

Publicatieblad

van de Europese Unie

C 88

49e jaargang

Uitgave
in de Nederlandse taal

Mededelingen en bekendmakingen

11 april 2006

Nummer

Inhoud

Bladzijde

I Mededelingen

.....

II Voorbereidende besluiten

Europees Economisch en Sociaal Comité

424e plenaire zitting op 14 en 15 februari 2006

2006/C 88/01	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 actieprogramma op het gebied van gezondheid en consumentenbescherming (2007-2013) (COM(2005) 115 final — 2005/0042 (COD))	1
2006/C 88/02	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1348/2000 van de Raad van 29 mei 2000 inzake de betekening en de kennisgeving in de lidstaten van gerechtelijke en buitengerechtelijke stukken in burgerlijke of in handelszaken” (COM(2005) 305 final — 2005/0126 (COD))	7
2006/C 88/03	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité inzake „De rol van de stations in de agglomeraties en steden van de uitgebreide Europese Unie”	9
2006/C 88/04	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende veterinairerechtelijke voorschriften voor aquacultuurdieren en de producten daarvan en betreffende de preventie en bestrijding van bepaalde ziekten bij waterdieren” en het „Voorstel voor een beschikking van de Raad tot wijziging van Beschikking 90/424/EEG betreffende bepaalde uitgaven op veterinair gebied” (COM(2005) 362 final — 2005/0153 + 0154 CNS)	13



Prijs:
18 EUR

(Vervolg z.o.z.)

2006/C 88/05	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de volgende voorstellen: — Voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van het Europees Vluchtelingenfonds voor de periode 2008-2013 als onderdeel van het algemeen programma „Solidariteit en beheer van de migratiestromen” — Voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van het Buitengrenzenfonds voor de periode 2007-2013 als onderdeel van het algemeen programma „Solidariteit en beheer van de migratiestromen” — Voorstel voor een beschikking van de Raad tot instelling van het Europees Fonds voor de integratie van onderdanen van derde landen voor de periode 2007-2013 als onderdeel van het algemene programma „Solidariteit en beheer van de migratiestromen” — Voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van het Europees Terugkeerfonds voor de periode 2008-2013 als onderdeel van het algemene programma „Solidariteit en beheer van de migratiestromen” (COM(2005) 123 <i>final</i> — 2005/0046 (COD) — 2005/0047 (COD) — 2005/0048 (CNS) — 2005/0049 (COD))	15
2006/C 88/06	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad over transnationale mobiliteit in het onderwijs en de beroepsopleiding in de Europese Gemeenschap: Europees handvest voor kwaliteit bij mobiliteit (COM(2005) 450 <i>final</i> — 2005/0179 (COD))	20
2006/C 88/07	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de uitvoering, de resultaten en de algehele beoordeling van het Europees Jaar van personen met een handicap 2003 (COM(2005) 486 <i>def.</i>)	22
2006/C 88/08	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 — Aanzet tot een debat over een communautaire aanpak van milieukeurregelingen voor visserijproducten” ((COM(2005) 275 <i>final</i>))	27
2006/C 88/09	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De vertegenwoordiging van vrouwen in besluitvormingsorganen van de sociaal-economische belangenorganisaties in de Europese Unie”	32
2006/C 88/10	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening van de Raad tot oprichting van een Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten — Voorstel voor een besluit van de Raad waarbij het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten wordt gemachtigd zijn activiteiten uit te oefenen op de in titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie bedoelde gebieden (COM(2005) 280 <i>final</i> — 2005/0124-0125 (CNS))	37
2006/C 88/11	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „de representativiteit van de Europese maatschappelijke organisaties in het kader van de civiele dialoog”	41
2006/C 88/12	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Invoering van een gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting in de EU	48
2006/C 88/13	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het thema „energie-efficiëntie”	53
2006/C 88/14	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een Europese procedure voor geringe vorderingen (COM(2005) 87 <i>final</i> — 2005/0020 (COD))	61
2006/C 88/15	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het thema Versterking van de economische <i>governance</i> — De hervorming van het stabiliteits- en groepact	68
2006/C 88/16	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Globale richtsnoeren voor het economisch beleid (2005-2008)”	76
2006/C 88/17	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De betrekkingen tussen de EU en Mexico”	85

II

(Vorbereidende besluiten)

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

424e PLENAIRE ZITTING OP 14 EN 15 FEBRUARI 2006

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 actieprogramma op het gebied van gezondheid en consumentenbescherming (2007-2013)

(COM(2005) 115 final — 2005/0042 (COD))

(2006/C 88/01)

De Raad heeft op 2 juni 2005 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig de artt. 152 en 153 van het EG-Verdrag te raadplegen over het bovengenoemde voorstel.

De gespecialiseerde afdeling Interne markt, productie en consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden terzake was belast, heeft haar advies op 23 januari 2006 goedgekeurd; rapporteur was de heer PEGADO LIZ.

Tijdens zijn op 14 en 15 februari 2006 gehouden 424e zitting (vergadering van 14 februari 2006) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 130 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 1 onthouding, werd goedgekeurd.

1. Samenvatting

1.1 De Commissie heeft haar voorstel voor een besluit tot vaststelling van een communautair actieprogramma op het gebied van gezondheid en consumentenbescherming (2007-2013) samen ingediend met een strategisch document in de vorm van een mededeling. Een uitgebreide effectbeoordeling is opgenomen in een begeleidend werkdocument.

1.2 Het is voor het eerst dat de Commissie een gemeenschappelijke strategie voor volksgezondheid en consumentenbeleid voorstelt, en wel voor een periode van zeven jaar. Het Comité erkent dan ook dat de Commissie zich inspant om een nieuwe impuls te geven aan deze twee beleidsgebieden, die onder hetzelfde DG vallen.

1.3 De Commissie rechtvaardigt haar vernieuwende aanpak met een aantal redenen van juridische, economische, sociale en politieke aard. Bovendien stelt het Comité tot zijn genoegen vast dat zij overvloedige informatie verschaft en de verschillende opties in haar effectbeoordeling in detail uiteenzet.

1.4 Het Comité heeft een uitgebreide hoorzitting op touw gezet met een groot aantal vertegenwoordigers van de betrokken belangengroepen, en ook de Commissie en het EP

hebben diverse soortgelijke initiatieven genomen, zodat duidelijk is geworden hoe de betrokkenen tegenover de strekking, de inhoud, de presentatie en de onderbouwing van de Commissievoorstellen staan.

1.5 Na grondige studie van de voorgestelde documenten en de overvloedige informatie van de Commissie en rekening houdend met de bijdragen van de vertegenwoordigers van de maatschappelijke organisaties die rechtstreeks betrokken zijn bij volksgezondheid en consumentenbescherming, alsook met de schriftelijke bijdragen die een hele reeks voor deze gebieden representatieve organisaties aan het Comité hebben doen toekomen, concludeert het Comité dat het voorstel voor een besluit tot vaststelling van een communautair actieprogramma op het gebied van gezondheid en consumentenbescherming over het algemeen niet voldoende onderbouwd is en dat de verschillende onderdelen niet voldoende worden toegelicht. De aangevoerde redenen tonen niet afdoende aan dat de hier voorgestelde aanpak de juiste zou zijn.

1.6 Zo is het Comité van mening dat lang niet bewezen is dat de punten van overeenkomst tussen volksgezondheids- en consumentenbeleid inderdaad tot een synergie-effect zouden leiden. Aangezien het hier om twee bij uitstek horizontale beleidsgebieden gaat zou eenzelfde effect ook kunnen worden bereikt via samenwerking en coördinatie, zoals dat bv. het geval is met het milieubeleid.

1.7 Het gaat om twee juridisch zeer verschillende beleidsgebieden, die resp. gebaseerd zijn op de artikelen 152 en 153 van het Verdrag. Er moet goed worden opgelet dat ongewenste neveneffecten worden voorkomen. Zo zou het kunnen gebeuren dat de beginselen van complementariteit en subsidiariteit ook strikt op het beleid inzake consumentenbescherming worden toegepast, wat de eigen bevoegdheden van de EU terzake zou aantasten. Daarnaast dreigt het beleid inzake volksgezondheid te worden bezoedeld door „consumptiedenken”, waarbij de begrippen „zorggebruiker” en „consument” op één hoop worden gegooid, omdat zij beide onder de algemene noemer „burgerschap” vallen.

1.8 Voorts is het Comité van oordeel dat het consumentenbeleid er financieel op achteruit zou kunnen gaan als één gemeenschappelijk budget wordt vastgelegd. Het zou voor beide beleidsterreinen voordeliger zijn als afzonderlijk werd besloten over hun respectieve middelen, zoals dat tot nog toe het geval was, zeker gezien de huidige institutionele crisis en de zorgwekkende onzekerheid m.b.t. de financiële vooruitzichten.

1.9 Ook wijst het Comité erop dat de Commissie in haar voorstel voorbijgaat aan een aantal cruciale aspecten van de twee beleidsgebieden, waardoor adequate financiële middelen niet zijn gegarandeerd, en dat zij bepaalde doorslaggevende, essentiële en actuele aspecten wellicht vergeet. Bovendien hadden de voorgestelde bepalingen inzake de tenuitvoerlegging, het toezicht en de beoordeling wel wat vernieuwender, strenger en krachtiger geformuleerd kunnen worden.

1.10 Ten slotte zou het Comité graag zien dat de bevoegdheden en taken van het „Europees consumenteninstituut” beter worden afgebakend, en dat dit instituut niet slechts als „departement” van het Uitvoerend Agentschap voor het gemeenschappelijk programma voor volksgezondheid en consumentenbescherming wordt beschouwd. Alleen dan namelijk kan het in de gewenste mate bijdragen tot een betere toepassing van de bestaande wetgeving en tot verbetering van de informatiever spreiding en de voorlichting van de consument.

2. Inleiding: samenvatting van de mededeling van de Commissie en van haar voorstel voor een besluit

2.1 Als logische volgende stap na haar mededeling over „De gezondheid, de veiligheid en het vertrouwen van de burger bevorderen: een strategie voor gezondheid en consumentenbescherming”, stelt de Commissie het EP en de Raad voor een besluit tot vaststelling van een communautair actieprogramma op het gebied van gezondheid en consumentenbescherming voor de periode 2007-2013 goed te keuren.

2.2 In de hier voorgestelde nieuwe strategie en het communautair actieprogramma voor 2007-2013 worden volksgezondheid en consumentenbescherming voor het eerst met elkaar verweven.

2.3 In haar mededeling zet de Commissie uiteen waarom zij voor deze nieuwe aanpak heeft gekozen. Zij wijst erop dat de

twee beleidsterreinen een aantal doelstellingen delen en beide hun stempel drukken op het dagelijkse leven van de burgers. Daarnaast merkt zij op dat het synergie-effect van het nieuwe gemeenschappelijke programma besparingen mogelijk kan maken en de procedures zal stroomlijnen, wat de efficiëntie alleen maar ten goede kan komen.

2.4 De strategische keuze van de Commissie is ingegeven door de noodzaak om een synergie-effect teweeg te brengen. Een dergelijke aanpak kan schaalvoordelen opleveren, tot een zuiniger financieel beheer leiden en de procedures efficiënter maken. Bovendien kunnen de verschillende maatregelen zo beter op elkaar worden afgestemd en krijgt de problematiek van volksgezondheid en consumentenbescherming een prominenter plaats op de politieke agenda.

2.5 De Commissie vermeldt de volgende gemeenschappelijke doelstellingen:

- burgers beschermen tegen risico's en bedreigingen waarop individuen geen vat hebben;
- burgers beter in staat stellen over hun gezondheids- en consumentenbelangen te beslissen;
- de doelstellingen van het gezondheids- en consumentenbeleid op alle communautaire beleidsgebieden te *mainstreamen*;

2.6 Voor het volksgezondheidsbeleid worden de volgende doelstellingen afgebakend:

- de burgers beschermen tegen gezondheidsbedreigingen;
- beleid bevorderen dat tot een gezondere levenswijze leidt;
- bijdragen tot de vermindering van de incidentie van de voornaamste ziekten;
- de efficiëntie en effectiviteit van de gezondheidsstelsels verbeteren;
- meer en betere informatie over gezondheidskwesties verstrekken.

2.7 Voor het consumentenbeleid worden de volgende doelstellingen afgebakend:

- alle consumenten in de EU een even hoog niveau van bescherming bieden;
- de consumenten in staat stellen hun eigen belangen beter te behartigen;
- het Uitvoerend Agentschap voor volksgezondheid uitbreiden met een Consumenteninstituut.

3. Beoordeling van de mededeling en het voorstel van de Commissie

3.1 Algemeen: het gemeenschappelijk programma

3.1.1 De rechtsgrondslagen voor het communautair beleid inzake volksgezondheid en dat inzake consumentenbescherming zijn totaal verschillend. Volksgezondheid is op de eerste

plaats een nationaal beleid: de EU mag alleen aanvullende maatregelen nemen op de in art. 152⁽¹⁾ vermelde specifieke gebieden. Het consumentenbeleid daarentegen wordt m.n. sinds het Verdrag van Amsterdam beschouwd als een bij uitstek gemeenschappelijk beleid dat gericht is op de versterking van de rechten en de bescherming van de belangen van de consument, i.h.b. waar het gaat om de voltooiing van de interne markt⁽²⁾.

3.1.2 Vandaar dat het in de ogen van het Comité niet legitiem is om een strategie en een geïntegreerd actieprogramma op het gebied van volksgezondheid en consumentenbescherming uit te werken op grond van de zogenaamde juridische gelijkheid van de artikelen 152 en 153.

3.1.3 Daar komt nog bij dat het recht op gezondheid vanuit juridisch en grondwettelijk oogpunt totaal verschillend is van de rechten van de consument, en dat niet dezelfde organen terzake bevoegd zijn.

3.1.4 Dit alles neemt niet weg dat de problematiek van volksgezondheid voor het Comité op dit moment ook van kapitaal belang is. Er zou een daadkrachtig Europees beleid terzake moeten worden uitgestippeld dat tevens kan fungeren als een instrument in de strijd tegen armoede en uitsluiting. Het is dan ook betreurenswaardig dat ten gevolge van de afwijzing van het grondwettelijk verdrag maatregelen in dit verband zijn uitgebleven.

3.1.5 Het Comité wil er hier daarom op wijzen dat de begrippen „consument” en „patiënt” niet dezelfde lading dekken. Eerst en vooral dienen consumenten niet uitsluitend te worden beschouwd als individu. Hun keuzes worden overwegend ingegeven door economische motieven. Patiënten op hun beurt mogen niet louter worden gezien als consumenten van geneesmiddelen en gebruikers van medische hulpverlening; hun rechten zijn immers niet alleen van economische aard en kunnen alleen worden vergeleken met het recht op rechtspraak of onderwijs. Medische hulpverlening valt in feite onder de nationale diensten van algemeen belang.

⁽¹⁾ Hierop is overigens ook duidelijk gewezen door zowel de directeur-generaal van DG SANCO, de heer MADELIN, tijdens de opening van het „Open Health Forum 2005” (7 en 8 november 2005 in Brussel), als door de EP-leden MIKOLASIK (EVP) en CORBEY (PSE), tijdens de zitting die tegelijkertijd met dit forum plaatsvond.

⁽²⁾ Zo luidt ook de stelling van o.m. VANDERSENDE, DUBOIS, LATHAM, Van den ABÉE, CAPOUET, Van ACKERE-PIETRY, GERARD en AYRAL, in *Commentaire Mégret*, vol. VIII, 2^e ed. 1996, blz. 16 e.v. en 41 e.v.. Een en ander blijkt nog duidelijker uit de tekst van de ontwerpgrondwet (PB C 169 van 18 juli 2003); de bepalingen van art. III – 132 over consumentenbescherming, in titel III, hoofdstuk III over „Het beleid op andere specifieke gebieden”, staan op gelijke voet met de bepalingen van het sociaal, het landbouw- en het milieubeleid, terwijl art. III-179 over volksgezondheid, in hoofdstuk V, over „De gebieden waarop de Unie kan besluiten coördinerend, aanvullend of ondersteunend op te treden”, gelijkgesteld is met de beleidsbepalingen inzake cultuur, jeugd, sport en civiele bescherming.

3.1.6 Het Comité erkent dat er ook raakvlakken bestaan tussen consumenten- en volksgezondheidsbeleid, maar dat geldt evenzeer voor andere beleidsgebieden⁽³⁾. De Commissie heeft niet afdoende aangetoond dat de acties op deze twee gebieden zo met elkaar verweven zijn dat één geïntegreerd programma moet worden uitgewerkt en opgestart; ook valt te betwijfelen of dit werkelijk de meest aangewezen en voordelige aanpak is⁽⁴⁾.

3.1.7 Deze geïntegreerde aanpak heeft volgens bepaalde consumentenorganisaties een aantal nadelen. Over sommige daarvan bestaat brede overeenstemming, bijv. over:

- het risico dat het consumentenbeleid minder zichtbaar wordt en nog meer aan kracht inboet omdat het wordt gelijkgesteld met het volksgezondheidsbeleid, of daaraan ondergeschikt wordt gemaakt, en zo wordt herleid tot een aanvulling op het beleid van de lidstaten⁽⁵⁾;

- het steeds moeizamer verloop van de dialoog en de contacten met de bevoegde nationale organisaties en instellingen; zij zijn over het algemeen nl. niet bevoegd voor de twee gebieden;

- het feit dat de middelen beperkt zijn of toegekend worden aan andere actoren, waardoor ngo's uit elk van de twee sectoren moeilijker toegang krijgen tot financiering en cofinanciering en in een ongunstige onderhandelingspositie worden gedwongen.

3.1.8 Integendeel, geen van de zes redenen die worden aangevoerd in de effectbeoordeling („Impact Assessment”, blz. 6-7) rechtvaardigt een gezamenlijke aanpak, waarmee niet méér kan worden bereikt dan met een goede coördinatie tussen de twee beleidsgebieden, m.n. in het kader van het uitstekende initiatief van de Commissie inzake bestuurlijke samenwerking tussen nationale autoriteiten⁽⁶⁾.

⁽³⁾ Zo zijn het consumentenbeleid en het volksgezondheidsbeleid eveneens verweven met beleidstakken als milieu, toerisme, mededinging, de interne markt of justitie. Ook in al deze gevallen zou dan een gemeenschappelijke aanpak gerechtvaardigd zijn.

⁽⁴⁾ Het volstaat niet te verwijzen naar de „Financiële vooruitzichten 2007-2013” (zie ook COM(2004) 487 final van 14-7-2005, par. 3.3), die overigens nog op de onderhandelingstafel liggen. De Commissie stelt zich wel coherent op, maar dat betekent niet dat de voorgestelde oplossing ook gerechtvaardigd of juist is. Tijdens het „Open Health Forum 2005” is duidelijk gebleken dat net een sterker autonoom Europees beleid voor volksgezondheid noodzakelijk is.

⁽⁵⁾ Zoals de Commissie ook zelf al uitdrukkelijk stelt: „The proposed strategy and program aim to implement articles 152 and 153 of the Treaty ... by complementing national action with value-added measures which cannot be taken at national level” (*Legislative Financial Statement*, blz. 41).

⁽⁶⁾ Verordening 2006/2004 in PB L 364 van 9-12-2004.

3.1.9 De Commissie slaagt er al evenmin in aan te tonen dat harmonisatie een structureel synergie-effect met een meer dan tijdelijke werking zou hebben, en geeft geen cijfers bij eventuele schaalvoordelen. De effectbeoordeling toont veeleer aan dat de voorgestelde oplossing vanuit kosten oogpunt neutraal is; de samenvoeging zonder meer van twee beleidsgebieden brengt geen enkele verandering mee voor het financieel kader (7).

