

Publicatieblad

van de Europese Unie

C 255

48e jaargang

Uitgave
in de Nederlandse taal

Mededelingen en bekendmakingen

14 oktober 2005

<u>Nummer</u>	Inhoud	Bladzijde
	I <i>Mededelingen</i>	
	
	II <i>Vorbereidende besluiten</i>	
	Europees Economisch en Sociaal Comité	
	416e plenaire zitting van 6 en 7 april 2005	
2005/C 255/01	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het thema „De Europese industriedistricten en de nieuwe kennisnetwerken”	1
2005/C 255/02	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Het toerismebeleid in de EU sinds de uitbreiding”	14
2005/C 255/03	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Prioriteiten voor de interne markt — 2005-2010	22
2005/C 255/04	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement en het Europees Economisch en Sociaal Comité — Het vertrouwen in elektronische business-to-businessmarkten bevorderen (COM(2004) 479 def.)	29
2005/C 255/05	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot negenentwintigste wijziging van Richtlijn 76/769/EEG van de Raad betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der lidstaten inzake de beperking van het op de markt brengen en van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen en preparaten (stoffen die als kankerverwekkend, mutageen of vergiftig voor de voortplanting zijn ingedeeld — c/m/r) (COM(2004) 638 def. — 2004/0225 (COD))	33

NL

Prijs:
18 EUR

(Vervolg z.o.z.)

2005/C 255/06	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van regels betreffende nominale hoeveelheden voor voorverpakte producten, intrekking van de Richtlijnen 75/106/EEG en 80/232/EEG van de Raad en wijziging van Richtlijn 76/211/EEG van de Raad (COM(2004) 708 def. — 2004/0248 (COD))	36
2005/C 255/07	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad betreffende de uitvoering van een programma ter ondersteuning van de Europese audiovisuele sector (MEDIA 2007) (COM(2004) 470 def. — 2004/0151 (COD))	39
2005/C 255/08	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Grootwinkelbedrijven — Trends en gevolgen voor landbouwers en consumenten”	44
2005/C 255/09	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het financieel instrument voor het milieu LIFE+” (COM(2004) 621 def. — 2004/0218 (COD))	52
2005/C 255/10	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de instelling van een Europees register inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen en tot wijziging van de Richtlijnen 91/689/EEG en 96/61/EG van de Raad” (COM (2004) 634 def. — 2004/0231 (COD))	55
2005/C 255/11	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 95/2/EG betreffende levensmiddelenadditieven met uitzondering van kleurstoffen en zoetstoffen, en Richtlijn 94/35/EG inzake zoetstoffen die in levensmiddelen mogen worden gebruikt (COM(2004) 650 def. — 2004/0237 (COD))	59
2005/C 255/12	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De rol van het maatschappelijk middenveld bij het voorkomen van zwartwerk”	61
2005/C 255/13	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een communautair programma voor werkgelegenheid en maatschappelijke solidariteit — Progress” (COM(2004) 488 def.)	67
2005/C 255/14	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een aanbeveling van de Raad en het Europees Parlement over verdere Europese samenwerking op het gebied van de kwaliteitsborging in het hoger onderwijs” (COM(2004) 642 def. — 2004/0239 (COD))	72
2005/C 255/15	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van een Europese groepering voor grensoverschrijdende samenwerking (EGGS)” (COM(2004) 496 def. — 2004/0168 (COD))	76
2005/C 255/16	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van de Raad houdende algemene bepalingen met betrekking tot het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds” (COM(2004) 492 def. — 2004/0163 (AVC))	79
2005/C 255/17	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van de Raad tot oprichting van het Cohesiefonds” (COM(2004) 494 def. — 2004/0166 (AVC))	88
2005/C 255/18	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling” (COM(2004) 495 def. — 2004/0167 (COD))	91

II

(Vorbereidende besluiten)

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

416E PLENAIRE ZITTING VAN 6 EN 7 APRIL 2005

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het thema „De Europese industriedistricten en de nieuwe kennisnetwerken”

(2005/C 255/01)

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 1 juli 2004 besloten een advies op te stellen (overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde) over het thema: „De Europese industriedistricten en de nieuwe kennisnetwerken”

De gespecialiseerde afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 16 maart 2005 goedgekeurd; rapporteur was de heer **PEZZINI**.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 6 en 7 april 2005 gehouden 416e zitting (vergadering van 6 april 2005) onderstaand advies met 127 stemmen vóór en zonder stemmen tegen, bij 3 onthoudingen, goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1 Het thema „industriedistricten” is zeker de afgelopen vijftien jaar voorwerp geweest van een brede discussie, die op alle niveaus en in alle geïndustrialiseerde landen werd gevoerd. Ook de ontwikkelingslanden en de partnerlanden in het Middellandse-Zeegebied hebben getracht een districtsysteem tot stand te brengen, in navolging van het systeem dat zich in veel Europese landen heeft geconsolideerd, om de organisatie van hun bedrijfsleven verder uit te bouwen.

1.2 Verschillende studies hebben aangetoond dat het district-systeem een positieve bijdrage levert tot het werkgelegenheidsbeleid, en hebben tal van goede praktijkvoorbeelden ⁽¹⁾ aan het licht gebracht over het thema „Maatschappelijk verantwoord ondernemen”, die zelfs al lang voordat de Commissie met haar Groenboek ⁽²⁾ kwam, werden toegepast.

1.3 In de tussenliggende tijd hebben nieuwe sociaal-economische verschijnselen en de nieuwe kennisnetwerken de traditionele banden tussen de districten gewijzigd; zo zijn de productiesystemen geëvolueerd tot metadistricten ⁽³⁾, en beantwoorden deze steeds meer aan de noodzaak om economische factoren in netwerken onder te brengen.

⁽¹⁾ Zie Becchettini, *i distretti industriali e le dinamiche sociali* 1995

⁽²⁾ COM(2001) 366 def. van 18 juli 2001.

⁽³⁾ „Meta” komt uit het Grieks en betekent „achter”, „na”, „iets wat uitstijgt boven”; het metadistrict is een stapje verder dan het traditionele district.

1.4 Om dit brede thema op overzichtelijke wijze te behandelen, beperkt dit initiatiefadvies zich tot de volgende onderwerpen:

— par. 2 — Definities en onopgeloste problemen

— par. 3 — Van districten tot op kennis gebaseerde Europese metadistricten

— par. 4 — De situatie van districten in de VS en in de rest van de wereld

— par. 5 — De huidige situatie en bestaande instrumenten in de Europese Unie

— par. 6 — Naar een nieuwe strategische benadering van het EU-beleid voor de kennisdistricten

— par. 7 — Conclusies en aanbevelingen

1.5 Dit initiatiefadvies over de nieuwe Europese netwerken van „intelligente districten” ⁽⁴⁾ beoogt het volgende:

— analyseren van bestaande industriedistricten, technologiedistricten en metadistricten;

⁽⁴⁾ Met „intelligente” districten, kennisdistricten of technologiedistricten worden de nieuwe districten bedoeld die, in tegenstelling tot industriedistricten, een ruim gebruik maken van ICT.

- nagaan aan welke voorwaarden moet zijn voldaan om de oprichting van nieuwe districten tot een goed einde te brengen en de kansen beoordelen tegen de achtergrond van de Lissabon-strategie, in het huidige Europa van de 25 en het toekomstige Europa van 28 lidstaten;
- de grondslagen leggen voor een geïntegreerd Europees beleid t.b.v. nieuwe Europese netwerken van op kennis gebaseerde districten en metadistricten;
- aanwijzen van de vereiste instrumenten voor de uitvoering van dit beleid, bestaande districten evalueren, en voorstellen doen voor eventuele wijzigingen en innovaties;
- nagaan welke de basisvoorwaarden zijn voor de oprichting van een echt Europees referentieplatform⁽⁵⁾ voor de nieuwe Europese netwerken van kennisdistricten in de Europese Unie met 25 lidstaten;
- bijdragen tot het scheppen van meer en betere banen.

1.6 Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft reeds meerdere malen gewezen op de door de Europese Raad vastgelegde centrale doelstelling van de **Lissabon-strategie**, nl. om „de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te worden die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang”.

1.6.1 De gangbare opvatting is dat de groeistrategieën steeds meer gebaseerd moeten zijn op:

- een optimale integratie van de verschillende vormen van ontwikkelingsbeleid;
- versterking van het sociale partnerschap, om een betere arbeidsevolutie en dus een betere dynamiek in het district te waarborgen;
- versterking van de interactie tussen *high tech*-onderzoek en de ontwikkeling van de industrie op een bepaald grondgebied;
- verwezenlijking van een hoge kritische massa van industrie, opleidings- en onderzoekinstellingen van hoge kwaliteit, geavanceerde KMO's, gekwalificeerd personeel, financiële activiteiten en diensten, risicokapitaal en publieke en particuliere beleidsmakers;
- versnelde ontwikkeling van productie- en distributiesystemen tot permanente, Europese netwerken, die zijn gebaseerd op kennis, op mogelijkheden voor de uitwisseling van informatie en know-how en op faciliteiten voor opname, verrijking en verdere verspreiding van informatie.

⁽⁵⁾ In COM(2002) 714 def. van 11-12-2002 worden de platforms omschreven als een manier om „de samenwerking tussen belanghebbenden te stimuleren en om een langetermijnstrategie uit te werken voor O&O op het gebied van specifieke technologieën die belangrijke economische of maatschappelijke uitdagingen betreffen, zoals de opkomst van waterstof als nieuwe energiebron. Dit zou een synergie tot stand brengen tussen overheidsinstanties, gebruikers, regelgevers, industrie, consumenten en kenniscentra, die beschouwd worden als plaatsen waar een nauwe band bestaat tussen het fundamenteel onderzoek en de overdracht van technologie. Er is samenhang nodig tussen het onderzoek, dat nieuwe mogelijkheden kan scheppen, en het regelgevingskader in de latere stadia, waarin deze technologieën verder kunnen worden ontwikkeld en commercieel kunnen worden toegepast.”

1.7 Meer dan vier jaar na de lancering van de Lissabon-strategie is het voor iedereen duidelijk dat de stappen die zijn gedaan om de doelstellingen en het gewenste proces te verwezenlijken nogal teleurstellend zijn. Dit wordt tevens erkend in het rapport van de groep op hoog niveau onder leiding van Wim Kok, waarin wordt geconcludeerd dat „*the disappointing delivery of the strategy has been due primarily to a lack of determined political action*”, en dat „*the agenda has been overloaded, coordination has been poor and there have been conflicting priorities*”⁽⁶⁾.

1.8 Op de Europese Raad te Brussel van 4 en 5 november 2004 heeft de voorzitter van de Europese Commissie onderstreept dat het Wim Kok-rapport *een realistisch maar alarmerend beeld geeft van de geboekte vooruitgang, en laat zien dat wij nu iets moeten doen willen wij de verloren tijd nog inhalen.*⁽⁷⁾ Er wordt met name op gewezen dat *de prioriteiten moeten worden bijgesteld, de vooruitgang moet worden gemeten, en dat de EU meer verantwoordelijkheid op zich moeten nemen om e.e.a. tot een goed einde te brengen.*⁽⁸⁾ Het EESC heeft zich in een onlangs uitgebracht advies⁽⁹⁾ uitgesproken over hetzelfde thema.

1.9 Bij de herschikking van de prioriteiten in het kader van de Lissabon-strategie zou de ontwikkeling van industriedistricten volgens het EESC een sleutelement moeten zijn voor de totstandkoming van nieuwe kennis, maar vooral voor het scheppen van meer en betere banen. Hiervoor zou gebruik moeten worden gemaakt van de grote mogelijkheden van netwerken, die in staat zijn tal van dwarsverbanden te creëren tussen de gecodificeerde onderzoekskennis en de „stilzwijgende kennis”⁽¹⁰⁾ die verspreid wordt en gestalte krijgt in de productie- en distributiesystemen.

1.10 **Voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de Lissabon-strategie is het van essentieel belang dat op lokaal niveau actie wordt ondernomen en dat die actie in netwerken wordt ondergebracht.** Enerzijds wordt aldus de oprichting en ontwikkeling van innovatieve ondernemingen in de gehele Unie aangemoedigd, met name ook in de nieuwe lidstaten, anderzijds worden er aldus meer mogelijkheden geschapen voor contacten en samenwerking tussen deze ondernemingen, met het oog op de totstandbrenging van een sterkere economische en sociale samenhang.

1.11 Het nieuwe „open technologiedistrict” maakt de integratie van en netwerkvorming tussen actoren uit verschillende gebieden mogelijk.

⁽⁶⁾ „De teleurstellende uitvoering van de strategie was hoofdzakelijk te wijten aan een **gebrek aan een vastberaden politiek optreden**” en „de agenda was overvol, de coördinatie was slecht en er waren conflicterende prioriteiten”, uit „Facing the challenge”, het Wim KOK-rapport over de Lissabonstrategie dat op 3 november 2004 aan de Commissie en op 4 en 5 november 2004 aan de Europese Raad van Brussel is gepresenteerd..

⁽⁷⁾ „It provides a realistic, but worrying, assessment of progress. It shows that **we must act now** to make up for lost time”. Toespraak van de verkozen voorzitter van de Commissie (Barroso) tot de Europese Raad van Brussel, op 4 en 5 november 2004.

⁽⁸⁾ „We will **need to refocus priorities**, measure progress and assume greater responsibility for following them through”, ibidem, zie vorige voetnoot.

⁽⁹⁾ Advies PB C 120 van 20.5.2005, rapporteurs: Vever, Ehnmark en Simpson

⁽¹⁰⁾ R.Nelson en S.G.Winter (1982), „An evolutionary theory of economic change”: in tegenstelling tot informatie of „gecodificeerde kennis” is de zogenaamde „stilzwijgende kennis” niet geformaliseerd en kan dergelijke kennis alleen worden overgedragen door sociale interactie.

1.12 In concreto zijn de Europese netwerken van open technologiedistricten van essentieel belang voor de verwezenlijking van de volgende doelstellingen:

- een betere arbeidskwaliteit en dus de mogelijkheid om te groeien in een baan, dankzij een grotere verantwoordelijkheid, een grotere betrokkenheid en een nieuwe culturele rijpheid;
- verspreiding van technologie en kennis, en versnelde invoering van innovatieve toepassingen die succes hebben op de markt;
- het scheppen van meer en betere banen en stimuleren van nieuwe en gediversifieerde beroepsprofielen;
- meer aandacht voor milieubescherming en de bescherming van het landschap van de technologiedistricten, en de vaststelling van de middelen die het meest geschikt zijn om sociale, economische en ecologische duurzaamheid te verwezenlijken;
- een grotere economische en sociale samenhang en een betere territoriale *governance*: het doel hiervan is, gemeenschappelijke regels en taagebruik te codificeren, en een gemeenschap tot stand te brengen waarin iedereen voortdurend van elkaar leert;
- consolidatie en ontwikkeling van permanente netwerken voor communicatie en samenwerking, waarin ondernemingen, werknemers, uitvinders, lokale gemeenschappen, publieke en private instellingen, de financiële wereld, universiteiten en onderwijsinstellingen, marketeers en tal van andere actoren van de regionale ontwikkeling voortdurend met elkaar in contact staan;
- versterking van de zin voor initiatief en de ondernemingsgeest bij jongeren;
- een harmonieuze en concurrerende ontwikkeling van de industrie- en distributiesector in het nieuwe uitgebreide Europa, en een snellere integratie in een nieuwe grote interne markt.

1.13 Tegen de achtergrond van de toenemende globalisering van de wereldeconomie heeft de **ontwikkeling van de Europese kennismaatschappij** verstrekkende gevolgen voor de nationale, regionale en lokale overheden, en voor het internationale evenwicht. Hierbij valt te denken aan de snelle verwerking en toepassing van nieuwe technologieën, het ontstaan van een internationale „pool” van gekwalificeerde arbeidskrachten en de mogelijkheid om het productie- en distributieproces decentraal te organiseren, zonder aantasting van de compactheid en flexibiliteit van dat proces, waarbij bovendien hoge kwaliteitsnormen worden gehanteerd.

1.14 In de economische productiecontext, en met name in de economie van de districten, hebben de **mondialisering** en de bijna gelijktijdige opkomst en ontwikkeling van de **netwerktechnologieën** veranderingen op korte, middellange en lange termijn teweeggebracht.

1.15 De huidige districten hebben zich al meer **opengesteld** voor nieuwe markten, en volgen de meest recente politieke ontwikkelingen, die o.m. hebben geleid tot steeds meer bedrijfsverplaatsingen, ook als gevolg van de bijzondere omgevingsomstandigheden in en de toenemende informatisering van sommige landen.

1.16 Gemiddeld 50 % van de productie van de districten in de EU-25 is bestemd voor het buitenland. De bedrijfsstructuur van deze districten is dus al internationaal georiënteerd, en ook de verkoop is steeds meer op de internationale markt gericht.

1.17 Er moet een stap vooruit worden gedaan, van internationalisering naar mondialisering:

- het **mondialiseringsproces** moet betrekking hebben op de **verschillende fasen van het productieproces**, dus niet alleen op de afzet van goederen op de buitenlandse markten;
- om het beleid van marktpenetratie en de oprichting van partnerschappen te ondersteunen, is het zaak om **het systeem van informatievinding te verbeteren**, om op zowel traditionele als nieuwe markten gemakkelijker informatie te vergaren over potentiële buitenlandse partners en het marktpotentieel van gebieden die buiten de huidige grenzen liggen;
- het begrip „buitenland” moet worden gediversifieerd, zowel wat betreft de locaties waar de productie plaatsvindt als wat betreft de plaatsen van verkoop, onder meer via **netwerken co-business-strategieën**, om de andere gebieden en hun bijzondere eigenschappen beter te benutten. Dit moet niet alleen gebeuren vanuit zakelijk oogpunt, maar ook en vooral met het oog op innovatie en onderzoek en nieuwe projecten en ideeën, en altijd rekening houdend met industriële, financiële, organisatorische en opleidingsaspecten;
- het is van essentieel belang dat de **culturele identiteiten optimaal worden benut**, zodat zoveel mogelijk profijt kan worden getrokken van hun integratie in een Europees netwerk;
- om de nieuwe uitdagingen inzake concurrentievermogen aan te gaan, is het absoluut zaak dat levenslang leren wordt gestimuleerd en dat nieuwe beroepsvaardigheden worden ontwikkeld. ⁽¹¹⁾

1.18 De oprekking van de geografische grenzen, ingegeven door de economische voordelen en mogelijk gemaakt door de technologie, heeft de banden van territoriale contiguiteit, die het industriedistrict aanvankelijk kenmerkten en waarop diens kracht was gebaseerd, losser gemaakt. Hierdoor hebben sommige ondernemingen het voortouw genomen, door van de logica van een territoriale markt over te stappen op de logica van een virtuele markt — zowel voor de afzet als voor de toelevering —, waarbij het die ondernemingen voornamelijk gaat om de economisch meest voor de hand liggende oplossing.

⁽¹¹⁾ Zie ook COM(2004) 474 def. van 14-7-2004 en het advies CESE 139/2005 van 10-2-2005 van rapporteur Koryfidis.

1.19 De Europese **industriedistricten** staan momenteel in het middelpunt van de belangstelling, omdat zij een zeer kritieke fase doormaken. Zij moeten een oplossing zien te vinden voor **twee categorieën van problemen**:

- de openstelling en concurrentie van nieuwe markten (waarvan de Aziatische landen het meest bedreigend zijn);
- de noodzaak om de betrekkingen tussen ondernemingen te reorganiseren en innoveren, onder meer met behulp van de nieuwe technologieën en de nieuwe gecodificeerde of „stijlzwijgende kennis”.

1.20 De **nieuwe configuratie van de concurrentiemodellen op de wereldmarkt** nopen tot ingrijpende veranderingen. Met de nieuwe geïntegreerde platforms en netwerken moet worden ingespeeld op thema's als die van onderzoek en innovatie, het ontwerp van nieuwe producten en productieprocessen, het beheer van de nieuwe, beter gekwalificeerde *human resources* en nieuwe materialen, promotie en marketing, financiering en kredietverlening, logistiek, marktmanagement en klantenservice.

1.21 **Internationaal** gezien wordt **Noord-Amerika** het meest gekenmerkt door industriedistricten en –clusters, die te vinden zijn van de westkust tot de oostkust, van de Silicon Valley, de San Diego Industrial Clusters tot de „Route 128”. In **Latijns-Amerika** vinden we dergelijke districten — weliswaar in verschillende vormen, afhankelijk van de industriële ontwikkeling — in Mexico (*Guadalajara Cluster*), Brazilië (*Sinos Valley*) en Uruguay (*Meat Cluster*), terwijl in **Azië** belangrijke ervaringen zijn opgedaan in India (*Agra Cluster*, *Tiruppur Cluster*, *Ludhiana Cluster*), Pakistan (*Sialkot Cluster*), Zuid-Korea (*Consumer Microelectronics Assembly Cluster*) en Indonesië (*Central Java Cluster*). Het verschijnsel van de districten heeft zelfs in **Afrika** voet aan de grond gekregen: er zijn verschillende voorbeelden van te vinden in landen beneden de Sahara.

1.22 Ook in **Europa** zijn er naast tientallen Italiaanse experimenten nog tal van ervaringen, met name in Frankrijk, waar in 1998 de „Club de Districts Industriels Français” is opgericht, en Duitsland, waar meer dan 50 „*Raumordnungsregionen*” tot stand zijn gebracht, en ook *Baden-Württemberg* een bijzonder interessant initiatief heeft genomen. Van groot belang zijn ook de Britse ervaringen (zie met name de *Cambridge High-Tech Cluster*, de *Motor Sport Cluster* in Birmingham en de clusters in Schotland en andere regio's). De Scandinavische school heeft tal van positieve voorbeelden opgeleverd, die worden gekenmerkt door het grote belang dat zij hechten aan onderwijs als fundamentele basis voor ontwikkeling, vergemakkelijkt door de nabijheid. Wat de nieuwe lidstaten betreft zijn er belangrijke regionale initiatieven in landen als Tsjechië, Hongarije, Polen, Slovenië, Malta en de Baltische staten.

2. Definities en onopgeloste problemen

2.1 Het is niet eenvoudig om een **eensluitende definitie** te geven van een „district”, dat in werkelijkheid een zeer gevarieerd, dynamisch en internationaal gediversifieerd verschijnsel is.

2.2 Industriedistricten kunnen in het algemeen worden omschreven als **lokale, homogene productiesystemen die**

worden gekenmerkt door een sterke concentratie van industriële ondernemingen, met name van kleine en middelgrote omvang, en door een hoge mate van product-specialisatie.

2.3 Het eindverslag van de **groep van deskundigen van de Europese Commissie** (DG Ondernemingen, rapport over „*Entreprise Clusters and Networks*”⁽¹²⁾), definieert districten als

„groups of independent companies and associated institutions that are:

- ***collaborating and competing,***
- ***geographically concentrated in one or several regions, even though the cluster may have global extensions,***
- ***specialized in a particular field, linked by common technologies and skills,***
- ***either science-based or traditional,***
- ***clusters can be either institutionalized (they have a proper cluster manager) or non-institutionalized***
- ***the cluster has a positive influence on: innovation and competitiveness; skill formation and information; growth and long-term business dynamics”.***

2.3.1 De afgelopen decennia hebben de districten die zijn ontstaan om, in gebieden met bepaalde economische kenmerken de oprichting van bedrijven en de bedrijvigheid in de industrie- en dienstensector te stimuleren, **zich grotendeels autonoom ontwikkeld**, door hun activiteiten op specifieke sectoren te concentreren, waarin zij aanzienlijke concurrentievoordelen hebben ontwikkeld. De noodzaak om aan steeds strengere kwaliteits- en veiligheidsnormen te voldoen, heeft de ondernemingen in deze districten er vervolgens toe gebracht hun aandacht toe te spitsen op steeds kleinere marktniches, zoals ook blijkt uit de zeer hoge kwaliteit van hun producten.

2.4 Een **district** is geen toevallig samenraapsel van al dan niet gespecialiseerde ondernemingen in een bepaald gebied, maar een **groep ondernemingen die als team opereren**: binnen deze teams wordt samengewerkt aan projecten, en wordt concurrentie bedreven. Daarbij is het grondgebied niet slechts een context waarbinnen de ondernemingen opereren en produceren, maar biedt het een echte infrastructuur voor sociaal-economische integratie en productiecycli. Het grondgebied is m.a.w. de plaats waar de traditionele productie en de praktische kennis zijn ondergebracht.

⁽¹²⁾ Zie Europese Commissie. DG Ondernemingen, MAP 2002, „Eindverslag van de deskundigengroep over bedrijfsclusters en netwerken”, blz. 9:

„groepen van onafhankelijke ondernemingen en geassocieerde instellingen die: met elkaar samenwerken en concurreren; geografisch zijn geconcentreerd in een meer regio's, maar ook wereldwijd kunnen opereren; gespecialiseerd zijn in een bepaalde sector en onderling verbonden zijn door gemeenschappelijke technologieën en capaciteiten; een wetenschappelijke danwel traditionele basis hebben; de industriële districten kunnen geïnstitutionaliseerd zijn (en dus over een echte districtmanager beschikken) of niet geïnstitutionaliseerd zijn; de industriële districten hebben een positieve impact op de innovatie en het concurrentievermogen, de verwerking van kennis en informatie, de groei en de ondernemersdynamiek op de lange termijn.”

2.5 Dankzij de **steeds snellere** informatieoverdracht en de mogelijkheid om in korte tijd het hele aanbod te overzien, kunnen én moeten de ondernemingen zich aanpassen. **Het evenwicht binnen de districten is verschoven.** De opkomst en consolidering van **nieuwe technologische paradigma's** heeft de hele productieorganisatie op z'n kop gezet, met gevolgen voor de beroepsprofielen, de arbeidsorganisatie, de scholing van werknemers en de expansiemogelijkheden.

2.6 Districten zijn steeds vaker verbonden aan en geïntegreerd met op het grondgebied aanwezige lokale **centra voor gespecialiseerde dienstverlening, beroepsopleidingsinstellingen, universiteiten, technologieparken en onderzoekscentra.** De kwaliteit van het eindproduct — doorslaggevend voor de overlevingskansen van de ondernemingen in het district — is hoofdzakelijk gebaseerd op het vermogen van deze ondernemingen om de al geconsolideerde productietradities optimaal te combineren met de marktbehoeften op het stuk van innovatie en specialisatie.

2.7 De **internationalisering van de productie** vraagt van de ondernemingen steeds meer investeringen, waardoor een transnationaal netwerk ontstaat. Ook het MKB en de grote multinationals moeten, wanneer het netwerk waarop hun concurrentievoordeel gebaseerd is het lokale grondgebied overschrijdt, kunnen rekenen op adequate technologische infrastructuur, met behulp waarvan de kennis kan worden uitgewisseld en verder worden ontwikkeld, en op verantwoordelijke en gemotiveerde arbeidskrachten.

2.8 De **groeïende marktintegratie** zou enerzijds nadelig kunnen zijn voor ondernemingen die gewend zijn op beperkte markten te opereren, maar biedt anderzijds ook nieuwe afzetmogelijkheden, vooral voor meer dynamische kleine en middelgrote ondernemingen. De **grote technologische veranderingen** werken niet noodzakelijkerwijs in het voordeel van grote ondernemingen. Dikwijls neutraliseert de **net economy** factoren als de geografische spreiding of de beschikbaarheid van een autonoom distributienetwerk, waarmee enkele traditioneel zwakke punten van het MKB worden weggelaten. Hiervoor is het wel zaak dat het MKB in de gelegenheid wordt gesteld optimaal te profiteren van de mogelijkheden van de technologische ontwikkeling, óók met de steun van centra voor assistentie en dienstverlening.

2.9 Dankzij het netwerk zijn de beweegredenen waarom binnen een bepaald grondgebied werd geopereerd, gedeeltelijk achterhaald. Kenmerken die vroeger van essentieel belang waren, zoals de **snelle uitwisseling van informatie** of de **mogelijkheid om controle uit te oefenen**, die eerst afhankelijk waren van een geringe afstand, worden nu gewaarborgd door de ICT.

2.10 Ofschoon de kansen en mogelijke activiteiten enorm zijn uitgebreid, blijven de intermenselijke betrekkingen een uitdaging waarvoor het netwerk nog altijd geen oplossing biedt. De „face-to-face“-contacten, gebaseerd op kennis en ervaring, blijven tot op heden onvervangbaar. De **vertrouwensrelatie** tussen personen blijft van groot belang, zelfs als het netwerk de geografische afstand deels heeft gereduceerd en de onderne-

mingen in het district steeds meer samenwerken met **ondernemingen buiten het district, vaak in verschillende landen.**

3. Van districten tot op kennis gebaseerde Europese metadistricten

3.1 Traditionele industriedistricten worden steeds meer geflankeerd door en soms zelfs vervangen door **metadistricten**: deze laatste kunnen in vergelijking daarmee worden omschreven als **geïntegreerde industriële platforms, van waaruit ondernemingen uit de technologiesector nieuwe locaties voor kennisvergaring en toegepast onderzoek zoeken; binnen deze platforms, waarbij het concept van territoriale verbondenheid achterhaald is, worden productie- en distributiesystemen uitgewerkt die zijn gebaseerd op gemeenschappelijke waarden en strategieën.**

3.2 Dankzij het **metadistrict** kunnen de verschillende productiefasen die voltrekken in gebieden die geografisch gespreid zijn, maar die zijn gekozen op grond van economisch voordeel en lokale mogelijkheden: om die reden kan in een metadistrict, bij gelijkblijvend productieniveau, en, zeker voor de verwerkende industrie, d.m.v. een proces van **learning-by-interaction**, bij een gelijkblijvende mate van geschiktheid, de overstap van een reactieve benadering naar een proactieve benadering worden gemaakt.

3.3 Met de evolutie naar metadistricten zal het district steeds meer een soort kennislaboratorium moeten worden. De beleidsmaatregelen die noodzakelijk zijn om de **herijking van de districten tegen de achtergrond van de globalisering** te ondersteunen, moeten zowel door de overheid — in het bijzonder de lokale en regionale overheden — als, vooral, door het bedrijfsleven worden genomen, en moeten betrekking hebben op de *human resources* en de mate van innovatie, met de volledige betrokkenheid van hogere ambtenaren van de lokale en regionale overheden.

3.4 In metadistricten ontstaan vooral netwerken van kleine, middelgrote en grote ondernemingen, die met elkaar in samenwerking staan en die samenwerkingsverbanden aangaan met de meest geavanceerde centra voor wetenschappelijk en technologisch onderzoek. De motoren hiervan zijn:

- de „leidende“ bedrijven, die het voortouw nemen bij de ontwikkeling van de sector zelf;
- de investeringen die worden gedaan om het niveau van de technologie op te voeren;
- de samenwerking tussen de ondernemingen onderling, en tussen de ondernemingen en de onderzoekswereld;
- de motivering en scholing van de arbeidskrachten, op alle niveaus.

3.5 In het algemeen zijn er vier kenmerken waaraan een metadistrict kan worden herkend:

- **het omvat verschillende sectoren**: er is een multisectorale benadering, die een volledige dienstenactiviteit omvat, inclusief onderzoek en ontwikkeling;

- **territorialiteit:** het concept „territoriale contiguiteit” is achterhaald; daarvoor in de plaats is er een netwerkbenadering, met respect voor de verschillende culturele identiteiten van de partners;
- **significantie:** de in het metradistrict vertegenwoordigde sectoren zijn relevant voor de economie, en worden gekenmerkt door een significante aanwezigheid van kenniscentra;
- **leadership:** er zijn „leidende” ondernemingen die het metradistrict a.h.w. op sleeptouw nemen, in een omgeving die wordt gekenmerkt door een sterke aanwezigheid van het MKB.

3.6 De verwerving van kennis over dit verschijnsel, t.b.v. de programmering van de **steunmaatregelen voor metadistricten**, is ongetwijfeld nog veel complexer en veelzijdiger, niet in de laatste plaats omdat hiermee moet worden getracht om, op experimentele basis, productiedistricten van topkwaliteit („excellence”) te selecteren, die sterke banden (kunnen) onderhouden met de wereld van onderzoek, productie en innovatie. Deze complexe materie is echter moeilijk te doorgronden, omdat er nog maar weinig empirische en statistische gegevens over zijn.

3.7 Het programmeringsplan moet alle noodzakelijk elementen bevatten voor een steeds betere analyse van de **kenmerken van metadistricten:**

- aanwijzing en kwantificering van de **traditionele actoren:** ondernemingen die actief zijn in gespecialiseerde productie-sectoren, de productie van grondstoffen en halffabrikaten, machines en dienstverlening; actoren die onderdeel zijn van de productieketens; bepalen welke specialisaties de drijfkracht achter iedere sector zijn; modellen voor technologische overdracht tussen ondernemingen;
 - aanwijzing en kwantificering van de **nieuwe actoren van het systeem:** universiteiten; centra voor wetenschappelijk onderzoek; technologische dienstverlening aan ondernemingen; communicatie en marketing; aanwijzing van de leidende actoren; betrekkingen en wisselwerking met de productieketen; modellen voor technologische overdracht en samenwerking;
 - **nationale en internationale benchmarkingsexercities**, met als doel: vergelijkbare productiesituaties aan te wijzen en daarvan de macrodynamiek in de diverse contexten evalueren; de ontwikkelingsstrategieën van de overheid onder diverse omstandigheden te beoordelen, net als het systeem van de betrekkingen tussen de publieke en de private sector, en tussen universiteiten-onderzoek-bedrijfsleven;
 - beoordeling van het **concurrentievermogen van de diverse sectoren in de metradistricten en de potentiële mogelijkheden van het systeem;** SWOT-analyses van de metadistricten, met bijzondere aandacht voor zwakke punten en risico's;
 - vaststelling van **richtsnoeren voor mogelijke ingrepen:** beleidsmaatregelen t.b.v. onderzoek, investeringen, internationalisering en de concurrentiepositie op de buitenlandse markten;
 - de mate van scholing en betrokkenheid van de werknemers in het district (op diverse niveaus).
- 3.8 De overstap naar een op kennis gebaseerd systeem brengt ook aanzienlijke **problemen op het stuk van de governance** met zich mee:
- de ontwikkeling van het district tot een open-netwerkconfiguratie, oftewel tot een lokaal netwerk dat is geïntegreerd in de mondiale netwerken voor het produceren, verspreiden en gebruiken van kennis, houdt in dat de ondernemingen van het district moeten overstappen van het oude systeem met **een op de productie gebaseerde arbeidsverdeling**, waarin zij tot nu toe met succes opereerden, op een nieuw, **op kennis gebaseerd systeem, uitgebreid tot alle marktdeelnemers — inclusief hogere ambtenaren en leidendevend personeel van particuliere ondernemingen — en tot alle niveaus**. Terwijl het eerste systeem is gebaseerd op het vermogen om de materiële fabricage in goede banen te leiden, is het tweede systeem gebaseerd op **het vermogen om de wereldwijde informatiestroom te beheren**, om in een technisch-wetenschappelijk correcte taal te communiceren en om **complexe organisatieformules te beheren**. Dit alles tegen de achtergrond van de **endogene behoefte van het district om te herinvesteren in beroepsopleiding en gestructureerde kennis;**
 - de centrale, interactieve processen ontstaan door de **op samenwerking en vertrouwen gebaseerde betrekkingen tussen de ondernemers van het district en tussen ondernemers en werknemers**, alsmede door de pluralistische organisatie van het productieproces en het samenwerkingsverband tussen de ondernemingen, en tussen de ondernemingen en de lokale en regionale overheden. Kern-element is de waarde die in het district wordt gehecht aan het begrip „**sociaal kapitaal**”⁽¹³⁾, en de wijze waarop het beleid een antwoord geeft op de voortschrijdende verkwisting van dat sociaal kapitaal en de degeneratie van het dynamische systeem van lokale wisselwerkingen;
 - het district is een caleidoscoop van ambities en frustraties, en van vormen van concurrentie, wedijver en samenwerking, die kenmerkend is voor de hele **gemeenschap**; het district is zo opgezet dat nadelige gedragingen worden afgestraft en gedragingen die de ontwikkeling van het district bevorderen, worden beloond met een **betrouwbaarheidsverklaring**.
- 3.9 De **nieuwe dienstverleningsstructuren die een kennisinterface vormen tussen het lokale niveau en de mondiale netwerken** winnen in dit verband aan belang. Het gaat hierbij om het ontstaan van een nieuw soort agentschap dat is aangepast aan de behoeften van de lokale ondernemingen en aan de oorspronkelijke mechanismen voor mededinging en samenwerking, en dat de ontwikkeling van de productiecontext in goede banen moet leiden.

⁽¹³⁾ Enquêtes onder de werknemers uit districten laten een grote betrokkenheid en motivatie zien, ook op de laagste niveaus (Regio Lombardia, voorwoord bij de Wet inzake metadistricten, 2004)

4. De situatie van districten in de VS en in de rest van de wereld

4.1 Volgens sommige schattingen telden de Verenigde Staten in de eerste helft van de jaren '90 al circa 380 districten/clusters, die in zeer uiteenlopende productie- en dienstensectoren opereerden, en 67 % van de beroepsbevolking en 61 % van de productie in de VS vertegenwoordigden. ⁽¹⁴⁾ Zij zijn vaak voortgekomen uit regionale productie-crisis — zoals de San Diego Clusters in Californië, die zijn ontstaan uit de reconversie van de defensie-industrie — en hebben geprofiteerd van de prominente rol van de federale en lokale overheden, die een proces op gang hebben gebracht dat daarna is opgepikt door de privésector. Zo heeft een regeringscommissie in Arizona een initiatief gelanceerd in de lokale universiteiten, dat erop gericht was om de districten op het grondgebied te identificeren, en wel door de belangrijkste actoren uit de privésector te groeperen en zo het ontstaan van districtorganisaties te bevorderen, die de mogelijkheden en beperkingen voor de afzonderlijke districten konden bestuderen. Vergelijkbare initiatieven zijn er geweest in andere Amerikaanse staten, zoals New York, Minnesota, Oklahoma en Oregon.

4.2 De federale regering van Canada heeft haar innovatiestrategie opgebouwd rond de totstandkoming en ontwikkeling van op kennis gebaseerde industriedistricten, die internationale erkenning genieten. E.e.a. werd mogelijk gemaakt door de toekenning door de belangrijkste federale agentschappen (*Granting Agencies*) van investeringen in onderzoek in 27 Canadese regio's en steden. Als onderdeel van de Canadese innovatiestrategie is het streven om vóór 2010 tenminste tien internationaal erkende „*technology clusters*” te ontwikkelen, één van de prioritaire doelstellingen van het federale innovatiebeleid. De aanwezigheid in de industriedistricten van grote, vaak academische onderzoekinstellingen, is tamelijk kenmerkend voor de Canadese situatie. ⁽¹⁵⁾

4.3 In Azië en Latijns-Amerika lopen de ervaringen sterk uiteen. Ook India en China hebben ervaring met districten. In Pakistan hebben de nieuwe concurrentieprikkels die het gevolg zijn van de handelsliberalisering en de mondialisering, de tendens versterkt om samen te werken met bedrijfstakverenigingen en de door hen geleverde diensten, om aan de internationale kwaliteitsstandaards te voldoen. In Brazilië en Mexico hebben de districten te maken gehad met een internationale prijsconcurrentie, als gevolg van de sterke marktpenetratie van Chinese producten op de Noord-Amerikaanse markt; deze concurrentie heeft enerzijds geleid tot een *upgrading* van de verticale integratie, en anderzijds tot een differentiëring van de districten.

4.4 In Nieuw-Zeeland zijn door lokale overheden verschillende initiatieven genomen ter bevordering van industriedistricten, terwijl in Australië, op initiatief van de lokale overheden van Adelaide, Cairns en Hunter Valley, *bottom-up*-activiteiten zijn ontwikkeld waarbij groepen ondernemingen zijn geïdentifi-

ceerd en een dynamiek is ontwikkeld ten aanzien van hun respectieve behoeften. Sommige van deze initiatieven ontvingen subsidies van de centrale overheid, t.b.v. studies, advisering en secretariaatsdiensten.

5. De huidige situatie en bestaande instrumenten in de Europese Unie

5.1 In veel Europese regio's was het industriebeleid tot nu toe hoofdzakelijk gericht op sectorgebonden maatregelen; nu wordt steeds meer naar het grondgebied gekeken, om de factoren die hebben bijgedragen tot het wereldwijde succes van de „*Made in...*”-labels, te ondersteunen. Vaak zijn de lokale productiesystemen echter op moeilijkheden gestuit bij het zoeken naar adequate oplossingen, in organisatorisch en managerieel opzicht. Dit heeft de weg geopend voor nieuwe typen steun, die niet langer zijn gericht op individuele ondernemingen, maar op het gehele territorium.

5.2 De lokale bestuursautoriteiten zijn samen met universiteiten, onderzoekinstellingen, ondernemersverenigingen en kredietinstellingen een gezamenlijke inspanning gaan leveren voor de verspreiding van innovatie, bevordering van de kwaliteit, bevordering van de afzetmogelijkheden voor lokale producten en de totstandkoming van systeemprojecten, en wel door in te spelen op de betrekkingen tussen de ondernemingen.

5.3 De industriedistricten, die al **in verschillende Europese landen wettelijk zijn erkend** (bijv. in Italië, bij Wet nr. 317/1991), worden algemeen beschouwd als een groot succes, met name voor de Italiaanse economie. Toch is het niet gemakkelijk er een nauwkeurige omschrijving van te geven, en hun aanduiding als zodanig door de verschillende overheidsinstellingen loopt zowel qua aantal als qua gespecialiseerde sectoren uiteen.

5.4 De totstandkoming van districten is op regionaal niveau gepromoot in landen als Italië (met name in Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna en Toscane), Spanje (met name in Catalonië en Valencia) en Duitsland (bijv. BioRegio, Exist en InnoRegio). In Frankrijk heeft de DATAR ⁽¹⁶⁾ — een interdepartementale dienst van de eerste minister — specifieke beleidsmaatregelen ontwikkeld ter ondersteuning van de lokale productiesystemen (SPL), die zich hebben verenigd in de Club van Franse industriedistricten. In Schotland, Wales en Noord-Ierland zijn tal van experimentele districten opgezet.

5.5 Ook de noordelijke landen hebben een beleid voor districten ontwikkeld: bijvoorbeeld Denemarken, waar de districtbenadering een grote impact heeft gehad op het nationale economische beleid, of Finland, waar de totstandkoming van districten niet alleen het economisch beleid van het land heeft beïnvloed maar ook het beleid inzake wetenschappelijk onderzoek, technologie en onderwijs.

⁽¹⁴⁾ Zie OESO „Promoting Entrepreneurship and Innovative SMEs in a Global Economy” 2004 - Second OECD Ministerial Conference on SMEs, Istanbul 3-5 juni 2004.

⁽¹⁵⁾ Zie Canada Foundation for innovation - J. Adam, „Research funding: key to clusters”, 2003.

⁽¹⁶⁾ DATAR: Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (delegatie voor ruimtelijke ordening en regionale actie).

5.6 In de nieuwe lidstaten zijn sinds 2000-2001 verschillende programma's voor de ontwikkeling van districten gelanceerd. Een voorbeeld daarvan is het Samenwerkingsprogramma in Tsjechië. Hongarije heeft het programma NFT-GVOP gelanceerd, voor de ontwikkeling van zgn. industrieparken⁽¹⁷⁾, opgericht door een NGO⁽¹⁸⁾: de Vereniging van industrieparken. Momenteel telt Hongarije 165 van zulke industrieparken, die goed zijn voor 18 % van de werknemers in de industriesector en 28 % van de export van industrieproducten. In de periode 1997-2003 is 46.182.000 euro geïnvesteerd in de Hongaarse industrieparken.⁽¹⁹⁾ In het Westelijk Donaugebied is er het PGK-programma⁽²⁰⁾, en in Polen is er het programma SME Clustering/Networking. Slovenië heeft in 2000 een driejarenprogramma voor de ontwikkeling van districten gelanceerd, waarbij meer dan 500 ondernemingen en 50 instellingen betrokken waren. In de Baltische staten zijn meer dan 130 proefprojecten en experimenten aan de gang. De Maltese lokale overheden hebben een strategie uitgestippeld ter ondersteuning van „sleuteldistricten”, in sectoren als gezondheid, oceanografie, informatietechnologie, luchtvaart en dienstverlening. Ook in de kandidaat-lidstaten zijn belangrijke initiatieven ontwikkeld, zoals in het Timisoara-district van Roemenië. In Bulgarije zijn in 2001, in het kader van het Phare-project „Capacity building for accelerated growth of the SME sector in Bulgaria”, vijf potentiële districten aangewezen. Om deze verder te ontwikkelen heeft het Bulgaarse ministerie van economische zaken een nationaal agentschap opgericht.

5.7 In Nederland is de districtbenadering indirect onderdeel van het regeringsbeleid en de regeringsprogramma's, terwijl in Oostenrijk specifieke beleidsmaatregelen zijn genomen om de banden tussen onderzoekinstellingen en de private sector nader aan te halen, om de regelgevings- en administratieve belemmeringen voor innovatie uit de weg te nemen en om specifieke districten en expertisecentra op te richten.

5.8 Een beleid ter ondersteuning van districten vergt echter ook een stelselmatige, geïntegreerde benadering die rekening houdt met de verbanden tussen de ondernemingen en tussen de industriesectoren, en de verbanden tussen de ondernemingen, de instellingen en de lokale overheden. Volgens deze benadering **zou de private sector de motor achter de initiatieven moeten zijn, terwijl de publieke sector de rol van bevorderaar en katalysator op zich zou moeten nemen.**

5.9 Het „districtsysteem” leidt tot verschillende fenomenen van **horizontale integratie tussen ondernemingen**, gaande van de betrekkingen tussen primaire en afgeleide ondernemingen tot *out-sourcing* aan toe. Dankzij deze integratie kan een **hoge mate van flexibiliteit** behouden blijven, maar kunnen ook, door de integratie van de productie, de typische schaalvoordelen van grote ondernemingen worden gerealiseerd. De zelfvoorzieningscapaciteit van het district, waarbij de productieketen wordt gefragmenteerd en iedere bewerking door een gespecialiseerd bedrijf wordt uitgevoerd, maakt een flexibel beheer van de productiekosten mogelijk, en zorgt ervoor dat de

productie gemakkelijker aan de behoeften van de markt kan worden aangepast.

5.10 Of de producten van het district succes hebben op de internationale markten hangt tevens af van de **innovatiecapaciteit en het voortdurend zoeken naar productverbeteringen**. E.e.a. wordt mogelijk gemaakt door de mededinging tussen de ondernemingen in het district en door de **interactie met de aldaar aanwezige universiteiten en/of hogescholen**. Dankzij deze synergie zijn zelfs technologisch gezien minder ontwikkelde sectoren, zoals de textiel- en kledingsector, concurrerend geworden.

5.11 Tot nu toe waren de **indicatoren** voor het bestaan van een district afgeleid van factoren als: de ondernemingsdichtheid, het specialisatieniveau van de sectoren en het percentage werknemers in de verwerkende industrie. Dit waren dus altijd kwantitatieve factoren, die in overeenstemming waren met het streven naar een „objectieve” besluitvorming. Er zou echter tevens moeten worden gekeken naar factoren als het economisch profiel, productinnovatie of gemeenschappelijke bedrijfsstrategieën van ondernemingen, en vooral ook naar het bestaan van een „netwerk”. Dit laatste element is immers van fundamenteel belang om het ontstaan van de districtstructuur te kunnen vaststellen en de toekomstige krachtpunten van het metadistrict aan te wijzen, ten einde een nauw verband tussen onderzoek en bedrijfsleven tot stand te brengen.

5.12 Op **EU-niveau** zouden tal van initiatieven kunnen bijdragen tot de ontwikkeling van Europese technologiedistricten. Er is echter **nog geen echt geïntegreerd beleid uitgekristalliseerd** ter bevordering van innovatieve netwerken van districten dat in overeenstemming is met de hernieuwde lancering van de Lissabonstrategie door de Europese Raad op 4 en 5 november 2004 en met het streven om de sociaal-economische structuur van kleine en middelgrote ondernemingen uit de oude en nieuwe lidstaten zo snel mogelijk in de uitgebreide interne markt te integreren.

5.13 Het Europa van de 15 lidstaten heeft **een reeks communautaire instrumenten** ontwikkeld die kunnen worden ingezet om de totstandkoming van netwerken van kennisdistricten te bevorderen. Deze instrumenten zijn met name te vinden in het regionaal beleid, het O&O-beleid, het ondernemingen- en innovatiebeleid, het beleid inzake de informatiemaatschappij en het beleid inzake opleidingen.

5.13.1 **Regionaal beleid.** Dankzij een aanzienlijke hoeveelheid financiële middelen uit de Structuurfondsen heeft het beleid voor onderzoek en innovatie een bijzondere impuls gegeven aan het regionaal beleid, via de innovatieve acties krachtens art. 10 van het EFRO, het RIS-programma (regionale innovatiestrategieën) en communautaire initiatieven als Interreg III — C. Op hun beurt bieden het Europees Investeringsfonds en de Europese Investeringsbank met het „Groeï-initiatief” mogelijkheden voor het MKB om innovatieve netwerken op te zetten.

⁽¹⁷⁾ Met een minimumoppervlakte van 25 000 m² en een beheersmaatschappij voor de infrastructuur en de ondernemingen. De publieke en private sector werken daarbij samen. Helaas ontbreken banken en financiële instellingen.

⁽¹⁸⁾ NGO – niet-gouvernementele organisatie

⁽¹⁹⁾ Bron: Janos Toth, lid van het EESC

⁽²⁰⁾ PGK: Pannon Gazdasági Kezdeményezés.

5.13.2 Europees O&TO-beleid. Het zesde kaderprogramma voor onderzoek en ontwikkeling 2002-2006 is een belangrijke bron voor mogelijke steun aan de ontwikkeling van kennisdistricten, met name in de context van:

- de nieuwe instrumenten van geïntegreerde projecten en van de *excellence*-netwerken, t.b.v. de doelstellingen die zijn aangegeven in de horizontale thematische prioriteit voor het MKB;
- de nieuwe maatregel „Onderzoek en innovatie”;
- de Marie Curie-beurzen voor ondernemingen, zoals voorzien in het tweede specifieke programma;
- het ERA-NET coördinatieschema;
- de actie Wetenschap en *governance* t.b.v. de technologische verkenning.

5.13.3 Daarnaast voorziet het actieplan „Meer onderzoek voor Europa: naar 3 % van het BBP” in een reeks nieuwe acties op nationaal/Europees niveau. Ook in het kader van de toegepaste diensten van het Galileo-programma voor radionavigatie en plaatsbepaling per satelliet zullen initiatieven kunnen worden ontwikkeld ter ondersteuning van de Europese kennisdistricten.

Maar zoals is gebleken uit recente rapporten, met name het rapport over de deelname van het MKB aan het programma, is de toegang daartoe voor deze bedrijven ernstig bemoeilijkt, vooral in de nieuwe lidstaten. ⁽²¹⁾

5.13.4 Ondernemingenbeleid. In het kader van het ondernemingen- en innovatiebeleid zij met name gewezen op de volgende activiteiten en programma's:

- het programma Innovatie en MKB;
- het RITTS-programma (regionale strategieën voor innovatie en technologieoverdracht);
- de TRIP-projecten (voor transregionale innovatie);
- het proefproject PAXIS, voor de oprichting en ontwikkeling van netwerken van innovatieve ondernemingen, en andere nog lopende proefprojecten, ter ondersteuning van de ontwikkeling van sectorale netwerken van industriedistricten;
- het netwerk van Euro Info Centres (EIC).

5.13.5 Van de initiatieven die door DG Ondernemingen worden beheerd, zijn de initiatieven voor de ontwikkeling van netwerken van districten en het IDAbc-programma ten behoeve van ondernemingen en netwerken van ondernemingen, van

⁽²¹⁾ Zie het perscommuniqué van Cordis over de wens van de EU om de participatie van het MKB aan het 6e KP te vergroten (14-1-2005); zie ook Europese Commissie, „Five year assessment of its research & development” (17-1-2005).

bijzonder belang. In het kader van de gezamenlijke acties voor duurzame ontwikkeling van DG Milieu, is met name de samenwerking tussen industriedistricten op het gebied van EMS/EMAS-certificaten (Eco-Management and Audit Scheme), die op regionaal niveau worden gefinancierd, het vermelden waard.

5.13.6 Beleid inzake de informatiemaatschappij. In het kader van eEurope 2005 — en met name de initiatieven eGovernment, eBusiness, eCommerce, eProcurement, Breedbandnetwerken, eInclusion en Go digital — kunnen tal van projecten ter ondersteuning van districtnetwerken worden opgezet.

5.13.7 Beleid inzake onderwijs en opleiding. Verschillende maatregelen van de programma's Socrates en Leonardo kunnen worden ingezet t.b.v. opleidingsacties voor de netwerken van kennisdistricten. Vergelijkbare initiatieven zijn denkbaar in het kader van de programma's eLearning en eEurope 2005.

6. Naar een nieuwe strategische benadering van het EU-beleid voor de kennisdistricten

6.1 Tijdens de Europese voorjaarsstop van 2004 is benadrukt dat „maatregelen op Europees niveau slechts een deel zijn van datgene wat nodig is om de Lissabon-strategie tot een succes te maken; door de lidstaten moeten nog talrijke hervormingen en investeringen worden doorgevoerd”. ⁽²²⁾ Dit is nog eens bevestigd tijdens de Europese Raad van 4 en 5 november 2004, toen het Wim Kok-rapport werd gepresenteerd ⁽²³⁾.

6.2 De belangrijkste uitdagingen liggen op drie strategische gebieden, die van fundamenteel belang zijn voor groei:

6.2.1 De ontwikkeling van transnationale kennisnetwerken: onder meer door gebruik te maken van het communautaire groei-initiatief en prioriteit te verlenen aan investeringen in onderzoek, innovatie en levenslang leren. Een ander belangrijk element is de vaststelling en totstandbrenging van nieuwe beroepsprofielen, door meer gebruik te maken van de instrumenten die het zesde kaderprogramma biedt voor netwerk-samenwerking.

6.2.2 De versterking van het mondiale concurrentievermogen en de milieuduurzaamheid: onder meer door de ontwikkeling van breedbandcommunicatie en hogesnelheidsnetwerken, die noodzakelijk zijn voor onderzoek en innovatie (Geant), de proefprojecten van het Galileo-programma en de ontwikkeling van initiatieven in het kader van eEurope 2005.

⁽²²⁾ Verslag van de Commissie voor de voorjaarsbijeenkomst van de Europese Raad - „Lissabon” waarmaken. Hervormingen voor de uitgebreide Unie”, COM(2004) 29 def. van 20 februari 2004.

⁽²³⁾ Zie voetnoot 2 voor de volledige referentie.

6.2.3 De versterking van het zogenaamde „nabuschapsbeleid” ⁽²⁴⁾ van het uitgebreide Europa: dit moet zijn gericht op het opwekken van een meer structurele en duurzame synergie met de bureaus van het nieuwe Europa, met het oog op de totstandbrenging van een ruimte van welvaart en veiligheid, door samenwerkingsverbanden aan te knopen op gevoelige gebieden als het beheer van gemeenschappelijke grenzen, de controle op de migratiestromen en de bestrijding van de georganiseerde misdaad.

6.3 In alle landen van de Unie, maar met name in de nieuwe lidstaten, groeit het besef van het belang van netwerken van districten en industriële clusters, als belangrijke elementen om het concurrentievermogen en de productiviteit te versterken, om het werkgelegenheidsbeleid en de kwaliteit van de arbeid te verbeteren, en om de ontwikkeling van het MKB te bevorderen.

6.4 Het EESC acht het zaak dat ook op EU-niveau een geïntegreerd beleid wordt ontwikkeld ter bevordering van een **Europees platform** dat het ontstaan van de nieuwe Europese netwerken van op kennis gebaseerde metadistricten moet ondersteunen.

6.5 Het is ervan overtuigd dat deze nieuwe, op kennis gebaseerde metadistricten de sleutel tot het succes op de wereldmarkt zullen zijn, enerzijds omdat zij het MKB een betere toegang kunnen garanderen tot topexpertise, moderne gezamenlijke diensten en nieuwe kennisinfrastructuren; anderzijds omdat zij de kwaliteit van het bedrijfsmanagement verbeteren en de werknemers bewuster maken van de mogelijkheid en hun betrokkenheid vergroten.

6.6 Volgens het EESC zou de oprichting van een **Europees platform voor districten** borg staan voor de samenhang, transparantie en toegankelijkheid, waar zowel het MKB als de oude en nieuwe lidstaten alsmede de kandidaat- en buurlanden bij gebaat zouden zijn.

6.7 Dit **Europees platform voor districten** zou het beleid van de verschillende DG's en de beschikbare instrumenten en communautaire acties kunnen coördineren.

6.8 Volgens het EESC zouden voor dit Europese platform voldoende middelen moeten worden uitgetrokken om de kritische massa tot stand te brengen die nodig is om het beleid van de Unie uit te voeren. De door het platform gecoördineerde acties die worden uitgevoerd in het kader van de Lissabon-strategie, zouden ongetwijfeld kunnen bijdragen tot de ontwikkeling van kleine en middelgrote bedrijven die over bijzonder veel „stilzwijgende kennis” beschikken; de communautaire initiatieven zouden deze kennis moeten kunnen codificeren en omvormen tot een gemeenschappelijk bezit, en moeten overdragen op Europese netwerken.

⁽²⁴⁾ Het proces van Barcelona voor het Middellandse-Zeegebied (sinds 1995); het stabilisatie- en associatieproces voor de westelijke Balkanlanden; de samenwerkings- en partnerschapsovereenkomsten met de landen van het Gemenebest van Onafhankelijke Staten (de voormalige Sovjet-Unie).

6.9 Het Europese platform voor districten zou een programmakader moeten bieden voor:

- nieuwe Europese netwerken van metadistricten voor specifieke industriële sectoren en, waar dat nodig is, de oprichting van technologische platforms, zoals in de biochemie, de ruimtevaart, de textielsector of de informatie- en communicatietechnologie;
- nieuwe initiatieven voor de ontwikkeling van een gemeenschappelijke strategische visie, om de Europese toekomstperspectieven te bestuderen op gebieden waar wordt geëxperimenteerd met innovatieve producten en processen, en wel door te anticiperen op potentiële ontwikkelingen;
- acties op het gebied van *strategic capacity building* van netwerken van districten in de oude en nieuwe lidstaten, kandidaat-lidstaten en aangrenzende landen;
- analyses van de relatie tussen de omvang van het metadistrict en het werkgelegenheidsbeleid;
- acties om de cultuuromslag van de werknemers in een district te bevorderen;
- uitwisseling van „goede netwerkpraktijken”, op basis van geharmoniseerde beoordelingscriteria, om een solide basis te leggen voor de ruimte voor onderzoek en innovatie in de uitgebreide Unie, met duidelijke en vergelijkbare impactbeoordelingen en *feedback*, ten einde een voldoende massa aan gecodificeerde en overdraagbare kennis bijeen te brengen;
- gezamenlijke opleidingsacties voor districtmanagers, ondernemers en financiële managers, in overleg met de politieke besluitnemers en hoge ambtenaren van de overheid, en met de functionarissen van de lokale en regionale overheden die eveneens belang hebben bij het opleidingsproces;
- oprichting van Jean Monnet-leerstoelen ⁽²⁵⁾ voor de nieuwe netwerken van kennisdistricten, en het uitschrijven van Europese prijzen voor de meest succesvolle en overdraagbare voorbeelden van Europese districten;
- totstandbrenging van een systeem van studiebeurzen voor aan het district verbonden technologen, om de aanwezigheid van onderzoekers en deskundigen op het gebied van technologische audits en marketing te financieren;
- zorgen voor een goede communicatie en informatie, met behulp van een interactieve portaalsite voor kennisdistricten;

⁽²⁵⁾ Tussen begin 1990 en oktober 2003 heeft DG Onderwijs en Cultuur circa 2.500 academische projecten over Europese thema's goedgekeurd, waarvan 82 Europese kernen, 601 leerstoelen en 1560 permanente cursussen en Europese modules. De oproepen tot het indienen van voorstellen worden jaarlijks gepubliceerd op http://europa.eu.int/comm/education/programmes/ajm/index_fr.html

- zorgen voor een gemakkelijke toegang tot expertise en projecten, met steun van de instituten van het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek, met name het Instituut voor technologische studie te Sevilla;
- toevoeging van een specifieke begrotingslijn voor de ontwikkeling van netwerken van kennisdistricten in het zevende kaderprogramma voor OTO&D;
- toevoeging van een actieprogramma ter ondersteuning van de ontwikkeling van districten, in het kader van het nieuwe cohesiebeleid voor de periode 2007-2013.

7. Conclusies en aanbevelingen

7.1 In alle ontwikkelde landen is een desindustrialisatieproces aan de gang; de toegevoegde waarde van de tertiaire sector heeft in de EU een hoogte van 70 % van het totale BBP bereikt (de resterende 22 % komt voor rekening van de industrie, 5 % voor de bouwsector, en 3 % voor de landbouw).⁽²⁶⁾ Dit verschijnsel moet niet worden aangemoedigd, omdat een groot deel van de toegevoegde waarde op diensten ten goede komt aan of voortkomt uit bedrijven⁽²⁷⁾: handel en vervoer (21,6 %), financiële diensten en zakelijke dienstverlening (27,2 %), overheidsdiensten (21,6 %).⁽²⁸⁾

7.1.1 Een beleid dat in staat is de districtcultuur te ondersteunen en verspreiden, kan er ongetwijfeld toe bijdragen dat de districten van zowel de oude als de nieuwe Europese lidstaten kunnen concurreren met landen waar de kosten van arbeid weliswaar veel lager zijn, maar waar er geen dialoog tussen de sociale partners is en waar het niet zo nauw wordt genomen met de hygiëne- en veiligheidsvoorschriften op de arbeidsplaats.

7.1.2 Volgens het EESC zou het nieuwe beleid meer gebruik moeten maken van het concurrentievermogen dat het gevolg is van de maatschappelijke verantwoordelijkheid in Europese bedrijven⁽²⁹⁾, die maakt dat alle actoren op de arbeidsmarkt bewust en serieus te werk gaan, de levertijden respecteren, een „eerlijke prijs”⁽³⁰⁾ vaststellen en een kundige, punctuele en seriëuze *after-sales* dienstverlening bieden.

⁽²⁶⁾ Bron: Eurostat, structuur van de bruto toegevoegde waarde, 2002.

⁽²⁷⁾ „According to the Bureau of Economic Analysis, every \$ 1 of final demand spent for a manufactured good generates \$ 0.55 of GDP in the manufacturing sector and \$ 0.45 of GDP in non-manufacturing sectors.” *Manufacturing in America: A Comprehensive Strategy to Address the Challenges to U.S. Manufacturers*; Department of Commerce, January 2004 (http://www.commerce.gov/DOC_MFG_Report_Complete.pdf) november 2004-MANUFUTURE . EUROPEAN COMMISSION

⁽²⁸⁾ Bron: Eurostat, ibidem.

⁽²⁹⁾ Zie het Groenboek over de sociale verantwoordelijkheid van bedrijven, COM(2001) 366 def. van 18-7-2001

⁽³⁰⁾ Het begrip „eerlijke prijs” is bevestigd door de staatshoofden en regeringsleiders tijdens de Europese Raad van Cardiff in 1998. „De milieukosten moeten in de productprijs worden verwerkt en mogen niet op de toekomstige generaties worden afgewenteld!” Een van de snelste manieren om de milieuovertuigingen in het beleid te integreren is om prijzen vast te stellen waarin de milieukosten van de producten en diensten zijn doorberekend, en om marktinstrumenten te gebruiken om positieve milieudoelstellingen na te streven.

7.2 Het EESC hoopt dat de middelen worden gevonden om de netwerkconfiguraties tussen de nieuwe districten te intensiveren, met name in de nieuwe lidstaten, ten einde een geïnformeerde, marktgedreven vraag te stimuleren.

7.3 Er zou een degressieve steun (gedurende 3 of 4 jaar) moeten worden verleend, ten behoeve van haalbaarheidsstudies, start-ups, netwerkmakelaarskosten, milieuduurzaamheid en testlaboratoria voor de certificatie.

7.4 Het technologisch kader en de sociale betrekkingen zijn zeer veranderlijk en vereisen dat op korte termijn nieuwe beroepsprofielen worden geschapen. Dit vraagt om instrumenten op het gebied van levenslang leren⁽³¹⁾, t.b.v.:

- netwerkmakelaars;
- deskundigen op het gebied van technologische marketing;
- gangmakers van innovatie en technologische overdracht;
- managers van metadistricten.