3.1.10 Net omdat dit een kritiek moment is voor de financiële vooruitzichten van de EU zou het voordeliger kunnen zijn de twee beleidsgebieden gescheiden te houden: zo kan worden onderhandeld op twee fronten en komen de meest relevante aspecten van elk gebied beter uit de verf. Op die manier kunnen voor elk van de twee beleidstakken budgettair gezien de gunstigste resultaten worden behaald. Dat is althans de mening van de betrokken representatieve organisaties.

3.1.11 Het Comité maakt zich overigens ernstig zorgen over de mogelijkheid van een drastische inkrimping van de financiële vooruitzichten 2007 — 2013, die dreigt het voorgestelde programma, waarvoor toch al weinig middelen worden uitgetrokken, te ondermijnen. In het beste geval zou het programma volledig moeten worden omgewerkt en zou een nieuwe reeks prioriteiten en acties moeten worden vastgelegd. De middelen eenvoudigweg beperken, in verhouding tot de algemene korting op de globale begrotingscijfers, is geen haalbare kaart.

3.1.12 Ten slotte wijst het Comité er nog op dat het wel mogelijk is gezamenlijke nationale of communautaire acties op te zetten voor een aantal aspecten van de twee beleidsgebieden die elkaar inderdaad overlappen, net zoals dat ook gebeurt voor andere beleidsgebieden, zoals milieu, mededinging, onderwijs en cultuur. Het gaat immers om twee horizontale beleidsgebieden waarmee vanzelf al rekening dient te worden gehouden in alle andere materies, zoals de Commissie zelf ook erkent in de in bijlage 2 bij de mededeling opgenomen voorbeelden (blz. 16).

3.2 Bijzondere opmerkingen

3.2.1 Dankzij de openbare hoorzitting waaraan werd deelgenomen door zo'n 70 vertegenwoordigers van de voornaamste maatschappelijke organisaties die rechtstreeks betrokken zijn bij het programma van de Commissie, is het mogelijk de mededeling en het voorstel van de Commissie te analyseren, ondanks de ons opgelegde logistieke beperkingen die een diepgravende analyse van de verschillende aspecten en elementen bemoeilijken. Bedoeling is een analyse te maken van de doelstellingen, de middelen te evalueren en na te gaan of zij op de juiste manier worden ingezet, en te kijken welke acties moeten worden opgezet om de afgebakende doelen te bereiken.

3.2.2 Consumenten

3.2.2.1 Het Comité kan zich vinden in de door de Commissie opgestelde lijst van acties die noodzakelijk zijn om

(7) In par. 4.4 van de „Impact Assessment” (blz. 32) merkt de Commissie immers op dat het optrekken van het budget een aantal voordelen heeft; vanuit louter financieel oogpunt maakt het daarbij weinig of niets uit of de middelen bestemd zijn voor twee afzonderlijke of een gemeenschappelijk programma.

tot een rechtvaardiger vorm van consumentenbescherming in de EU te komen. De Commissie gaat echter uit van een minimale bescherming, wat in de lijn ligt van haar meest recente wetgevingsvoorstellen waarin zij kiest voor volledige harmonisatie in combinatie met een minimaal beschermingsniveau. Verder staat het Comité terughoudend tegenover de systematische toepassing van het beginsel dat de wetgeving van het land van herkomst van toepassing is, en wijst het op de gevaren van een beperkte interpretatie van het begrip consumentenbescherming, waarbij enkel de informatie over producten en diensten van tel is (8).

3.2.2.2 Het Comité had gehoopt op een meer vernieuwende aanpak (9) en op concretere (10) voorstellen van de Commissie. Het heeft de Commissie ook al in zijn advies over de strategie voor 2002-2006 (11) op een aantal lacunes gewezen en deze problematiek komt ook uitgebreid aan de orde in een recent initiatiefadvies (12).

3.2.2.2.1 Het Comité stelt voor om in het huidige programma te verwijzen naar de volgende kwesties:

- schuldenproblemen in gezinnen;
- de herziening van de aansprakelijkheidsregeling voor producenten en van de richtlijn inzake misleidende clausules, en de CLAB-gegevensbank, die nieuw leven moet worden ingeblazen;
- het opnieuw bekijken van de aansprakelijkheid van dienstverleners die in gebreke blijven;
- het veiliger maken van de elektronische handel;
- het vergemakkelijken van de toegang tot de rechter; zo moeten m.n. mechanismen voor collectieve verdediging van consumentenbelangen worden ingevoerd;
- het versterken van het synergie-effect van de samenwerking tussen consumentenverenigingen uit de „oude” en „nieuwe” lidstaten;

(8) Deze visie blijkt eveneens uit de richtlijn over oneerlijke handelspraktijken; andere voorbeelden hiervan waren het voorstel inzake consumentenkrediet, dat evenwel nog tijdig grondig werd gewijzigd en vervangen door een beter voorstel en, tot op zekere hoogte, de richtlijn inzake garantie op de verkoop van goederen.

(9) Dit wordt ook door de Commissie zelf erkend: „Indeed, there will be no major changes in these objectives compared to the Consumer Policy Strategy 2002-2006” (Legislative Financial Statement, blz. 58).

(10) Er dient in elk geval te worden verwezen naar twee cruciale onderdelen van het consumentenbeleid. Zo is het positief dat eindelijk een nieuw voorstel voor een richtlijn betreffende consumentenkredietovereenkomsten is verschenen (COM(2005) 483 final van 7-10-2005); slecht nieuws daarentegen is de intrekking van het voorstel voor een verordening betreffende verkoopbevordering (COM(2005) 462 final van 27-9-2005).

(11) PB C 95 van 23-4-2003

(12) PB C 221 van 8-9-2005

- het in aanmerking nemen van de specifieke situatie van de nieuwe EU-lidstaten en van de landen die ongetwijfeld zullen toetreden tijdens de looptijd van het programma ⁽¹³⁾;
- de achtergrond van duurzaam consumeren en eerlijke handel, waartegen het hele programma moet worden gezien.

3.2.2.3 Een aantal van de voorgestelde initiatieven kan de goedkeuring van het Comité wegdragen. Een minpunt is echter dat de Commissie in veel gevallen niet aangeeft hoe de praktische tenuitvoerlegging moet verlopen en hoe de desbetreffende tijdschema's er uitzien. Deze opmerking geldt bv. voor de volgende initiatieven:

- de ontwikkeling van een gemeenschappelijk referentiekader voor het Europees verbintenissenrecht (par. 4.2.2);
- de invoering van een regeling om oneerlijke handelspraktijken snel te signaleren (par. 4.2.3);
- garanties inzake overleg met de consumenten en ondersteuning van consumentenorganisaties (4.2.2 en 4.2.4);
- de horizontale integratie van het consumentenbeleid in de andere beleidsgebieden waaraan wordt gerefereerd in de par. 4.1 en 4.2.2; de Commissie verzuimt evenwel aan te geven hoe een en ander in de praktijk moet worden uitgevoerd.

3.2.2.4 De indicatoren die zijn vastgelegd voor de monitoring en analyse van het synergie-effect van het programma zijn, met uitzondering van de eerste, niet efficiënt voor wat betreft de doelstellingen van grotere deelname van maatschappelijke organisaties en belanghebbenden aan de beleidsvorming en van integratie van het consumentenbeleid in andere communautaire beleidsgebieden.

3.2.2.5 Het zou nuttig zijn nog andere indicatoren voor de beoordeling van het consumentenbeleid vast te leggen, dit om de betrouwbaarheid te verhogen en dichter bij de in bijlage 3 van het programma uiteengezette doelstellingen te blijven.

3.2.2.6 Hoewel er voor de uitvoering van het programma, waarvan de looptijd 7 jaar bedraagt, jaarlijkse werkprogramma's zijn vastgesteld, lijkt de Commissie geen gebruik te willen maken van een instrument dat deel uitmaakte van het programma 2002-2006 — de evaluatie van het doorlopend actieprogramma ⁽¹⁴⁾ -, dat gezien de verlenging van de looptijd nochtans van groot nut zou kunnen zijn.

3.2.2.7 Het Comité merkt op dat de organisatie en werking van Consumenteninstituut binnen het Uitvoerend Agentschap voor volksgezondheid nog niet zijn omschreven. Het beveelt aan om de onafhankelijkheid en autonomie van dit instituut te verzekeren en zijn taken en bevoegdheden helder af te bakenen teneinde nog meer bureaucratische rompslomp te voorkomen.

⁽¹³⁾ Zoals bekend is hierover een interessant ontwerpverslag opgesteld door het EP (rapporteur: de heer KRISTENSEN; doc. 2004/2157 (INI) van 31-5-2005).

⁽¹⁴⁾ Voor het vorige programma voltooid op 15 september 2003 (doc. SEC(2003) 1387 van 27-11-2003).

3.2.2.8 Het budget voor het consumentenbeleid bedraagt nog geen 20 % van de totale middelen. Dit komt neer op een schamele 7 eurocent per consument en per jaar, voor de zeven jaar dat het programma loopt. De verdubbeling van de middelen in vergelijking met het vorige programma is dan ook maar schijn: ook de looptijd van het programma is immers verlengd en bedraagt nu zeven i.p.v. vier jaar.

3.2.2.9 Daar komt nog bij dat binnen afzienbare tijd weer een aantal nieuwe landen zullen toetreden. De voorgestelde middelen, die niet eens voldoende zijn voor de geplande acties en waarvan een belangrijk gedeelte naar de werking van het instituut zal gaan, zouden dus meer dan evenredig aan de duur van het programma moeten zijn.

3.2.3 Volksgezondheid

3.2.3.1 Op de eerste plaats wil het Comité de aandacht vestigen op de positieve punten van het programma, m.n. het voornemen om het volksgezondheidsbeleid nieuw leven in te blazen. Zo wil de Commissie dit beleid bovenaan de agenda zetten, meer zichtbaarheid geven en zorgen voor een efficiënter instrumentarium, aspecten die inderdaad dringend aandacht vereisen. Ook zonder de dreiging van een vogelgriep-pandemie moge het duidelijk zijn dat op communautair niveau overleg moet worden gepleegd over de belangrijkste aspecten van volksgezondheid, die door de Commissie terecht extra worden belicht ⁽¹⁵⁾.

3.2.3.2 Het Comité kan zich dan ook vinden in de algemene lijnen van het programma voor volksgezondheid, m.n. het pleidooi voor de integratie van gezondheidsbelangen in andere beleidsgebieden en de klemtoon die wordt gelegd op preventie, analyse van de informatie, versterking van de samenwerking en uitwisseling van kennis, en op een betere verspreiding van informatie.

3.2.3.3 Ook is het Comité ingenomen met het feit dat de Commissie prioriteit geeft aan de strijd tegen de ongelijke toegang tot de gezondheidszorg, de noodzaak om de gezondheid van kinderen te verbeteren en de problemen die samenhangen met de stijgende leeftijd van personen die nog actief zijn op de arbeidsmarkt.

3.2.3.4 Het Comité schaart zich verder achter de waarschuwingen van de Commissie i.v.m. wereldwijde gezondheidsbedreigingen en de toename van ziekten die verband houden met bepaalde levenswijzen. Het steunt dan ook de in het programma uiteengezette strategie om meer invloed uit te oefenen op de gezondheidsdeterminanten.

⁽¹⁵⁾ Deze noodzaak blijkt duidelijk uit een aantal recente publicaties van de Commissie (Beschikkingen C(2005) 3704 en 3705 van 6 oktober, 4068 van 13 oktober, 3877 en 3920 van 17 oktober, 4135 en 4163 van 19 oktober, 4176 van 20 oktober, en 4197 en 4199 van 21 oktober, resp. in PB L 263 van 8 oktober, 269 van 14 oktober, 274 van 20 oktober, 276 van 21 oktober en 279 van 22 oktober 2005).

3.2.3.5 Verder steunt het Comité de Commissie in haar streven om de aanwezigheid van patiëntenorganisaties in de overleginstancies te versterken, de mobiliteit van patiënten te verbeteren, de samenwerking tussen de nationale gezondheidsstelsels te ondersteunen, zodat zij de uitdagingen waar ze voor komen te staan beter aankunnen, en om de mechanismen voor de uitwisseling van informatie op het gebied van volksgezondheid te versterken.

3.2.3.6 De Commissie heeft er dan ook goed aan gedaan het onderdeel „volksgezondheid” beter af te stemmen op de behoeften van de sector. Dit geldt zowel voor de afbakening van de doelstellingen als voor de omschrijving van de acties en voor het vastgelegde budget — dat bijna drie keer zo hoog is als het budget van het vorige programma en meer dan vier keer zo hoog als het budget voor het onderdeel „consumenten”.

3.2.3.7 Toch meent het Comité dat hier in vergelijking met vorige programma's evenmin sprake is van significante vernieuwingen⁽¹⁶⁾. Zo zijn m.n. de opmerkingen van het Comité bij het programma 2001-2006 en het Europees Plan „Milieu en gezondheid” 2004-2010 nog steeds actueel. Het Comité leverde in dit verband meer in het bijzonder kritiek op het ontbreken van concrete en meetbare doelstellingen en van een duidelijk tijdschema voor de tenuitvoerlegging daarvan⁽¹⁷⁾.

3.2.3.8 Het Comité had graag gezien dat er precieze aanwijzingen waren gegeven over de beoogde doelstellingen betreffende bepaalde aspecten die in het vorige programma wél

werden vermeld, zoals bv. de strijd tegen ongelijke kansen op gezondheidsgebied. We denken dan met name aan de ongelijkheid van kansen tussen mannen en vrouwen, maar ook aan de situatie van ouderen, de minst bedeelden en marginale groepen. Verdere knelpunten die niet ter sprake komen zijn de vertrouwelijkheid van persoonlijke gegevens, persoonlijke en biologische factoren, schadelijke gevolgen van straling en lawaai, en resistentie voor antibiotica.

3.2.3.9 Ook had het Comité graag gezien dat een aantal toch essentiële thema's als obesitas, HIV/AIDS, geestelijke gezondheid⁽¹⁸⁾, gezondheid van kinderen en kinderziekten en vergrijzing, in het programma op coherente wijze waren aangepakt. Deze problemen worden wel aangekaart in de inleidende tekst, maar krijgen in het voorstel voor een besluit zelf niet de nodige aandacht.

3.2.3.10 Op zijn minst verrassend is de manier waarop de Commissie voorbijgaat aan een aantal actuele problemen op het gebied van volksgezondheid, zoals tandverzorging, zicht, palliatieve zorgen en pijnbeheersing.

3.2.3.11 Over het algemeen zou het Comité graag zien dat de Commissie bepaalde zaken resoluter aanpakt. We denken aan de kwaliteit van de informatie op alle niveaus en alle vlakken, algemene risicopreventie, publiek/private partnerschappen, en samenwerking op EU- en internationaal niveau.

3.2.3.12 Ten slotte zou het Comité het op prijs stellen als het programma werd aangevuld met concrete acties, bedoeld om de gezondheidszorgstelsels in de EU⁽¹⁹⁾ te kunnen vergelijken, om patiënten die zich binnen de EU verplaatsen beter te kunnen beschermen („ziekteverzekering in de EU”), om codes voor goede praktijken sneller te doen goedkeuren en om expertisecentra en een centrum voor epidemiologie in het leven te roepen.

Brussel, 14 februari 2006

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

⁽¹⁶⁾ Een vergelijkende analyse van de programma's 2007-2013 en 2001-2006 toont aan dat de par. 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.6, 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 5.4, 5.6, 5.7 en 6 van het huidige voorstel nauw aansluiten bij het vorige voorstel (zij het dat de paragrafen niet overeenkomen); par. 1.5 is tot op zekere hoogte nieuw; ook de uitwerking van par. 2 is nieuw, hoewel de reactie in noodsituaties al in het vorige programma is behandeld; de par. 3.5, 3.6 en 3.7 zijn nieuw, net als de hele par. 4, over een aspect waarnaar in de vorige mededeling van de Commissie slechts vaag werd verwezen. Ook de in de par. 5.1, 5.2, 5.3, 5.5 en 5.8 behandelde thema's waren nog niet eerder aan de orde gekomen. Daarentegen werd de samenwerking met kandidaat-lidstaten en derde landen in het vorige programma uitgebreid besproken, terwijl de Commissie het nu bij een korte verwijzing in par. 2.2 van de mededeling houdt.

⁽¹⁷⁾ PB C 116 van 20-4-2001 en PB C 157 van 28-6-2005.

⁽¹⁸⁾ Des te verrassender daar de Commissie onlangs nog een uitstekend groenboek heeft gepubliceerd over een EU-strategie inzake geestelijke gezondheid (COM(2005) 484 final van 14-10-2005), dat aansluit bij de vele activiteiten op dit gebied die al sinds 1997 op touw worden gezet; een goed overzicht hiervan is te vinden in het rapport van prof. VILLE LEHTINEN van december 2004. Dit is het beste bewijs dat de Commissie heel goed in staat is geheel zelfstandig zeer doeltreffende acties op te zetten op het gebied van volksgezondheid, zonder daarbij de link te leggen met het consumentenbeleid.

⁽¹⁹⁾ De noodzaak hiervan werd tijdens het „Open Health Forum 2005” duidelijk aangevoerd door Yves CHARPAK van de WTO.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1348/2000 van de Raad van 29 mei 2000 inzake de betekening en de kennisgeving in de lidstaten van gerechtelijke en buitengerechtelijke stukken in burgerlijke of in handelszaken”

(COM(2005) 305 final — 2005/0126 (COD))

(2006/C 88/02)

De Raad heeft op 1 september 2005 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 95 van het EG-Verdrag te raadplegen over het bovengenoemde voorstel.

De gespecialiseerde afdeling Interne markt, productie en consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 23 januari 2006 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw SANCHEZ MIGUEL.

Het Comité heeft tijdens zijn op 14 en 15 februari 2006 gehouden 424e zitting (vergadering van 14 februari) het volgende advies uitgebracht, dat met 134 stemmen vóór, bij 2 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies

1.1 Het EESC is ingenomen met de inhoud van het Commissievoorstel, dat de tenuitvoerlegging van de verordening zal vergemakkelijken, hetgeen van groot belang is om de ruimte van veiligheid, vrijheid en recht te kunnen verwezenlijken. Enkele nieuwe bepalingen kunnen echter tot interpretatieproblemen leiden, met name lid 3 van art. 8, omdat daarin een uitzondering gemaakt wordt teneinde de belangen van de aanvrager veilig te stellen overeenkomstig het nationale recht. Het gaat daarbij om de berekening van de termijnen wanneer adressaat weigert een stuk in ontvangst te nemen omdat hij de taal waarin een document is gesteld niet beheerst.

1.2 Ook moet in art. 14 verduidelijkt worden wat onder „op gelijkwaardige wijze” wordt verstaan wanneer het gaat om ontvangstbevestiging bij de betekening of kennisgeving door aanbieders van postdiensten.

1.3 Beide aspecten zouden moeten worden verhelderd en bovendien zouden de verschillende taalversies moeten worden gecontroleerd omdat de indruk bestaat dat deze uiteenlopen. Dit probleem kan voor publicatie van de verordening worden opgelost, omdat de tenuitvoerlegging in de taal van de lidstaat geschiedt.

1.4 Het Comité is bezorgd over het gebrek aan aandacht bij de Commissie voor de uitvoering van de regeling in de nieuwe lidstaten, terwijl zij toch de bijlagen in het licht van de uitbreiding heeft aangepast.

1.5 Het Comité vindt in ieder geval dat de juiste methode is gebruikt voor de herziening, daar rekening wordt gehouden met alle betrokken partijen en vooral omdat gebruik is gemaakt van een van de met dit doel in het leven geroepen instrumenten, namelijk het Europees justitieel netwerk; daardoor was het mogelijk de problemen die bij de toepassing van de beide procedures aan het licht gekomen zijn, in overweging te nemen.

2. Inleiding

2.1 De Europese Commissie dient dit voorstel voor een verordening in naar aanleiding van artikel 24 van Verordening (EG) nr. 1348/2000⁽¹⁾, waarin wordt bepaald dat de

Commissie, na beoordeling van de toepassing van de verordening over de periode tot 1 juni 2004, de voorschriften zal aanpassen aan de ontwikkeling van de kennisgevingsregelingen. Het onderhavige voorstel gaat echter veel verder dan een eenvoudige, formele herziening; het moet gezien worden in het kader van de door de EU nagestreefde vereenvoudiging van de wetgeving en in de context van alle andere wetgeving die in dezelfde periode is voorgesteld ter uitvoering van de resolutie van de Europese Raad van Tampere inzake de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, waarbinnen vrij verkeer van personen gegarandeerd is.

2.2 De verordening is van groot belang voor de goede werking van de interne markt. Grensoverschrijdende verrichtingen en contracten, en vooral de nieuwe transactiesystemen, waarbij gebruik gemaakt wordt van de nieuwe technologieën, maken wettelijke regeling van de procedure voor de betekening en de kennisgeving in de lidstaten van gerechtelijke en buitengerechtelijke stukken noodzakelijk. Het Comité heeft in een eerder advies⁽²⁾ al opgemerkt dat een dergelijke procedure vastgelegd moet worden in een verordening, en niet in een richtlijn, omdat het uiteindelijke doel volledige harmonisatie is.

3. Inhoud van het voorstel

3.1 In het kader van het met de voorgestelde hervorming beoogde vereenvoudigingsproces worden ook wijzigingen voorgesteld die de rechtszekerheid voor de aanvrager en voor degene voor wie het stuk is bestemd, vergroten, aangezien er naar een basisbeginsel wordt gezocht om het vertrouwen in de interne markt te waarborgen.

3.2 In de eerste plaats worden er duidelijke regels vastgesteld voor de berekening van de termijnen, zodat artikel 7, lid 2, bijvoorbeeld nu komt te luiden dat betekening of kennisgeving uiterlijk binnen een maand na de ontvangst van het stuk moet plaatsvinden; verder is alleen in de betrekkingen tussen overheidsinstanties van de lidstaten het nationale recht in alle gevallen van toepassing (art. 9, lid 1 en 2).

⁽¹⁾ PB L 160 van 30/06/2000

⁽²⁾ PB C 368 van 20.12.1999 (par. 3.2)

3.3 De bepaling dat de ontvanger kan weigeren een stuk in ontvangst te nemen omdat het gesteld is in een taal die deze niet begrijpt, wordt verduidelijkt; er wordt gesteld dat het stuk kan worden voorzien van een vertaling in de taal van de ontvanger en dat de termijn (art. 8.1) dan begint te lopen vanaf het moment dat de vertaling gemaakt is. Er wordt echter een uitzondering gemaakt in het nieuwe lid 3 dat aan art. 8 wordt toegevoegd; daarin wordt gesteld dat, wanneer de betekening of kennisgeving van een stuk overeenkomstig het recht van een lidstaat binnen een bepaalde termijn moet worden verricht om de rechten van de aanvrager te beschermen, de datum die in aanmerking wordt genomen de datum van de betekening of kennisgeving van het oorspronkelijke stuk is.

3.4 Belangrijk is ook de wijziging met betrekking tot de kosten van de betekening of van de aanbieding daarvan (art. 11, lid 2). De lidstaten bepalen vooraf een vaste vergoeding van deze kosten.

3.5 Wat de betekening of kennisgeving door aanbieders van postdiensten betreft (art. 14), wordt als regel vastgesteld dat elke lidstaat als voorwaarde kan stellen dat toezending bij aangetekend schrijven met ontvangstbevestiging of op gelijkwaardige wijze dient te geschieden, zonder dat daarbij aan belanghebbenden bij een rechtsgeding de mogelijkheid wordt ontzegd van rechtstreekse betekening of kennisgeving door deurwaarders, ambtenaren en andere bevoegde personen (art. 15).

4. Opmerkingen bij het voorstel

4.1 Het EESC staat positief tegenover elk voorstel tot wijziging van de wetgeving dat leidt tot een vereenvoudiging⁽³⁾ en dat tegelijkertijd de rechtszekerheid op het desbetreffende gebied waarborgt. In het onderhavige geval stelt het vast dat de Commissie haar plicht gedaan heeft en het in artikel 24 van Verordening (EG) nr. 1348/2000 bedoelde verslag heeft opgesteld en dat bovendien tijdens bijeenkomsten van het Europees justitieel netwerk op het gebied van burgerlijke en handelszaken⁽⁴⁾ de eerste ervaringen met de toepassing van de verordening zijn besproken en bestudeerd. De Commissie heeft haar verslag⁽⁵⁾ gebaseerd op de vergaarde informatie en verrichte studies en dit verslag heeft vervolgens weer als uitgangspunt gediend voor het voorstel voor een verordening.

4.2 Toegegeven moet worden dat het opnemen van de bepaling over de berekening van de termijn voor de betekening en de kennisgeving van stukken, een duidelijke vereenvoudiging is, daar er tot nu toe diverse verschillende nationale regels tegelijk gelden, wat de procedure vertraagt. Bovendien is de situatie

voor partijen nu meteen duidelijk zonder dat zij eerst moeten nagaan wat de procedure in elke lidstaat is. Desalniettemin blijft het nationale recht van toepassing op betrekkingen tussen de lidstaten, zoals bepaald in het gewijzigde artikel 9 en zonder dat dit consequenties heeft voor particuliere personen.

4.3 De voorgestelde nieuwe formulering van art. 8⁽⁶⁾: „de ontvangende instantie stelt degene voor wie het stuk is bestemd (...) in kennis van het feit dat hij kan weigeren het stuk (...) in ontvangst te nemen (...) indien het in een andere dan een van de volgende talen is gesteld en niet vergezeld gaat van een vertaling in een van deze talen” lijkt de belangen van de betrokken partijen beter te beschermen dan de huidige formulering, vooral omdat de termijn er niet door wordt verkort, in die zin dat de termijn pas begint te lopen wanneer het stuk is vertaald. De nieuwe formulering van lid 3 van art. 8 daarentegen zal nationale uitvoeringsproblemen opleveren, omdat daarin gesteld wordt dat niet naar de datum van de vertaling gekeken wordt indien overeenkomstig het recht van een lidstaat betekening binnen een bepaalde termijn moet geschieden om de rechten van de aanvrager te beschermen; de belangen van de ontvanger van het stuk zouden daarmee wel eens niet gediend kunnen zijn.

4.4 Het Comité vindt het ook een goede gedachte dat door de lidstaten vooraf een vaste vergoeding moet worden vastgesteld, omdat er tussen de partijen dikwijls wantrouwen bestaat over de kosten van een en ander. Dit verhoogt de transparantie.

4.5 Zoals reeds opgemerkt in een eerder advies van het EESC⁽⁷⁾, zou het gebruik moeten worden bestudeerd van nieuwe technologieën en van de nieuwe communicatiemiddelen die door de verzendende en ontvangende instanties zijn toegestaan bij de betekening en de kennisgeving van gerechtelijke en buitengerechtelijke stukken in burgerlijke of in handelszaken, zoals bijvoorbeeld e-mail en Internet, vooropgesteld natuurlijk dat de rechtszekerheid van partijen gewaarborgd is.

4.6 Ten slotte moet ook aandacht worden besteed aan de redactie van de in de bijlagen opgenomen formulieren, die bestemd zijn voor de gerechtelijke instanties van de lidstaten, i.c. de verzenders en de ontvangers van de stukken. Het Comité vindt dat er bovendien rekening moet worden gehouden met de belangen van de ontvanger en adressaat, en dat de formulering dus moet worden vereenvoudigd, zodat de formulieren voor alle partijen in burgerlijke en handelszaken begrijpelijk zijn.

Brussel, 14 februari 2006

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

Anne-Marie SIGMUND

⁽³⁾ PB C 24 van 31.01.2006

⁽⁴⁾ Europees justitieel netwerk op het gebied van burgerlijke en handelszaken PB C 139 van 11.05.2001

⁽⁵⁾ Verslag over de toepassing van Verordening (EG) nr. 1348/2000, van 1 oktober 2004 - COM(2004) 603 final

⁽⁶⁾ De bepaling in het nieuw geformuleerde lid 1 van art. 8 dat degene voor wie het stuk bestemd is, kan weigeren het in ontvangst te nemen indien het niet in een van de officiële talen van de desbetreffende lidstaat is gesteld, sluit aan bij de jurisprudentie van het Hof van Justitie, zoals de recente uitspraak in zaak C-443/03 van 8 april 2005.

⁽⁷⁾ PB C 368 van 20.12.1999

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité inzake „De rol van de stations in de agglomeraties en steden van de uitgebreide Europese Unie”

(2006/C 88/03)

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 10 februari 2005 besloten overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een advies op te stellen over „De rol van de stations in de agglomeraties en steden van de uitgebreide Europese Unie”

De gespecialiseerde afdeling Vervoer, energie, infrastructuur en informatiemaatschappij, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 31 januari 2006 goedgekeurd. (Rapporteur J. TÓTH)

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 14 en 15 februari 2006 gehouden 424e zitting (vergadering van 14 februari) het volgende advies uitgebracht, dat met 139 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 4 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Voorstellen

1.1 Het Europees Economisch en Sociaal Comité dringt erop aan dat de inhoud van dit advies een plaats krijgt in het document dat zal resulteren uit de thans lopende herziening van het Witboek „Het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen” (COM(2001)0370).

1.2 De plaats van de stations voor het reizigersverkeer binnen de spoorinfrastructuur moet diepgaand worden bestudeerd, in het bijzonder omdat de stations deel uitmaken van zowel de spoorweginfrastructuur als de stedelijke diensten en ook van het Europees bouwkundig erfgoed.

1.3 Er moet, op grond van een breed beroepsmatig en maatschappelijk overleg, verder worden gekeken naar de vereisten in verband met stations, met aandacht voor de technologische en technische ontwikkeling van het derde millennium. Op het niveau van de Unie, van de lidstaten en van de regio's, moeten de op basis van reële eisen gerechtvaardigde alternatieve vormen van regelgeving worden opgesteld, waarbij de subsidiariteit dient te worden geëerbiedigd.

1.4 De algemene verhoging van de veiligheid van de reiziger, evenals de bescherming tegen terreuraanslagen, moeten bij de opstelling van communautaire regelgeving deel uitmaken van de vereisten inzake de stations voor het internationale reizigersverkeer.

1.5 De ontwikkelingen van stations moeten worden benadrukt, waarbij in het bijzonder in acht moet worden genomen dat deze ontwikkelingen de stuwende krachten zijn waarmee de sociale en economische samenhang van de nieuwe lidstaten kan worden gewaarborgd.

1.6 Samen met de Europese Investeringsbank (EIB) moet worden gekeken naar de mogelijkheden van financiering van gestructureerde ontwikkelingen van de stations voor internationaal reizigersverkeer middels publieke-private partnerschappen en andere geschikte constructies.

1.7 Er moet voor worden gezorgd dat stations in de eerste plaats de functies vervullen die in verband staan met de basistaak, namelijk verkeer, en dat zij geen centra worden van andere activiteiten, bijvoorbeeld consumptie en handel.

1.8 Men moet zich ervan vergewissen dat stations-ontwikkelingen enerzijds gepaard gaan met het behoud van bestaande arbeidsplaatsen en anderzijds bijdragen aan het scheppen van meer arbeidsplaatsen. Uiteraard moet niet alleen worden

gekeken naar het onmiddellijke effect van de ontwikkelingen, maar ook naar het indirecte effect ervan.

1.9 Er moet voor worden gezorgd dat het behoud van de stations en de ontwikkeling ervan niet alleen voorrang krijgen als het gaat om stations die het verkeer van grote steden of het internationale verkeer bedienen, maar ook op die plaatsen waar de bewoners en reizigers van de minst bevoorrechte gebieden worden bediend.

2. Inleiding

2.1 Kort gezegd kunnen we stellen dat het station de „etage” is van het spoorwegverkeer.

2.2 In het in 2001 verschenen Witboek „Het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen” (COM(2001)0370) worden de algemene communautaire beleidsdoelstellingen behouden, en wordt tevens meer nadruk gelegd op de ontwikkeling van vervoersmodaliteiten die het verkeer op de openbare weg ontlasten en op het feit dat de gebruiker centraal moet komen te staan in het verkeersbeleid.

2.3 Stations spelen een essentiële rol in de verwezenlijking van het vrije verkeer van goederen, personen en diensten. De stations kunnen ertoe bijdragen dat het personenvervoer zo snel en doeltreffend mogelijk verloopt, zonder belemmeringen en zonder onderscheid. Dat kan worden gewaarborgd door een ongestoorde werking van de interne markt, door de slechting van administratieve barrières en door evenwichtige concurrentie.

2.4 De formulering van het verkeersbeleid van de Unie is tevens een belangrijk instrument voor het bereiken van economische en sociale samenhang, met bijzondere aandacht voor het totstandbrengen van eerlijke concurrentie, voor de verhoging van de verkeersveiligheid en voor het benadrukken van milieuaspecten en -effecten.

2.4.1 Naar aanleiding van het herwaarderen van het spoor, wordt in het Witboek vastgesteld dat het spoor wordt gekenmerkt door tegenstrijdigheden: enerzijds heeft het een netwerk van hoogwaardige hogesnelheidstreinen met moderne stations, anderzijds valt de reizigers meer dan eens een gedateerde, achterhaalde dienstverlening ten deel en het gebeurt dat zij het moeten doen met verwaarloosde stations waar gevaar bestaat op ongelukken, lijnen van lokaal belang en overvolle interlokale lijnen lopen door elkaar, en er kunnen ook vertragingen worden opgelopen.

2.4.2 Het Witboek licht toe dat door middel van investeringen de behoeften, voortvloeiend uit samenwerking tussen het netwerk van hogesnelheidstreinen en het luchtvaartverkeer, moeten worden tegemoetgekomen, met bijzondere aandacht voor de stations die ook het verkeer van en naar de luchthaven verzorgen. Op meerdere plaatsen in het Witboek is sprake van de rol van de stations in verband met diensten die het reizigersverkeer moeten vergemakkelijken, in het bijzonder de bagageafhandeling.

2.5 Met de aanneming van het eerste en tweede spoorwegpakket van de Unie ⁽¹⁾ is de liberalisatie van het goederenverkeer gestaag voortgegaan, evenals de standaardisatie van de kwaliteitsvereisten. Het EESC hoopt op soortgelijke effecten van het derde spoorwegpakket. Nu moet de Europese Unie nog de stappen in verband met het reizigersverkeer uitwerken en uitvoeren. Dit voorstel kan in verband worden gebracht met de opstelling van kwaliteitsnormen voor het internationale reizigersverkeer en de verdere verspreiding van deze normen in de landen.

3. Regelgeving

3.1 De Europese Gemeenschappen hebben verscheidene verordeningen en richtlijnen aan het spoor gewijd. Wij verwijzen naar de verordening tot oprichting van een Europees Spoorwegbureau ⁽²⁾ en naar de richtlijnen over de veiligheid van de spoorwegen ⁽³⁾, over de infrastructuur ervan ⁽⁴⁾, over de toewijzing van capaciteit ⁽⁵⁾, over interoperabiliteit ⁽⁶⁾, en over de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap ⁽⁷⁾. Desalniettemin kan worden vastgesteld dat de regelgeving hoogstens zijdelings raakt aan de stations.

3.2 De Commissie houdt zich in de eerste plaats bezig met besluitvorming over uniforme technische standaardvereisten (bijvoorbeeld de uniformisering van de hoogte van de perrons,

⁽¹⁾ Eerste spoorwegpakket: Richtlijn 2001/12/EG, PB L 75, 15/3/2001, blz. 1. (Advies EESC – PB C 209, 22/7/1999, blz. 22) Richtlijn 2001/13/EG, PB L 75, 15/3/2001, blz. 26. (Advies EESC – PB C 209, 22/7/1999, blz. 22) Richtlijn 2001/14/EG, PB L 75, 15/3/2001, blz. 29. (Advies EESC – PB C 209, 22/7/1999, blz. 22)

Tweede spoorwegpakket: Richtlijn 2004/51/EG, PB L 164, 30/4/2004, blz. 164. (Advies EESC – PB C 61, 14/3/2003, blz. 131) Richtlijn 2004/49/EG, PB L 164, 30/4/2004, blz. 44. (Advies EESC – PB C 61, 14/3/2003, blz. 131) Verordening 881/2004/EG, PB L 164, 30/4/2004, blz. 1. (Advies EESC – PB C 61, 14/3/2003, blz. 131) en Richtlijn 2004/50/EG, PB L 164, 30/4/2004, blz. 114. (Advies EESC – PB C 61, 14/3/2003, blz. 131)

Derde spoorwegpakket: COM (2004) 139 final, COM (2004) 142 final, COM (2004) 143 final, COM (2004) 144 final, en COM (2004) 140 final en SEC(2004) 236.

⁽²⁾ Verordening 881/2004/EG, PB L 164, 30/4/2004, blz. 1. (Advies EESC – PB C 61, 14/3/2003, blz. 131)

⁽³⁾ Richtlijn 2004/49/EG, PB L 164, 30/4/2004, blz. 44. (Advies EESC – PB C 61, 14/3/2003, blz. 131)

⁽⁴⁾ Verordening 881/2004/EG, PB L 164, 30/4/2004, blz. 1. (Advies EESC – PB C 61, 14/3/2003, blz. 131)

⁽⁵⁾ Richtlijn 2001/12/EG, PB L 75, 15/3/2001, blz. 1. (Advies EESC – PB C 209, 22/7/1999, blz. 22) en Richtlijn 2004/51/EG, PB L 164, 30/4/2004, blz. 164. (Advies EESC – PB C 61, 14/3/2003, blz. 131)

⁽⁶⁾ Richtlijn 2004/50/EG, PB L 164, 30/4/2004, blz. 114. (Advies EESC – PB C 61, 14/3/2003, blz. 131)

⁽⁷⁾ COM (2004) 139 final tot wijziging van Richtlijn 91/440/EEG.

zodat ook gehandicapten er gebruik van kunnen maken — Richtlijn 2001/16/EG). De uniformisering van de elektriciteitsnetten, de veiligheidssystemen en de uniformisering van overige vereisten van technische aard, evenals de uniformisering van de certificaten van bestuurders, zijn ook van belang voor de bevordering van de interoperabiliteit. Momenteel kan het concurrentienadeel van het spoor onder meer worden toegeschreven aan het feit dat de treinen bij sommige grenzen moeten wachten vanwege onderlinge technische verschillen (bijvoorbeeld spoorbreedte, technische aanpassingen aan de locomotief, aflossing van de machinist).

3.3 Met betrekking tot stations zijn met name de richtlijnen relevant (bijvoorbeeld 2001/16/EG) die de veiligheid van de reizigers en hun rechten op de voorgrond plaatsen. Een goed voorbeeld hiervan is het derde spoorwegpakket dat de verwezenlijking van de rechten van de reizigers tot doel heeft: enerzijds moeten zij tijdig en gemakkelijk en voldoende geïnformeerd hun kaartjes kunnen krijgen (en zij moeten, indien mogelijk, de kaartjes kunnen inwisselen), en zij moeten de aan het kaartje verbonden voorwaarden goed begrijpen. Het andere deel van de richtlijnen is gericht op het verhogen van de veiligheid van de stations. De stations in de grote steden en soms de treinstellen zijn, vooral buiten de spits, vaak het toneel van gewelddaden. Indien de veiligheidsvereisten werden verhoogd en indien er na een ongewenst voorval hulp werd geboden door stations- en treinpersoneel, zou dit waarschijnlijk een positief effect hebben op de bereidheid om te reizen.