7.5 Op grond van haar eigen ervaringen hoopt het EESC dat in de metadistricten cursussen op het gebied van technologische innovatie zullen worden georganiseerd, waaraan wordt deelgenomen door publieke én private actoren uit de industrie, de arbeidswereld, universiteiten en banken. Daarnaast zouden beurzen kunnen worden uitgereikt voor stages en uitwisselingen tussen personeel uit de publieke sector en de privaatsector, en tussen het bedrijfsleven en universiteiten.

7.6 DG Innovatie, dat veel doet om de Europese ervaringen op het wereldtoneel te ondersteunen, zou meer steun moeten verlenen aan de lancering, monitoring en beoordeling van acties op het gebied van technologische verkenning en *benchmarking* (zowel tussen districten als transnationaal), ten einde de culturele basis en de informatie over de lopende veranderingen en de instrumenten om deze te beheersen, voortdurend aan te vullen.

7.7 Om de kredietverlening te vergemakkelijken — wat in alle lidstaten, maar met name in de nieuwe lidstaten een moeilijk punt blijft — zou een contactpunt kunnen worden geopend bij het EIF⁽³²⁾, dat met behulp van de bankgarantie-instrumenten waarover het beschikt, waarborgen zou kunnen verlenen voor het risicokapitaal dat door banken, financiële instellingen, consortia en coöperaties wordt verstrekt aan ondernemingen in de metadistricten.

⁽³¹⁾ Zie voetnoot 11

⁽³²⁾ Het Europees Investeringsfonds (EIF) is opgericht in 1994, en heeft twee doelstellingen: ondersteuning van netwerken en verbetering van de toegang van het MKB tot financiering. De aandeelhouders van het EIF zijn de EIB, de Europese Commissie en tal van Europese banken. Zeker de laatste jaren zet het EIF zich vooral in voor kredietverlening aan micro- en kleine bedrijven.

7.8 Het nieuwe kennisdistrict is, naar de mening van het EESC, tevens een ideale plaats om te experimenteren met de meest geavanceerde vormen van maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO), d.m.v. vormen van eOverheid en eBusiness, alsmede het nieuwe eBusiness2business. Deze zijn van fundamenteel belang voor de transnationale ontwikkeling van districtnetwerken, gesteund door de interoperationele netwerken IDAbc⁽³³⁾ en het programma eEurope 2005⁽³⁴⁾.

7.9 Het EESC acht het tevens van belang dat de Commissie een „thesaurus” van gemeenschappelijke nomenclatuur aanlegt, te gebruiken door alle districten die deelnemen aan communautaire programma's, naast een interactieve Europese databank, waarin alle districten zijn opgenomen, ingedeeld naar sector en activiteit.

7.10 Daarnaast zou binnen DG Ondernemingen een communautair centrum voor coördinatie en samenwerking tussen de verschillende districten en betrokken instellingen moeten worden opgericht. Dit centrum zou onder meer gidsen met goede praktijken kunnen opstellen en up-to-date kunnen houden, om deze op regionaal niveau te verspreiden.

7.11 De cultuur die ten grondslag ligt aan de maatschappelijke verantwoordelijkheid van ondernemingen, beschouwt de onderneming als een middelenbron voor de gemeenschap en verzet zich tegen de bureaucratie, die de kosten immers doet oplopen en de ondernemingszin betuigt. De lancering van een „Slid”-initiatief zou een waardevol instrument zijn om de met het Slim-programma⁽³⁵⁾ opgedane ervaringen tot de districten uit te breiden.

⁽³³⁾ Advies CESE 1610/2003 van 10-12-2003, rapporteur: Pezzini (in PB C 80 van 30-3-2004). Netwerkvorming over de grenzen heen door gebruikmaking van informatietechnologieën (IT) is een essentieel instrument geworden om overheidsdiensten dichter bij elkaar te brengen en hun gezamenlijk streven naar een modern, groter en veilig Europa te ondersteunen. Studies van de Commissie bevestigen dat de investeringen op dit gebied een nieuwe positieve economische dynamiek op gang brengt (met een hoog rendement). Een communautair initiatief op dit gebied is het programma voor gegevensuitwisseling tussen overheidsdiensten („Interchange of Data between Administrations” - IDA), dat de Commissie in 1993-1995 heeft gelanceerd met IDA I (1995-1999). In de periode 1999-2004 was IDA II operationeel, met een budget van 127 miljoen euro aan communautaire middelen. Ongeveer 60 procent hiervan is gebruikt voor sectorale projecten van gemeenschappelijk belang, en de rest voor horizontale maatregelen, gericht op de interoperabiliteit en optimale toegankelijkheid van de trans-Europese netwerken.

⁽³⁴⁾ eEurope 2005: Een informatiemaatschappij voor iedereen. Actieplan van de Europese Raad van Sevilla – 21 en 22 juni 2002. Samenvatting: Het doel van dit actieplan is een gunstig klimaat scheppen voor particuliere investeringen en nieuwe werkgelegenheid, de productiviteit verhogen, de overheidsdiensten moderniseren en iedereen de kans geven aan de wereldwijde informatiemaatschappij deel te nemen. eEurope 2005 is daarom gericht op het stimuleren van veilige diensten, toepassingen en inhoud die gebaseerd zijn op een op grote schaal beschikbare breedbandinfrastructuur.

⁽³⁵⁾ Het SLIM-programma werd gelanceerd aan het begin van de jaren '90, op initiatief van DG XXIII, met als doel de administratieve rompslomp voor micro- en kleine bedrijven te vereenvoudigen. Uit de ervaringen met SLIM is het BEST-programma voortgekomen.

7.12 Ook zou het volgens het EESC nuttig zijn een helpdesk op te richten die advies en assistentie verleent op het gebied van de intellectuele eigendom, naast een aantal andere diensten t.b.v. districten, die steeds meer een onderdeel worden van de Europese netwerken en de wereldmarkt.

7.13 Het is zaak, de deelname van districten aan prenormatieve en conormatieve projecten t.b.v. de technologische ontwikkeling in het kader van CEN, Cenelec, ETSI en Normapme, mogelijk te maken.⁽³⁶⁾

7.14 Het EESC acht het van belang dat in het kader van het vijfde meerjarenprogramma voor ondernemingen en ondernemerschap (voor de periode 2007/2013)⁽³⁷⁾, rekening wordt gehouden met het bestaan en de behoeften van industriedistricten.

7.15 Naar de mening van het EESC, dat zich hiervoor onder andere baseert op de ervaringen van de laatste jaren en met name na de Europese Raden van Lissabon, Barcelona en Sevilla, zou het zeer wenselijk zijn een Europees platform voor een permanente dialoog op te richten, ingedeeld naar sector en activiteit, en bestaande uit districtmanagers, overheden, sociale partners en vertegenwoordigers van de financiële instellingen, onderzoeksinstellingen en NGO's.

7.15.1 Het EESC vindt dat moet worden nagedacht over de communautaire erkenning van de Europese netwerken van op kennis gebaseerde metadistricten, ten einde:

- uitwisselingen, zowel binnen als buiten de interne markt, te vergemakkelijken;
- ondernemingen uit verschillende landen de mogelijkheid te geven hun middelen te bundelen;
- de districten een echte Europese stempel te geven, en hen rechtstreeks toegang tot de Europese programma's en initiatieven te bieden;
- een evaluatie, monitoring en benchmarking van de Europese districtnetwerken uit te voeren.

7.15.2 In dit verband acht het EESC het wenselijk dat op basis van onderhavig advies een openbare hoorzitting wordt georganiseerd, waaraan zal kunnen worden deelgenomen door bestaande districten en betrokken organisaties op de verschillende territoriale niveaus, met als doel de grensoverschrijdende samenwerking aan te moedigen, en meer aandacht te geven aan:

- de politieke voordelen: de ontwikkeling van de grensoverschrijdende economische samenwerking bevordert de Europese integratie en de prestaties op de wereldmarkt;

⁽³⁶⁾ Europees normalisatiecomité (CEN); Europees comité voor elektrotechnische normalisatie (Cenelec); Europees instituut voor telecommunicatienormen (ETSI); Normalisatie voor midden- en kleinbedrijf (Normapme).

⁽³⁷⁾ Zie COM(2004) 781 def. van 7-12-2004 en CESE 245/2005.

- de voordelen op het stuk van de vereenvoudiging: nieuwe formaliteiten voor de toegang tot kennis, financiële en productiemiddelen;
- de economische voordelen voor het concurrentievermogen: de Europese kennisdistricten (EKD) zouden een Europees consortium kunnen vormen dat een Europees kwaliteitslabel draagt;
- de voordelen op het zeer ruime en interessante gebied van de publiek-private samenwerking (PPS): de nieuwe districten zouden zowel particuliere ondernemingen moeten omvatten als lokale overheden, omdat deze laatste een belangrijke rol kunnen spelen als katalysator en als aandrager van nieuwe voorstellen;
- de voordelen van de integratie tussen bedrijfsleven/universiteiten/onderzoek doordat op systematische wijze gebruik kan worden gemaakt van de nieuwe technologische mogelijkheden en innovaties.

7.15.3 Het EKD-consortium zou de ondernemingsgeest en MVO moeten stimuleren, evenals de ontwikkeling van nieuwe activiteiten, acties op het gebied van levenslang leren en grensoverschrijdende partnerschappen. Het zou aan de volgende vereisten moeten voldoen:

- het zou vrij en gemakkelijk toegankelijk moeten zijn, zowel voor natuurlijke als voor rechtspersonen (publieke en private);
- het zou eenvoudig en flexibel moeten zijn en moeten kunnen worden aangepast aan de verschillende behoeften;
- het zou evolutief en „elastisch” moeten zijn, om aan de marktevolutie te kunnen worden aangepast;
- het zou een Europese structuur moeten zijn, waaraan wordt deelgenomen door een groot aantal lidstaten en geassocieerde landen. ⁽³⁸⁾

7.15.4 Aard — het EKD-consortium zou een privaatrechtelijk karakter moeten hebben, en dus geen openbare aanbestedingen mogen uitschrijven.

Brussel, 6 april 2005

7.15.5 Opzet — het EKD-consortium zou moeten beantwoorden aan de criteria voor de oprichting van consortia, die aan het zesde kaderprogramma voor O&TO kunnen deelnemen; het zou voor een periode van vijf jaar (hernieuwbaar) ⁽³⁹⁾ moeten worden opgericht, en onderdeel moeten zijn van een speciaal EKD-platform binnen de Europese Commissie.

7.15.6 Rechtsstatus — de coördinator van het EKD zou als enige bevoegd moeten zijn om de contacten met de communautaire instellingen te onderhouden, net als het geval is bij de geïntegreerde projecten en *excellence*-netwerken van het OTO-kaderprogramma.

7.16 Tot slot is het EESC van mening dat de opgedane ervaring met districten en de huidige focus op de op kennis gebaseerde metadistricten, uitstekende mogelijkheden bieden voor:

- groei van de werkgelegenheid;
- het verbeteren van de sociale verhoudingen op de arbeidsmarkt;
- het vergroten van de beroeps capaciteiten van werknemers, op alle niveaus;
- het verbeteren van de veiligheid en hygiëne op de werkplaats;
- het ontwikkelen en uitbreiden van ethische en milieucertificaten (ISO 14.000 en EMAS);
- het oplossen van de problemen i.v.m. de kredietverlening en de impact van Bazel II;
- het verbeteren van de kwaliteit en het commercieel succes van in Europa gefabriceerde producten;
- het ondersteunen en uitbreiden van de exportmogelijkheden;
- het vergroten van de greep van de arbeid, arbeiders en ondernemingen op de bureaucratie.

7.17 Om de hierboven uiteengezette redenen dient de ontwikkeling van het metadistrict op lokaal, nationaal en Europees niveau te worden gesteund en aangemoedigd.

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

Anne-Marie SIGMUND

⁽³⁸⁾ Zie het kaderprogramma voor O&TO

⁽³⁹⁾ De beperkte geldigheidsduur is noodzakelijk om ieder gevaar van „verstarring” van districten die zichzelf niet vernieuwen, te voorkomen.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Het toerismebeleid in de EU sinds de uitbreiding”

(2005/C 255/02)

Op 1 juli 2004 heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde, besloten een advies op te stellen over „Het toerismebeleid in de EU sinds de uitbreiding”

De gespecialiseerde afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 16 maart 2005 goedgekeurd. Rapporteur was de heer MENDOZA.

Het Comité heeft tijdens zijn op 6 en 7 april 2005 gehouden 416e zitting (vergadering van 6 april) het volgende advies uitgebracht, dat met 83 stemmen vóór en 4 stemmen tegen, bij 5 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1 In het kader van de initiatieven die het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft ontplooid om zijn standpunt te bepalen en voorstellen te formuleren t.a.v. de toeristische sector wordt thans een advies opgesteld dat rekening houdt met de nieuwe situatie in de EU na de uitbreiding en aandacht besteedt aan de ontwikkelingen tot dusver en in de komende jaren.

1.2 Het Comité heeft al eerder advies uitgebracht over diverse onderwerpen die verband houden met toerisme, maar dit is de eerste keer dat de gevolgen en vooruitzichten van de nieuwe Europese context voor de toeristische sector onder de loep worden genomen en, wat belangrijker is, de eerste keer dat hier leden van de nieuwe lidstaten bij zijn betrokken.

1.3 Zonder de vroegere adviezen ter discussie te stellen of iets af te doen aan het werk dat hiervoor is verricht dient gezegd te worden dat de nieuwe situatie behalve nieuwe vooruitzichten ook diverse risico's en kansen met zich meebrengt voor zowel heel Europa als voor de verschillende landen waar het hier om gaat: de oude en de nieuwe lidstaten.

1.4 Met het opstellen van dit advies heeft het Comité zich open willen stellen voor de informatie, de overwegingen en de voorstellen van met name de nieuwe lidstaten, zonder echter zijn eerder ingenomen standpunten te verloochenen. Tijdens de hoorzitting in Katowice (Polen) heeft het Comité verscheidene, zeer waardevolle bijdragen ontvangen van zowel de oude als de nieuwe lidstaten van de Unie, die toerisme eensgezind beschouwen als een bron van economische, culturele en maatschappelijke rijkdom, als een bijdrage aan het Europa van de burgers en, derhalve, aan de Europese eenwording. Gezien de recente en de toekomstige uitbreiding, die meer contact tussen volkeren en een grotere kennis van elkaars cultuur noodzakelijk maakt, wint deze nog aan belang en aan urgentie. Naarmate de Unie groter wordt, zal dit noodzakelijke streven naar Europese eenwording nog hoger op de agenda komen te staan als een vereiste waaraan ook de nieuwe lidstaten moeten voldoen. De mensen die zich als toeristen naar andere plaatsen in de Unie begeven, zijn ongetwijfeld de hoofdrolspelers en grootste pleitbezorgers van deze Europese eenwording.

1.5 In het onderhavige advies wordt niet ingegaan op de huidige situatie en vooruitzichten van de toeristische sector in

elk land, maar worden de gemeenschappelijke aspecten van een eventueel toekomstig Europees toerismebeleid geanalyseerd en maatregelen bestudeerd en voorgesteld die ertoe kunnen bijdragen dat het toerisme in alle landen de grote aanjager van duurzame sociaal-economische ontwikkeling wordt.

1.6 De Europese grondwet is een nieuw fenomeen waarmee rekening moet worden gehouden in alle analyses van de betrekkingen tussen de landen onderling en met de Europese instellingen. In het onderhavige advies wordt nagegaan in welke mate de uitbreiding gevolgen heeft voor het toerisme als geheel en hoe de Europese grondwet als nieuw ijkpunt een positieve of negatieve uitwerking kan hebben op de ontwikkeling van deze fantastische groeimotor die het toerisme in Europa en in heel de wereld is. Kortom, het is interessant de mogelijke onderdelen van een Europees toerismebeleid aan een nader onderzoek te onderwerpen.

1.7 Het is met name door middel van de betrekkingen tussen de verschillende volkeren van Europa, tussen de burgers van deze politieke, economische en sociale werkelijkheid genaamd „Europa”, dat het toerisme kan bijdragen tot een betere kennis van alle volkeren en, bijgevolg, tot de totstandbrenging, cohesie en versterking van het nieuwe Europa.

1.8 Er zij op gewezen dat het toerisme momenteel moeilijke tijden doormaakt als gevolg van diverse factoren als het internationale terrorisme en de daaruit voortvloeiende beveiligingseisen, die de vrijheid niet mogen aantasten, de mondiale economische crisis en de gevolgen daarvan voor de reisbereidheid, in ieder geval over lange afstanden. Toerisme is, en blijft in de toekomst wellicht, een instrument van wereldvrede.

1.9 Het toerisme moet — overall en met name in Europa — uitgaan van de ontwikkeling van de echte culturele waarden van zowel de gastlanden als de landen van herkomst van de toeristen. De kennismaking met elkaars gewoonten en culturen, het wederzijds begrip, de waardering voor de verschillende aspecten van de lokale omgeving (milieu, erfgoed, maatschappelijke aspecten) kunnen en moeten bijdragen tot de eenwording van Europa, tot een wereld waar solidariteit en respect voor elkaar vooropstaan.

2. Toerismebeleid in de Europese Unie

2.1 Elementen voor een algemene discussie over een toekomstig toerismebeleid in de EU-25.

2.1.1 Het toerismebeleid in de Europese Unie en in de Europese grondwet: Het toerisme maakt weliswaar niet direct deel uit van het gemeenschappelijk beleid van de Europese Unie, maar tal van Europese instellingen nemen maatregelen en ontplooiën activiteiten die vanwege hun transversale karakter van invloed zijn op het toerisme. Ook is het toerisme voor hen een instrument om diverse belangrijke doelstellingen van de EU — duurzame ontwikkeling, werkgelegenheid, economische en sociale cohesie — te verwezenlijken. Kortom, toerisme draagt bij tot een betere levenskwaliteit voor de Europese burgers.

2.1.2 Artikel III-281 van afdeling 4 „Toerisme” van de Europese grondwet gaat nader in op het toerismebeleid van de EU:

„1. De Unie zorgt voor aanvulling van het optreden van de lidstaten in de toerismesector, met

name door bevordering van het concurrentievermogen van de ondernemingen van de Unie in die sector. In dit verband is het optreden van de Unie gericht op:

- a) het bevorderen van een klimaat dat gunstig is voor de ontwikkeling van bedrijven in deze sector;
- b) het stimuleren van de samenwerking tussen de lidstaten, met name door uitwisseling van goede praktijken.

2. Bij Europese wet of kaderwet worden de bijzondere maatregelen vastgesteld ter aanvulling van de acties die in de lidstaten worden ondernomen om de in dit artikel genoemde doelstellingen te verwezenlijken, met uitzondering van enige harmonisatie van de wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten.”

2.1.2.1 In artikel I-17 wordt toerisme genoemd als terrein waarop de Unie ondersteunend, coördinerend of aanvullend kan optreden.

„De Unie is bevoegd om ondersteunend, coördinerend of aanvullend op te treden. De gebieden voor dat optreden zijn, wat hun Europese dimensie betreft:

- a) bescherming en verbetering van de volksgezondheid;
- b) industrie;
- c) cultuur;
- d) toerisme;
- e) onderwijs, jeugd, sport en beroepsopleiding;
- f) civiele bescherming;
- g) administratieve samenwerking.”

2.1.3 Hoewel in deze bepalingen van de grondwet wordt erkend dat toerisme van economisch belang is en via de ondernemingen in deze sector welvaart kan genereren, is een gemeenschappelijk Europees beleid op dit vlak absoluut niet aan de orde; wél zijn maatregelen ter aanvulling en coördinatie van het nationale beleid mogelijk. Ook wordt duidelijk gesteld

dat het niet de bedoeling is regels uit te vaardigen om het beleid op dit terrein te harmoniseren. Volgens het Comité vormt dit geen belemmering maar eerder een stimulans om vast te stellen wat de kenmerken van een Europees toerisme-model zijn.

2.1.3.1 Men had in het Verdrag tot vaststelling van een Europese grondwet voor een meer interventionistische aanpak op het gebied van het toerisme kunnen kiezen, maar na nadere beschouwing en analyse van de in de grondwet voorgestelde tekst is het oordeel toch overwegend positief en kan worden gezegd dat de tekst in lijn is met de rest van de grondwet. De tekst over toerisme effent het pad voor een permanent streven naar verwezenlijking van de hoofddoelstellingen, nl. een grotere rol en betere kwaliteit van het toerisme. Het Comité zal zich hiervoor, samen met andere instellingen en instanties in de branche, blijven inzetten.

2.1.4 Het onderhavige advies beoogt geen overzicht of analyse te geven van het beleid dat door elke lidstaat van de Unie op het gebied van toerisme wordt gevoerd en dat in meerdere of mindere mate „Europees” dan wel „nationalistisch” van aard kan zijn; ook de verschillende vormen van toerisme in Europa worden hier niet besproken. Zoals het Comité al eerder heeft geconstateerd, heeft het toerisme zijn wortels in de lokale en regionale structuur en wordt vandaaruit de stap gezet naar het nationale en internationale niveau. Uit de waardevolle en steekhoudende opmerkingen die tijdens de hoorzitting in Katowice zijn gemaakt kan worden geconcludeerd dat de situatie op het gebied van toerisme van land tot land verschilt en dat elk land, elke regio en elke plaatselijke gemeenschap eigen strategische keuzes maakt ten aanzien van het heden en de toekomst.

2.1.5 In dit advies wordt evenmin een waardeoordeel geveld over de vele verschillende benaderingen. Wél wordt geconstateerd dat sommige landen min of meer bereid zijn tot samenwerking, terwijl andere landen enkel oog hebben voor hun concurrentiepositie op de markt.

2.2 „De uitbreiding in toeristisch opzicht”: de invloed van de uitbreiding van de Europese Unie op de toeristische sector.

2.2.1 Met de uitbreiding van de Europese Unie is een nieuwe situatie ontstaan die zeer zeker nieuwe kansen met zich meebrengt voor Europa als geheel en natuurlijk ook voor alle lidstaten van het eerste uur, de recent toegetreden landen en de kandidaat-lidstaten afzonderlijk.

Deze kansen kunnen vanuit verschillende oogpunten worden bekeken:

2.2.1.1 Aanbod: Het spreekt voor zich dat met de uitbreiding ook het toch al niet onaanzienlijke toeristische aanbod in Europa flink is toegenomen. Zo is niet alleen het aantal toeristische bestemmingen gestegen, maar hebben deze bestemmingen ook meer toegevoegde waarde gekregen vanwege hun cultuur, erfgoed of natuur. Tijdens de hoorzitting in Katowice werd duidelijk dat deze toename van het toeristisch aanbod in de nieuwe lidstaten de meest uiteenlopende vormen aanneemt, gaande van natuur- en cultuurtoerisme tot zelfs ervaringen met „industriële” toerisme. Deze stijging van het aanbod zal de

concurrentiepositie van de toeristische sector in Europa zowel intern als ten opzichte van landen in Amerika, Azië en de rest van de wereld, versterken. De nieuwe lidstaten willen hun toeristisch aanbod uitbreiden omdat het een essentieel instrument is om de toeristische sector, en daarmee ook de economie, van hun land te ontwikkelen. Hoewel dit streven naar groei absoluut gerechtvaardigd en wenselijk is, mag niet worden vergeten dat er ook grenzen zijn aan de groei, dat het groeitempo houdbaar moet zijn om het behoud van sociale, economische en milieuwaarden in de toekomst te waarborgen. De — positieve en negatieve — ervaringen van andere landen met de ontwikkeling van het toerisme moeten een element van waakzaamheid en trefzekerheid aanbrengen in het ontwikkelingsmodel voor nieuwe toeristische bestemmingen.

2.2.1.2 Vraag: De stijging van de vraag in de toerismesector sinds de uitbreiding van de EU heeft ongetwijfeld te maken met drie belangrijke factoren. Enerzijds is het aantal EU-burgers dat andere plaatsen, andere landen van de EU (die tot voor kort slecht toegankelijk waren, hetzij omdat zij geen deel uitmaakten van de EU en het derhalve niet gemakkelijk was om te reizen, hetzij omdat het voor de inwoners van EU-lidstaten niet gemakkelijk was om naar de landen te reizen die er nog geen deel van uitmaakten), wil leren kennen, toegenomen. Anderzijds zal de verwachte stijging van de levensstandaard in de nieuwe lidstaten ertoe leiden dat hun inwoners sneller geneigd zullen zijn om te reizen. Bovendien zullen de nieuwe en verbeterde vervoersinfrastructuur en verkeersverbindingen er naar verwachting toe leiden dat reizen en toerisme evenals verplaatsingen om beroepsredenen of voor sportieve doeleinden aantrekkelijker worden, waardoor het aantal reizen toeneemt en de bijbehorende toeristische branche groeit.

2.2.1.3 Markt: Als gevolg van de toename van vraag en aanbod na de uitbreiding van de EU zal de toeristische markt groter en sterker worden. Dit zal ongetwijfeld positieve invloed hebben op de economie van de EU, waarvan het toerisme als sector met vele groei mogelijkheden deel uitmaakt. Het is moeilijk te voorspellen welk effect de groei van de markt zal hebben op de prijzen in de toeristische sector, op de omzet en op het rendement van de bedrijven, maar alles wijst erop dat er meer positieve dan negatieve gevolgen zullen zijn. Door de uitbreiding van de markt zal de concurrentie ongetwijfeld toenemen, maar wil deze toename op grote schaal als positief worden beoordeeld en een multipliereffect hebben, dan moet zij gebaseerd zijn op een betere concurrentiepositie van de Europese toeristische ondernemingen en bestemmingen.

2.2.2 Om ervoor te zorgen dat de uitbreiding ook nieuwe en grote kansen biedt aan een dermate belangrijke branche moeten diverse beginselen, criteria en gemeenschappelijke regels in acht worden genomen die de algemene levensvatbaarheid van de sector alsook de sociaal wenselijke toekomst ervan waarborgen. Deze criteria zijn sinds de Top van Lissabon, waar een op vier grote doelstellingen gerichte strategie (duurzaamheid, kennismaatschappij, werkgelegenheid en sociale samenhang) werd uitgestippeld, algemeen bekend.

2.2.2.1 Duurzaamheid: Reeds in een eerder advies, getiteld „Een voor iedereen toegankelijk en sociaal duurzaam toerisme”⁽¹⁾, heeft het Comité, in navolging van andere internationale en Europese instellingen als de Europese Commissie en het Europees Parlement, gewezen op de algemene voorwaarden

van duurzaamheid waaraan het Europese toerisme moet voldoen om tot een evenwichtige ontwikkeling te komen en op lange termijn welvaart te creëren. De 100 initiatieven die in dit advies worden genoemd, zijn een concrete opsomming van elementen die duurzaamheid helpen verwezenlijken.

De verleiding van nieuwe lidstaten om het toerisme op een hoger plan te brengen door het toeristisch aanbod te vergroten moet zowel in absolute termen als in termen van groeitempo, dat vanuit economisch, sociaal en milieuoogpunt verantwoord moet zijn, aan banden worden gelegd. De eis van duurzaamheid in de toeristische sector is moeilijk te verwezenlijken omdat er constant tegenstrijdigheden zijn en er door de betrokkenen in deze branche niet altijd even consequent wordt omgegaan met de criteria waaraan de toepassing van het duurzaamheidsbeginsel moet voldoen.

2.2.2.2 Kennismaatschappij: Toerisme kan op een zeer positieve wijze bijdragen aan de verwezenlijking van deze doelstelling van de Lissabon-strategie; de activiteit op zich is immers gebaseerd op de kennismaking met andere culturen, de verplaatsing om andere oorden te leren kennen en het contact met andere sociale en culturele gewoonten en situaties. Het leerproces bij jongeren wordt in belangrijke mate gestimuleerd wanneer zij als toerist rondreizen, wanneer zij omgaan met andere mensen in een andere omgeving, wanneer zij zich meer openstellen, tolerant en solidair zijn. Kennis verwerven is niet alleen een academische aangelegenheid maar ook een kwestie van ervaring opdoen, onder willekeurige omstandigheden en op een willekeurige leeftijd. Toerisme is hierbij een belangrijk hulpmiddel.

Informatie- en communicatietechnologieën dragen op een essentiële manier bij tot zowel de productie als de consumptie van toeristische producten en zonder enige twijfel dragen zij er ook toe bij dat het toerisme een concurrerende branche is, die voor iedereen toegankelijk is.

2.2.2.3 Werkgelegenheid: Volgens de Lissabon-strategie zou Europa de komende jaren een voortrekkersrol moeten spelen wat betreft de toename — zowel in kwalitatief als kwantitatief opzicht — van de werkgelegenheid. Het lijkt geen twijfel dat het toerisme, dat 5 % — en in sommige lidstaten zelfs 10 % — van het BBP en de werkgelegenheid in Europa voor zijn rekening neemt, zowel in kwalitatief als kwantitatief opzicht een bron van werkgelegenheid in de EU-25 is. Met het oog op sociaal duurzame werkgelegenheid is het echter noodzakelijk dat zowel de oude als nieuwe banen in het toerisme aan basisvoorwaarden voldoen voor wat betreft kwaliteit, stagemogelijkheden, stabiliteit van het werk en met name de erkenning van de rechten van deeltijdwerkers of tijdelijke arbeidskrachten.

2.2.2.4 Sociale cohesie: Toerisme is een uitstekend instrument om sociale cohesie tot stand te brengen (men maakt immers kennis met andere situaties dan de eigen situatie) en is daarom het middel bij uitstek om invulling te geven aan de burgerschapsgedachte in de EU-25. Wanneer men samen met anderen dezelfde doelstellingen nastreeft, moet men elkaar ook kennen. Toerisme maakt dit mogelijk. Toeristisch verkeer bevat na de uitbreiding van de EU ook een element van sociale vooruitgang omdat naar meer sociale samenhang tussen alle Europese volkeren wordt gestreefd.

(¹) PB C 32 van 5.2.2004

3. Algemene analyse van het toerismebeleid in de EU-25

3.1 De hamvraag luidt: is er een plaats weggelegd voor het toerismebeleid in de algemene ontwikkeling van een globaal economisch en industriebeleid voor de Europese Unie? Het antwoord hierop moet „ja” zijn, en is ook „ja” indien wij onder toerismebeleid alle criteria, doelstellingen en instrumenten verstaan die ervoor zorgen dat het Europees toerisme een betere concurrentiepositie krijgt, meer welvaart genereert en aan duurzaamheid wint. Zoals gezegd in de Europese ontwerpgrondwet, gaat het hier om acties die de andere Europese beleidslijnen ondersteunen, coördineren of aanvullen.

3.2 Onderdelen van een industriebeleid die van toepassing zijn op de toerismesector: sommige elementen van het toerismebeleid zijn mogelijksterwijs afkomstig uit het algemeen economisch en industriebeleid van Europa:

3.2.1 Werkgelegenheid en sociaal beleid: Los van de zeer specifieke kenmerken van de werkgelegenheid in het toerisme vanwege het sterk seizoensgebonden karakter, zijn alle EU-beleidsmaatregelen inzake werkgelegenheid perfect van toepassing op de werkgelegenheid in de toerisembranche. Daarom moeten alle extra initiatieven om het seizoensgebonden karakter van het toerisme te compenseren niet alleen worden toegejuicht maar ook worden aangemoedigd en bevorderd door de Europese instellingen. Er is nog een lange weg te gaan op dit vlak, omdat het werk in de belangrijkste toeristische sectoren zeer seizoensgebonden is. Door vakantiespreiding kan een positieve bijdrage aan de verlenging van het seizoen worden geleverd, waardoor de capaciteit van de voor toerisme beschikbare infrastructuur beter kan worden gebruikt.

3.2.2 Kwaliteit: Het communautair beleid inzake kwaliteitsverbetering en de eisen die op dit vlak aan bedrijven worden gesteld moeten ook worden toegepast op het toerisme, dat immers vanwege zijn dienstverlenend karakter en de persoonlijke aandacht die wordt gegeven, zeer kwaliteitsgevoelig is. De inspanningen die alle betrokkenen in de toerismesector in heel Europa zich getroosten om werk te maken van dit kwaliteitsbeleid moeten worden ondersteund, gecoördineerd of aangevuld, zoals vastgelegd in de Europese ontwerpgrondwet.

3.2.3 Onderzoek en ontwikkeling: Het toerisme ondergaat grote veranderingen op het gebied van structuur, dienstverlening en boekingsmogelijkheden (internet); de positieve gevolgen hiervan voor het toerisme moeten worden bestudeerd en bevorderd. O&O op het gebied van toerisme moet de verantwoordelijkheid zijn van alle instanties op alle niveaus en van alle ondernemingen.

3.2.4 Consumentenbescherming: Toerisme is een economische activiteit waarbij dienstverleners en consumenten nauw met elkaar in contact staan. Het algemeen EU-beleid inzake consumentenbescherming moet dan ook rechtstreeks

van toepassing zijn op het toerisme in al zijn facetten en moet ervan uitgaan dat bedrijven en consumenten hun verantwoordelijkheid nemen. De bevordering en verspreiding van kwaliteits- en milieulabels voor toerisme moeten worden gesteund en gestimuleerd.

3.2.5 Milieubescherming: Het Europees beleid inzake milieubescherming is van toepassing op de toerismesector en oefent hier een positieve invloed op uit. Aangezien het toerisme in wezen de sector is die gebaseerd is op het rationele gebruik van natuurlijke hulpbronnen, kunnen alle initiatieven, acties of regels op dit gebied het toerisme, nu en in de toekomst, alleen maar ten goede komen.

3.2.6 Andere EU-beleidslijnen: De toerismesector wordt in het algemeen en vanwege zijn transversale karakter beïnvloed door het economisch en industriebeleid van de EU; het is echter van belang dat de instellingen zich bewust zijn van het strategisch belang van het toerisme voor de werkgelegenheid en de sociale samenhang, zodat het beleid, via onderzoek en proefprojecten, wordt aangepast aan de specifieke behoeften van deze branche.

3.2.6.1 Het toerismebeleid in de EU-25 moet uiteindelijk, en zodra de Europese grondwet in werking treedt, een beleid zijn dat de andere Europese beleidslijnen met betrekking tot toerisme ondersteunt, coördineert en aanvult. De concurrentiepositie van de bedrijven, de duurzaamheid in de ruimste zin van het woord, het scheppen van kwalitatief hoogstaande werkgelegenheid en het infrastructuurbeleid moeten elementen zijn die het toerisme als elementaire activiteit voor de ontwikkeling van de hele Unie op de kaart zetten.

3.2.7 Relatie ten opzichte van andere activiteiten: Toerisme is een element dat de effecten van andere activiteiten helpt versterken, bijv. sport (cf. het advies van het EESC over „Toerisme en sport: toekomstige uitdagingen voor Europa”) (2).

3.3 *Het toerismebeleid in de EU:* De vraag of het toerisme in Europa en in het beleid van de EU werkelijk de plaats inneemt en het belang en het strategisch karakter vertegenwoordigt die het verdient als menselijke, economische en sociale activiteit moet vanuit verschillende oogpunten worden beantwoord.

3.3.1 De EU en haar landen, regio's en steden zijn wereldwijde toeristische bestemmingen: gezien de nieuwe Europese situatie is, met name door de recente uitbreiding met nieuwe lidstaten, een groot, gevarieerd en contrastrijk aanbod noodzakelijk om van Europa een aantrekkelijke toeristische bestemming te maken, die zich onderscheidt van de rest van de wereld. Naar verwachting zal de groei in de toekomst enigszins afnemen, maar nog steeds hoger liggen dan de verwachte groei in andere branches. Het kwaliteitsbeleid, dat ten grondslag ligt aan concurrentievermogen en duurzaamheid, moet aan de basis liggen van dit aanbod en van de ontwikkeling van een Europees keurmerk voor kwalitatief hoogstaand toerisme.

(2) PB C 157 van 28.6.2005

3.3.2 Maatregelen van institutionele aard om een toerismebeleid voor heel Europa te ontwikkelen

3.3.2.1 Europese instellingen als de Commissie en het Parlement spannen zich voortdurend in om maatregelen te coördineren die van invloed zijn op het toerisme. In verband hiermee zij met name gewezen op het reeds bestaande Europees Toerisforum, dat jaarlijks alle partijen in de toeristische sector samenbrengt en van grote wetenschappelijke en organisatorische waarde is om de samenwerking ter bevordering van het Europees toerisme in goede banen te leiden.

3.3.2.2 Deze en ook andere initiatieven om, samen met alle betrokkenen, het Europees toerisme onder de aandacht te brengen, zijn ten eerste toe te juichen. De conclusies van het Forum 2004 in Boedapest zijn opgenomen in bijlage I.

3.3.2.3 Er zij nogmaals gewezen op het verzoek van het EESC, zoals verwoord in zijn advies „Het toerismebeleid en de samenwerking tussen de publieke en de private sector”⁽³⁾, aan de Commissie om de mogelijkheid te onderzoeken om op middellange of lange termijn de oprichting van een Europese adviesraad voor toerisme te overwegen.

3.3.2.4 Deze adviesraad zou kunnen bestaan uit vertegenwoordigers van Europese instellingen en particuliere organisaties, m.n. sociale partners en maatschappelijke organisaties, en zou zich kunnen bezighouden met het analyseren van gegevens over de ontwikkeling van het toerisme, het voorstellen van steunmaatregelen en het monitoren van de in het kader van het Europees Toerisforum gemaakte afspraken. Het Comité is bereid hieraan actief deel te nemen.

3.3.2.5 Het Comité wil er nadrukkelijk op wijzen dat het zich, zowel alleen als in samenwerking met de Commissie, het Europees Parlement, het Comité van de Regio's en andere Europese instellingen, zal blijven inzetten voor het voortbestaan en de ontwikkeling van het toerisme in Europa.

3.3.2.6 In het verlengde hiervan wordt voorgesteld om vaker met andere instellingen rond de tafel te gaan zitten om de resoluties van het Europees Toerisforum te analyseren en coördineren en de uitvoering ervan te stimuleren.

3.4 Elementen van een toerismebeleid voor de Europese Unie met 25 lidstaten

3.4.1 Het onderhavige advies wil dezelfde lijn blijven volgen als het vorige advies van het EESC over „Een voor iedereen toegankelijk en sociaal duurzaam toerisme”⁽⁴⁾ en zorgt dat het toerismebeleid op hoofdlijnen aansluit bij de nieuwe situatie in Europa sinds de uitbreiding. Onder toerismebeleid worden hier niet de regelgevende bevoegdheden van de Unie verstaan, maar de beginselen en waarden die alle overheidsinstanties alsook de particuliere sector in acht moeten nemen bij het bedrijfsmatig ontplooiën van toeristische activiteiten. De verschillende

elementen van deze beginselen en waarden, die kunnen bijdragen tot de verbetering en verduurzaming van het toerisme, worden hierna opgesomd.

3.4.2 De definitie van „toerisme” in de EU-25 moet evenals de definitie van het huidige Europese toerisme gebaseerd zijn op waarden die verband houden met de Europese traditie en cultuur, waarbij in de eerste plaats wordt uitgegaan van de toerist zelf. Het beeld van de toerist als consument van complexe, gevarieerde en sterk op het individu afgestemde diensten met een specifieke samenstelling moet behouden blijven. Daarbij moet echter rekening worden gehouden met het feitelijk economische en bedrijfsmatige karakter van het toerisme, dat noopt tot het hanteren van criteria als rentabiliteit en concurrentievermogen in een sector van groot economisch belang, die een belangrijke bijdrage levert aan het BBP van Europa.

3.4.3 Het toerismebeleid in de EU-25 moet worden gegrondvest op duurzaamheid, in de ruimste zin van het woord voor wat betreft de economische, sociale en ecologische ontwikkeling, maar in de meest strikte zin van het woord wanneer het gaat om de voorwaarden voor ontwikkeling. Eén van de belangrijkste vragen op dit vlak betreft de grenzen van de groei: Worden er objectieve en kwantificeerbare grenzen gesteld aan de groei? Bestaan er economische grenzen aangaande het tempo waaraan de toeristische bestemmingen zich overal ter wereld ontwikkelen?

3.4.3.1 De antwoorden op deze vragen zijn niet eenvoudig, maar het lijkt er steeds meer op dat er wel grenzen zijn aan de groei, maar niet aan de ontwikkeling, mits deze ingepast wordt in het streven naar evenwicht in het kader van duurzame ontwikkeling. Denk bijvoorbeeld aan het Middellandse-Zeegebied, waar het aantal toeristische bestemmingen nog steeds toeneemt, wat op middellange termijn ernstige risico's voor de hele toeristische industrie en haar rentabiliteit met zich meebrengt. Investerings in een duurzame ontwikkeling van het toerisme, in samenwerking met de landen van het zuidelijk Middellandse-Zeegebied, zijn initiatieven die moeten worden verwelkomd als instrumenten van economische en sociale ontwikkeling van een groot en tot dusver nog relatief weinig ontwikkeld geografisch gebied.

3.4.4 Alle Europese bedrijven, maar vooral bedrijven die een gat in de markt van de EU-25 willen vinden, moeten bijdragen tot de aanpassing van het toerisme aan een veranderende werkelijkheid zodat de concurrentiepositie wordt verbeterd: O&O, nieuwe technologieën, investeringen, reclame, ontwerp, commercialisering, netwerken, samenwerkingsverbanden. Gezien de rol van het internet, nu en in de toekomst, moeten alle sectoren worden betrokken bij de ontwikkeling en het gebruik ervan om de productiviteit te verhogen, voor onderzoek en, kortom, voor een evenwichtigere ontwikkeling van de toeristische sector.

⁽³⁾ PB C 74 van 23.3.2005

⁽⁴⁾ PB C 32 van 5.2.2004

3.4.5 Toerisme en werkgelegenheid: arbeidsbetrekkingen, beroepsopleiding, specialisatie, sociale bescherming, vrij verkeer van werknemers, zijn sleutelementen van een Europees toerismebeleid. Ook moet bijzondere aandacht worden besteed aan het scheppen van nieuwe arbeidsplaatsen in de toeristische sector en het opleiden van mensen hiervoor; hierbij moeten de instellingen worden betrokken, om erop toe te zien dat de criteria voor het scheppen van kwalitatief hoogstaande arbeid in acht worden genomen. Bovendien moet het aantal toeristische kwalificaties worden uitgebreid en verbeterd.

3.4.6 Toerisme en de bevordering van de Europese cultuur en het Europese erfgoed: gebruiken, kunst, architectuur, geschiedenis, folklore, gastronomie, zijn elementen die een zeer belangrijke rol spelen in een degelijk Europees toerismebeleid. De nieuwe landen, die over een rijk patrimonium beschikken dat zij als toeristisch product kunnen exploiteren, moeten deze waarden hoog in het vaandel voeren voor hun toeristische ontwikkeling. De ervaringen met o.m. de *paradores* in Spanje, *pousadas* in Portugal en *ville e castelli* in Italië hebben uitgewezen dat patrimonium en toerisme een goede, en commercieel interessante, combinatie zijn.

3.4.7 Voorop moet staan dat toerisme toegankelijk moet zijn voor iedereen. Toerisme is een recht van alle mensen, ook van mensen met een handicap: voorgesteld wordt om in de EU-25 een promotiecampagne voor toerisme te starten, speciaal gericht op kinderen en schoolgaande jeugd en op ouderen en gepensioneerden.

3.4.8 De groei van de toerismemarkt als gevolg van de uitbreiding moet het Europese toerisme dynamischer maken en moet de aanzet geven tot een algemeen stimuleringsbeleid.

3.4.8.1 Gezien de bijzondere betekenis van het binnenlands toerisme en het effect op de vraag en de binnenlandse consumptie in de EU en, met name, de huidige en potentiële dimensie van het sociaal toerisme, zal het Comité een advies opstellen over „**Een sociaal toerismebeleid voor Europa**”.

3.4.9 De rol en betrokkenheid van partijen uit de toeristische sector bij het analyseren, opstellen, uitvoeren en beoordelen van maatregelen op de verschillende terreinen van het toerisme moeten te allen tijde vooropstaan en het grondbeginsel vormen van het toerismebeleid. Er moet overeenstemming worden bereikt tussen de diverse instanties over de wijze van samenwerking en de middelen die hiervoor moeten worden uitgetrokken.

3.4.10 Aangezien het seizoengebonden karakter wellicht de achilleshiel is van het toerisme, moet het nieuwe toerismebeleid van de EU-25 vooral op stabiliteit van zowel de werkgelegenheid als het toerisme zelf zijn gericht. Aan de hand van proefprojecten moet worden nagegaan hoe de overbezetting van personeel en onderbesteding van kapitaal, die het seizoengebonden karakter van het toerisme met zich meebrengt, kunnen worden tegengegaan. Hierbij moet met name aandacht worden

besteed aan de verschillende vormen van toerisme en aan de wijze waarop kan worden bewerkstelligd dat toerisme de drijvende kracht achter ontwikkeling blijft.

3.4.11 Bijzondere aandacht dient uit te gaan naar de situatie op de Europese eilanden, waar de omstandigheden waaronder het toerisme tot ontwikkeling komt, vaak grote gevolgen hebben. Het beleid op het gebied van verkeersverbindingen, vervoer en regionale ontwikkeling is van strategisch belang voor de eilanden, alsook voor de berggebieden gezien hun specifieke karakter op het gebied van toerisme.

3.4.12 Er zij nogmaals op gewezen dat, gezien de huidige situatie in de wereld, veiligheid en preventie voorop moeten staan bij de ontwikkeling van het toerisme. Zowel voor natuurrampen als voor rampen die door mensen worden veroorzaakt geldt dat preventie aan de hand van regels die het vrije verkeer van personen garanderen een essentieel onderdeel moet zijn van toeristische ontwikkeling.

3.4.13 Een toerismebeleid voor de EU-25 moet ervoor zorgen dat het toerisme kan meehelpen de sociale, economische en politieke samenhang van de EU dichterbij te brengen door:

- een grondiger kennis van landen, mensen en culturen te bevorderen,
- te streven naar de totstandbrenging van een Europees samenlevingsmodel van vrede en vooruitgang,
- bij te dragen tot een positief beeld van Europa in de wereld.

3.5 Rol van publiek-private partnerschappen bij de ontwikkeling van het toerisme

In het onderhavige advies wordt, evenals in het vorige advies van het EESC over „Het toerismebeleid en de samenwerking tussen de publieke en de private sector”⁽⁵⁾, nagegaan hoe op doeltreffende wijze een klimaat voor samenwerking kan worden geschapen.

3.5.1 Bij het onderzoek naar de rol van het toerisme in de EU-25 moeten doeltreffende coördinatie en samenwerking tussen de publieke en private sector niet alleen op lokaal of nationaal niveau worden bestudeerd, maar wordt het opportuun geacht over deze grenzen heen te kijken en deze samenwerking te beschouwen als instrument om een duurzaam beleid en maatregelen ter verbetering van de investeringen in en de concurrentiepositie van landen tot stand te brengen. Het spreekt voor zich dat de landen en maatschappelijke sectoren met de grootste traditie op het vlak van toerisme hun ervaring kunnen delen met de nieuwe lidstaten, zodat zij niet dezelfde fouten maken bij de ontwikkeling van hun toerisme doordat zij weten wat succesvol kan zijn en wat tot mislukken gedoemd is, kortom, doordat zij samenwerken in dit nieuwe model van economisch, sociaal en ecologisch duurzaam toerisme.

⁽⁵⁾ PB C 74 van 23.3.2005

3.5.2 Beroepsopleiding moet een van de pijlers zijn onder de verbetering van de kwaliteit van het toerisme. Het is echter raadzaam hierbij rekening te houden met de wensen van de diverse actoren uit de sector, zodat de inspanningen van de opleidingsinstituten zoveel mogelijk effect sorteren. Publiek-private samenwerking kan en moet hierbij een essentiële rol spelen.

3.5.2.1 Het Comité wil zijn nadrukkelijke steun betuigen aan het initiatief om een Europese masteropleiding in toerisme op te zetten, die het Europees toerismemodel kan vormgeven, ontwikkelen en toepassen, uitgaande van de waarden van de Europese Unie als ruimte van vreedzame coëxistentie en economische ontwikkeling.

3.5.3 Het toerismebeleid moet netwerken van partijen uit de toerismesector bevorderen, alsook ondernemers ertoe aansporen zich op alle niveaus — lokaal, regionaal, nationaal en Europees — te verenigen.

3.5.4 De vervoersinfrastructuur in de EU-25 speelt een belangrijke rol, wil het toerisme zich in alle landen op concurrerende wijze ontwikkelen. De inspanningen die de Unie zich op dit vlak getroost moeten ervoor zorgen dat het vervoer overall veilig, snel en goed toegankelijk is en op elkaar aansluit, in de wetenschap dat het toeristisch gebruik van de infrastructuur grote economische en sociale gevolgen heeft. De toegankelijkheid van de eilanden van de Europese Unie moet een bijzonder prioritaire doelstelling zijn voor het beleid ter verbetering van de interne en externe verkeersverbindingen.

3.6 Europese institutionele samenwerking

3.6.1 De Europese institutionele samenwerking kan zich op verschillende manieren manifesteren:

3.6.1.1 *Proefprojecten:* Europees sociaal toerisme bijvoorbeeld, dat ertoe kan bijdragen dat het binnenlands toerisme toeneemt, het seizoensgebonden karakter van het toerisme afneemt en het toerisme toegankelijk wordt voor alle burgers. Het project kan worden gepromoot door landen met positieve ervaring op dit gebied en moet samen met de Commissie worden uitgevoerd; tevens moet worden bekeken of het project haalbaar is op lange termijn, zodat er een algemeen programma voor Europees Sociaal toerisme kan worden opgesteld. De Europese Commissie moet nagaan wat de mogelijke gevolgen zijn van een eventueel programma voor Europees Sociaal toerisme voor de Europese toerismebranche.

3.6.1.2 *Samenwerking bij onderzoek,* bijvoorbeeld op het gebied van nieuwe vormen van toerisme. Door de uitbreiding van de EU moet een nieuwe impuls worden gegeven aan duurzame vormen van toerisme. Het zou een goede zaak zijn indien de Commissie, geholpen door het Comité, een onderzoek hiernaar zou verrichten.

3.6.1.3 Samenwerking en uitwisseling van ervaringen met andere gebieden in Europa en de wereld

Het Europese toerismemodel, waarvan de belangrijkste kenmerken en eigenschappen in dit advies uiteengezet zijn, moet ook invloed uitoefenen op het aanbod van buiten Europa om met name oneerlijke concurrentie te voorkomen en schending van de geldende normen in het toerisme (inachtneming van internationale regels, criteria van goed financieel beheer, mensenrechten, arbeidsvoorwaarden en sociale normen, en milieubescherming) tegen te gaan. Het Comité stelt voor dat de EU het Europees toerismemodel doorvoert in diverse internationale instellingen: de WTO en het Internationaal bureau voor sociaal toerisme.

3.6.2 De rol van de structuurfondsen en andere vormen van solidariteit in het toerisme van de EU-25

3.6.2.1 De grootste economische uiting van solidariteit van de EU is het beleid voor economische en sociale samenhang, dat middels de structuurfondsen wordt uitgevoerd. Dit beleid, dat doeltreffend is gebleken omdat het de lidstaten vooruit helpt, heeft na de uitbreiding nog aan belang gewonnen. Daarom moeten de maatregelen die een positief effect hebben, gebaseerd zijn op de ontwikkeling van het cohesiebeleid dat, op zijn beurt, het toerisme in alle landen een impuls kan geven, zodat het toerisme, door middel van de ontwikkeling van een toerismebeleid, deze maatregelen een multipliereffect kan geven. In dit opzicht kunnen grensoverschrijdende maatregelen, middels gemeenschappelijke acties en een gemeenschappelijk aanbod, bijdragen tot een toeristisch aanbod waarbij diverse landen zijn betrokken.

3.6.2.2 Om dit aspect nog verder uit te werken stelt het Comité voor dat de Commissie onderzoek verricht naar de invloed van de structuurfondsen op de toerismesector.

4. Conclusies

4.1 Het toerisme is een economische sector en branche die van kardinaal belang is voor de daadwerkelijke eenwording van de EU-25 en die zich op duurzame wijze, in de ruimste zin van het woord, moet ontwikkelen teneinde een effectieve bijdrage te leveren aan de sociale samenhang van Europa.

4.2 De nieuwe lidstaten zien toerisme als een ideaal middel om economische ontwikkeling tot stand te brengen, die de inkomensverschillen tussen de oude en nieuwe lidstaten van de Unie kunnen helpen verkleinen. Hun grote diversiteit op het gebied van cultuur, erfgoed en natuur betekent een verrijking van zowel de vraag naar als het aanbod van toerisme in binnen- en buitenland.

4.3 De uitbreiding met nieuwe lidstaten zal een positieve invloed hebben op de toekomst van de toerismesector, vooral indien het Europees toerismemodel de beginselen van duurzaamheid in acht neemt.

4.4 Eén van de voorstellen die het Comité graag goedgekeurd zou zien en aan de instanties van alle lidstaten zou willen voorleggen, is dat er een grootscheepse voorlichtings- en bewustmakingscampagne wordt opgezet over de rol van het toerisme als strategische branche voor Europa. Deze campagne zou hoofdzakelijk gericht moeten zijn op de schoolgaande jeugd, en zou hen bewust moeten maken van het feit dat toerisme een activiteit is die hen in contact brengt met andere mensen, plaatsen en culturen en die derhalve van cruciaal belang kan zijn voor hun persoonlijke groei en ontwikkeling. Bij deze campagne zouden Europese, nationale, regionale en lokale instanties betrokken moeten worden, evenals werkgevers- en werknemersorganisaties uit alle sectoren. Jongeren zouden ertoe moeten worden aangespoord om hun dichtstbijzijnde toeristische omgeving (stad, provincie, regio) beter te leren kennen, zodat zij gemotiveerd raken om door hun eigen land te reizen en vervolgens heel Europa te ontdekken.

4.5 De oprichting van een databank van goede praktijken in de toeristische sector, waarin zowel bestemmingen als particuliere ondernemers uit de sector (hotels, touroperators, extra aanbod enz.) zijn opgenomen, kan als instrument fungeren om de uitwisseling van positieve ervaringen in goede banen te leiden, zodat de nieuwe en de kandidaat-lidstaten hiervan de vruchten kunnen plukken.

4.6 Ook de oprichting en uitbreiding van diverse netwerken van bestemmingen waar de bevordering van duurzaamheid en kwaliteit vooropstaat zorgen ervoor dat het toerisme zich ontwikkelt volgens criteria die gericht zijn op een nieuw Europees toerismemodel waarvan de continuïteit beter wordt gegarandeerd.

4.7 Consumentenbescherming moet aan de basis liggen van een Europees toerismemodel dat ernaar streeft duurzame economische activiteit te blijven genereren. Alle algemene beleidslijnen op dit vlak moeten van toepassing zijn op het toerisme, gezien met name het nauwe contact tussen consument en dienstverlener in de toerismebranche.

4.8 Het Comité is zeer te spreken over het initiatief van de Commissie om onderzoek te verrichten naar de gevolgen van sportevenementen op het toerisme, naar aanleiding van het advies van het EESC over „Toerisme en sport: toekomstige uitdagingen voor Europa”.

4.9 Om referenties te hebben en de grondslag te leggen voor toekomstige steunmaatregelen voor het Europees toerisme beveelt het Comité de Commissie aan om binnen afzienbare termijn een studie uit te voeren naar toerisme en de situatie van het sociaal toerisme, evenals naar het toerisme van personen met een handicap, gezien het maatschappelijk belang van en de mogelijke positieve effecten ervan op de toerismesector.

4.10 Het Comité wil met name de aandacht vestigen op twee punten die in dit advies naar voren zijn gekomen:

- ten eerste moet, ondanks de prijzenswaardige oprichting van de Groep duurzaam toerisme binnen de Commissie, waarin het EESC vertegenwoordigd zal zijn, worden vastgehouden aan het idee om eventueel een Europese adviesraad voor toerisme op te richten en moet overleg tussen de Europese instellingen, sociale gesprekspartners en andere organisaties van het maatschappelijk middenveld worden bevorderd. Hierdoor komt de verwezenlijking van de doelstellingen van de Europese ontwerpgrondwet dichterbij;
- ten tweede wil het Comité graag samenwerken met andere, internationale, instellingen die actief zijn op het gebied van toerisme, zoals de WTO en de Wereldorganisatie voor Toerisme.

5. Het Comité stemt ermee in dit advies de „Verklaring van Katowice over het toerismebeleid in de Europese Unie sinds de uitbreiding” te noemen, en als zodanig te verspreiden en als bijdrage van het Europees Economisch en Sociaal Comité te presenteren op de door de Wereldorganisatie voor toerisme georganiseerde Wereldtoerismedag 2005.

Brussel, 6 april 2005

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

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Prioriteiten voor de interne markt — 2005-2010

(2005/C 255/03)

Het Europees Economisch en Sociaal Comité besloot op 29 juni 2004, overeenkomstig art. 29, lid 2, van zijn reglement van orde, een advies op te stellen over: *De prioriteiten voor de interne markt — 2005-2010*.

De gespecialiseerde afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 16 maart 2005 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Cassidy.

Het Comité heeft tijdens zijn 416e zitting, (vergadering van 7 april) het volgende advies uitgebracht, dat met 97 stemmen vóór, 58 tegen, bij 15 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1 Op basis van het werkprogramma van de Waarnemingspost voor de interne markt (WIM) ⁽¹⁾ heeft de afdeling „Interne markt, productie en consumptie” voorgesteld om een aanvullend advies uit te brengen over *De prioriteiten voor de interne markt — 2005-2010*. Evenals in het verleden draagt de WIM bij tot aanpassing van doelstellingen en methoden met het oog op de voltooiing van de interne markt.

1.2 De resultaten van het jaar 2004 voor de Europese Unie kunnen niet worden onderschat. Na een historische uitbreiding met 10 nieuwe leden, kozen de burgers van de momenteel 25 lidstaten een nieuw Europees Parlement en eind 2004 zijn de 25 leden van de nieuwe Commissie aan hun 5-jarige mandaatperiode begonnen.

1.3 Ondertussen werd het verslag Kok gepubliceerd ⁽²⁾, alsook het advies van het Comité ⁽³⁾ over de tenuitvoerlegging van de strategie van Lissabon (beide op verzoek van de Europese Raad van maart 2004). Het is de bedoeling dat onderhavig initiatiefadvies over de interne-marktprioriteiten voor de periode die overeenkomt met de mandaatperiodes van het nieuwe Parlement en de nieuwe Commissie, aansluit op deze werkzaamheden en een praktische bijdrage van het maatschappelijk middenveld verschaft.

1.4 Het is daarom van belang de basis te leggen voor de betrokkenheid van het Comité bij de door de nieuwe Commissie geplande raadgevingen.

1.5 Dit advies vormt een vervolg op het eerder advies van het 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 getiteld „Interne-marktstrategie — prioriteiten 2003-2006” (COM(2003) 238 def). In dit advies ⁽⁴⁾ (rapporteur: de heer Cassidy) richtte het Comité zich op een aantal prioritaire zaken voor een soepel functionerende interne markt. Het ging daarbij met name in op het verminderen van het effect van fiscale belemmeringen, verbetering van de randvoorwaarden voor het bedrijfsleven, een degelijk rechtsstelsel, strenge en transparante kwaliteitsnormen voor

vooral ook de diensten van algemeen belang, meer en betere informatievoorziening voor de burgers, enz.

1.5.1 Het Comité benadrukte in dit advies ook dat de welvaart in de EU niet uitsluitend zal toenemen door de liberalisering van de markten en de stimulering van concurrentie, maar dat voor de succesvolle voltooiing van de interne markt een flankerend, op groei en werkgelegenheid gericht, macro-economisch beleid van wezenlijk belang is. Verder mag bij de discussie over de toekomstige vormgeving van de stelsels van sociale zekerheid niet alleen worden gekeken naar de interne markt en naar begrotingskwesaties; de stelsels moeten als een geheel worden gezien en de doelstellingen ervan dienen in aanmerking te worden genomen.

1.6 Dit advies is mede gebaseerd op de 25 conclusies die de WIM ter gelegenheid van zijn 10e verjaardag in oktober 2004 publiceerde in de vorm van een brochure getiteld „What is the state of the enlarged Single Market? 25 findings by the Single Market Observatory”. Daarin wees de WIM erop dat, ondanks de alleszins substantiële vooruitgang die de laatste jaren is geboekt, er nog altijd sprake is van veel te veel vertraging en functioneringsgebreken. Dat gaat ten koste van de Europese marktpartijen en de prestaties van de EU in termen van concurrentievermogen, groei, innovatie en werkgelegenheid ten opzichte van die van onze belangrijkste mondiale partners.

1.7 Het meerjarig strategisch programma van de zes voorzitterschappen ⁽⁵⁾ voor de periode 2004-2006 vormt de basis voor onderhavig advies en de daarin vervatte aanbevelingen voor de uiterst belangrijke periode 2005-2010. Naast de integratie van de nieuwe lidstaten, zal deze periode worden gekenmerkt, zoals opgemerkt, door een nieuwe samenstelling van Commissie en Europees Parlement. Het is dus de bedoeling om de prioriteiten van de Unie tegen een bredere achtergrond te plaatsen en operationele vraagstukken te behandelen waar reeds lang weinig of niets meer aan is gedaan. Het programma van de zes voorzitterschappen biedt welkome beleidscontinuïteit. In het verleden is immers te vaak gebleken dat een nieuw voorzitterschap weer zijn eigen, nieuwe agenda wilde voeren, hetgeen leidde tot verwarring en de indruk dat de Unie geen duidelijke beleidsdoelstellingen heeft.

⁽¹⁾ De WIM is een task force binnen de afdeling Interne markt, productie en consumptie, en bestaat uit 30 leden, een voorzitter en twee vice-voorzitters. De mandaatperiode bedraagt twee jaar.

⁽²⁾ Tijdens de voorjaarstop 2004 verzocht de Raad een door de heer Kok voorgezeten werkgroep, een tussentijdse evaluatie op te stellen van de strategie van Lissabon en per 1 november 2004 een verslag uit te brengen.

⁽³⁾ PB C 120 van 20.5.2005, rapporteur: de heer Veever

⁽⁴⁾ PB C 234/55 van 30 september 2003

⁽⁵⁾ Ierland, Nederland, Luxemburg, Verenigd Koninkrijk, Oostenrijk en Finland

2. Men is te laat met de vereenvoudiging van de regelgeving

2.1 Wat de interne markt betreft, zijn de prioriteiten van de zes voorzitterschappen op de strategie van Lissabon gebaseerd. Deze strategie heeft tot doel de Unie binnen tien jaar tot de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie ter wereld te maken, in staat tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een grotere sociale cohesie. De Commissie heeft een actieplan voor de „vereenvoudiging en verbetering van de regelgeving” opgesteld⁽⁶⁾. Sinds 1 mei 2004 betreft dit plan een grote markt die 25 lidstaten omvat. Het Comité wijst er in dit verband nogmaals op dat er zorgvuldig onderscheid gemaakt moet worden tussen onnodige rechtsregels en administratieve rompslomp enerzijds en voor het waarborgen en verbeteren van de levensomstandigheden en arbeidsvoorwaarden overeenkomstig de communautaire doelstellingen noodzakelijke normen en voorschriften anderzijds...

2.2 De wijze waarop sommige lidstaten onnodig complicaties toevoegen bij het omzetten van EU-richtlijnen vormt een belangrijke bron van zorg. Stakeholders zijn gefrustreerd door de ondoorzichtige comitéprocedure: gedetailleerde regelingen ter uitvoering van kaderrichtlijnen worden daarbij achter gesloten deuren besproken, zonder dat het Europees Parlement of de nationale parlementen deze zelfs maar kunnen toetsen.

2.3 Wellicht is een van de grootste moeilijkheden te wijten aan het tijdsverschil tussen de goedkeuring van een richtlijn door Raad en Parlement en de daaropvolgende omzetting in nationaal recht.

2.4 De lidstaten zetten EG-regelingen vaak niet om in nationale wetgeving en creëren daardoor belemmeringen die economische schade veroorzaken. Het wegwerken van barrières vereist een zorgvuldig gekozen mix van harmonisatie, wederzijdse erkenning en vereenvoudiging.

2.5 De interne-marktpartijen hebben de aandacht gevestigd op de complexe voorwaarden waaronder zij moeten opereren. Vereenvoudiging is goeddeels een zaak van de juiste procedures en van tenuitvoerlegging, maar essentiële vereenvoudigingsbepalingen ontbreken nog altijd. Dit geldt met name voor het Gemeenschapsoctrooi, de afschaffing van dubbele heffing, een Europees statuut voor het mkb, gestandaardiseerde Europese regels voor fusies en vereenvoudiging van de intracommunautaire BTW-regels.