3.4 Het EESC volgt voortdurend het werk van de Commissie en heeft in verband met het verkeer per spoor ondermeer verkennende adviezen opgesteld over de sociale aspecten, de financieringsaspecten, de metropolitane gebieden en de trans-Europese vervoersnetwerken. ⁽⁸⁾

4. Station en intermodaal vervoer

4.1 Het station als knooppunt van het intermodaal vervoer

4.1.1 Om de geleidelijk aan belang inboetende stations weer een prominente plaats in de stad te geven, moest er een katalyserend effect komen, en dat kwam er in de vorm van de hogesnelheidstreinen (TGV, HST, ICE) en het uit dezelfde tijd stammende concept in Europa van de trans-Europese netwerken (TEN). Toen het reizigersverkeer per trein een redelijke optie werd over een afstand die vroeger eigenlijk alleen per vliegtuig kon worden afgelegd (600-800 km), groeide de groep reizigers in de stations en veranderde ook de samenstelling ervan, en daarmee begon het station belangrijker te worden in de stad.

4.1.2 De tweede factor die het beeld van het station als verkeersknooppunt kan veranderen, hangt niet rechtstreeks samen met de rol van de hogesnelheidstreinen, maar veeleer met de verschuiving in het gebruik van de voorsteden en agglomeratiegebieden, waar in plaats van monofunctionele slaapsteden meerpolige, multifunctionele, verstedelijkte gebieden kunnen ontstaan. Al deze veranderingen, en het inzicht dat de aanleg van wegen niet onvoorwaardelijk gelijke tred kan houden met de toename van het woon-werk-verkeer per auto in de

⁽⁸⁾ CESE 130/2005, CESE 131/2005, CESE 119/2005 en CESE 120/2005, CESE 257/2005, CESE 1426/2004, CESE 225/2005, CESE 968/2004

stedelijke gebieden, toonden aan dat het voorstedelijke en stedelijke openbaar vervoer geïntegreerd moeten worden: totstandkoming van samenwerking tussen de vervoersmaatschappijen, onderlinge afstemming van dienstroosters, tarieven en kaartjes-systemen, en gemeenschappelijk gebruik van systemen voor reizigersverkeer. De maatschappelijke onrust in de voorsteden van Parijs eind 2005 heeft tevens duidelijk gemaakt dat voor de sociale cohesie voortdurend talrijke instrumenten moeten worden gebruikt, en de processen zijn zeker nog niet afgelopen.

4.1.3 De spoorwegen van de voorsteden vertegenwoordigen een belangrijk deel, en zelfs van geval tot geval het belangrijkste deel, van deze netten. In samenhang hiermee zijn de hiervoor zeer geschikte stations logischerwijze het mobiliteitscentrum en vormen zij het sleutelement voor de reizigersinformatie over de elkaar kruisende, ingewikkelde netten.

4.1.4 Ofschoon de stations waar de treinen uit de voorsteden aankomen, doorgaans niet de stations zijn waar ook de hogesnelheidstrein aankomt, ziet de integratiecultuur beide sporen graag tezamen, en het wordt een fundamentele eis dat er in de nieuw gebouwde of verbouwde stations modern, hoogwaardig intermodaal vervoer wordt geboden: zowel tussen internationale en nationale lijnen, als tussen deze lijnen en het stadsvervoer.

4.2 Opstelling van normen voor intermodaal trans-Europees vervoer

4.2.1 Ten aanzien van de stations worden normen en vereisten geformuleerd. Vroeger verbonden de stations het gehele volk en hielpen zij de nationale identiteit tot stand te brengen. De gezamenlijke identiteit is niet gevormd door de fysieke structuur (hoewel het spoor en de spoorlijn daarbij onmisbaar waren), maar door de stations, de regels, de vormen en de normen.

4.2.2 Vandaag is het doel niet de stations langs het TEN-netwerk te uniformiseren. Vandaag moet gestalte worden gegeven aan stations die de Europese identiteit uitdrukken, niet middels de vorm van de gebouwen maar middels de normen van dienstverlening. Een van de belangrijkste van deze normen moet bestaan in de totstandbrenging van intermodale verbindingen, waarbij de verscheidenheid aan lokale instrumenten behouden blijft en tevens kwalitatief wordt voldaan aan de vereisten volgens dewelke in een veelalig Europa de reizigers moeten worden geïnformeerd en begeleid en er voor hun verdere reis moet worden gezorgd. Drie terreinen verdienen aparte vermelding: de norm voor informatie aan de reizigers, de normen voor intermodaal vervoer en het definiëren van de functie van het mobiliteitscentrum.

4.2.3 Deze gebruiksvriendelijke kwaliteitsvereisten, die voor de relevante TEN-stations worden aanbevolen, moeten worden opgesteld in de vorm van Europese aanbevelingen en richtsnoeren, maar niet met de bedoeling om het TEN te bevoorrechten, en tevens moet het subsidiariteitsbeginsel volledig worden nageleefd. Daarom is het uiteraard helemaal geen probleem indien deze normen ook gelden voor andere stations en verkeersknooppunten: dit zou de kwaliteit van de reis niet aantasten, maar juist verhogen.

5. Ontwikkelingsmodellen

5.1 Internationaal vergeleken kwam bijna ieder land vanuit een ander uitgangspunt uit op ontwikkeling van stations (ingegeven door verkeers- of stadsontwikkeling, van boven af geïnitieerd of op basis van de marktwerking, of een mix van dit alles). In Groot-Brittannië waar de verbouwing van de stations uitsluitend verliep volgens de marktwerkingen, zijn de ontwikkelingen (a) beperkt gebleven tot spoorweggebieden, (b) binnen Londen, (c) ten tijde van de onroerend goed-boom (d) en zijn er bijna alleen kantoren gebouwd.

5.2 In Zwitserland is een nationaal milieubewust programma ontwikkeld voor de modernisering van het spoor en het openbaar vervoer met S-Bahn-netten (Zürich, Basel, Bern), en ofschoon financiële problemen bij het spoor noopten tot het te gelde maken van eigendom rond de stations, is dit geen verkoop, maar een onderdeel binnen de samen met het spoor opgezette programma's (zo zijn naast de belangen van de beleggers, ook de belangen van de stad, de overheid en het spoor gebiedend).

5.3 In Zweden was het geprivatiseerde, maar niet gefragmenteerde spoor de initiatiefnemer, met als partners de decentrale overheden. Doel was het totstandbrengen van moderne reiscentra: voorzieningen bouwen voor trein, bus, taxi, en parkeergelegenheid onder één dak. De overeenkomsten betroffen dus zowel de lokale autoriteiten als de afzonderlijke reismethoden.

5.4 In Frankrijk was de aanleg van de TGV, waartoe op centraal niveau is besloten, de belangrijkste stuwende kracht, en als onderdeel daarvan de aanleg van de verbinding met Parijs. Het lokale niveau is betrokken bij het lobbyen om een halteplaats.

5.5 In Nederland hebben de ministers van verkeer en milieu samen met het spoor in 1986 een programma aangekondigd voor een dichter bebouwde stationsomgeving, in samenhang met het principe van de compacte stad en met steun voor het openbaar vervoer. In de periode voorafgaand aan de privatisering hadden het spoor en de decentrale overheden moeite om andere partners te vinden.

5.6 Uit bovengenoemde voorbeelden blijkt dat het van belang is dat overwegingen inzake de waarde van de knooppunten (het verkeer) en inzake de „lokale” waarden (de stad), van meet af aan meespelen in het project, en niet slechts de standpunten van één zijde bepleiten. Zo moeten markt- en financiële overwegingen ook samenvallen met bredere standpunten over stad en netwerk, om te voorkomen dat de procedures alleen door de conjuncturele belangen op de korte termijn worden geleid, of, omgekeerd, dat er in de rooskleurige plannen geen rekening wordt gehouden met de financiële haalbaarheid. De vakliteratuur wijst erop dat overeenkomsten makkelijker tot stand konden komen daar waar het station op een nieuw terrein is verrezen (Lille), terwijl elders de bestaande talrijke belangen en tegengestelde belangen de vooruitgang dikwijls aanzienlijk hebben bemoeilijkt.

6. Richtingen voor ontwikkelingen in de Unie

6.1 Het lijkt zinvol om binnen de Europese Commissie tot een horizontale samenwerking te komen die het mogelijk maakt dat de medewerkers per sector de projecten kunnen overzien die in het kader van de structuurfondsen worden uitgevoerd. Dit overzicht zal het mogelijk maken om per sector overeen te komen hoeveel voor een gegeven activiteit/sector uit communautaire bron komt.

6.2 Het lijkt noodzakelijk om de vraag welke rol de ontwikkeling van het hogesnelheidsspoor speelt in het ontstaan van de tegenstrijdigheden in het huidige spoor, waarbij oud en modern door elkaar lopen, op de agenda te laten staan. De aanleg van deze netten is in het middelpunt van de belangstelling komen te staan en is inmiddels van het traditionele spoorgebeuren losgekomen. Aangezien hier sprake is van dure ontwikkelingen, is het onvermijdelijk dat aan andere potentiële ontwikkelingen middelen worden onttrokken. In Frankrijk bijvoorbeeld is vanwege de ontwikkeling van de TGV de traditionele spoorweginfrastructuur op bepaalde trajecten zo verslechterd dat op veel trajecten een beduidende snelheidsbeperking moest worden ingevoerd. Dat betekent een aanzienlijk tijdverlies voor de gebruikers (reizigers en vrachtvervoerders). De vraag rijst in welke verhouding dit staat tot de tijdwinst voor de gebruikers van de hogesnelheidstrein.

6.3 Voor het op de maatschappelijke samenhang en de integratie van de meest achtergebleven gebieden gerichte beleid verdient het veruit de voorkeur de traditionele trein te ontwikkelen en te populariseren, aangezien de hogesnelheidstreinen slechts door deze gebieden razen die aldus niet kunnen worden aangesloten op het verkeer. Naast de aanleg van hogesnelheidssporen zou het wellicht zinniger zijn de traditionele spoorlijnen en de bijbehorende infrastructuur op te knappen. Het eerste punt waar deze ontwikkelingen, respectievelijk opknappen samenkomen met de reizigers, is het station.

7. Opvattingen over stationsontwikkeling

7.1 Er dreigt een ernstig gevaar dat middels aanzienlijke investeringen voor belangen op de korte termijn, of uitsluitend om redenen van onroerend-goedspeculatie, juist de voor de reizigers en de stad aantoonbare feitelijke waarden van het spoor worden vernietigd. Dit gebeurt wanneer middels een beroep op het verliesgevend karakter van het spoor de waardevolle gebieden in de stad worden verkocht, en op de plaats waar vroeger het spoor lag, kantoren en winkelcentra worden gebouwd. Tegen deze achtergrond is het de moeite waard eens na te denken over de hierna volgende aspecten.

7.2 Niet alleen de hogesnelheidstrein, maar iedere internationale spoorverbinding, zoals ieder traject van het TEN-netwerk, heeft een belangrijk voordeel, namelijk de rechtstreekse verbinding van het ene stadscentrum met het andere.

7.3 Uitgerekend in stadscentra is er alle reden voor de totstandbrenging van zo'n dicht vervoersnet, dat een goede verbinding biedt tussen het station en alle delen van de stad.

7.4 Het station staat als mobiliteits- en informatiecentrum ten dienste van alle vervoersmodaliteiten die vertegenwoordigd zijn in het vervoersnet.

7.5 In het stadscentrum zou ook een goede verbinding tot stand moeten worden gebracht tussen het station en het vliegveld van de stad.

7.6 Verkoop het spoorgebied niet apart: wanneer de positie ervan in de stad en de logistieke positie ervan op juiste waarde worden geschat, moet een voor de stad op de lange termijn maximaal profijt worden bereikt.

7.7 De ervaring leert dat de strikte functionele grenzen tussen stadsstructuur en stations aan het vervagen zijn en dat het treinstation juist een rendabele en attractieve openbare ruimte wordt doordat het de rijke functies van de stad op zich neemt.

7.8 Desalniettemin is het niet noodzakelijkerwijs zo dat één van de bestaande grote stations voor reizigers de ideale halteplaats is voor latere hogesnelheidstreinen. Op basis van de tot nog toe meest succesvolle acties kan, middels de aanleg van een nieuw stadscentrum binnen de stad, bij wijze van alternatief voor het traditionele stadscentrum, de energie die vrijkomt uit de ontwikkeling van het spoor, op de best mogelijke wijze worden gekoppeld aan het elan van de stadsontwikkeling. (Tevens moet ook worden ingezien dat de voorbeelden die het meest worden genoemd, waaronder Lille, kunnen worden gezien als speciale en buitengewone situaties die waarschijnlijk niet kunnen worden gekopieerd).

7.9 Bestudering van de voorbeelden schraagt over het algemeen het idee dat, inzake de ontwikkeling van de stations voor internationaal reizigersverkeer, de staat, het stadsbestuur en het ondernemerskapitaal, samen met de spoorwegmaatschappij, ontwikkelingsprojecten kunnen opzetten van alomvattende waarden middels de modernisering van de stations voor het internationale reizigersverkeer.

Brussel, 14 februari 2006

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 de Raad betreffende veterinairerechtelijke voorschriften voor aquacultuurdieren en de producten daarvan en betreffende de preventie en bestrijding van bepaalde ziekten bij waterdieren” en het „Voorstel voor een beschikking van de Raad tot wijziging van Beschikking 90/424/EEG betreffende bepaalde uitgaven op veterinair gebied”

(COM(2005) 362 final — 2005/0153 + 0154 CNS)

(2006/C 88/04)

De Raad heeft op 15 september 2005 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 37 van het EG-Verdrag te raadplegen over het bovengenoemde voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Landbouw, plattelandsontwikkeling en milieu”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 25 januari 2006 goedgekeurd. Rapporteur was de heer **Fakas**.

Het Comité heeft tijdens zijn op 14 en 15 februari 2006 gehouden 424e zitting (vergadering van 14 februari) het volgende advies uitgebracht, dat met 145 stemmen vóór, bij 1 onthouding, is goedgekeurd.

1. Conclusie

1.1 Het Comité is van mening dat de Commissievoorstellen een stap in de goede richting zijn en steunt de voorgestelde maatregelen op het vlak van de preventie en de bestrijding van bepaalde ziekten bij waterdieren.

2. Motivering

2.1 Aquacultuur is met name in de plattelands- en kustgebieden van de EU een bijzonder belangrijke sector. De aquacultuurproductie in de EU vertegenwoordigde in 2004 een waarde van meer dan 2,5 miljard euro aan vis, weekdieren en schaaldieren. De financiële verliezen door ziekten (sterfte, verminderde groei en slechtere kwaliteit) worden echter op 20 % van de productiewaarde geschat. Met dit voorstel beoogt de Commissie moderne, specifieke wetgeving in te voeren waarmee die kosten kunnen worden beperkt. Een inkrimping van 20 % zou immers al een besparing van 100 miljoen euro per jaar opleveren.

2.2 De huidige wetgeving is zo'n twintig jaar geleden tot stand gekomen, toen de EU slechts twaalf lidstaten had, en is hoofdzakelijk gericht op het beschermen van de belangrijkste tak van de EU-aquacultuur van die tijd, namelijk de kweek van zalmachtigen (forel en zalm) en oesters. De wetgeving moet nu worden gemoderniseerd in verband met de grotere variëteit aan aquacultuurmethoden en -soorten die in de uitgebreide EU wordt aangetroffen. Ook dient rekening te worden gehouden met de belangrijke ontwikkelingen die in deze sector hebben plaatsgevonden, de ervaring die de afgelopen 15 jaar met de huidige wetgeving is opgedaan en de wetenschappelijke vooruitgang op dit gebied. Ten slotte moeten de EU-voorschriften worden aangepast aan internationale overeenkomsten en normen (bv. de WTO-overeenkomst inzake sanitaire en fyto-sanitaire maatregelen (SPS) en de regels van de OIE).

3. Achtergrond

3.1 Het voorstel is bedoeld om de huidige basiswetgeving (Richtlijnen 91/67/EEG, 93/53/EEG en 95/70/EG van de Raad) te vervangen door één nieuwe richtlijn. Dit voorstel omvat een actualisering, herschikking en consolidatie van de veterinairerechtelijke voorschriften op het gebied van de handel in aquacultuurproducten, inclusief ziektepreventie en -bestrijding, bedoeld om het concurrentievermogen van de aquacultuurproducenten in de EU te verbeteren.

3.2 Het voorstel omvat algemene voorschriften voor de aquacultuurproductiebedrijven en verwerkende bedrijven (vergunningen) en bepalingen inzake de exploitatie van deze bedrijven.

3.3 Verder bevat het voorstel veterinairerechtelijke bepalingen inzake het in de handel brengen van aquacultuurdieren en de producten daarvan en veterinairerechtelijke voorschriften voor het binnenbrengen van aquacultuurdieren uit derde landen in de Gemeenschap.

3.4 Ook worden regels voorgesteld betreffende de melding en bestrijding van bepaalde ziekten bij waterdieren en inzake het ziektevrij verklaren van bepaalde regio's.

3.5 Ten slotte bevat het voorstel voorschriften voor de bevoegde autoriteiten van de lidstaten en laboratoria, en bevatten de bijlagen een aantal richtsnoeren.

3.6 Rechtsgrond is artikel 37 van het Verdrag. Het voorstel is in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel. De financiële gevolgen voor de Gemeenschapsbegroting zullen naar verwachting beperkt blijven.

3.7 De budgettaire gevolgen van het voorstel hebben voornamelijk betrekking op de volgende twee terreinen:

- a) economische compensatie in verband met ziektebestrijding;
- b) de uitvoering van de primaire wetgeving en de goedkeuring en implementatie van de afgeleide wetgeving.

3.8 Met het tweede voorstel, voor een beschikking van de Raad, wil de Commissie de noodzakelijke wijzigingen in de huidige, in Beschikking 90/424/EEG vastgelegde procedures inzake de financiële bijdrage van de Gemeenschap aan veterinaire maatregelen voor aquacultuurdieren aanbrengen, zodat recht wordt gedaan aan het voorstel voor een nieuwe richtlijn betreffende veterinairerechtelijke voorschriften voor waterdieren en aan het voorstel voor het Europees Visserijfonds.

3.9 Overeenkomstig dit tweede voorstel krijgen de lidstaten het recht financiële middelen van de overeenkomstig titel III van de verordening betreffende het Europees Visserijfonds ingestelde operationele programma's te bestemmen voor de bestrijding en uitroeiing van bepaalde ziekten bij aquacultuurdieren.

3.10 De procedures voor deze financiële steunverlening moeten in overeenstemming zijn met de huidige procedures voor de financiële bijdrage voor de bestrijding en uitroeiing van ziekten van terrestrische dieren.

3.11 Ook voor dit tweede voorstel geldt het evenredigheidsbeginsel en fungeert artikel 37 van het Verdrag als rechtsgrondslag.

3.12 De Commissie stelt hier voor de financiële bijdragen voor de bestrijding van ziekten bij waterdieren ter beschikking te stellen via het Europees Visserijfonds (artikel 32 van COM(2004) 497). Het is evenwel moeilijk de gevolgen van het voorstel voor het Europees Visserijfonds in te schatten, omdat een en ander afhangt van de omvang van de getroffen kwekerijen, de waarde van de in de kwekerijen gehouden dieren, enz.

4. Algemene opmerkingen

4.1 De huidige EU-wetgeving is enkel gericht op de kweek van zalm, forel en oesters. Sinds de goedkeuring van deze wetgeving heeft de communautaire aquacultuursector zich sterk ontwikkeld (er worden nu ook schaaldieren, mossels, kokkels e.d. gekweekt). Het Comité is dan ook van mening dat het zaak is de wetgeving te wijzigen, zodat ook de andere aquacultuurdieren in aanmerking worden genomen.

4.2 Het Comité is ingenomen met de voorgestelde aanpak, die van groot belang is voor de preventie en bestrijding van ziekten bij waterdieren.

4.3 Het Comité wijst erop dat de aquacultuursector zich slechts in de juiste richting kan ontwikkelen en zijn productiviteit pas kan verhogen als een aantal normen voor de gezondheid van waterdieren wordt vastgelegd op EU-niveau. Gemeenschappelijke regelgeving is absoluut noodzakelijk om de voltooiing van de interne markt weer een stap dichterbij te brengen en de verspreiding van besmettelijke ziekten tegen te gaan. Wel moet de wetgeving flexibel zijn en rekening houden met de diversiteit van aquacultuur en de ontwikkelingen in deze sector.