2.6 Hier valt ook de Commissie het een en ander te verwijten. Sommige van haar wetgevingsinitiatieven zijn niet voldoende onderbouwd door voorafgaande impactanalyses, die niet altijd even accuraat en transparant zijn. En voorbeeld daarvan vormt het voorstel inzake toegang tot de markt voor havendiensten.⁽⁷⁾ Europese richtlijnen zijn vaak het resultaat van ingewikkelde compromissen tussen de lidstaten, of tussen de Raad en het Europees Parlement, hetgeen het er voor de adressaten van die regels niet gemakkelijker op maakt.

3. Zelf- en co-regulering: participeren in de interne markt

3.1 Juist met betrekking tot de vereenvoudiging van de regelgeving moeten de interne-marktoperatoren hun zegje

kunnen doen. Zelf- en coregulering op de interne markt werden dus in het begin op twee gebieden ontwikkeld: verwijzing naar normen om de richtlijnen betreffende technische handelsbarrières verder uit te werken en autonomie van de sociale partners, zoals verankerd in het Verdrag van Maastricht.

3.2 Een dergelijke aanpak werd geleidelijk uitgebreid tot andere gebieden middels gedragscodes en vrijwillige akkoorden. Deze betroffen de rechten van de consument, vooral op het vlak van de elektronische handel (bijv. informatie, etikettering, labels, betalingszekerheid), (financiële) diensten (bijv. wederzijdse erkenning van kwalificaties) en milieubescherming (bijv. naleving van normen).

3.3 In het op 16 december 2003 door het Europees Parlement, de Raad en de Commissie gesloten interinstitutioneel akkoord⁽⁸⁾ worden zelf- en co-regulering op de interne markt voor de eerste keer gedefinieerd en wordt er ook een organisatievorm aan gegeven. Het Comité verwondert zich er in dit verband over dat de sociale partners, die toch een belangrijk aandeel hebben in de totstandkoming van rechtsregels, hierover niet worden geraadpleegd.”

3.4 Zoals uit de gegevensbank PRISM⁽⁹⁾ van het Comité blijkt, hebben zelf- en coregulering op Europees niveau de laatste 10 à 15 jaar een sterke groei doorgemaakt. In dit verband heeft de WIM o.m. de volgende initiatieven geconstateerd:

- zelfregulering in de reclamesector, het restaurantwezen en het toerisme;
- gedragscodes voor ingenieurs, advocaten, consultants, notarissen, vermogensbeheerders en makelaars;
- interprofessionele akkoorden over ouderschapsverlof, deeltijdwerk, tijdelijke arbeid en telewerk;
- initiatieven en akkoorden in de bouw, het hotelwezen, de kapperssector, de landbouw, de suikerindustrie en de burgerlijke luchtvaart;
- het beheer van pensioenfondsen in de zgn. sociale economie;
- consumentencodes betreffende de veiligheid van de elektronische handel, dienstverleners via internet, verzekeringen via internet, grensoverschrijdende postorderverkoop en woonkredieten;
- milieuakkoorden aangaande het terugdringen van emissies en energieverbruik;
- alternatieve methoden voor geschillenbeslechting, met name in consumentenzaken.

3.5 Het succes van zelf- en co-regulering hangt met name van de volgende factoren af:

- voldoende vrijheid voor het bedrijfsleven en de segmenten van het maatschappelijk middenveld;
- een open opstelling van de overheidsorganen, of zelfs belangstelling voor partnerschap;
- de representativiteit van de zelfreguleringfactoren;

⁽⁶⁾ COM(2002) 278 def.

⁽⁷⁾ COM(2004) 654 def.

⁽⁸⁾ PB C 321 van 31 december 2003

⁽⁹⁾ PRISM (Progress Report on Initiatives in the Single Market)

- transparante procedures en effectieve tenuitvoerlegging;
- strikte controle op impact en follow-up, met, indien noodzakelijk, sancties.

3.6 Co- en zelfregulering kunnen slechts casuïstische oplossingen bieden als aanvulling op het werk van de wetgever, bij wie de belangrijkste voorrechten bij de behartiging van de publieke zaak blijven berusten. Om op bepaalde terreinen tot vereenvoudiging van de regelgeving bij te kunnen dragen, zou zelfregulering meer verspreiding bij de Europese beroepsorganisaties moeten vinden.

3.7 Op 10 februari 2005 hechtte het Comité zijn goedkeuring aan een informatief rapport getiteld „Co- en zelfregulering in de interne markt: huidige stand van zaken” (CESE 1182/2004).⁽¹⁰⁾ Daarin worden deze analyses en bevindingen uitgediept.

4. Douaneregelingen voor de Unie na de uitbreiding

4.1 Het voorstel van de Commissie om het Douanewetboek te wijzigen strekt tot vereenvoudiging van de huidige wetgeving en meer harmonisatie en integratie. De uitbreiding zal resulteren in wijzigingen in zowel de EU-wetgeving als douanepraktijken. Het beheer van de buitengrenzen van de Unie varieert namelijk sterk van lidstaat tot lidstaat wat mankracht, middelen of zelfs grondigheid betreft. Dit werpt de door de uitbreiding alleen maar relevanter geworden vraag op, hoe efficiënt douanecontroles op Europees niveau zijn en dus tot op welke hoogte de interne markt is beveiligd tegen oneerlijke concurrentie, smokkel en namaak. Het zou de moeite waard kunnen zijn te bezien in hoeverre er voor douaneaangelegenheden een instantie als OLAF zou kunnen worden opgericht, om de inkomsten uit douanerechten en landbouwheffingen veilig te stellen. Het risico bestaat dat het verlies van vertrouwen tussen de douaneautoriteiten van de respectieve lidstaten zou kunnen leiden tot herinvoering van intracommunautaire controles, waardoor de eenheid en de vrijheden van de interne markt zouden worden aangetast.

4.2 Wil men dat de interne markt naar behoren functioneert, dan dienen de douanediensten van de Unie efficiënter en homogener te worden georganiseerd. Het zou wellicht ideaal zijn om een EU-douanedienst op te richten maar de regeringen van de lidstaten hebben daar tot op heden weinig enthousiasme voor getoond. Dit komt vooral omdat zij onvoldoende vertrouwen in de efficiëntie van elkaars douanediensten hebben. Daarom zou het Comité graag zien dat de samenwerking tussen de 25 nationale autoriteiten geleidelijk zou worden opgevoerd. Om dit te bereiken moeten er gezamenlijke opleidingsprogramma's komen en moeten douanebeambten worden uitgewisseld, maar er zijn weinig aanwijzingen dat de politieke wil daartoe bij de lidstaten aanwezig is.

5. Belemmeringen voor de interne markt

5.1 De belemmeringen die de werking van de interne markt in de weg staan, moeten duidelijker in kaart worden gebracht en vervolgens worden geëlimineerd (zoals het uitblijven van het Gemeenschapsoctrooi, dubbele belastingheffing, aanbestedingen die dusdanig zijn georganiseerd dat de „nationale kampioenen” de voorkeur krijgen of nationale afschotting van intellectuele-eigendomsregelingen). Daarnaast zijn er barrières die voort-

vloeien uit de verschillen tussen de lidstaten en waaraan de actoren zich zullen moeten aanpassen (bijv. culturele diversiteit, taal- en fiscale verschillen). Het SOLVIT-netwerk van de Commissie geniet nog onvoldoende bekendheid, maar het begint resultaten op te leveren en moet verder worden uitgewerkt.

6. Ondernemingen en de interne markt

6.1 Kleine bedrijven worden met name gehinderd door bureaucratische rompslomp en het voortbestaan van handelsbarrières. Veel van die ondernemingen, met name in grensregio's, zouden graag gemakkelijker toegang tot de interne markt willen hebben. Voorts kunnen zij niet genieten van een vereenvoudigd statuut op Europees niveau.

6.2 Het Comité heeft gepleit voor een vereenvoudigd Europees statuut⁽¹¹⁾ dat openstaat voor alle bedrijven, ongeacht hun omvang, ten einde hun activiteiten op de interne markt te vergemakkelijken. Momenteel wordt een haalbaarheidsstudie verricht, en op basis van de resultaten daarvan zal de Commissie besluiten of zij in dit verband met een passend voorstel kan komen (zij verwacht dat de studie in juni 2005 zal zijn afgerond).

6.3 Voorts wacht het Comité tevens op de resultaten van het onderzoek van de Commissie naar de vele soorten verdragen ter voorkoming van dubbele belastingheffing tussen de lidstaten onderling en met derde landen⁽¹²⁾. Het is de bedoeling dat zij deze, samen met mogelijke oplossingen, later dit jaar zal publiceren.

7. Consumenten en werknemers hebben baat bij de interne markt

7.1 In alle lidstaten is men het erover eens dat de vooruitgang betreffende de interne markt de consumenten een veel bredere keus biedt, met name wat goederen betreft (assortiment, prijs/kwaliteitsverhouding). Naast de verschillende EU-regelingen ter bescherming van de consumentenbelangen heeft vrijwillige of contractuele zelfregulering de laatste jaren concreet gestalte gekregen. Dit geldt met name voor de elektronische handel en betreft de veiligheid van betalingen, garanties, service na verkoop en alternatieve methoden voor geschillenbeslechting. Wat de prioriteiten voor verbetering betreft, dient met name te worden gewezen op effectbeoordelingen van geplande regelingen, reële maar niet te zware toepassing van het voorzorgsbeginsel, efficiënte grensoverschrijdende bescherming van de consumentenrechten en, zoals opgemerkt alternatieve geschillenbeslechtingsmechanismen.

7.2 Er zij op gewezen dat de interne markt ook nog een andere doelstelling dient: het creëren van banen. Die zullen er uitsluitend komen wanneer bestaande belemmeringen uit de wereld worden geholpen. De uitbreiding is een feit en het Comité vindt dat het nu meer dan ooit zaak is om een werkelijk multipliereffect te genereren door middel van een pro-actief informatiebeleid dat betrokkenheid van de lidstaten vergt en door ervoor te zorgen dat de lidstaten verantwoording moeten afleggen. De desbetreffende informatienetwerken (zoals EURES en het online-netwerk voor probleemoplossing SOLVIT) bestaan, maar er wordt weinig gebruik van gemaakt vanwege een gebrek aan ondersteuning ervan en informatie erover.

⁽¹¹⁾ PB C 125/100 van 27 mei 2002, „Een Europees statuut voor mkb's” (rapporteur: Malosse)

⁽¹²⁾ PB C 117/10 van 30 april 2004

⁽¹⁰⁾ Rapporteur: de heer Vever

7.3 Meer banen en de mobiliteit van werknemers zijn tevens interne-markt doelstellingen. Opleidings- en onderwijsprogramma's moeten daarom meer worden toegespitst op de kenniseconomie. Evenals in zijn in par. 1.5 aangehaalde advies, wijkt het Comité er ook in deze samenhang op dat de problemen op de Europese arbeidsmarkt niet zullen worden opgelost door voltooiing van de interne markt alleen, maar dat bijkomend actief beleid geboden is.

7.4 Het Comité zal de Commissie volledig steunen bij de verwezenlijking van vooruitgang op deze belangrijke beleidsterreinen en hoopt dat de nationale regeringen alles in het werk zullen stellen om hun woorden zo snel mogelijk om te zetten in daden. Voorts betreurt het Comité de door sommige „oude” lidstaten opgeworpen barrières voor het vrij verkeer van werknemers uit de „nieuwe” lidstaten en dringt het aan op herziening van de „overgangperiodes”.

8. Te weinig vooruitgang op de dienstenmarkt

8.1 Het wegwerken van belemmeringen vergt een dynamisch evenwicht tussen marktkrachten, wederzijdse erkenning en harmonisatie. Dat betekent een nieuw partnerschap tussen de EU-instellingen, de lidstaten, dienstverleners en gebruikers ten einde bestaande belemmeringen beter te beoordelen, nieuwe te voorkomen, methodes te coördineren, regels te vereenvoudigen, overgangsmaatregelen te nemen en rekening te houden met de mondialisering van de handel.

8.2 Het potentieel van een interne-dienstenmarkt blijft grotendeels ongebruikt door nationale eisen die onverenigbaar zijn met de vrijheid van dienstverlening. Vervolmaking van deze markt is evenwel van wezenlijk belang op grond van a) de internationalisering van de handel, zie de huidige WTO-onderhandelingen over diensten, b) de euro, die bijgedragen heeft tot mededinging en de noodzaak van een interne-dienstenmarkt.

8.3 Hier moet de aandacht worden gevestigd op de uitermate aarzelende houding van sommige lidstaten ten aanzien van de financiële diensten (zoals verzekerings- en bancaire diensten): de geringe vorderingen met het actieplan voor deze diensten en de trage uitvoering van de strategie van Lissabon zijn hieraan te wijten. Het gebeurt maar al te vaak dat sommige deelnemers aan Europese Raden het over beleidsonderwerpen eens zijn, de Commissie opdragen om actie te ondernemen en vervolgens, eenmaal thuisgekomen, dat allemaal weer vergeten zijn.

8.4 De wetgevingsfase aangaande het Actieplan voor financiële diensten loopt bijna ten einde en consistente omzetting wordt nu doorslaggevend.

8.5 De strategie van de Commissie om de materie nieuw leven in te blazen is nodig, maar daarbij dient wel rekening te worden gehouden met de sectorale diversiteit. Dat zou kunnen worden gedaan door op Europees niveau meer gebruik te maken van co- en zelfregulering door de beroepsgroepen. Deze groepen zouden nieuwe initiatieven moeten nemen om volledig betrokken te zijn bij het openen van nieuwe wegen.

8.6 Ten slotte bracht het Comité op 10 februari 2005 een advies uit over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende diensten op de interne markt (CESE 137/2005).⁽¹³⁾

9. Conclusies

9.1 De interne markt, en daarmee de arbeidsmarkt, blijven zich ontwikkelen. De desbetreffende veranderingen vormen een belangrijke uitdaging voor de Commissie en met name voor de sociale partners.

9.1.1 De Commissie zou haar inspanningen moeten concentreren om bestaande Europese voorschriften te vereenvoudigen en te consolideren, en de onderlinge samenhang te verbeteren, zodat aanbieders en consumenten volledig van de mogelijkheden van de interne markt kunnen profiteren.

9.2 Verder roept het Comité de lidstaten ertoe op, blijk te geven van hun politieke wil door mechanismen voor nauwere douanesamenwerking in het leven te roepen.

9.3 Het Comité is van mening dat de lidstaten het belangrijkste obstakel voor de voltooiing van de interne markt vormen. Sommige zijn traag met de omzetting en in andere lidstaten gaat deze met teveel details gepaard, hetgeen tot tegenstand ten aanzien van de interne markt en de EU leidt. Weer andere liggen dwars door bijv. een verbod uit te vaardigen op grensoverschrijdende overnames van financiële instellingen als banken. Ook zijn er lidstaten die hun staatsbedrijven grensoverschrijdende overnames toestaan maar daarbij niets van wederkerigheid willen weten. De beschikbaarheid van ongelimiteerde middelen voor staatsbedrijven in sommige landen vormt een mededingingsdistorsie en de Commissie heeft daar tot op heden in wezen nog niets aan gedaan.

Brussel, 7 april 2005

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

⁽¹³⁾ Rapporteurs: de heren Metzler en Ehnmark

BIJLAGE

bij het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité

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

Paragraaf 7.4:

laatste zin te schrappen en vervolgens een nieuwe alinea in te voegen, die als volgt luidt:

„Wat het vrij verkeer van werknemers betreft, zij er nogmaals op gewezen dat de overeengekomen overgangsregelingen vergezeld moeten gaan van energieke maatregelen ter verbetering van de sociaal-economische normen in de nieuwe lidstaten, om zo tot een in alle lidstaten goed functionerende gemeenschappelijke arbeidsmarkt te komen. Er zijn maatregelen op alle beleidsterreinen van de EU nodig om verschillen in vooruitgang weg te kunnen werken en snel te kunnen voldoen aan de voorwaarden voor vrij verkeer van werknemers.”

Motivering

Er moet met voorrang worden gewerkt aan het opheffen van de sociaal-economische verschillen, zodat de interne markt zich in het voordeel van de burgers, en dus ook van de werknemers, kan ontwikkelen en sociale dumping wordt voorkomen.

Stemuitslag

Voor: 67

Tegen: 68

Onthoudingen: 9

Paragraaf 8.2 als volgt te wijzigen:

„Het potentieel van een interne-dienstenmarkt blijft nog grotendeels ongebruikt door nationale eisen die onverenigbaar zijn met de vrijheid van dienstverlening. Vervolmaking van deze markt is evenwel van wezenlijk belang op grond van a) de internationalisering van de handel, zie de huidige WTO-onderhandelingen over diensten, b) de euro, die bijgedragen heeft tot mededinging en de noodzaak van een interne dienstenmarkt zou de mogelijkheden op dit vlak verruimen. In zijn advies ⁽¹⁾ over de dienstenrichtlijn ⁽²⁾ pleit het Comité voor een grondige herziening van het ingediende voorstel en tegen algemene invoering van het oorsprongsbeginsel, omdat de daaruit voortvloeiende concurrentie een nivellering in neerwaartse richting van de normen op het gebied van consumentenbescherming, arbeidsvoorwaarden en milieu met zich mee zou brengen.”

Motivering

Internationalisering van de markt en de euro als bijdrage tot mededinging zijn geen logische argumenten voor het scheppen van de interne markt en waren ook geen gespreksonderwerp bij de voorbereiding van het advies over de dienstenrichtlijn. Paragraaf 8.2 geeft de hele discussie die in het Comité gevoerd is over de diensten niet goed weer. Een nivellering in neerwaartse richting is ook in strijd met het doel van de EU, zoals dat ook is vastgelegd in de Verdragen, met inbegrip van het nieuwe Grondwettelijk Verdrag.

Stemuitslag:

Voor: 76

Tegen: 77

Onthoudingen: 9

⁽¹⁾ CESE 137/2005

⁽²⁾ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende diensten op de interne markt - COM(2004) 2 def.

Paragraaf 8.7 als volgt aan te vullen:

„Ten slotte bracht het Comité op 10 februari 2005 een advies uit over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende diensten op de interne markt (CESE 137/2005). ⁽³⁾ Bijlage I bij dit advies bevat een groot aantal wijzigingsvoorstellen, die tijdens de beraadslagingen werden verworpen ofschoon zij ten minste een kwart van de uitgebrachte stemmen kregen.”

Motivering

Het advies over deze ingewikkelde en controversiële richtlijn kon niet unaniem zijn, zoals de opmerking in paragraaf 8.7 lijkt te suggereren. Daarom zou het goed zijn te vermelden dat het advies ook een bijlage bevat met verworpen wijzigingsvoorstellen die toch nog meer dan 25 % van de stemmen kregen.

Stemuitslag

Voor: 58

Tegen: 114

Onthoudingen: 4

Een als volgt luidende nieuwe par. 9.4 invoegen:

„Bezwaren uit oprechte vrees voor aantasting van het milieu of het niveau van consumentenbescherming moeten gerespecteerd en volledig gesteund worden. Het Comité wijst er echter op dat sommige lidstaten dergelijke bezwaren ten onrechte naar voren brengen om Gemeenschapswetgeving tegen te houden of hun nationale wetgeving te kunnen behouden. Dit is in strijd met de beginselen van de interne markt.”

Motivering:

Lidstaten hebben het recht om voorstellen die negatieve gevolgen hebben voor het milieu of de consumentenbescherming, tegen te houden. Het komt echter voor dat hiervan misbruik wordt gemaakt om veranderingen tegen te houden; bescherming van de nationale belangen is dan de werkelijke reden voor de bezwaren.

Stemuitslag

Voor: 80

Tegen: 83

Onthoudingen: 10

- B. De volgende passages uit het afdelingsadvies, waarvoor ten minste een vierde van de stemmen waren uitgebracht, werden vervangen door de voltallige vergadering goedgekeurde wijzigingsvoorstellen.

- 2.1 Wat de interne markt betreft, zijn de prioriteiten van de zes voorzitterschappen op de strategie van Lissabon gebaseerd. Ter vergemakkelijking van de verwezenlijking van de doelstellingen van Lissabon, en meer in het algemeen om de Europese economie een impuls te geven, heeft de Commissie een actieplan voor de „vereenvoudiging en verbetering van de regelgeving” opgesteld ⁽⁴⁾. Sinds 1 mei 2004 betreft dit een grote markt die 25 lidstaten omvat.

Stemuitslag

Voor: 53

Tegen: 72

Onthoudingen: 3

⁽³⁾ Rapporteurs: de heren Metzler en Ehnmark

⁽⁴⁾ COM(2002) 278 def.

- 3.3 In het op 16 december 2003 door het Europees Parlement, de Raad en de Commissie gesloten interinstitutioneel akkoord^(*) worden zelf- en co-regulering op de interne markt voor de eerste keer gedefinieerd en wordt er ook een organisatievorm aan gegeven.

Stemuitslag

Voor: 50

Tegen: 83

Onthoudingen: 3

- 8.6 De voltooiing van de interne markt blijft een prioritaire doelstelling, aangevuld met het welkome streven naar openstelling van die markt voor concurrentie uit derde landen in het kader van de WTO-ronde van Doha. Daartoe is wel meer flexibiliteit en meer concurrentiekracht geboden indien de Unie haar potentieel volledig wil ontvouwen. De 10 nieuwe lidstaten zullen daarop zeker gebrand zijn, zij zijn nl. het meest gebaat bij liberalisering.

Stemuitslag

Voor: 68

Tegen: 85

Onthoudingen: 10

- 9.1.1 De Commissie wordt aanbevolen om een wetgevingspauze in te lassen ten einde de lidstaten voldoende tijd te geven om met name de maatregelen van het Actieplan voor financiële diensten om te zetten en hun doeltreffendheid te verifiëren. Voorts kan de Commissie deze pauze benutten om bestaande Europese voorschriften te vereenvoudigen en te consolideren, en de onderlinge samenhang te verbeteren, zodat aanbieders en consumenten volledig van de mogelijkheden van de interne markt kunnen profiteren. Nieuwe initiatieven zouden uitsluitend in uitzonderingssituaties moeten worden genomen en nadat een grondige kosten/batenanalyse heeft aangetoond dat nieuwe regelingen inderdaad nodig zijn.

Stemuitslag

Voor: 76

Tegen: 94

Onthoudingen: 5

^(*) PB C 321 van 31 december 2003

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement en het Europees Economisch en Sociaal Comité — Het vertrouwen in elektronische business-to-businessmarkten bevorderen

(COM(2004) 479 def.)

(2005/C 255/04)

De Europese Commissie heeft op 14 juli 2004 overeenkomstig artikel 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap besloten het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over voornoemde mededeling.

De afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 16 maart 2005 goedgekeurd. Rapporteur was de heer **Lagerholm**.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 6 en 7 april 2005 gehouden 416e zitting (vergadering van 6 april) onderstaand advies met 131 stemmen vóór, bij 4 onthoudingen, goedgekeurd.

1. Samenvatting

1.1 De Commissie heeft een Mededeling uitgebracht over de bevordering van het vertrouwen in elektronische business-to-businessmarkten (B2B-e-markten). Het EESC maakt in dat verband de volgende opmerkingen:

- Over het algemeen wordt in deze Mededeling op de juiste manier een aantal belangrijke vraagstukken omtrent de aanvaarding van e-markten behandeld.
- Het moet echter niet bij deze ene Mededeling blijven, er is meer actie nodig. Daarnaast is het tot op zekere hoogte begrijpelijk dat de markt enigszins wantrouwig staat tegenover e-zakendoen. Vooral de meer geavanceerde vormen daarvan (zoals B2B-e-markten) verschillen sterk van de traditionele manier van handeldrijven van het MKB.
- Grensoverschrijdende e-handel brengt weer andere, grotere obstakels met zich mee.

2. De Mededeling van de Commissie

2.1 Deze Mededeling is grotendeels gebaseerd op de uitkomsten van de werkzaamheden van een deskundigengroep bestaande uit vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en exploitanten van e-markten (kortweg: „de deskundigengroep”). (!) De Mededeling speelt in op de behoefte aan meer vertrouwen in B2B-e-markten, teneinde de economische risico's van oneerlijke of onwettige handelspraktijken op deze markten te beperken. B2B-e-markten leiden tot lagere transactiekosten en heviger concurrentie en kunnen daardoor bijdragen tot meer efficiëntie, maar de mate waarin dat gebeurt hangt sterk af van de bereidheid van bedrijven om aan dit soort markten deel te nemen. De Commissie wil potentiële belemmeringen om op B2B-e-markten actief te worden — die het gevolg zijn van een gebrek aan vertrouwen — wegnemen en stelt daartoe de volgende maatregelen voor:

(!) Eindverslag van de deskundigengroep inzake elektronische B2B-handelsplatforms, <http://europa.eu.int/comm/enterprise/ict/policy/b2b/wshop/fin-report.pdf>

- analyseren, in nauwe samenwerking met de lidstaten, van de bestaande nationale wetgeving die van toepassing is op oneerlijke handelspraktijken op B2B-e-markten;
- aanmoediging van belanghebbenden om gedragscodes overeen te komen of aan te passen, teneinde eerlijke handelspraktijken op B2B-e-markten verder te bevorderen, zoals in deze Mededeling wordt beschreven.
- verrichten van een studie naar de economische gevolgen van B2B-e-markten voor het concurrentievermogen en de productiviteit van het Europese bedrijfsleven, waarbij de nadruk ligt op de directe en indirecte kosten en baten voor de deelnemers aan e-markten; de resultaten van deze studie zullen met de belanghebbenden verder worden besproken;
- verstrekken van coherente informatie over de toepassing van de bestaande concurrentieregels op B2B-e-markten, die een leidraad moeten vormen voor concurrentiebevorderend gedrag.

2.2 Deze Mededeling zal de belanghebbenden bij B2B-e-markten ertoe aanzetten om intensiever te overleggen over de naleving van eerlijke handelspraktijken en veiligheidsvereisten. Op die manier zouden potentiële belemmeringen voor de deelname aan dit soort elektronische handelsplatforms moeten verdwijnen. De diensten van de Commissie zullen via de Europese portaalsite voor e-markten regelmatig verslag uitbrengen over de geboekte voortgang.

3. Definitie van B2B-e-markten

3.1 Elektronische business-to-businessmarkten (B2B-e-markten) kunnen worden gedefinieerd als handelsplatforms op internet waar bedrijven goederen en diensten uitwisselen. Op basis van de verschillende transactiemogelijkheden kunnen binnen deze brede definitie vier soorten B2B-e-markten worden onderscheiden:

- „E-prikborden” of *message boards*: de eenvoudigste soorten e-markten met slechts beperkte transactiemogelijkheden. (Ver)kopers kunnen transacties voorbereiden door hun wensen om specifieke goederen of diensten te (ver)kopen, op het *board* kenbaar te maken.

- „E-ruilbeurzen” of *exchanges*: uitgebreide *message boards* met als kenmerk mechanismen om kopers en verkopers met elkaar in contact te brengen, informatie te laten uitwisselen en de mogelijkheden te geven om via de e-ruilbeurs te onderhandelen.
- Catalogus-e-markten: e-markten die gebruik maken van een gecombineerde productcatalogus, d.w.z. een catalogus die is ontstaan na samenvoeging van de catalogi van de verkopers.
- E-veilingen: elektronische handelsplatforms waar verkopers het initiatief nemen tot formele prijsbepalingsprocedures teneinde producten of diensten voor een zo hoog mogelijke prijs te verkopen. Bij „omgekeerde veilingen” (of „inkoop-veilingen”) daarentegen neemt de koper het initiatief met als doel producten of diensten voor een zo laag mogelijke prijs te kopen.

Het aantal actieve e-markten (e-markten waar daadwerkelijk handel wordt gedreven) is nog niet stabiel, maar varieert. Naar schatting bestaan er thans wereldwijd ongeveer duizend actieve e-markten. Dat is 20 % minder dan twee jaar geleden (SEC(2004) 930).

4. Algemene opmerkingen

4.1 De Mededeling van de Commissie heeft als onderwerp „Het vertrouwen in elektronische business-to-businessmarkten bevorderen”. E-markten maken een belangrijk deel uit van datgene wat wordt geschaard onder het meer algemene begrip e-zakendoen (*e-business*). Het EESC wil over het deelterrein e-markten van e-zakendoen eerst een aantal algemene opmerkingen maken.

4.1.1 In feite dragen goed functionerende e-markten bij tot een beter ondernemingsklimaat. Op langere termijn is dat gunstig voor het Europese bedrijfsleven en de werkgelegenheid. Meer concurrentie zal ondernemers in de EU ertoe aanzetten efficiënter te gaan werken. Het EESC steunt daarom maatregelen die de ontwikkeling van e-handel bevorderen. In eerdere adviezen heeft het zich in soortgelijke bewoordingen uitgelaten.

4.1.2 Het EESC merkte in zijn advies over het voorstel voor een richtlijn betreffende bepaalde juridische aspecten van e-handel ⁽²⁾ op dat onduidelijke juridische randvoorwaarden e-handel belemmeren. Met onderhavige Mededeling beoogt de Commissie die onduidelijkheid te verkleinen, wat het EESC toejuicht.

4.1.3 Het EESC heeft in zijn adviezen over de Commissiemedelingen „Het MKB helpen om digitaal te gaan werken” ⁽³⁾ en „Aanpassing van het beleid op het gebied van e-zakendoen aan de veranderende omgeving: de lering uit het Go Digital-initiatief en de toekomstige uitdagingen” ⁽⁴⁾ zijn mening gegeven over de inspanningen van de Commissie om e-zakendoen aan te moedigen. De inhoud van deze documenten is nog steeds actueel.

4.1.4 Voor het bedrijfsleven en de publieke sector is e-zakendoen van grote betekenis. Dat biedt hen namelijk mogelijkheden om concurrerender te worden en op de gehele interne markt handel te drijven. Tevens creëert het gelijke kansen voor het MKB. Het is daarom, met name in kleine en middelgrote ondernemingen, belangrijk het gebruik van de bijbehorende nieuwe technologieën te stimuleren. Het EESC juicht de werk-

zaamheden van de Commissie op dit vlak dan ook toe en ondersteunt die.

4.1.5 Het EESC is tevreden over de bevindingen van de „deskundigengroep inzake elektronische B2B-handelsplatforms”. Deze deskundigengroep heeft grondig werk verricht door de problemen t.a.v. B2B-e-markten te identificeren. Ze is echter enigszins onduidelijk over de vraag in welke mate het MKB zich bewust is van de voordelen van e-zakendoen. Ze schrijft namelijk op bladzijde 10 van haar eindverslag dat kleine en middelgrote ondernemingen in het algemeen op de hoogte en overtuigd zijn van de voordelen van e-zakendoen, maar op bladzijde 11 dat dit soort ondernemingen nog steeds aarzelen om zich daadwerkelijk met e-handel te gaan bezighouden, omdat ze de risico's noch de voordelen daarvan goed kennen. Er dient echter een onderscheid te worden gemaakt tussen e-zakendoen en e-handel. Geconcludeerd kan worden dat het MKB zich bewust is van de mogelijkheden van het gebruik van IT in het algemeen, maar minder bekend is met de meer specifieke vormen van e-handel.

4.1.6 Hoewel het MKB zich dus bewust is van de mogelijkheden van e-zakendoen en veel kleine en middelgrote ondernemers een koppositie innemen wat de toepassing daarvan betreft, staat nog steeds een aantal concrete problemen de volwaardige deelname van een meerderheid van hen aan de *e-business society* in de weg. Die problemen zijn meer algemeen van aard en hoeven niet uitsluitend te maken te hebben met e-handel, maar zijn in dat verband wel relevant:

- Het MKB is geneigd zich in de eerste plaats te concentreren op actuele problemen en staat aarzelend tegenover investeringen in technologie en procedures die niet onmiddellijk rendement opleveren.
- Het ontbreekt aan specifiek voor het MKB bestemde en uitgedachte oplossingen. Kleine en middelgrote ondernemingen hebben namelijk niet dezelfde wensen als grote bedrijven en erger nog, adviseurs blijken voor hen vaak te duur te zijn. Ze kunnen dus niet eenvoudigweg zelf gebruik maken van bestaande oplossingen.
- Kleine en middelgrote ondernemingen hebben vaak niet de voor veel softwarepakketten vereiste specialisten in dienst evenmin als specialisten die voor standaardsoftware eigen interfaces kunnen ontwikkelen.
- Veel grote bedrijven verlangen van hun leveranciers dat die specifieke software gebruiken als voorwaarde om te mogen of te kunnen blijven leveren. Dat kan voor kleine en middelgrote ondernemingen een onoverkomelijk obstakel vormen, omdat zij vaak niet aan de geformuleerde complexe technische vereisten kunnen beantwoorden noch daarmee om kunnen gaan als verschillende van hun klanten ieder vragen om specifieke oplossingen. Er kan ook worden gesteld dat dit probleem te wijten is aan een gebrek aan algemene standaards.
- E-zakendoen leidt tot schaalvoordelen voor grote bedrijven, die zelfs met terugwerkende kracht gevolgen kunnen hebben voor het MKB, zoals hierboven is gebleken. Kleine en middelgrote ondernemingen kunnen namelijk niet hun eigen regels bepalen. De kosten voor de ontwikkeling van ondersteunende programma's zijn min of meer onafhankelijk van de bedrijfsomvang. Het kan dus voorkomen dat kleine en middelgrote ondernemingen verschillende oplossingen moeten implementeren en grote bedrijven maar één.

⁽²⁾ PB C 169 van 16 juni 1999

⁽³⁾ PB C 80 van 3 april 2002

⁽⁴⁾ PB C 108 van 30 april 2004

4.1.6.1 Bij de Commissie loopt een aantal initiatieven ter ondersteuning van kleine en middelgrote ondernemingen die elektronisch zakendoen. Het EESC staat achter deze initiatieven en spoort de Commissie aan om die uit te breiden met initiatieven die zijn gericht op de behoefte van het MKB aan aangepaste software en standaards.

4.1.7 In het bijzonder moet ervoor worden gezorgd dat kleine en middelgrote ondernemers geïnteresseerd raken in e-handel en willen leren hoe ze elektronisch zaken kunnen doen. De ontwikkelingen op dit terrein volgen elkaar snel op. Daarom loont het de moeite om te kijken op welke wijze kleine en middelgrote ondernemers kunnen worden gestimuleerd zich in e-zakendoen levenslang bij te scholen.

4.1.7.1 Dit sluit naadloos aan op de aanbevelingen die het EESC in zijn onlangs uitgebrachte advies over levenslang leren ⁽⁵⁾ formuleerde. Daarin pleitte het o.a. voor ondersteuning van de programma's voor levenslang leren die gericht zijn op burgers die thans in de productieve leeftijd zijn, alsmede voor directe koppeling van deze programma's aan de totstandbrenging van de kenniseconomie. Het EESC hecht ook veel belang aan de toegankelijkheid van die programma's voor het MKB.

5. Bijzondere opmerkingen

5.1 Elektronische B2B-handelsplatforms

5.1.1 De deskundigengroep maakt in haar eindverslag een onderscheid tussen verschillende soorten handelsplatforms. Het EESC kan zich vinden in haar opmerking dat het onjuist zou zijn de aandacht alleen maar te richten op e-markten. Ondernemingen kunnen immers op uiteenlopende manieren aan de *e-business society* deelnemen en verschillende bedrijven hebben verschillende behoeften en verschillende bedrijfsprincipes. De deskundigengroep constateert echter ook dat de meeste problemen die het MKB in dit verband ondervindt, samenhangen met e-markten en vooral met omgekeerde veilingen, en heeft zich in haar verslag daarom op deze specifieke soort elektronische B2B-handelsplatforms geconcentreerd.

5.1.2 Toch wil het EESC hier ook vermelden dat de omzetting op nationaal niveau van de twee richtlijnen inzake overheidsopdrachten steeds concreter vorm krijgt. Die richtlijnen scheppen nieuwe mogelijkheden voor e-handel en ondanks enkele kleine verschillen tussen de lidstaten is het vanzelfsprekend van groot belang voor het bedrijfsleven dat dankzij overheidsopdrachten het gebruik van nieuwe manieren van e-zakendoen kan worden gestimuleerd. Daarnaast heeft de Commissie een actieplan gelanceerd voor de toepassing van het rechtskader voor elektronische overheidsaankopen. Dat actieplan is van grote betekenis voor de inspanningen om het MKB meer met e-zakendoen vertrouwd te maken.

5.1.3 Het EESC beaamt dat e-markten bijzondere mogelijkheden bieden en het onverstandig zou zijn daar afwijzend tegenover te staan. Het juicht de komst van de Commissiemededeling dan ook toe, maar denkt dat een gebrek aan vertrouwen weliswaar een belangrijke, doch niet de enige reden is voor de enigszins wantrouwige houding van het MKB tegenover e-markten en elektronische B2B-handelsplatforms in het algemeen.

5.1.3.1 De deskundigengroep merkt in dit licht op dat ondernemingsbeleid — als daardoor markten transparanter

worden en interoperabiliteit en eerlijkheid worden bevorderd — nuttig kan zijn om kleine en middelgrote ondernemingen te helpen zich aan te passen aan de nieuwe uitdagingen waar elektronische handelsplatforms hen voor stellen. Overheden zouden volgens de deskundigen geen specifieke vormen van e-handel moeten stimuleren, maar tegenover de verschillende verkoopkanalen en de uiteenlopende mogelijkheden van elektronische handelsplatforms een neutrale houding moeten blijven aannemen. Met name op het vlak van bewustmaking, markttransparantie, standaardisering en vertrouwen vindt de deskundigengroep verdere actie noodzakelijk.

5.1.3.2 In het algemeen moeten elektronische B2B-handelsplatforms worden gevoed met informatie van kleine en middelgrote ondernemingen. Hoe geavanceerder die platforms zijn, hoe groter de behoefte is aan standaards. Die zijn nog lang niet gereed en volledig, en wanneer ze dat wel zijn, dan moet er aan het MKB aangepaste software bestaan waarmee daar gebruik van kan worden gemaakt.

5.1.3.3 Er is niet alleen een gebrek aan technische standaards, maar ook aan standaards voor mens-machine-interfaces. Omdat het aantal handelsplatforms groot is en die vaak meer-talig moeten zijn (wat ze er alleen maar complexer op maakt), is het begrijpelijk dat het MKB wantrouwig staat tegenover e-handel. Normalisatie instanties en ook de Commissie zouden daarom dieper op deze standaardiseringsproblematiek moeten ingaan, helemaal als met elektronische handelsplatforms het grensoverschrijdend zakendoen moet worden bevorderd. Dat geldt ook voor de behoefte aan standaards voor de classificatie van producten en diensten en voor formuleringen. Het EESC steunt de aanhoudende inspanningen van de CEN/ISSS op dit vlak.

5.1.3.4 Tot op zekere hoogte maakt de omvang van de uitgeschreven opdrachten het voor kleine en middelgrote ondernemingen lastig om aan elektronische veilingen en andere soorten e-markten deel te nemen. Hun mogelijkheden om grote hoeveelheden producten te leveren, zijn immers beperkt. Met dit gegeven zou met name bij overheidsopdrachten rekening moeten worden gehouden.

5.1.3.5 Daarnaast kunnen verschillen in nationale wetgeving en een verschillende omzetting door de lidstaten van EU-richtlijnen het gebruik van elektronische handelsplatforms in de weg staan. Helaas staan veel richtlijnen de lidstaten toe eigen keuzes te maken, wat voor de harmonisatie van elektronische handtekeningen een groot probleem vormt. Het EESC juicht de plannen van de Commissie om bestaande wetgeving te analyseren dan ook toe en ondersteunt die ten zeerste.

5.2 E-markten en e-veilingen

5.2.1 De verschillende soorten elektronische B2B-handelsplatforms worden voor uiteenlopende doeleinden gebruikt. Via e-markten wordt geprobeerd tegen de laagste prijs in te kopen. Vaak is dat echter niet de belangrijkste reden om op dit soort markten actief te zijn. Factoren als levering op de afgesproken tijd en de kosten voor service en maatwerk worden even belangrijk of zelfs belangrijker gevonden. Het is lastig dergelijke factoren in min of meer geautomatiseerde e-markten in te passen, wat wellicht gedeeltelijk verklaart waarom van de geautomatiseerdere varianten van e-markten maar relatief langzaam meer gebruik wordt gemaakt.

(5) PB C 133 van 6 juni 2003

5.2.2 Kleine en middelgrote ondernemingen concurreren vaak niet in de eerste plaats op de laagste prijs, maar ook op flexibiliteit en de levering van maatwerk. Voor het MKB is een persoonlijke relatie met de klant belangrijk. E-markten brengen een nieuwe „ondernemingscultuur” met zich mee, waar niet alle kleine en middelgrote ondernemingen klaar voor zijn. De anonimiteit van het internet boezemt hen wellicht angst in. Achter het wantrouwen jegens de meer geavanceerde vormen van e-markten kunnen dit soort psychologische oorzaken schuilgaan. In gedragscodes moet daar rekening mee worden gehouden.

5.2.3 In de discussie over mededingingsregels voor B2B-e-markten in de Commissiemededeling wordt een vaak gehoord punt van bezorgdheid vermeld, namelijk dat „de zogenaamde netwerkeffecten” kunnen leiden tot een dominante positie van een netwerkexploitant. De vraag is echter in hoeverre dit aanleiding hoeft te geven voor bezorgdheid. Het risico dat van zo'n dominante positie misbruik zal worden gemaakt, lijkt in de meeste gevallen klein te zijn. Niettemin kan het EESC zich erin vinden dat de Commissie deze problematiek nauwlettend blijft volgen, zodat mogelijk misbruik van aanzienlijke marktmacht kan worden vastgesteld. Het pleit er echter sterk voor om in dit verband geen specifieke regelgeving voor e-markten uit te werken. De regelgeving voor e-markten moet zoveel mogelijk dezelfde zijn als die voor „traditionele” markten. Bovendien dienen regels en richtlijnen t.o.v. technologieën en systemen voor de levering van diensten neutraal te blijven.

5.3 Vertrouwen

5.3.1 Het EESC vindt het positief dat de Commissie de betrokkenen bij B2B-e-markten aanmoedigt om overeenstemming te bereiken over gedragscodes of om die te herzien. Het is ook te spreken over de ideeën van de deskundigengroep voor het gebruik van een checklist.

5.3.2 De Commissie merkt in haar Mededeling (blz. 4) op dat veel bedrijven moeite hebben „om een onderscheid te maken tussen een machtsverschuiving op de markt die ze om economische redenen moeten aanvaarden en oneerlijke praktijken die in strijd zijn met de wettelijke bepalingen of gedragscodes”. Als nieuwe manieren van handeldrijven hun intrede doen, duurt het vaak even voordat de markt zich daaraan heeft aangepast. De zojuist geciteerde opmerking van de Commissie is dus zeker steekhoudend en er zou dan ook meer aandacht

moeten worden besteed aan het geven van uitleg over nieuwe marktmechanismen.

5.3.3 Hoewel een aantal aanbieders wellicht afwijzend staat tegenover omgekeerde veilingen, is het zeker dat deze handelswijze ongekende mogelijkheden biedt (zeer nauwkeurig gedefinieerde producten waarvoor weinig service wordt verleend en waarvan de mogelijkheden beperkt zijn om ze als merk in de markt te zetten). Het EESC is het met de Commissie eens dat er strengere regels moeten komen voor dit soort veilingen, of die nu elektronisch of op een andere wijze worden georganiseerd.

5.3.4 Het aspect „vertrouwen” kent vele dimensies:

- het vertrouwen van de ondernemer in het concept „(e-)markt” (het vertrouwen dat e-markten zijn onderneming ten goede kunnen komen);
- het vertrouwen van de ondernemer in een specifieke (e-)markt (het vertrouwen dat hij daar zijn doelstellingen het beste kan verwezenlijken);
- het vertrouwen dat er geen „kleine lettertjes” (dus verborgen regeltjes) zijn;
- het vertrouwen in de eigen regels van de (e-)markt en het vertrouwen dat die regels door alle marktdeelnemers worden nageleefd;
- het vertrouwen in ondersteunende technologie (m.i.v. de technologie die een (e-)markt moet beveiligen);
- het vertrouwen dat belangrijke gegevens over kopers of verkopers toegankelijk zijn;
- het vertrouwen dat op grond van de beschikbare informatie de afloop van een transactie kan worden ingeschat.

Deze en andere dimensies van het aspect „vertrouwen” moeten de nodige aandacht krijgen.

5.4 *Samenvattend* is het EESC het op geen enkel belangrijk punt met de conclusies uit de Commissiemededeling oneens. Maar ook al vormt die Mededeling wellicht een belangrijke of zelfs een noodzakelijke stap in de bevordering van het gebruik van elektronische B2B-handelsplatforms in het algemeen en e-markten in het bijzonder, er zijn meer maatregelen nodig, bijv. op het vlak van standaards, geschikte software, bewustmaking en nationale en Europese regelgeving.

Brussel, 6 april 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 richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot negenentwintigste wijziging van Richtlijn 76/769/EEG van de Raad betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der lidstaten inzake de beperking van het op de markt brengen en van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen en preparaten (stoffen die als kankerverwekkend, mutageen of vergiftig voor de voortplanting zijn ingedeeld — c/m/r)

(COM(2004) 638 def. — 2004/0225 (COD))

(2005/C 255/05)

De Raad heeft op 28 oktober 2004 besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 95 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap 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 16 maart 2005 goedgekeurd; rapporteur was de heer Sears.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 416e zitting (vergadering van 6 april 2005) het volgende advies uitgebracht, dat met 126 stemmen voor en 2 stemmen tegen, bij 6 onthoudingen, is goedgekeurd:

1. Inleiding

1.1 Voorstellen van de Commissie ter bescherming van de volksgezondheid en het milieu houden doorgaans verband met de drie al lang bestaande wetgevingsinstrumenten betreffende de indeling, de verpakking en het kenmerken van *gevaarlijke stoffen* (Richtlijn 67/548/EEG van de Raad van 27 juni 1967), de indeling, de verpakking en het kenmerken van *gevaarlijke preparaten* (Richtlijn 88/379/EEG van de Raad van 7 juni 1988, zoals gewijzigd bij Richtlijn 99/45/EEG van het EP en de Raad van 31 mei 1999), en het op de markt brengen en het gebruik van bepaalde *gevaarlijke stoffen en preparaten* (Richtlijn 76/769/EEG van 27 juli 1976).

1.2 In de loop der jaren zijn deze richtlijnen stuk voor stuk aangevuld en gewijzigd bij andere EG- en EEG-richtlijnen. Zo zijn de wetgevingsbepalingen veranderd en zijn de bijlagen *aangepast aan de technische vooruitgang*. Naast andere technische aspecten wordt in deze bijlagen aangegeven welke laboratoriumonderzoeken moeten worden uitgevoerd en welke risico- en veiligheidszinnen precies moeten worden gebruikt. Ook de chemische aanduiding en het CAS-, EG- en catalogusnummer en de toepassingen van de desbetreffende stoffen worden vermeld.

1.3 De gewijzigde richtlijnen zijn tevens bedoeld om de interne markt voor de desbetreffende stoffen en preparaten in stand te houden. Zij moeten daarom onderling op elkaar blijven aansluiten, én stroken met andere wetgevingsinstrumenten die gericht zijn op specifieke sectoren (bv. verdelgingsmiddelen of cosmetica) of bepaalde actieprogramma's ondersteunen (bv. de EU-actieplannen voor kankerbestrijding).

1.4 Het huidige voorstel is de negenentwintigste wijziging van Richtlijn 76/769/EEG van de Raad. Het is het logische vervolg op Richtlijn 2004/73/EG van de Commissie van 29 april 2004 tot (toevallig eveneens de) negenentwintigste *aanpas-*

sing aan de vooruitgang van de techniek van Richtlijn 67/548/EEG, en geeft daaraan uitvoering.

1.5 De *aanpassingen aan de technische vooruitgang* van Richtlijn 2004/73/EG van de Commissie impliceren o.m. de bijwerking van bijlage I bij Richtlijn 67/548/EEG van de Raad voor specifieke stoffen in verband met de indeling, de verpakking en de etikettering ervan om rekening te houden met de meest recente wetenschappelijke gegevens. Daarnaast wordt bijlage V bij dezelfde richtlijn aangepast om de methoden voor de bepaling van de fysisch-chemische eigenschappen, de toxiciteit en ecotoxiciteit van bepaalde stoffen en preparaten te verbeteren, zodat het aantal dieren dat voor experimentele doeleinden wordt gebruikt tot een minimum kan worden beperkt.

1.6 De Richtlijn 2004/73/EG van de Commissie waarin deze wijzigingen zijn vastgelegd werd gepubliceerd in april 2004 (PB L 152 blz. 1-311). Een aantal stoffen werd ingedeeld of heringedeeld als kankerverwekkend, mutageen of giftig voor de voortplanting (*c/m/r of CMR-stoffen*). Vermeld wordt dat de bepalingen in overeenstemming zijn met het advies van het Comité voor de aanpassing aan de vooruitgang van de techniek van de richtlijnen met betrekking tot de opheffing van technische handelsbelemmeringen voor gevaarlijke stoffen en preparaten. Dit betekent dat de Commissie niet verplicht is eerst het EP of het EESC om advies te vragen over haar voorstel.

1.7 Volgens Richtlijn 94/60/EG van de Raad (een eerdere, veertiende wijziging van Richtlijn 76/769/EEG van de Raad) mogen *CMR-stoffen* niet worden gebruikt in stoffen of preparaten die in de handel worden gebracht voor verkoop aan het grote publiek. Hieraan wordt uitvoering gegeven met het huidige voorstel, waarmee de stoffen in kwestie worden toegevoegd aan bijlage 1 bij Richtlijn 76/769/EEG van de Raad. Conform art. 95 van het Verdrag is in dit geval de medebeslisingsprocedure met het EP van kracht, en dient het EESC te worden geraadpleegd.

1.8 In de loop van 2004 heeft de Commissie overleg gepleegd met een aantal van de betrokken organisaties, o.m. CEFIC, CONCAWE, EUROMETAUX, BLIC (vereniging die de Europese chemische, olie-, metaal- en rubberindustrie vertegenwoordigt) en BEUC (organisatie die de consumenten vertegenwoordigt). Ook zijn deskundigen uit de lidstaten geraadpleegd.

2. Inhoud van het Commissievoorstel

2.1 Met dit voorstel worden 346 stoffen ingevoegd die bij Richtlijn 2004/73/EG van de Commissie recentelijk of anders zijn ingedeeld in het aanhangsel bij bijlage I bij Richtlijn 76/769/EEG. 304 van deze stoffen zijn echter reeds onderworpen aan beperkingen op de verkoop aan het grote publiek ten gevolge van een eerdere indeling als *c/m/r-stof* van categorie 1 of 2. Dit houdt in dat slechts 42 van deze stoffen voor de eerste keer worden onderworpen aan een beperking op de verkoop aan het grote publiek.

2.2 Veel van deze 42 stoffen waarvan de verkoop voor het eerst wordt beperkt, worden gebruikt als grondstof, als tussenproduct bij organische synthese of voor specifieke professionele toepassingen. Uit het overleg zijn geen elementen naar voren gekomen die erop zouden wijzen dat deze stoffen of preparaten op de markt komen voor verkoop aan het grote publiek, of dat uitzonderingsmaatregelen vereist zijn.

2.3 145 van de 304 heringedeelde stoffen die eerder als kankerverwekkend van categorie 2 waren ingedeeld, worden nu bij categorie 1 ingedeeld. Dit impliceert dat voor elke stof twee correcties nodig zijn: de stof moet aan de nieuwe categorie worden toegevoegd en uit de vorige categorie worden geschrapt. Verder is een aantal wijzigingen van de „Nota's” bij elke stof noodzakelijk.

2.4 Het voorstel is bedoeld om de interne markt in stand te houden en tegelijkertijd de bescherming van de gezondheid van de consument en het milieu op een hoog niveau te verzekeren. Aangezien de stoffen in kwestie weinig worden gebruikt door het grote publiek zullen de kosten naar verwachting laag blijven. Hoe dan ook is een beperking op de verkoop de enige manier om het gebruik van *CMR-stoffen* door het grote publiek doeltreffend te controleren.

2.5 De lidstaten krijgen vanaf de datum van inwerkingtreding van de richtlijn twaalf maanden de tijd voor het vaststellen en publiceren van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die nodig zijn om aan deze richtlijn te voldoen.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Net als het geval was met de vorige wijzigingen van Richtlijn 76/769/EEG van de Raad komen ook in dit voorstel

een — uitzonderlijk groot — aantal niet-gerelateerde stoffen aan de orde. We denken o.m. aan uit aardolie verkregen koolwaterstofstromen, pesticiden en fungiciden, algemene industriële chemische producten, anorganische en organische grondstoffen en tussenproducten.

3.2 Een verschil met andere recente wijzigingen is evenwel dat het hier niet om de basiswetgeving m.b.t. deze producten gaat. Dit voorstel vloeit enkel voort uit veranderingen in de indeling en de etikettering zoals voorgesteld en uitgevoerd bij Richtlijn 2004/73/EG van de Raad. Mochten er twijfels zijn gerezen over de geldigheid van de indeling, dan had daar eerder uiting aan moeten worden gegeven. In dit stadium is het daarvoor te laat.

3.3 De Commissie heeft zich er voor zover mogelijk van verzekerd dat de kosten van de beperkingen op de verkoop aan het grote publiek die voortvloeien uit de indeling of herindeling als *CMR-stoffen*, voor de producenten te verwaarlozen zullen zijn. Zij heeft in dit verband haar licht opgestoken bij CONCAWE voor de olieindustrie (i.v.m. uit aardolie verkregen koolwaterstofstromen), en bij CEFIC voor de chemische industrie (i.v.m. de twee ftalaten op de lijst, te weten BBP en DIPP), en werd daardoor nog gesterkt in haar overtuiging.

3.4 Voor de pesticiden en fungiciden, die hier onder hun merknaam (Benomyl, Azafenidin, Dinocap, Linuron) of als anorganische chemische stof (cadmiumchloride) worden weergegeven, valt moeilijker met zekerheid vast te stellen of de gevolgen inderdaad verwaarloosbaar zullen zijn. Informatie over producenten in Europa — als die er al zijn — is immers niet beschikbaar. Een zoektocht op het internet toont wel aan dat de risico's in de meeste gevallen al goed bekend zijn. Ook hier kunnen we aannemen dat stopzetting van de verkoop van de producten in kwestie aan het grote publiek geen vervelende gevolgen hoeft te hebben voor de gebruikers, aangezien geschikte alternatieve producten gemakkelijk verkrijgbaar zijn.

3.5 In dit voorstel wordt ook ingegaan op een aantal algemene problemen in verband met de interpretatie en uitvoering van de huidige EU-wetgeving voor de zogenaamde „stoffen”. Veel van de hier en in de oorspronkelijke EINECS-inventaris opgenomen „bestaande stoffen” zijn strikt genomen ingedeeld als „UVCB-stoffen”, dat wil zeggen complexe mengsels van bekende of onbekende samenstelling, zoals omschreven in een wetenschappelijk artikel uit 1999, waarnaar vervolgens verwezen wordt in een voetnoot op bladzijde 18 van de „Manual of Decisions for Implementation of the Sixth and Seventh Amendments to Directive 67/548/EEC”, gepubliceerd door het Europees Chemicaliën bureau. Het gaat in ieder geval niet om enkelvoudige stoffen, zoals in het algemeen wordt aangenomen. Verder worden er hiervan momenteel maar

weinig op de markt gebracht. Dit schraagt het oordeel van de Commissie toen de EINECS-inventaris voor het eerst werd gepubliceerd, namelijk dat „EINECS het aantal commercieel belangrijke stoffen met een factor vier overschatte”, dat wil zeggen: destijds waren er circa 25 000 feitelijk in de handel in grote hoeveelheden. Waarschijnlijk zijn sommige hiervan nu vervangen door de ongeveer 5 000 „nieuwe stoffen” die in ELINCS zijn opgenomen — met vergelijkbare omschrijvings- en identificatieproblemen — wat een totaal oplevert van 30 000 stoffen die momenteel op de markt zijn. Dit is beter beheersbaar dan het vaak aangehaalde aantal van 100 000, maar blijft problemen opleveren in verband met publieke en professionele toegang tot reeds verzamelde (maar niet regelmatig bijgewerkte) gegevens over ten minste de helft van deze stoffen. Ook is het voor de bevoegde autoriteiten in de lidstaten niet eenvoudig om te besluiten of een stof al dan niet „bestaand” of „nieuw” is, en, indien dat vaststaat, welke regelgevingsprocedure moet worden gevolgd.

3.6 Aangezien het zogenaamde REACH-voorstel nauw verweven is met de bestaande wetgeving zouden deze problemen zo snel mogelijk moeten worden aangepakt. Het is waarschijnlijk dat hiertoe bijkomende middelen nodig zullen zijn, die zonder uitstel beschikbaar moeten worden gesteld.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1 Het EESC staat achter de voorgestelde beperkingen inzake het op de markt brengen en het gebruik van bepaalde stoffen en preparaten. Deze zijn immers het noodzakelijke en wenselijke gevolg van de besluiten betreffende de indeling, de

verpakking en het kenmerken, die de Commissie eerder al had genomen samen met deskundigen uit de lidstaten en na overleg met de leveranciers en andere betrokkenen.

4.2 Net als het geval was met de vorige wijzigingen op Richtlijn 76/769/EEG betreurt het Comité evenwel dat niet-gerelateerde producten in één enkele tekst worden ondergebracht. In andere omstandigheden zou zulks er toe kunnen leiden dat voortdurend specifieke wijzigingen moeten worden aangebracht om de tekst aan te passen aan de externe omstandigheden. Dit druist in tegen de beginselen van degelijk, adequaat, doeltreffend, en bovenal transparant beheer.

4.3 Gezien de complexe en schijnbaar willekeurige aard van de in de bijlage bij dit voorstel en bij Richtlijn 2004/73/EG van de Raad opgenomen lijst van stoffen is duidelijk dat nu eerst aandacht moet worden besteed aan de verbetering van de kwaliteit en de beschikbaarheid van de gegevens, vóór verder wordt gegaan met massale aanvullingen. Een verbeterd systeem, waarbij gebruik wordt gemaakt van de modernste technologieën en technieken voor gegevensverspreiding, zou de doeltreffendheid van REACH op het vlak van het verzamelen en uitwisselen van gegevens inzake de bescherming van volksgezondheid en milieu, nog versterken.

4.4 REACH is tevens bedoeld ter vereenvoudiging van het bestaande systeem, wat alle betrokkenen voordelen zou opleveren. Het lijkt immers geen twijfel dat hier nog ruimte is voor verbetering. Hoe dan ook kan het niet de bedoeling zijn dat REACH een toch al complexe en, ten minste in dit geval, vrij ondoorzichtige procedure nog ingewikkelder zou maken.

Brussel, 6 april 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 richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van regels betreffende nominale hoeveelheden voor voorverpakte producten, intrekking van de Richtlijnen 75/106/EEG en 80/232/EEG van de Raad en wijziging van Richtlijn 76/211/EEG van de Raad

(COM(2004) 708 def. — 2004/0248 (COD))

(2005/C 255/06)

De Raad heeft op 20 december 2004 besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 95 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap te raadplegen over vernoemd voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 16 maart 2005 goedgekeurd; rapporteur was mevrouw Sharma.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 6 en 7 april 2005 gehouden 416e zitting (vergadering van 6 april 2005) het volgende advies uitgebracht, dat met 104 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 5 onthoudingen, is goedgekeurd:

1. Inleiding

1.1 De eerste Gemeenschapswetgeving voor reeksen maten voor voorverpakte producten⁽¹⁾ dateert uit 1975. Deze heeft zowel betrekking op metrologische eisen⁽²⁾ als op reeksen maten voor vloeistoffen. Twintig jaar later heeft een team, bestaande uit door de lidstaten gekozen leden en door de Commissie aangewezen vertegenwoordigers van belanghebbenden, in het kader van SLIM-IV (vereenvoudiging van de regelgeving voor de interne markt) advies uitgebracht over de wetgeving inzake voorverpakkingsmaten⁽³⁾:

„vanwege hun complexiteit (de richtlijnen hebben betrekking op een veertigtal producten, bepaalde reeksen van waarden zijn erg ingewikkeld, enz.), vanwege de verschuiving die in de tussentijd was opgetreden in consumptiepatronen en consumentenvoorkeuren, en vanwege bedenkingen die waren gerezen over de vraag of dergelijke wetgeving wel gehandhaafd moest worden. Bovendien is door de opeenvolgende wijzigingen van de richtlijnen en de uitbreiding van de werkingssfeer van Richtlijn 75/106/EEG de toepassing van deze wetgeving steeds problematischer geworden. De toepassing van de richtlijnen bleek met name problematisch door de wirwar aan regels en praktijken die op reeksen van toepassing zijn: bepaalde reeksen zijn verplicht (bijv. voor wijn) terwijl andere facultatief zijn gebleven. Bovendien behielden de lidstaten het recht om bepaalde reeksen op nationaal niveau verplicht te stellen, omdat deze onder het Gemeenschapsrecht facultatief bleven. Het uiteenlopen van de regels leidde ten dele tot een opdeling van de communautaire markt in verschillende nationale markten. Daarbij komt dat er nieuwe verpakkingsformaten en nieuwe producten op de markt zijn gekomen. De onderbrenging hiervan in het al bestaande reeksenstelsel droeg verder bij aan de verwarring.”

⁽¹⁾ Voorverpakking: een verpakking t.b.v. de verspreiding onder eindgebruikers.

⁽²⁾ Metrologische eisen zijn van belang voor de controle op de hoeveelheid van voorverpakte producten, om ervoor te zorgen dat de consumenten daadwerkelijk de op de verpakking aangegeven hoeveelheid krijgen.

⁽³⁾ COM(2000) 56 def., blz. 9-11 en 21-22

2. Achtergrond

2.1 In de jaren zestig — de beginjaren van de Europese Gemeenschap — werden de uiteenlopende nationale bepalingen over nominale hoeveelheden⁽⁴⁾ voor voorverpakte producten (maten van verpakkingen en flessen) beschouwd als een aanzienlijke belemmering voor het vrije verkeer van goederen tussen de lidstaten. Vandaar dat deze maten toen door Gemeenschapsvoorschriften zijn geharmoniseerd.

2.2 Tegelijkertijd moest worden voorkomen dat deze nieuwe Gemeenschapsvoorschriften ook zouden gelden voor ondernemingen die alleen op de nationale markt actief waren en niet van plan waren naar andere lidstaten te exporteren. De harmonisatie van de regelgeving was dan ook „facultatief”: de lidstaten namen de Gemeenschapsvoorschriften over, maar mochten voor de nationale markt de bestaande nationale voorschriften handhaven. Alleen producten die aan de Gemeenschapsvoorschriften voldeden, kwamen in aanmerking voor het vrije verkeer.

2.3 Voor sommige producten (zoals wijn en gedistilleerde dranken) is echter een volledige harmonisatie ingevoerd. De communautaire maten werden verplicht voor alle marktdeelnemers in de betreffende productensectoren, en alle nationale maten werden afgeschaft.

2.4 De afgelopen decennia is er veel veranderd op verpakkingsgebied: demografische veranderingen, kleinere huishoudens, de toegenomen consumptie van eenpersoonssporties, de grotere rijkdom en de veranderde consumentenvoorkeuren hebben tot een grotere vraag naar uiteenlopende verpakkingen en producten geleid. Bovendien zijn super- en hypermarkten uitgegroeid tot de belangrijkste verkooppunten voor consumenten, en staat de industrie als gevolg van de vraag van de consumenten naar verandering, onder een toenemende innovatie- en concurrentiedruk.

⁽⁴⁾ De nominale hoeveelheid (nominaal gewicht of nominaal volume) van de inhoud van een voorverpakking is het op deze voorverpakking aangegeven gewicht of volume; dit is de hoeveelheid van het product die de verpakking geacht wordt te bevatten. De werkelijke inhoud van een voorverpakking is de hoeveelheid (gewicht of volume) van het product die deze werkelijk bevat. (Richtlijn van de Raad 76/221/EEG; PB L 46, 21/02/1976)

2.5 Aspecten die voorheen door de wetgeving inzake voorverpakkingsmaten werden geregeld, zijn nu geconsolideerd in nieuwe rechtsmiddelen op het gebied van consumentenbescherming. Deze consumentenbeschermingswetgeving is ontworpen om oneerlijke „business-to-consumer”-handelspraktijken tegen te gaan en heeft over het algemeen een samenhangend en afdoend systeem ontwikkeld om de consument te informeren via etiketten en vergelijkbare eenheidsprijzen, zodat de bestaande wetgeving inzake voorverpakkingsmaten als contra-productief wordt beschouwd.

2.6 In het kader van SLIM-IV is een team, bestaande uit door de lidstaten gekozen leden en door de Commissie aangewezen vertegenwoordigers van belanghebbenden, gevraagd advies uit te brengen over de wetgeving inzake voorverpakkingsmaten. De behoefte aan herziening werd des te groter toen het Hof van Justitie in de „Cidrerie Ruwet”-zaak ⁽⁷⁾ verklaarde dat het „Cassis de Dijon”-arrest van toepassing is, hetgeen inhoudt dat de lidstaten op hun markt producten moeten toelaten die in een andere lidstaat rechtmatig zijn vervaardigd en in de handel gebracht, tenzij een dwingend vereiste van algemeen belang zich hiertegen verzet. Volgens het Hof kan hiervan bij verpakkingsmaten nauwelijks sprake zijn.

2.7 De Commissie heeft de aanbevelingen over de herziening samengevat in een werkdocument; tussen 8 november 2002 en 31 januari 2003 heeft DG Ondernemingen hierover een openbare raadpleging per internet in elf talen gehouden met consumenten, producenten en detailhandelaren. Vervolgens heeft een effectbeoordeling plaatsgevonden en heeft de Commissie een nieuwe richtlijn voorgesteld tot vaststelling van regels betreffende nominale hoeveelheden voor voorverpakte producten, intrekking van de Richtlijnen 75/106/EEG ⁽⁶⁾ en 80/232/EEG ⁽⁷⁾ van de Raad en wijziging van Richtlijn 76/211/EEG ⁽⁸⁾ van de Raad.

2.8 De belangrijkste instrumenten voor consumentenbescherming zijn:

Richtlijn 2000/13/EG inzake de etikettering en presentatie van levensmiddelen (artikel 2), Richtlijn 84/450/EEG inzake misleidende reclame (gewijzigd bij Richtlijn 97/55/EG teneinde ook vergelijkende reclame te regelen en nog te wijzigen door COM(2003) 356 def. van 18-6-2003: Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende oneerlijke „business-to-consumer”-handelspraktijken op de interne markt), Richtlijn 98/6/EG betreffende de bescherming van de consument inzake de prijsaanduiding van aan de consument aangeboden producten (prijzen per liter of kilogram: voor alle producten in supermarkten verplichte prijzen per eenheid).

3. Doelstellingen

3.1 Met de nieuwe richtlijn wordt de regelgeving inzake verpakkingsmaten ingetrokken en wordt voorkómen dat

⁽⁷⁾ Zaak C-3/99 van 12 oktober 2000, Cidrerie Ruwet SA/Cidre Stassen SA en HP Bulmer Ltd.

⁽⁶⁾ Richtlijn 75/106/EEG van de Raad van 19 december 1974 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake het voorverpakken naar volume van bepaalde vloeistoffen in voorverpakkingen met bepaalde inhoud.

⁽⁷⁾ Richtlijn 80/232/EEG van de Raad van 15 januari 1980 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake de voor bepaalde voorverpakte producten toegestane reeksen van nominale hoeveelheden en nominale capaciteiten.

⁽⁸⁾ Richtlijn 76/211/EEG van de Raad van 20 januari 1976 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake het voorverpakken naar gewicht of volume van bepaalde producten in voorverpakkingen.

lidstaten hun eigen wetgeving — die afwijkt van de Gemeenschapsregels — toepassen op de nationale markten. De enige uitzonderingen (m.u.v. zeer kleine hoeveelheden en bulkgoederen) zijn de Gemeenschapsregels voor wijn en gedistilleerde dranken, witte suiker en oploskoffie. Voor spuitbussen wordt een extra uitzondering gemaakt: zij blijven onder de huidige consumentenbeschermingswetgeving vallen, bij de gezondheids- en veiligheidsbepalingen. De voorschriften inzake spuitbussen zullen echter in een nieuwe, nog uit vaardigen richtlijn worden opgenomen, waarna zij uit de richtlijn betreffende nominale hoeveelheden voor voorverpakte producten zullen worden geschrapt.

3.2 Onderhavig document gaat alleen over „reeksen maten en hoeveelheden”, en niet over metrologische eisen, die in een later voorstel aan de orde zullen komen.

3.3 Het voorstel beoogt:

- het concurrentievermogen overeenkomstig het ondernemingsbeleid te bevorderen, door het ondernemerschap en de innovatie van producten en processen aan te moedigen;
- de toegang tot de markten te vergemakkelijken doordat potentiële belemmeringen van het concurrentievermogen op de interne markt worden weggenomen;
- een eind te maken aan de discriminatie van binnenlandse verpakkingsbedrijven die op de nationale markt concurrentie krijgen van verschillende verpakkingsmaten waarvan zij geen gebruik mogen maken;
- kostenvoordelen op te leveren voor kleine en middelgrote ondernemingen, dankzij schaalvoordelen voor de productie, zowel voor de binnenlandse consumptie als voor de export;
- het hoge niveau van consumentenbeschermingswetgeving in stand te houden, waarmee oneerlijke „business-to-consumer”-handelspraktijken worden tegengegaan;
- meer keuzemogelijkheden voor de consument te bieden, aangezien producenten onmiddellijk kunnen inspelen op veranderingen in de wensen en voorkeuren van de consument, en op de behoeften van detailhandelaren om de beschikbare schapruimte optimaal te benutten;
- te zorgen voor een samenhangend en doeltreffend consumenteninformatiesysteem d.m.v. etikettering. De vermelding van de prijzen per kilo of per liter maakt het de consument mogelijk om de in verschillende maten verpakte producten snel te vergelijken. Deze aanpak strookt met de opvatting van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, dat de „gemiddeld geïnformeerde, omzichtige en oplettende gewone consument” als uitgangspunt neemt.

3.4 De huidige milieuwetgeving heeft geen gevolgen voor maten, en evenmin hebben maten invloed op de milieuwetgeving. De bestaande milieuwetgeving moet van toepassing blijven, en het voorstel zou geen beletsel mogen vormen voor een volledige en juiste tenuitvoerlegging van de milieuwetgeving, met name de preventie van afval, waarvoor verpakkingen tot een minimum moeten worden beperkt.

3.5 Om de betrokken sectoren in staat te stellen zich aan te passen aan de deregulering wordt, rekening houdend met de gemiddelde investeringscyclus voor verpakkingsmachines, een tijdspanne van twintig jaar voorgesteld.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1 Nominale hoeveelheden voor voorverpakte producten — waarbij „nominaal” refereert aan de vermelding van het volume, en „hoeveelheid” refereert aan het eigenlijke volume dat de verpakking bevat — worden uitsluitend bepaald door de inhoudsmaten van de houders/verpakkingen. Het Comité is ermeê ingenomen dat de regelgeving inzake de metrologische hoeveelheid (controle op de werkelijke inhoud) binnenkort wordt herzien; dit is een absolute prioriteit voor de bescherming van de consumenten en de Europese industrie.

4.2 Het EESC prijst de Commissie voor haar openbare raadgeving en dialoog met belanghebbenden, en stelt vast dat zij rekening houdt met de vereisten van verschillende sectoren, waaronder wijn en gedistilleerde dranken, suiker en koffie. De bevordering van het concurrentievermogen en de innovatie is van essentieel belang voor groei; het SLIM-IV-initiatief helpt hierbij.

4.2.1 De CEPS (de Europese confederatie van producenten van gedistilleerde dranken) heeft de Commissie deelgenoot gemaakt van haar opmerkingen, met name over consumentenbeschermingskwesties, eenheidsprijzen en de eventuele afschaffing over 20 jaar van de verplichte wetgeving inzake gedistilleerde dranken. Zij heeft er terecht op gewezen dat deze wetgeving vóór het verstrijken van de 20-jarige looptijd moet worden herzien.

4.3 In de richtlijn zou duidelijk moeten worden aangegeven dat de maximumhoeveelheid voor mineraalwater niet meer dan 10 liter mag bedragen. Er zijn bewijzen dat als een verpakking meer dan 10 liter mineraalwater bevat, de kwaliteit achteruit zou kunnen gaan en een gevaar voor de gezondheid zou kunnen opleveren.

4.4 De nieuwe richtlijn biedt meer mogelijkheden voor innovatie, marktonderzoek en ontwikkeling, met meer keuze-

mogelijkheden en een grotere variëteit voor de consumenten als gevolg.

4.5 Wel kan de aanduiding van de prijs per eenheid binnen Europa variëren, en staat deze vaak in kleine letters op het schapetiket vermeld. De lettergrote waarin de eenheidsprijs wordt aangeduid wordt op nationaal niveau bepaald, en is nog vaak te onduidelijk voor de consument. Dit maakt het er niet gemakkelijker op voor blinden, slechtzienden, analfabeten of anderstaligen, zeker wanneer zij gewend zijn het product in een standaardmaat te kopen.

4.6 De consumentenorganisaties hebben erop gewezen dat sommige consumenten kunnen worden verward door een te grote variatie aan verpakkingsmaten, en door verpakkingen die misschien niet als bedrieglijk kunnen worden bestempeld maar die toch de indruk wekken een grotere inhoud te bevatten. Duidelijke en leesbare etiketten, dus ook voor de aanduiding van de eenheidsprijs en de verpakkingsmaat op het schap, alsmede een voortdurende controle op de wetgeving inzake bedrieglijke verpakkingen, zullen hier verandering in brengen. Ook dient te worden benadrukt dat onmiddellijk moet worden ingegrepen wanneer de consumentenbeschermingswetgeving wordt geschonden of wanneer deze ontbreekt. Deze aspecten moeten meer nadruk krijgen in de richtlijn, en zouden bij de herziening van de regelgeving inzake de metrologische hoeveelheid wederom in aanmerking moeten worden genomen.

4.7 Er leeft een sterke angst onder consumentenorganisaties dat vrije maten de prijzen van producten gemakkelijker zullen doen stijgen onder het mom van nieuwe verpakkingsmaten, op een wijze die vergelijkbaar is met de prijsstijgingen na de invoering van de euro (in de eurozone) en de overschakeling op het metrieke stelsel (in het VK). Het Comité zou derhalve willen verzoeken dat bij de verzameling van gegevens in het kader van de interne controle, veranderingen in de eenheidsprijs worden gerelateerd aan veranderingen in productmaten.

4.8 Hoewel de richtlijn niet wordt beïnvloed door de bestaande milieuwetgeving, valt te verwachten dat als gevolg van de toename van kleinere verpakkingsmaten, het volume van de verpakkingen en het verpakkingsafval zal toenemen.

4.9 Het is absoluut zaak dat de doelstellingen van de richtlijn inzake verpakkingen en verpakkingsafval worden gerealiseerd, ongeacht het feit of de maten worden gereguleerd. Deze boodschap moet duidelijk worden gemaakt aan alle lidstaten en de industrie, en de burgers moeten ervan worden overtuigd dat zij de detailhandelaren moeten vragen minder verpakkingsmateriaal te gebruiken.

Brussel, 6 april 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 betreffende de uitvoering van een programma ter ondersteuning van de Europese audiovisuele sector (MEDIA 2007)

(COM(2004) 470 def. — 2004/0151 (COD))

(2005/C 255/07)

De Raad heeft op 9 september 2004 besloten, overeenkomstig artikel 157, lid 3, en artikel 150, lid 4, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over voornoemd voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur en informatiemaatschappij”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 21 maart 2005 goedgekeurd; rapporteur was de heer Pegado Liz.

Tijdens zijn op 6 en 7 april 2005 gehouden 416e zitting (vergadering van 6 april) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 133stemmen vóór en geen stemmen tegen, bij 7 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Inleiding: samenvatting van het voorstel

1.1 Met dit voorstel (COM(2004) 470 def. van 14 juli 2004) wil de Commissie de programma's MEDIA Plus ⁽¹⁾ en MEDIA Opleiding ⁽²⁾ voortzetten; zij houdt hierbij rekening met de resultaten van de tussentijdse evaluatie van deze programma's en van de voorbereidende actie „i2i Audiovisueel: Groei en de audiovisuele sector” ⁽³⁾, met de resultaten van de openbare raadpleging die van mei tot augustus 2003 werd verricht, alsook met de effectbeoordeling ex ante van juli 2004 ⁽⁴⁾.

1.2 De audiovisuele sector helpt het Europees burgerschap en de Europese cultuur tot uitdrukking brengen en kan daardoor een grote rol spelen bij de totstandkoming van een Europese culturele identiteit. De Commissie constateert echter dat de Europese audiovisuele sector versnipperd is, hetgeen weliswaar een teken van culturele diversiteit is maar er anderzijds toe geleid heeft dat de Europese audiovisuele industrie op de Europese noch internationale markt werkelijk kan concurreren met producties van buiten Europa.

1.3 Met het programma MEDIA 2007 beoogt de Commissie particuliere investeringen in de audiovisuele sector te stimuleren teneinde bedrijven in deze sector, m.n. het MKB, in staat te stellen hun concurrentievermogen en financiële draagkracht te verbeteren aan de hand van de ervaring die met de vorige programma's is opgedaan.

1.4 Teneinde synergieën te bevorderen en overlappingsen en bureaucratische rompslomp te voorkomen, pleit de Commissie voor één programma dat op de fasen vóór en na de productie gericht blijft en speciale aandacht besteedt aan pan-Europese distributie.

⁽¹⁾ Besluit 2000/821/EG van de Raad van 20 december 2000, PB L 13 van 13-1-2001.

⁽²⁾ Besluit 163/2001/EG van het Europees Parlement en van de Raad van 19-1-2001, PB L 26 van 27-1-2001.

⁽³⁾ COM (2003) 725 def. van 24-11-2003 en COM (2003) 802 def. van 18-12-2003.

⁽⁴⁾ SEC (2004) 955 def. van 14-7-2004.

1.5 De specifieke doelstellingen van het programma zijn, in het kort, als volgt:

A) De fasen vóór de productie:

I- Verwerving en verbetering van vaardigheden in de audiovisuele sector

a) Verbetering van vaardigheden van professionals in de Europese audiovisuele sector

b) Versterking van de Europese dimensie van de opleidingen

II- Ontwikkeling:

a) Ondersteuning van onafhankelijke productieprojecten

b) Ondersteuning van de opstelling van financieringsplannen voor Europese productiemaatschappijen en -projecten

B) In de fasen na de productie:

I- Distributie:

a) Versterking van de Europese distributiesector door distributeurs aan te moedigen om in de coproductie, aankoop en promotie van niet-nationale Europese films te investeren en gecoördineerde marketingstrategieën op te stellen

b) Bevordering van de verspreiding van niet-nationale Europese films op de Europese en internationale markt

c) Bevordering van de grensoverschrijdende verspreiding van Europese audiovisuele werken van onafhankelijke productiemaatschappijen

d) De digitalisering van Europese audiovisuele werken aanmoedigen

e) Aanmoediging van de bioscopen om de mogelijkheden van digitale distributie te benutten

II- Promotie:

- a) Verbetering van de verspreiding van Europese audiovisuele werken
- b) Verbetering van de toegang van het Europese en internationale publiek tot Europese audiovisuele werken
- c) Aanmoediging van gezamenlijke acties van nationale instellingen voor de promotie van film en audiovisuele programma's
- d) Aanmoediging van acties ter promotie van het Europese film- en audiovisuele erfgoed

C) Ondersteuning van proefprojecten op gebieden die kunnen worden beïnvloed door de invoering en het gebruik van nieuwe informatie- en communicatietechnologie.

1.6 In de bijlage bij het voorstel heeft de Commissie alle operationele doelstellingen onderverdeeld en gedetailleerd beschreven. Vervolgens wordt voor elk van de doelstellingen aangegeven welke acties moeten worden uitgevoerd en op welke manier dat moet worden gedaan, welke instrumenten moeten worden gebruikt en hoeveel geld voor elke actie wordt uitgetrokken. In het kader van deze acties wordt o.m. een netwerk van MEDIA-desks en MEDIA-antennes opgezet, die een groot aantal bevoegdheden en taken hebben.

1.7 Het voorstel bevat tevens een gedetailleerde, gefaseerde begroting voor de gehele looptijd van het programma (7 jaar), waarin voor elke actie en elke maatregel apart wordt aangegeven hoeveel geld ervoor beschikbaar is; voor de uitvoering van het programma wordt in totaal 1.055 miljoen euro uitgetrokken.

2. Wat eraan vooraf ging

2.1 Zoals gezegd, wordt met het onderhavige voorstel voortgegaan op het pad dat met de programma's MEDIA (1991-1995) ⁽⁵⁾, MEDIA II-Ontwikkeling en Distributie (1996-2000) ⁽⁶⁾, MEDIA Plus ⁽⁷⁾, MEDIA Opleiding ⁽⁸⁾ en MEDIA Opleiding (2001-2005) ⁽⁹⁾ was ingeslagen; deze programma's zijn nu in één enkel programma samengebracht.

2.2 In dit verband zij gewezen op de belangrijkste conclusies van de adviezen die het Comité over deze programma's heeft uitgebracht.

2.2.1 In zijn advies over de voorstellen betreffende MEDIA II — Opleiding (1996-2000) ⁽¹⁰⁾ en MEDIA II — Ontwikkeling en Distributie (1996-2000) (COM(1994) 523 def.) concludeerde het Comité dat de „geldmiddelen zo min mogelijk versnipperd” mochten worden en dat er „uitvoeringscriteria moesten worden vastgesteld” om de „optimalisering van de programma's en de financiering daarvan” te bevorderen; voorts vond het Comité dat „dat alle criteria en instrumenten die ertoe moeten bijdragen dat nauwkeurig wordt vastgesteld wie van de financieringen gebruik kunnen maken en die een maximale doorzichtigheid van de maatregelen moeten bevorderen, duidelijker dienen te worden omschreven”.

⁽⁵⁾ Zie Besluit 90/685/EEG van de Raad van 21-12-1990 in PB L 380 van 31-12-1990.

⁽⁶⁾ Besluit 95/563/EG van de Raad van 10-7-1995 in PB L 321 van 30-12-1995.

⁽⁷⁾ Besluit 2000/821/EG van de Raad van 20-12-2000 in PB L 13 van 17-1-2001.

⁽⁸⁾ Besluit 95/564/EG van de Raad van 22-12-1995 in PB L 321 van 30-12-1995.

⁽⁹⁾ Besluit 163/2001/EG van het Europees Parlement en van de Raad van 19-1-2001, PB L 26 van 27-1-2001.

⁽¹⁰⁾ PB C 256 van 2-10-1995.

2.2.2 In zijn advies over de voorstellen MEDIA — Opleiding (2001-2005) en MEDIA Plus — Ontwikkeling, distributie en bevordering (2001-2005) ⁽¹¹⁾ (COM (1999) 658 def.) betreurt het Comité dat in de voorstellen van de Commissie geen rekening wordt gehouden met het feit dat „de Europese audiovisuele industrie niet alleen belangrijk is op basis van haar omvang en de positie die zij in het bedrijfsleven inneemt, maar ook omdat zij een instrument is voor de bevordering van onze cultuur en onze democratische waarden”.

2.2.3 Ook beklemtoonde het Comité dat „een evaluatie zou moeten worden uitgevoerd van de werkgelegenheid die door de tenuitvoerlegging van het voorstel zou kunnen ontstaan” en pleitte het voor maatregelen „die op actieve wijze een grotere participatie van vrouwen aan dit scholingsprogramma bevorderen en die in de toekomst een verhoogde aanwezigheid van vrouwen binnen deze sector garanderen”.

2.2.4 Het Comité pleitte voorts voor bevordering van „de toegang tot de markt van onafhankelijke bedrijven” en verbetering van „de toegang van het publiek tot het Europees audiovisueel patrimonium”, m.n. via de digitalisering ervan, alsook voor bevordering van „de ontwikkeling van proefprojecten in het kader van e-Europa” en van ondertiteling. Ook stelde het Comité wederom voor, een Europees agentschap voor de informatiemaatschappij in te stellen „dat bijdraagt aan de coördinatie van de verschillende initiatieven die op het terrein van convergentie en multiMEDIA bestaan” en toonde het zich voorstander van een Garantiefonds „ter bevordering van de audiovisuele sector” ⁽¹²⁾.

2.2.5 Tot slot bekritiseerde het Comité in zijn advies over de voorstellen voor een beschikking betreffende de verlenging tot 2006 van de programma's MEDIA — Opleiding en MEDIA Plus ⁽¹³⁾ (COM(2003) 188 def. en COM (2003) 191 def.) de Commissie omdat zij er niet in was geslaagd tijdig nieuwe meerjarenprogramma's voor de audiovisuele sector in te dienen.

i. Het Comité vestigde de aandacht op de manifeste ontoereikendheid van de middelen voor de beoogde doelstellingen, vooral met het oog op de uitbreiding,

ii. het adviseerde de verschillende financieringsmogelijkheden, met inbegrip van particuliere financieringsregelingen en steunverlening door de EIB, te versterken en meer te concentreren op ondersteuning van het MKB en met name de talrijke kleine ondernemingen in de sector, naar het model van de actie „Groeï en de audiovisuele sector” in het kader van i2i-Audiovisueel,

iii. het wees op het belang van de MEDIA-desks, die contactpunten vormen voor begunstigden van het programma op nationaal niveau, en

iv. het herinnerde aan de strategische overwegingen die het reeds naar voren had gebracht in zijn advies van 27 april 2000.

⁽¹¹⁾ PB C 168 van 16-6-2000.

⁽¹²⁾ PB C 204 van 15-7-1996.

⁽¹³⁾ PB C 10 van 14-1-2004.

2.3 Bij de behandeling van het onderhavige voorstel wordt rekening gehouden met deze opmerkingen en aanbevelingen en wordt nagegaan in hoeverre zij zijn overgenomen of nog steeds actueel zijn.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Het Comité is zeer te spreken over het initiatief van de Commissie, waarin diverse van zijn in eerdere adviezen geformuleerde voorstellen en aanbevelingen grotendeels zijn overgenomen.

3.2 Dat geldt met name voor de structurele vereenvoudiging die in het nieuwe programma wordt doorgevoerd en waarbij de communautaire maatregelen voor de audiovisuele sector worden geïntegreerd in één programma ter ondersteuning van de fasen vóór en na de productie (MEDIA 2007), dat de huidige programma's (MEDIA Plus en MEDIA Opleiding) moet vervangen.

3.3 Ook wordt in het nieuwe programma rekening gehouden met de horizontale prioriteiten die al eerder door het Comité onder de aandacht waren gebracht, te weten:

- i. aandacht voor het belang van de culturele waarde van het Europese film- en audiovisuele erfgoed;
- ii. versterking van de productiestructuren van het MKB;
- iii. vermindering van de wanverhouding op de Europese audiovisuele markt tussen landen met een grote productiecapaciteit enerzijds en landen met een geringe productiecapaciteit of met een klein taalgebied anderzijds;
- iv. inachtneming van de marktontwikkelingen met betrekking tot digitalisering;
- v. bevordering van nasynchronisatie en ondertiteling bij de distributie en verspreiding van Europese audiovisuele producties.

3.4 Het Comité constateert voorts met genoegen dat het ontwerpprogramma op weldoordachte en systematische wijze is opgezet, hetgeen vooral tot uiting komt in de bijlagen betreffende de begroting en de financiële consequenties.

3.5 Het Comité constateert voorts dat de Commissie in haar toelichting niet, zoals zij van plan was, is kunnen ingaan op de rol van de reclamewereld bij de duurzame ontwikkeling van de Europese film- en audiovisuele sector als belangrijk middel om het Europees burgerschap en de Europese cultuur tot uitdrukking te brengen. Voor het Comité is het echter van essentieel belang dat de Europese culturele waarden voortdurend worden beschermd en de diversiteit en het pluralisme van alle audiovisuele middelen worden gewaarborgd, hetgeen voorop moet staan bij alle initiatieven die de Commissie in het kader van het onderhavige programma ontplooit.

3.5.1 In verband hiermee vestigt het Comité de aandacht van de Commissie met name op de noodzaak meer initiatieven te ontplooiën om concentraties te voorkomen die schadelijk zijn voor pluralisme en diversiteit, wat nog kan worden versterkt door de invoering van nieuwe technologieën, die nadelige gevolgen hebben voor de productie en distributie; tevens wordt gewezen op de noodzaak de auteursrechten te beschermen en piraterij te bestrijden, en meer middelen ter beschikking te stellen om bepaalde concurrentieverstorende praktijken tegen te gaan.

3.5.2 Het Comité wil ook zijn instemming betuigen met de Mededeling van de Commissie over de vervolgccontrole van de mededeling over bepaalde juridische aspecten in verband met cinematografische en andere audiovisuele werken⁽¹⁴⁾ en wil pleiten voor de goedkeuring door het Europees Parlement en de Raad van het daaruit voortvloeiende voorstel voor een aanbeveling, zoals uiteengezet in een eerder advies⁽¹⁵⁾.

3.6 Het Comité is van mening dat het programma MEDIA 2007 een stuk begrijpelijker zou worden indien de belangrijkste begrippen uit het programma zouden worden gedefinieerd in het besluit zelf, vooral wanneer deze begrippen in het kader van het programma een specifieke betekenis hebben, zoals het begrip 'onafhankelijke producent'; anderzijds ziet het Comité in dat een en ander ook wel duidelijk wordt uit andere Gemeenschapsdocumenten en dat dergelijke definities meestal worden opgenomen in de „richtsnoeren" voor de uitvoering van het programma.

3.7 Het Comité heeft vastgesteld dat de verschillende taalversies van dit voorstel voor een besluit van de Commissie niet eensluidend zijn en dringt er derhalve met klem op aan al deze verschillen op te sporen en weg te werken in de eindtekst.

3.8 Hoewel in dit stadium niet veel méér algemene opmerkingen kunnen worden gemaakt over de middelen die in de loop van het programma voor de geplande maatregelen zullen worden uitgetrokken, wil het Comité toch nog even wijzen op de eventuele implicaties die in de bijzondere opmerkingen aan bod komen; voorts wordt het raadzaam geacht om bij de tussentijdse evaluatie zoveel mogelijk na te gaan of de beschikbare middelen wel toereikend zijn om de beoogde doelstellingen te verwezenlijken.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1 Het Comité memoreert en bevestigt een aantal van de strategische opmerkingen die het naar voren heeft geschoven in zijn advies van 24 september 2003⁽¹⁶⁾ omdat het vindt dat m.n. de noodzaak van het nieuwe programma in het voorstel van de Commissie niet voldoende uit de verf komt. Het Comité pleit ervoor:

- de complementariteit en samenhang met de overige vormen van steunverlening van de Gemeenschap die onderdeel zijn van een gemeenschappelijke strategie te verzekeren,

⁽¹⁴⁾ COM (2004) 171 def. van 16-3-2004, gepubliceerd in PB C 123 van 30-4-2004.

⁽¹⁵⁾ PB C 74 van 23.3.2005, rapporteur: de heer BRAGHIN.

⁽¹⁶⁾ Zie ook par. 2.2.5

- prioriteit te geven aan m.n. technologische ontwikkeling, innovatie en transnationale circulatie,
- een beslissende bijdrage te leveren tot het opzetten en ontwikkelen van een systeem voor informatie over en monitoring van nieuwe behoeften en ontwikkelingen op de audiovisuele markt,
- de toegang van het publiek tot het Europees audiovisueel patrimonium duurzaam te verbeteren via de digitalisering ervan en via onderlinge verbindingen op Europees niveau, met name in het belang van scholing en opleiding,
- een passende en systematische evaluatie van de steunverlening te maken, teneinde de beschikbare financiële middelen optimaal aan te wenden en zo goed mogelijk aan de eisen van de audiovisuele programma-industrie tegemoet te komen,
- proefprojecten op te zetten, die ook op de inhoud en niet alleen op technologische aspecten zijn gericht,
- Europese films binnen en buiten Europa effectief te promoten door systematisch informatie te verstrekken over festivals.

4.2 Het Comité bevestigt ook zijn in het eerder genoemde advies van 15 september 2004⁽¹⁷⁾ geuite wens om meer rekening te houden met de opleidingsactiviteiten waarin nieuwe technologieën en de nieuwe vereisten op het gebied van het verzamelen, catalogiseren, bewaren en restaureren van cinematografische en televisieproducties, alsook het beheer van databanken en standaardmethodes om beelden in digitaal formaat en met hoge kwaliteit op te slaan, aan bod komen.

4.3 Ondanks het feit dat in de doelstellingen van het programma specifieke stimuleringsmaatregelen voor het MKB zijn opgenomen, zou de Commissie zich nog eens extra moeten buigen over de middelen die hiervoor worden uitgetrokken, zodat een doeltreffender en meer consistente steunverlening kan worden gewaarborgd; ook zouden meer middelen moeten worden uitgetrokken voor de ondersteuning van de invoering van nieuwe digitale technologieën, in de bioscoop en online, en voor nieuwe initiatieven op het vlak van technologische innovatie.

4.4 Voor wat het beheer van het programma MEDIA 2007 betreft, constateert het Comité dat de Commissie pas een uitvoeringsorgaan in het leven heeft geroepen voor het beheer van communautaire programma's op het gebied van onderwijs, de audiovisuele sector en cultuur⁽¹⁸⁾ voor een periode die begint op 1 januari 2005 en eindigt op 31 december 2008; de taken van dit agentschap zouden kunnen worden herzien of uitgebreid in het kader van de nieuwe generatie programma's, waardoor ook het beheer van het programma MEDIA 2007 hiertoe zou gaan behoren.

⁽¹⁷⁾ Zie par. 3.5.2

⁽¹⁸⁾ Besluit van 14 januari 2005 tot oprichting van een „uitvoerend agentschap betreffende onderwijs, de audiovisuele sector en cultuur”, voor het beheer van communautaire programma's op het gebied van onderwijs, de audiovisuele sector en cultuur, overeenkomstig Verordening (EG) nr. 58/2003 van de Raad (2003/58/EG), PB L 24 van 27-1-2005, blz. 35-38.

4.4.1 Gezien het feit echter dat in par. 7 van de toelichting wordt gezegd dat de Commissie het beheer ervan zal „delegeren aan een uitvoerend agentschap” en overwegende dat dit voornemen in punt 5.3 van de bijlage wordt herhaald en het betreffende agentschap in par. 6.1.1 (Financiering) financiële bevoegdheden wordt toegekend, dringt het Comité, na analyse van de doelstellingen en taken van genoemd agentschap zoals omschreven in artikel 4 van genoemd besluit, er bij de Commissie op aan om duidelijk en doorzichtig aan te geven welke concrete taken het agentschap, overeenkomstig artikel 4, lid 2, 3, en 4, zal hebben op het vlak van het beheer van het programma MEDIA 2007 en op welke wijze deze aansluiten bij de bevoegdheden van andere communautaire instanties die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van, advisering over en evaluatie van het programma MEDIA 2007.

4.4.2 Het uitvoerend agentschap zal ook moeten worden toegerust met personeel dat gespecialiseerd is in audiovisuele zaken, hetgeen in het besluit niet aan de orde komt.

4.4.3 Voorts is het zaak dat het integrale beheer van het programma hoofdzakelijk in handen van het agentschap komt te liggen, zodat — positieve of negatieve — bevoegdheidsconflicten tussen de betrokken instanties inzake de vaststelling van de strategische doelstellingen van het programma en het beheer ervan worden voorkomen.

4.4.4 Ook moet duidelijk worden aangegeven door welke instantie(s) de taken van het agentschap zullen worden vervuld indien halverwege de uitvoering van het programma mocht blijken dat het agentschap niet kan voortbestaan, zodat de goede uitvoering en doeltreffende toepassing van het programma, ook bij het ontbreken van een structurele oplossing, worden gewaarborgd.

4.5 Met het oog op de financiële kant van de zaak en gelet op het feit dat de Europese audiovisuele sector versnipperd blijft, alsook dat de culturele heterogeniteit van deze sector nog steeds tot uiting komt in de tweedeling tussen landen met een geringe audiovisuele productiecapaciteit en/of een klein geografisch of taalgebied⁽¹⁹⁾, is het Comité van mening dat de Commissie bij het uitzetten van de grote lijnen van het programma — binnen de grenzen van het mededingingsbeleid — rekening zou kunnen houden met de situatie in bepaalde lidstaten en regio's die hun audiovisuele sector klaarblijkelijk nog niet tot volle ontwikkeling hebben gebracht.

⁽¹⁹⁾ Zoals wordt opgemerkt in het verslag van de Commissie over de uitvoering en de tussentijdse resultaten van de programma's MEDIA Plus en MEDIA Opleiding (2001-2005), en wordt bevestigd in de conclusies van de tussentijdse evaluatie (Verslag van de Commissie aan de Raad, aan het Europees Parlement, aan het Europees Economisch en Sociaal Comité - Verslag over de uitvoering en de tussentijdse resultaten van de programma's MEDIA Plus en MEDIA Opleiding (2001-2005), alsook in de resultaten van de voorbereidende actie „i2i Audiovisueel: Groei en de audiovisuele sector” (COM(2003) 725 def. van 24-11-2003); Zie het verslag „Mid-Term evaluation of the MEDIA Plus and MEDIA Training Programmes”, dat werd opgesteld door de APRIL/MEDIA Consulting Group/SECOR. Zie met name par. 4.7 van de samenvatting („The European added value of MEDIA for countries with a low production capacity and a restricted linguistic area”) ten aanzien van de kwestie positieve discriminatie.

4.6 Wat de communicatieacties betreft staat het Comité ook vierkant achter de strategische keuze van de Commissie voor uitbreiding van de bevoegdheden van de MEDIA-desks en MEDIA-antennes zoals omschreven in par. 2.2 „MEDIA-desks en MEDIA-antennes” van de bijlage bij het besluit. Het Comité stelt dan ook voor dat de Commissie de tekst van artikel 12 van het besluit aanpast aan het meeromvattende takenpakket dat in genoemd punt van de bijlage ⁽²⁰⁾ uiteen wordt gezet en dat zij de MEDIA Desks van voldoende middelen voorziet om al hun taken te kunnen vervullen.

4.7 Het Comité beklemtoont dat in artikel 13, lid 2, van het voorstel duidelijk moet worden gesteld dat de Commissie dient te zorgen voor een doeltreffende samenhang tussen het programma MEDIA 2007 en de programma's en acties op audiovisueel gebied in het kader van de samenwerking van de

Gemeenschap met derde landen en de bevoegde internationale organisaties, overeenkomstig het bepaalde in artikel 9, lid 2, van het besluit van de Raad van 20 december 2000 betreffende het programma MEDIA Plus ⁽²¹⁾.

4.8 Het Comité is voorts van mening dat het, gezien de looptijd van het programma (7 jaar) en gezien de natuurlijke ontwikkeling van de markt en de technologie, raadzaam en aanbevelenswaardig zou zijn om de in artikel 14, lid 3, van het besluit genoemde data aan te passen en met name het eerste tussentijdse verslag over de behaalde resultaten en de kwalitatieve en kwantitatieve aspecten van de uitvoering van het programma eerder uit te brengen. Aan de hand van de conclusies van deze evaluatie kunnen de operationele doelstellingen en de geplande acties eventueel worden bijgesteld.

Brussel, 6 april 2005

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

⁽²⁰⁾ Met het mondelinge wijzigingsvoorstel zou de tekst van het besluit, althans volgens het Comité, aan doorzichtigheid en rechtszekerheid winnen.

⁽²¹⁾ PB L 13 van 17-1-2001, blz. 34.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Grootwinkelbedrijven — Trends en gevolgen voor landbouwers en consumenten”

(2005/C 255/08)

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 1 juli 2004 besloten overeenkomstig art. 29, lid 2, van zijn reglement van orde een advies op te stellen over „Grootwinkelbedrijven — Trends en gevolgen voor landbouwers en consumenten”.

De afdeling „Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 17 maart 2005 goedgekeurd. Rapporteur was **de heer Allen**.

Het Comité heeft tijdens zijn op 6 en 7 april 2005 gehouden 416e zitting (vergadering van 7 april) het volgende advies uitgebracht, dat met 115 stemmen vóór en 71 stemmen tegen, bij 10 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1 In reactie op de sociale en economische veranderingen van de voorbije 20 jaar, met name de veranderingen in de behoeften van de consument, hebben Europese detailhandelaars ervoor gezorgd dat er een systeem van grootwinkelbedrijven is ontstaan. Achterliggende idee was om het winkelgemak voor consumenten te vergroten door allerlei voedselproducten en andere artikelen samen onder één dak te verkopen. In marketingtermen streven de grootwinkelbedrijven ernaar om steeds meer klanten te trekken door producten aantrekkelijk te presenteren en tegen scherpe prijzen aan te bieden. De grootste veranderingen, met de ingrijpendste gevolgen voor consumenten, hebben zich voorgedaan bij de verkoop van voedselproducten. Momenteel wordt in het VK 80 % van de voedselproducten bij grootwinkelbedrijven gekocht; dit is in de EU één van de hoogste percentages. Super- en hypermarkten bieden consumenten tot wel 20.000 verschillende producten aan.

1.2 Grootwinkelbedrijven hebben de consument door de jaren heen aanzienlijke voordelen gebracht door een breed assortiment artikelen tegen concurrerende prijzen aan te bieden. Zij maken het de consument vooral gemakkelijk door onder één dak een groot aantal verschillende soorten levensmiddelen te presenteren en daarbij ook nog eens gratis voor ruime parkeergelegenheid te zorgen. Bovendien zijn zij gehandicapten- en kindvriendelijk. Bij sommige ervan kan men terecht voor een hapje en een drankje, voor het verrichten van bankzaken, of voor recycling van materiaal. Veel grootwinkelbedrijven bieden de mogelijkheid *online* boodschappen te doen en deze te laten thuisbezorgen. Supermarkten trekken klanten doordat deze er de voor de hele week benodigde artikelen op één plek tegen interessante prijzen kunnen aanschaffen. Dit verklaart waarom een steeds groter percentage levensmiddelen bij grootwinkelbedrijven wordt gekocht.

1.3 In de meeste nieuwe lidstaten hebben de grootwinkelbedrijven een kleiner marktaandeel dan in de EU-15, maar hun marktaandeel stijgt snel.

Grootwinkelbedrijven kennen verschillende bedrijfsstructuren:

- hypermarkten: grote detailhandelszaken, meestal gebaseerd op zelfbediening, met tot wel 10 000 m² verkoopoppervlakte, die ook veel non-foodproducten in de schappen hebben;
- supermarkten: levensmiddelenzaken met zelfbediening en een verkoopoppervlakte van max. 3 500 m². Non-foodproducten vertegenwoordigen minder dan 25 % van de omzet.
- discountzaken: zelfbedieningszaken zonder franje die levensmiddelen verkopen en zich vooral toeleggen op een beperkt gamma artikelen met een hoge omloopsnelheid. Hun aantrekkingskracht zit hem vooral in de lage prijzen. Deze sector maakt een aanzienlijke groei door.

1.4 Het marktaandeel van grootwinkelbedrijven loopt tussen de lidstaten evenwel sterk uiteen. De drie grootste retailers vertegenwoordigen in Hongarije 29 % van de levensmiddelenmarkt, in het Verenigd Koninkrijk 60 % en in Ierland 66 %. In enkele andere lidstaten gaat het om de volgende percentages: Polen 14,2 %, Tsjechië 25,4 %, Slowakije 42,6 %, Slovenië 77,3 %. De trend in de laatste tien jaar is dat de detailhandel voor voedselproducten gedomineerd wordt door een afnemend aantal zeer grote retailers. Gemiddeld zijn voedselproducten goed voor ca. 70 % van de omzet van levensmiddelenzaken (Bron: GfK ConsumerScan/Household Panel).

2. Detailhandelsprijzen voor levensmiddelen tegen de achtergrond van de interne markt

2.1 Aan de hand van door AC Nielsen verzamelde gegevens heeft DG Interne markt in de periode september 2002/oktober 2003 een aantal pan-Europese merkproducten ⁽¹⁾ die in 14 EU-lidstaten verkrijgbaar waren, in een boodschappentas gedaan en de prijzen met elkaar vergeleken. Uit de volgende index blijkt dat de prijzen in de 14 landen sterk uiteenlopen. Uitgaande van een EU-gemiddelde van 100 zijn in onderstaande tabel de laagste en hoogste prijzen weergegeven:

⁽¹⁾ Pan-Europese merkproducten zijn merkproducten die in vier van de vijf grote landen en in vijf nog andere landen verkrijgbaar zijn. Generieke merken zijn merken die niet aan dit criterium voldoen. In de hier gepresenteerde analyse gaat het om prijzen in euro, excl. BTW.

Product	Land	Laagst	Land	Hoogst
Kerrygold boter	Ierland	90	Duitsland	150
Red Bull	Oostenrijk	79	Finland	134
Fanta	Spanje	70	Finland	148
Evian	Frankrijk	62	Finland	204
Twix	België	74	Denemarken	131
Haagen Dazs	Italië	60	Griekenland	117
Nescafé oploskoffie	Griekenland	64	Oostenrijk	137
Kelloggs cornflakes	Verenigd Koninkrijk	75	Frankrijk	144
Uncle Ben's rijst	Finland	81	Verenigd Koninkrijk	161
Barilla droge deegwaren	Italië	55	Ierland	114

2.2 Pan-Europese merkartikelen zoals bovengenoemde worden overal in de EU vrij gemakkelijk herkend.

Bij producten van generieke en witte merken zijn de prijsverschillen groter. Ook hier is er in de prijsverschillen tussen lidstaten geen duidelijk patroon waarneembaar.

Product	Land	Laagst	Land	Hoogst
Rijst	Portugal	45	Zweden	182
Bloem	Portugal	45	Zweden	182
Gemalen koffie	Finland	71	Ierland	298
Oploskoffie	België	40	Ierland	127
Halfvolle melk (UHT)	Duitsland	71	Finland	140
Pakjessoep	Spanje	43	België	256
Diepvriesvis	Finland	65	Frankrijk	118
Ijs	Finland	40	Verenigd Koninkrijk	214
Koolzuurhoudend mineraalwater	Italië	47	Finland	168
Babyvoeding	Spanje	66	Italië	173
Ananas in blik	Nederland	53	Finland	181
Suiker	Portugal	93	Zweden	286

2.3 Deze prijsvariëaties tussen merk- en niet-merkartikelen vormen vanzelfsprekend een momentopname. Worden prijzen echter regelmatig tegen het licht gehouden, dan kan mede op basis daarvan worden bepaald of de prijzen voor deze artikelen op den duur naar elkaar toegroeien, zoals je in een volledig functionerende interne markt zou verwachten. Naar de mening van DG Interne markt zouden de prijsverschillen in een efficiënt functionerende interne markt niet zo groot mogen zijn als in de tabel is aangegeven. Op basis van een soortgelijk Amerikaans onderzoek blijken de prijsverschillen in de VS kleiner te zijn dan in de EU-14.

2.4 Prijsvariëaties kunnen diverse oorzaken hebben: verschillen in bedrijfskosten (zoals loon-, transport- en afvalverwerkingskosten), winkeloppervlakte en omzetcijfer, lokale belastingen en de mate van prijsconcurrentie aan zowel in- als verkoopzijde. Verschillen in voorkeuren en smaken van de consument, die grotendeels cultureel bepaald zijn, kunnen ook een belangrijke rol spelen. Voorts moeten ook plaatselijke marktomstandigheden, zoals de bevolkingsdichtheid, het klimaat en de bevoorradingssituatie, in aanmerking worden genomen.

3. Het prijsbeleid van grootwinkelbedrijven

3.1 In de laatste jaren zien we dat de grote levensmiddelen-detailisten adverteren met leuzen in de zin van „Elke dag lage prijzen”, „Meer waar voor je geld”, „Goed voedsel kost minder”, en „Waarom zou je teveel betalen?” Grootwinkelbedrijven beweren voortdurend dat zij voor de belangen van de consument opkomen door onverantwoord hoge prijzen te verlagen. Vanzelfsprekend doen zij dit omdat de klant veel waarde hecht aan de prijs. In theorie zou dit verschijnsel gunstig zijn voor de consument, met name op korte termijn, maar het is ook zaak dat de langetermijneffecten in aanmerking worden genomen. Landbouwers dienen een redelijke prijs voor hun producten te krijgen om een ononderbroken levering van kwaliteitsvoedsel dat onder goede milieumstandigheden is geproduceerd, te garanderen. Ook alle partijen die bij verwerking en distributie zijn betrokken, moeten een redelijke winstmarge kunnen halen.

3.2 De Britse supermarkt ASDA (onderdeel van de Amerikaanse reus Wal-Mart) heeft zijn prijsverlagingen een filantropisch tintje gegeven door te verklaren dat „het ons doel is goederen en diensten voor iedereen betaalbaarder te maken”. Het lijkt een nieuwe filosofie dat zo weinig mogelijk geld aan voedsel besteed mag worden. Veelal willen grootwinkelbedrijven ons met hun reclameteksten doen geloven dat het belangrijkste aspect van voedsel de prijs is. Overal in Europa geven huishoudens procentueel steeds minder uit aan voedsel (zie bijlage).

3.3 Van oudsher gaat het in de prijzenslag tussen grootwinkelbedrijven vooral om basisproducten die met grote regelmaat worden gekocht en die door grootwinkelbedrijven dan ook gebruikt worden om klanten naar hun winkel te lokken, terwijl ze de marges op producten waar de consument minder goed op let, verhogen. In sommige lidstaten worden deze zgn. *traffic generators* vaak onder de kostprijs verkocht. Het onder de kostprijs verkopen van voedselproducten is bv. in België, Frankrijk, Ierland, Italië, Luxemburg en Portugal verboden, en in Spanje en Griekenland onder bepaalde omstandigheden ook.

3.4 Uiteindelijk kan het de mededinging schaden als producten onder de kostprijs of tegen vechtprijzen worden verkocht.

4. Supermarktpersoneel

4.1 Door de groei van de sector grootwinkelbedrijven zijn er over de gehele EU verspreid duizenden (veelal laagbetaalde deeltijd-)banen geschapen. Volgens een vergelijkende studie uit oktober 2004 die onlangs op de website van de Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden is bekendgemaakt (*Industrial Relations in the Retail Sector*), bestaat ca. 60 % van de supermarktm medewerkers uit vrouwen, en zijn er ook relatief veel jongeren en laagopgeleiden onder hen. De lonen zijn betrekkelijk laag en veel arbeidskrachten werken in deeltijd of in het weekend. De sector is onderhevig aan ingrijpende structurele veranderingen waarbij sprake is van concentratie en diversificatie. Er is druk om tot herstructurering en deregulering over te gaan en het aantal banen te verminderen. Kenmerkend is ook het doorgaans aanzienlijke verschil in beloning tussen mannen en vrouwen. Dit komt doordat relatief veel

vrouwen in deeltijd actief zijn en veelal werk verrichten dat weinig aanzien geniet.

4.2 Bij het werk in grootwinkelbedrijven gaat het om vele verschillende soorten banen. Kassamedewerkers en vakkenvullers hebben de laagste lonen. Naar gelang van de arbeidsmarktsituatie in de lidstaat kan het voorkomen dat zij slechts het minimumloon of net daarboven verdienen.

4.3 Flexibele werktijden kunnen gunstig zijn voor studenten, deeltijdwerkers, tijdelijke arbeidskrachten en personen die nog ander werk of gezinsverplichtingen hebben. Het is van groot belang dat deeltijdwerkers niet gediscrimineerd worden.

4.4 Europese grootwinkelbedrijven dienen ernaar te streven dat vakbekwaam, onder goede en veilige arbeidsomstandigheden werkend personeel hoogwaardige diensten levert aan de consument. De voortschrijdende concentratie in de sector grootwinkelbedrijven leidt tot nieuwe concurrentiestrategieën (bv. prijzenoorlogen), grote druk om de kosten, m.i.v. de loonkosten, laag te houden, deregulering van openingstijden, en meer avond- en weekendwerk.

4.5 De voedselprijzen zijn lager geworden door een scherpe prijsstelling, meer efficiency op het gebied van inkoop, administratie, opslag en marketing, en ook door een goede kwaliteit van de levensmiddelen. „De realiteit is echter”, aldus professor Tim Long van de Thames Valley University, „dat goedkoop voedsel doorgaans neerkomt op goedkope arbeid. We moeten hier veel meer over nadenken wanneer we supermarkten aanmoedigen om prijzenoorlogen met elkaar uit te vechten.”

4.6 Ook bij import van voedselproducten uit derdewereldlanden moeten we erop letten dat zij onder goede arbeidsomstandigheden zijn geproduceerd.

5. Concentratie in de sector grootwinkelbedrijven

5.1 Concentratie in de levensmiddelen-detailhandel heeft in heel Europa een hoge vlucht genomen. Tussen 1993 en 2002 is het marktaandeel van de vijf grootste levensmiddelen-detailisten met gemiddeld 21,7 % gestegen tot een gemiddelde van 69,2 % in de EU-15. In 2002 liep dit aandeel uiteen van 37 % in Italië en 52,7 % in Griekenland tot 94,7 % in Zweden (bron: Verslag 2003 van London Economics voor het Britse ministerie van milieu).

5.2 In sommige lidstaten lijkt de markt aan de verkoopzijde even geconcentreerd te zijn als aan de inkoopzijde. In andere lidstaten worden (in technische zin) onafhankelijke retailers (bv. op vrijwillige grondslag gevormde ketens) vertegenwoordigd door inkoopcombinaties, zodat er op nationaal niveau aan de inkoopzijde van de markt meer concentratie is dan aan de verkoopzijde.

5.3 Hypermarkten breiden hun producten- en diensten-aanbod uit, terwijl discountzaken — vooral in de foodbranche — zullen blijven groeien, zich op lage prijzen concentreren, en er wellicht toe zullen overgaan om producten van een iets hogere kwaliteit tegen de laagst mogelijke prijzen aan te bieden.

5.4 De jongste trend in de sector groenten en fruit is dat de afzetstrategie steeds minder op de afzonderlijke artikelen zelf is gericht. Grootwinkelbedrijven willen hun producten zoveel mogelijk betrekken van een klein aantal geprivilegieerde toeleveranciers op wie zij het hele jaar door kunnen rekenen. In een eerder advies⁽²⁾ heeft het EESC terzake het volgende opgemerkt: „Vooraf in het geval van de hypermarkten wordt veel de nadruk gelegd op de ruime keuze aan verse groenten en fruit. De wekelijkse markt wordt daarentegen met hoge kwaliteit, versheid, ruime keuze, vertrouwen en menselijke contacten geassocieerd.”

5.5 Grootwinkelbedrijven hebben toeleveranciers, en dan met name toeleveranciers van voedselproducten, ertoe aangezet zich aaneen te sluiten. Dit is onder meer gebeurd bij de levering van brood. Met name in Ierland en het VK heeft de prijsconcurrentie bij de verkoop van brood ertoe geleid dat tal van bakkerijen de deuren hebben moeten sluiten en dat de markt nu gedomineerd wordt door een klein aantal zeer grote bakkerijen. Hierdoor kunnen de supermarkten de consument nu brood met een geringere voedingswaarde aanbieden voor lage prijzen. Brood met een hogere voedingswaarde is voor een hogere prijs nog steeds beschikbaar.

5.6 Ook beschikken veel supermarkten tegenwoordig over bakinstallaties binnen de eigen vestiging. Bevroren deegwaren die in een fabriek zijn voorbereid, worden in de supermarkt afgebakken.

6. Prijzen af boerderij en consumentenprijzen

6.1 Volgens het Verslag 2003 van London Economics was er in 2001 niet één lidstaat die stelselmatig het grootste verschil tussen detailhandelsprijs en af-boerderijprijs vertoonde. Door de bank genomen kan men zeggen dat de detailhandelsprijs 1 tot 5 keer de prijs af boerderij bedraagt. De prijs van brood, met als hoofdbestanddeel tarwe, kan echter wel 30 keer zo hoog zijn als de prijs van tarwe af boerderij, waaruit blijkt dat bij de productie van brood een groot deel van de kosten buiten de boerderij gemaakt worden.

6.2 In 2001 is het verschil tussen consumentenprijs en af-boerderijprijs van lamsvlees groter geworden in het Verenigd Koninkrijk en Ierland en kleiner in Frankrijk en Duitsland. Bij groenten en fruit is er wat dit verschil betreft geen duidelijke trend te bespeuren, of het moet een lichte afname zijn. De groothandelsmarkt voor groenten en fruit vertoont al enige tijd een achteruitgang, terwijl de *spotmarkt* belangrijk blijft voor versproducten, waarbij er soms wel grote prijschommelingen bestaan als gevolg van weersomstandigheden en de toeleveringssituatie. Teneinde de sector versproducten te stabiliseren en de kosten terug te dringen, schakelen inkopers van grootwinkelbedrijven ertoe over om seizoens- of jaarcontracten af te sluiten met een klein aantal leveranciers. Hierdoor zal het verschil tussen consumentenprijs en af-boerderijprijs stabiel worden. Het ontketenen van prijzenoorlogen kan tot lagere marges en hogere kosten voor producenten van basisproducten leiden.

6.3 Is de inkoopmacht van de grootwinkelbedrijven zodanig dat zij bij hun leveranciers lagere prijzen kunnen bedingen, en worden deze lagere prijzen doorberekend naar de consument, dan betekent dat niet automatisch dat de procentuele marge voor de boer kleiner wordt, maar de daadwerkelijke af-boerderijprijs zal wel lager zijn, zodat de boer weinig of geen winst boekt.

6.4 Uit onderzoek dat de National Farmers Union in het VK in 2002 heeft verricht, komt naar voren dat een mand levensmiddelen met daarin rundvlees, eieren, melk, brood, tomaten en appels in een supermarkt gemiddeld € 55 kost. Daarvan gaat ongeveer € 16 naar de boer. Dat is dus nog geen derde van de winkelwaarde. Uitgesplitst per product blijkt dat de boer 26 % van de winkelprijs van vlees krijgt, terwijl het bij brood en bacon om resp. 8 % en 14 % gaat.

6.5 De (reële) producentenprijsindex voor alle landbouwproducten is in de EU-15 in de periode 1990-2002 met 27 % gedaald. Nominaal bleven de prijzen af boerderij in deze periode min of meer stabiel. Dat het verschil tussen de prijzen af boerderij en de consumentenprijzen voor voedselproducten steeds groter neigt te worden, heeft nogal wat aandacht getrokken, maar over de oorzaken hiervan is men het nog niet eens (Verslag 2003 van London Economics).

6.6 Geconstateerd moet worden dat grootwinkelbedrijven steeds meer *fair trade*-producten aanbieden, hetgeen valt toe te juichen. In een artikel in de Wall Street Journal van 8 juni 2004 schrijven Steve Steckton en Erin White over de verkoop in supermarkten van *fair trade*-producten het volgende: „Sainsburys (Britse supermarkt) heeft *fair trade*-bananen verkocht voor een prijs die ruim vier keer zo hoog is als de prijs voor gewone bananen, en ruim 16 keer als de telersprijs. Tesco deed onlangs \$ 3,46 bovenop een pond *fair trade*-koffie, terwijl de teler slechts ongeveer 44 cent bovenop de wereldmarktprijs krijgt. „Supermarkten maken van dit speciale keurmerk gebruik om hun winst op te voeren, want ze weten dat de consument bereid is wat dieper in de buidel te tasten, juist omdat het om eerlijke handel gaat”, zegt Emily Dardaine, manager fruitproducten bij FLO (*Fairtrade Labelling Organisations*), een internationale, in Duitsland gevestigde koepel van *fair trade*-groeperingen”.

7. Voorwaarden voor toeleveranciers van supermarkten

7.1 Onderzoekt men het optreden van grootwinkelbedrijven m.b.t. hun toeleveranciers, dan dient rekening te worden gehouden met de uiteenlopende mate en aard van marktconcentratie in de verschillende EU-lidstaten. Zoals hierboven is aangegeven en omdat de consument veel belang hecht aan de prijs en het aanbod mede door de consumentenvraag wordt bepaald, staan de retailers onder aanzienlijke druk om de prijzen te verlagen. Grootwinkelbedrijven streven ernaar de consument lage prijzen aan te bieden. Daarom zetten zij toeleveranciers onder druk om hun prijzen te verlagen. Dit geldt voor de voedingssector en met name voor markten met een zeer hoge mate van concentratie. Zij kunnen er altijd mee dreigen het product uit de schappen te halen, teneinde bij de leverancier nog gunstigere voorwaarden te bedingen. Daar komt nog bij dat de zeer grote grootwinkelbedrijven hun inkopers regelmatig naar een andere afdeling overplaatsen, om te voorkomen dat er tussen inkoper en toeleverancier een persoonlijke band ontstaat. De rol van de inkopers bestaat erin om voortdurend te proberen steeds goedkopere voedselproducten van de leverancier te betrekken. Door producten uit het aanbod te verwijderen en op een ander bedrijf over te stappen, kunnen inkopers een toeleveringsbedrijf maken of breken, met name wanneer dit een grote kapitaalinvestering heeft moeten

(2) PB C 95 van 30-3-1998, blz. 36

doen om een specifieke productlijn aan één grootwinkelbedrijf te leveren. Toeleveranciers, vooral de kleinere, hebben vaak niet de financiële middelen om aan de eisen van de grootwinkelbedrijven te voldoen. Hoe groot is de kans dat een landbouwer een redelijke prijs voor zijn producten krijgt op markten waar de grootwinkelbedrijven zo'n inkoopmacht hebben?

7.2 De macht van inkopers uit zich niet alleen in de mogelijkheid om bij toeleveranciers kortingen op transacties te bedingen, maar kan zich ook vertalen in contractuele verplichtingen die retailers aan toeleveranciers opleggen. Zo kunnen zij een vergoeding vragen om een artikel in hun aanbod op te nemen en het een plaats in de winkel te geven, met terugwerkende kracht kortingen vragen op reeds verkochte artikelen, onbillijk hoge bijdragen tot hun reclame-uitgaven vragen, en erop aandringen dat de leverancier uitsluitend aan hen levert.

7.3 Leveranciers die voedsel verschaffen aan grootwinkelbedrijven komen vaak onder grote financiële druk te staan door late betalingen; soms krijgen zij hun geld pas 120 dagen (een enkele keer pas 180 dagen) nadat de voedselproducten zijn geleverd. Daarentegen betaalt de consument onmiddellijk bij aankoop van het product. Vertragingen in betalingen dragen in belangrijke mate bij tot de winst van grootwinkelbedrijven, in die zin dat de leveranciers hun in feite een rentevrije lening verstrekken.

7.4 Soms worden leveranciers door grootwinkelbedrijven gedwongen levensmiddelen gedurende een bepaalde periode onder de kostprijs te leveren, zoniet dreigt hun product uit de schappen te worden gehaald. Dit kan leiden tot een grote financiële adering voor leveranciers en boeren.

7.4.1 De invoering van elektronische veilingssystemen heeft de positie van de grootwinkelbedrijven versterkt bij het zoeken naar goedkope producten voor eigen merken. Dit systeem houdt in dat grootwinkelbedrijven op internet zoeken naar aanbiedingen voor de levering van producten (veelal eigen merken/huismerken). Leveranciers wedijveren met elkaar om tegen de laagste prijs te leveren.

7.5 Alle belangrijke grootwinkelbedrijven bieden in toenemende mate eigenmerk- resp. huismerkartikelen aan. Deze trend is het meest zichtbaar in Ierland en het VK en ook in opkomende markten. „Dat huismerken in de opkomende markten zo'n sterke groei vertonen, houdt rechtstreeks verband met het feit dat er steeds meer grootwinkelbedrijven zijn die wereldwijd, d.w.z. buiten hun traditionele geografische grenzen, opereren” (Jane Perrin, AC Nielsen). Aangezien de kwaliteit van sommige eigenmerkartikelen is gestegen, konden de detailhandelaars — zonder hoge reclamekosten — hun winsten de hoogte in stuwten.

7.6 Het systeem van eigen merken geeft de supermarkt meer macht ten opzichte van zijn toeleveranciers.

7.7 In de detailhandel kunnen succesvolle verkoopconcepten snel worden nageaapt. Tegen deze achtergrond worden de eigenmerk- of huismerkstrategieën van de detaillisten steeds belangrijker om zich van hun concurrenten te onderscheiden.

7.8 Bij de machtsverschuiving van de toeleverancier naar de detailhandel gaat het echter lang niet alleen maar om de voordelen die voortvloeien uit het feit dat de retailer eigenaar is van de schapruimte en eigenmerk- of huismerkproducten kan afzetten. Met behulp van kaarten voor trouwe klanten hebben

de retailers tegenwoordig een beter inzicht in de identiteit, het profiel en het uitgavenpatroon van de consument dan welke toeleverancier dan ook. Dit inzicht wordt nog vergroot door het feit dat de retailer elke week in contact komt met de klant.

7.9 Grootwinkelbedrijven promoten eigenmerk- en huismerkartikelen, maar gezien de vraag van de consument moeten zij ook de A-merken in de schappen hebben. Zij streven er echter naar het aantal toeleveranciers van merkproducten te beperken, en hebben een systeem van „category management” ingevoerd. Dit houdt in dat grootwinkelbedrijven het aantal afzonderlijke toeleveranciers bij wie zij producten kopen, verminderen, teneinde hun kosten te reduceren en hun marges te verhogen. Het grootwinkelbedrijf kiest in elke productcategorie één toonaangevende leverancier om alle producten uit die categorie te leveren. Hierbij wordt doorgaans een onderneming met een A-merk geselecteerd om ook een aantal andere, gerelateerde producten te leveren, zodat hun product in de schappen wordt gehouden. Zo kan een bedrijf dat cheddarkaas met een merknaam levert, gevraagd worden om ook alle andere door het grootwinkelbedrijf gewenste kaassoorten te verschaffen die het van andere leveranciers moet betrekken. Dit systeem bevoordeelt de marktleaders onder de toeleveringsbedrijven en maakt het voor kleine en lokale toeleveranciers moeilijker om een marktpositie te verwerven. Ook kan het tot minder keuze voor de consument leiden.

7.10 Veel kleine en middelgrote levensmiddelenfabrikanten zijn uitermate kwetsbaar, vooral als zij grotendeels afhankelijk zijn van een van de grootwinkelbedrijven. Grootwinkelbedrijven kunnen een korting van 2 % per jaar vragen voor de drie komende jaren. Wordt dit streefcijfer niet gehaald, dan gaan zij naar een andere toeleverancier. Om te kunnen overleven, moeten kleine en middelgrote fabrikanten hun kosten en marges verlagen. Gevolg: lagere prijzen voor de boeren, minder werkgelegenheid en achteruitgang van de productkwaliteit voor de consument.

8. Consumentenzaken

8.1 Consumenten zullen van supermarkten scherpe prijzen, een constant aanbod van goed en veilig voedsel, goede dienstverlening en een aangenaam winkelklimaat blijven verlangen.

8.2 Consumenten moeten in overleg treden met producenten en leveranciers van levensmiddelen om een evenwichtiger beeld van het reilen en zeilen van de detailhandel te krijgen.

8.3 Wanneer speciale kortingen of voordeelaanbiedingen niet door de supermarkt zelf, maar door leveranciers worden gefinancierd, dienen consumenten daarvan bewust te worden gemaakt.

8.4 Consumenten dienen beter te worden voorgelicht over alle aspecten van de levensmiddelenhandel en over de langetermijneffecten van hun wensen en verlangens. Huishoudens met een laag inkomen hebben weinig aan buiten de stad gelegen hypermarkten die met lage voedselprijzen adverteren als zij niet over geschikt vervoer beschikken om daar hun inkoop te doen.

8.5 Consumenten hechten groot belang aan kwesties als het overgewichtprobleem en duurzame consumptie. Ten aanzien hiervan dienen retailers in hun beleid stelling te nemen.

9. Landbouwaspecten

9.1 Als gevolg van de GLB-hervorming (ontkoppeling van steun en productie) zal de landbouwer, wanneer hij besluit wat hij zal gaan produceren, gevoeliger zijn voor uit de detailhandelsector afkomstige signalen over prijs en vraag. Hij zal immers niet meer dezelfde minimumprijs voor zijn product krijgen als onder de in het kader van het GLB toegepaste subsidieregeling. Hierdoor zullen grootwinkelbedrijven veel meer dan voorheen hun stempel drukken op de prijsvorming in de voedselketen. Ook door de toename van de invoer van voedsel van buiten de EU zal de prijs die de boer voor zijn product krijgt dalen indien de wereldmarktprijzen laag zijn. Dit zal er waarschijnlijk toe leiden dat de voedselprijzen veel sterker gaan schommelen, afhankelijk van vraag en aanbod.

9.2 Er zullen meer boeren over de kop gaan als zij gedurende een langere periode met dalende inkomens en stijgende kosten te maken krijgen. Een dergelijke trend kan tot gevolg hebben dat de voedselproductie in Europa terugloopt, hetgeen de ontwikkeling van een multifunctionele landbouw in de EU zou belemmeren. Ook zou het de instandhouding en verdere uitbouw van een leefbaar platteland bemoeilijken. Om dit te verhinderen moeten ook landbouwers over nieuwe verbouwingmethoden en producten gaan nadenken. Om hun positie te versterken zouden zij nieuwe niches moeten zoeken, zoals producten met een betere kwaliteit, geheel nieuwe producten, nieuwe distributiemethoden, nieuwe samenwerkingsvormen (bijvoorbeeld gebundelde inkoop, landbouwwinkels in steden) en ecotoerisme.