4.4 Niet alleen moet actie worden ondernomen op EU-niveau, ook de bevoegde autoriteiten van de lidstaten moeten zich meer bewust worden van de problematiek van ziekten bij waterdieren, zowel wat de preventie als de bestrijding en de uitroeiing betreft, en moeten bereid zijn meer inspanningen te leveren.

4.5 De huidige vergunningsregeling in de EU is bijzonder streng en gaat verder dan de vereisten waaraan de concurrenten van de EU moeten beantwoorden, wat het voortbestaan van de sector in gevaar kan brengen. Met het voorgestelde register dat gegevens zou bevatten over de productiemethode van elk bedrijf, de verantwoordelijke producent en de al bestaande kweekvergunning, wordt volgens het Comité aan de nodige vereisten voldaan.

4.6 Er moeten maatregelen worden genomen om de verspreiding van ziekten van waterdieren op EU-niveau te voorkomen. Zo dienen geharmoniseerde veterinaire rechtelijke bepalingen voor het in de handel brengen van aquacultuurproducten te worden vastgesteld. Ook moet een lijst van ziekten en de daarvoor vatbare soorten worden opgesteld.

4.7 Om een eventuele uitbraak van een ziekte bij waterdieren in een vroegtijdig stadium op het spoor te komen moeten personen die in contact komen met voor deze ziekte vatbare soorten worden verplicht de bevoegde autoriteit van alle verdachte gevallen in kennis te stellen.

4.8 In de lidstaten moeten routine-inspecties én bijzondere controles worden uitgevoerd om te waarborgen dat de exploitanten van aquacultuurproductiebedrijven op de hoogte zijn van de algemene voorschriften inzake ziektebestrijding en deze toepassen.

4.9 De kennis van tot dusverre onbekende ziekten bij waterdieren breidt zich steeds verder uit. Alle lidstaten en de Commissie moeten daarom in kennis worden gesteld van het opduiken — of het vermoeden — van een nieuwe ziekte en van de bestrijdingsmaatregelen die eventueel worden genomen.

4.10 Met het oog op de bescherming van de gezondheidssituatie van waterdieren in de Gemeenschap moet erop worden toegezien dat bij het vervoeren van levende aquacultuurdieren in de Gemeenschap wordt voldaan aan de relevante veterinaire rechtelijke voorschriften. Ook moet worden gewaarborgd dat enkel onbesmette aquacultuurdieren en -producten worden ingevoerd uit derde landen.

5. Bijzondere opmerkingen

5.1 Het Comité gaat ermee akkoord dat er geen speciale bepalingen worden vastgesteld voor het in de handel brengen van waterdieren die in aquaria en vijvers leven (o.m. voor sierdoleinden), m.a.w. in een milieu waarop controle kan worden uitgeoefend. Indien waterdieren echter niet in gesloten systemen of aquaria worden gehouden, of indien zij rechtstreeks in contact komen met de natuurlijke wateren van de Gemeenschap, dan dienen volgens het Comité de algemene bepalingen van de richtlijn te worden toegepast. Dit geldt met name voor de karperpopulaties (*Cyprinidae*), aangezien populaire siervissen zoals koikarpers vatbaar zijn voor bepaalde ziekten.

5.2 De lidstaten moeten voorzien in voorschriften inzake sancties wegens inbreuken op de bepalingen van de richtlijn. Het Comité wijst erop dat doeltreffende sancties moeten worden vastgesteld.

5.3 In artikel 5, lid 2, wordt bepaald dat een lidstaat, vóór hij een productiebedrijf in de zin van artikel 4 een vergunning weigert, risicobeperkende maatregelen, waaronder een mogelijke alternatieve locatie voor de desbetreffende bedrijfsactiviteit, moet overwegen. Het Comité wijst er echter op dat een alternatieve locatie geen doeltreffende oplossing is in het geval van vijvers waar ziekteverwekkers van in het wild levende soorten voorkomen. Het is van mening dat het risico op dit soort ziekten kan worden beperkt door een oordeelkundig beheer, door de vis in een gesloten en onder controle staand systeem te houden, goede hygiënische methoden toe te passen, het programma voor de bewaking van de diergezondheid te volgen en alle andere maatregelen die in de richtlijn van de Raad worden voorgesteld, in praktijk te brengen.

Brussel, 14 februari 2006

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

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de volgende voorstellen:

Voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van het Europees Vluchtelingenfonds voor de periode 2008-2013 als onderdeel van het algemeen programma „Solidariteit en beheer van de migratiestromen”

Voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van het Buitengrenzenfonds voor de periode 2007-2013 als onderdeel van het algemeen programma „Solidariteit en beheer van de migratiestromen”

Voorstel voor een beschikking van de Raad tot instelling van het Europees Fonds voor de integratie van onderdanen van derde landen voor de periode 2007-2013 als onderdeel van het algemene programma „Solidariteit en beheer van de migratiestromen”

Voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van het Europees Terugkeerfonds voor de periode 2008-2013 als onderdeel van het algemene programma „Solidariteit en beheer van de migratiestromen”

(COM(2005) 123 final — 2005/0046 (COD) — 2005/0047 (COD) — 2005/0048 (CNS) — 2005/0049 (COD))

(2006/C 88/05)

De Raad heeft op 20 juli 2005 overeenkomstig artikel 262 van het Verdrag tot Oprichting van de Europese Gemeenschap besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over de bovengenoemde voorstellen.

De gespecialiseerde afdeling Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 24 januari 2006 goedgekeurd; rapporteur was mevrouw **Le Nouail-Marlière**.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 14 en 15 februari 2006 gehouden 424e zitting (vergadering van 14 februari) onderstaand advies met 125 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 11 onthoudingen, goedgekeurd.

1. Doelstellingen van de onderhavige mededeling: wat heeft de Commissie voor ogen

1.1 Bovengenoemde voorstellen maken deel uit van de Mededeling tot vaststelling van een „kaderprogramma voor solidariteit en beheer van de migratiestromen”, waarin — als onderdeel van een ruimer pakket voorstellen⁽¹⁾ — een programma is uitgewerkt om gevolg te geven aan de „Financiële vooruitzichten 2007-2013”⁽²⁾ en de „Beleidsuitdagingen en begrotingsmiddelen in de uitgebreide Unie 2007-2013”⁽³⁾. Over dat laatste document heeft het EESC reeds een advies⁽⁴⁾ uitgebracht (rapporteur: de heer Dassis). De Commissie stelt voor om ten behoeve van de Europese ruimte van vrijheid, veiligheid en recht vastleggingskredieten (lijn 3 Burgerschap, vrijheid, veiligheid en recht) ter beschikking te stellen voor een totaalbedrag van 1 381 miljoen euro in 2006. Dat bedrag zou in de periode tot 2013 geleidelijk moeten worden opgetrokken tot 3 620 miljoen euro.

1.2 Het uiteindelijke doel is om een evenwichtige aanpak te volgen waarin evenveel wordt gedaan voor de drie onderdelen daarvan: vrijheid, veiligheid en recht, en die zijn oorsprong vindt in de beginselen van de democratie en het respect voor de fundamentele vrijheden en grondrechten.

1.3 Van het aanvankelijk voorgestelde totaalbedrag (9 500 miljoen euro) was voor de periode 2007-2013 5 866 miljoen euro bestemd voor het kaderprogramma „Solidariteit en beheer van de migratiestromen”, waarvan 1.184 miljoen voor asielbe-

leid, 759 miljoen voor het Terugkeerfonds, 1 771 miljoen voor de integratie van onderdanen uit derde landen en de resterende 2 152 miljoen voor het beheer van de buitengrenzen. De aan de lidstaten en voor rechtstreeks in EU-verband uitgevoerde acties (ngo's en projecten) toegekende bedragen kunnen niet van het ene fonds naar het andere worden overgeheveld.

1.4 Het kaderprogramma „Solidariteit en beheer van de migratiestromen” omvat niet de agentschappen en andere communautaire instrumenten op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht, zoals het Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen (dat in het voorgestelde kaderprogramma en de nieuwe financiële vooruitzichten wel een actieve rol krijgt toebedeeld), het systeem Eurodac (waarmee vingerafdrukken digitaal kunnen worden vergeleken), het visa-informatiesysteem en het informatiesysteem Schengen II, omdat daarmee langetermijnverplichtingen zijn aangegaan: de wetsteksten voor de oprichting dan wel invoering ervan bevatten geen bepalingen die hun bestaansduur beperken.

1.5 Doel van onderhavig kaderprogramma is met name om te zorgen voor de nodige samenhang tussen de maatregelen op de verschillende beleidsterreinen door een koppeling aan te brengen tussen beleidsdoelstellingen en beschikbare middelen. De Commissie probeert de huidige financiële ondersteuning te vereenvoudigen en te rationaliseren. Met dit kaderprogramma streeft ze tevens naar meer transparantie en flexibiliteit bij de vaststelling van prioriteiten.

1.6 Op grond van het kaderprogramma zou de financiële solidariteit van de EU aldus moeten kunnen worden aangewend voor de volgende vier pijlers van een alomvattend en evenwichtig beleid inzake migratiestromen:

— invoering van een gemeenschappelijk geïntegreerd grensbeheersysteem in het kader van de Schengen-overeenkomsten, voor de daarbij aangesloten lidstaten: het „Buitengrenzenfonds voor de periode 2007-2013”;

⁽¹⁾ Dat verder bestaat uit COM(2005) 122 final en COM(2005) 124 final.

⁽²⁾ COM(2004) 487 final van 14 juli 2004 (dat trouwens niet door de Raad is goedgekeurd).

⁽³⁾ COM(2004) 101 van 10 februari 2004.

⁽⁴⁾ Advies van het EESC van 15 september 2004 over de 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) 101 final, PB C 74/2005.

- goedkeuring van een Europees actieprogramma voor terugkeer, waartoe in 2002 werd besloten ⁽⁵⁾: het „Europees Terugkeerfonds voor de periode 2008-2013”;
- formulering van „een geloofwaardige respons op de multidimensionale kwestie van de integratie van onderdanen uit derde landen”: het „Europees Fonds voor de integratie van onderdanen van derde landen voor de periode 2007-2013”;
- evenwichtige verdeling van de inspanningen van de lidstaten voor de opvang van vluchtelingen en ontheemden: het „Europees Vluchtelingenfonds voor de periode 2008-2013”.

1.7 Van deze Mededeling van de Commissie is een effectbeoordeling ⁽⁶⁾ gemaakt, die als bijlage bij de voorstellen is gevoegd.

2. Algemene opmerkingen

2.1 De Commissie beroept zich in het kaderprogramma op de door de top van Tampere en het Haagse programma nagestreefde samenhang en op de artikelen 62 en 63 van het Verdrag. Desondanks berust het geschetste programmakader slechts voor een klein deel op geharmoniseerde wetgeving, in weerwil van alle pogingen van de Raad om, als onderdeel van het Tampere-programma ⁽⁷⁾, een aantal gemeenschappelijke maatregelen te nemen. Daarom heeft de Europese Raad van 4 en 5 november 2004 zijn goedkeuring gehecht aan het tweede meerjarenprogramma voor de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, het zgn. Haagse programma.

2.2 Dat Haagse programma ten spijt ontbreekt het echter momenteel nog steeds aan een echt bevredigende gemeenschappelijke beleidsoriëntatie. Het EESC heeft in zijn advies over de *Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement — Het Haags Programma: tien prioriteiten voor de komende vijf jaar — Het partnerschap voor Europese vernieuwing op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht* ⁽⁸⁾ gedetailleerd commentaar gegeven op het bij het Haagse programma horende actieplan van de Commissie. In de lidstaten gaat het er, afhankelijk van hun geografische ligging, in de praktijk zeer verschillend aan toe. Er bestaan verschillende beleidslijnen en verantwoordelijkheden t.a.v. de behandeling van EU-burgers en onderdanen van derde landen, wat tot verschillen tussen de lidstaten en daardoor soms tot tegenstrijdig of onverenigbaar beleid binnen de Gemeenschap leidt. Die verschillen worden bijvoorbeeld veroorzaakt doordat lidstaten al dan niet geheel of gedeeltelijk partij zijn bij de Schengen-overeenkomsten (I en II) en/of de Dublin-overeenkomsten (I en II) ⁽⁹⁾, of al dan niet deelnemen

⁽⁵⁾ Raad van 28 november 2002.

⁽⁶⁾ SEC(2005) 435 van 6 april 2005.

⁽⁷⁾ Conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van Tampere, 15-16 oktober 1999.

⁽⁸⁾ Advies van het EESC van 15 december 2005 over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement - Het Haags Programma: tien prioriteiten voor de komende vijf jaar - Het partnerschap voor Europese vernieuwing op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht” (CESE 1504/2005; rapporteur: de heer Pariza Castaños).

⁽⁹⁾ Advies van het EESC van 20 maart 2002 over het „Voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielerzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend” (rapporteur: de heer Sharma; PB C 125 van 27 mei 2002).

aan communautaire programma's met duurzame oplossingen voor de hervestiging van vluchtelingen ⁽¹⁰⁾. De ervaring leert dat de instelling van fondsen en financieringsinstrumenten niet volstaat voor beleid waarmee enerzijds de in de praktijk gebezigde methoden moeten worden verbeterd en anderzijds de verantwoordelijkheden van de lidstaten meer op elkaar moeten worden afgestemd en geïntegreerd met het oog op een gemeenschappelijke doelstelling.

2.3 Wat politiek en humanitair asiel betreft, is het opstellen van een lijst van veilige derde landen nog steeds een controversieel onderwerp, met betwistingen vooral van de kant van erkende mensenrechtenorganisaties of ngo's die werkzaam zijn in de humanitaire hulpverlening. Het EESC acht het dan ook niet wenselijk om asiel en immigratie binnen hetzelfde kader te behandelen, omdat er toch wel heel grote verschillen zijn in randvoorwaarden en speelruimte.

2.4 Het EESC realiseert zich dat het kaderprogramma een alomvattende en holistische doelstelling heeft, maar heeft zijn bedenkingen bij het feit dat grensbewaking en integratie van migranten in één initiatief zijn bijeengebracht (ook al vindt het dat de betreffende fondsen gecoördineerd en coherent moeten worden beheerd) en wel om de volgende redenen:

- Ten eerste verschillen de inherente doelstellingen van de beide programma's. Bovendien wordt ieder programma door andere instanties uitgevoerd (overheden, overheidsdiensten, verenigingen voor hulp aan migranten enz.) en kennen de fondsen dus verschillende begunstigen. Die mogen daarom niet op dezelfde wijze worden behandeld, tenzij de lidstaten van plan zijn de grensbewaking via delegatie van overheidstaken aan particuliere agentschappen toe te vertrouwen, wat een passende democratische discussie zou vereisen.
- Ten tweede zijn bij sommige aspecten van de integratie van migranten de lidstaten als openbare-bestuursinstanties betrokken, maar zijn er ook andere, meer civiele aspecten waar bepaalde maatschappelijke organisaties (verenigingen) en de burgers zelf over gaan. Er bestaan dus verschillende interventieniveaus en verschillende begunstigen van de in het kaderprogramma gecreëerde fondsen, die gedifferentieerde procedures, benaderingswijzen en garanties vereisen.

Verder benadrukt het EESC, zonder de alomvattende doelstelling van het kaderprogramma uit het oog te verliezen, dat beide programma's voldoende duidelijk moeten zijn afgebakend, om te voorkomen dat een onoverzichtelijke mengelmoe van maatregelen ontstaat.

3. Specifieke opmerkingen

3.1 De in de mededeling gedane voorstellen blijven inhoudelijk niet dezelfde als het grondwettelijk verdrag wél of niet wordt geratificeerd en als het Handvest van de grondrechten daarin al dan niet wordt **opgenomen**.

3.2 Het EESC is voorstander van de instelling van solidariteitsfondsen, maar verzoekt de Commissie dringend die af te stemmen op het Haagse programma en daarbij rekening te houden met zijn advies terzake ⁽¹¹⁾

⁽¹⁰⁾ Advies van het EESC van 15 december 2004 over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement inzake de gereguleerde binnenkomst in de EU van personen die internationale bescherming behoeven en de versterking van de beschermingscapaciteit van de regio's van herkomst - „Verbetering van de toegang tot duurzame oplossingen” (rapporteur: mevrouw Le Nouail-Marlière; PB C 157 van 28 juni 2005).

⁽¹¹⁾ Zie voetnoot 8.

4. Samenhang

Wat de in de Mededeling geformuleerde doelstellingen betreft, plaatst het EESC vraagtekens bij de samenhang tussen de verplichtingen die de lidstaten op grond van het internationaal recht hebben, de mate van harmonisering van de Europese wetgeving en het voorgestelde kaderprogramma.

Doordat zaken door elkaar worden gehaald, ontberen de Mededeling en het voorgestelde kaderprogramma soliditeit.

4.1 Commentaar op de Mededeling

4.1.1 Asiel, immigratie, integratie, „geloofwaardige respons” en de aspecten „multidimensionaal” en „duurzaam” maken deel uit van de beoogde doelstellingen. Als aanvulling op de door de Commissie in het groenboek over een communautaire aanpak van migratie⁽¹²⁾ gekozen economische invalshoek zou in de Mededeling derhalve dieper moeten worden ingegaan op de individuele en universele rechten op het vlak van migratie. Daartoe zouden verbanden moeten worden gelegd met het algemene programma „Grondrechten en justitie” en zou de Commissie zich moeten baseren op de internationale conventie inzake de bescherming van migranten en hun gezinnen.⁽¹³⁾

Het EESC roept de Commissie tevens op om meer uit te gaan van het beoordelingsverslag dat een onafhankelijk comité van juristen elke vier jaar in het kader van het institutionele toezicht op het herziene Sociaal Handvest van de Raad van Europa opstelt en aan het Intergouvernementeel comité voorlegt, en om in haar aanvullende voorstellen met dat verslag rekening te houden.

Opvallend is dat de Commissie de voorgestelde structurele fondsen voor een groot deel wil laten beheren door de lidstaten, in het kader van hun prerogatieven en overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel. Wat het evenredigheidsbeginsel betreft, is het EESC de volgende mening toegedaan, die het reeds in zijn advies over het Haagse programma en het bijbehorende actieplan heeft verwoord: „In het Haags Programma krijgt het invoeren van instrumenten om bestaand beleid te evalueren duidelijk prioriteit. Alvorens hiertoe over te gaan dient er een gedetailleerd onafhankelijk onderzoek te worden verricht naar de vraag hoe efficiënt en rechtmatig (worden de mensenrechten en de burgerlijke vrijheden gerespecteerd?) dit is, of het niet verder gaat dan nodig is en of het een meerwaarde heeft.”⁽¹⁴⁾

Het EESC maakt zich zorgen over het vervolg dat zal worden gegeven aan de hoorzitting van 14 juni 2005 over het in het begin van deze paragraaf genoemde groenboek, waaraan werd deelgenomen door maatschappelijke organisaties, ngo's en

⁽¹²⁾ Advies van het EESC van 9 juni 2005 over het „Groenboek over het beheer van de economische migratie: een EU-aanpak” (COM(2004) 811 final; rapporteur: de heer Pariza Castaños; PB C 286 van 17 november 2005).

⁽¹³⁾ Initiatiefadvies van het EESC van 30 juni 2004 over „De internationale conventie inzake arbeidsmigranten” (rapporteur: de heer Pariza Castaños; PB C 302 van 7 december 2004).

⁽¹⁴⁾ Zie paragraaf 4.2.20 uit het advies van het EESC van 15 december 2005 over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement - Het Haags Programma: tien prioriteiten voor de komende vijf jaar - Het partnerschap voor Europese vernieuwing op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht” (CESE 1504/2005; rapporteur: de heer Pariza Castaños).

sociale partners. Tijdens die hoorzitting sprak een groot aantal organisaties zich uit tegen een aanpak waarin het economische aspect een veel grotere rol speelt dan mensenrechten en vóór een alomvattende benadering van alle mogelijke humanitaire, culturele, sociale en juridische consequenties waarmee migranten en gastlanden te maken kunnen krijgen.