9.3 Het is lastig om vergelijkingen te maken tussen de prijzen die boeren krijgen en de winkelprijzen voor levensmiddelen op de EU-markt, omdat er onmogelijk achter valt te komen wat de kosten en marges zijn in de verwerkende sector en de detailhandel. Duidelijk is echter wel dat als grootwinkelbedrijven landbouwproducten onder de kostprijs verkopen, de boer — die helemaal aan het begin van de keten staat — een lagere prijs zal ontvangen. De verwerkende industrie en de supermarkt zullen immers een marge moeten blijven houden om te kunnen overleven.

10. Andere aspecten

Het moge duidelijk zijn dat prijzen in de levensmiddelendetailhandel zeer belangrijk zijn, maar er zijn ook nog andere factoren die in aanmerking moeten worden genomen:

- Van grootwinkelbedrijven wordt verwacht dat zij veilig voedsel aanbieden.
- Grootwinkelbedrijven staan voortdurend in contact met de consument, die er immers zijn wekelijkse boodschappen komt doen.
- Dankzij het gebruik van klantenkaarten, die gedetailleerd inzicht bieden in het koopgedrag van de consument,

beschikken grootwinkelbedrijven over een uitgebreid klantengegevensbestand dat allerlei marktinformatie bevat.

- Zij stellen via marktonderzoek vast waar de consument behoefte aan heeft.
- Zij beïnvloeden het koopgedrag via speciale aanbiedingen, kortingen, klantenservice, de plaats en presentatie van de artikelen en de aankleding van de winkel. In dit verband zijn zij in staat om de markt mede te sturen.

11. Conclusies

11.1 Het is zaak dat er meer transparante informatie beschikbaar komt over de opbouw van de prijzen en de winstmarges van detailhandelaars, leveranciers (voedselverwerkers) en primaire producenten.

11.2 De lidstaten moeten ervoor zorgen dat er in hun regio's daadwerkelijk sprake is van concurrentie, en moeten de samenwerking tussen kleine landbouwers, verwerkende bedrijven en handelaars stimuleren, omdat die dan de concurrentie met de grote landbouwproducenten, verwerkende bedrijven en distributienetwerken aankunnen. De lidstaten en de EU-instellingen moeten er ook op toezien dat er verschillende handelsvormen blijven bestaan en voorkomen dat een totale liberalisering van de markt tot nog meer marktconcentratie leidt.

11.3 DG Interne markt moet de consumentenprijzen in de EU voortdurend in de gaten houden en evalueren, om overal in de Unie een adequate mededinging te garanderen.

11.4 In het mededingingsrecht moet goed worden gekeken naar de definitie van „algemeen belang”, waarin ook andere aspecten dan prijzen en marktwerking een plaats moeten hebben.

11.5 De mededingingsautoriteiten moeten aandacht blijven hebben voor de inkoopmacht waarover de grootwinkelbedrijven op de levensmiddelenmarkt beschikken.

11.6 Het zou kunnen dat de levensmiddelendetailhandel in de toekomst in handen zal zijn van een zeer klein aantal bedrijven, met eventueel minder keuzevrijheid voor de consument en hogere prijzen tot gevolg. De Commissie en de regeringen van de lidstaten moeten op deze mogelijkheid bedacht zijn.

11.7 Om haar eigen burgers te voeden, moet de EU voldoende voedsel blijven produceren. Europa mag niet afhankelijk worden van voedselleveranciers van buiten de EU.

11.8 De prijsoverdracht en de verschillen tussen de prijzen af boerderij en de prijzen die de consumenten in de grootwinkelbedrijven voor levensmiddelen betalen, moeten grondig onderzocht en geanalyseerd worden.

Brussel, 7 april 2005

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

BIJLAGE

bij het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité

De volgende wijzigingsvoorstellen, waarvóór ten minste een kwart van de stemmen is uitgebracht, zijn tijdens de beraadslagingen door de voltallige vergadering verworpen:

Par. 3.1

als volgt te wijzigen:

~~„In de laatste jaren zien we dat de grote levensmiddelendetailisten adverteren met leuzen in de zin van „Elke dag lage prijzen”, „Meer waar voor je geld”, „Goed voedsel kost minder”, en „Waarom zou je teveel betalen?” Grootwinkelbedrijven beweren voortdurend dat zij voor de belangen van de consument opkomen door onverantwoord hoge prijzen te verlagen. Vanzelfsprekend doen zij dit omdat de klant veel waarde hecht aan de prijs. In theorie zou dit verschijnsel gunstig zijn voor de consument, met name op korte termijn, maar het is ook zaak dat de langetermijngevolgen in aanmerking worden genomen. Landbouwers dienen een redelijke prijs voor hun producten te krijgen om een ononderbroken levering van kwaliteitsvoedsel dat onder goede milieuomstandigheden is geproduceerd, te garanderen. Ook alle partijen die bij verwerking en distributie zijn betrokken, moeten een redelijke winstmarge kunnen halen.”~~

Motivering

In deze in algemene bewoordingen gestelde bewering — die dus geschrapt zou moeten worden — wordt niet uitgelegd wat onder een „redelijke prijs” moet worden verstaan. Dit begrip wordt niet gedefinieerd, de veronderstelde voordelen van een „redelijke prijs” voor de landbouwers worden niet geanalyseerd, de gevolgen van subsidies voor de inkomens van landbouwers worden niet bestudeerd, en evenmin wordt gemotiveerd waarom er landbouwproducenten zouden moeten blijven bestaan die in vergelijking met andere landbouwproducenten niet concurrerend zijn (dient met andere woorden aan alle landbouwers een goed inkomen te worden gegarandeerd ten koste van de consument?).

Stemuitslag

Vóór: 38

Tegen: 75

Onthoudingen: 17

Par. 4.5

te schrappen:

~~„De voedselprijzen zijn lager geworden door een scherpe prijsstelling, meer efficiency op het gebied van inkoop, administratie, opslag en marketing, en ook door een goede kwaliteit van de levensmiddelen. „De realiteit is echter”, aldus professor Tim Long van de Thames Valley University, dat goedkoop voedsel doorgaans neerkomt op goedkope arbeid. We moeten hier veel meer over nadenken wanneer we supermarkten aanmoedigen om prijzenoorlogen met elkaar uit te vechten.”~~

Motivering

De strekking van deze zin is voor de lezer niet geheel duidelijk. Wordt hiermee bedoeld dat wij geen Poolse appels zullen kopen omdat zij minder duur zijn dan appels uit Letland of Finland?

Stemuitslag

Vóór: 56

Tegen: 92

Onthoudingen: 12

Par. 4.6

te schrappen:

~~„Ook bij import van voedselproducten uit derdewereldlanden moeten we erop letten dat zij onder goede arbeidsomstandigheden zijn geproduceerd.”~~

Motivering

Voor de lezer is niet duidelijk wat met deze zin bedoeld wordt. Betekent het dat moet worden uitgegaan van het in derdewereldlanden vastgestelde minimumloon? Wie stelt vast, en op welke manier, dat een product dat in een bepaald land wordt gekocht is vervaardigd door arbeiders die een „redelijk” loon ontvangen? Zijn we in feite van mening dat Europese consumenten ervoor moeten zorgen dat werknemers in de derde wereld aanvaardbare lonen ontvangen?

Stemuitslag

Vóór: 49

Tegen: 104

Onthoudingen: 7

Par. 7.1

laatste zin te schrappen:

„Grootwinkelbedrijven streven ernaar de consument lage prijzen aan te bieden. Daarom zetten zij toeleveranciers onder enorme druk om hun prijzen te verlagen. Dit geldt in het bijzonder voor de voedingssector. Zij kunnen er altijd mee dreigen het product uit de schappen te halen, teneinde bij de leverancier nog gunstigere voorwaarden te bedingen. Daar komt nog bij dat de zeer grote grootwinkelbedrijven hun inkopers regelmatig naar een andere afdeling overplaatsen, om te voorkomen dat er tussen inkoper en toeleverancier een persoonlijke band ontstaat. De rol van de inkopers bestaat erin om voortdurend te proberen steeds goedkopere voedselproducten van de leverancier te betrekken. Door producten uit het aanbod te verwijderen en op een ander bedrijf over te stappen, kunnen inkopers een toeleveringsbedrijf maken of breken, met name wanneer dit een grote kapitaalinvestering heeft moeten doen om een specifieke productlijn aan één grootwinkelbedrijf te leveren. Toeleveranciers, vooral de kleinere, hebben vaak niet de financiële middelen om aan de eisen van de grootwinkelbedrijven te voldoen. ~~Als deze zo'n inkoopmacht hebben, hoe groot is dan de kans dat een landbouwer een redelijke prijs voor zijn producten krijgt?~~”

Motivering

Uit deze algemene constatering valt niet op te maken wat een „redelijke prijs” is voor een landbouwer, noch hoe die vastgesteld moet worden. Je zou net zo goed aan de landbouwers kunnen vragen om redelijke prijzen te garanderen voor de consumenten. In de Europese landbouw wordt gewerkt met subsidieregelingen. Het is niet mogelijk om daarnaast vaste verkoopprijzen voor landbouwproducten te garanderen (wie stelt deze vast en hoe?), aangezien er dan geen sprake meer zou zijn van een vrije markt.

Stemuitslag

Vóór: 42

Tegen: 114

Onthoudingen: 7

Par. 8.2

als volgt te wijzigen:

„Consumenten moeten in overleg treden met producenten en leveranciers van levensmiddelen om een evenwichtiger beeld van het reilen en zeilen van de detailhandel te krijgen. geholpen worden zich een vollediger beeld te vormen van het gamma producten dat door producenten van levensmiddelen wordt aangeboden. Ook dienen zij objectieve informatie over kwaliteitsverschillen tussen voedingsproducten te krijgen.”

Motivering

Heden ten dage heeft de consument maar weinig mogelijkheden om informatie over kwaliteitsverschillen tussen levensmiddelen te krijgen. Zijn keuze wordt in hoge mate bepaald door de reclame. Deze heeft tot gevolg dat de consument minder geneigd is om andere, kwalitatief betere levensmiddelen te kopen, die minder gepromoot worden en vooral door kleine en middelgrote producenten worden aangeboden.

Stemuitslag

Vóór: 43

Tegen: 112

Onthoudingen: 14

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het financieel instrument voor het milieu LIFE+”

(COM(2004) 621 def. — 2004/0218 (COD))

(2005/C 255/09)

De Raad heeft op 16 november 2004 besloten om, overeenkomstig artikel 175 van het EG-Verdrag, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over voornoemd voorstel.

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

Het Comité heeft tijdens zijn op 6 en 7 april 2005 gehouden 416e zitting (vergadering van 7 april) het volgende advies uitgebracht, dat met 128 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 2 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1 De financiële vooruitzichten voor de periode 2007-2013, die momenteel worden opgesteld, voorzien ook op milieugebied in de nodige veranderingen.

1.2 Het belangrijkste communautaire instrument voor de financiering van milieumaatregelen was tot dusver zonder meer het zgn. LIFE-programma, dat in mei 1992 werd gelanceerd met Verordening (EEG) 1973/92 inzake de oprichting van een financieel instrument voor het milieu (LIFE). Doel van LIFE was en is het leveren van een bijdrage aan de uitvoering en de ontwikkeling van het communautaire milieubeleid en de milieuwetgeving.

1.3 LIFE I liep van 1992 tot 1995 en had een budget van 400 miljoen euro (100 miljoen euro per jaar). Gezien de goede resultaten werd met Verordening (EG) 1404/96 een tweede fase (LIFE II) gestart, die van 1996 tot 1999 liep en waarvoor 450 miljoen euro (112,5 miljoen euro per jaar) beschikbaar was. LIFE III, dat nu loopt, was krachtens Verordening (EG) 1655/2000 oorspronkelijk bedoeld voor de periode 2000-2004 (128 miljoen euro per jaar), maar is bij Verordening 1682/2004 verlengd tot eind 2006.

1.4 Het LIFE-programma bestond tot nog toe uit drie pijlers: milieu, natuur en derde landen. Zowel innovatieve investeringsprojecten als de ontwikkeling en tenuitvoerlegging van communautair milieubeleid en communautaire milieuwetgeving werden hiermee ondersteund. LIFE-Natuur heeft een cruciale rol gespeeld bij de oprichting van het netwerk NATURA 2000.

1.5 Uit de milieubegroting van de Commissie (rubriek B 4-3; sinds 2004 rubriek 07) zijn in het verleden echter nog meer programma's gefinancierd die van belang waren voor het milieu. Voorbeelden hiervan zijn een programma voor duurzame stadsontwikkeling, een NGO-programma, „Forest Focus”, een algemeen instrument voor beleidsontwikkeling en -uitvoering (met zowel een interne als een externe dimensie), alsmede overdracht van begrotingsmiddelen aan het Europees Milieuoagentschap.

1.6 Het voorstel voor een nieuw financieringsinstrument voor het milieu LIFE+ voorziet in een ingrijpende reorganisatie van de huidige steunprogramma's. Enerzijds moeten onderdelen van de bestaande, onder rubriek 07 vallende steunprogramma's worden ondergebracht in LIFE+ (Forest Focus, steun aan NGO's, URBAN, ontwikkeling van nieuwe beleidsinitiatieven, onder-

delen van de tenuitvoerlegging van het milieubeleid, alsmede onderdelen van LIFE Milieu en LIFE Natuur). Anderzijds mogen er geen traditionele, concrete milieu-investeringen meer worden ondersteund; deze vallen wat betreft LIFE-Milieu voortaan onder rubriek 1A, en wat betreft LIFE-Natuur onder rubriek 1B en onderdelen van rubriek 2. De huidige steun voor internationale activiteiten moet gaan vallen onder rubriek 4, terwijl burgerbescherming uit de rubrieken 3 en 4, en maatregelen ten behoeve van het mariene milieu uit rubriek 3 zullen worden gefinancierd.

1.7 LIFE+ moet zich gaan concentreren op het bevorderen van maatregelen die het milieubeleid ondersteunen (met uitsluitend Europese dimensie), zoals de uitwisseling van goede praktijken, capaciteitsopbouw van plaatselijke en regionale besturen, en ondersteuning van NGO's die in geheel Europa actief zijn.

1.8 De Commissie wil toekomstige investeringsprojecten dus voornamelijk onderbrengen in de nieuwe rubrieken 1A, 1B, 2 en 4. Als reden hiervoor voert zij aan dat is besloten om milieubescherming in alle beleidsterreinen te integreren, en dat derhalve in het kader van de tenuitvoerlegging van de duurzaamheidsstrategie en van de Lissabonstrategie — die volgens plan een sterke milieucomponent zal hebben — investeringssteun die is afgestemd op of aansluit bij milieubeschermingsmaatregelen, moet worden verleend uit deze royaal gedoteerde rubrieken.

1.9 LIFE + moet gaan steunen op de volgende twee pijlers:

a) LIFE+ Tenuitvoerlegging en governance zal

- bijdragen aan de ontwikkeling en demonstratie van innovatieve beleidsbenaderingen en -instrumenten, met inbegrip van het promoten van de resultaten van succesvol onderzoek;
- bijdragen tot de consolidering van de kennisbasis voor de ontwikkeling, beoordeling, monitoring en evaluatie — met inbegrip van de evaluatie ex post — van het milieubeleid en de milieuwetgeving (door middel van effectbeoordelingsstudies, modellering en de ontwikkeling van scenario's);
- de opzet en uitvoering ondersteunen van diverse benaderingen voor de monitoring en evaluatie van de toestand van het milieu, alsmede van de drijvende krachten, belastende factoren en reactiemechanismen die deze toestand sturen;

- de uitvoering van het communautaire milieubeleid vergemakkelijken, met bijzondere nadruk op de tenuitvoerlegging op lokaal en regionaal niveau, onder meer via capaciteitsopbouw, uitwisseling van goede praktijken en netwerkvorming, alsmede de ontwikkeling van opleidingsmodules en/of -programma's;
- zorgen voor ondersteuning van een betere milieu-governance, met een bredere participatie van de belanghebbende partijen — met inbegrip van milieu-NGO's — in het overleg over en de uitvoering van het beleid;

en

b) LIFE+ Informatie en communicatie zal

- informatie verspreiden en de bewustwording ten aanzien van milieuvraagstukken vergroten;
- steun verlenen voor begeleidende maatregelen (zoals publicaties, evenementen, campagnes, conferenties, etc.).

1.10 Voor de pijler „**tenuitvoerlegging en governance**” zal volgens plan 75-80 % van de begrote middelen worden gebruikt, en voor de pijler „**informatie en communicatie**” 20-25 %.

2. Algemene opmerkingen

2.1 Tot nog toe waren de LIFE-programma's allesbehalve royaal gedoteerd. Het belang van het programma voor de toestand van het milieu en de ontwikkeling van het milieubeleid moet worden beoordeeld tegen de achtergrond van deze betrekkelijk bescheiden begroting, en mag dan ook niet worden overschat maar ook niet worden onderschat. Met een jaarlijks beschikbaar bedrag van zo'n 150 miljoen euro — dat inmiddels moet worden verdeeld over 25 lidstaten, waarbij in 2005 de programmaonderdelen „Milieu” en „Natuur” elk ruim 71 miljoen euro en „LIFE-derde landen” ca. 7,5 miljoen euro ontvingen — konden in ieder geval enkele belangrijke en veel aandacht trekkende Europese projecten worden gefinancierd, die voor de bescherming van het milieu en de natuur in de EU van grote betekenis waren. Daarbij moet met name worden gewezen op de nadruk die door LIFE-Natuur is gelegd op de opbouw van het „NATURA 2000”-netwerk, dat zonder de steun uit het LIFE-programma nog verder zou zijn achtergeraakt op het in 1992 vastgestelde tijdschema. Derhalve is het belangrijk dat ook binnen het LIFE+-programma de mogelijkheid blijft bestaan om het functioneren van het „NATURA 2000”-netwerk gedeeltelijk te financieren. Verder dienen de maatregelen voor capaciteitsopbouw op het gebied van milieu- en natuurbescherming te worden genoemd.

2.2 Dat de huidige LIFE-programma's ondanks de bescheiden begrotingsmiddelen als zeer geslaagde en belangrijke beleidsinstrumenten van de Commissie kunnen worden aangemerkt, komt doordat de lidstaten in zekere zin met elkaar moesten wedijveren om in aanmerking te komen voor middelen uit het LIFE-fonds; de lidstaten (of liever gezegd: publieke en private projectuitvoerders in de lidstaten) moesten innovatieve, bij de LIFE-doelstellingen aansluitende projecten plannen en uitwerken. Deze werden volgens een vaste selectieprocedure kritisch beoordeeld, waarna ze werden goedgekeurd of, vanwege hun gebrekkige kwaliteit of ontoereikende begrotingsmiddelen, afgekeurd. Daarmee bestond er op communautair niveau transparantie wat betreft de toewijzing van de begrotingsmiddelen.

2.3 De Commissie wil met haar voorstel deze beproefde procedure grotendeels loslaten; de Commissie zou alleen nog

voor de verdeling van een klein deel van de begrote middelen direct verantwoordelijk zijn (met name voor bosbeheer, URBAN, en NGO's). In het bijzonder voor terreinen die voortvloeien uit het zesde milieuactieprogramma (klimaat, biodiversiteit, milieu en volksgezondheid, afval) geldt dat de begrotingsmiddelen zouden moeten worden verdeeld over de lidstaten, die daarmee de hoofdverantwoordelijkheid zouden krijgen voor de selectie en het beheer van het LIFE+-programma. Eenduidige criteria voor verdeling van de middelen over de lidstaten en over de prioriteiten van het programma zijn er tot dusver niet.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1 In eerste instantie lijkt het voorstel logisch en samenhangend. Het integreren van milieubeleid in alle overige beleidsterreinen betekent dat ook in de algemene financieringsinstrumenten, in de begroting voor onderzoek en in de rubriek „De EU als mondiale partner” ruimte moet worden geschapen voor bijv. milieu-investeringen. Het EESC is verheugd over deze aanpak, aangezien de bescheiden middelen uit het LIFE-programma op zichzelf niet toereikend zijn om de milieubescherming in de EU verder te ontwikkelen.

3.2 Desondanks is het EESC van mening dat het voorstel van de Commissie en de algehele discussie die momenteel over de financiële vooruitzichten voor de periode 2007-2013 wordt gevoerd — in de context waarvan ook dit Commissievoorstel moet worden geplaatst — een serieuze bedreiging zouden kunnen vormen voor het welslagen van het LIFE-programma in de toekomst.

3.2.1 In de eerste plaats is er geen enkele garantie dat maatregelen die tot dusver zijn gefinancierd uit de begroting van bijv. LIFE-Milieu voortaan daadwerkelijk zullen worden ondersteund in het kader van rubriek 1A. De besluiten over de aard en de omvang van de steun worden dan elders genomen, en de politieke motivatie voor deze besluiten kan heel anders zijn. Zoals bekend zijn zeer invloedrijke personen en organisaties soms van mening dat eerst moet worden gezorgd voor economische groei alvorens weer meer aandacht kan worden geschonken aan milieubescherming; deze opvatting klinkt zelfs door in de discussies over het tot nog toe bescheiden succes van de strategie van Lissabon. Alle goedbedoelde oproepen aan de overige diensten van de Commissie om voldoende aandacht te schenken aan milieubescherming, hebben tot op heden weinig opgeleverd. DG Milieu, dat dankzij zijn deskundigheid en zijn eigen begrotingslijn steeds modelprojecten voor heel Europa heeft weten te selecteren, zou o.g.v. het Commissievoorstel geen zeggenschap meer hebben over innovatieve modelprojecten op milieugebied.

3.2.2 Hetzelfde geldt voor LIFE Natuur, hoewel het EESC uiteraard erkent dat de financiële middelen die nodig zijn voor de tenuitvoerlegging van alle relevante richtlijnen inzake natuurbescherming grotendeels moeten komen van de lidstaten zelf en uit andere communautaire fondsen, zoals de tweede pijler van het GLB en de structuurfondsen. Het EESC vindt het zeer zorgwekkend dat in de ontwerpsteksten van de nieuwe structuurfondsen zelfs in het geheel niet wordt gesproken over eventuele steun voor NATURA 2000. Bepaalde maatregelen die in het verleden uit de begroting voor LIFE-Natuur zijn gefinancierd, zullen in het vervolg niet meer voor steun in aanmerking komen (bijv. maatregelen die door niet-landbouwers worden genomen). Dit is voor het EESC onaanvaardbaar.

3.2.3 Het is inderdaad zo dat in de ontwerpverordening inzake plattelandontwikkeling expliciet wordt verwezen naar NATURA 2000. Dit wordt door het EESC zeer toegejuicht. Toch bestaat het risico dat in het kader van de discussie over het financiële plafond van 1,24 % juist op dit voor de milieubescherming zo cruciale beleidsinstrument zal worden bezuinigd. Wanneer er geen financiële middelen beschikbaar zijn, zijn ook de fraaiste politieke verwijzingen zinloos ⁽¹⁾.

3.2.4 Het valt te verwachten dat maatregelen die in de toekomst via de lidstaten moeten worden gefinancierd uit de begroting voor plattelandontwikkeling, voornamelijk uit lopende uitgaven (zoals compenserende betalingen) zullen bestaan. Volgens het EESC zijn dergelijke betalingen onontbeerlijk voor de ontwikkeling van het platteland in het algemeen, de inkomens van landbouwers en het welslagen van het netwerk NATURA 2000 ⁽²⁾. LIFE-Natuur heeft echter daarnaast zeer innovatieve natuurbeschermingsmaatregelen ondersteund en bijvoorbeeld in het kader van speciale projecten landbouwers en natuurbeschermers met elkaar weten te verenigen. Deze aspecten van LIFE Natuur dreigen nu verloren te gaan.

3.2.5 Een andere kwestie die een rol kan gaan spelen wanneer de planning en besluitvorming aangaande projecten elders plaatsvinden, betreft de belangstelling voor milieukwesties — of het ontbreken daarvan — bij de afzonderlijke lidstaten. Zo kan de EU er belang bij hebben dat in een bepaalde lidstaat communautaire middelen prioritair worden toegewezen aan bepaalde natuurbeschermingsprojecten (bijv. NATURA 2000), omdat in die lidstaat een rijk natuurlijk erfgoed in stand moet worden gehouden, terwijl de betreffende lidstaat heel andere (al dan niet ecologische) beleidsprioriteiten heeft, en er de voorkeur aan geeft om eerst andere beleidsterreinen te ontwikkelen of om zich in het kader van milieubescherming bezig te houden met het klimaat of met afvalbeheer (daarbij gebruikmakend van middelen uit de LIFE+-begroting).

3.2.6 Het risico dat lidstaten die in de toekomst LIFE+-middelen waarover zij zelf beslissings- en beschikkingsbevoegdheid brengen, gebruiken om eigen, tot dan toe door henzelf betaalde milieubeschermsmaatregelen te financieren, mag vanwege de krappe begrotingen waarmee veel lidstaten te kampen hebben, niet worden onderschat.

3.3 Vanwege de toetredingen die hebben plaatsgevonden en nog moeten plaatsvinden, de problemen met het economisch beleid en de tenuitvoerlegging van het proces van Lissabon, alsook de definitieve voltooiing van het netwerk NATURA 2000, bevindt de EU zich in een penibele fase van het milieubeleid, waarin enerzijds alle milieunormen moeten worden ingevoerd — ook en met name in de nieuwe lidstaten — en anderzijds de economische groei moet worden losgekoppeld van het gebruik van hulpbronnen en milieuschade. Juist in deze fase moet de Commissie over voldoende eigen financieringsinstrumenten voor beleidsontwikkeling blijven beschikken.

Brussel, 7 april 2005

3.4 Met de voorgenomen overdracht van bevoegdheden aan de lidstaten geeft de EU een weliswaar bescheiden, maar uiterst effectief instrument uit handen. Een beleidsinstrument wordt hiermee gedegradeerd tot een begrotingslijn voor de lidstaten. Voor het EESC is nog geenszins duidelijk hoe de Commissie in een dergelijke situatie de Europese belangen die een voorwaarde vormen voor communautaire steunverlening, kan behartigen. Met andere woorden: er moet worden voorkomen dat de Europese meerwaarde en het innovatieve karakter van het LIFE-programma verloren gaan. Het EESC ziet na lezing van het te beoordelen document niet hoe de Commissie dit denkt te bereiken. Het Comité eist dan ook dat de innovatieve aspecten van LIFE-Milieu en LIFE-Natuur worden gehandhaafd door ze onder te brengen in een door de Commissie zelf te beheren steunfonds, en sluit zich hiermee aan bij een vergelijkbare eis die inmiddels door enkele lidstaten in de Raad naar voren is gebracht.

3.5 De steun uit het LIFE+-fonds voor het formuleren, ten uitvoer leggen en verder ontwikkelen van het communautaire milieubeleid en duurzaamheidsbeleid — als geïntegreerd onderdeel van de groeistrategie en de sociaal en ecologisch georiënteerde cohesiestrategie in de gehele EU — is van het grootste belang en wordt door het EESC toegejuicht. Hiertoe behoort in ieder geval ook ondersteuning van NGO's die zich bezighouden met milieuvraagstukken en die in geheel Europa actief zijn dan wel — en dit moet in het Commissiedocument beter tot uitdrukking komen — zich bezighouden met onderwerpen die voor geheel Europa van belang zijn. De steun moet zo mogelijk steeds per project worden verleend.

4. Samenvatting

4.1 Het EESC verwelkomt in beginsel het streven naar integratie van milieubeleid in alle overige beleidsterreinen, aangezien de bescheiden middelen uit het LIFE-programma op zichzelf niet toereikend zijn om de milieubescherming in de EU verder te ontwikkelen.

4.2 Desondanks is het EESC van mening dat het voorstel van de Commissie en de algehele discussie die momenteel over de financiële vooruitzichten voor de periode 2007-2013 wordt gevoerd een serieuze bedreiging zouden kunnen vormen voor het welslagen van het LIFE-programma in de toekomst. In de eerste plaats is er geen enkele garantie dat milieumaatregelen voortaan daadwerkelijk zullen worden ondersteund uit andere begrotingsrubrieken, en in de tweede plaats geeft de EU met de voorgenomen overdracht van bevoegdheden aan de lidstaten een weliswaar bescheiden, maar uiterst effectief instrument uit handen. Het Comité eist dan ook dat de innovatieve aspecten van LIFE-Milieu en LIFE-Natuur worden gehandhaafd door ze onder te brengen in een door de Commissie zelf te beheren steunfonds.

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

⁽¹⁾ Vgl. het EESC-advies over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement – Financiering van Natura 2000”.

⁽²⁾ Vgl. het EESC-advies over „Plattelandontwikkeling / ELFPO”.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de instelling van een Europees register inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen en tot wijziging van de Richtlijnen 91/689/EEG en 96/61/EG van de Raad”

(COM (2004) 634 def. — 2004/0231 (COD))

(2005/C 255/10)

De Raad heeft op 4 februari 2005 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 175, lid 1, van het EG-Verdrag te raadplegen over voornoemd voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Landbouw, plattelandsonwikkeling en milieu”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 17 maart 2005 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw Sánchez Miguel.

Het Comité heeft tijdens zijn op 6 en 7 april gehouden 416e zitting (vergadering van 6 april) het volgende advies uitgebracht, dat met 113 stemmen vóór en geen stemmen tegen, bij 11 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1 Het Verdrag van Aarhus⁽¹⁾, waarin het recht van toegang tot informatie, het recht van inspraak bij de besluitvorming en de toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden zijn geregeld, markeert het begin van een nieuwe fase in de EU waarin geprobeerd wordt om instrumenten in het leven te roepen die burgers en belanghebbende partijen in staat stellen betrouwbare en daardoor preventief werkende informatie te vergaren; deze instrumenten moeten vooral de milieuvervuiling helpen bestrijden.

1.2 In de artikelen 5.9 en 10.2 van het Verdrag van Aarhus worden instrumenten genoemd die de kennis en de inspraak van de bevolking ten goede kunnen komen. Registers zijn in dit verband zeer geschikt: ze bevatten betrouwbare gegevens die kunnen worden vergeleken met de gegevens die bedrijven en overheden leveren. Op andere beleidsterreinen van de EU hebben dergelijke registers de toegang tot informatie en de juridische betrouwbaarheid van de opgeslagen gegevens verbeterd.

1.3 Speciaal voor de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen bestaan er ook andere internationale instrumenten, waaronder met name het Intergouvernementele Forum over chemische veiligheid (Salvador da Bahia, 2000), dat ging over een aantal prioritaire, vanaf 2000 te nemen maatregelen om de overeengekomen doelstellingen te verwezenlijken; het Verdrag van Stockholm (2001) inzake persistente organische verontreinigende stoffen, het grensoverschrijdende vervoer van afvalstoffen en de verwijdering hiervan; en de door de OESO in 2002 verrichte analyse van de kosten en baten van registers

⁽¹⁾ Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, op 25 juni 1998 ondertekend door de meeste EU-lidstaten, en de richtlijnvoorstellen waarop de adviezen (PB C 117 van 30-4-2004) betrekking hebben

met informatie over afvalstoffen en het vervoer van verontreinigende stoffen.

1.4 Het belangrijkste internationale instrument inzake registers met gegevens over de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen is echter het in 2003 door de VN-ECE ondertekende Protocol van Kiev⁽²⁾. Dit protocol is vooral bedoeld om de toegang van het publiek tot informatie te verbeteren door middel van nationale registers die door de belanghebbende partijen geleverde gegevens bevatten en milieuverontreiniging helpen te voorkomen en te verminderen. Om de onderlinge vergelijkbaarheid van de gegevens op supranationaal niveau te verhogen zouden er ook internationale registers moeten komen.

1.5 Het Protocol van Kiev kan beschouwd worden als model voor het onderhavige voorstel voor een verordening. Dit geldt met name voor de bijlagen, die de verwezenlijking van de doelstelling — de gegevens in nationale, Europese en internationale registers op één lijn brengen — vergemakkelijken. Het voorstel wijkt echter op twee punten van het Protocol af: 1) de WKR-lijst van prioritaire stoffen is met nieuwe stoffen uitgebreid⁽³⁾; 2) de inwerkingtreding is vervroegd tot 2007, zodat de verslaglegging volgens de nieuwe procedure samenvalt met het laatste EPER-rapport.

1.6 Naast deze internationale overeenkomsten is er ook de Europese regelgeving. Zo moet de Commissie krachtens artikel 15, lid 3, van Richtlijn 96/61/EG (de IPPC-richtlijn⁽⁴⁾) een Europees emissieregister van verontreinigende stoffen (EPER⁽⁵⁾) bijhouden, dat op 23 februari 2004 officieel in gebruik is genomen. Inmiddels zijn de eerste rapporten, met gegevens

⁽²⁾ Tijdens de vijfde ministeriële conferentie „Een milieu voor Europa” vond de ondertekening plaats van het Protocol betreffende registers inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen (PRTR's) bij het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (Kiev, 21 mei 2003).

⁽³⁾ Bijlagen IX en X van Richtlijn 2000/60/EG (de waterkaderrichtlijn: WKR) bevatten een lijst van prioritaire stoffen, waaraan krachtens het PRTR-protocol van de VN-ECE drie nieuwe worden toegevoegd, terwijl aangedrongen wordt op aanvullende informatie over nog vijf andere stoffen.

⁽⁴⁾ PB C 80 van 30-3-2004

⁽⁵⁾ Besluit van de Commissie 2000/479/EG van 17 juli 2000; PB L 192 van 28-7-2000

vanaf 2001, door de lidstaten ingediend, terwijl een tweede rapport, over het tweede verslagjaar 2004 vóór juni 2006 door de lidstaten moet worden ingediend. Als derde verslagjaar is 2007 gepland; de publicatie volgt dan in 2008. Het EPER, dat zal worden uitgebreid om aan het Protocol van Kiev te voldoen, vormt een goede basis voor het voorgestelde Europese PRTR.

2. Samenvatting van het voorstel voor een verordening

2.1 De voorgestelde verordening heeft als doel een EU-register in te stellen dat alle gegevens bevat over de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen, waarmee de EU uitvoering wil geven aan het Protocol van Kiev. Met het oog hierop bevat het voorstel een lange lijst van definities van termen die hier en daar kunnen afwijken van de IPPC-termen; de lijst heeft betrekking op verontreinigende stoffen én op activiteiten (installaties) waarop de verordening van toepassing zal zijn, of het nu om de publieke of de particuliere sector gaat. De informatie die het PRTR moet bevatten betreft drie soorten gegevens (artikel 3), namelijk over:

- de in artikel 5, lid 1, onder a), bedoelde uitstoot van verontreinigende stoffen door in bijlage I opgesomde activiteiten;
- de overbrengingen van het bedrijfsterrein naar elders van afval en onbehandeld afvalwater als bedoeld in artikel 5, lid 1, onder b), door in bijlage I opgesomde activiteiten;
- de uitstoot van verontreinigende stoffen door diffuse bronnen.

2.2 De structuur van het Europese PRTR (art. 4, lid 1) is gebaseerd op de verplichte melding van gegevens door bedrijven die op grond van hun activiteiten, met name die welke genoemd worden in bijlage I, onderworpen zijn aan controles op stoffen en afval, overeenkomstig de geldende Europese wetgeving. Gaat het om informatie op basis van metingen of berekeningen, dan dient de analyse- of berekenings- of ramingsmethode te worden gerapporteerd, uitgaande van de in bijlage II genoemde waarden.

2.3 De gegevens worden door de lidstaten in elektronische vorm aan de Commissie verstrekt, volgens het tijdschema van art. 7 (het eerste verslagjaar is 2007). De verslaglegging is opgesplitst in twee delen: het eerste deel heeft betrekking op gegevens over verontreiniging van de bodem (art. 6), het tweede op gegevens over de uitstoot door diffuse bronnen (art. 8).

2.4 De voorschriften zijn zeer nauwkeurig opgesteld, opdat het register inhoudelijk zal voldoen aan de in alle publieke informatiesystemen geldende voorwaarden inzake:

- de kwaliteit van de verstrekte gegevens, die door de exploitant wordt gegarandeerd en door de bevoegde instanties wordt geëvalueerd, met name wat betreft hun actualiteit, volledigheid, onzekerheidsmarge, vergelijkbaarheid, consistentie en transparantie;

- het door de Commissie gegarandeerde gemak waarmee de informatie uit de registers toegankelijk is voor het publiek, dat hierbij kan rekenen op de hulp van het Europees Milieuagentschap;

- de mate waarin voldaan wordt aan het verzoek van bedrijven om gegevens vertrouwelijk te behandelen, rekening houdend met het bepaalde in art. 4 van Richtlijn 2003/4/EG.

2.5 Verder bevat de voorgestelde verordening bepalingen betreffende de inspraak van het publiek (art. 12) en de toegang tot de rechter (art. 13), zoals erkend in het Verdrag van Aarhus en in Richtlijn 2003/4/EG. De Commissie biedt hiertoe de nodige mogelijkheden en is verplicht periodiek verslag te doen van het resultaat van de inspraak (art. 12, lid 2).

2.6 Na de inwerkingtreding van de verordening dienen de lidstaten om de drie jaar (art. 16) aanvullende informatie te verschaffen over de praktijk en over het nakomen van de verplichting voor bedrijven om bepaalde gegevens te verstrekken. Ook moeten zij sancties vaststellen voor het geval de verplichtingen niet worden nagekomen. Deze sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend zijn (art. 20).

2.7 Tot slot zij er nog op gewezen dat de Commissie op grond van art. 19 wordt bijgestaan door een comité, overeenkomstig de bepalingen van Besluit 1999/468/EG.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Het Comité vindt het in beginsel een goede zaak dat er een Europees register voor de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen wordt opgezet dat in overeenstemming is met de internationale regels die door de Gemeenschap zijn onderschreven en dat in de plaats komt van het huidige EPER. Dit register brengt voor de betrokkenen niet méér verplichtingen met zich mee dan met de huidige EU-wetgeving het geval is. Harmonisering van de verzameling en overbrenging van gegevens zal de kwaliteit en vergelijkbaarheid ervan ten goede komen, wat uiteindelijk tot efficiëntere en gemakkelijker toegankelijke informatie zal leiden.

3.2 Rechtsgrondslag van onderhavig verordeningvoorstel van de Commissie is art. 174, lid 1, samen met art. 300 van het Verdrag, op grond waarvan de Commissie gemachtigd is voorschriften voor te stellen met het oog op de inachtneming van internationale akkoorden die tussen de Gemeenschap en internationale organisaties zijn gesloten. In dit geval gaat het niet alleen om akkoorden ter bescherming van het milieu tegen verontreiniging, maar ook om akkoorden die de voorlichting en inspraak van het publiek en de openbare toegang tot de rechter bevorderen.

3.2.1 De Commissie is nagegaan hoe het VN-ECE-protocol kan worden toegepast. Eerst heeft zij onderzocht of het bestaande EPER kan worden hervormd zonder een nieuwe verordening voor te stellen, maar aangezien de IPPC-richtlijn niet alleen deze keer, maar bij iedere wijziging van het Protocol van Kiev zou moeten worden herzien, heeft de Commissie gemeend dat het beter was een nieuw wetgevingsinstrument voor te stellen, teneinde te voorkomen dat de juridische duidelijkheid voor de belanghebbenden als gevolg van voortdurende hervormingen steeds meer in het gedrang komt. Daarom is op grond van art. 175, lid 1, van het Verdrag onderhavige verordening voorgesteld, als wetgevingsinstrument dat het best aansluit bij de noodzaak om tot een geharmoniseerde toepassing van internationale akkoorden te komen.

3.2.2 Hiermee wordt gewaarborgd dat alle lidstaten het Protocol van Kiev toepassen via een communautair wetgevingsinstrument, dat tevens garandeert dat de inhoud ervan strookt met de bestaande EU-wetgeving terzake, en dat dit protocol op alle lidstaten van toepassing is. Overeenkomstig het gezamenlijke standpunt dat de nationale vertegenwoordigers bij de onderhandelingen en de ondertekening hebben ingenomen, hoeft er niet gewacht te worden totdat het in een later stadium wordt geratificeerd.

3.3 Wat de inachtneming van de voorschriften van het EPER betreft, loopt de situatie in de EU-lidstaten (met inbegrip van de nieuwe) momenteel sterk uiteen. Sommige lidstaten (het Verenigd Koninkrijk) hebben een tamelijk uitgebreid register. Andere (Hongarije) hebben al vóór de toetreding vrijwillig verzocht om aansluiting. Ook zijn er verschillen in het nakomen van de verplichtingen door de betrokkenen; terwijl de grote industriële ondernemingen en concerns alles op orde hebben (en zelfs ieder jaar milieuverslagen opstellen), hebben kleine en middelgrote bedrijven en sommige kleine, niet onder de IPPC-richtlijn vallende exploitanten en lokale instanties die gemeentelijke installaties voor de behandeling van afvalwater onder hun hoede hebben, te weinig middelen om alle met deze verplichting gepaard gaande administratieve formaliteiten te verrichten.

3.4 Het EESC is van mening dat het vraagstuk van de toegang tot informatie en de inspraak van het publiek op de juiste wijze wordt aangepakt en dat deze aanpak aan de doelstellingen van Richtlijn 2003/4/EG beantwoordt. Bovendien is het ingenomen met de bepaling dat het publiek in kennis moet worden gesteld van het resultaat van de inspraak, zodat geëvalueerd kan worden wat de participatie van de burgers voor effect heeft gehad. Wel moet ervoor worden gezorgd dat de informatie op het internet in de toekomst in alle officiële EU-talen kan worden opgevraagd, zodat zoveel mogelijk mensen er toegang toe kunnen krijgen.

3.5 Van groot belang is wat voor economische gevolgen de verordening zal hebben. Deze kwestie lijkt door de Commissie zorgvuldig te zijn onderzocht⁽⁶⁾. Aangezien de lidstaten en de betrokken partijen al verplicht waren om een EPER op te zetten en derhalve melding te maken van alle gegevens die het register vereist, concludeert de Commissie dat de kosten alleen betrekking hebben op de nieuwe betrekkingen tussen de Commissie

en de lidstaten in het kader van de overbrenging van de opgeslagen gegevens. Deze kosten — vooral die van het opzetten en onderhouden van de website — komen voor het grootste deel voor rekening van de Commissie. De kosten voor de lidstaten zijn gering. Niettemin dient erop gewezen te worden dat het toezicht op en de rapportage over uitstoot en overbrenging kosten en administratieve rompslomp met zich meebrengen voor exploitanten die niet onder de IPPC-richtlijn vallen.

4. Specifieke opmerkingen

4.1 Naar de mening van het EESC wordt met de voorgestelde PRTR-verordening aanzienlijke vooruitgang geboekt op de weg die met het EPER is ingeslagen. Ten eerste omdat er hierdoor meer informatie over uitstoot in de lucht en in het water beschikbaar komt doordat voortaan ook bodememissies en uitstoot door diffuse bronnen moeten worden gemeld, en ten tweede omdat de Europese wetgeving hiermee wordt aangepast aan de internationale regels, met name die uit het Verdrag van Aarhus en — concreter — die uit het Kiev-protocol van de VN-ECE.

4.2 Het EESC wil er evenwel op wijzen dat het bestaande EPER geconsolideerd moet worden, teneinde het voor de betrokken partijen zo eenvoudig mogelijk te maken om aan de meldingsplicht overeenkomstig de nieuwe bepalingen te voldoen. De PRTR-verordening treedt in 2007 in werking, maar het systeem zal pas in 2009 operationeel zijn. Hierdoor is er tijd om het huidige register aan te vullen en te corrigeren, en kunnen de nieuwe rapportages en rapportageplichtigen er gaandeweg in worden opgenomen. Door de inhoudelijke afronding van het EPER en de bekendmaking ervan op de website zullen de kosten worden gedrukt en zal vooral voorkomen kunnen worden dat er verwarring ontstaat tussen huidige en nieuwe informatie.

4.3 Het aantal stoffen waarover informatie moet worden verstrekt, zal toenemen (36 extra stoffen in het kader van de VN-ECE). Hierbij dienen twee zaken te worden aangetekend. Ten eerste zijn veel van deze stoffen bestrijdingsmiddelen die in de EU niet meer gebruikt of op de markt gebracht worden. Ten tweede geldt de meldingsplicht alleen voor betrokkenen die boven de drempelwaarden zitten welke zijn aangegeven in bijlage I (wat activiteiten betreft) en bijlage II (wat verontreinigende stoffen betreft).

4.4 De rapportages die de betrokkenen dienen te verrichten (bijlage III) zouden inhoudelijk zoveel mogelijk gestandaardiseerd moeten worden. Voor meldingsplichtige kleine en middelgrote bedrijven en landbouwers moeten de rapportages zo eenvoudig mogelijk worden gemaakt en moeten de kosten en rompslomp tot een minimum beperkt blijven. Om dezelfde reden en met het oog op de vergelijkbaarheid van de gegevens uit de registers moeten bij de vaststelling van de jaarlijkse hoeveelheden de beste technieken worden gebruikt die voorhanden zijn. Om voor gestandaardiseerde en vergelijkbare gegevens te zorgen, is het bovendien zaak dat de verschillende nationale registers en het Europese register samenhang vertonen.

⁽⁶⁾ zie de studie „Analysis of the Costs and Benefits of PRTRs” die de afdeling Economische analyse van de VN-ECE in 2002 heeft opgesteld (document nr. CEP/WG.5/AC.2/2002/4)

4.5 Het EESC hecht bijzonder veel waarde aan het vertrouwelijke karakter van de gegevens die de betrokkenen moeten verstrekken. Volgens art. 11 is het de taak van de lidstaten om aan te geven welke gegevens op verzoek van de belanghebbenden vertrouwelijk moeten worden behandeld, met inachtneming van de uitzonderingen van art. 4 van Richtlijn 2003/4/EG. Aan het eind van genoemd art. 11 is echter bepaald dat ten aanzien van informatie ook moet worden vermeld „om welke reden zij wordt geheimgehouden”, terwijl in overweging 14 van de voorgestelde verordening staat dat de toegang tot informatie in het PRTR niet mag worden beperkt en dat uitzonderingen op deze regel alleen mogelijk zijn waar de bestaande Gemeenschapswetgeving daarin uitdrukkelijk voorziet. Dit verschil tussen beide bepalingen dient te worden opgehelderd. Uit de bepaling aan het eind van art. 11 dat belanghebbenden die om vertrouwelijke behandeling van gegevens verzoeken, dit verzoek dienen te motiveren, zou ten onrechte kunnen worden opgemaakt dat deze gegevens niet onder de gegevens van art. 4 van Richtlijn 2003/4/EG vallen. Immers, de daarin vermelde uitzonderingen zijn via een wettelijke bepaling geregeld en behoeven niet te worden gemotiveerd.

4.6 Het is een goede zaak dat in het Europese PRTR-voorstel wordt geopperd om de gerapporteerde gegevens in de juiste context te plaatsen en om het mogelijke risico van een verkeerde interpretatie van deze gegevens geleidelijk aan terug te dringen. Verdere suggesties in deze richting zijn zeer welkom.

Brussel, 6 april 2005

5. Conclusie

Bij de rapportage over de uitstoot en de overbrenging van verontreinigende stoffen op grond van de PRTR dienen de betrokken partijen — ondernemers, landbouwers, overheden — de nodige transparantie aan de dag te leggen. Dit heeft een tweeledige functie:

- op de interne markt moet bekend zijn hoe al deze betrokkenen met het milieu omspringen en in hoeverre zij de Europese milieuwetgeving respecteren, zodat concurrenten, consumenten en burgers zich hiervan gemakkelijk een beeld kunnen vormen en dienovereenkomstig kunnen handelen;
- het levert een meerwaarde op voor het concurrentievermogen van Europese bedrijven — in welke sector zij ook actief zijn — zowel op de Europese markt als daarbuiten, mits de gegevens gestandaardiseerd en vergelijkbaar blijven, zoals in de „Specifieke opmerkingen” is uiteengezet. Volgens het Comité zal de transparante informatie waarvoor het Europese PRTR kan zorgen, ertoe bijdragen dat men het gemakkelijker eens zal worden over vrijwillige afspraken in productiesectoren, dat milieuvoorschriften in acht worden genomen en dat de burgers via het openbare register beter worden geïnformeerd over de installaties in hun omgeving, dat ondernemingen een grotere sociale verantwoordelijkheid aan de dag leggen en dat er een groter vertrouwen onder de organisaties van het maatschappelijk middenveld ontstaat.

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 richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 95/2/EG betreffende levensmiddelenadditieven met uitzondering van kleurstoffen en zoetstoffen, en Richtlijn 94/35/EG inzake zoetstoffen die in levensmiddelen mogen worden gebruikt

(COM(2004) 650 def. — 2004/0237 (COD))

(2005/C 255/11)

De Raad heeft op 16 november 2004 besloten, overeenkomstig de bepalingen van art. 95 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over voornoemd voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Landbouw, plattelandontwikkeling, milieu”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 17 maart 2005 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw **Davison**.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 416e zitting op 6 en 7 april 2005 (vergadering van 6 april 2005) het volgende advies uitgebracht, dat met 136 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 7 onthoudingen, werd goedgekeurd:

1. Achtergrond

1.1 Dit is de zesde wijziging betreffende levensmiddelenadditieven met uitzondering van kleurstoffen en zoetstoffen in tien jaar tijd en de derde voor zoetstoffen.

1.2 De wijzigingen van Richtlijn 95/2/EG, die gebaseerd is op het beginsel van positieve lijsten, betreffen additieven „met uitzondering van kleurstoffen en zoetstoffen”. Het gaat hier dus voornamelijk om emulgatoren en stabilisatoren, en conserveermiddelen.

1.3 De wijzigingen beogen het gebruik van bepaalde levensmiddelenadditieven in de betreffende categorieën te verbieden, te beperken, te heroverwegen, toe te staan, uit te breiden, te verduidelijken en te herdefiniëren. In deze wijzigingen is rekening gehouden met het oordeel van het Wetenschappelijk Comité voor de Menselijke Voeding en dat van de Europese Autoriteit voor Voedselveiligheid inzake het gebruik van nieuwe additieven en de uitbreiding van het gebruik van bepaalde bestaande additieven. Tevens wordt een begin gemaakt met geharmoniseerd toezicht op het gebruik van additieven die noodzakelijk zijn voor de opslag en het gebruik van aroma's. (De wetgeving in de lidstaten loopt op dit vlak nog uiteen).

1.4 Op grond van de nieuwe bepalingen worden additieven alleen toegestaan indien zij veilig zijn gebleken, het technologisch gebruik is gerechtvaardigd en de inname geen specifieke voorzorgen vergt.

2. Algemene opmerkingen

2.1 Het Comité heeft zich sterk gemaakt voor de oprichting van een Europese Autoriteit voor Voedselveiligheid (EFSA) en constateert tot zijn genoegen dat als gevolg hiervan risicobeoordeling is losgekoppeld van risicobeheer. Bovendien blijkt de EFSA zich nu ook bezig te houden met de behoefte aan nieuwe producten. Het Comité hoopt dat de lidstaten voldoende middelen aanwenden om de nieuwe aanpak van de EFSA kracht bij te zetten. Het Comité is blij met deze aanpassing van de wetgeving en heeft hierbij een paar specifieke opmerkingen.

3. Bijzondere opmerkingen

Omwille van de duidelijkheid zou de Commissie beter ook de op het etiket genoemde e-nummers vermelden bij de hier genoemde additieven.

3.1 Natriumsamenstellingen

In de tekst wordt een aantal natriumsamenstellingen genoemd. Het Comité vreest dat consumenten uit het etiket niet kunnen opmaken dat het hier om zout gaat en dat zij hiermee dus rekening moeten houden bij het vaststellen van hun gemiddelde dagelijkse inname van maximaal 6 gram. Zij kunnen daarom niet op gepaste wijze reageren op het advies om hun zoutgebruik te beperken.

3.2 Nitriet en nitraat

Op aanraden van de EFSA wil de Commissie de toegestane maximumconcentraties zoveel mogelijk verlagen zonder de voedselveiligheid in gevaar te brengen. Nitriet en nitraat zijn nuttige conserveringsmiddelen, maar een te grote inname is niet zonder gevaar. Daarom stelt de Commissie een aanpak voor waarbij een maximumconcentratie wordt aangehouden. In het belang van de consumentenveiligheid pleit het Comité voor een zo laag mogelijke ondergrens waarbij, indien mogelijk, voor verschillende producten verschillende concentraties worden aangehouden.

3.3 Bijvoedingsmiddelen, voedingssupplementen en voeding voor medisch gebruik

Het Comité steunt het voorstel van de Commissie om de formulering inzake bijvoeding in overeenstemming te brengen met Richtlijn 89/398/EEG door het woord „bijvoedingsmiddelen” te vervangen door „bewerkte voedingsmiddelen op basis van granen en babyvoeding”, en de passages over voedings-supplementen en voeding voor medisch gebruik te verduidelijken.

3.4 *p*-Hydroxybenzoaten

3.4.1 Deze moesten worden herzien en de EFSA heeft een aanvaardbare dagelijkse inname (ADI) voor de hele groep vastgesteld van 0-10 mg/kg lw voor de som van de methyl- en ethylester van *p*-hydroxybenzoëzuur en de natriumzouten daarvan. Dat geldt echter niet voor propylparaben, dat invloed had op geslachtshormonen en voortplantingsorganen bij jonge ratten. Ook wordt voorgesteld de vergunning voor het gebruik van *p*-hydroxybenzoaten in vloeibare voedings-supplementen in te trekken.

3.4.2 Het Comité begrijpt dat bij de berekening van de ADI door de EFSA ook rekening wordt gehouden met veiligheidsmarges voor kinderen en andere kwetsbare groepen. Het gaat ermee akkoord dat bij gebrek aan een „no-observed-adverse-effect-level” (NOAEL) de vergunning moet worden ingetrokken.

3.5 Geleermiddelen in geleiproducten in minicups

Gezien het aangetoonde verstikkingsgevaar wordt voorgesteld het gebruik van bepaalde gelvormende levensmiddelenadditieven uit te sluiten. Het EESC stemt hiermee in maar wijst erop dat het de vorm en de consistentie van deze producten is, en niet de additieven zelf, die het risico vormen. Er moet een strengere verbod worden uitgevaardigd om te voorkomen dat zij überhaupt op de markt worden gebracht. Aangezien het product zelf op grond van de algemene levensmiddelenwetgeving of de richtlijn inzake algemene productveiligheid niet kan worden verboden, wordt het verboden via de levensmiddelenadditieven die het bevat. Het Comité is van mening dat de EU een onveilig levensmiddel moet kunnen verbieden.

3.6 Erytritol

Dit is een zoetstof die van nature voorkomt in sommige vruchten, paddestoelen, gefermenteerde levensmiddelen en kaas maar die ook nuttig is voor andere doeleinden en waarvan het gebruik in bepaalde gevallen wordt toegestaan. Het Comité stemt hiermee in maar plaatst vraagtekens bij de formulering 'ongewenste bijmaken maskeren'. Dit klinkt immers alsof minder vers voedsel kan worden gemaskeerd. Het Comité constateert dat een nieuwe zoetstof voordelen heeft voor bepaalde groepen frequente gebruikers, zoals diabetici. Zo wordt niet alleen hun keuze aan producten die kunstmatige zoetstoffen bevatten uitgebreid, maar hebben deze stoffen ook minder, in ieder geval geen noemenswaardige, laxerende werking.

3.7 4-hexylresorcinol

3.7.1 Voorgesteld wordt 4-hexylresorcinol als alternatief voor, en niet als vervanging van, sulfieten toe te staan om de bruinkleuring van schaaldieren tegen te gaan. Het Wetenschappelijk Comité voor Voeding kwam tot de conclusie dat deze stof aanvaardbaar is mits de residuen ervan in het vlees van schaaldieren de 2 mg/kg niet te boven gaan.

3.7.2 Het Comité maakt zich zorgen om de mensen die uitzonderlijk veel schaaldieren consumeren, zoals de kustbevolking bijvoorbeeld. De EFSA moet nagaan of 4-hexylresorcinol of sulfieten, of een combinatie hiervan, veiliger is voor consumenten.

3.8 Hemicellulose van soja

Hemicellulose van soja is afkomstig van (traditionele) sojavezel en goedgekeurd door het Wetenschappelijk Comité voor

Voeding. Alle sojaproducten, en dus ook hemicellulose van soja, moeten worden geëtiketteerd wegens mogelijke allergische reacties.

3.8.1 Het Comité gaat ermee akkoord dat hemicellulose van soja gebruikt gaat worden, aangezien is vastgesteld dat er behoefte bestaat aan een beperkt gebruik hiervan.

3.9 Ethylcellulose

Dit wordt vervaardigd van houtpulp of katoen en wordt op brede schaal gebruikt als vulmiddel in tabletten voor de farmaceutische industrie. De EFSA vond een ADI niet nodig. Het Comité stemt in met het voorstel om het gebruik hiervan uit te breiden, zoals dat het geval is met andere cellulosen.

3.10 Uitbreiding van het gebruik van al toegelaten levensmiddelenadditieven

De Commissie stelt voor het gebruik van drie additieven, natriumwaterstofcarbonaat, sorbaten en benzoaten en siliciumdioxide uit te breiden.

— Natriumwaterstofcarbonaat

Deze stof stond aanvankelijk te boek als hulpstof, waarvoor de Commissie niet bevoegd is. Nu wordt natriumwaterstofcarbonaat anders gedefinieerd maar het gebruik ervan wordt niet aan de kaak gesteld door de Commissie omdat het reeds is toegestaan in biologisch voedsel.

— Sorbaten en benzoaten in schaaldieren

Voorgesteld wordt het gebruik van deze stof uit te breiden omdat de consumptie hiervan waarschijnlijk niet in aanzienlijke mate zal toenemen. Het Comité is van mening dat de gemiddelde cijfers voor de consumptie van dergelijke producten aanzienlijk uiteenlopen en vraagt zich af of consumenten van grote hoeveelheden voldoende worden beschermd. Het constateert met genoegen dat de Commissie meer informatie verzamelt over benzoaten.

— Siliciumdioxide

De Commissie dient erop te wijzen dat hogere doses siliciumdioxide te verkiezen zijn boven de instandhouding van het verbruik van grote hoeveelheden organische kleurstoffen.

3.11 Tijdschema

De opschorting van het in de handel brengen van geleiproducten in minicups moet van kracht blijven totdat de nieuwe wetgeving in werking treedt en op voorwaarde dat deze hetzelfde effect heeft.

Brussel, 6 april 2005

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

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De rol van het maatschappelijk middenveld bij het voorkomen van zwartwerk”

(2005/C 255/12)

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 28 januari 2004 besloten om, in overeenstemming met art. 29 (2) van zijn r.v.o., een advies op te stellen over „De rol van het maatschappelijk middenveld bij het voorkomen van zwartwerk”.

De gespecialiseerde afdeling „Werkgelegenheid, sociale aangelegenheden, burgerschap”, die was belast met de voorbereidende werkzaamheden, heeft haar advies goedgekeurd op 15 maart 2005. Rapporteur was **de heer Hahr**.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 416e zitting van 6 en 7 april 2005 (vergadering van 7 april 2005) het volgende advies uitgebracht, dat met 112 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 2 onthoudingen, is goedgekeurd:

1. Samenvatting van de resolutie van de Raad

1.1 Op 20 oktober 2003 heeft de Raad van ministers van Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken een resolutie over zwartwerk aangenomen⁽¹⁾. De bedoeling hiervan was de lidstaten te wijzen op de noodzaak van een weloverwogen strategie ter bestrijding van zwartwerk in de Europese Unie. Deze strategie zou geïntegreerd moeten worden in de algehele Europese werkgelegenheidsstrategie. Het negende richtsnoer voor het werkgelegenheidsbeleid in 2003 heeft direct betrekking op zwartwerk⁽²⁾.

1.2 De Raad roept de lidstaten op genoemde resolutie te beschouwen als een referentiekader waarbinnen deze, met inachtneming van de nationale situatie en de nationale prioriteiten en binnen het raamwerk van de Europese werkgelegenheidsstrategie, hun beleid kunnen ontwikkelen en uitvoeren. De resolutie is voor een groot deel gebaseerd op de mededeling die de Commissie in 1998 over dit onderwerp heeft gepubliceerd⁽³⁾.

1.3 Verder worden de lidstaten opgeroepen rekening te houden met de in de resolutie genoemde acties bij hun verslaggeving over de voornaamste maatregelen die ze, in het licht van het specifieke richtsnoer over zwartwerk, binnen het kader van hun toekomstige nationale actieplannen treffen ter uitvoering van hun werkgelegenheidsbeleid.

1.4 Er wordt samenwerking bepleit om na te gaan in hoeverre de situatie op het gebied van zwartwerk in de verschillende lidstaten overeenkomt. Dit kan het best worden gedaan d.m.v. een gemeenschappelijke aanpak binnen het raamwerk van de Europese werkgelegenheidsstrategie.

(1) Raadsdocument nr. 13538/1/03.

(2) Het negende richtsnoer uit het besluit van de Raad van 22 juli 2003 betreffende „De richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten” luidt als volgt: „Om zwartwerk uit te bannen zorgen de lidstaten voor de ontwikkeling en tenuitvoerlegging van een brede beleidsmix, bestaande uit een combinatie van vereenvoudiging van het ondernemingsklimaat, afschaffing van belemmeringen en verschaffing van de nodige prikkels in de belasting- en uitkeringsstelsels, een betere wetshandhaving en de toepassing van sancties. Zij investeren in de ontwikkeling van de statistische grondslag op nationaal en EU-niveau om de omvang van het probleem en de op nationaal niveau bereikte vooruitgang te meten.”

(3) Mededeling van de Commissie betreffende zwartwerk (COM(1998) 219).

1.5 Ten aanzien van preventieve acties en sancties beveelt de Raad de ontwikkeling aan van een alomvattende, op preventief optreden gebaseerde en binnen de Europese werkgelegenheidsstrategie passende benadering, die alle werkgevers en werknemers aanmoedigt om hun werkzaamheden te verrichten binnen het kader van de formele economie en in de context van reguliere werkgelegenheid. Maatregelen hiertoe dienen te worden genomen met inachtneming van de houdbaarheid van de openbare financiën en de stelsels voor sociale bescherming. Daarbij valt o.a. te denken aan:

- het scheppen van een juridisch en administratief kader dat bevorderlijk is voor het aanmelden van economische activiteit en werkgelegenheid, het vereenvoudigen van procedures, en het beperken van de kosten en verplichtingen die remmend werken op de oprichting en ontwikkeling van bedrijven, in het bijzonder startende en kleine bedrijfjes;
- het versterken van de stimulansen en het wegnemen van de remmingen om werk officieel aan te melden, zowel aan de vraag- als aan de aanbodzijde;
- het nader bezien en waar nodig hervormen van de belasting- en uitkeringsstelsels en de wisselwerking daartussen, zodat hoge marginale effectieve belastingtarieven omlaag kunnen gaan en laagbetaalde werknemers eventueel minder worden belast;
- het ontwikkelen van een passend werkgelegenheidsbeleid voor degenen die sociale bescherming genieten, waardoor men zal worden gestimuleerd om deel te nemen aan de reguliere arbeidsmarkt, en
- het verminderen van het risico van werkloosheid en armoedegevalen door ongewenste wisselwerkingen tussen belasting- en uitkeringsstelsels uit te schakelen.

1.6 De controle op de naleving van de regelgeving moet worden verscherpt, zo nodig met steun van de sociale partners, terwijl de sancties die bij niet-naleving worden opgelegd aan met name personen die illegale arbeid organiseren of daarvan profiteren, strenger moeten worden. De maatschappelijke bewustwording t.a.v. de negatieve effecten van zwartwerk op de sociale zekerheid en de consequenties daarvan voor de solidariteit en rechtvaardigheid moet worden vergroot. Er dient meer inzicht te komen in de schadelijke gevolgen van zwartwerk.

1.7 Teneinde een beter zicht te krijgen op de omvang van zwartwerk, moet op nationaal niveau worden geraamd hoe wijdverbreid de informele economie en zwartwerk zijn. Hiervoor kan gebruik worden gemaakt van de gegevens waarover de instellingen voor sociale zekerheid, de belastingdiensten, de ministeries en de centrale bureaus voor de statistiek beschikken. Het is ook van belang dat de lidstaten een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van metingen op EU-niveau ter bepaling van de omvang van zwartwerk, zodat kan worden vastgesteld welke vooruitgang is geboekt bij het omzetten van zwartwerk in regulier werk. Er moet worden gestreefd naar samenwerking tussen de centrale bureaus voor de statistiek op het gebied van de methodologie, terwijl ook de uitwisseling van deskundigheid en kennis moet worden bevorderd.

1.8 Ten slotte verzoekt de Raad de sociale partners op Europees niveau, zwartwerk doortastend aan te pakken in het kader van hun onderling overeengekomen meerjarenwerkprogramma en het verschijnsel daarna te bestrijden op sectoraal niveau, in het kader van de sectorale comités voor de sociale dialoog. Op nationaal niveau dienen de sociale partners te bevorderen dat economische activiteit en werkgelegenheid worden aangemeld en dat zwartwerk wordt bestreden door bewustmakingscampagnes en andere maatregelen (bijv. via collectieve arbeidsovereenkomsten, met inachtneming van de nationale tradities en praktijken). Aldus kan o.m. worden bijgedragen aan de vereenvoudiging van het ondernemingsklimaat, met name voor het MKB.

2. Inleiding

2.1 Zwartwerk houdt in dat er geen belastingen noch sociale verzekeringspremies worden betaald als bijdrage aan de openbare geldmiddelen. Inkomsten uit economische bedrijvigheid worden niet aangegeven, zodat er geen belasting over geheven kan worden. Er wordt geen BTW opgegeven of afgedragen. Arbeid wordt verricht tegen zwarte betaling. Voor zwarte lonen worden door werkgevers geen premies afgedragen. Ook werknemers geven dergelijke inkomsten niet op, zodat er geen inkomstenbelasting over wordt betaald.

2.2 Het gevolg is dat de maatschappij belangrijke inkomsten, waaruit o.a. ons sociale stelsel wordt gefinancierd, derft. Per jaar gaat het hier om vele miljarden.

2.3 Normaal functionerende, serieuze bedrijven zijn gedwongen te sluiten of hebben moeite zich te handhaven en zich uit te breiden, terwijl de zwarte economie zich wel handhaaft op de markt en zelfs floreert. Daardoor kan het functioneren van de economie als geheel in gevaar komen. Dat gaat mede ten koste van de productiviteitsontwikkeling, die toch een van de voorwaarden voor het voortbestaan van de welvaartsstaat is.

2.4 Zwartwerk komt in alle lagen van de maatschappij voor, zowel onder werkgevers als onder werknemers. Zwartwerkers kunnen ruwweg in drie categorieën worden onderverdeeld.

2.5 De eerste categorie bestaat uit ondernemingen die zich op systematische en georganiseerde wijze bezighouden met zwartwerk, veelal in combinatie met witwerk. Personeel wordt vaak uitbetaald in zwarte lonen, die niet worden opgegeven.

2.6 De tweede categorie bestaat uit personen met twee of meer soorten werk, waarvan er een zwart wordt verricht. Het gaat hierbij bijv. om goed opgeleide werknemers die naast hun normale baan zwart willen bijverdienen.

2.7 De derde categorie ten slotte bestaat uit werklozen die geen toegang hebben tot de reguliere arbeidsmarkt en om verschillende redenen gedwongen zijn zwart werk aan te nemen. Deze groep is bijzonder kwetsbaar. Dergelijke werknemers moeten vaak genoegen nemen met slechte werkomstandigheden en lage lonen. Over het algemeen vallen ze niet onder het stelsel van sociale zekerheid.

2.8 Behalve onder deze drie duidelijk te onderscheiden hoofdcategorieën komt zwartwerk ook nog elders in andere vorm voor.

2.9 Zo kan ontvangst van bijv. een werkloosheidsuitkering of ziekengeld worden gecombineerd met zwarte inkomsten.

2.10 Verder komt het voor dat eigenaren van huizen en appartementen voor kleinere herstellingen een beroep doen op arbeidskrachten die hun inkomsten uit dergelijk werk niet opgeven. Hetzelfde geldt bijv. voor verhuizingen. De aanleiding hiervoor is vaak het feit dat officiële firma's dergelijke karwei-tjes niet de moeite waard vinden. Zo'n firma kan dan doorverwijzen naar een van haar werknemers, die bereid is in zijn vrije tijd zwart bij te klussen.

2.11 De situatie in de nieuwe lidstaten komt overeen met die in de landen van EU-15. Wel wordt er in een studie, gepubliceerd in mei 2004, aandacht gevraagd voor een speciaal hier voorkomende vorm van zwartwerk, die eruit bestaat dat de werkgever officieel slechts een deel van het uitgekeerde loon opgeeft en de rest zwart, onder couvert, uitbetaalt („envelope wages“) (*).

2.12 Men zal moeten bedenken dat het in alle gevallen gaat om zwartwerk, waarbij op vrij grote schaal sprake is van belastingontduiking.

2.13 Deze vorm van asociaal gedrag ondermijnt de maatschappelijke moraal en de verantwoordelijkheidszin — twee zaken die de ethische grondslag vormen van samenlevingen waarin een belangrijk deel van de middelen wordt besteed aan herverdeling van middelen en sociale voorzieningen. Daarnaast veroorzaakt belastingontduiking maatschappelijke spanningen. Een groot deel van de bevolking betaalt belasting en moet aanzien dat anderen zich het recht toe-eigenen, zelf te bepalen hoeveel ze aan belasting en premies afdragen.

(* Zie „Undeclared work in an enlarged union“, Europese Commissie, DG „Werkgelegenheid en Sociale Zaken“ (2004). Deze studie is alleen beschikbaar in elektronische vorm en in het Engels (met samenvattingen in het Frans en Duits): http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/work/undecl_work_final_en.pdf.

2.14 Zwartwerk heeft veel schadelijke gevolgen voor de maatschappij als geheel. Deze gevolgen kunnen echter niet alleen in geld worden uitgedrukt. In alle lagen van de samenleving wint het cynisme veld. Veel mensen accepteren zwartwerk of praten het goed met argumenten als „de werkloosheidsuitkering is te laag” of „wit betalen voor huishoudelijk werk is te duur”.

2.15 De rechtsstaat en het sociale stelsel komen in het gedrang als er geen respect meer is voor wetten en regels. Het is daarom zaak deze problemen aan te pakken met omvangrijke en doelgerichte maatregelen. Overigens zien we dat de sociale partners, de verantwoordelijke politici en de samenleving als geheel zich geleidelijk aan meer bewust worden van de negatieve gevolgen van zwartwerk en van de noodzaak om zwartwerk om te zetten in witwerk.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Het Comité heeft in 1999 uitvoerig advies uitgebracht over de mededeling die de Commissie indertijd over het onderwerp heeft gepubliceerd ⁽⁵⁾. Met haar document wilde de Commissie het startsein geven voor een breed debat in de EU en de lidstaten. De mededeling heeft een follow-up gekregen in de vorm van een op initiatief van de Commissie uitgevoerde studie ⁽⁶⁾.

3.2 Het Comité juicht het toe dat de Raad middels een resolutie de discussie een nieuwe impuls wil geven.

3.3 Tegelijkertijd stelt het Comité vast dat de Commissie in 2003 het initiatief heeft genomen tot een breed opgezet onderzoek naar zwartwerk in de uitgebreide Unie. De resultaten van dit onderzoek, die in mei 2004 zijn gepubliceerd ⁽⁷⁾, leren ons volgens de Commissie zeer veel over zwartwerk en de wijze waarop het kan worden bestreden. De studie kan daarom door de regeringen en andere overheden die zoeken naar manieren om zwartwerk tegen te gaan, worden gebruikt als een belangrijke uitgangspunt bij de besluitvorming.

3.4 Onderdeel van de werkgelegenheidsstrategie

3.4.1 Bestrijding van zwartwerk moet volgens de Raad onlosmakelijk onderdeel zijn van de Europese werkgelegenheidsstrategie, die erop gericht is meer en betere arbeidsplaatsen te scheppen. Ook de Commissie heeft zich reeds op dit standpunt gesteld en in juli 2003 hebben ook de EU-ministers van Werkgelegenheid en Sociale Zaken zich tijdens hun informele bijeenkomst te Varese in soortgelijke zin uitgesproken. Daarbij is erop gewezen dat omzetting van zwartwerk in witwerk zou kunnen bijdragen tot het volgende: verwezenlijking van volledige werkgelegenheid; verbetering van de arbeidskwaliteit- en productiviteit; versterking van de sociale samenhang en maatschappelijke integratie; uitbanning van armoede, en voorkoming van marktdistorsies.

3.4.2 In zijn advies over de mededeling van de Commissie uit 1998 heeft het Comité zijn steun uitgesproken voor de aanpak die erop neerkomt dat de zwartwerkproblematiek

wordt benaderd vanuit een werkgelegenheidsperspectief. Het Comité blijft bij dit standpunt.

3.4.3 Er is een hele reeks maatregelen nodig om genoemde doelstelling — het legaliseren van zwartwerk ofwel het omzetten ervan in witwerk — te verwezenlijken.

3.4.4 Om te beginnen zal zwartwerk in verschillende typen moeten worden onderverdeeld, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen personen die eigenlijk thuishoren op de reguliere arbeidsmarkt, en personen die er bewust voor kiezen hun werk niet aan te melden.

3.4.5 Verder zou het goed zijn na te gaan welke soorten zwartwerk geschikt zijn om te worden omgezet in witwerk.

3.4.6 Naar bepaalde zwart verrichte werkzaamheden of zwart verleende diensten zal op de reguliere arbeidsmarkt waarschijnlijk geen vraag zijn. Naar de mening van het Comité zal aan dergelijke gevallen bijzondere aandacht moeten worden besteed. Met behulp van steunmaatregelen moet het mogelijk zijn om ook deze vormen van zwartwerk te integreren in de reguliere, witte sector.

3.4.7 Om de Lissabonstrategie te kunnen verwezenlijken is het o.a. nodig om nieuwe levenskrachtige en concurrerende ondernemingen in de EU op te richten en tot ontwikkeling te brengen, waardoor er meer arbeidsplaatsen zullen worden geschapen.

3.4.8 Het is een heel lang en moeizaam proces om het ideaal van een goed functionerende en renderende onderneming met officieel aangestelde werknemers tot werkelijkheid te maken.

3.4.9 Daarom zal er voor opstartende ondernemingen een klimaat moeten worden geschapen waarin deze goed kunnen gedijen en kunnen groeien.

3.4.10 Tegelijkertijd hebben werknemers er recht op om van de ondernemingen waar ze te werk zijn gesteld, te verlangen dat deze bekend zijn met de bestaande arbeidsmarkt- en belastingwetgeving en dat ze deze kunnen toepassen.

3.4.11 Tussen beide bovengenoemde eisen moet het juiste evenwicht worden gevonden, anders is het gevaar niet denkbeeldig dat een groot aantal ondernemingen nooit van de grond komt en dat veel mooie ideeën in de lucht blijven hangen.

3.4.12 Het toekomstbeeld dat de ministers van Werkgelegenheid en Sociale Zaken hebben geschetst tijdens hun bijeenkomst te Varese in juli 2003, zou gemakkelijk de indruk kunnen wekken dat het bij het omzetten van zwartwerk in witwerk alleen om de werkgelegenheid draait. Zwartwerk gaat echter dikwijls hand in hand met andere vormen van financieel-economische criminaliteit, zeker als het systematisch wordt verricht en een georganiseerd karakter heeft. Dit soort criminaliteit vraagt om bijzondere maatregelen vanuit de samenleving en dient op gepaste wijze te worden bestreden.

⁽⁵⁾ COM(1998) 219 def. ESC-advies in: PB C 101 van 12.4.1999, blz. 30-37 (rapporteur: Giron).

⁽⁶⁾ Regioplan Research Advice and Information (Mateman, Sander & Renooy, Piet): „Undeclared labour in Europe – Towards an integrated approach of combatting undeclared labour” (In het Engels, met samenvattingen in het Frans en Duits). Amsterdam, 2001.

⁽⁷⁾ Zie voetnoot 4.

3.5 Definitie van zwartwerk

3.5.1 Om onderscheid te maken tussen zwartwerk (of „niet gemeld werk”) en andere vormen van financieel-economische criminaliteit hanteert de Raad dezelfde definitie van het begrip als de Commissie in haar mededeling van 1998, nl.: „*alle betaalde werkzaamheden die wat hun aard betreft wettig zijn, maar niet worden gemeld aan de autoriteiten*”. Het Comité heeft zich hier destijds mee akkoord verklaard, aangezien het noodzakelijk is dat een voor alle lidstaten eensluidende definitie wordt gehanteerd. Het Comité huldigt nog altijd dit standpunt.

3.6 Illegale immigratie en zwartwerk

3.6.1 Het Comité is al enkele malen in de gelegenheid geweest om zijn standpunten over illegale immigratie en de oorzaken daarvan naar voren te brengen, waarbij het o.m. heeft gewezen op het verband tussen illegale immigratie en zwartwerk. Illegale immigranten hebben geen toegang tot de reguliere arbeidsmarkt noch tot de regelingen voor sociale bijstand. Ze moeten andere manieren bedenken om in hun onderhoud te voorzien en zijn daarbij in veruit de meeste gevallen aangewezen op de zwarte arbeidsmarkt. Zo werken veel illegale immigranten zwart in sectoren als bijv. de bouw en de land- en tuinbouw. Het gevolg is vaak een moeilijk te verbreken afhankelijkheidsrelatie waarbij illegale immigranten worden geëxploiteerd door dubieuze werkgevers.

3.6.2 Tot de maatregelen die de lidstaten dienen te nemen, behoort bestrijding van illegale immigratie binnen het raamwerk van het gemeenschappelijke immigratiebeleid⁽⁸⁾. Daartoe moeten verschillende strategieën worden uitgestippeld, die per lidstaat anders kunnen worden ingevuld. Een voor de hand liggende strategie is ervoor te zorgen dat illegale immigranten terugkeren naar hun land van herkomst. Een andere strategie bestaat uit het drastisch verscherpen van grenscontroles.

3.6.3 Overigens zal men moeten bedenken dat een persoon die bereid is alles op te geven in zijn eigen land om elders een nieuw bestaan op te bouwen, gedreven wordt door zo'n sterke innerlijke motivatie dat deze moeilijk is te beteugelen.

3.6.4 Er zijn ook mensen van wie de papieren worden gestolen of in beslag genomen om hen te dwingen om hun „overtocht” terug te betalen. De slavernij waarin die mensen worden gebracht, bestaat in de dwang die het netwerk van mensensmokkelaars op hen uitoefent om hen hun „schuld” te laten terugverdienen. De slachtoffers van dergelijke praktijken werken voor particulieren (bv. in de huishouding), in de bouw, op scheepswerven, in de landbouw, in de horeca enz. Die misstanden spelen zich onder onze ogen af, overal in de samenleving! Die waarheid mag niet langer onder stoelen of banken worden gestoken om dergelijke praktijken te kunnen bestrijden en alle slachtoffers te kunnen beschermen. Voor dat laatste is het nodig deze mensen rechten toe te kennen en erop toe te zien dat die rechten worden nageleefd.

⁽⁸⁾ Zie bijv. het „Groenboek over het beheer van de economische migratie: een EU-aanpak”, COM(2004) 811 def.

3.6.5 Het is in veel gevallen niet mogelijk een illegale immigrant terug te sturen naar zijn of haar vaderland om redenen van humanitaire, juridische of praktische aard. In dergelijke gevallen moet men er via diverse maatregelen uiteraard voor zorgen dat de immigrant integreert in de samenleving.

3.6.6 Bij de beoordeling van de overgangsmaatregelen voor het vrije verkeer van werknemers (waarbij het eerder zal gaan over het gebrek daaraan) in het geval van de onderdanen van de op 1 mei 2004 tot de Europese Unie toegetreden landen, moet melding worden gemaakt van de nodeloze moeilijkheden waarop werkgevers en werknemers zijn gestuit. Daarbij dient rekening te worden gehouden met de ontwikkelingen op het gebied van kwalificaties, demografie, cultuur en mobiliteitsveristen.

3.6.7 Laat men dit na, dan bestaat het risico dat deze groepen een broedplaats van zwartwerk gaan vormen met alle schadelijke gevolgen van dien voor de reguliere arbeidsmarkt.

3.6.8 Een belangrijk onderdeel van het totale pakket acties ter bestrijding van zwartwerk, zoals het Comité al eerder heeft aangegeven in zijn initiatiefadvies over „De rol van de georganiseerde civiele samenleving bij immigratie en maatschappelijke integratie”⁽⁹⁾, bestaat uit verschillende, op integratie gerichte maatregelen die ten slotte via een volwaardig burgerschap moeten leiden tot opnemings in de civiele samenleving.

3.6.9 De overheden hebben de taak de immigranten duidelijk op hun rechten en plichten te wijzen, erop toe te zien dat ze toegang krijgen tot de reguliere arbeidsmarkt en hun alle kans te geven gebruik te maken van de onderwijsvoorzieningen. Immigrant zouden tegen dezelfde voorwaarden als de rest van de bevolking toegang moeten hebben tot de gezondheidszorg en andere universele diensten. Segregatie in woonwijken moet worden tegengegaan.

3.7 Preventieve maatregelen

3.7.1 In zijn resolutie roept de Raad de lidstaten o.a. op om een juridisch en administratief kader te scheppen dat bevorderlijk is voor het aanmelden van economische activiteit en werkgelegenheid. Heel in het algemeen kan men zeggen dat het erom gaat zwart werk minder aantrekkelijk te maken.

3.7.2 Het Comité wil in dit verband enkele mogelijke oplossingen aandragen die, ieder voor zich of in combinatie met elkaar, kunnen bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstelling.

3.7.3 Er moeten vergelijkende studies worden uitgevoerd om aan het licht te brengen welke belastinggrondslagen in het bijzonder uitnodigen tot het verrichten van zwartwerk, en welke mogelijkheden er zijn om deze problemen de wereld uit te helpen.

3.7.4 De lidstaten dienen te beschikken over goed functionerende rechtsstelsels waarmee het mogelijk is personen die zich schuldig maken aan zwartwerk, op te sporen, juridisch te vervolgen en te bestraffen. Dit is in het bijzonder van belang als het zwartwerk op systematische basis plaatsvindt en er sprake is van uitbuiting van werknemers.

⁽⁹⁾ PB C 125 van 27.5.2002, blz. 112-122 (rapporteur: Pariza Castaños; co-rapporteur: Melícias).

3.7.5 Er zijn grote inspanningen nodig op het gebied van voorlichting en educatie, zodat de mensen ervan doordrongen raken hoe schadelijk de effecten van zwartwerk zijn, zowel voor de maatschappij in haar geheel als voor de afzonderlijke burger.

3.8 *De belastingproblematiek*

3.8.1 In studies waarin onderzoek wordt verricht naar de zwarte sector, wordt er gewoonlijk van uitgegaan dat zwartwerk in de eerste plaats een probleem is doordat aldus belastingopbrengsten worden gederfd.

3.8.2 Uit onderzoeken waarin de omvang van de zwarte sector in diverse landen onder de loep is genomen, kan daarentegen niet worden geconcludeerd dat er een statistisch verband bestaat tussen de omvang van de sector en de totale belastingdruk.

3.8.3 Het is moeilijk te zeggen hoe zwartwerk en belastingdruk nu precies met elkaar samenhangen. Naar de mening van het Comité is het te simpel om te zeggen dat lagere belastingen automatisch tot minder belastingontduiking zullen leiden. Ook in landen met lage belastingen en premies komt immers zwartwerk voor.

3.8.4 Het zou aan te bevelen zijn een diepgaande studie te verrichten naar het verband tussen de hoogte van belastingen en premies en de mate waarin zwartwerk voorkomt.

3.8.5 Omdat de ervaring leert dat zwartwerk zich afspeelt in microbedrijfjes met beperkte administratieve capaciteiten, kan men zich afvragen waar het probleem nu ligt: kent men de betreffende regels niet, zijn deze te ingewikkeld of probeert men via zwartwerk bewust bepaalde concurrentievoordelen te behalen?

3.8.6 Bij ons staat sociale gerechtigheid hoog in het vaandel. Daarom houden we er een uitgebreid systeem van regels en voorschriften op na, waartoe ook ons belastingstelsel behoort. Het belang dat we aan sociale gerechtigheid hechten, houdt in dat hiervoor veel middelen nodig zijn. Zeker de instanties die toezien op de naleving van de voorschriften, moeten de beschikking hebben over een toereikend budget.

3.8.7 Als een relatief grote groep zelfstandigen en werknemers in een voor zwartwerk gevoelige branche inkomsten en lonen niet opgeeft aan de fiscus, bestaat het gevaar dat het hele systeem als onrechtvaardig wordt beschouwd door eerlijke ondernemers, die misschien door de unfaire concurrentie worden gedwongen hun bedrijf op te doeken.

3.8.8 Er zijn daarom gegronde redenen om de regelgeving te stroomlijnen, teneinde tot een simpeler systeem te komen, waardoor de zaken er zowel voor de burger als voor de overheid overzichtelijker worden. Hierdoor worden de mogelijkheden om het systeem te misbruiken beperkt, terwijl tegelijk middelen kunnen worden vrijgemaakt voor de bevoegde instanties om de ernstiger gevallen van zwartwerk op te sporen.

3.9 *Monitoring en controle*

3.9.1 Een van de belangrijkste stellingen met betrekking tot de omzetting van zwartwerk in regulier werk in de resolutie van de Raad is dat de controle en de sancties moeten worden

verscherpt. Het Comité is de mening toegedaan dat zwartwerk zonder meer bestreden moet worden door meer maatschappelijke regulering en controle. Het niet aanmelden van werk mag niet worden gebagatelliseerd. Zoals ook in de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid is vastgelegd, moet daarom een betere wetshandhaving worden gecombineerd met de toepassing van sancties om te voorkomen dat beroepsmatig verricht zwartwerk lonend is. Maatregelen om zwartwerk uit te bannen, zullen altijd op twee pijlers moeten rusten: sancties en preventie. Deze twee dienen altijd hand in hand te gaan. Een dergelijke dubbele strategie, gekenmerkt door een combinatie van controlemaatregelen en stimulansen, wordt ook aangehouden in de resolutie van de Raad en de huidige werkgelegenheidsrichtsnoeren en heeft tevens de steun van het Comité.

3.9.2 De individuele ondernemer ervaart regels en controle vaak als bemoeizucht. Het normbesef bij de mensen wordt niet zomaar verbeterd door het invoeren van meer officiële regels. In verschillende bedrijfstakken is men op dit moment bezig zichzelf strengere gedragscodes op te leggen en in allerlei organisaties komen ethische vraagstukken steeds meer op het eerste plan te staan. Zulke vrijwillige maatregelen ter bestrijding van zwartwerk zijn toe te juichen, maar kunnen niet in de plaats komen van controles door de desbetreffende overheidsinstanties.

3.10 *De behoefte aan voorlichting en educatie*

3.10.1 Iemand die zwartwerk verricht, heeft een naar verhouding losse en korte dienstbetrekking zonder ontwikkelingsmogelijkheden. Een zwart bedrijf kan zich geen noemenswaardige groei veroorloven, omdat anders het risico bestaat dat de fraude aan het licht komt. De zwartwerker ontbreekt het daarom aan carrièremogelijkheden. Zijn loonontwikkeling zal niet gelijk opgaan met die op de reguliere arbeidsmarkt. Ook worden er geen premies voor ziekteverzekeringen en oudedagsvoorzieningen afgedragen.

3.10.2 Personen die zwartwerk verrichten of daartoe de gelegenheid bieden, doen dat normaal gezien met een bepaald doel voor ogen: het ontduiken van belastingen of het niet betalen van sociale premies. Het is buitengewoon belangrijk dat de mensen beter worden doordrongen van het verband tussen het afdragen van sociale premies en latere sociale uitkeringen.

3.10.3 Bovenstaande voorbeelden geven volgens het Comité aan dat er op het terrein van voorlichting en educatie nog heel wat werk te verzetten valt. Het is zaak erop te wijzen welke negatieve gevolgen zwartwerk heeft voor de direct betrokkene en voor de maatschappij als geheel, niet alleen op de korte maar ook op de lange termijn.

3.10.4 Zowel de sociale partners als bedrijfsorganisaties kunnen hier een buitengewoon belangrijke rol spelen. Als de sociale partners erop toezien dat goed de hand wordt gehouden aan de arbeidsovereenkomsten en ze er samen met de personeelsvertegenwoordigers voor zorgen dat geen zwartwerkers worden aangenomen, kan dit ertoe bijdragen dat zwartwerk geen kans krijgt. Werkgevers- en bedrijfsorganisaties kunnen van hun leden eisen dat gedragscodes worden nageleefd. Bij niet-naleving zouden verschillende soorten sancties moeten kunnen worden opgelegd.

3.10.5 De prijs die voor eerlijkheid wordt betaald, mag echter niet te hoog zijn. Dan bestaat het gevaar dat zwartwerk hand over hand gaat toenemen. In bepaalde bedrijfstakken komt zwartwerk meer voor dan in andere. Tegelijkertijd zal men ervoor moeten waken bepaalde sectoren klakkeloos te stigmatiseren, alleen omdat daar zwartwerk gemakkelijker op te sporen is dan elders.

3.10.6 Uiteindelijk zijn kwesties op het gebied van moraal, ethiek en recht altijd een zaak van het individu.

4. Samenvatting en conclusies

4.1 Zwartwerk komt in alle lagen van de samenleving voor. Het is echter heel moeilijk precies vast te stellen hoe wijdverbreid zwartwerk is. In enkele studies wordt geschat dat de informele economie gemiddeld 7 à 16 % van het BNP van de EU uitmaakt. Er zal kortom nog heel wat werk moeten worden verzet voordat zwartwerk en de oorzaken ervan de wereld uit zijn.

4.2 Wil men het probleem op een adequate wijze aanpakken, dan zouden de volgende punten naar de mening van het Comité nader onderzocht en in acht moeten worden genomen:

- Het moet aantrekkelijker worden om werk officieel aan te melden.
- Vrouwen verkeren vaak in een kwetsbare positie als het gaat om zwartwerk met lage lonen. Het is daarom zaak hun situatie beter in kaart te brengen om gerichte maatregelen te kunnen nemen.
- De regelgeving voor ondernemingen moet worden veranderd ter verlichting van de administratieve lasten. Dit geldt met name voor startende ondernemingen. Overigens dienen ook personen die een bedrijf opstarten, goed bekend te zijn met de beginselen van de bedrijfseconomie. Het is van

belang dat ze weten welke maatschappelijke eisen er worden gesteld aan het runnen van een bedrijf (arbeidsrecht, sociale zekerheid voor personeel e.d.).

- Er moet een brede op producenten en consumenten gerichte voorlichtingscampagne op touw worden gezet om de mensen duidelijk te maken hoe schadelijk zwartwerk is voor de algemene middelen en voor het stelsel van sociale voorzieningen en verzekeringen, en hoe negatief het doorkomt op onze gevoelens van solidariteit en rechtvaardigheid.
- De effectieve controle door de bevoegde overheidsinstanties moet worden verbeterd, o.a. door een grotere strafvervolgcapaciteit en samenwerking tussen de betrokken instanties, zowel op nationaal als op grensoverschrijdend niveau.
- Zwartwerk mag niet te licht worden opgenomen. Sancties moeten daarom dusdanig effectief zijn dat zwartwerk, met name als het beroepsmatig wordt verricht, niet lonend is.
- Het Comité herinnert er tot slot aan dat er bepaalde derde landen zijn die de hand lichten met de algemeen gangbare normen op het gebied van sociale verantwoordelijkheid, en zou graag willen dat hiermee rekening wordt gehouden door ondernemingen uit EU-lidstaten wanneer ze in genoemde landen zakelijke activiteiten ontplooiën.

4.3 Ten slotte wil het Comité erop wijzen hoe belangrijk het is dat hoge werkloosheidscijfers, die er voor een groot deel verantwoordelijk voor zijn dat mensen inkomsten niet opgeven en er zwartwerk wordt verricht, zoveel mogelijk worden teruggedrongen in de lidstaten. De Europese werkgelegenheidsstrategie zal dan ook geïmplementeerd moeten worden met behulp van de nationale actieplannen. Een goed functionerende arbeidsmarkt met volledige werkgelegenheid en kwalitatief hoogwaardige arbeidsplaatsen is bij uitstek het middel om tegen te gaan dat inkomsten niet worden opgegeven en er zwartwerk wordt verricht.

Brussel, 7 april 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 een communautair programma voor werkgelegenheid en maatschappelijke solidariteit — Progress”

(COM(2004) 488 def.)

(2005/C 255/13)

Op 9 september 2004 heeft de Raad besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 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 15 maart 2005 goedgekeurd. Rapporteur was **de heer Greif**.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 6 en 7 april 2005 gehouden 416e zitting (vergadering van 6 april) onderstaand advies met 127 stemmen vóór en 2 tegen, bij 17 onthoudingen, goedgekeurd.

1. Achtergrond en hoofdpunten van het communautair programma Progress

1.1 In haar mededeling over de financiële vooruitzichten 2007-2013⁽¹⁾ onderstreept de Commissie het belang van de „agenda voor het sociaal beleid” voor de verwezenlijking van de Lissabonstrategie. In deze context heeft zij in juli 2004 een aantal voorstellen goedgekeurd die gericht zijn op vereenvoudiging en stroomlijning van de uitgaven op werkgelegenheids- en sociaal gebied in de EU, met name wat de financieringsprocedures betreft.

1.2 De voorgestelde rationalisatie zal volgens de Commissie vooral ten goede komen aan de eindgebruiker aangezien de zichtbaarheid, de duidelijkheid en de onderlinge samenhang van de instrumenten erdoor worden vergroot. Een en ander moet met name worden verwezenlijkt via vereenvoudiging van de wetgevings- en de beheersinstrumenten, alsmede via stroomlijning van de begrotingsstructuur en het vermijden van overlappingen.

— Zo moeten een vermindering van de administratieve rompslomp, een beperking van de regelingen en de grotere decentralisatie ervoor zorgen dat het nieuwe Europese Sociaal Fonds (ESF) (2007-2013) makkelijker te beheren is en beter uitgerust wordt om de financiering te koppelen aan strategieën ter bevordering van de werkgelegenheid en ter versterking van de economische en sociale samenhang in het kader van de Europese werkgelegenheidsstrategie⁽²⁾.

— Daarnaast streeft de Commissie er ook naar via een betere verdeling van middelen de bestaande programma's tot samenhangende programma's met geharmoniseerde uitvoeringsbepalingen te bundelen. Dit kan gebeuren door de rechtstreeks door de Commissie beheerde begrotingslijnen op werkgelegenheids- en sociaal gebied van 28 tot 2 te reduceren.

⁽¹⁾ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement „Bouwen aan onze gemeenschappelijke toekomst - Beleidsuitdagingen en begrotingsmiddelen in de uitgebreide Unie 2007-2013” (COM(2004) 1001 def.).

⁽²⁾ Zie het tijdens de zitting van 9 maart 2005 goedgekeurde EESC-advies over het Europees Sociaal Fonds en de daaraan gerelateerde programma's (rapporteur: mevrouw Engelen-Kefer).

1.3 Een van de nieuwe instrumenten betreft het in mededeling COM (2004) 488 def. voorgestelde communautaire programma Progress⁽³⁾, „het programma voor werkgelegenheid en maatschappelijke solidariteit”, waarin de financiële ondersteuning voor tal van begeleidende maatregelen in het kader van het werkgelegenheids- en sociaal beleid van de Commissie moet worden gebundeld. De financiering van initiatieven als de „sociale dialoog”, „vrij verkeer van werknemers”⁽⁴⁾, alsmede communautaire instellingen voor arbeidsvoorwaarden⁽⁵⁾ en het nieuw op te richten Europees genderinstituut⁽⁶⁾ valt niet onder Progress. Progress is gericht op de bundeling van de volgende specifieke communautaire actieprogramma's: „bestrijding van discriminatie”, „gelijkheid van mannen en vrouwen”, „samenwerking bij de bestrijding van sociale uitsluiting”, „stimuleringsmaatregelen op het gebied van de werkgelegenheid”, alsook een aantal begrotingslijnen met betrekking tot de arbeidsomstandigheden.

1.4 In het kader van het programma, waarvoor nagenoeg 629 miljoen euro voor de periode 2007-2013 wordt uitgetrokken en dat de maatregelen in het kader van het ESF moet aanvullen, zullen vooral de volgende drie soorten maatregelen worden ondersteund (op basis van uiteenlopende prioriteiten naar gelang van de programmaonderdelen):

— analytische werkzaamheden als de verzameling en verspreiding van gegevens, studies, analyses, effectbeoordelingen, alsook ontwikkeling van statistische methoden en evaluaties, die zorgen voor een beter inzicht in de problematiek, een doeltreffendere tenuitvoerlegging op de verschillende actiegebieden en een betere samenhang met andere EU-beleidsterreinen en -strategieën;

⁽³⁾ Progress = programma voor werkgelegenheid en maatschappelijke solidariteit

⁽⁴⁾ Voorstellen voor de financiële ondersteuning van de sociale dialoog, vrij verkeer van werknemers (met name in het kader van het EURES-netwerk), alsook studies en verslagen op sociaal gebied ten belope van 480 miljoen euro, zullen t.z.t. in een afzonderlijke mededeling worden gepresenteerd.

⁽⁵⁾ De Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden (Dublin) en het Europees Agentschap voor de veiligheid en de gezondheid op het werk (Bilbao).

⁽⁶⁾ Het nieuw op te richten Europees genderinstituut zal tot taak hebben de Gemeenschap en haar lidstaten van vergelijkbare informatie en gegevens te voorzien over gelijkheid van mannen en vrouwen. Het zal ook als katalysator werken voor de ontwikkeling, analyse en verspreiding van informatie die deze gelijkheid kan verbeteren. Een desbetreffende mededeling van de Commissie is voor begin 2005 gepland.

- werkzaamheden in verband met de uitwisseling van kennis en informatie, bewustmaking en verspreiding van goede praktijken, alsook maatregelen op het gebied van monitoring en evaluatie, zoals evaluatie door onafhankelijke instanties (peer-review), waardoor o.a. de bestaande situatie in de verschillende landen in kaart kan worden gebracht en ook een betere toepassing van de EU-wetgeving wordt nagestreefd;
- ondersteuning van de belangrijkste actoren bij de bevordering van uitwisseling van goede praktijken en informatie, van preventieve en bewustmakingsmaatregelen, alsmede van overlegprocessen, bv. door de organisatie van werkgroepen van nationale ambtenaren, de verdere ontwikkeling van netwerkvorming op EU-niveau of de financiering van netwerken van deskundigen op de verschillende actiegerieden.

1.5 Het programma is verdeeld in de volgende vijf onderdelen:

- **Werkgelegenheid:** ondersteuning van de Europese werkgelegenheidsstrategie, met name via evaluatie en monitoring van de werkgelegenheidsrichtsnoeren en -aanbevelingen, onderzoek naar de wisselwerking tussen deze strategie en andere beleidsterreinen, bewustmaking van regionale en lokale actoren van de uitdagingen op werkgelegenheidsgebied;
 - **Sociale bescherming en integratie:** ondersteuning van de open coördinatiemethode op dit gebied, verbetering van het inzicht in alle aspecten van armoede, en analyse van de samenhang tussen deze doelstelling en andere beleidsterreinen;
 - **Arbeidsomstandigheden:** ondersteuning van activiteiten ter verbetering van het werkmilieu en de arbeidsomstandigheden, met inbegrip van de veiligheid en gezondheid op het werk;
 - **Discriminatiebestrijding en verscheidenheid:** ondersteuning van de daadwerkelijke en doeltreffende tenuitvoerlegging van het non-discriminatiebeginsel (artikel 13 van het EU-Verdrag) en de integratie daarvan in het hele EU-beleid;
- **Gelijkheid van mannen en vrouwen:** doeltreffende tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijkheid van mannen en vrouwen en bevordering van de integratie van de genderdimensie in de EU-strategieën.

1.6 Deelname aan het programma staat open voor alle openbare en/of particuliere organisaties en actoren. Het programma is met name gericht op de lidstaten, de lokale en regionale overheden, de openbare diensten voor arbeidsvoorziening en de nationale bureaus voor de statistiek. Ook kunnen de in de Gemeenschapswetgeving bedoelde gespecialiseerde instanties, universiteiten en onderzoeksinstellingen, alsmede de sociale partners en niet-gouvernementele organisaties aan het programma deelnemen.

De EU-financiering gebeurt ofwel via een dienstencontract op basis van een aanbesteding, ofwel via subsidiëring (maximaal 80 %) van de kosten in aansluiting op een uitnodiging tot het indienen van projectvoorstellen.

Op de uitvoering van Progress wordt toegezien door één programmacomité; vroeger gebeurde dit door vier programmacomités (aansluitend bij de vier specifieke actieprogramma's).

1.7 Voor de 7-jarige looptijd van het programma wordt 628,8 miljoen euro uitgetrokken. De opsplitsing voor de verschillende programmaonderdelen ziet er als volgt uit:

- Werkgelegenheid: 21 %
- Sociale bescherming en integratie: 28 %
- Arbeidsomstandigheden: 8 % ⁽⁷⁾
- Discriminatiebestrijding en verscheidenheid: 23 %
- Gelijkheid van mannen en vrouwen: 8 % ⁽⁸⁾

De beheerskosten, met name voor het programmacomité dat Progress begeleidt, belopen maximaal 2 % van de totale begroting. Tien procent van alle middelen (62,9 miljoen euro of ca. 9,2 miljoen euro per jaar) gaat niet naar afzonderlijke programmaonderdelen. Dit bedrag kan jaarlijks door het programmacomité over de programmaonderdelen worden verdeeld en moet de nodige speelruimte bieden om in te kunnen spelen op ontwikkelingen die zich tijdens de looptijd van het programma voordoen.

Overzicht van de algemene doelstellingen van Progress

Verbetering van de kennis van en het inzicht in de situatie in de lidstaten door middel van analyse en evaluatie van en nauwlettend toezicht op het beleid	Bevordering van de ontwikkeling van statistische instrumenten, methoden en indicatoren	Ondersteuning van toezicht op de tenuitvoerlegging van het Gemeenschapsrecht en de strategische doelstellingen in de lidstaten en beoordeling van het effect daarvan	Bevordering van netwerken en wederzijdse leerprocessen, en uitwisseling en verspreiding van goede praktijken op EU-niveau	Verbetering van de bekendheid van de belangengroepen en het brede publiek met de in het kader van Progress gehanteerde strategieën	Verbetering van de capaciteit van de belangrijkste EU-netwerken om de EU-strategieën te bevorderen en te ondersteunen
--	--	--	---	--	---

⁽⁷⁾ Daarenboven is op het gebied van de arbeidsomstandigheden voor de periode 2007-2013 266,4 miljoen euro begroot voor de financiering van de Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden (Dublin) en het Europees Agentschap voor de veiligheid en de gezondheid op het werk (Bilbao).

⁽⁸⁾ Wat gelijkheid van mannen en vrouwen betreft, heeft de Commissie daarnaast in haar toelichting bij het ontwerpbesluit inzake Progress aangekondigd een voorstel tot oprichting van een Europees genderinstituut te zullen voorleggen, waarvoor zij voor de periode 2007-2013 52,7 miljoen euro zal uittrekken. De oprichting van het genderinstituut zal geen gevolgen hebben voor de begroting, daar het genoemde bedrag reeds werd afgetrokken van de voor het Progress-programma uitgetrokken middelen.

2. Algemene en bijzondere opmerkingen betreffende het onderhavige voorstel

2.1 Als — zoals in de Lissabonstrategie wordt uiteengezet — verbetering van het concurrentievermogen in een kenniseconomie inderdaad leidt tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang, dan is het van doorslaggevend belang dat op alle voor Progress relevante beleidsterreinen de nodige financiële middelen en instrumenten worden gegarandeerd. Het EESC is dan ook zeer ingenomen met het onderhavige voorstel van de Commissie betreffende *Progress 2007-2013* en schenkt er in het kader van de huidige bijdragen tot de tussentijdse evaluatie van de Lissabonstrategie ook veel aandacht aan, daar het bij dit kaderprogramma naast het ESF immers om een cruciaal instrument gaat ter ondersteuning van de agenda voor het sociaal beleid 2006-2010, waarover thans ook een besluit moet worden genomen. Ondanks dit in het algemeen positief oordeel over *Progress*, zou het Comité naast enkele algemene opmerkingen over dit nieuwe communautaire financieringsinstrument, ook een aantal bedenkingen willen formuleren bij enkele concrete punten in het ontwerpbesluit, die naar zijn mening verdere verduidelijking en precisering behoeven.

2.2 Algemene doelstellingen van het programma

2.2.1 In het licht van de Lissabonstrategie is het volgens het Comité een goede zaak dat in het voorstel (ongeacht de huidige discussies over de waardering voor en de vormgeving van de financiële vooruitzichten 2007-2013) nadrukkelijk wordt onderstreept dat het noodzakelijk is de bestaande communautaire financieringsmiddelen op werkgelegenheids- en sociaal gebied in stand te houden.

2.2.2 De bundeling van alle communautaire financieringsinstrumenten op het gebied van werkgelegenheids- en sociaal beleid, waarvoor de Commissie rechtstreeks bevoegd is, in één kaderprogramma heeft ongetwijfeld tot doel de nodige financiële middelen veilig te stellen om de sociale dimensie van de Lissabonstrategie te versterken en met name ook tot de coördinatie van de sociale beleidsterreinen in het kader van de agenda voor het sociaal beleid bij te dragen.

2.2.3 Het EESC stemt grotendeels in met de algemene doelstellingen die in artikel 2 van het voorstel zijn geformuleerd. Het zou in elk geval een goede zaak zijn ook de bevordering van grensoverschrijdende uitwisselingen tussen actoren met relevante uitvoeringsbevoegdheden op het gebied van het sociaal beleid, expliciet als doelstelling te vermelden, daar dit voor vele potentiële aanvragers een centraal referentiepunt is dat voor hun deelname aan EU-projecten bepalend is.

2.2.4 Het EESC kan in dit verband niet goed begrijpen waarom in het onderhavige ontwerpbesluit in artikel 2 (4) alleen maar van „bevordering van netwerken op EU-niveau” sprake is. De lijst van algemene doelstellingen van het Progress-programma moet volgens het Comité dan ook worden aangevuld, teneinde te verzekeren dat de via *Progress* te bevorderen wederzijdse leerprocessen niet tot actoren op EU-niveau beperkt blijven; er moet immers ook worden gestreefd naar

bevordering van grensoverschrijdende uitwisseling van relevante actoren op bilateraal of multilateraal niveau tussen verschillende lidstaten. Ook zou het EESC graag zien dat in artikel 8 „betere kennis van alle vormen van discriminatie” expliciet als doelstelling wordt vermeld.

2.3 Samenhang en complementariteit met andere beleidsterreinen

2.3.1 Het nieuwe programma past in het streven van de Commissie sinds 2003 om het economisch en sociaal beleid en in deze context met name ook het werkgelegenheidsbeleid te stroomlijnen. In dit verband is artikel 15 van het onderhavige ontwerpbesluit, waarin sprake is van mechanismen en activiteiten van de Commissie en de lidstaten voor de coördinatie van de activiteiten van het Progress-programma met andere strategieën, instrumenten en acties van de Unie en de Gemeenschap, ontoereikend, daar het alleen betrekking heeft op een beperkt beleidsterrein. Maatregelen op het gebied van onderzoek, justitie en binnenlandse zaken, cultuur, onderwijs en jeugdbeleid betreffen weliswaar belangrijke beleidsterreinen, die ongetwijfeld op werkgelegenheid, opleiding, bijscholing en sociale zekerheid moeten worden afgestemd, maar andere gebieden als bv. regionaal beleid of cohesiebeleid, worden hierbij volledig buiten beschouwing gelaten.

2.3.2 Het EESC is daarom van mening dat *Progress* ook in verband moet worden gebracht met andere beleidsterreinen, die minstens van evenveel invloed zijn op zowel de werkgelegenheidssituatie als de situatie op het gebied van sociale integratie, gelijke kansen, enz. Naast de prioriteit van opleiding, bijscholing en levenslang leren moet in dit verband met name ook worden gedacht aan coördinatie met strategieën en activiteiten op het gebied van het economisch, financieel en concurrentiebeleid, zodat wordt verzekerd dat dergelijke beleidsmaatregelen op Europees en nationaal niveau met de algemene doelstellingen van het programma niet in tegenspraak zijn. Het EESC zou daarom graag zien dat artikel 15, lid 1 en lid 2 van het ontwerpbesluit in die zin wordt aangevuld.

2.4 Financieel kader

2.4.1 Samen met het financiële raamwerk van 628,8 miljoen euro voor de tenuitvoerlegging van de communautaire maatregelen voor de 7-jarige looptijd van het programma, stelt de Commissie in artikel 17 van het ontwerpbesluit ook een minimumpercentage van de totale begroting voor elk van de afzonderlijke programmaonderdelen vast. Volgens het Comité laat de Commissie in haar mededeling na, duidelijk aan te geven hoe de voorgestelde financiering van het programma zich verhoudt tot de ondersteuning die thans via de bestaande actieprogramma's wordt verleend. Vergelijkbare gegevens over de lopende actieprogramma's zouden in dit verband met name van nut zijn om te kunnen nagaan of voldoende rekening wordt gehouden met de ontwikkeling van de inflatie en hoe en in welke mate de voorbije en komende uitbreiding (EU-25 + Bulgarije en Roemenië) in aanmerking werd genomen bij de vaststelling van het budget. Tot dusver heeft de Commissie hierover alleen informele mededelingen gedaan.

2.4.2 In het licht van de huidige tussentijdse evaluatie van de Lissabonstrategie en gezien de reikwijdte van het programma, plaatst het EESC vraagtekens bij het voornemen van de Commissie om de begroting voor de Progress-beleidssterreinen op hetzelfde peil te houden. In de toelichting (punt 2, derde alinea) bij Progress maakt de Commissie gewag van „bescheiden financiële middelen” waarin voor de ondersteuning van de agenda voor het sociale beleid moet worden voorzien. Het Comité kan deze redenering hoegenaamd niet volgen. Het heeft immers reeds herhaaldelijk gewezen op de noodzaak om in het kader van de financiële vooruitzichten de EU-begroting af te stemmen op de Lissabonstrategie, daar het toch duidelijk is dat de nodige financiële basis voorhanden moet zijn om de doelstellingen m.b. t. zowel de Europese werkgelegenheidsstrategie als de agenda voor het sociale beleid te kunnen verwezenlijken⁽⁹⁾. Het EESC pleit er daarom resoluut voor dat in het ontwerpbesluit betreffende Progress toereikende begrotingsmiddelen worden uitgetrokken.

2.4.3 Voorts wordt in artikel 17 vastgesteld dat maximaal 2 % van de totale Progress-begroting voor beheersuitgaven (12,6 miljoen euro) wordt uitgetrokken, alsmede dat 10 % (62,9 miljoen euro of ca. 9,2 miljoen euro per jaar) jaarlijks door het programmacomité over de programmaonderdelen kan worden verdeeld om de nodige speelruimte te creëren. Hoewel het voor het Comité in dit verband geen twijfel lijkt dat een 7-jarige projectplanning een zekere flexibiliteit vergt om op toekomstige ontwikkelingen te kunnen inspelen, wil het er toch op aandringen dat in geval van een dergelijk verregaand autonoom beheer van variabele financiële middelen door Commissie en lidstaten, toch steeds volledige transparantie en medewerking van het Europees Parlement wordt verzekerd.

2.4.4 Voorts zou het Comité graag zien dat de in het besluit voorgestelde verdeling van financiële middelen over de verschillende Progress-programmaonderdelen verder wordt gepreciseerd. Zo wordt in artikel 8 de doelstelling „gelijkheid van mannen en vrouwen” als een van de pijlers van Progress vermeld. Voor dit programmaonderdeel worden in het financiële raamwerk (artikel 17) in ieder geval duidelijk minder middelen uitgetrokken dan voor andere doelstellingen. Hoe komt dit? De uitleg, dat de middelen voor het op te richten genderinstituut (52,7 miljoen euro) reeds van de Progress-middelen werden afgetrokken, houdt geen steek, daar o.a. het mandaat, de structuur en de werkmethode van dit genderinstituut nog geenszins zijn bepaald. Een dergelijke korting op de begroting voor het beleid inzake gelijke behandeling en gelijke kansen is, o.a. ook met het oog op de Lissabondoelstelling m.b.t. arbeidsparticipatie van vrouwen, benadeling van vrouwen op de arbeidsmarkt, inkomensdiscriminatie en gendermainstreaming, volgens het Comité hoegenaamd niet gerechtvaardigd. Het EESC pleit er in dit verband dan ook voor, de voor het genderinstituut uitgetrokken middelen bij het opstellen van het algemene financiële kader voor Progress — anders dan in dit ontwerpbesluit het geval is — niet in mindering te brengen op de Progress-begroting, maar er een aparte begroting voor op te stellen.

2.5 Rationalisering op het niveau van de Commissie

2.5.1 Wat de doelstellingen van vereenvoudiging en rationalisering betreft, wordt vastgesteld dat de Commissie haar sinds

2003 gehanteerde aanpak met het oog op het stroomlijnen van het beleid inzake sociale bescherming en werkgelegenheid, thans ook op het gebied van het steunbeleid doortrekt. Het Comité stemt in principe met deze vereenvoudiging en rationalisering in, als hiermee ook daadwerkelijk een kostenbesparing wordt gerealiseerd, overlappingen worden voorkomen en op beheerstechnisch gebied meer duidelijkheid en transparantie worden bereikt.

2.5.2 Het Comité wil in deze context toch enkele problemen aanstippen die kunnen voortkomen uit de bundeling van verschillende, duidelijk gedefinieerde specifieke programma's tot één enkel, veel groter en misschien minder makkelijk te beheren programma. Gelet op de inhoudelijk zeer grote reikwijdte van het nieuwe programma, is het de vraag of het überhaupt mogelijk en zinvol is dezelfde operationele doelstellingen voor ieder programmaonderdeel te laten gelden. Ook kan men zich afvragen of er wel voldoende financiële middelen worden uitgetrokken. Er moet in ieder geval voor worden gezorgd dat, gezien de reikwijdte, de administratieve vereenvoudiging niet verhindert dat in de verschillende programmaonderdelen de nodige prioritaire aandachtspunten worden vastgesteld. Er moet worden verzekerd dat de bepleite administratieve vereenvoudiging niet alleen een vanuit technisch oogpunt beter programabeheer, maar ook een doeltreffende, op de doelgroepen toegespitste structurering van de inhoud mogelijk maakt.

2.6 Programmacomité en rol van de lidstaten

2.6.1 Artikel 13 van het voorstel bepaalt dat de Commissie voor de uitvoering van het programma zal worden bijgestaan door één programmacomité, in plaats van door de vier huidige comités (één per actieprogramma). Dit comité moet zijn samengesteld uit wisselende nationale vertegenwoordigers en moet naar gelang van het te behandelen onderwerp in de passende samenstelling bijeenkomen.

2.6.2 De vraag rijst evenwel hoe een dergelijk comité moet functioneren en worden samengesteld teneinde te verzekeren dat de algemene en specifieke doelstellingen op elk van de vijf programmagebieden doeltreffend en binnen redelijke tijd kunnen worden verwezenlijkt. Dit kan immers voor enorme extra rompslomp zorgen, waarbij met name op het niveau van de lidstaten ook aanzienlijke interministeriële coördinering nodig kan zijn. Dit zou met name voor kleine en nieuwe lidstaten moeilijk kunnen zijn. In het algemeen moet ervoor worden gezorgd dat de rationalisering door de Commissie niet leidt tot grotere administratieve belasting van de lidstaten en dat de sociale partners en andere middenveldorganisaties passend bij het programmabeheer betrokken worden.

2.6.3 Voorts blijft het EESC erop hameren dat rationalisering niet mag leiden tot beknotting bij de tenuitvoerlegging van het programma en met name tot minder transparantie van de werkzaamheden van het programmacomité; evenmin mag de invloed van de lidstaten op besluitvormingsprocedures en op de selectie van projecten verminderen. Beheer, doeltreffendheid, participatie en efficiënte monitoring en follow-up door de Commissie moeten terdege en in even grote mate als nu gewaarborgd blijven.

⁽⁹⁾ Zie in dit verband ook het EESC-advies van 9 februari 2005 „Werkgelegenheidsbeleid: rol van het EESC na de uitbreiding en in de optiek van het proces van Lissabon” (rapporteur: de heer GREIF) - par. 6.8

2.7 Vereenvoudiging voor eindgebruikers en toegang tot het programma

2.7.1 De voorgestelde rationalisatie zal volgens de Commissie vooral ten goede komen aan de eindgebruiker aangezien de zichtbaarheid, de duidelijkheid en de onderlinge samenhang van de instrumenten erdoor worden vergroot. Potentiële begunstigers zullen gemakkelijker een financieringsaanvraag uit hoofde van de verschillende onderdelen van het nieuwe programma kunnen indienen dankzij de gestandaardiseerde aanpak en geharmoniseerde uitvoeringsbepalingen. De eindgebruiker zal nog slechts met één loket te maken hebben, wat o.a. van belang is wanneer een project op de doelstellingen van meer dan een programmaonderdeel gericht is.

2.7.2 Bij tal van voorstellen inzake rationalisering en betere verdeling van middelen kan, zonder dat de concrete uitvoeringsbepalingen bekend zijn, evenwel moeilijk worden ingeschat in hoeverre de verschillende doelstellingen verenigbaar zijn. Zo wordt gestreefd naar a) een grotere, gecentraliseerde programmastructuur, b) eenvoudig en doeltreffend beheer op alle niveaus (Commissie, lidstaten, uitvoerders van projecten), c) het invoeren van vereisten inzake informatieverstrekking en financiële garanties, d) zo direct en open mogelijke toegang tot het programma voor alle doelgroepen. Met behulp van uitvoeringsbepalingen zouden niet al te grote tegenstellingen tussen doelstellingen kunnen worden overbrugd. Het succes van het nieuwe programma zal volgens het Comité niet in het minst afhangen van de vraag of de aangekondigde vereenvoudiging ook door de eindgebruiker als zodanig zal worden ervaren. Naar de mening van het Comité zal het dan ook in eerste instantie van de nog vast te stellen uitvoeringsbepalingen (met name het ene loket) afhangen of de nagestreefde doelstellingen inzake vereenvoudiging en rationalisering als „meerwaarde voor de gebruiker” ook daadwerkelijk haalbaar zullen zijn.

2.7.3 De „burgerbetrokkenheid” bij dit gemeenschappelijke initiatief zal dus vooral kunnen worden afgemeten aan de mate waarin het programma en de projecten voor geïnformeerde aanvragers gemakkelijker toegankelijk zullen zijn, of aan de mate waarin kan worden voorkomen dat de toegang tot het programma wordt beperkt. Wat de grotere omvang van het programma, de ervaringen met andere actieprogramma's en communautaire initiatieven, alsook de recente ervaringen met de nieuwe financieringsvoorschriften van de Commissie betreft, is het duidelijk dat passende maatregelen moeten worden genomen om te verhinderen dat de uitvoeringsbepalingen „kleine aanvragers” afschrikken. Het is dan ook de vraag welke „compenserende” maatregelen in dit verband kunnen worden genomen zodat Progress ondanks de toenemende beheerseisen (bv. het voorleggen van bankgaranties, bewijzen van kredietwaardigheid en van jaarrekeningen) ook voor middenveldorganisaties zonder gespecialiseerd personeel en een uitgebreide (boekhoudkundige) infrastructuur niet alleen bruikbaar maar ook aantrekkelijk en toegankelijk blijft.

2.8 Samenwerking met middenveldorganisaties

2.8.1 In artikel 9. 2 — omschrijving van de maatregelen ter verwezenlijking van de doelstellingen — wordt onder de actielijn „Werkzaamheden in verband met de uitwisseling van kennis, bewustmaking en verspreiding” vermeld dat de activiteiten een „sterke Europese dimensie moeten bezitten en voldoende groot van opzet moeten zijn om echte Europese toegevoegde waarde te garanderen”; voorts kunnen zij alleen

worden uitgevoerd door „(sub)nationale autoriteiten” en andere specifieke actoren. Dergelijke criteria zijn vaag en bieden veel speelruimte. Er moet dan ook worden verzekerd dat een strikte toepassing van deze criteria er niet toe leidt dat bij de aanbestedingen/aanvragen alleen grootschalige projecten en actoren in aanmerking worden genomen.

2.8.2 In artikel 2.5 van het ontwerpbesluit wordt „vergroting van de bekendheid van de belanghebbenden en het grote publiek met het EU-beleid” als algemene doelstelling van Progress vermeld. Dit kan alleen lukken als alle actoren op Europees, nationaal en lokaal niveau die voor de aan het sociaal beleid gerelateerde programmaonderdelen van belang zijn, hun activiteiten ook verder kunnen blijven ontplooiën. Volgens het Comité is vereenvoudiging en rationalisering in dit verband pas een goede zaak als daarmee de toegang voor alle actoren, met name de sociale partners en de andere middenveldorganisaties, tot het programma vergemakkelijkt wordt en ook de Gemeenschapsmiddelen daardoor niet minder toegankelijk worden.

2.8.3 Het Comité spreekt er dan ook zijn bezorgdheid over uit dat in de opsomming van voorgestelde instanties waarvoor Progress toegankelijk is, deze worden beperkt tot op EU-niveau georganiseerde niet-gouvernementele organisaties. In artikel 10 („Toegang tot het programma”) is er geen sprake van op nationaal niveau georganiseerde niet-gouvernementele organisaties. Het Comité is ervan overtuigd dat op EU-niveau georganiseerde ngo's inderdaad een belangrijke rol spelen, maar dat een werkelijke uitwisseling van ervaringen, netwerkvorming, vaststelling en verspreiding van goede praktijken, alsmede een wederzijds profiteren van elkaars kennis, zaken zijn welke in de eerste plaats dienen plaats te vinden tussen organisaties die op een bepaald gebied echt ter zake kundig zijn en op nationaal, regionaal en lokaal niveau actief zijn. Het Comité is van mening dat het in dit verband even belangrijker is om grensoverschrijdende activiteiten te ontplooiën en binnen EU-kader informatie uit te wisselen als om de betreffende instanties officieel op Europees niveau te organiseren. Daarom stelt het Comité voor om de door de Commissie voorgestelde formulering zodanig aan te passen dat onder de instanties die gerechtigd zijn gebruik te maken van het programma, eenvoudigweg „niet-gouvernementele organisaties die op Europees niveau actief zijn” worden verstaan.

2.8.4 Het Comité zou dan ook graag zien dat de artikelen 2, 9 en 10 van het ontwerpbesluit dienovereenkomstig worden aangepast en verduidelijkt, teneinde de verwezenlijking van een door de Commissie vermelde hogere doelstelling, nl. samenwerking met middenveldorganisaties, te waarborgen.

3. Samenvatting

3.1 Het EESC is over het algemeen ingenomen met het voorstel van de Commissie betreffende Progress 2007-2013, waaraan het met name in het licht van de bijdragen tot de tussentijdse evaluatie van de Lissabonstrategie ook veel belang hecht. Dit kaderprogramma is van cruciaal belang als instrument ter ondersteuning van het sociale en het werkgelegenheidsbeleid; in de tijd loopt het langer dan de net goedgekeurde agenda voor het sociale beleid 2006-2010. Alleen al wegens de daaruit volgende langdurige verbintenissen formuleert het Comité een aantal bedenkingen bij enkele punten van de Commissieomedeling en het ontwerpbesluit die moeten worden verduidelijkt en gepreciseerd.

3.2 De opmerkingen betreffen met name: a) de samenhang met andere communautaire beleidsterreinen, b) de financiële middelen en de verdeling ervan, c) betere toegang en bruikbaarheid voor eindgebruikers ondanks de rationalisering door de Commissie, d) transparantie en participatie in het programma-comité, en e) betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld.

3.3 Het EESC hoopt dat met deze opmerkingen met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen van Lissabon, met name betreffende het financiële kader, bij de verdere besluitvorming inzake Progress rekening zal worden gehouden.

Brussel, 6 april 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 aanbeveling van de Raad en het Europees Parlement over verdere Europese samenwerking op het gebied van de kwaliteitsborging in het hoger onderwijs”

(COM(2004) 642 def. — 2004/0239 (COD))

(2005/C 255/14)

De Raad heeft op 20 januari 2005 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig de bepalingen van art. 262 van het EG-Verdrag, te raadplegen over voornoemd voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 15 maart 2005 goedgekeurd. Rapporteur was de heer SOARES.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 416e zitting van 6 en 7 april 2005 (vergadering van 6 april) het volgende advies uitgebracht, dat met 144 stemmen voor en 2 stemmen tegen, bij 6 onthoudingen, werd goedgekeurd:

1. Inleiding

1.1 In artikel 149, lid 1, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap wordt bepaald dat de Gemeenschap bijdraagt „tot de ontwikkeling van onderwijs van hoog gehalte door samenwerking tussen de lidstaten aan te moedigen en zo nodig door hun activiteiten te ondersteunen en aan te vullen, met volledige eerbiediging van de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de inhoud van het onderwijs en de opzet van het onderwijsstelsel en van hun culturele en taalkundige verscheidenheid”.

1.2 Op 24 september 1998 heeft de Raad van ministers zijn goedkeuring gehecht aan een aanbeveling betreffende Europese samenwerking ter waarborging van de kwaliteit in het hoger onderwijs, waarin de lidstaten worden opgeroepen kwaliteitsborgingssystemen te ondersteunen of op te zetten en de instellingen voor hoger onderwijs en de bevoegde autoriteiten aan te zetten tot samenwerking en uitwisseling van ervaringen. De Commissie zou deze samenwerking moeten steunen en verslag moeten uitbrengen over de verwezenlijking van de doelstellingen van de aanbeveling op Europees niveau en in de lidstaten.

1.3 Uit het verslag van de Commissie⁽¹⁾ blijkt dat bij de opzet van kwaliteitsborgingssystemen en de bevordering van samenwerking op dit gebied opmerkelijke vooruitgang is geboekt. Toch zijn de resultaten nog onvoldoende, en zijn nog veel verderreikende maatregelen nodig om het hoger onderwijs te verbeteren en het zowel voor de Europese burgers als voor studenten en academici uit andere delen van de wereld transparanter en betrouwbaarder te maken.

1.4 In september 2003 vond in het kader van het Bologna-proces en de totstandbrenging van een Europese ruimte voor hoger onderwijs, in Berlijn een ontmoeting plaats van de Europese ministers van onderwijs. Zij zijn bij die gelegenheid tot de conclusie gekomen dat de systemen voor kwaliteitswaarborging in nagenoeg alle lidstaten uitgaan van een aantal basisbeginselen zoals interne of externe kwaliteitsbeoordeling van de programma's of de instellingen, participatie van de studenten, publicatie van de bevindingen en internationale deelname.

⁽¹⁾ Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's (doc. COM) 620 def. van 30-09-2004)

1.5 Tevens hebben de onderwijsministers tijdens deze ontmoeting het Europees netwerk voor kwaliteitsborging in het hoger onderwijs (ENQA ^(?)) verzocht een reeks gemeenschappelijke normen, procedures en richtsnoeren voor kwaliteitsborging uit te werken, na te gaan hoe voor een adequate intercollegiale toetsing onder de organisaties of instanties voor kwaliteitsborging en/of accreditatie gezorgd kan worden, en via de werkgroep voor de follow-up in 2005 verslag uit te brengen aan de ministers.

1.6 Ook hebben de onderwijsministers zich er toe verbonden de verbetering van de kwaliteitsborging op institutioneel, nationaal en Europees niveau te steunen, en hebben zij erop gewezen dat gemeenschappelijke criteria en methodologieën op het gebied van kwaliteitsborging moeten worden uitgewerkt. Voorts beklemtoonden de ministers dat de hoofdverantwoordelijkheid voor de kwaliteitsborging op het gebied van het hoger onderwijs, overeenkomstig het beginsel dat de instellingen voor hoger onderwijs autonoom moeten zijn, bij elke afzonderlijke instelling zelf ligt. De bedoeling is de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit op nationaal niveau daadwerkelijk bij het hoger onderwijs zelf te leggen.

1.7 Ten slotte werden de onderwijsministers het er over eens dat de volgende elementen vanaf 2005 deel moeten uitmaken van de nationale kwaliteitsborgingssystemen:

- een beschrijving van de verantwoordelijkheden van de betrokken instanties en instellingen;
- een evaluatie van studieprogramma's of instellingen, met inbegrip van een interne beoordeling, een externe beoordeling, deelname van de studenten aan de evaluatie en publicatie van de resultaten;
- een systeem van accreditatie-, certificatie- of vergelijkbare procedures;
- internationale deelname, samenwerking en opzetten van netwerken.

1.8 Overeenkomstig artikel 149, lid 4, van het Verdrag, heeft de Commissie de Raad en het EP het hier behandelde voorstel voor een aanbeveling voorgelegd ^(?). Het Europees Economisch en Sociaal Comité is gevraagd hierover advies uit te brengen.