4.1.2 Het EESC is teleurgesteld dat de voorstellen die het in eerdere adviezen deed, niet in deze mededeling zijn verwerkt.

4.1.3 Het EESC benadrukt dat vraagstukken omtrent migratie niet bij voorbaat al als problematisch zouden moeten worden beschouwd. De immigratie van tegenwoordig heeft tot een nieuwe politieke en sociaal-economische realiteit geleid, bovenop de „traditionele” immigratie, die door de samenleving als geheel dient te worden „gedragen”, met inachtneming van het recht van mensen om hun eigen bestemming te kiezen binnen de grenzen van het door de lidstaten onderschreven bindend internationaal, Europees en nationaal recht.⁽¹⁵⁾

4.1.4 Bij terugkeer — in de gevallen waarin dat door de Commissie als een „oplossing” wordt aangemerkt — mogen de rechten van „legalen” en „illegalen” niet als tegengesteld aan elkaar worden gezien. Onwettigheid is geen toestand waarin mensen zich permanent bevinden en waarvoor ze welbewust kiezen om zogenaamd van een hypothetische status te profiteren. Er bestaan meerdere en uiteenlopende oorzaken van illegaliteit: het EESC heeft reeds in een aantal adviezen geprobeerd de Europese instellingen duidelijk te maken hoe de situatie voor de slachtoffers is en wat er voor de economie op het spel staat.⁽¹⁶⁾ Bij terugkeerbeleid dienen de mensenrechten en fundamentele vrijheden altijd in acht te worden genomen.

4.1.5 Het „beheer” van grenzen en visa zou niet de overhand mogen krijgen op de humanitaire, sociale, politieke en juridische aspecten van migratie.

Een aantal uiterst hardnekkige oorzaken van migratie, zoals de droogte die de Afrikaanse landen ten zuiden van de Sahara teistert, vereist andere middelen voor ontwikkeling, samenwerking en de strijd tegen de opwarming van de aarde dan de 750 miljoen euro die zijn bestemd voor gedwongen terugkeer, en de 2,15 miljard euro die worden uitgetrokken voor de consulaire controle aan de buitengrenzen. Dit soort oorzaken vraagt om een inschatting en een vastberaden inzet voor acties op de lange termijn. De bestrijding van hongersnood en droogte maken helaas niet eens deel uit van de millenniumdoelstellingen:

⁽¹⁵⁾ Met name de artikelen 13 en 14 van het Internationaal handvest van de rechten van de mens (Universele verklaring van de rechten van de mens), de internationale verdragen en bijbehorende protocollen uit 1966 inzake burgerlijke en politieke rechten en inzake economische, sociale en culturele rechten — die de vertaling in secundair recht van de Universele verklaring van de rechten van de mens vormen —, artikel 6, lid 1 en 2, van het EU-Verdrag (zoals geconsolideerd in het Verdrag van Nice; artikel 6, lid 1: „De Unie is gegrondvest op de beginselen van vrijheid, democratie, eerbiediging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en van de rechtsstaat, welke beginselen de lidstaten gemeen hebben.”), artikel 13 van de Overeenkomst van Cotonou, en de Conventie van Genève uit 1951 inzake het recht op asiel.

⁽¹⁶⁾ Advies van het EESC van 18 september 2002 over het „Groenboek over een communautair terugkeerbeleid ten aanzien van personen die illegaal in de Europese Unie verblijven” (rapporteur: de heer Pariza Castaños; PB C 61 van 14 maart 2003) en het advies van het EESC van 11 december 2002 over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over een communautair terugkeerbeleid ten aanzien van personen die illegaal in de Europese Unie verblijven” (rapporteur: de heer Pariza Castaños; PB C 85 van 8 april 2003).

daarom dringt het EESC er bij de Commissie en de Raad op aan zich actief met deze vraagstukken bezig te houden en daartoe:

1. een beleid te voeren ter compensatie van de gevolgen van honger en droogte (ontwikkelingshulp voor plattelandsgemeenten), met name in het kader van de hiertoe geschikte onderdelen van de Overeenkomst van Cotonou en het ontwikkelings- en samenwerkingsbeleid;
2. eventueel nieuwe voorstellen te formuleren en de in het kader van internationale samenwerking bestaande voorstellen te ondersteunen, waarbij de bestrijding van milieuvervuiling en de bevordering van duurzame ontwikkeling aan elkaar worden gekoppeld.

Het EESC vindt het geen juiste noch aanvaardbare oplossing om de verantwoordelijkheid voor uitzettingen op de landen van doorreis af te schuiven. Verder zou de coördinatie tussen de Europese instellingen en de autoriteiten van derde landen van herkomst moeten worden verbeterd. Ook zou de immigratieproblematiek onderdeel moeten worden van het beleid inzake de externe betrekkingen van de EU.

4.1.6 Het vrije verkeer van personen kan niet op dezelfde wijze als het vrije verkeer van kapitaal of diensten worden „beheerd” (om de in de Mededeling gebruikte terminologie maar eens over te nemen).

4.1.7 De vier door de Commissie voorgestelde financieringsinstrumenten ter ondersteuning van de maatregelen van de lidstaten op het vlak van immigratie zouden moeten resulteren in een samenhangend immigratiebeleid, dat niet alleen zou moeten inhouden dat de migratiestromen adequaat worden beheerd, maar ook dat legaal in de lidstaten verblijvende onderdanen van derde landen onder dezelfde voorwaarden als die voor EU-onderdanen gelden, kunnen inburgeren.

Het EESC wil hier tevens zijn afkeuring uitspreken over de sociale dumping waartoe grensoverschrijdende dienstverlening kan leiden, aangezien dit soort dienstverlening de belangrijkste oorzaak van legale immigratie is. Ook de werknemers uit de nieuwe lidstaten hebben vanwege de voor hen geldende overgangsbepalingen met deze problematiek te maken.

De actie die de sociale partners en maatschappelijke organisaties hiertegen ondernemen is zeer belangrijk in dit verband en moet dan ook worden ondersteund en naar waarde worden geschat.

Secundaire migratiestromen van illegalen: ten gevolge van een zeer restrictieve regelgeving en (wat het EESC nog eens wil benadrukken) doordat de Raad in 2002 de Toelatingsrichtlijn, ondanks de steun van het EESC en het EP, niet heeft goedgekeurd, moeten zowel *de iure* als *de facto* onder *regelmatige* secundaire migratiestromen verplaatsingen worden verstaan van migranten die langer dan vijf jaar in een lidstaat verblijven en in een tweede lidstaat een tweede aanvraag voor verblijf indienen, of van migranten die minder dan vijf jaar in een

lidstaat verblijven en in een tweede lidstaat een aanvraag voor een verblijf van korte duur indienen. Het EESC veronderstelt derhalve dat in de Mededeling met secundaire migratiestromen van illegalen verplaatsingen worden bedoeld van personen die illegaal in de EU verblijven of van asielzoekers die in hun eerste opvangland zijn afgewezen. Deze mensen hebben echter niet alleen het recht om een aanvraag voor verblijf in te dienen — wat hen desondanks niet in alle lidstaten wordt toegestaan — maar kunnen ook aanspraak maken op een individuele bestudering van hun situatie en moeten een opschortend beroep bij de rechter kunnen instellen. In sommige lidstaten is het niet mogelijk een dergelijk beroep in te stellen, wordt dit in de praktijk onmogelijk gemaakt of kan wel in beroep worden gegaan, maar dan zonder opschortende werking. Het EESC heeft er begrip voor dat de uitvoering van de Dublin-overeenkomsten (I en II), waarover het zich reeds heeft uitgesproken, met een financieel instrument moet kunnen worden vergemakkelijkt. In dit licht zou de Commissie, ook al moet zij instaan voor een evenwichtige verdeling van de fondsen en een rechtvaardige spreiding van verantwoordelijkheden, specifiek aandacht moeten schenken aan de lidstaten waar de migratiedruk het grootst is. Daarbij zou zij niet alleen moeten kijken naar de ligging van die lidstaten, maar ook naar hun grootte (bijv. Cyprus en Malta) en algemene opvangcapaciteit (voor asiel, hervestiging en immigratie). Tevens zou de Commissie in dit verband oog moeten hebben voor goede praktijkvoorbeelden wat betreft de nakoming van verplichtingen door deze landen. De Mededeling biedt niet genoeg nauwkeurige richtsnoeren voor een rechtvaardige spreiding van verantwoordelijkheden. Lidstaten die opvangcentra sluiten of hun opvangcapaciteit inkrimpen, zouden geen financiële steun mogen ontvangen.

4.1.8 Geïntegreerd terugkeerbeleid: als adviesorgaan dat het maatschappelijk middenveld vertegenwoordigt, merkt het EESC op dat het hier over mensen en individuen gaat. De nadruk zou veeleer moeten worden gelegd op de ontwikkeling van duurzame samenwerkingsverbanden met vreedzame doelstellingen, waarbij de vraag relevant is welke criteria moeten worden vastgelegd om te bepalen in hoeverre terugkeer vrijwillig geschiedt.

4.1.9 Tot verbazing van het EESC valt in de voorgestelde tekst te lezen dat de specifieke doelstellingen van het Europees Terugkeerfonds onder meer zullen kunnen worden nagestreefd met maatregelen waarmee specifieke hulp wordt geboden aan kwetsbare groepen, zoals kinderen en mensen die slachtoffer zijn geworden van marteling, verkrachting of een andere ernstige vorm van geestelijk, lichamelijk of seksueel geweld. In de Conventie van Genève zijn de procedures, individuele onderzoeken en beroepsmogelijkheden waarop deze mensen recht hebben, vastgelegd: aangezien de richtlijn inzake de status van vluchtelingen⁽¹⁷⁾ deel uitmaakt van de Europese wetgeving en de lidstaten partij zijn bij de Europese Conventie ter bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, kan het EESC zich moeilijk voorstellen dat op mensen die onder deze categorie vallen, de bepalingen inzake „vrijwillige terugkeer” kunnen worden toegepast.

⁽¹⁷⁾ De Conventie van Genève is in dit verband duidelijk („Voor de toepassing van dit Verdrag geldt als „vluchteling” elke persoon [...] die [...] uit gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging, zich bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit, en die de bescherming van dat land niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil inroepen, of die, indien hij geen nationaliteit bezit en verblijft buiten het land waar hij vroeger zijn gewone verblijfplaats had, daarheen niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil terugkeren.”), evenals Richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming.

4.1.10 De Commissie zou moeten nadenken over de vraag aan welke voorwaarden moet zijn voldaan om van een geslaagde terugkeer te kunnen spreken. Het EESC begrijpt dat het hier niet gaat over samenwerking of individuele terugkeerprojecten, maar over de repatriëring die moet volgen op een (bestuurs)rechterlijke uitspraak resp. een besluit tot terugkeer en verwijdering. Het vindt dat het Europees verdrag voor de rechten van de mens en het Handvest van de grondrechten in acht genomen en onderschreven moeten worden en dat de beginselen daarvan moeten worden toegepast: niemand zou tot terugkeer mogen worden gedwongen als daarmee zijn of haar leven in gevaar komt. In dit verband zou veel aandacht moeten worden besteed aan de verbetering van de mogelijkheden om naar de rechter te stappen. En als mensen tegen een besluit in beroep gaan, zou dat besluit altijd moeten worden opgeschort. Ten slotte zou terugkeer slechts in uitzonderlijke gevallen mogen plaatsvinden en in overeenstemming moeten zijn met de Europese Conventie ter bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van de Raad van Europa. Een aantal formuleringen uit het voorstel doet echter anders vermoeden (bijv. par. 5.1.3 van het financieel memorandum).

De Commissie zou gedetailleerdere uitvoeringsbepalingen moeten voorstellen op grond waarvan advies, materiële ondersteuning en andere adequate soorten assistentie bij terugkeer gewaarborgd zijn. Tevens zou zij regels moeten formuleren om op een onafhankelijke en geloofwaardige manier erop toe te zien dat en te controleren of gerepatriëerde personen in veiligheid zijn, voldoende bescherming genieten en of het goed met ze gaat.

Brussel, 14 februari 2006

5. Conclusie

Een echt democratisch Europees project dat in handen van de burgers is gelegd, waarbij de begrotingsprocedures van de instellingen en de EU worden gerespecteerd en van rechten is uitgegaan:

- Het EESC staat achter de voorstellen voor de instelling van het Europees Fonds voor de integratie van onderdanen van derde landen voor de periode 2007-2013, het Europees Vluchtelingenfonds (als voortzetting van een bestaand fonds) en het Buitengrenzenfonds.
- Het dringt er bij de Raad op aan om onderhavige Mededeling tot vaststelling van het kaderprogramma „Solidariteit en beheer van de migratiestromen” en de voorgestelde beschikkingen tot instelling van specifieke fondsen voor de tenuitvoerlegging van dat kaderprogramma tegelijkertijd te bestuderen en goed te keuren.
- Het roept de Commissie op om in haar bij het Haagse programma horende actieplan met zijn aanbevelingen rekening te houden.
- Het beveelt de Raad en de Commissie aan er zorg voor te dragen dat de nieuwe structurele fondsen op transparante wijze functioneren, door het Haagse programma en de in dit advies besproken mededeling uitdrukkelijk samenhangend te maken.
- Tot slot: in de beschikkingen tot instelling van bovengenoemde fondsen concrete bepalingen opnemen op grond waarvan ngo's in een zo vroeg mogelijk stadium mogen meepraten over het richtsnoerenkader dat de lidstaten en de Commissie per jaar en ook voor meerdere jaren vaststellen.

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 het Europees Parlement en de Raad over transnationale mobiliteit in het onderwijs en de beroepsopleiding in de Europese Gemeenschap: Europees handvest voor kwaliteit bij mobiliteit

(COM(2005) 450 final — 2005/0179 (COD))

(2006/C 88/06)

Op 10 oktober 2005 heeft de Raad, overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag, besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het bovengenoemde voorstel.

De gespecialiseerde afdeling Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap, die was belast met de voorbereidende werkzaamheden, heeft haar advies goedgekeurd op 24 januari 2006. Rapporteur was de heer CZAJKOWSKI.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 424e zitting van 14 en 15 februari 2006 (vergadering van 14 februari) het volgende advies uitgebracht, dat werd goedgekeurd met 144 stemmen vóór, bij 3 onthoudingen:

1. Aanbevelingen

1.1 Het EESC vindt dat de volgende punten bijzondere aandacht verdienen:

- informatie over de programma's die de lidstaten op nationaal en op lokaal niveau dienen te verstrekken;
- informatie over gelijke behandeling bij de selectie van kandidaten;
- informatie voor de deelnemers aan de programma's over verzekeringen en internationale akkoorden, alsmede over het dekkingsniveau van verzekeringen in het ontvangende land;
- een procedure voor de deelnemers die helder, transparant en zorgvuldig dient te zijn;
- een na afloop van het programma te houden enquête onder de deelnemers, bedoeld om een duidelijk beeld en een beoordeling door de deelnemers zelf te krijgen, op grond waarvan de Commissie en de nationale organisaties die verantwoordelijk zijn voor de programma's, verbeteringen kunnen doorvoeren en sneller kunnen reageren;
- bijzondere nadruk op taalcursussen voor de deelnemers aan de programma's, zodat deze ten volle kunnen profiteren van het voor hen bestemde studieprogramma;
- de rol van studiebegeleiders, die buitenlandse studenten helpen en zich over hen ontfermen, zodat deze zich gemakkelijker kunnen aanpassen en kunnen wennen aan de nieuwe omstandigheden;
- een duidelijke afbakening van de verantwoordelijkheden van de verschillende instanties die betrokken zijn bij het programma, waardoor klachten achteraf en misverstanden, bijv. tussen de organisaties die de studenten uitzenden en de organisaties die hen ontvangen, kunnen worden vermeden;
- verdere coördinatie van het mobiliteitsbeleid op Europees niveau (niet van de afzonderlijke lidstaten), waardoor de doeleinden van de Commissie kunnen worden verwezenlijkt en de Lissabondoelstellingen effectiever in praktijk kunnen worden gebracht.

2. Algemene opmerkingen

2.1 Het EESC begroet met instemming het „Voorstel voor een aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad over transnationale mobiliteit in het onderwijs en de beroepsopleiding in de Europese Gemeenschap: Europees handvest voor kwaliteit bij mobiliteit”⁽¹⁾. Vrij verkeer voor burgers van de Europese Unie en het voorstel om alle obstakels die de onderlinge mobiliteit tussen de lidstaten bemoeilijken, op te ruimen, dragen bij tot de verbetering van het concurrentievermogen van de EU, hetgeen in overeenstemming is met de doelstellingen van de Lissabonstrategie.

2.2 Het stemt tot voldoening dat de lidstaten, het Europees Parlement, de Europese Raad en de Europese Commissie zich beijveren voor het wegnemen van alle hinderpalen die de mobiliteit in het onderwijs en de beroepsopleiding in de weg staan⁽²⁾.

2.3 Er is binnen de EU al tientallen jaren sprake van mobiliteit in het beroepsonderwijs. De deelnemers aan de diverse programma's hebben daardoor de kans gekregen om nieuwe verrijkende ervaringen op te doen, waardoor is bijgedragen tot het slechten van taalkundige en culturele barrières in Europa.

2.4 Het EESC wijst erop dat het aantal personen dat om studieredenen migreert, sinds 2000 is verdrievoudigd dankzij de onderwijsprogramma's en programma's voor internationale uitwisseling die door de Commissie zijn opgezet voor de lidstaten.

2.5 Het EESC beschouwt deze programma's ook als een mogelijkheid om de fundamenten te leggen voor een Europese maatschappij die wordt gekenmerkt door verdraagzaamheid en die open staat voor mensen van verschillende levensovertuiging, etnische oorsprong, seksuele geaardheid enz.

2.6 Het EESC heeft grote waardering voor de nieuwe generatie onderwijs- en beroepsopleidingsprogramma's die de Commissie in 2004 heeft voorgesteld. De ruime belangstelling die er bestaat voor deelname aan deze programma's, duidt erop dat jongeren op indirecte wijze meewerken aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de Lissabonstrategie.

⁽¹⁾ COM (2005) 450 final van 23.9.2005.

⁽²⁾ Zie het Verslag van het Europees Parlement over „Onderwijs als hoeksteen van het proces van Lissabon” (2004/2272(INI)), opgesteld door rapporteur Guy Bono (19.07.2005), en de Resolutie van de Raad en de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen op 14 december 2000, houdende een actieplan voor de mobiliteit (Europese Raad van Nice van 7, 8 en 9 december 2000).

3. Bijzondere opmerkingen

3.1 Het EESC is van mening dat de lidstaten moeten zorgen voor de onderlinge afstemming van de afzonderlijke programma's, zowel op nationaal als op lokaal niveau.

3.2 De verschillende instellingen, organisaties, universiteiten en scholen moeten alles in het werk stellen om ervoor te zorgen dat de procedures voor de selectie van kandidaten transparant zijn. Zoals de praktijk uitwijst, wordt deelname aan de programma's voor internationale uitwisseling door degenen die verantwoordelijk zijn voor het uitkiezen van de kandidaten, beschouwd als een beloning voor het verwezenlijken van bepaalde doelstellingen.

3.3 Tevens verdient het aanbeveling grootschalige voorlichtingscampagnes op te zetten om een maximale deelname aan de programma's te garanderen. Er moet alles aan worden gedaan om een zo hoog mogelijk percentage jonge burgers in Europa te informeren over de uitgangspunten van de programma's en de mogelijkheden die ze bieden.

3.4 Het EESC is van mening dat de lidstaten de deelnemers aan de programma's moeten garanderen dat de ervaring en kennis die ze tijdens de looptijd van de programma's opdoen, worden erkend.