1.9 Het Comité kan zich vinden in de motivering van de Commissie en de in het voorstel uiteengezette richtsnoeren om de kwaliteit van het hoger onderwijs te verhogen door een aantal goede praktijkvoorbeelden te institutionaliseren en te werken aan kwaliteitsbeheer op Europees niveau. De systematische toepassing van de methodologieën voor kwaliteitswaarborging is de beste manier om een voortdurende vooruitgang te bewerkstelligen en de kwaliteit van het hoger onderwijs in de Unie daadwerkelijk op een hoog niveau te brengen. Dit impliceert tevens dat het universitair onderwijs in de verschillende lidstaten wordt gestimuleerd en dat de uiteenlopende onderwijsstelsels in de Unie beter op elkaar worden afgestemd.

1.10 Het Comité herhaalt dat het van cruciaal belang is de problematiek van de kwaliteit van het hoger onderwijs op communautair niveau te benaderen, en sluit zich aan bij de door de Commissie voorgestelde strategie om de doelstellingen van de strategie van Lissabon, en meer concreet van de conclusies van de Europese Raad van Barcelona (maart 2002) te

verwezenlijken. In deze laatste stelt de Raad zich uitdrukkelijk ten doel de Europese onderwijs- en opleidingsstelsels „voor 2010 tot een kwaliteitsreferentie op wereldniveau te maken”.

2. Het voorstel voor een aanbeveling

Met deze nieuwe aanbeveling, die voortbouwt op de aanbeveling uit 1998, beoogt de Commissie een concrete bijdrage te leveren aan de verwezenlijking van de onderlinge erkenning van de kwaliteitsborgingssystemen en de kwaliteitsbeoordelingen in heel Europa.

2.1 Met het oog op die onderlinge erkenning formuleert de Commissie de volgende vijf aanbevelingen aan de lidstaten.

2.1.1 De lidstaten moeten van alle op hun grondgebied werkzame instellingen voor hoger onderwijs de invoering of ontwikkeling van stringente interne kwaliteitsborgingsmechanismen eisen.

2.1.2 Ook moeten zij van alle op hun grondgebied werkzame organisaties voor kwaliteitsborging of accreditatie eisen dat zij zich bij hun beoordelingen onafhankelijk opstellen, werken met de criteria voor kwaliteitsborging die in de aanbeveling van de Raad van september 1998 zijn vastgelegd, en gebruikmaken van een gemeenschappelijke reeks normen, procedures en richtsnoeren voor de kwaliteitsbeoordelingen.

2.1.3 De organisaties voor kwaliteitsborging en accreditatie moeten ertoe worden aangespoord om in samenwerking met representatieve organisaties uit het hoger onderwijs een „Europees register van organisaties voor kwaliteitsborging en accreditatie” op te zetten en de voorwaarden voor registratie vast te leggen.

2.1.4 Verder moeten de lidstaten de op hun grondgebied werkzame instellingen voor hoger onderwijs de mogelijkheid geven om uit de organisaties voor kwaliteitsborging of accreditatie in het register een organisatie te kiezen die aan hun behoeften en profiel voldoet.

2.1.5 Ten slotte dienen zij de kwaliteitsbeoordelingen van alle organisaties voor kwaliteitsborging en accreditatie uit het Europees register als uitgangspunt te nemen voor besluiten betreffende de goedkeuring en financiering van instellingen voor hoger onderwijs, met inbegrip van besluiten ten aanzien van kwesties als de toekenningsvoorwaarden voor beurzen en studieleningen.

2.2 De Commissie wordt in het voorstel verzocht om:

- in nauwe samenwerking met de lidstaten steun te blijven verlenen aan de samenwerking tussen de instellingen voor hoger onderwijs, organisaties voor kwaliteitsborging en accreditatie, de bevoegde autoriteiten en andere op dit gebied werkzame instanties;
- elke drie jaar verslag uit te brengen aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de geboekte vooruitgang bij de ontwikkeling van de kwaliteitsborgingssystemen in de verschillende lidstaten, met inbegrip van de vooruitgang ten aanzien van de hierboven genoemde doelstellingen, en over de samenwerking op Europees niveau.

^(?) Deze in 2000 opgerichte structuur bestaat uit 50 instanties voor kwaliteitsborging of accreditatie uit 30 Europese landen

^(?) Het vervolg op Aanbeveling 98/561/EG van de Raad van 24 september 1998 betreffende Europese samenwerking ter waarborging van de kwaliteit in het hoger onderwijs.

3. Opmerkingen van het EESC

3.1 Algemene opmerkingen

3.1.1 De vereiste van onderwijs en opleiding van hoge kwaliteit is van fundamenteel belang met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen van de strategie van Lissabon. Het Comité wijst in dit verband nogmaals op het belang van een grotere mobiliteit van studenten en werkenden voor de ontwikkeling van de kennismaatschappij in Europa. Versterkte mobiliteit kan cruciaal zijn voor de totstandkoming van een Europese arbeidsmarkt en een meer concurrerende kennismaatschappij.

3.1.2 De ontwerpaanbeveling is een stap in de goede richting. De onderlinge erkenning van kwalificaties en diploma's is een vereiste om de mobiliteitsdoelstelling ten volle te kunnen verwezenlijken. Zulks impliceert dat op Europees niveau efficiënte en coherente mechanismen worden opgezet, die moeten openstaan voor alle betrokkenen. Van bijzonder belang in dit verband is de uitwerking van methodologieën voor kwaliteitsbeoordeling en accreditatie van het hoger onderwijs in Europa.

3.1.3 Wel wil het Comité erop wijzen dat deze beoordelingsmechanismen, die ontegensprekelijk van groot belang zijn voor de verbetering van de kwaliteit en de geloofwaardigheid van het hoger onderwijs, niet al te sterk mogen worden afgestemd op de onmiddellijke marktbehoeften. Het hoger onderwijs werkt immers met langetermijndoelstellingen en moet vooruit kijken; fundamenteel onderzoek is prioritair.

3.1.4 Ook beklemtoont het Comité dat de financiering van het hoger onderwijs cruciaal is voor de verwezenlijking van de hoofddoelstellingen. Het zou onaanvaardbaar zijn dat bepaalde instellingen voor hoger onderwijs geen gebruik kunnen maken van de organisaties voor kwaliteitsborging en accreditatie omdat hun financiële armslag onvoldoende is.

3.1.5 Het huidige voorstel van de Commissie voor een aanbeveling van de Raad strookt met het advies van het Comité uit 1997⁽⁴⁾, waarin het m.n. de volgende standpunten inneemt:

- er moet grondiger worden ingegaan op „de invoering van kwaliteitsbewakingssystemen waarbij beoordelingsmethoden worden gehanteerd die kunnen worden gestandaardiseerd en worden gebruikt door eenieder die vrijwillig kwaliteitsbeoordeling aanvaardt als systeem om de kwaliteit te verbeteren (en dit niet alleen ziet als een hem opgelegde verplichting)”;
- „het beginsel van de universitaire autonomie (staat) in het geheel niet ter discussie (...). Wel is het van belang dat de burgers weten welke onderwijsinstellingen in de Europese Unie systematische kwaliteitsbeoordeling binnen de eigen organisatie als een garantie voor de kwaliteit van het onderwijs zien (...) maar ook (...) welke onderwijscentra gestandaardiseerde kwaliteitsbeoordelingsmechanismen gebruiken”;
- „Los van de eigen criteria die iedere lidstaat en elke onderwijsinstelling kan hanteren, zou de Commissie de toepassing van gemeenschappelijke criteria moeten bevorderen aan de hand waarvan, in een Europese context, het kwaliteitspeil van het onderwijs vanuit een communautair oogpunt kan worden beoordeeld”.

⁽⁴⁾ Advies van het EESC over het „Voorstel voor een aanbeveling van de Raad betreffende Europese samenwerking ter waarborging van de kwaliteit in het hoger onderwijs” (doc. COM(97) 159 def. – 97/0121 (SYN) – PB C 19 van 20-01-1998)

3.1.6 Het Comité is zich ervan bewust dat de Europese jeugd en de burgers in het algemeen op de hoogte moeten zijn van het kwaliteitsniveau van de diverse instellingen voor hoger onderwijs.

De normen en criteria voor de beoordeling of accreditering van de Europese instellingen moeten echter worden gebruikt als uitgangspunt om de transparantie en de vergelijkbaarheid binnen Europa te vergroten. Tegelijkertijd is het zaak de diversiteit van de instellingen te bevorderen en ervoor te zorgen dat zij zich richten op de maatschappelijke behoeften van het moment; het doel is dus niet de onderlinge aanpassing van de wetgevende en bestuurlijke bepalingen van de lidstaten op dit gebied, die expliciet van het Verdrag is uitgesloten.

3.1.7 De kennismaatschappij moet de grondslag leggen voor de economisch, sociaal, technologisch, en cultureel meest geavanceerde ruimte ter wereld. In die context zijn de stelsels voor kwaliteitsborging en de kwaliteitsprocedures een onmisbare basis voor vooruitgang en optimale dienstverlening aan de cliënt of de gebruiker.

De lidstaten moeten de onderwijsinstellingen dan ook de nodige middelen ter beschikking stellen om kwaliteitsbeoordelingprocedures uit te werken, zodat zij het onderwijs kunnen verbeteren. Daarnaast is het zaak de banden tussen de universiteit en de maatschappij nauwer aan te halen, teneinde de integratie van jongeren met een hogere opleiding op de arbeidsmarkt te vergemakkelijken en de kennis van de toekomstige behoeften van de arbeidsmarkt te verbeteren. Dit houdt in dat de sociale partners meer worden betrokken bij de systemen voor kwaliteitsborging in het hoger onderwijs.

3.1.8 Om de doelstellingen i.v.m. onderlinge erkenning te bereiken, zijn de volgende twee punten van cruciaal belang:

- de kwaliteitsborgingssystemen mogen niet verplicht worden gesteld; de belangrijkste betrokkenen, in hoofdzaak de docenten en de directies, moeten akkoord gaan met de invoering van een dergelijk systeem; kwaliteitsborging moet in de eerste plaats gericht zijn op de verbetering van het niveau van het hoger onderwijs in de lidstaten;
- de instellingen voor hoger onderwijs moeten over de nodige middelen beschikken om de bevordering, ondersteuning en uitvoering van de kwaliteitsmethoden en -technieken te financieren; participatie van de betrokkenen zelf is onontbeerlijk.

Deze punten dienen dan ook uitdrukkelijk te worden opgenomen in de tekst van de aanbeveling aan de lidstaten.

3.2 Bijzondere opmerkingen

3.2.1 Het Comité is het ermee eens dat de criteria en normen voor de uitwerking van de interne methoden voor kwaliteitsbeoordeling moeten passen bij de context waarin de instelling in kwestie functioneert.

Om systematisch verbeteringen te kunnen invoeren zijn niet alleen interne mechanismen voor kwaliteitsborging cruciaal, er moet ook gebruik worden gemaakt van de bestaande en nieuw verworven kennis. Overigens dient bij het aanbrenge van verbeteringen rekening te worden gehouden met de veranderende maatschappelijke behoeften. Een panel van alle betrokkenen (universiteitsdocenten, vakmensen, gediplomeerden, deskundigen, studenten en sociale partners) kan daarbij een richtinggevende rol spelen.

3.2.2 Positief is het voorstel voor de opstelling van een ENQA-handboek met kwaliteitsborgingsprocedures, waarin op basis van praktijkvoorbeelden uit de lidstaten een aantal gemeenschappelijk aanvaarde modellen of protocollen worden beschreven. Daarnaast zou dit handboek ook extra moeten onderstrepen dat de hoger onderwijsinstellingen die nog geen gebruik maken van kwaliteitsborging daartoe moeten worden gestimuleerd, en dat de al bestaande kwaliteitsborgingsystemen moeten worden versterkt.

Ook staat het Comité achter het voorstel van de Commissie om in het ENQA-handboek een reeks beginselen inzake kwaliteitsborging op Europees niveau op te nemen. Het gaat met name om universitaire autonomie, de publieke verantwoordingsplicht en de onafhankelijkheid van externe organisaties voor kwaliteitsborging en/of accreditatie, proportionaliteit en billijkheid. Deze beginselen kunnen door alle betrokkenen worden onderstrepen.

3.2.3 Het is van het grootste belang dat de externe organisaties voor kwaliteitsborging beantwoorden aan strenge eisen inzake onafhankelijkheid en bekwaamheid.

Wel dient de term onafhankelijkheid duidelijk te worden omschreven, en moet worden bepaald of de organisaties in kwestie een winst oogmerk mogen hebben. Wat de onafhankelijkheid aangaat, dient m.n. te worden nagegaan of de organisatie inderdaad geen banden heeft met de beoordeelde onderwijsinstelling. Wat het tweede aspect, nl. het winst oogmerk, betreft, weze duidelijk dat de organisatie over de nodige werkmiddelen moet beschikken (o.m. ook door betaalde dienstverlening). Is een organisatie echter specifiek commercieel gericht, en dus vooral op winst uit, dan bestaat het gevaar dat zij haar onafhankelijkheid verliest.

3.2.4 De uitwerking van een Europees register van organisaties voor kwaliteitsborging of accreditatie is een interessant idee waarover alle partijen het eens zijn. De Commissie gaat evenwel niet in op de manier waarop een dergelijk register moet worden beheerd. De externe organisaties die verantwoordelijk zijn voor de beoordeling van de kwaliteit van de hogeronderwijsinstellingen, en in laatste instantie ook voor de erkenning van kwalificaties binnen en buiten Europa, moeten nl. ook zelf worden beoordeeld en hun kwaliteit moet gewaarborgd zijn.

3.2.4.1 Het Comité stelt voor het register in te delen in verschillende rubrieken. Zo kan onderscheid worden gemaakt tussen accreditaties op grond waarvan voor de voornaamste beroepen Europese basisreferenties worden ingesteld, en kwaliteitsnormen of accreditaties voor bepaalde specialisaties of specifieke domeinen.

3.2.5 Het Comité staat achter het idee om de instellingen voor hoger onderwijs zelf te laten kiezen welke organisatie

voor kwaliteitsborging of accreditatie het best beantwoordt aan haar behoeften en aansluit bij haar profiel. Voorwaarde daarbij is wel dat de organisatie in het Europees register van organisaties voor kwaliteitsborging is opgenomen en in eigen land als onafhankelijk, betrouwbaar en degelijk bekendstaat.

De mogelijkheid voor universiteiten om een accreditatiestrategie uit te stippelen die het best beantwoordt aan hun specifieke taken en doelstellingen mag er echter niet toe leiden dat de onderwijsinstellingen worden opgedeeld op grond van de kwaliteit van de door hen gekozen organisaties.

De kans is nl. groot dat de verschillen in kwaliteit tussen de organisaties voor kwaliteitsborging en accreditatie doorslaggevend zijn voor de kwaliteit van de beoordeling, en zo leiden tot een classificatie van de hogeronderwijsinstellingen zelf.

3.2.6 De bestaande nationale systemen voor kwaliteitsborging en accreditatie moeten worden afgestemd op de Europese regelingen voor accreditatie.

De lidstaten zijn verantwoordelijk voor de organisatie van de nationale kwaliteitsborging- en accreditatiesystemen, op grond waarvan zij besluiten nemen aangaande de erkenning en financiering van de universitaire instellingen. Om de onderlinge erkenning van kwalificaties en diploma's vlotter te doen verlopen, moeten deze systemen zijn afgestemd op de Europese accreditatieregelingen.

Via accreditatie of certificering door derde landen kan een instelling haar naamsbekendheid verbeteren; het is echter niet de bedoeling dat een en ander door de overheid wordt gefinancierd.

Hoewel deze alternatieven vanuit het oogpunt van de gevolgen en de verantwoordelijkheid van de lidstaat voor de kwaliteit van het onderwijs niet te vergelijken zijn, is het Comité ingenomen met de steun van de Commissie aan het invoeren en testen van „transnationale evaluaties en accreditaties van al dan niet gezamenlijk aangeboden studieprogramma's”, en aan de invoering van een Europese accreditatie „op terreinen als geneeskunde en techniek”, waardoor de veelbesproken „onderlinge erkenning” immers weer veel dichterbij komt.

3.2.7 Een van de in de verordening vervatte basisbeginselen is dat alle partijen moeten worden betrokken bij de kwaliteitsborgingsystemen.

Het Comité wijst erop dat de sociaal-economische partners met hun specifieke ervaring op methodologisch gebied een bijzonder nuttige rol kunnen spelen. De werkgevers- en werknemersorganisaties, die weten wat er leeft op de arbeidsmarkt, moeten samen met de andere rechtstreeks betrokkenen de kans krijgen actief mee te werken aan de systematische verbetering van de kwaliteit van het hoger onderwijs in Europa.

Brussel, 6 april 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 oprichting van een Europese groepering voor grensoverschrijdende samenwerking (EGGS)”

(COM(2004) 496 def. — 2004/0168 (COD))

(2005/C 255/15)

De Raad heeft op 8 november 2004 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig de bepalingen van art. 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap te raadplegen over voornoemd voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Economische en Monetaire Unie, economische en sociale samenhang”, die met de voorbereidende werkzaamheden terzake was belast, heeft haar advies op 18 maart 2005 goedgekeurd. Rapporteur was de heer NOLLET.

Het Comité heeft tijdens zijn op 6 en 7 april 2005 gehouden 416e zitting (vergadering van 6 april 2005) het volgende advies uitgebracht, dat met 118 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 6 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1 1 mei 2004 is een historische datum in de geschiedenis van Europa.

1.2 Na een lange voorbereidingsperiode hebben tien nieuwe landen zich bij de vijftien lidstaten van de Europese Unie gevoegd. Dit opent nieuwe mogelijkheden en vooruitzichten voor ontwikkeling. Maar de Europese instellingen zouden efficiënter kunnen zijn, indien zij dichterbij de burgers zouden staan en bij wat er op lokaal, regionaal en Europees niveau leeft. Om dit te bereiken moet meer aandacht worden besteed aan de kwaliteit van de communautaire wetgeving.

1.3 Teneinde de dialoog met de burgers te versterken is er dringend behoefte aan een nieuw rechtsinstrument voor grensoverschrijdende samenwerking. De ontwikkeling hiervan is een nieuwe uitdaging die niet uit de weg mag worden gegaan.

1.4 Op 14 juli 2004 heeft de Commissie een voorstel voor vijf nieuwe verordeningen goedgekeurd om de structuurfondsen en de bijbehorende instrumenten voor de periode 2007-2013 bij te sturen. Hieronder bevindt zich een voorstel voor een nieuwe verordening tot oprichting van een Europese groepering voor grensoverschrijdende samenwerking (EGGS).

1.5 Voor de Commissie is de EGGS een pragmatisch antwoord op een vraag van de lidstaten. Ze stelt een optioneel instrument voor dat de mogelijkheid biedt om op vrijwillige basis een structuur voor grensoverschrijdend beheer op te richten.

1.6 Dit betekent volgens de Commissie geen inbreuk op de bevoegdheden van de lidstaten. Deze blijven immers verantwoordelijk voor de besteding van de structuurfondsen.

1.7 De Commissie heeft bewust geen gedetailleerde regels voor een overeenkomst betreffende een EGGS opgesteld. Zo

beschikken de leden ervan over voldoende vrijheid om hun statuut te bepalen.

1.8 De lidstaten mogen van de Commissie ook verder gaan. De EGGS is namelijk facultatief.

1.9 Ten tijde van het opstellen van dit advies heeft de Commissie het EESC nog geen aanvullende nota over de juridische aspecten doen toekomen.

1.10 De Commissie heeft zich opzettelijk onthouden van een poging om met dit nieuwe instrument (de EGGS) tegelijkertijd fiscale aspecten te regelen. De EGGS zal de fiscale wetgeving volgen van een lidstaat naar keuze.

1.11 De Commissie streeft geen harmonisatie na, wat strookt met haar wens om geen al te gedetailleerde verordening op te stellen. *Het vraagstuk van de fiscale harmonisatie is in de werkgroep van het EESC niet besproken, maar dit standpunt van de Commissie komt niet tegemoet aan de wens om het beheer van grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden te vereenvoudigen.*

1.12 De Commissie wil niet het werk van de lidstaten overnemen en onderstreept dan ook dat de EGGS in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel is, en dat ook zal blijven.

1.13 Op grond van haar ervaring meent de Commissie dat het niet mogelijk is om een gedetailleerd model uit te werken.

1.14 Naar het oordeel van de Commissie oefenen ngo's geen overheidsgezag uit.

1.15 De Commissie heeft dus een minimumkader vastgelegd. Universiteiten kunnen bijvoorbeeld gebruikmaken van dit instrument.

1.16 De Commissie onderstreept dat ook zonder een EGGS aanspraak kan worden gemaakt op de structuurfondsen.

1.17 Volgens de Commissie heeft de voorgestelde verordening tot oprichting van een Europese groepering voor grensoverschrijdende samenwerking als groot voordeel dat zij al vanaf 2007 van kracht kan zijn. Het is immers niet nodig te wachten op aanpassingen van de wetgeving in de verschillende lidstaten.

1.18 Op 18 november 2004 heeft het Comité van de Regio's een advies uitgebracht dat grotendeels positief is. Toch werden ook enkele wijzigingsvoorstellen geformuleerd. Het CvdR stelt onder meer voor dat de benaming van het nieuwe rechtsinstrument wordt gewijzigd, en dat het de Europese vereniging voor trans-Europese samenwerking (EVTS) wordt genoemd i.p.v. Europese groepering voor grensoverschrijdende samenwerking (EGGS). Met deze benaming kan het rechtsinstrument worden gebruikt voor de transnationale en interregionale samenwerking zoals bedoeld in art. 1 van de voorgestelde verordening.

2. Algemene opmerkingen

2.1 Het EESC heeft kennisgenomen van het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van een Europese groepering voor grensoverschrijdende samenwerking (of, zoals het Comité van de Regio's voorstelt, van een Europese vereniging voor trans-Europese samenwerking (EVTS)).

2.2 In grote lijnen schaarst het EESC zich achter het voorstel voor een verordening en achter de beoogde doelstellingen.

2.3 Het Comité heeft kennisgenomen van de argumenten waarmee de Commissie een aantal keuzes motiveert, met name dat het oprichten van een EGGS niet verplicht wordt gesteld.

2.3.1 Een EGGS zal de grensoverschrijdende samenwerking gemakkelijken. O.a. geldtransacties worden eenvoudiger.

2.3.2 Bij een EGGS kunnen verschillende partners in meerdere landen betrokken zijn. Met name rekening houdend met de toename van het aantal land- en zee grenzen van de Gemeenschap ten gevolge van de uitbreiding, moet de versterking van de interregionale samenwerking in de Gemeenschap worden bevorderd.

2.3.3 De EGGS moet niet worden gezien als een beperking en staat verder doorgedreven samenwerkingsakkoorden geenszins in de weg. De EGGS komt niet in de plaats van EUREGIO.

2.4 Het EESC schaarst zich achter het initiatief van de Commissie om een nieuw rechtsinstrument in te voeren dat samenwerking bevordert. Deze bijkomende verordeningen zijn erop gericht de samenwerking in de praktijk te vergemakkelijken; helaas wordt niets expliciets gezegd over de deelname van de sociale partners en van andere betrokken maatschappelijke organisaties aan de toezichtsystemen.

2.5 De rechtsgrondslag blijft bovendien ambigu. Er is meer duidelijkheid nodig over de verhouding tussen het EFRO (art. 18) en de EGGS, vooral wanneer lidstaten de EGGS het beheer in handen geven.

2.6 Het EESC wil ook nagaan of de verplichtingen op het vlak van beheersplanning, controle en tenuitvoerlegging de lidstaten in staat stellen op een efficiënte manier samen te werken en lessen te trekken uit de programma's van Interreg. Van de uitgewerkte programmerings- en documentatieprocedures (voor de periode 2007-2013) zou gebruik moeten worden gemaakt om te zorgen voor betere inspraak van burgers, sociale partners en andere betrokken maatschappelijke organisaties. De uitvoeringsbepaling betreffende de bekendmaking van de operationele programma's (art. 12, lid 6 d) moet daarom tijdig worden opgesteld.

2.7 Het EESC is ervan overtuigd dat de EGGS een interessant instrument kan zijn voor grensoverschrijdende samenwerking en een oplossing kan bieden voor meerdere obstakels op nationaal niveau.

2.8 Toch vraagt het EESC zich af of de EGGS zal kunnen rekenen op erkenning waar het gaat om de financiële procedures en de nationale beheersinstanties.

2.9 De structuurfondsen moeten fungeren als hefboomen van een strategie die ten uitvoer moet worden gebracht door degenen die voor ontwikkeling moeten zorgen, en dit met zo veel mogelijk inspraak van de burgers. Aangezien de rol van lokale en regionale sociaal-economische actoren bij ontwikkeling algemeen wordt erkend, zou het interessant kunnen zijn om hen uitdrukkelijk bij de oprichting van een EGGS te betrekken.

2.10 Het EESC hecht het grootste belang aan grensoverschrijdende samenwerking. De Commissie zou de betrokken actoren een model moeten aanreiken (zelfs als de EGGS een facultatief instrument is). Zo'n model moet niet worden opgevat als een bijkomende belemmering, maar als een illustratie van goede praktijken en als een hulpmiddel bij de oprichting van een EGGS.

2.11 Het Comité wil erop wijzen dat een belangrijk punt niet aan bod komt in de ontwerpverordening, nl. het financieel beheer. De verordening betreffende de EGGS moet duidelijkheid verschaffen over het beheer van de Europese fondsen.

2.12 Opheldering op dit vlak betekent niet dat wat reeds is bepaald betreffende de financiële aansprakelijkheid van de lidstaten op de helling wordt gezet. Maar als de EGGS bedoeld is om tot vereenvoudiging te komen, dienen de procedures voor de verantwoording en het beheer van financiële rekeningen te worden versoepeld.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1 Teneinde meer duidelijkheid te scheppen, stelt het EESC de Commissie de volgende wijzigingen voor:

3.1.1 Artikel 1, lid 3:

De EGGS heeft tot doel de grensoverschrijdende samenwerking van de lidstaten, van de regionale en plaatselijke overheden, van de sociaal-economische actoren en van andere betrokken maatschappelijke organisaties te vergemakkelijken en te bevorderen om de economische, sociale en territoriale samenhang te versterken.

3.1.2 Artikel 2:

De EGGS kan zijn samengesteld uit lidstaten, regionale en plaatselijke overheden of andere plaatselijke openbare instanties, alsook sociaal-economische actoren en andere betrokken maatschappelijke organisaties, hierna „leden” genoemd.

3.1.3 Artikel 4, lid 5:

In de overeenkomst wordt vastgesteld welk recht toepasselijk is op de interpretatie en de toepassing ervan, met inachtneming van de Europese verordeningen en de bilaterale fiscale overeenkomsten van de lidstaten, in afwachting van een Europese fiscale harmonisatie.

Brussel, 6 april 2005

De Europese Commissie moet dit verduidelijken.

3.1.4 Artikel 5:

Bij het personeelsbeheer moet zo nauwkeurig mogelijk rekening worden gehouden met de plaats (of plaatsen) van de activiteiten, met de Europese verordeningen en de sociale en fiscale wetgeving die van toepassing is.

4. Conclusies

4.1 Het EESC is van mening dat de EGGS een noodzakelijk instrument is. Als de Commissie bovendien een technisch en juridisch referentiekader zou aanreiken, zal dit bijdragen tot betere communicatie en meer duidelijkheid. Het is belangrijk om onderscheid te maken tussen twee essentiële aspecten, nl. juridische aspecten enerzijds en strategische aspecten anderzijds.

4.2 Het EESC schaart zich achter de poging om een coherente oplossing te vinden voor de moeilijkheden die lidstaten, regio's en plaatselijke overheden ondervinden om acties op het gebied van grensoverschrijdende, transnationale en interregionale samenwerking tot stand te brengen en te beheren in het kader van de verschillende nationale rechtsstelsels en procedures.

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 algemene bepalingen met betrekking tot het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds”

(COM(2004) 492 def. — 2004/0163 (AVC))

(2005/C 255/16)

De Raad heeft op 21 december 2004 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag te raadplegen over voornoemd voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Economische en Monetaire Unie — economische en sociale samenhang”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 18 maart 2005 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Malosse.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 416e zitting van 6 en 7 april 2005 (vergadering van 6 april) het volgende advies uitgebracht, dat met 126 stemmen vóór en 3 stemmen tegen, bij 7 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1 Het Comité is al jarenlang een vurig pleitbezorger van een Europees beleid ter versterking van de „economische, sociale en territoriale samenhang”, zoals dat in het Grondwettelijk Verdrag wordt genoemd. Ook in zijn advies over de financiële vooruitzichten voor de periode 2007-2013⁽¹⁾ heeft het voor een dergelijk beleid gepleit. Zo heeft het er met name op aangedrongen het budget voor het structuurbeleid en het cohesiefonds op te trekken, o.m. om voldoende middelen voor de nieuwe en toekomstige lidstaten te kunnen uittrekken zonder de minder ontwikkelde „oude” lidstaten en regio's te kort te doen.

1.2 De voorgestelde verordening geeft de richting en de algemene contouren van het structuur- en cohesiebeleid voor de periode 2007-2013 aan. Daar de huidige programmeringsperiode nog volop aan de gang is, zijn vele maatregelen nog niet geëvalueerd en kunnen bijgevolg nog geen conclusies voor de toekomst worden getrokken. Zeker over de uitvoering van de structuurmaatregelen in de nieuwe lidstaten kan nog niet veel worden gezegd.

1.2.1 De verordening is dan ook niet meer dan een technisch en financieel raamwerk, waarbinnen alleen een aantal fundamentele beginselen zijn vastgelegd. Hoe een en ander concreet aangepakt en gefinancierd moet worden, moet nog worden bepaald. Daarover moet nog uitgebreid overleg worden gevoerd, met name tussen de lidstaten onderling. In dit verband zij erop gewezen dat de Unie er in 2007 twee nieuwe lidstaten bij krijgt die het cohesiebeleid hard nodig zullen hebben om hun sociaal-economische problemen uit de wereld te kunnen helpen (Bulgarije en Roemenië).

1.3 De Commissie wil de grondbeginselen van het cohesiebeleid — programmering, partnerschap, cofinanciering en evaluatie — handhaven, maar is van plan de nationale en lokale overheden een grotere verantwoordelijkheid te geven, de procedures te vereenvoudigen en „duidelijke en strengere” toezichtmechanismen in te stellen.

1.4 De afgelopen vier jaar heeft het Comité maar liefst 12 adviezen⁽²⁾, met meer dan 70 eigen voorstellen, over de toekomst van het cohesiebeleid uitgebracht, waaronder een verkennend advies over de toepassing van het partnerschapsbeginsel⁽³⁾ (opgesteld op verzoek van de Commissie) en een verkennend advies over de cohesieproblematiek⁽⁴⁾ (uitgebracht op verzoek van het voorzitterschap van de Raad in de aanloop naar de informele bijeenkomst van de „cohesieministers”, op 20 oktober 2003 in Rome). In deze beide documenten heeft het een aantal vaak zeer vernieuwende voorstellen gedaan die de werking van het cohesiebeleid kunnen verbeteren.

1.5 Over het geheel genomen zijn deze voorstellen — die met betrekking tot de cruciale partnerschapsproblematiek buiten beschouwing gelaten — door de Commissie goed ontvangen. Meer dan de helft (39 van de 70) is door de

⁽²⁾ *Het Europees beleid voor grensoverschrijdende samenwerking en de ervaringen met het INTERREG-programma*, PB C 155 van 29 mei 2001, blz. 12;

Tweede verslag over de economische en sociale samenhang, PB C 193 van 7 augustus 2001, blz. 70;

De toekomst van het cohesiebeleid in het licht van de komende uitbreiding en de overschakeling op de kenniseconomie, PB C 241 van 7 oktober 2002, blz. 66;

De toekomstige strategie voor de ultraperifere regio's van de Europese Unie, PB C 221 van 17 september 2002, blz. 37;

De toekomst van berggebieden in de EU, PB C 61 van 14 maart 2003, blz. 113;

De economische en sociale samenhang en het EU-beleid op de andere terreinen, PB C 10 van 14 januari 2004, blz. 92;

De programmering van de bijstandsverlening uit de Structuurfondsen in de periode 2000-2006: een eerste beoordeling van het initiatief Urban, PB C 133 van 6 juni 2003, blz. 53;

Tweede voortgangsverslag over de economische en sociale cohesie, PB C 234 van 30 september 2003, blz. 45;

Het partnerschap voor de uitvoering van de Structuurfondsen, PB C 10 van 14 januari 2004, blz. 21;

Economische en sociale samenhang: concurrentievermogen van de regio's, governance en samenwerking, PB C 10 van 14 januari 2004, blz. 88;

Metropolitane gebieden: sociaal-economische gevolgen voor de toekomst van Europa, PB C 302 van 7 december 2004, blz. 101;

Derde verslag over de economische en sociale cohesie - nieuw partnerschap voor samenwerking: convergentie, concurrentievermogen en samenwerking, PB C 302 van 7 december 2004, blz. 60

⁽³⁾ *Het partnerschap voor de uitvoering van de Structuurfondsen*, PB C 10 van 14 januari 2004, blz. 21

⁽⁴⁾ *Economische en sociale samenhang: concurrentievermogen van de regio's, governance en samenwerking*, PB C 10 van 14 januari 2004, blz. 88

⁽¹⁾ PB C 74 van 23 maart 2005, blz. 32

Commissie overgenomen en in een aantal gevallen (8) heeft de Commissie de regels van het cohesiebeleid aangepast in de geest van de aanbevelingen van het Comité. De overgrote meerderheid van de voorstellen (47) is dus door de Commissie op de een of andere manier overgenomen.

2. Het cohesiebeleid en de uitbreiding

2.1 De vorming van een machtig blok

2.1.1 Sinds de toetreding van de tien nieuwe lidstaten is de Unie met haar 455 miljoen inwoners het op twee na volkrijkste blok ter wereld. Zij ligt nog ver achter bij China en India, maar zij heeft wel heel wat meer inwoners dan de Verenigde Staten (300 miljoen) en Rusland (140 miljoen). Met een BBP van 10 biljoen euro neemt zij een derde van de wereldproductie en een vijfde van de wereldhandel voor haar rekening en is zij bijgevolg een potentiële grootmacht.

2.1.2 Hoewel minder ontwikkeld dan de „oude” kunnen de nieuwe lidstaten met hun economische dynamiek (gemiddelde groei in 2003: 3,6 %, tegenover 0,4 % voor het Europa van 15) de economische ontwikkeling en dynamiek van de Unie als geheel alleen maar vergroten.

2.2 Nieuwe uitdagingen in het verschiep

2.2.1 Zoals elke ingrijpende verandering gaat de uitbreiding onvermijdelijk institutionele, politieke en budgettaire aanpassingen noodzakelijk maken. Dat was trouwens ook al het geval bij de uitbreidingsrondes in 1973 (Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk), 1981/1986 (Griekenland, Portugal en Spanje), 1989 (hereniging van Duitsland) en 1995 (Finland, Oostenrijk en Zweden).

2.2.2 De huidige uitbreidingsronde, die zich van alle vorige onderscheidt door haar omvang en het lage economische ontwikkelingsniveau van de nieuwe lidstaten, confronteert de Unie met een aantal specifieke problemen.

2.3 Dynamische grenzen

Nu de Unie in geografisch, cultureel, religieus en historisch opzicht steeds heterogener wordt, is het idee van onbetwistbare en onaantastbare grenzen volledig achterhaald. Met de toetreding van Bulgarije en Roemenië — en op langere termijn wellicht ook Kroatië en Turkije, en misschien nog andere landen — zal het meer dan ooit noodzakelijk zijn de interne coherentie van de Unie te vergroten, zij het met respect voor eenieders eigenheid.

2.4 Economische verschillen

2.4.1 Het gemiddelde inkomen per capita van de tien nieuwe lidstaten, uitgedrukt in koopkrachtpariteiten, bedraagt minder dan 76 % van dat van de 15 oude lidstaten. Het inkomen per capita van de twee landen die in 2007 toetreden (Bulgarije en Roemenië) ligt zelfs nog een stuk lager: minder dan 30 %. In de discussies over begrotingsaangelegenheden, en met name in het debat over de financiële vooruitzichten, dient met deze situatie rekening te worden gehouden.

2.4.2 Ook in de nieuwe structuurfondsen- en cohesiefondsregeling moet met dit gegeven rekening worden gehouden. De Commissie moet over voldoende middelen kunnen beschikken om een duurzaam financieel beleid te voeren, in het belang van de Unie als zodanig maar ook van de lidstaten. De beperking van de steun tot maximaal 4 % van het nationale BBP is zowel vanuit het oogpunt van economische efficiëntie als vanuit rechtvaardigheidsoverwegingen een goede zaak, maar de integratie van de nieuwe lidstaten doet de ontwikkelingsverschillen binnen het „oude” Europa niet verdwijnen. Een beleid ter versterking van de economische, sociale en territoriale samenhang dient dan ook de hele Unie te bestrijken en met voldoende middelen te worden ondersteund.

2.5 Een tegenstrijdig beeld

2.5.1 Het staat buiten kijf dat de EU-steun de ontwikkelingsverschillen tussen de lidstaten aanzienlijk heeft helpen terugdringen. Niettemin is het duidelijk dat het cohesiebeleid tal van tekortkomingen vertoont en aan een ingrijpende hervorming toe is.

— *Doelstelling 1.* De steunverlening in het kader van doelstelling 1 heeft over het geheel genomen de ontwikkelingsverschillen tussen de lidstaten en de regio's sterk helpen terugdringen, maar *binnen* de lidstaten zijn de regionale verschillen in sommige gevallen nog steeds zeer groot, waaruit blijkt hoe moeilijk het is om een cohesiebeleid op te zetten dat *overall* goede resultaten oplevert. Overigens is de afname van de verschillen tussen de lidstaten onderling het gevolg van het gecombineerde effect van macro-economische en structuurmaatregelen, terwijl ontwikkelingsverschillen *binnen* een lidstaat nagenoeg alleen met behulp van structuurmaatregelen kunnen worden weggewerkt. Gebleken is evenwel dat de EU-steun voor dergelijke structuurmaatregelen niet altijd terecht is gekomen waar hij werkelijk een hefboomeffect teweeg had kunnen brengen. Ter verklaring van dit relatieve echec wordt vaak gewezen op het feit dat het maatschappelijk middenveld nog te weinig inspraak krijgt, laat staan een actieve rol krijgt toebedeeld. Het gaat hier om een fundamenteel probleem, dat in de nieuwe lidstaten nog duidelijker naar voren komt dan in de oude.

— *Doelstelling 2.* Ook via doelstelling 2 hebben tal van regio's EU-steun gekregen, wat de zichtbaarheid van de Unie ten goede is gekomen. Daarbij is nauw samengewerkt met de sociaal-economische kringen, zij het niet overal op dezelfde manier. Doelstelling 2 is vooral bekritiseerd vanwege de geringe omvang van de steunbedragen.

- *Doelstelling 3.* De middelen in het kader van doelstelling 3 zijn vooral gebruikt voor cofinanciering van nationale maatregelen. Minpunten waren in dit geval het gebrek aan toegevoegde waarde en de geringe zichtbaarheid van de Unie.
- *Communautaire initiatieven en innovatieve acties.* Onderlinge contacten en technische assistentie hebben, ondanks de veel te logge bureaucratische procedures, een onmiskenbare toegevoegde waarde opgeleverd.
- *Cohesiefonds.* Samen met de doelstelling-1-steun heeft het cohesiefonds een vaak doorslaggevende rol gespeeld in de financiering van zware investeringen.

2.6 De les: het roer moet drastisch om

2.6.1 Gebleken is dat de economische impact van de structuurfondsen sterk wordt bepaald door de aard van de maatregel en dat de structuurfondsen zeker geen wondermiddel zijn: zij zijn geen garantie voor economische ontwikkeling en hoge groeicijfers, maar slechts een middel om het bedrijfsleven in achtergebleven landen en regio's een steuntje in de rug te geven. Belangrijk is echter dat de prioriteiten goed met de lokale actoren worden doorgesproken. Anders bestaat namelijk het gevaar dat de steun slechts tijdelijk soelaas biedt terwijl de natuurlijke handicaps of structurele problemen van de betrokken regio's structurele oplossingen vereisen. De structuurfondsen moeten de economische actoren in staat stellen om, samen met de lokale bevolking, de ontwikkelingsstrategie van hun land of regio ten uitvoer te leggen. Daarom zou een aanzienlijk deel van de beschikbare middelen moeten worden gereserveerd voor innoverende acties ter ondersteuning van de capaciteitsopbouw op lokaal niveau, met als uiteindelijke doel de aantrekkingskracht en het concurrentievermogen van achtergebleven regio's te versterken. De Unie komt daarbij de cruciale taak toe de uitwisseling van positieve ervaringen te stimuleren.

2.6.2 De hervorming van het cohesiebeleid moet zorgen voor een beter evenwicht tussen investeringen in essentiële infrastructuurvoorzieningen en investeringen in menselijk kapitaal. Hoewel laatstgenoemde investeringen van cruciaal belang zijn om het ontwikkelingspotentieel van achtergebleven regio's verder te ontwikkelen, wordt hiervoor nog te weinig steun verleend.

2.6.3 Wil men bereiken dat de burgers een ambitieuzer en meer op de specifieke behoeften van achtergebleven regio's toegesneden cohesiebeleid accepteren en ook bereid zijn er hun schouders onder te zetten, dan is het absoluut noodzakelijk om meer aandacht te schenken aan de kwaliteit en de efficiëntie van dat beleid.

2.7 Profiel van het nieuwe cohesiebeleid

2.7.1 Het nieuwe cohesiebeleid moet enerzijds de territoriale samenhang van de uitgebreide Unie helpen versterken en anderzijds de Unie beter in staat stellen haar drie grote doelstel-

lingen te realiseren, nl. het uitbouwen van een concurrerende kenniseconomie, het realiseren van volledige werkgelegenheid en het overschakelen op een duurzamer ontwikkelingsmodel.

3. De nieuwe verordening: bescheiden middelen voor het realiseren van een ambitieus doel

3.1 De nieuwe „doelstellingen”

3.1.1 De nieuwe doelstelling 1 („convergentie”) is een combinatie van de huidige doelstelling 1 en het cohesiefonds. Via deze doelstelling zal ook overgangssteun worden verleend aan regio's die de dupe zijn van het zgn. „statistische effect” van de uitbreiding.

3.1.1.1 Betrokken regio's: regio's waarvan het BBP per inwoner minder dan 75 % van het EU-gemiddelde bedraagt, lidstaten waarvan het bruto nationaal inkomen minder dan 90 % van het EU-gemiddelde bedraagt (de zgn. „cohesielanden”), regio's die momenteel doelstelling-1-steun krijgen maar in de nieuwe regeling hun doelstelling-1-status verliezen als gevolg van het statistische effect, en ultraperifere regio's (waarvoor het Commissievoorstel in een „aanvullende toewijzing” voorziet).

3.1.1.2 Toegewezen budget: 78 % van het in de financiële vooruitzichten voorgestelde budget voor het cohesiebeleid, uit te geven via het EFRO, het ESF en het cohesiefonds.

3.1.1.3 Werkingsfeer:

- EFRO: O&O, innovatie en ondernemerschap, informatie-maatschappij (ontwikkeling van inhoud, diensten en toepassingen op lokaal niveau), milieu, toerisme, energie, directe investeringsubsidies voor kleine en middelgrote bedrijven die een bijdrage leveren aan het scheppen en instandhouden van arbeidsplaatsen;

- ESF: bevordering van het aanpassingsvermogen van bedrijven en werknemers, verbetering van de investeringen in menselijk kapitaal;

- cohesiefonds: trans-Europese vervoersnetwerken, milieubescherming, projecten op het gebied van duurzame ontwikkeling en projecten met een milieu-inslag.

3.1.2 De nieuwe doelstelling 2 („regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid”) is een combinatie van de huidige doelstellingen 2 (regio's met structurele problemen) en 3 (werkgelegenheid en opleiding).

3.1.2.1 Doel:

- verbeteren van het regionale concurrentievermogen door middel van regionale programma's (te financieren via het EFRO), of meer concreet: ondersteunen van stedelijke en plattelandsgebieden met structurele problemen en regio's met structurele en natuurlijke handicaps, zoals met name dunbevolkte gebieden en eilanden;

— bevorderen van de werkgelegenheid door middel van nationale programma's (te financieren via het ESF), of meer concreet: ondersteunen van beleidsmaatregelen met betrekking tot zaken als volledige werkgelegenheid, arbeidskwaliteit en -productiviteit, en sociale insluiting.

Deze doelstelling sluit aan bij de strategie van Lissabon, die erop gericht is meer werkgelegenheid te scheppen, economische hervormingen door te voeren, de sociale samenhang te versterken en duurzame ontwikkeling te bevorderen, een en ander binnen het kader van een op kennis gebaseerde economie.

3.1.2.2 Betrokken regio's: alle regio's buiten de nieuwe doelstelling 1.

3.1.2.3 Toegewezen budget: 18 % van het in de financiële vooruitzichten voorgestelde budget voor het cohesiebeleid, gelijkmatig te verdelen over de twee onderdelen.

3.1.2.4 Werkingssfeer:

— EFRO: innovatie en kenniseconomie, toegang tot vervoers- en telecommunicatiediensten van algemeen belang, toegankelijkheid van vervoers- en telecommunicatiediensten voor kleine en middelgrote ondernemingen, milieu en risicopreventie;

— ESF: bevordering van het aanpassingsvermogen van bedrijven en werknemers.

3.1.3 De nieuwe doelstelling 3 („territoriale samenwerking”) heeft tot doel de interregionale en Europese samenwerking te stimuleren. Zij komt in de plaats van het communautair initiatief Interreg.

3.1.3.1 Betrokken regio's: zullen door de lidstaten en de regio's worden voorgesteld op basis van de 13 huidige samenwerkingsgebieden van het CI Interreg IIIB en vervolgens door de Commissie, samen met de lidstaten en de regio's, definitief worden aangewezen. In aanmerking komende activiteiten: dezelfde soorten activiteiten als onder Interreg IIIB, met speciale aandacht voor de prioriteiten van Lissabon en Göteborg, alsmede ondersteuning van interregionale samenwerkingsnetwerken. De nieuwe doelstelling 3 bestrijkt het hele grondgebied van de Unie.

3.1.3.2 Toegewezen budget: zo'n 4 % van het in de financiële vooruitzichten voorgestelde budget voor het cohesiebeleid, uit te geven via het EFRO.

3.1.3.3 Werkingssfeer:

— grensoverschrijdende samenwerking: bevordering van het ondernemerschap, uitbouw van het MKB, stimulering van het toerisme en doorbreking van het isolement door het verbeteren van de toegang tot de vervoers-, informatie- en communicatiediensten en -netwerken;

— transnationale samenwerking: verbetering van de toegankelijkheid en bevordering van onderzoek en technologische ontwikkeling;

— netwerken van interregionale samenwerking: innovatie en kenniseconomie, milieu en risicopreventie, stedelijke dimensie.

3.2 Naar een integrale aanpak van het cohesiebeleid

3.2.1 Het cohesiebeleid heeft tot doel „de harmonische ontwikkeling van de Gemeenschap in haar geheel te bevorderen”, met name door „de verschillen tussen de ontwikkelingsniveaus van de onderscheiden regio's te verkleinen”. Vanwege zijn specifieke karakter is dit beleid een prioritair onderhandelings-thema, met name bij de nieuwe begrotingsonderhandelingen.

3.2.2 Voor de nieuwe en toekomstige lidstaten, waarvan de economische en infrastructurele achterstand genoegzaam bekend is, is het cohesiebeleid van cruciaal belang. Het is dan ook niet meer dan logisch dat deze landen al meteen bij hun toetreding cohesiesteun hebben gekregen cq. zullen krijgen.

3.2.3 Ook voor de „oude” lidstaten is het cohesiebeleid van groot belang, in de eerste plaats vanwege het wegvallen van de scheidslijn tussen doelstelling 1 en cohesiefonds, maar ook omdat sommige van de huidige cohesiefondsregio's nog steeds sterk achterop liggen, wat niet wegneemt dat zij hun status van cohesiefondsregio dreigen te verliezen.

3.2.3.1 Uit het derde cohesieverslag blijkt dat de ontwikkelingsverschillen *tussen* de lidstaten zijn afgenomen, maar dat de verschillen *binnen* de lidstaten nog steeds even groot zijn als voorheen en in sommige landen zelfs nog groter zijn geworden, wat duidelijk wijst op het bestaan van structurele en natuurlijke handicaps. Door de sterke concentratie van de economische bedrijvigheid zouden deze verschillen zonder het structuur- en het cohesiebeleid nog groter zijn geweest.

3.2.4 Om het maatschappelijk draagvlak voor het Europese integratieproces te vergroten lijkt het wenselijk alle EU-regio's onder het cohesiebeleid te laten vallen. Het cohesiefonds is een belangrijk beleidsinstrument van de Unie, want het fungeert als een soort communicatiekanaal tussen de Unie en haar burgers. Vele burgers ervaren de Unie als een soort „regelneef” die ver van hen afstaat. De Brusselse geldstromen kunnen de Unie een concreter gezicht geven.

3.2.5 Met de goedkeuring van het Grondwettelijk Verdrag is het versterken van de territoriale samenhang een van de hoofd-doelstellingen van het EU-beleid geworden. Het structuurbeleid, waarmee de Unie deze doelstelling moet trachten te realiseren, moet dan ook door alle lidstaten worden „gevoed”, zowel met financiële middelen (op grond van de Europese solidariteitsgedachte) als met ideeën, *know-how* en projecten. Op die manier vergroten de structurele maatregelen de zichtbaarheid van

„Europa” en zorgen zij voor een stuk „Europese” toegevoegde waarde, niet vanwege de ingezette financiële middelen, maar vanwege de gemeenschappelijke strategieën, de uitwisselingen, de samenwerking en de kennisoverdracht.

3.3 Versterking van de rol van de sociaal-economische kringen

3.3.1 Het Comité stelt vast dat de Commissie geen gehoor heeft gegeven aan de aanbevelingen uit zijn verkennend advies over de toepassing van het partnerschapsbeginsel in het structuurbeleid⁽⁵⁾, waarin het pleit voor een aantal vernieuwingen die de invloed van de sociaal-economische kringen moeten vergroten (stemrecht in voorbereidings- en toezichtcomités, technische ondersteuning, strenge criteria voor de partners-electie, duidelijkere omschrijving van de rol van de toezichtcomités). Het vindt het voorstel van de Commissie verbazend zwak, gelet op het feit dat zij had toegezegd meer aandacht te zullen besteden aan de toepassing van het partnerschapsbeginsel. Het betreurt dat de Commissie niet meer politieke wil heeft kunnen opbrengen, terwijl de efficiëntie van het cohesiebeleid juist staat of valt met de manier waarop de sociaal-economische kringen en de andere betrokken middenveldorganisaties bij een en ander worden betrokken. Deze leemte is onverenigbaar met het in het Grondwettelijk Verdrag verankerde beginsel van de participatiedemocratie. De Commissie heeft een kans gemist om beter aan de verwachtingen van het maatschappelijk middenveld te voldoen en zo de kloof tussen de instellingen en de burgers te verkleinen. In regio's waar er al wél sprake is van nauw overleg met de sociaal-economische kringen (b.v. in Noord-Ierland) is duidelijk gebleken dat dit de kwaliteit en de efficiëntie ten goede komt. Daarom zou de Commissie de toepassing van het partnerschapsbeginsel hoger in haar vaandel moeten plaatsen.

3.3.1.1 Het Comité stelt vast dat er vanuit het maatschappelijk middenveld, met name in de nieuwe lidstaten, steeds meer klachten komen over het feit dat de sociaal-economische kringen te weinig bij het structuur- en cohesiebeleid worden betrokken. Het vindt dit een verontrustende zaak omdat een dergelijke aanfluiting van het partnerschapsbeginsel afbreuk doet aan de zichtbaarheid, de transparantie en de efficiëntie van het beleid. Het pleit dan ook voor de oprichting van nationale en regionale Sociaal-Economische Raden of daarmee te vergelijken instellingen, die dan zelf een transparant en open consultatie- en toezichtproces kunnen organiseren.

3.3.1.2 De Commissie rept met geen woord over de naleving van het partnerschapsbeginsel hoewel dit een van de grondbeginselen van het structuurbeleid is. Door het ontbreken van duidelijke regels en voorschriften, zowel op communautair als op nationaal niveau, zijn de sociaal-economische kringen en de andere betrokken middenveldorganisaties in sommige beleidsfasen niet vertegenwoordigd.

3.3.1.3 De Commissie schenkt te weinig aandacht aan capaciteitsopbouw (lokale en regionale overheden, maatschappelijke organisaties en andere sociaal-economische actoren). Hoewel in

het Witboek over de Europese *governance*⁽⁶⁾ duidelijk wordt gewezen op de cruciale rol van het maatschappelijk middenveld, wordt in de EFRO- en de LEADER-verordening alleen melding gemaakt van het versterken van de bestuurlijke slagkracht. Het Comité dringt er daarom op aan dat ieder programma uitdrukkelijk voorziet in *capacity building*-maatregelen ten behoeve van de lokale en regionale sociaal-economische organisaties. Het pleit in dit verband voor generalisering van de regeling die in de ESF-verordening wordt voorgesteld, zij het met hogere percentages (geen 2 %, maar minstens 5 % van het budget van ieder programma). Ook zou uitdrukkelijk moeten worden vermeld dat sociaal-economische organisaties technische assistentie kunnen krijgen (art. 43).

3.3.1.4 Volgens het Comité wordt de kwaliteit van cohesiebeleid voornamelijk bepaald door de manier waarop het partnerschapsbeginsel in praktijk wordt gebracht. Het verzoekt de Commissie een verslag over de toepassing van dit beginsel op te stellen, en het is bereid zijn steentje daaraan bij te dragen door zijn oor te luisteren te leggen bij de diverse maatschappelijke organisaties. Verder doet het een oproep aan het Europees Parlement om de nieuwe verordeningen te beoordelen in het licht van de voorgestelde partnerschapsregeling, een regeling die zoals gezegd weinig voorstelt en duidelijk laat zien dat het partnerschapsbeginsel geen hoge prioriteit geniet.

3.4 Herziening van de prioriteiten van de Unie

3.4.1 Het Comité vindt het positief dat de Commissie het cohesiebeleid wil afstemmen op de strategische doelstellingen van de Unie, en met name op de processen van Cardiff, Luxemburg, Lissabon en Göteborg. Het is evenwel van oordeel dat in de discussie over de prioriteiten van het beleid ook aandacht moet worden geschonken aan de afspraken in het Europees Handvest voor kleine bedrijven en de — in Barcelona bevestigde — principes inzake de kwaliteit van publieke diensten. Het is voorstander van bindende richtsnoeren, die moeten worden gebaseerd op de beleidsprioriteiten van de Unie en in overleg met de lidstaten, het Comité van de Regio's en het Europees Economisch en Sociaal Comité moeten worden opgesteld.

3.4.2 Het zou graag zien dat deze richtsnoeren nader worden gespecificeerd en dat duidelijker en beter herkenbare prioriteiten worden gesteld, zoals: verbetering van onderwijs en opleiding, uitbouw van de kennismaatschappij en bevordering van duurzame ontwikkeling.

3.4.3 Alleen een goede basisinfrastructuur kan achtergebleven regio's in staat stellen hun achterstand weg te werken. Het gaat daarbij niet alleen om een goede vervoersinfrastructuur, maar ook om onderwijs- en onderzoekscentra en degelijke milieuvoorzieningen.

3.4.4 De Unie dient regio's met natuurlijke handicaps permanent te ondersteunen om hun dezelfde kansen te geven als andere gebieden en zo de regionale verschillen binnen de Unie weg te werken.

⁽⁵⁾ Het partnerschap voor de uitvoering van de Structuurfondsen, PB C 10 van 14 januari 2004, blz. 21

⁽⁶⁾ Europese Governance – een Witboek, COM(2001) 428 def.

3.4.5 Wat de toekenning van overheidssteun aan bedrijven betreft, is het Comité van oordeel dat moet worden vermeden dat een en ander tot concurrentiedistorties leidt. Het stelt vast dat dergelijke steun doorgaans niet veel zoden aan de dijk zet door het feit dat hij meestal veel te lang op zich laat wachten. Het is dan ook van mening dat meer nadruk zou moeten worden gelegd op het scheppen van gunstige voorwaarden voor de oprichting en uitbouw van bedrijven (opleiding, infrastructuur, collectieve acties). Onder voorbehoud van het bovenstaande vindt het Comité het een goede zaak dat prioriteit zal worden gegeven aan de ontwikkeling van kleine en middelgrote bedrijven en dat de steunontvangende bedrijven er voortaan toe zullen worden verplicht de desbetreffende vestiging gedurende zeven jaar te handhaven op de plaats waar de gesubsidieerde investering heeft plaatsgehadt.

3.4.6 Het Comité wijst erop dat het voor de lokale ontwikkeling én voor het realiseren van de doelstellingen van Lissabon van groot belang is de onderzoeks- en innovatiecapaciteit en de onderwijs- en opleidingsstelsels verder uit te bouwen. In de conclusies van de Top van Lissabon wordt trouwens uitdrukkelijk gepleit voor een versterking van de onderwijsstelsels, incl. het stelsel van permanente beroepsopleiding.

3.4.7 Het cohesiebeleid moet er ook op gericht zijn de gezondheidszorgvoorzieningen in de meest achteropgeraakte regio's te verbeteren en een bijdrage te leveren aan de strijd tegen sociale uitsluiting. De Unie kan daarbij voor extra toegevoegde waarde zorgen door de verspreiding van succesvolle methoden te bevorderen. Bij dit alles dient speciale aandacht te worden geschonken aan de situatie van gemarginaliseerde bevolkingsgroepen, zoals migranten of etnische minderheden die geen werk hebben en geen toegang hebben tot onderwijs. In plaats van subsidies te verlenen — wat zelden echt zoden aan de dijk zet — kan de Unie zich beter inzetten voor de verspreiding van methoden die hun deugdelijkheid hebben bewezen.

3.4.8 Het Comité dringt erop aan dat bij alle structuurfondsenmaatregelen het non-discriminatiebeginsel wordt gehanteerd en erop wordt toegezien dat geen extra barrières voor gehandicapten worden gecreëerd. Aangezien de structuurfondsen een bij uitstek geschikt instrument zijn om sociale uitsluiting en discriminatie van gehandicapten tegen te gaan, moeten de Commissie en de lidstaten ervoor zorgen dat deze fondsen worden gebruikt als een economisch instrument om:

- beter te voorzien in de vraag naar arbeid en de arbeidsparticipatie te vergroten;
- de sociale insluiting te bevorderen en discriminatie tegen te gaan;
- hervormingen door te voeren op het vlak van de werkgelegenheid, met name ten behoeve van gehandicapten.

3.4.8.1 De Commissie heeft onvoldoende rekening gehouden met sociale aspecten. De structuurfondsen, en met name het ESF, moeten niet alleen worden gebruikt om de werkgelegenheid te bevorderen, maar ook om de Europese strategie inzake sociale insluiting te realiseren. Daarom moet de steunverlening onder meer gericht zijn op het scheppen van arbeidsplaatsen met een uitgesproken „sociale” inslag.

3.4.9 Een andere toe te voegen prioriteit is het bevorderen van het benutten van het eigen ontwikkelingspotentieel, wat een zeer goede kennis van de mogelijkheden van het betrokken gebied vereist, die alleen met de hulp van alle lokale actoren kan worden verkregen. Speciale aandacht verdient in dit verband de situatie van metropolitane gebieden, waarover het Comité onlangs een initiatiefadvies heeft uitgebracht (7).

3.4.10 Belangrijk is ook dat de verordening voorziet in een regeling die het uitproberen van innovatieve benaderingen en oplossingen stimuleert. De Unie dient alles in het werk te stellen om innovatieve benaderingen van de (economische, sociale en territoriale) cohesieproblematiek te stimuleren en er zo voor te zorgen dat de op lokaal, regionaal, nationaal en internationaal niveau opgezette en ten uitvoer gelegde maatregelen een stuk „Europese” toegevoegde waarde bieden.

3.5 Aanpassing van de methoden aan de Europese dynamiek

3.5.1 De structuurfondsenprocedures zijn in de loop der jaren steeds verfijnder en complexer geworden, met alle gevolgen van dien voor de zichtbaarheid en toegankelijkheid van de steun. Ook de steunverlening aan de kandidaat-lidstaten bleek aan dit euvel te lijden. Eenvoud, kortere lijnen en adequate termijnen zijn bij de uitwerking, de uitvoering en het beheer van de structuurfondsenprojecten van cruciaal belang.

3.5.2 De procedures zijn dus aan een drastische vereenvoudiging toe, te meer daar sommige lidstaten er ook nog eens hun eigen regels op nahouden, wat de nodige problemen met zich meebrengt — problemen die soms, met name bij grensoverschrijdende of transnationale maatregelen, onoverkomelijk zijn. Het Comité heeft dan ook ernstige bezwaren tegen het voorstel van de Commissie om de keuze van de selectiecriteria aan de lidstaten zelf over te laten — behalve dan bij doelstelling 3, mits de betrokken lidstaten de gekozen criteria ter goedkeuring aan de Commissie voorleggen. Het vraagt zich af welke beweegredenen hieraan ten grondslag liggen. Ter wille van de coherentie pleit het ervoor dat in de hele Unie dezelfde selectiecriteria worden gehanteerd.

3.5.3 **Keuze van de regio's.** Het Comité is er absoluut niet over te spreken dat de Commissie de lidstaten zelf wil laten bepalen welke regio's structuurfondsensteun moeten krijgen. Het is van oordeel dat de Commissie en de lidstaten daar samen over moeten beslissen. Met name bij de selectie van regio's met structurele en natuurlijke handicaps ziet het een belangrijke rol weggelegd voor de Commissie, die erop moet toezien dat alle regio's met dergelijke problemen op gelijke voet worden behandeld. Het zou bijvoorbeeld niet normaal zijn dat een eiland door „zijn” lidstaat als steunbehoevend wordt aangemerkt,

(7) *Metropolitane gebieden: sociaal-economische gevolgen voor de toekomst van Europa*, PB C 302 van 7 december 2004, blz. 101

terwijl een buureiland met vergelijkbare handicaps door zijn lidstaat niet als steunbehoevend wordt beschouwd. De burgers zouden zich in zo'n geval terecht vragen stellen over de Europese dimensie en de coherentie van dergelijke besluiten.

3.5.4 Keuze van de prioriteiten. Er is nog een andere reden waarom de rol van de Unie moet worden versterkt: de structuurfondsen kunnen dan namelijk worden ingezet als een soort „hefboom” om de prioriteiten van de Unie — zoals de tenuitvoerlegging van de strategie van Lissabon en de uitbouw van de trans-Europese netwerken — sneller te realiseren.

3.5.4.1 De Unie dient steeds op haar hoede te zijn voor het altijd dreigende gevaar van een renationalisatie van het structuurfondsbeleid. De tenuitvoerlegging van de structurele maatregelen mag in geen geval de Europese dimensie verzwakken, maar dient deze juist te versterken.

3.5.4.2 De doelstellingen van de nieuwe structuurfondsenregeling zijn zeer ambitieus. Zij bestrijken een heel scala aan werkerterreinen — onderzoek, innovatie, onderwijs, informatie-maatschappij, vervoer, milieu... — en de Commissie stelt geen prioritering voor. Het gevaar is dan ook niet denkbeeldig dat het „programma” niet afgewerkt zal kunnen worden, mede als gevolg van het feit dat de beschikbare middelen weleens ontoereikend zouden kunnen zijn om in alle behoeften te voorzien.

3.5.4.3 Het Comité is van oordeel dat in de verordening uitdrukkelijker moet worden gewezen op de noodzaak prioriteiten vast te stellen, zowel wat de doelstellingen als wat de inhoud van de diverse maatregelen betreft. Dit aspect wordt in de specifieke adviezen over elk fonds nader uitgewerkt.

3.5.5 Samenwerking tussen lidstaten, regio's en maatschappelijk middenveld. Het Comité betreurt dat de voorgestelde regeling de lidstaten meer dan voorheen aanzet om hun eigen weg te gaan. Er wordt te weinig gewezen op de mogelijkheden tot samenwerking, terwijl samenwerking juist een cruciale factor is in de strategie van Lissabon (innovatie, onderwijs, grote netwerken, verspreiding van kennis). De nieuwe regeling zou dan ook meer stimulansen en faciliteiten moeten bieden om de grensoverschrijdende en transnationale samenwerking te stimuleren.

3.5.5.1 Het Comité is van oordeel dat er dringend een uniform EU-instrument ter bevordering van de samenwerking tussen regio's en lidstaten moet komen. Het kan de oprichting van de „Europese groepering voor grensoverschrijdende samenwerking” (EGGS) dan ook alleen maar toejuichen.