3.5 Het is verder als zeer positief te waarderen dat, zowel in het beroepsonderwijs als in het onderwijs aan vrijwilligers, de mobiliteit wordt bevorderd. De betreffende programma's zullen ongetwijfeld bijdragen aan de loopbaanontwikkeling van werknemers en zullen het voor hen gemakkelijker maken om te wennen aan het werken in een internationale omgeving.

3.6 De in het „Europees handvest voor kwaliteit bij mobiliteit” geformuleerde aanbevelingen t.a.v. onderwijs en beroepsopleiding worden op dit moment al in praktijk gebracht door

een aantal lidstaten die de implementatie van de verschillende fasen van het Bolognaproces bijna hebben afgerond. De besluiten en voorgestelde maatregelen in het kader van het Handvest verdienen steun, want daardoor zal het gemakkelijker worden om de door de Commissie voorgestelde programma's uit te voeren.

3.7 Er zij op gewezen dat in het voorstel van de Commissie slechts die elementen aan de orde komen die van nut zijn voor activiteiten in Europees verband.

3.8 Het is een goede zaak dat de in het Commissiedocument vastgelegde aanbeveling geen extra financiële lasten op het gebied van coördinatie met zich mee brengt, wat betekent dat niets de tenuitvoerlegging ervan in de weg staat.

3.9 Het uitgangspunt dat goedkeuring van het „Europees handvest voor kwaliteit bij mobiliteit” geschiedt op basis van vrijwilligheid, bergt het gevaar in zich dat de lidstaten misschien willen onderhandelen over afzonderlijke passages in de tekst, wat er weer toe kan leiden dat de bepalingen in het Handvest minder effectief ten uitvoer worden gelegd en de implementatie op nationaal niveau vertraging oploopt.

3.10 Het EESC wijst er verder op dat het signalen heeft ontvangen uit het maatschappelijk middenveld waarin aandacht wordt gevraagd voor de situatie die ontstaat wanneer organisaties studenten uitnodigen en als gastheer optreden maar in feite niet goed zijn voorbereid op het uitvoeren van de programma's. Dit kan van negatieve invloed zijn op de definitieve beoordeling van de programma's door de deelnemers.

3.11 Het EESC is van mening dat de Commissie een concrete datum voor de inwerkingtreding van het Handvest moet voorstellen om de lidstaten tot meer daadkracht aan te zetten.

Brussel, 14 februari 2006

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

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de uitvoering, de resultaten en de algehele beoordeling van het Europees Jaar van personen met een handicap 2003

(COM(2005) 486 def.)

(2006/C 88/07)

De Europese Commissie heeft op 27 oktober 2005 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag te raadplegen over de bovengenoemde mededeling.

De gespecialiseerde afdeling „Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 24 januari 2006 goedgekeurd. Afdelingsrapporteur was mevrouw Anca.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 424e zitting op 14 en 15 februari 2006 (vergadering van 14 februari 2006) het volgende advies uitgebracht, dat met 147 stemmen vóór, 1 stem tegen, bij 2 onthoudingen, werd goedgekeurd:

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC is verheugd dat deze Mededeling de gelegenheid biedt om de balans op te maken van het Europees Jaar van personen met een handicap 2003, om lessen te trekken voor de voorbereiding van andere Europese Jaren, en om te bekijken wat er van de initiatieven die van start gingen tijdens het Europees Jaar 2003 terechtgekomen is.

1.2 Het EESC is ervan overtuigd dat het succes van het Europees Jaar van personen met een handicap 2003 te danken is aan het feit dat gehandicaptenorganisaties zelf gevraagd hadden om dit jaar en actief hebben deelgenomen aan de planning en tenuitvoerlegging ervan. Daarom stelt het Comité voor dat de Europese Commissie en de andere Europese instellingen bij de voorbereiding van gelijkaardige initiatieven in de toekomst voorkeur geven aan een bottom-up-benadering.

1.3 Het EESC betreurt dat de Mededeling geen informatie bevat over acties op nationaal en regionaal niveau en pleit ervoor dat in het vervolg gezorgd wordt voor een kader dat een gedegen informatiestroom en het verzamelen en verspreiden van informatie over goede werkmethoden mogelijk maakt.

1.4 De inspanningen om het algemene bewustzijn en de zichtbaarheid in de media te verbeteren werden alleen maar kwantitatief, en niet kwalitatief beoordeeld. Het EESC verzoekt de Europese Commissie dit euvel in de toekomst te verhelpen.

1.5 Het EESC had verwacht dat het succes van het Europees Jaar van personen met een handicap 2003 zijn weerslag zou vinden in het beleid en de wetgeving, maar vindt de reactie op beleidsniveau teleurstellend in verhouding tot de verwachtingen die tijdens het Jaar werden gewekt.

1.6 Het EESC stelt voor dat de Europese Commissie in haar volgende twejaarlijks rapport over de situatie van personen met een handicap nagaat wat er terechtgekomen is van de politieke beloften die tijdens het Europees Jaar 2003 werden gemaakt, en vooral hoever het staat met de resoluties van de Raad betreffende werkgelegenheid, onderwijs, e-toegankelijkheid en cultuur. Daarnaast zou de Commissie aanbevelingen moeten doen voor het opnemen van gehandicaptenvraagstukken in de open coördinatiemethode m.b.t. de Lissabonstrategie.

1.7 Het EESC betreurt ook het gebrek aan informatie over maatregelen van de lidstaten om gehandicaptenvraagstukken te mainstreamen, en vraagt dat de Europese Commissie een instrument ontwikkelt voor het verzamelen en evalueren van informatie over het beleid van de lidstaten.

1.8 Het Europees Jaar van personen met een handicap 2003 heeft het Comité aangezet tot een aantal initiatieven: het oprichten van een „task force gehandicapten” binnen het EESC, het mainstreamen van gehandicaptenvraagstukken in de EESC-werkzaamheden, het opstellen van initiatiefadviezen over personen met een handicap, de renovatie van het nieuwe hoofdgebouw in overeenstemming met de toegankelijkheidsvereisten, en het aanpassen van het ambtenarenstatuut met betrekking tot de tewerkstelling van personen met een functiebeperking.

1.9 Ten slotte pleit het EESC ervoor dat gehandicaptenvraagstukken worden gemainstreamd in alle Europese beleidsdomeinen, en dat vooral op het gebied van wet- en regelgeving betreffende de interne markt een structurele dialoog wordt aangegaan met gehandicaptenorganisaties.

2. Inleiding

2.1 Het EESC heeft met belangstelling kennis genomen van de Mededeling van de Europese Commissie over de uitvoering, de resultaten en de algehele beoordeling van het Europees Jaar van personen met een handicap 2003.

2.2 Het besluit betreffende het Europees Jaar van personen met een handicap 2003 werd op 3 december 2001 door de Europese Raad goedgekeurd⁽¹⁾. Aangezien de voorbereidingen al halverwege 2002 van start gingen, heeft de campagne eigenlijk bijna anderhalf jaar geduurd. Hiervoor werd een beperkt bedrag van ongeveer 12 miljoen euro uitgetrokken.

2.3 Het Jaar had voornamelijk tot doel de burgers bewust te maken van de rechten van gehandicapten en de bezinning en het debat aan te moedigen over maatregelen om gelijke kansen te bevorderen en de verschillende vormen van discriminatie te bestrijden waarmee personen met een handicap in Europa

⁽¹⁾ Besluit 2001/903/EG van de Raad.

geconfronteerd worden. Daarnaast werd beoogd de uitwisseling van op lokaal, nationaal en Europees niveau ontwikkelde goede praktijken en strategieën te bevorderen en te versterken, berichtgeving omtrent handicaps te verbeteren en bij te dragen tot een positieve beeldvorming omtrent personen met een functiebeperking.

2.4 De Europese Commissie benadrukt dat het Europees Jaar 2003 voortkwam uit de samenwerking tussen de EU, de lidstaten en gehandicaptenorganisaties (met name het Europees gehandicaptenforum), alsook andere geledingen van het maatschappelijk middenveld.

2.5 Op Europees niveau ontwikkelde de Europese Commissie een aantal activiteiten zoals een bewustmakingscampagne onder de slogan „Stap in en doe mee!”, met een bus die door Europa reed. Programma's op het gebied van jeugdzaken, onderwijs en cultuur en initiatieven inzake onderzoek en de informatiemaatschappij konden rekenen op financiële middelen. Ook verschillende andere Europese instellingen en organen zoals het Europees Parlement, het Comité van de Regio's en het Europees Economisch en Sociaal Comité zetten specifieke initiatieven op touw in het kader van het Europees Jaar van personen met een handicap.

2.6 De initiatieven op nationaal en regionaal niveau spitsten zich vooral toe op de bewustmaking inzake rechten, maatregelen ter verbetering van de fysieke toegankelijkheid van de bebouwde omgeving, de informatiemaatschappij, vervoer, ontwikkeling van nieuwe nationale wetgeving, rapportage, en steun aan gezinnen. De Commissie wijst erop dat mede dankzij dit Jaar politici meer aandacht besteden aan de belangen van personen met een handicap.

3. Kanttekeningen en suggesties bij de Mededeling van de Europese Commissie

3.1 Het EESC betreurt dat de Mededeling waarin het Europees Jaar van personen met een handicap 2003 wordt geëvalueerd bijna twee jaar op zich heeft laten wachten. Toch is het EESC blij dat het nu de resultaten van dit Jaar kan beoordelen en de aandacht kan vestigen op een aantal verder te ondernemen acties.

3.2 De resultaten van het Europees Jaar van personen met een handicap 2003 vindt het EESC inderdaad positief. Misschien is er wel nooit eerder een Europese Jaar geweest dat zozeer in de kijker heeft gestaan en dat zoveel mensen heeft bereikt. Bovendien heeft het de tijd doen rijpen voor nieuwe maatregelen en gepaste wetgeving in heel Europa.

3.3 In de Mededeling wordt een duidelijk overzicht en een heldere analyse gegeven van de acties die op Europees niveau werden ondernomen. De informatie over nationale en regionale initiatieven is echter beperkt. Meer aandacht voor belangrijke projecten of activiteiten in het kader van het Europees Jaar van personen met een handicap had de verspreiding van succesvolle werkmethoden kunnen bevorderen. Bovendien zou dit nuttig geweest zijn om te bepalen welke initiatieven op nationaal en Europees niveau zouden kunnen worden voortgezet.

3.4 In de externe evaluatie wordt erop gewezen dat het proefproject waarmee het Europees Parlement het Europees Jaar van personen met een handicap 2003 wou voortzetten,

niet aansloot bij de activiteiten van dat Jaar. Als er tijdens het jaar al een analyse van interessante activiteiten en samenwerkingsverbanden had plaatsgevonden, had het geld dat aan dit project werd besteed waarschijnlijk een betere bestemming kunnen vinden.

3.5 Overeenkomstig het Besluit van de Raad konden de EVA/EER-landen, de geassocieerde landen van Midden- en Oost-Europa, Cyprus, Malta en Turkije –allemaal landen die kandidaat-lidstaat of intussen al lidstaat zijn– ook deelnemen aan het Europees Jaar van personen met een handicap. De Mededeling bevat echter geen informatie over de activiteiten in deze landen, ongeacht of er een specifieke overeenkomst was gesloten met de Europese Commissie of niet.

3.6 In de Mededeling staat te lezen dat in 2003 de mediaberichtgeving over personen met een handicap met 600 % toenam. Het zou interessant zijn om dit cijfer te vergelijken met de media-aandacht in 2004 en 2005, teneinde een idee te krijgen van de invloed van de bewustmakingscampagnes op middellange en lange termijn.

3.7 Over de kwaliteit van de informatie wordt geen oordeel gevormd. Eén van de doelstellingen van het Jaar was nochtans bij te dragen tot een positieve beeldvorming omtrent personen met een of andere handicap. Uit het rapport valt nauwelijks op te maken of dit doel is bereikt. Evenmin wordt melding gemaakt van innovatieve beeldvorming omtrent personen met een handicap.

3.8 Vanwege de gedecentraliseerde opzet liep de door verschillende nationale overheden en comités gekozen aanpak sterk uiteen. Sommige landen kozen voor een beperkt aantal grotere projecten, terwijl andere landen de voorkeur gaven aan veel kleinschalige plaatselijke initiatieven. Het zou leerrijk geweest zijn elk van deze benaderingen te evalueren op de efficiëntie waarmee ze de campagne onder de aandacht hebben gebracht en op de duurzaamheid van de initiatieven.

3.9 Het EESC stelt tevens vast dat de mate van politiek engagement voor het Europees Jaar van personen met een handicap 2003 op nationaal niveau sterk verschilde van land tot land. Spijtig genoeg is niet nagegaan of dit al dan niet heeft bijgedragen tot verdere politieke initiatieven in de deelnemende landen.

3.10 Op Europees niveau werden een aantal politieke verbintenissen aangegaan. Voorbeelden hiervan zijn de resoluties van de Raad inzake werkgelegenheid en opleiding, toegang tot culturele activiteiten, onderwijs en e-toegankelijkheid⁽²⁾, evenals initiatieven van de Europese instellingen op gebieden zoals toegankelijkheid⁽³⁾ en werkgelegenheid.

⁽²⁾ Resolutie van de Raad van 15 juli 2003 betreffende de bevordering van de tewerkstelling en maatschappelijke integratie van personen met een handicap (2003/C 175/01).

Resolutie van de Raad van 6 mei 2003 betreffende de toegankelijkheid van culturele infrastructuur en culturele activiteiten voor mensen met een handicap (2003/C 134/01).

Resolutie van de Raad van 5 mei 2003 betreffende gelijke kansen in onderwijs en opleiding voor leerlingen en studenten met een functiebeperking (2003/C 134/01).

Resolutie van de Raad van 6 februari 2003 betreffende „e-toegankelijkheid – verbeteren van de toegang van mensen met een functiebeperking tot de informatiemaatschappij” (2003/C 39/01).

⁽³⁾ 2010 – A Europe accessible for All, Group of Independent Experts on accessibility
http://europa.eu.int/comm/employment_social/index/7002_en.html
 (niet in het Nederlands beschikbaar, nvdv)

3.11 Volgens het actieplan voor gelijke kansen voor mensen met een handicap moet de Europese Commissie de tenuitvoerlegging van deze resoluties in haar volgende tweejaarlijks rapport over de situatie van personen met een handicap evalueren.

3.12 Het Jaar van personen met een handicap 2003 was een uitstekende kans om mensen bewuster te maken van de belangrijke rol die bedrijven kunnen vervullen bij de sociale integratie van mensen met een handicap en bij hun integratie in de arbeidsmarkt. Bijgevolg werven meer en meer bedrijven mensen met functiebeperkingen aan en houden ze bij het ontwikkelen van producten en diensten rekening met universele toegankelijkheidseisen. Het door de Europese Commissie gepromote partnerschap van bedrijven rond het Europees Jaar heeft in dit verband een positieve impuls gegeven en een netwerk inzake bedrijfsleven en gehandicapten voortgebracht; dit is één van de duurzame resultaten van het Jaar.

3.13 Ondernemingen uit de coöperatieve sector (de zgn. sociale economie) zijn tijdens het Europees Jaar 2003 druk in de weer geweest met honderden initiatieven op lokaal, regionaal, nationaal en Europees niveau. De CEP-CMAF (de Permanente Europese Conferentie van coöperaties, onderlinge maatschappijen, verenigingen en stichtingen) heeft in samenwerking met het EESC een handleiding gepubliceerd over hoe organisaties van de „sociale economie” kunnen bijdragen tot de integratie van personen met een handicap in de maatschappij en op de arbeidsmarkt.

3.14 Ook de vakbonden sprongen in 2003 vaker in de bres om de arbeidsrechten van mensen met een functiebeperking te verdedigen.

3.15 Dankzij het Europees Jaar 2003 hebben de betrokken organisaties meer of betere toegang verworven tot het besluitvormingsproces en hebben mensen met een handicap betere kansen gekregen om voor hun rechten op te komen.

3.16 Het uitwisselen van informatie over goede werkmethoden en het evalueren van beleidsinitiatieven moet worden toevertrouwd aan de werkgroep op hoog niveau inzake personen met een handicap, die over een duidelijk mandaat en werkprogramma moet beschikken.

3.17 Ten slotte komt het erop aan gelijke kansen voor mensen met een handicap te mainstreamen in alle EU-processen waarin de open coördinatiemethode wordt toegepast. Dit is erg belangrijk, omdat voor het overige het gehandicaptenbeleid voornamelijk een nationale bevoegdheid is. Sinds het einde van het Jaar van personen met een handicap wordt er weer minder aandacht besteed aan gehandicapten en hun belangen. Uit de Lissabonagenda is dit thema helemaal verdwenen.

4. Wat kan uit dit Jaar worden geleerd voor toekomstige Europese Jaren?

4.1 Het succes van het Europees Jaar van personen met een handicap 2003 was vooral te danken aan de bottom-up-bena-

dering ervan. In de Mededeling wordt benadrukt dat dit Jaar er kwam op initiatief van de Europese beweging van personen met een handicap, die het niet alleen mee gepromoot heeft, maar ook betrokken was bij de voorbereiding en uitwerking ervan. Spijtig genoeg heeft deze ervaring geen invloed gehad op de beslissingen over de volgende jaren. Dit had een duidelijke weerslag op de betrokkenheid en de belangstelling van de doelgroepen en de bevolking in het algemeen.

4.2 De nauwe betrokkenheid van gehandicaptenorganisaties bij de uitwerking van de Europese bewustmakingscampagne omtrent het Europees Jaar van personen met een handicap moet tijdens het Europees Jaar voor gelijke kansen 2007 worden voortgezet en zelfs versterkt, aangezien dat Jaar erg uiteenlopende maatschappelijke geledingen aanbelangt. Doelgroepen willen het gevoel hebben dat de instrumenten en het kader beantwoorden aan hun behoeften en dat zij voldoende betrokken zijn bij de evenementen. Alleen dan kan er sprake zijn van succes. Verder is het belangrijk dat tussen het moment waarop het thema van een Jaar wordt vastgelegd en de officiële start van het Jaar voldoende tijd overblijft voor de voorbereiding ervan.

4.3 Volgens de externe beoordelaars waren de financiële voorschriften een te zware last voor de lidstaten en contractanten, alsook voor de Europese Commissie zelf, die haar tijd beter had kunnen besteden aan het organiseren van meer activiteiten. Aangezien de Europese Commissie momenteel de financiële richtlijnen en de regelgeving i.v.m. de tenuitvoerlegging opnieuw bekijkt, is dit het gepaste tijdstip om met deze opmerking rekening te houden.

4.4 Daarnaast zou het goed zijn indicatoren vast te stellen en een monitoringsysteem te ontwikkelen, zodat de lidstaten informatie over hun activiteiten kunnen doorgeven, wat bijdraagt tot een efficiënte monitoring en informatievergaring over goede werkmethoden.

4.5 Europese Jaren mogen niet zomaar een aanleiding zijn om de aandacht te vestigen op een bepaald thema of om iets te vieren, maar moeten ook de aanzet geven tot andere initiatieven. Het Europees Jaar van personen met een handicap heeft zowel op nationaal als op Europees niveau veel verwachtingen gewekt. De bewustmakingscampagnes dienen te leiden tot blijvende maatregelen en tot een beleid en een wetgevingskader dat het hoofd kan bieden aan de uitdagingen die zich tijdens het Jaar aftekenen. Natuurlijk moeten ook de nodige financiële middelen voor handen zijn om tijdens het Jaar tot stand gekomen samenwerkingsverbanden of innovatieve projecten in stand te houden.

5. Verslag van de activiteiten van het EESC tijdens het Europees Jaar van personen met een handicap 2003

5.1 Het EESC had beloofd tijdens het Europees Jaar van personen met een handicap 2003 een aantal initiatieven te nemen. Dit rapport biedt de gelegenheid om terug te blikken op de gemaakte beloften en voorstellen te doen voor een aantal bijkomende maatregelen.