3.5.5.2 Men kan zich evenwel afvragen of deze regeling, die uitsluitend is bedoeld om *grensoverschrijdende* samenwerking te stimuleren, niet nader moet worden toegelicht, met name wat de regels voor het beheer van de projecten bij de diverse soorten samenwerking betreft. Dit aspect komt in het advies over de EGGG uitvoeriger aan de orde.

3.5.6 Samenwerking tussen publieke en particuliere sector. Het Comité heeft in zijn verkennend advies *Het partnerschap voor de uitvoering van de Structuurfondsen* nauwere samen-

werking tussen overheid en particuliere sector bepleit omdat dit de legitimiteit, de coördinatie, de efficiëntie, de transparantie en daarmee uiteindelijk ook het welslagen van de projecten ten goede komt. Het maakt zich dan ook zorgen over het effect van de voorgestelde wijzigingen in de cofinancieringsregeling. Als alleen overheidsuitgaven in aanmerking komen voor cofinanciering, zoals de Commissie voorstelt, zal de particuliere sector op den duur minder belangstelling gaan tonen en uiteindelijk misschien zelfs helemaal afhaken, terwijl het juist de bedoeling is de particuliere sector nauwer bij een en ander te betrekken. Het Comité dringt er dan ook op aan dat de Commissie eerst een impactanalyse uitvoert en dat hoedanook een uitzondering wordt gemaakt voor technische assistentie ten behoeve van de sociaal-economische kringen. De EU-steun mag in geen geval worden gekoppeld aan de steun van de nationale overheden, maar moet gebaseerd zijn op de middelen die de betrokken organisaties zelf inzetten.

3.5.7 Eén enkel Fonds. In de 35^e overweging van de ontwerpverordening staat te lezen dat „de programmering en het beheer van de Structuurfondsen moeten worden vereenvoudigd door te bepalen dat de operationele programma's hetzij uit het EFRO hetzij uit het ESF worden gefinancierd”. Deze wijziging maakt het beheer van de programma's eenvoudiger, maar het valt nog te bezien of zij ook de coördinatie en de zichtbaarheid van de steunverlening ten goede komt. Eén enkel fonds voor het hele cohesiebeleid ware nog beter geweest, maar de Commissie denkt daar kennelijk anders over.

3.5.8 Nationaal strategisch kader. De Commissie stelt voor dat de Raad vóór het begin van de nieuwe programmeringsperiode, na raadpleging van het Europees Parlement, een algemeen strategisch document voor het cohesiebeleid goedkeurt. De bedoeling is dat elke lidstaat op basis daarvan een „nationaal kaderdocument” over zijn ontwikkelingsstrategie opstelt en dit aan de Commissie voorlegt. Het Comité dringt erop aan dat de Commissie daarbij voor de nodige coördinatie zorgt en de lidstaten ertoe aanzet de doelstellingen van hun respectieve strategische documenten op elkaar af te stemmen zodat een en ander resulteert in een coherente actie rond gemeenschappelijke thema's. Er moet naar worden gestreefd om uit deze nationale strategieën een beleidsstrategie met een Europese dimensie te distilleren, met name waar het gaat om grensoverschrijdende samenwerking.

3.5.9 Toezichtcomité. Het Comité is tégen het facultatief stellen van de deelname van een vertegenwoordiger van de Commissie aan de werkzaamheden van de toezichtcomités. Het is van mening dat er juist naar moet worden gestreefd de zichtbaarheid van de Unie te vergroten en de rol van de toezichtcomités te versterken in plaats van deze comités te verzwakken door het invoeren van een extra procedure. Bovendien zou het voorstel van de Commissie tot gevolg hebben dat de sociaal-economische kringen en de andere betrokken middenveldorganisaties helemaal alleen staan tegenover de nationale overheden, terwijl van de Commissie juist wordt verwacht dat zij als „hoedster” van het partnerschapsbeginsel optreedt.

3.5.10 Additionaliteit. Het Comité is vóór het additionaliteitsbeginsel, mits dit op een flexibele manier wordt toegepast, d.w.z. niet per project maar per doelstelling en per programma.

3.5.11 Differentiatie van de steunpercentages. Het Comité vindt het goed dat de steunpercentages worden gedifferentieerd naar gelang van de geografische handicaps van de diverse regio's. Het is zelfs van oordeel dat zou moeten worden voorzien in de mogelijkheid om regio's met meer dan één handicap (b.v. dunbevolkte eilanden met plattelands- en/of berggebieden) méér steun toe te kennen dan andere. Het wijst erop dat dergelijke dunbevolkte regio's vanwege hun permanente natuurlijke handicaps altijd onder de prioritaire doelstellingen van het structuurbeleid zullen vallen. In een eerder advies heeft het in dit verband het volgende verklaard: „In de vormgeving van het regionale beleid en het plattelandsontwikkelingsbeleid moet hiermee rekening worden gehouden, met name door een hoger cofinancieringspercentage voor te stellen.”⁽⁸⁾.

3.5.12 Verbetering van de efficiëntie van het gedecentraliseerde beheer. Het Comité is van oordeel dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het structuurbeleid niet steeds aan de nationale en lokale overheden mag worden overgelaten. Het vindt dit niet alleen riskant, maar bovendien ook nadelig voor de zichtbaarheid van de communautaire actie. Het stelt voor om uitvoerende agentschappen op te richten, met name in de kandidaat-lidstaten, en deze met tijdelijke opdrachten te belasten, zoals het bijeenbrengen en verspreiden van informatie over positieve ervaringen en succesvolle methoden. Er moet hoe dan ook iets gebeuren om het EU-optreden zichtbaarder en herkenbaarder te maken. De aanwezigheid van EU-vertegenwoordigers of namens de Unie optredende lokale instanties komt de zichtbaarheid van de Unie meer ten goede dan een informatiebord met de symbolen of acronyemen van de ingezette fondsen, aangezien de meeste burgers deze niet eens kennen.

3.5.13 Veelvuldiger gebruik van globale subsidies. Het Comité stelt met voldoening vast dat de Commissie met „globale subsidies” voor organisaties in het veld wil blijven werken — een bijzonder geschikte methode voor met name acties ten behoeve van micro-ondernemingen — en dat zij gehoor heeft gegeven aan zijn aanbeveling om de desbetreffende regels te versoepelen. Het betreurt evenwel dat zij niet is ingegaan op zijn voorstel om voor dit instrument minstens 15 % van de beschikbare middelen te reserveren, hoewel de efficiëntie ervan buiten kijf staat. Het dringt er dan ook nogmaals op aan een minimumdrempel van 15 % in te voeren.

3.5.14 De Unie dient overal waar mogelijk haar zichtbaarheid te vergroten om haar optreden een Europese dimensie te geven. Om de efficiëntie van haar cohesiebeleid te verbeteren moet zij, door middel van Europese partnerschappen, haar prioriteiten en werkmethoden steeds verder trachten te verfijnen. Niet de omvang van de verleende steun, maar wel het stellen van de juiste prioriteiten en het kiezen van de juiste aanpak zijn bepalend voor het welslagen van het cohesiebeleid. Solidariteit heeft alleen zin als zij gepaard gaat met samenwerking.

3.5.15 Evaluatie. Het Comité wijst erop dat bij de evaluatie van de programma's meer naar de kwaliteit van de programma's (de impact ervan) dan naar boekhoudkundige en administratieve aspecten (zoals nu het geval is) moet worden gekeken. Bovendien is het van oordeel dat ook het maatschappelijk middenveld bij de evaluaties moet worden betrokken.

3.5.16 In de ontwerpverordening wordt bepaald dat de lidstaten „de menselijke hulpbronnen en financiële middelen ter beschikking stellen die voor het maken van de evaluaties nodig zijn” en „in het kader van de convergentiedoelstelling een evaluatieplan opstellen om het beheer van de operationele programma's en de evaluatiecapaciteit ervan te verbeteren” (art. 46, lid 1). Het Comité heeft er geen bezwaar tegen dat de Commissie het toezicht op de uitvoering van de programma's aan de lidstaten overlaat, maar vindt wel dat zij zich het recht moet blijven voorbehouden permanent toezicht uit te oefenen op de manier waarop de lidstaten de structuurfondsen- en cohesiefondsmiddelen gebruiken. Aangezien de ervaring heeft geleerd dat een en ander niet altijd verloopt zoals het hoort, is het zo goed als zeker dat, als de Commissie het toezicht op het gebruik van de toegewezen middelen volledig uit handen zou geven, situaties zouden ontstaan waarvan iedereen nadeel zou ondervinden.

3.5.17 Annulatie van niet-uitgegeven middelen. Het Comité heeft zijn twijfels over het nut van de zgn. „n+2 regel”, die inhoudt dat door de Commissie toegewezen middelen worden gedecommitteerd als zij twee jaar na dato nog niet zijn uitgegeven. Gebleken is dat nationale overheden nogal eens geneigd zijn deze regel te omzeilen door — vaak met medeweten van de Commissie — inderhaast zomaar wat projecten op te zetten, zonder aandacht te schenken aan de kwaliteit ervan. Het Comité is van oordeel dat de Commissie alle projecten zonder uitzondering nauwgezet dient te toetsen aan de vastgelegde doelstellingen en erop moet toezien dat niet binnen de gestelde termijn uitgegeven middelen een andere bestemming krijgen. In ieder geval moet worden vermeden dat lidstaten de hun toegewezen middelen in allerijl opgebruiken om te voorkomen dat zij door de Commissie worden gedecommitteerd.

3.5.18 Uit diverse verslagen van de Europese Rekenkamer blijkt overigens dat de lidstaten het vaak moeilijk hebben om de hun toegewezen middelen op een adequate manier te gebruiken. Nu de Unie alle zeilen gaat bijzetten om de ontwikkelingsachterstand van haar nieuwe lidstaten weg te werken, moet hiermee rekening worden gehouden en moet waar nodig worden bijgestuurd.

3.5.19 Instelling van een auditautoriteit. De ontwerpverordening voorziet in een versterking van het controleapparaat, dat voortaan uit drie in plaats van twee instanties zal bestaan: een beheersautoriteit (art. 59), een certificeringsautoriteit (art. 60) en een auditautoriteit (art. 61). De nieuwe auditautoriteit heeft onder meer als taak een auditstrategie op de stellen: „(De auditautoriteit dient) binnen zes maanden na de goedkeuring van het operationele programma de Commissie een auditstrategie voor te leggen die betrekking heeft op de instanties die de (...) audits zullen uitvoeren, de te volgen methode (en) de methode voor de monsterneming voor de audits (...)”. Bovendien moet zij ieder jaar voor elk operationeel programma een advies opstellen dat inhoudelijk nauw aansluit bij de af te geven geldigheidsverklaring: „(De auditautoriteit dient) bij de afsluiting

⁽⁸⁾ De tweede pijler van het GLB: mogelijke aanpassingen van het plattelandsontwikkelingsbeleid (follow-up van de Conferentie van Salzburg), PB C 302 van 7 december 2004, blz. 53

van het operationele programma een verklaring af te geven met een beoordeling van de geldigheid van de aanvraag voor de betaling van het eindsaldo (...); deze verklaring gaat vergezeld van het laatste controleverslag.". Het Comité dringt er nogmaals op aan dat de controle- en auditinstanties niet alleen naar kwantiteit maar ook naar kwaliteit kijken. Verder betreurt het dat de Commissie er de voorkeur aan geeft *nationale* auditinstanties in te schakelen, waarmee zij eens te meer te kennen geeft dat zij een deel van haar verantwoordelijkheden uit handen wil geven. Het kijkt uit naar het advies van de Europese Rekenkamer en wat de nieuwe auditregeling betreft vestigt het er de aandacht op dat het graag bij dit onderdeel van het controleproces betrokken wil worden.

4. Kwaliteits- en prestatiereserve en reserve voor onvoorziene uitgaven

4.1 Het Comité staat volledig achter deze voorstellen, die nauw aansluiten bij wat het zélf in zijn verkennend advies

Brussel, 6 april 2005

Economische en sociale samenhang: concurrentievermogen van de regio's, governance en samenwerking ⁽⁹⁾ heeft voorgesteld. Het is evenwel van oordeel dat deze bepalingen nader moeten worden uitgewerkt en toegelicht, uitgaande van zijn eigen aanbevelingen dienaangaande.

- Wat de kwaliteits- en prestatiereserve betreft pleit het ervoor om niet alleen kwantitatieve of administratieve criteria te hanteren, maar ook te kijken naar de economische en sociale impact van de verkregen resultaten. Daarbij dient ook, zoals aanbevolen door de heer Kok, te worden nagegaan hoe het staat met de tenuitvoerlegging van de strategie van Lissabon.
- Wat de reserve voor onvoorziene uitgaven aangaat kan het Comité zich bij het Commissievoorstel aansluiten mits de verordening uitdrukkelijk voorziet in een rol voor de sociaal-economische kringen. In dit verband dringt het erop aan dat de beschikbare middelen bij voorrang worden gebruikt voor het ondervangen van de sociaal-economische gevolgen van de grote ontwikkelingen in onze hedendaagse samenleving (uitbreiding, globalisering, invoering van nieuwe technologieën...).

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

⁽⁹⁾ PB C 10 van 14 januari 2004, blz. 88, par. 3.8.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van de Raad tot oprichting van het Cohesiefonds”

(COM(2004) 494 def. — 2004/0166 (AVC))

(2005/C 255/17)

De Raad heeft op 1 december 2004 besloten, overeenkomstig de bepalingen van art. 262 van het EG-Verdrag, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over voornoemd voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Economische en monetaire unie — economische en sociale samenhang”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies goedgekeurd op 18 maart 2005. Rapporteur was de heer **Silva**.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 416e zitting van 6 en 7 april 2005 (vergadering van 6 april) het volgende advies uitgebracht, dat werd goedgekeurd met 121 stemmen voor, bij 10 onthoudingen:

1. Inleiding — Ontstaan en voornaamste doelstellingen van het Cohesiefonds

1.1 Overeenkomstig het Verdrag van Maastricht werd in 1993 een cohesiefinancieringsinstrument opgericht, de voorloper van het Cohesiefonds dat officieel werd ingesteld bij Verordening 1164/94 van 16 mei 1994 ⁽¹⁾, later gewijzigd bij de Verordeningen 1264 en 1265/99, beide van 21 juni ⁽²⁾.

1.2 Begunstigden van het Cohesiefonds waren de lidstaten waarvan het bruto nationaal product minder dan 90 % van het gemiddelde voor de Gemeenschap bedroeg — een percentage dat sinds de wijziging van 1999 elke drie jaar opnieuw wordt berekend. Dit hield in dat slechts vier landen in aanmerking kwamen voor steun uit het Fonds, te weten de drie landen van de tweede uitbreiding van de EU, Griekenland, Spanje en Portugal, en Ierland.

1.3 Overeenkomstig Verordening 1164/94 draagt het Cohesiefonds bij aan de versterking van de economische en sociale samenhang in de Gemeenschap door steun te verlenen aan projecten op de volgende gebieden:

- milieu;
- trans-Europese vervoersinfrastructuurnetwerken;
- voorbereidende studies en technische ondersteuningsmaatregelen voor projecten die voor bijstand in aanmerking komen.

2. De invloed van het Cohesiefonds van de oprichting tot nu

2.1 De bijdrage van de structuurfondsen, en i.h.b. het Cohesiefonds, aan de verwezenlijking van de **convergentiedoelstelling** in de vier cohesielanden, is niet alleen duidelijk zichtbaar maar ook meetbaar.

2.2 Een voorbeeld. De dichtheid van het netwerk van snelwegen in deze lidstaten lag in 1991 circa 20 % onder het communautaire gemiddelde, terwijl het daar in 2001 al met 10 % bovenuit steeg ⁽³⁾.

2.3 De vooruitgang op het gebied van vervoersinfrastructuur is evenwel niet overal even spectaculair. Bekijken we de modernisering van het spoorvervoer en de dichtheid van het spoorwegennet, dan halen de vier cohesielanden niet meer dan 55 % van het communautaire gemiddelde.

2.4 Investerings in vervoersinfrastructuur waarbij gebruik is gemaakt van de steun van het Cohesiefonds hebben de aantrekkingskracht van de begunstigde regio's sterk vergroot. Zo kennen die regio's een toename van de economische activiteit, met alle gunstige gevolgen vandien, o.m. een stijging van de productiviteit en van het reële inkomen van de bevolking.

2.5 Recente studies wijzen erop dat de steun van de structuurfondsen in het algemeen, en van het Cohesiefonds in het bijzonder, ook een sterke aantrekkingskracht kan uitoefenen op bedrijven die in hoofdzaak gericht zijn op O&O, wat overigens de duurzame groei in de hele Europese ruimte ten goede komt.

2.6 In de periode 1994 — 2001 ligt de stijging van het BBP per inwoner in de vier cohesielanden (gemiddeld 3 % in reële termen) ruim 1 % hoger dan de gemiddelde jaarlijkse stijging in de EU ⁽⁴⁾.

3. Het nieuwe voorstel voor een verordening van de Raad betreffende het Cohesiefonds, ingediend door de Commissie in 2004 — Algemene opmerkingen

3.1 Met de uitbreiding van de Europese Unie op 1 mei 2004 is het aantal lidstaten gestegen van 15 tot 25 (27, met de verwachte toetreding op korte termijn van Bulgarije en Roemenië, die ook steun zullen krijgen uit het Cohesiefonds). Dit betekent dat de mechanismen die worden ingezet voor de verwezenlijking van **de drie hoofddoelstellingen van de structuurfondsen, te weten convergentie, regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid, en Europese territoriale samenwerking**, zowel kwalitatief — de afbakening van prioriteiten — als kwantitatief — het budget — onder de loep moeten worden genomen.

⁽¹⁾ PB L 130 van 25-05-1994, blz. 1

⁽²⁾ PB L 161 van 26-06-1999, blz. 57

⁽³⁾ Mededeling van de Commissie over het derde verslag over de economische en sociale samenhang (COM(2004) 107 def.

⁽⁴⁾ idem

3.2 Dit geldt des te meer nu de gelijktijdige toetreding van tien nieuwe lidstaten, met een BBP dat lager ligt dan in het Europa van de vijftien, de realisatie van convergentie — een gemeenschappelijke doelstelling van het Cohesiefonds, het EFRO en het EFS — nog bemoeilijkt.

3.3 Vandaar dat de Commissie nagenoeg 264 miljard euro (78 % van het totale budget voor de Europese ontwikkelingsprogramma's) uittrekt voor de convergentiedoelstelling; 63 miljard daarvan is bestemd voor het Cohesiefonds. In vergelijking met het budget voor het Cohesiefonds voor de periode 2000-2006 — 18 miljard euro — betekent dit een enorme stijging.

3.4 In het licht van deze nieuwe situatie is het Comité bijzonder ingenomen met het initiatief van de Commissie om voor de periode 2007-2013 een nieuwe verordening voor de structuurfondsen uit te werken, zodat het Europese cohesiebeleid een nieuw juridisch kader krijgt.

3.5 De lidstaten die in het kader van de herziening van de structuurfondsenverordening voor bovengenoemde periode steun zullen krijgen uit het Cohesiefonds, zijn — volgens de meest recente statistieken — Griekenland, Portugal en de tien nieuwe lidstaten. Na hun toetreding zullen ook Bulgarije en Roemenië in aanmerking komen voor steun.

3.6 Ook staat het Comité achter de keuze van de Commissie om zich in dit voorstel voor een verordening betreffende het Cohesiefonds, die in de plaats komt van Verordening (EG) nr. 1194/94 van de Raad, te beperken tot de hoofddoelstellingen en de voornaamste bepalingen inzake toepassing en toegang. Alle aspecten die verband houden met de werking van het fonds — basisbeginselen, omschrijving van de taken en verdeling daarvan tussen de lidstaten en de Commissie, regels voor financieel beheer en regels voor audit en controle — zullen worden behandeld in de algemene verordening die van toepassing is op alle structuurfondsen.

3.7 De herziene bepalingen inzake het Cohesiefonds liggen in de lijn van **het vernieuwde communautaire cohesiebeleid dat is toegespitst op een beperkt aantal prioriteiten, die aansluiten bij de verbintenissen en de strategieën van Lissabon (2000)** — een meer concurrerende en op kennis en sociale samenhang gestoelde economie — **en Göteborg (2001)** — meer aandacht voor milieubescherming en de verwezenlijking van een duurzaam ontwikkelingsmodel.

4. Het nieuwe voorstel voor een verordening van de Raad m.b.t. het Cohesiefonds, ingediend door de Commissie in 2004 — Bijzondere opmerkingen

4.1 De uniformisering van de regels en procedures van de structuurfondsen moet worden beschouwd als een maatregel in het kader van goed beheer. Positief is bv. de bepaling dat de steun uit het Cohesiefonds, die traditioneel bedoeld is voor grote investeringen, moet worden gekoppeld aan EFRO-steun, waarmee wordt afgeweken van de regel dat elk programma slechts uit één fonds steun ontvangt. Deze uniformisering houdt evenwel in dat ook voor het Cohesiefonds bepaalde regels zullen gaan gelden waarbij het Comité ernstige bedenkingen heeft.

4.2 Zo plaatst het Comité vraagtekens bij het nut van de regel „n+2”, die voor het eerst ook voor het Cohesiefonds zou gaan gelden. Dit wordt overigens in algemene zin ook al opgemerkt in het advies van het Comité over het voorstel voor een verordening van de Raad houdende algemene bepalingen inzake de structuurfondsen ⁽⁵⁾.

4.3 Wel stelt het Comité tot zijn tevredenheid vast dat **lid 1 van artikel 1** het Cohesiefonds — dat ten doel heeft de samenhang in de EU te versterken — gericht is op de versterking van de economische, de sociale én de **territoriale** samenhang. Zo zal steun worden verleend aan regio's met een BBP per capita dat minder dan 75 % van het communautaire gemiddelde (EU-25) bedraagt.

4.4 Het belang van het aspect territoriale samenhang blijkt m.n. uit het feit dat de uitbreiding van de EU van 15 tot 25 lidstaten de gemiddelde rijkdom per hoofd van de bevolking met nagenoeg 12,5 % heeft doen slinken, en er tegelijk toe heeft geleid dat nu 25 % (tegenover 20 % vóór de uitbreiding) van de bevolking in regio's met een ontwikkelingsachterstand leeft.

4.5 **Van de bevolking uit de tien in 2004 toegetreden nieuwe lidstaten leeft 92 % in regio's waar het BBP per capita lager ligt dan 75 % van het communautaire gemiddelde (EU-25) ⁽⁶⁾.**

4.6 De versterking van de samenhang van de Unie wordt in het voorstel voor een verordening opgevat als onderdeel van een algemene strategie ter **bevordering van duurzame ontwikkeling**.

4.6.1 In **artikel 2, lid 3**, worden hiervan concrete voorbeelden gegeven:

- acties op het gebied van milieu, gericht op energie-efficiëntie en hernieuwbare energiebronnen;
- acties op het gebied van vervoer, gericht op o.m. spoorvervoer, vervoer via de binnenwateren en over zee, multimodaal vervoer en schoon stadsvervoer.

4.7 Voorts wijst het Comité op het nut van een efficiënte ondersteuning van investeringen in rationeel verbruik van traditionele energiebronnen en maatregelen om het aandeel van hernieuwbare energiebronnen te vergroten, om zo de afhankelijkheid van de cohesielanden op energiegebied te verminderen — een kwestie waaraan de Commissie enigszins voorbij gaat. Op dit moment importeren de cohesielanden zowat 80 % van de energie die ze verbruiken, hoewel de nieuwe lidstaten duidelijk minder afhankelijk zijn van andere landen.

4.8 De eerder genoemde voorbeelden mogen evenwel niet doen vergeten dat duurzame ontwikkeling in de Unie onmogelijk is als niet ook aandacht wordt besteed aan samenhang van het platteland. Ook acties ter bevordering van de cohesie van het platteland zouden in aanmerking moeten komen voor steun uit het Cohesiefonds, zonder dat daarom wordt geraakt aan de steun uit andere structuurfondsen in het kader van de GLB-doelstellingen.

⁽⁵⁾ CESE 389/2005

⁽⁶⁾ Mededeling van de Commissie over het derde verslag over de economische en sociale samenhang, COM(2004) 107 def.

4.9 Sanering van de begroting is vanzelfsprekend essentieel voor convergentie en een sterkere groei van de Europese economie. Toch vraagt het Comité zich af of de voorwaarde i.v.m. een buitensporig overheidstekort wel zo strikt dient te worden toegepast als de Commissie in **artikel 4** voorstelt.

4.10 **Een dergelijke strikte interpretatie zou een efficiënt gebruik van de middelen van het Cohesiefonds wel eens in de weg kunnen staan.** De steun wordt afhankelijk gesteld van het wegwerken van het overheidstekort, maar een te groot tekort kan juist verband houden met de inspanningen van de nationale overheid om de economische, sociale en territoriale verschillen weg te werken.

4.11 Dat de overheidsschuld van een bepaalde lidstaat binnen aanvaardbare grenzen blijft betekent niet noodzakelijk dat het land in kwestie er ook in geslaagd is de economische, sociale en territoriale verschillen weg te werken.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1 Het Comité is over het algemeen ingenomen met het nieuwe voorstel voor een verordening betreffende het Cohesiefonds en met de afstemming van de Cohesiefondsprocedures op de algemene bepalingen van de andere structuurfondsen.

5.2 Positief is ook de uitbreiding van het toepassingsgebied tot maatregelen die gericht zijn op de ontwikkeling van milieuvriendelijke infrastructuurvoorzieningen, zoals de financiering van schoon stadsvervoer.

5.3 Om de convergentiedoelstelling sneller en op een doeltreffendere manier te bereiken zou de Commissie er samen met de lidstaten op moeten toezien dat de middelen van het EFRO en het Cohesiefonds in de door de lidstaten voorgestelde operationele programma's efficiënt worden gecombineerd. Op die manier kunnen territoriale en nationale convergentie in de begunstigde lidstaten gelijke tred houden.

5.4 In het licht van de voordelen en de mogelijke nadelen van het stabiliteits- en convergentiepact verzoekt het Comité de Commissie om het nut van de voorwaarde inzake een buitensporig overheidstekort nauwgezet af te wegen tegen de doelstellingen van de steunlanden. De koppeling van de steun aan voorwaarden mag er immers niet toe leiden dat de middelen uit het Cohesiefonds moeilijk nog kunnen worden ingezet bij het streven naar convergentie.

5.5 Ten slotte dringt het Comité erop aan dat het Cohesiefonds meer middelen krijgt, iets waarvoor het ook al heeft gepleit in zijn advies over het voorstel voor een verordening van de Raad houdende algemene bepalingen inzake de structuurfondsen (⁷). De geplande reële verhoging van de middelen valt immers volledig in het niet bij het grote aantal landen dat na de laatste uitbreiding in aanmerking komt voor steun.

Brussel, 6 april 2005

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

(⁷) CESE 389/2005

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

(COM(2004) 495 def. — 2004/0167 (COD))

(2005/C 255/18)

De Raad heeft op 21 december 2004 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag te raadplegen over voornoemd voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Economische en Monetaire Unie — economische en sociale samenhang”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 18 maart 2005 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Matousek.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 416e zitting van 6 en 7 april 2005 (vergadering van 6 april) het volgende advies uitgebracht, dat met 123 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 4 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1 Dit advies is opgesteld in het kader van de discussie over het voorstel voor een nieuwe algemene structuurfondsenverordening⁽¹⁾ en moet ook worden gezien tegen de achtergrond van de adviezen over het Cohesiefonds⁽²⁾, de „Europese groepering voor grensoverschrijdende samenwerking” (EGGS), het Europees Sociaal Fonds (ESF)⁽³⁾ en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO)⁽⁴⁾.

1.2 In het advies wordt ingegaan op het effect van de veranderingen in de wereldeconomie, van de sterk toegenomen internationale concurrentie en van de uitdagingen waarvoor de Europese Unie zich ziet gesteld. Uitgangspunt is dat de Unie alles in het werk dient te stellen om op het internationale toneel de rol te spelen die zij voor zichzelf ziet weggelegd. Dit betekent dat zij op korte of middellange termijn alle zeilen moet bijzetten om het ontwikkelingsniveau van haar nieuwe lidstaten, die een integrerend deel uitmaken van de Europese economie en de Europese samenleving, op te krikken. Dit houdt o.m. in dat zij beter gebruik moet maken van de „verborgen kracht” van haar regionale structuren en dat zij sneller vooruitgang moet zien te boeken op weg naar een reële economische convergentie, wat de Europese economie als zodanig alleen maar ten goede kan komen. Vandaar de steeds belangrijker rol van het cohesiebeleid, waarvan het instrumentarium doelgericht moet worden ingezet om in achtergebleven regio's een duurzaam ontwikkelingsproces op gang te brengen en het op kwaliteit gebaseerde Europees sociaal model ingang te doen vinden.

2. Samenvatting

2.1 Het advies begint met een korte beschrijving van de uitdagingen waarmee het Europese structuur- en cohesiebeleid wordt geconfronteerd, vergezeld van een aantal algemene opmerkingen over en een samenvatting van de voorgestelde verordening.

2.2 In het afsluitende hoofdstuk worden de afzonderlijke artikelen van de verordening nader onder de loep genomen. Het Comité vindt het een goede zaak dat de Commissie voor een brede aanpak heeft gekozen. In de onderstaande paragrafen worden zijn voornaamste conclusies kort samengevat.

2.2.1 Het stelt tot zijn voldoening vast dat het de bedoeling is de EFRO-steun te reserveren voor de prioriteiten die zijn vastgesteld door de Europese Raad van Lissabon en Göteborg.

2.2.2 Er zouden ook subsidies moeten kunnen worden verleend voor huisvestings- en renovatieprojecten in het kader van stadsvernieuwings- en ontwikkelingsprogramma's.

2.2.3 Bevordering van onderzoek en technologische ontwikkeling, innovatie en ondernemerschap moet een hoge prioriteit krijgen, met name om de ontwikkeling van het midden- en kleinbedrijf te stimuleren.

2.2.4 Ook het bevorderen van duurzaam toerisme, openbaar vervoer en vernieuwbare energie is van groot belang.

2.2.5 De innovatieproblematiek moet vanuit een breed perspectief worden benaderd, met steun voor zowel de ontwikkeling als de verspreiding van informatie- en communicatietechnologie.

2.2.6 Het Comité staat volledig achter de voorstellen ten behoeve van de Europese territoriale samenwerking, een aspect dat z.i. nog méér aandacht zou moeten krijgen.

2.2.7 De regeling voor steden en stedelijke agglomeraties zou er ook uitdrukkelijk op gericht moeten zijn de samenwerking tussen Europese steden te stimuleren.

2.2.8 In plattelandsgebieden moet de EFRO-steun ook worden gebruikt om het diversificatieproces te bevorderen.

2.2.9 De nieuwe regeling moet er nadrukkelijk op gericht zijn de uitvoering van integrale convergentieprogramma's mogelijk te maken in ultraperifere regio's, gebieden met natuurlijke handicaps en eilanden (incl. kleine eilandstaten) die met specifieke problemen te kampen hebben.

⁽¹⁾ COM(2004) 492 def. — 2004/0163 (AVC), CESE 389/2005

⁽²⁾ COM(2004) 494 def. — 2004/0166 (AVC), CESE 390/2005

⁽³⁾ COM(2004) 493 def. — 2004/0165 (COD), CESE 250/2005

⁽⁴⁾ COM(2004) 490 def. — 2004/0161 (CNS), CESE 251/2005

3. Algemene opmerkingen

3.1 De Europese Commissie vestigt in haar derde cohesie-verslag ⁽⁵⁾ de aandacht op twee uitdagingen waarvoor de Unie zich ziet gesteld, nl. het verkleinen van de regionale verschillen en de integratie van de nieuwe lidstaten. Zij wijst in dit verband op:

- het geringe aantal deelnemers aan vervolgoopleidingen in minder welvarende regio's, met name in de nieuwe lidstaten;
- de grote verschillen qua O&O-uitgaven;
- de aanhoudende verschillen wat het gebruik van informatie- en communicatietechnologie betreft;
- het belang van hoge economische groeicijfers, met name in de nieuwe lidstaten;
- het onevenredig grote aandeel van economisch sterkere regio's in de totale DBI-stroom naar de Unie;
- het achterblijven van de participatiegraad bij de doelstellingen van de strategie van Lissabon.

3.2 Het Comité heeft over dit verslag een gunstig advies uitgebracht, waarin het erop wijst dat er „ondanks de positieve rol van de structuurfondsen (...) nog altijd enorme verschillen op het gebied van de welvaart en van economische prestaties (bestaan)”. Het erkent dat „de interne markt door de uitbreiding aanzienlijk zal toenemen en nieuwe kansen met zich mee zal brengen”, maar waarschuwt er tevens voor dat „de verschillen tussen de regio's (...) met de toetreding van de nieuwe landen (...) alleen maar groter zullen worden” ⁽⁶⁾.

3.3 Deze ontwikkeling kan alleen worden omgeboogen door hervormingen door te voeren om de specifieke problemen als gevolg van de uitbreiding op een adequate manier te kunnen aanpakken en om de doelstellingen van de strategie van Lissabon — een groter concurrentievermogen, meer en betere banen, sociale insluiting en een duurzaam milieu — te kunnen realiseren. Het Comité dringt erop aan dat dit uitdrukkelijk in de verordening wordt vermeld en dat de onder de diverse doelstellingen opgesomde activiteiten worden beschouwd als een „menu” of een verzameling instrumenten waarvan de regio's en de lidstaten gebruik kunnen maken om programma's op te stellen die de groeicijfers over een langere periode moeten opstuwten en het concurrentievermogen moeten versterken.

3.4 Zoals reeds in de inleiding is gezegd, hangt dit advies nauw samen met het advies over de algemene structuurfondsenverordening ⁽⁷⁾, waarin het Comité een versterking van de rol van de sociaal-economische kringen bespleit ⁽⁸⁾. Het is van oordeel dat de sociaal-economische kringen en andere betrokken middenveldorganisaties in alle fasen bij de uitwerking en uitvoering van de programma's moeten worden betrokken en als volwaardige partners aan de werkzaamheden van de toezichtcomités moeten kunnen deelnemen. Het dringt er ook op aan dat de Commissie meer aandacht besteedt aan de totstandkoming van effectieve partnerschappen. Het is van mening dat respect voor de besluiten van dergelijke partnerschappen de efficiëntie alleen maar ten goede kan komen.

⁽⁵⁾ *Third report on economic and social cohesion - A new partnership for cohesion*, COM(2004) 107 final

⁽⁶⁾ *Advies over het Derde verslag over de economische en sociale cohesie*, PB C 302 van 7 december 2004, blz. 60

⁽⁷⁾ CESE 389/2005

⁽⁸⁾ CESE 389/2005, par. 3.3

Voorts pleit het nog voor een herziening van de communautaire prioriteiten ⁽⁹⁾ om de problemen in verband met de uitbreiding op een adequate manier aan te pakken. Het onderhavige advies moet worden gezien tegen de achtergrond van deze nieuwe prioriteiten, althans voor zover deze raakvlakken hebben met de EFRO-problematiek. Het Comité heeft er in zijn algemene advies al op gewezen dat de doelstellingen van het cohesiebeleid alleen kunnen worden gerealiseerd als er voldoende middelen voor worden uitgetrokken. Ten slotte wil het nog een aantal specifieke problemen onder de aandacht brengen, die zowel de „oude” als de „nieuwe” lidstaten betreffen.

3.4.1 Een eerste probleem is de geringe omvang van het budget en de noodzaak van een optimale allocatie van de beschikbare middelen, gelet op de absorptiecapaciteit van de nieuwe lidstaten en van extreem arme regio's en gebieden (cofinanciering).

3.4.2 Een tweede probleem is het zgn. „statistische effect” en de toekenning van overgangssteun aan regio's die hiervan de dupe zijn, een zaak die momenteel alleen nog maar in de oude lidstaten speelt, maar waarmee na de uitbreiding in 2007 ook nieuwe lidstaten geconfronteerd kunnen worden.

3.4.3 Een derde, hiermee samenhangend, probleem is de kwestie van de berekening van „prestatie-indicatoren” (zoals het BBP). Afhankelijk van de gekozen methode bestaat de kans dat ook nieuwe lidstaten te horen zullen krijgen dat zij niet in aanmerking komen voor EU-steun, en met name EFRO-steun. Hoewel slechts voor de periode 2000-2002 volledige regionale statistieken beschikbaar zijn, kan men ervan uitgaan dat een en ander problemen kan opleveren in regio's waarvan het aandeel in het BBP van de Unie afneemt.

3.5 Het Comité heeft nog andere adviezen uitgebracht of in voorbereiding waarin bepaalde aspecten van het EU-beleid vanuit een regionaal of cohesieperspectief worden benaderd, o.m. adviezen over onderwerpen als economisch beleid, structurele veranderingen en industriële reconversie, O&O en innovatie, ontwikkeling van het toerisme, problemen van stedelijke agglomeraties, infrastructuur, ultraperifere regio's en regio's met specifieke handicaps, enz. Sommige van deze adviezen zouden moeten worden bijgewerkt in het licht van de nieuwe situatie die met de recente uitbreiding in oostelijke richting is ontstaan. De recente uitbreiding brengt immers heel andere kansen en problemen met zich mee dan de vorige uitbreidingen.

4. Samenvatting van de voorgestelde verordening

4.1 In de voorgestelde verordening worden de taken van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling uiteengezet.

4.2 De Unie gaat via het EFRO bijdragen in de financiering van maatregelen die de ontwikkelingsverschillen tussen de regio's verkleinen en zo haar doelstellingen op het gebied van concurrentievermogen, werkgelegenheid en duurzame groei helpen realiseren. Zij gaat de EFRO-middelen gebruiken voor de financiering van productieve investeringen, infrastructuurvoorzieningen, andere ontwikkelingsinitiatieven en technische assistentie. De nieuwe EFRO-regeling is opgezet rond drie „thematische prioriteiten”, nl. „convergentie”, „regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid” en „Europese territoriale samenwerking”.

⁽⁹⁾ CESE 389/2005, par. 3.4

4.2.1 De eerste prioriteit — „convergentie” — is erop gericht achtergebleven regio's te helpen hun ontwikkelingspotentieel op een adequate manier te benutten en verder te ontwikkelen, met als uiteindelijk doel een duurzaam ontwikkelingsproces op gang te brengen. In de verordening wordt aangegeven voor welk soort initiatieven EU-steun kan worden verkregen. Vermeld worden o.m.: onderzoek en technologische ontwikkeling, uitbouw van de informatiemaatschappij, bevordering van duurzame productie, bescherming van het milieu, ontwikkeling van het toerisme, investeringen in vervoersprojecten, veiligstellen van de energievoorziening, verhoging van de energie-efficiëntie, onderwijsinvesteringen die de aantrekkingskracht van de betrokken regio's vergroten, verbeteringen in de gezondheidszorg die de ontwikkeling van de regio's in kwestie ten goede komen, en investeringen van kleine en middelgrote bedrijven waardoor nieuwe arbeidsplaatsen worden gecreëerd.

4.2.2 De tweede prioriteit — „regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid” — is in de eerste plaats gericht op het bevorderen van innovatie en initiatieven in het kader van de kenniseconomie. In dit verband worden de volgende soorten initiatieven vermeld: uitbreiding van de O&TO- en innovatiecapaciteit die de regio's nodig hebben om hun economische ontwikkelingsdoelstellingen te kunnen realiseren, stimulering van innovatie binnen het MKB, bevordering van de economische exploitatie van nieuwe ideeën, en ontwikkeling van nieuwe financiële instrumenten en starterfaciliteiten die de oprichting van kennisintensieve bedrijven kunnen bevorderen. Een tweede aandachtspunt is milieu en risicopreventie. In dit verband worden vermeld: investeringen voor de sanering van verontreinigde terreinen, verbetering van de energie-efficiëntie, bevordering van schoon openbaar vervoer en preventie van risico's. Een derde doelstelling is het stimuleren van investeringen buiten de grote stadscentra die tot doel hebben de toegang tot vervoersnetwerken te verbeteren en het gebruik van informatie- en communicatietechnologieën te stimuleren.

4.2.3 De derde prioriteit — „Europese territoriale samenwerking” — heeft in de eerste plaats tot doel de ontwikkeling van grensoverschrijdende strategieën voor duurzame territoriale ontwikkeling te stimuleren, met name door het ondersteunen van initiatieven ter bevordering van het ondernemerschap, de ontwikkeling van het MKB en de toeristische sector, de culturele samenwerking en de grensoverschrijdende handel, de toegang tot vervoers- en ICT-netwerken en grensoverschrijdende water- en energienetwerken, en de samenwerking in de sectoren gezondheidszorg en onderwijs; verder kan ook EFRO-steun worden verleend voor het bevorderen van grensoverschrijdende arbeidsmarktinitiatieven. Een tweede grote doelstelling is het stimuleren van transnationale samenwerking, met name tussen maritieme regio's, en zulks op de volgende terreinen: afval- en waterbeheer, toegang tot de trans-Europese netwerken en geavanceerde ICT-systemen, preventie van milieuroisico's en opzetten van wetenschappelijke en technologische netwerken. Een derde doelstelling is het vergroten van de efficiëntie van het regionaal beleid door het stimuleren van netwerkvorming en het bevorderen van de uitwisseling van ervaringen, met name met betrekking tot zaken als innovatie, milieu, risicopreventie en stadsvernieuwing.

4.3 Na de omschrijving van de taken van het EFRO en een korte passage over de „subsidiabiliteit van de uitgaven” volgen nog een aantal specifieke bepalingen over de volgende aspecten:

4.3.1 Stedelijke agglomeraties. Het EFRO gaat stedelijke agglomeraties helpen bij het ontwikkelen van „participatieve en

geïntegreerde strategieën” voor het aanpakken van de vele economische, maatschappelijke en milieuproblemen waarmee dergelijke gebieden te kampen hebben. Een klein deel van de EFRO-middelen zal worden gebruikt voor het ondersteunen van activiteiten die binnen de werkingssfeer van het Europees Sociaal Fonds vallen.

4.3.2 Plattelandsgebieden. Het EFRO gaat maatregelen ondersteunen die de economische diversificatie van plattelandsgebieden ten goede komen, op voorwaarde dat deze complementair zijn ten opzichte van de maatregelen waarvoor steun uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling of het Europees Visserijfonds (EVF) wordt verleend.

4.3.3 Gebieden met natuurlijke handicaps. Het EFRO gaat de uitvoering van regionale programma's ten behoeve van gebieden met natuurlijke handicaps vergemakkelijken door bij te dragen in de financiering van maatregelen die de toegankelijkheid, het culturele erfgoed, het duurzame gebruik van natuurlijke hulpbronnen en de toeristische sector ten goede komen.

4.3.4 Ultraperifere regio's. Het EFRO gaat het goederenvervoer van en naar ultraperifere regio's ondersteunen en deze regio's compenseren voor extra kosten (opslag van goederen, onderhoud van productiemiddelen en aantrekken van arbeidskrachten).

4.3.5 Europese territoriale samenwerking. De specifieke bepalingen inzake de doelstelling „Europese territoriale samenwerking” hebben betrekking op de inhoudsvereisten en het beheer van de operationele programma's (analyse van de situatie, motivering van de gekozen prioriteiten, opzet van het financieringsplan, regeling voor de uitvoering van het programma, instelling van een specifieke orgaan met als taak de grensoverschrijdende samenwerking in goede banen te leiden).

4.3.6 Slotbepalingen. In dit onderdeel wordt duidelijk gesteld dat aanvragen en beslissingen op grond van Verordening (EEG) nr. 1783/99 geldig blijven. Verder wordt nog de datum van inwerkingtreding (1 januari 2007) en herziening (31 december 2013) van de verordening aangegeven.

5. Standpunt van het Comité

5.1 *Inleiding, doel van de verordening en subsidiabiliteit van de uitgaven (artt. 1, 2, 3, 7, 13)*

5.1.1 Het Comité stelt met voldoening vast dat een duidelijke link wordt gelegd tussen het doel van de verordening en de prioriteiten van de Unie, en met name de agenda van Lissabon (art. 2). Het kan zich ook volledig vinden in het voorstel om duidelijke „thematische prioriteiten” vast te stellen. De nieuwe programma's moeten worden afgestemd op de bijgestelde doelstellingen van Lissabon, nl. de groeicijfers van achtergebleven regio's blijvend op te krikken en het concurrentievermogen van de hele Unie te vergroten. Daarom zou in de verordening moeten worden aangegeven met welke combinaties van maatregelen de diverse soorten problemen van achtergebleven regio's kunnen worden aangepakt — maatregelen die uiteindelijk de economische groei en het concurrentievermogen van de hele Unie ten goede moeten komen. Ook bij het opstellen van communautaire richtsnoeren en nationale strategieën —

waarbij overigens nauw overleg moet worden gevoerd met de sociale partners — moet van de nieuwe agenda van Lissabon worden uitgegaan. In een eerder advies⁽¹⁰⁾ heeft het Comité erop gewezen dat de huisvestingsproblematiek, en met name de renovatie van oude woningen en het zorgen voor betaalbare woningen voor werknemers, een integrerend deel van ieder stadsvernieuwingsproject is en bijgevolg een centrale plaats dient te krijgen in het stadsbeleid, en zelfs in het plattelandbeleid. Het betreurt dan ook dat uitgaven voor huisvesting uitdrukkelijk worden vermeld in de lijst van uitgaven die niet in aanmerking komen voor EFRO-steun (art. 7). Het is van oordeel dat ook huisvestingsprojecten in het kader van stadsvernieuwings- of ontwikkelingsprogramma's alsmede renovatieprojecten in vervallen stadswijken of industriegebieden in aanmerking zouden moeten komen.

5.2 Activiteiten in het kader van de convergentiedoelstelling (art. 4)

5.2.1 Het Comité heeft al gewezen op het belang van O&TO, innovatie en ondernemerschap. Uit het derde cohesieverslag blijkt dat de regionale cijfers over O&TO-investeringen sterk uiteenlopen, terwijl innovatie en ondernemerschap voor minder welvarende regio's juist van cruciaal belang zijn om hoge groeicijfers te kunnen blijven realiseren. Het Comité benadrukt dan ook nogmaals het belang van dit soort activiteiten. Verder wijst het erop dat de EFRO-steun sommige nieuwe lidstaten ook in staat zal stellen O&TO-netwerken uit te bouwen en op die manier de samenwerking tussen regionale universiteiten en bedrijven (zelfs uit het MKB) te bevorderen en de gebieden in kwestie aansluiting te laten vinden bij de meer ontwikkelde EU-regio's.

5.2.2 Het Comité heeft er ook al de aandacht gevestigd dat het voor achtergebleven regio's van groot belang is dat zij toegang krijgen tot breedbandcommunicatienetwerken en dat hun kleine en middelgrote bedrijven in staat worden gesteld mee te profiteren van de nieuwe informatie- en communicatietechnologieën.

5.2.3 In de voorgestelde verordening worden tal van maatregelen op milieugebied vermeld. Het zou nuttig zijn daar nog aan toe te voegen dat het bij deze investeringen vooral gaat om het bevorderen van duurzame ontwikkeling en het stimuleren van het gebruik van hernieuwbare energiebronnen.

5.2.4 Het streven naar een duurzaam toerisme en toeristische diensten met een hoge toegevoegde waarde kan alleen maar worden toegejuicht omdat dit de ontwikkeling van regionale economieën, zowel in stedelijke als in plattelandgebieden, ten goede komt. Het toerisme krijgt in de trans-Europese vervoersproblematiek niet de aandacht die het verdient gelet op het feit dat het een positief effect heeft op het „Europese bewustzijn” van de burgers. Bovendien kunnen investeringen in adequate infrastructuurvoorzieningen, diensten en een schoon milieu de aantrekkelijkheid van regio's zonder uitgesproken toeristische troeven verhogen.

⁽¹⁰⁾ De programmering van de bijstandsverlening uit de Structuurfondsen in de periode 2000-2006: een eerste beoordeling van het initiatief Urban, PB C 133 van 6 juni 2003, blz. 53, par. 3.3 en 4.7.1

5.2.5 Een goede vervoersinfrastructuur is een van de voornaamste groeifactoren. Er moet dan ook voldoende worden geïnvesteerd in infrastructuurvoorzieningen die regio's aansluiting laten vinden bij de grote Europese netwerken en markten. In steden moet een integraal en goed functionerend openbaarvervoerssysteem worden uitgebouwd om congestie tegen te gaan en sociale uitsluiting — niet alleen in de steden zelf, maar ook op het omliggende platteland — terug te dringen.

5.2.6 De ontwikkeling van trans-Europese energienetwerken zal de energiezekerheid en de integratie tussen de lidstaten ten goede komen. Maatregelen ter bevordering van een efficiënt energiegebruik en van het gebruik van alternatieve energie kunnen leiden tot de oprichting van nieuwe bedrijven en kunnen zo de economische groei en het concurrentievermogen van achtergebleven regio's ten goede komen.

5.2.7 Investerings in onderwijs leiden tot meer innovatie, een groter concurrentievermogen en meer en beter gekwalificeerde arbeidskrachten. Zoals reeds gezegd bieden achtergebleven regio's doorgaans minder mogelijkheden op het gebied van bij- en nascholing en levenslang leren. In de verordening wordt alleen gezegd dat onderwijsinvesteringen bijdragen „tot een vergroting van de aantrekkingskracht van de regio's en tot een verbetering van de levenskwaliteit aldaar”. Het Comité erkent de noodzaak van concentratie en de rol van het Europees Sociaal Fonds en had, gelet op de betekenis van onderwijs als ontwikkelingsfactor, liever gezien dat deze problematiek wat verder werd uitgediept. Ook pleit het voor een zo goed mogelijke coördinatie tussen EFRO en ESF⁽¹¹⁾. Ten slotte wijst het nog op het belang van een innovatieve aanpak van het communicatieprobleem in de veeltalige Unie. Ondanks het commerciële aanbod aan taalcursussen en -opleidingen is de situatie nog steeds onbevredigend, ook al zijn er tekenen van verbetering.

5.2.8 Het Comité vindt het goed dat ook steun zal worden verleend voor investeringen in de gezondheidszorg die „bijdragen tot de regionale ontwikkeling en tot de levenskwaliteit in de regio's”.

5.2.9 Het Comité is van oordeel dat kleine en middelgrote bedrijven moeten worden ondersteund en dat een adequaat beleid ter bevordering van het regionale ondernemerschap structureel achtergebleven of economisch zwakkere regio's aan de nodige investeringen kan helpen. Door middel van allerlei stimulansen en economische herstructureringsmaatregelen moeten buitenlandse investeerders naar achtergebleven regio's worden „geleid” en moet een helpende hand worden geboden aan innovatieve clusters van bedrijven en organisaties en aan sectoren die voor de Unie van strategisch belang zijn.

5.3 Activiteiten ter bevordering van het regionale concurrentievermogen (art. 5)

5.3.1 Het Comité pleit voor een brede visie op de innovatieproblematiek. Een verandering van werkmethode en een vernieuwende benadering van management en personeelsbeleid kunnen de prestaties en het concurrentievermogen van bedrijven net zo sterk beïnvloeden als nieuwe technologieën,

⁽¹¹⁾ Zie het advies over de algemene verordening (COM(2004) 492 def. - 2004/0163 (AVC)), waarin het zich ondubbelzinnig voor één enkel fonds voor het hele cohesiebeleid uitspreekt, omdat op die manier coördinatieproblemen kunnen worden voorkomen (CESE 389/2005).

producten of processen. Daar komt nog bij dat een modernisering van de arbeidsverhoudingen de weg kan effenen voor een succesvolle invoering van nieuwe technologieën en zo een cruciale bijdrage kan leveren aan de realisatie van de doelstellingen van Lissabon. Het Comité is van oordeel dat de verordening ook op deze factoren dient in te spelen. Verder erkent het de primaire rol van het ESF op deze terreinen en pleit het voor het ondersteunen van *networking*-initiatieven die gericht zijn op het verspreiden van informatie over succesvolle innovaties (in de breedste zin van het woord).

5.3.2 Het Comité vindt het goed dat de Unie zich opwerpt als pleitbezorger van duurzame ontwikkeling, energie-efficiëntie en hernieuwbare energie. Het gaat hier om drie zaken die niet alleen op zichzelf belangrijk zijn, maar ook interessante perspectieven bieden voor ontwerpers en fabrikanten van milieutechnologie en dus ook voor de economische ontwikkeling van achtergebleven regio's. Het Comité kan ook de verwijzing naar „schoon stadsvervoer” alleen maar toejuichen. Het is zich ervan bewust dat ook goed uitgebouwde en geïntegreerde openbaarvervoerssystemen de economische ontwikkeling van stedelijke gebieden aanzienlijk ten goede kunnen komen door het feit dat zij, zoals reeds gezegd, congestie helpen tegengaan en sociale uitsluiting in de steden zelf en op het omliggende platteland helpen terugdringen.

5.3.3 Stedelijke vervoersnetwerken zijn een belangrijke ontwikkelingsfactor. Plattelandsgebieden vormen een te beperkte markt voor het uitbouwen van een fijnmazig infrastructuurnetwerk en kunnen daardoor problemen ondervinden. Het Comité pleit dan ook voor een goede afstemming met de andere onderdelen van het EU-beleid en dringt erop aan dat alles in het werk wordt gesteld om te voorkomen dat initiatieven op dit terrein niet van de grond komen. Verder is het zaak dat ook niet-stedelijke gebieden toegang krijgen tot moderne informatie- en communicatietechnologieën. Daarbij valt niet alleen te denken aan de fysieke toegang tot en de aansluiting op bestaande netwerken, maar ook aan adviesverstrekking, bedrijfsondersteunende diensten en opleidingsactiviteiten ten behoeve van kleine en middelgrote ondernemingen. Het Comité is in dit verband van oordeel dat de informatie- en communicatietechnologieën voor alle burgers toegankelijk moeten worden gemaakt om te voorkomen dat er een „digitale kloof” ontstaat, wat het probleem van de sociale uitsluiting nog zou verergeren. Dit geldt overigens ook voor grote stedelijke gebieden.

5.4 *Activiteiten ter bevordering van de Europese territoriale samenwerking (art. 6)*

5.4.1 De Commissie heeft in haar derde cohesieverlag aangekondigd dat zij, voortbouwend op de ervaringen met het Interreg-programma, de grensoverschrijdende, transnationale en interregionale samenwerking extra wil gaan stimuleren — een voornemen dat het Comité in een vorig advies⁽¹²⁾ al heeft toegejuicht. De voorgestelde verordening bevat een lijst van grensoverschrijdende en transnationale samenwerkingsactiviteiten waarvoor EFRO-steun zal kunnen worden verkregen. Een aantal belangrijke potentiële terreinen voor interregionale samenwerking — b.v. activiteiten ter versterking van de convergentie of ten behoeve van specifieke soorten regio's, zoals plattelandsgebieden, regio's met natuurlijke handicaps en ultraperiferere regio's — worden in dit artikel echter niet vermeld.

⁽¹²⁾ *Advies over het Derde verslag over de economische en sociale cohesie*, PB C 302 van 7 december 2004, blz. 60

5.4.2 Het Comité pleit vooral voor maatregelen die de grensoverschrijdende samenwerking tussen de oude en de nieuwe lidstaten ten goede komen. Dergelijke maatregelen moeten leiden tot de totstandkoming van nieuwe, dynamische en levenskrachtige regio's, met gemeenschappelijke of gemeenschappelijk te gebruiken infrastructuurvoorzieningen (o.m. op het gebied van gezondheidszorg en onderwijs), goede onderlinge contacten op het niveau van de bevolking en een adequaat beleid om de taalkloof te overbruggen en het beste uit elke cultuur te halen. De structuurfondsen kunnen ook worden ingezet om de economische ontwikkeling in de betrokken grensgebieden te stimuleren en verschillen in inkomens- en prijsniveau te verkleinen. Het Comité staat positief tegenover het „Europees nabuurschapsbeleid”⁽¹³⁾ en het daarbij behorende „nabuurschapsinstrument” en tegenover een eventuele uitbreiding tot derde landen. Het kijkt uit naar de inwerkingtreding van dit nieuwe onderdeel van het EU-beleid en hoopt dat samenwerkingsactiviteiten in het kader van dit nieuwe beleid ook via het EFRO zullen kunnen worden ondersteund.

5.4.3 Het Comité neemt kennis van de bepalingen over grensoverschrijdende arbeidsmarkten. Het pleit ervoor om uitdrukkelijk te vermelden dat de Unie de nieuwe lidstaten gaat helpen bij het nakomen van de verplichtingen die zij met betrekking tot de arbeidsmarktregels en de doelstellingen van Lissabon in hun respectieve toetredingsverdragen zijn aangegaan. In een eerder advies⁽¹⁴⁾ heeft het erop gewezen dat deze programma's „ook (...) de diverse soorten sociale discriminatie (dienen) te bestrijden”. Het zou graag meer duidelijkheid hierover krijgen en het zou ook willen dat alle via het EFRO gesteunde activiteiten hun beslag krijgen binnen het kader van interregionale samenwerkingsnetwerken. Het heeft gepleit voor een speciaal programma ten behoeve van regio's die een gemeenschappelijke grens hebben met nieuwe lidstaten, maar van dit voorstel is in de voorgestelde verordening niets te bekennen. Daarom dringt het er nogmaals op aan dat ook voor dit soort activiteiten EFRO-steun in het vooruitzicht wordt gesteld en dat in de definitieve tekst alsnog een uitdrukkelijke verwijzing naar dergelijke activiteiten wordt opgenomen.

5.4.4 In de voorgestelde verordening wordt verwezen naar de oprichting van een „Europese groepering voor grensoverschrijdende samenwerking”. Het Comité heeft aan deze problematiek een specifiek advies gewijd⁽¹⁵⁾. Het dringt erop aan dat zijn aanbevelingen in de uiteindelijke regeling worden verwerkt.

5.4.5 Krachtens de vigerende bepalingen „(moet) de subsidiariteit van de uitgaven op nationaal niveau (...) worden vastgesteld, met bepaalde uitzonderingen, waarvoor in specifieke bepalingen moet worden voorzien”. Deze belangrijke voorwaarde dient nader te worden toegelicht. Wat de BTW betreft moeten niet-terugvorderbare BTW-kosten als subsidiabele uitgaven worden beschouwd omdat deze medebepalend zijn voor de kostprijs van de projecten.

5.5 *Specifieke bepalingen inzake bijzondere territoriale kenmerken*

5.5.1 *Stadsgebieden (art. 8)*

5.5.1.1 Het Comité is voorstander van een afzonderlijk Urban-programma. Het wijst erop dat artikel 8, lid 1, moet aansluiten bij de bepalingen van het communautaire initiatief Urban. Verder pleit het voor een specifieke verordening die steden in staat stelt met elkaar samen te werken.

⁽¹³⁾ COM(2004) 628 def - 2004/0219 (COD)

⁽¹⁴⁾ *Advies over het Derde verslag over de economische en sociale cohesie*, PB C 302 van 7 december 2004, blz. 60, par. 7.8

⁽¹⁵⁾ CESE 388/2005

5.5.1.2 Artikel 8 voorziet ook in de mogelijkheid om EFRO-steun te verlenen voor activiteiten die binnen de werkingssfeer van Verordening (EG) nr. 1784/1999 betreffende het Europees Sociaal Fonds⁽¹⁶⁾ vallen. Wel wordt de EFRO-bijdrage beperkt tot maatregelen in het kader van de doelstelling „regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid” en tot 10 % van de „betrokken prioriteit”⁽¹⁷⁾. Het Comité vindt het vanuit het beginsel „één fonds per programma” bekeken beter om meer EFRO-middelen ter beschikking te stellen voor het ondersteunen van activiteiten ten behoeve van de arbeidsmarkt en de ontwikkeling van het menselijk potentieel in stadsgebieden. Bovendien vraagt het zich af of het niet beter is om deze afwijking niet te beperken tot programma's in het kader van de „stedelijke dimensie”, maar ze voor alle met EFRO-steun opgezette programma's te laten gelden, ongeacht onder welke doelstelling deze vallen. Daarom pleit het ervoor de 10 %-drempel voor het hele programma te laten gelden om meer flexibiliteit mogelijk te maken.

5.6 Plattelands- en visserijregio's (art. 9)

5.6.1 Het Comité heeft altijd gesteld dat de EFRO-steun voor dit soort regio's niet uitsluitend naar specifiek „agrarische” projecten mag gaan. Het vindt het dan ook een goede zaak dat de Commissie voorstelt om ook steun te verlenen voor niet-agrarische projecten (infrastructuur, telecommunicatie, nieuwe economische activiteiten, wisselwerking tussen stedelijke en plattelandsgebieden, toerisme). Het is evenwel van oordeel dat aan de lijst van subsidiabele projecten nog drie soorten projecten zouden moeten worden toegevoegd, nl. projecten met betrekking tot diensten van algemeen belang, innovatie en instellingen voor hoger onderwijs, want vanuit diversificatie-oogpunt zijn ook dit soort projecten van belang. In een eerder advies heeft het zijn voldoening uitgesproken over „de door de Commissie gegeven garantie dat de nieuwe (...) instrumenten deel zullen gaan uitmaken van het gemeenschappelijk landbouwbeleid”⁽¹⁸⁾. In de onderhavige ontwerpverordening wordt van de lidstaten verlangd dat zij een duidelijk onderscheid maken tussen EFRO-projecten en ELFPO- en EVF-projecten, maar ook dat zij „toezien” op de complementariteit en consistentie tussen de via deze drie fondsen ondersteunde projecten. Het Comité vindt dit een goede zaak en verwijst in dit verband naar zijn advies over het ELFPO, waarin deze kwestie verder wordt uitgediept.

5.7 Ultraperifere regio's en regio's met natuurlijke handicaps (art. 10 en 11)

5.7.1 Het Comité heeft er eerder al voor gepleit om regio's met specifieke problemen verder te blijven steunen. In een

afzonderlijk advies⁽¹⁹⁾ heeft het de behoeften van regio's met blijvende natuurlijke en structurele handicaps in kaart gebracht en vanuit deze specifieke invalshoek commentaar geleverd op de voorstellen in het derde cohesieverslag. Nogal wat aanbevelingen uit dit advies zijn in de voorgestelde EFRO-verordening terug te vinden. Een belangrijk pluspunt van de verordening is de territoriale dimensie van de criteria voor de toekenning van EFRO-steun. De tekst van artikel 10 omvat de zinsnede „onverminderd de artikelen 3 en 4”, waarmee wordt bedoeld dat gebieden met natuurlijke handicaps ook in aanmerking komen voor steun uit hoofde van de twee genoemde artikelen. Het zou beter zijn om dit klaar en duidelijk te vermelden. Hetzelfde geldt voor artikel 11, waarin staat te lezen dat ook EFRO-steun kan worden verleend „ter compensatie van de extra kosten op de in artikel 4 vastgestelde gebieden”, wat uiteraard een goede zaak is. Net als bij artikel 10 zou het beter zijn om duidelijk te zeggen dat dergelijke regio's ook in het kader van de andere doelstellingen steun kunnen krijgen.

5.8 Specifieke bepalingen betreffende de doelstelling „Europese territoriale samenwerking” (art. 12 en artt. 14 t/m 22)

5.8.1 Het Comité staat achter het voorstel om een nieuw juridisch instrument ter bevordering van de grensoverschrijdende samenwerking in het leven te roepen, maar vestigt er de aandacht op dat nergens met zoveel woorden wordt gezegd dat ook de sociale partners en andere betrokken middenveldorganisatie in de toezichtcomités vertegenwoordigd zullen zijn. Verder dringt het erop aan dat meer duidelijkheid wordt verschaft over het precieze verband tussen het EFRO (artikel 18) en de nieuwe „Europese groepering voor grensoverschrijdende samenwerking”, en dan vooral over wat precies moet worden verstaan onder „de bevoegdheden van de beheersautoriteit eraan overdragen”.

5.8.2 Het Comité is deze kwestie nader aan het bestuderen en werkt momenteel aan een afzonderlijk advies over dit nieuwe instrument⁽²⁰⁾.

5.9 Slotbepalingen (artt. 22 t/m 26)

5.9.1 In dit onderdeel wordt duidelijk gesteld dat aanvragen en beslissingen op grond van Verordening (EEG) nr. 1783/99 geldig blijven. Verder wordt nog de datum van inwerkingtreding en herziening van de verordening aangegeven.

Brussel, 6 april 2005

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

⁽¹⁶⁾ COM(2004) 493 def. – 2004/0165 (COD)

⁽¹⁷⁾ Art. 8.2

⁽¹⁸⁾ Advies over het Derde verslag over de economische en sociale cohesie, PB C 302 van 7 december 2004, blz. 60, par. 7.10

⁽¹⁹⁾ Zie het advies *Een betere integratie van regio's met blijvende natuurlijke en structurele handicaps*, CESE 140/2005

⁽²⁰⁾ CESE 388/2005