5.2 Teneinde de activiteiten van het EESC voor het Jaar goed voor te bereiden en ten uitvoer te brengen, heeft het EESC een werkgroep inzake personen met een handicap opgericht, die samengesteld is uit een aantal EESC-leden en ambtenaren.

5.3 Het EESC heeft de Verklaring van Madrid goedgekeurd en heeft beloofd zich te zullen inzetten voor de verspreiding van de beginselen ervan⁽⁴⁾. Het EESC heeft verschillende adviezen en antwoorden opgesteld in de aanloop naar en na afsluiting van het Europees Jaar van personen met een handicap 2003⁽⁵⁾, die een ruime verspreiding hebben gekregen onder de Europese instellingen en relevante organisaties. Daarnaast heeft het EESC twee seminars gehouden, het ene over werkgelegenheid voor gehandicapten en het andere over de evaluatie van het Europees jaar van personen met een handicap 2003.

5.4 Het EESC heeft zich geëngageerd om de problematiek van gehandicapten te mainstreamen in zijn werkzaamheden en om de belangen, rechten en plichten van personen met een handicap in al zijn adviezen in acht te nemen. Hoewel er nog veel verbeterd kan worden, is het EESC op de goede weg. Meer en meer EESC-adviezen belichten het standpunt van mensen met een functiebeperking en vestigen zo de aandacht van andere instellingen op de rechten van gehandicapten.

5.5 Zowel op eigen initiatief als in antwoord op mededelingen of wetgevingsvoorstellen heeft het EESC adviezen over personen met een handicap goedgekeurd⁽⁶⁾. Meer bepaald heeft het Comité een advies opgesteld dat een leidraad vormt voor het mainstreamen van gehandicaptenvraagstukken en voor het consulteren van gehandicaptenorganisaties⁽⁷⁾. In talrijke EESC-adviezen wordt aandacht besteed aan de belangen van gehandicapten op het gebied van werkgelegenheid en sociale integratie,

⁽⁴⁾ Advies van 17 oktober 2001 over het Voorstel voor een besluit van de Raad over het Europees jaar van personen met een handicap 2003, COM(2001) 271 def. 2001/0116 (CNS) (rapporteur: Cabra de Luna, PB C 36 van 8 februari 2002).

⁽⁵⁾ EESC-advies van 26 maart 2003 over de Mededeling van de Commissie - Naar een wettelijk bindend instrument van de Verenigde Naties ter bevordering en bescherming van de rechten en de waardigheid van personen met een handicap (COM(2003) 16 def.) (rapporteur: Cabra de Luna, PB C 133 van 6 juni 2003)

EESC-advies van 17 oktober 2001 over het Voorstel voor een besluit van de Raad over het Europees jaar van personen met een handicap 2003, COM(2001) 271 def. 2001/0116 (CNS) (rapporteur: Cabra de Luna, PB C 36 van 8 februari 2002)

EESC-advies van 25 februari 2004 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 - Gelijke kansen voor personen met een handicap: een Europees actieplan (COM(2003) 650 def.) (rapporteur: Cabra de Luna, PB C 110 van 30 april 2004)

⁽⁶⁾ Zie voetnoot 5 en het initiatiefadvies van het EESC van 17 juli 2002 over de maatschappelijke integratie van gehandicapten (rapporteur: Cabra de Luna, PB C 241 van 7 oktober 2002)

EESC-advies van 28 september 2005 over het Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de rechten van luchtreizigers met beperkte mobiliteit (COM(2005) 47 def. - 07/2005 (COD)) (rapporteur: Cabra de Luna, PB C 24 van 31.1.2006)

Gemeenschappelijk werkdocument over de situatie van personen met een handicap in Turkije, 19e vergadering van het Gemengd raadgevend comité EU-Turkije, rapporteurs: Le Scornet, lid van het EESC, en Çelebi, co-voorzitter van het Gemengd raadgevend comité EU-Turkije (REX/194)

⁽⁷⁾ Initiatiefadvies van het EESC van 17 juli 2002 over de maatschappelijke integratie van gehandicapten (rapporteur: Cabra de Luna, PB C 241 van 7 oktober 2002)

evenals in het bedrijfsleven⁽⁸⁾. Het EESC heeft ook besloten zichzelf regelmatig aan een evaluatie te onderwerpen. Dit zal voor de eerste keer gebeuren in 2006 door een werkgroep van het Comité.

5.6 Ook bij de renovatie van het nieuwe hoofgebouw, dat in mei 2004 in gebruik werd genomen, heeft het EESC rekening gehouden met toegankelijkheidsvereisten. Hierdoor is het nieuwe hoofgebouw bijna even toegankelijk voor leden en ambtenaren met een handicap als voor anderen. Zo konden in dit gebouw seminars worden gehouden waaraan gehandicaptenorganisaties deelnamen. Dit kan als voorbeeld dienen voor andere Europese instellingen en organen.

5.7 Het EESC heeft kennis genomen van de wijzigingen die in 2003 werden aangebracht in het Europees ambtenarenstatuut, met inbegrip van de bepalingen die het voor mensen met een functiebeperking gemakkelijker maken als Europees ambtenaar te werken. Toch denkt het EESC dat in de praktijk ook een proactievare aanpak vereist is om meer mensen met een handicap aan te kunnen werven.

5.8 Het EESC roept de Europese Commissie op om in het kader van het Europees Jaar van gelijke kansen 2007 de wijzigingen van het Europees ambtenarenstatuut die betrekking hebben op personen met een functiebeperking te evalueren.

5.9 Daarnaast pleit het EESC voor een speciaal stageprogramma voor personen met een handicap. Het Europees jaar van gelijke kansen 2007 is misschien een goede aanleiding om hier werk van te maken.

6. Follow-up van het Europees Jaar van personen met een handicap op Europees niveau

6.1 Het EESC heeft er in zijn adviezen al op gewezen dat het succes van het Europees Jaar van personen met een handicap aan concrete resultaten moet worden afgemeten.

⁽⁸⁾ EESC-advies van 28 september 2005 over het Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de rechten van luchtreizigers met beperkte mobiliteit (COM(2005) 47 def. - 07/2005 (COD)) (rapporteur: Cabra de Luna, PB C 24 van 31.1.2006)

Gemeenschappelijk werkdocument over de situatie van personen met een handicap in Turkije, 19e vergadering van het Gemengd raadgevend comité EU-Turkije, rapporteurs: Le Scornet, lid van het EESC, en Çelebi, co-voorzitter van het Gemengd raadgevend comité EU-Turkije (REX/194)

Advies van het EESC van 1.7.2004 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: meer en betere banen door de modernisering van de sociale bescherming - een omvattende strategie om werk lonend te maken (COM (2003) 842 def.) (rapporteur St. Hill, PB C 302 van 7.12.2004).

Advies van het EESC van 29.10.2003 over „Een voor iedereen toegankelijk en sociaal duurzaam toerisme” (rapporteur: Mendoza Castro, PB C 32 van 5.2.2004).

Advies van het EESC van 26.03.2003 over „Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over De toekomst van de Europese werkgelegenheidsstrategie (EWS) Een strategie voor volledige werkgelegenheid en beter werk voor allen” (COM(2003) 6 def.) (rapporteur: Koryfidis, PB C 133 van 06/06/2003 blz. 38).

Advies van het EESC van 18.7.2002 over het Voorstel voor een Verordening betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het Verdrag inzake staatssteun (PB C 88/2 van 12.4.2002) (rapporteur Zöhrer).

6.2 Betreurd wordt dat het Europees Jaar van personen met een handicap 2003 niet heeft geleid tot de goedkeuring van een algemene wetgeving inzake non-discriminatie van personen met een handicap op alle gebieden van het Europees beleid.

6.3 Het Europees actieplan voor gelijke kansen dat in 2003 werd goedgekeurd, heeft het EESC in zijn advies van februari 2004 gunstig onthaald. Alleen gaat dat actieplan volgens het EESC niet ver genoeg. Daarom heeft het Comité enkele voorstellen gedaan voor acties die de Europese Commissie kan overwegen⁽⁹⁾.

6.4 Het EESC heeft kennis genomen van het feit dat het eerste tweejaarlijks rapport over de situatie van personen met een handicap, alsook de nieuwe prioriteiten voor de volgende fase van het Europees actieplan net gepubliceerd zijn⁽¹⁰⁾.

6.5 Er moeten aanbevelingen worden gedaan m.b.t. de invloed van Europese strategieën voor sociale zekerheid, werkgelegenheid en levenslang leren op personen met een handicap. Dit is te meer van belang daar in de nieuwe gestroomlijnde Lissabonstrategie en de nationale hervormingsprogramma's van 2005 geen gewag wordt gemaakt van personen met een handicap. In dit verband is het werkdocument over het mainstreamen van gehandicaptenvraagstukken in de werkgelegenheidsstrategie een welkom initiatief⁽¹¹⁾. Het EESC verzoekt de Europese Commissie dan ook om de tenuitvoerlegging ervan te evalueren.

6.6 Het EESC is verheugd dat het Britse voorzitterschap heeft voorgesteld om elk jaar een ministerconferentie over gehandicaptenvraagstukken te houden, waaraan ook gehandicaptenorganisaties zullen deelnemen. Dit zou het politieke debat op hoog niveau moeten stimuleren.

6.7 De Europese Commissie moet in samenwerking met gehandicaptenorganisaties een instrument ontwikkelen om de impact van Europese wet- en regelgeving op personen met een handicap te meten. Vervolgens zijn er cursussen nodig zodat de verantwoordelijke ambtenaren in de verschillende directoraten-generaal zich het gebruik van dit instrument kunnen eigen maken.

6.8 Het Verdrag van Amsterdam bepaalt dat de Europese Commissie verplicht is om bij het ontwikkelen van maatregelen m.b.t. de interne markt rekening te houden met personen met een handicap. Helaas is verklaring 22 dode letter gebleven, zodat de toegang tot goederen en diensten alsmaar moeilijker wordt.

6.9 Het EESC verzoekt de Europese Commissie stappen te ondernemen om ambtenaren die zich bezighouden met de interne markt en deskundigen van gehandicaptenorganisaties samen te brengen, teneinde een strategisch plan te ontwikkelen.

6.10 Het is een goede zaak dat de Verordening inzake de rechten van luchtreizigers met beperkte mobiliteit zo snel is goedgekeurd. Samen met enkele andere wetgevingsinitiatieven op het gebied van vervoer, die de rechten van mensen met een functiebeperking bevorderen, zal deze verordening de discriminatie van gehandicapten tegengaan.

6.11 Het EESC pleit ervoor dat aan alle Europese subsidies, alsook aan het aanbestedingsbeleid van de EU, toegankelijkheidsvereisten worden gekoppeld.

6.12 Het EESC volgt de onderhandelingen i.v.m. de Internationale conventie ter bescherming en bevordering van de rechten en de waardigheid van mensen met een handicap op de voet en is verheugd dat er een voorstel is om de Europese Gemeenschappen toe te laten treden tot deze VN-conventie. Dit zou eveneens bescherming bieden aan gehandicapte inwoners van de EU, ook m.b.t. communautaire wet- en regelgeving.

6.13 Het EESC vindt dat er nog verder gewerkt moet worden aan wetgeving om discriminatie op alle gebieden die tot de bevoegdheden van de EU behoren, weg te werken. Het is benieuwd naar de resultaten van een haalbaarheidsstudie over verdere wetgevingsinitiatieven op het gebied van non-discriminatie. Daarnaast rekent het Comité erop dat volgend jaar een voorstel voor een specifieke richtlijn over gehandicaptenvraagstukken het licht zal zien.

Brussel, 14 februari 2006

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

⁽⁹⁾ EESC-advies van 25 februari 2004 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 - Gelijke kansen voor personen met een handicap: een Europees actieplan (COM(2003) 650 def.) (rapporteur: Cabra de Luna, PB C 110 van 30 april 2004).

⁽¹⁰⁾ Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de situatie van personen met een handicap in de uitgebreide Unie: het Europees actieplan 2006-2007 (COM (2005) 604 van 28 november 2005).

⁽¹¹⁾ Het mainstreamen van gehandicaptenvraagstukken in de Europese werkgelegenheidsstrategie door het Europees Comité voor Werkgelegenheid EMCO/11/290605.

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 — Aanzet tot een debat over een communautaire aanpak van milieukeurregelingen voor visserijproducten”

((COM(2005) 275 final)

(2006/C 88/08)

De Commissie heeft op 29 juni 2005 besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap te raadplegen over de bovengenoemde mededeling.

De gespecialiseerde afdeling Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies goedgekeurd op 25 januari 2006. Rapporteur was de heer Sarró Iparraguirre.

Het Comité heeft tijdens zijn op 14 en 15 februari 2006 gehouden 424e zitting (vergadering van 14 februari 2006) het volgende advies uitgebracht, dat met 100 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 3 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusie en aanbevelingen

1.1 Het Comité is ermee ingenomen dat nu echt de aanzet is gegeven tot een debat over een communautaire aanpak van milieukeurregelingen voor visserijproducten.

1.2 Het Comité is bereid zich hiervoor actief in te zetten.

1.3 De Commissie zou de activiteiten van haar verschillende voor milieukeurmerken bevoegde diensten op elkaar moeten afstemmen. Daarnaast pleit het Comité er ook voor dat de Commissie nauw samenwerkt met de terzake bevoegde internationale organisaties, zoals de FAO (Voedsel- en Landbouworganisatie), de WTO (Wereldhandelsorganisatie), de OESO (Organisatie voor economische samenwerking en ontwikkeling), de UNCTAD (VN-Conferentie over handel en ontwikkeling), de ISEAL (Internationale vereniging voor sociale en milieuaccreditatie en -etikettering) en de ISO (Internationale Organisatie voor normalisatie).

1.4 Ook zou de Commissie voortdurend contact moeten houden met op de eerste plaats de betrokken sectoren (de visserijsector, de verwerkende sector en de afzetsector), de sociale en milieuorganisaties, en de consument.

1.5 De derde door de Commissie voorgelegde optie bestaat erin dat de Gemeenschap een reeks minimumvereisten voor vrijwillige milieukeurregelingen vaststelt. Gezien de complexiteit van de materie en de huidige situatie is dit volgens het Comité de meest verstandige aanpak.

1.6 Wel moeten deze minimumvereisten voldoende strikt zijn en moeten de nodige maatregelen worden getroffen om overtredingen te voorkomen en eventuele overtredingen te bestraffen.

1.7 Regionale visserijorganisaties hebben al bepaalde milieukeurmerken ingevoerd, conform door de EU zelf goedgekeurde regelingen (men denke aan het keurmerk „dolfijnvriendelijk” van de AIDCP — Overeenkomst inzake het internationale programma voor het behoud van dolfijnen⁽¹⁾). Het Comité wijst erop dat het cruciaal is dat de exploitanten zich aan deze

milieukeurregelingen houden; hiertoe dienen de nodige uitvoeringsbepalingen te worden uitgevoerd.

1.8 Het Comité verzoekt de Commissie extra aandacht te besteden aan de problemen die voortvloeien uit de kosten van milieukeurmerken voor visserijproducten. Tevens dient erop te worden toegezien dat deze kosten correct worden verdeeld over de partners in de waardeketen, te weten producenten, verwerkende industrie, handelaars en consumenten.

2. Motivering

2.1 In februari 2004 vond de Raad het nodig een debat over milieukeurregelingen voor visserijproducten op de agenda te zetten. In de desbetreffende mededeling verklaarde de Raad een aantal voorwaarden te willen vastleggen die verband houden met de controle op de vangstmethoden en de voortdurende traceerbaarheid van een product van het vissersvaartuig tot de consument, dit met het oog op de naleving van de regels inzake duurzame visserij en handel.

2.1.1 De Raad heeft er indertijd op gewezen dat de Gemeenschap de boventoon moet voeren bij de debatten hierover in de verschillende internationale fora.

2.1.2 Met haar mededeling heeft de Commissie dan eindelijk toch een debat op gang gebracht over de manier waarop de Gemeenschap de problematiek van milieukeurregelingen voor visserijproducten het best aanpakt. Zij verzoekt de andere EU-instellingen hun standpunt terzake bekend te maken, zodat zij aan de hand daarvan de nodige wetgevingsvoorstellen kan indienen en aanbevelingen kan formuleren.

2.1.3 Ook het Comité dient zich nu dus uit te spreken over deze kwestie.

2.1.4 Met visserijproducten worden in dit advies ook de producten van de aquacultuur bedoeld; toch houdt het Comité de specifieke milieutechnische kenmerken van elk van de desbetreffende activiteiten voor ogen.

⁽¹⁾ Zie COM(2004) 764 final van 29 november 2004 met het voorstel van de Commissie aan de Raad en het door het EP goedgekeurde amendement waarin uitdrukkelijk het volgende wordt gesteld: „(9 bis) Met het oog op de vorige overweging is de benaming „dolfijnvriendelijk”, waarin het AIDCP voorziet, tot nu toe de enige die door de Gemeenschap wordt erkend” (A6-0157/2005 van 26-5-2005)

2.2 Achtergrond

2.2.1 De Commissie is er in haar mededeling in geslaagd een beknopt overzicht te geven van een complexe feitelijke en juridische situatie. Op de eerste plaats wil het Comité daarom de verantwoordelijke dienst alle lof toezwaaien. Overigens heeft het Comité zich ook in zijn advies over „*Ethische handel en garantiesystemen voor consumenten*”⁽²⁾ al in het algemeen uitgelaten over de problematiek van milieukeurregelingen voor visserijproducten, waarop hier concreter wordt ingegaan.

2.2.2 Om het debat in het juiste perspectief te plaatsen mag niet worden voorbij gegaan aan de „*Richtsnoeren inzake milieukeurregelingen voor vis en visserijproducten afkomstig van de zeevisserij*” die onlangs (op 11, 12 en 13 maart van dit jaar) door het bevoegde VN-orgaan, het Comité voor visserij van de FAO, zijn goedgekeurd. Deze richtsnoeren, die onder de loep zijn genomen door een aantal deskundigen, zijn opgesteld in oktober 2004⁽³⁾. Binnen de FAO wordt echter al sinds 1998 gediscussieerd over milieukeurregelingen.

2.2.3 Het zou te ver voeren de hierboven vermelde richtsnoeren in hun geheel in dit advies over te nemen. Wel zij erop gewezen dat hierin een aantal essentiële minimumvereisten zijn vastgelegd, alsook de criteria aan de hand waarvan kan worden beslist of een bepaalde vorm van visserij een milieukeur verdient, waarbij er vanuit wordt gegaan dat de certificering per visserijtak plaatsvindt. Samengevat betreffen de in de richtsnoeren vastgelegde vereisten de volgende punten: regelgeving, administratieve controle, wetenschappelijk onderbouwde gegevens over de bestanden en de gevolgen van de visserij voor het desbetreffende ecosysteem. Daarnaast heeft de FAO ook richtsnoeren uitgewerkt inzake regels voor duurzame visserij en doeltreffende mechanismen voor accreditatie en certificering. De voornaamste in de FAO-richtsnoeren voor de werking van milieukeurregelingen vastgelegde vereisten betreffen transparantie, participatie van de betrokkenen, de regels inzake kennisgeving, de opstelling van een register, onderzoek en herziening van de procedures en normen, het beschikbaar zijn van voldoende menselijke en financiële middelen, rekening en verantwoording, toegankelijkheid van de informatie en van de regelingen inzake behoud, opschorting of intrekking van de accreditatie en de rechten om daar bezwaar tegen te maken.

2.2.4 Er mag echter niet uit het oog worden verloren dat milieukeuren een vrij recent verschijnsel zijn, en hoofdzakelijk in de landen van de Organisatie voor economische samenwerking en ontwikkeling (OESO)⁽⁴⁾ gebruikt worden. Wel houdt ook de Wereldhandelsorganisatie (WTO) zich op dit moment met deze kwestie bezig. De Internationale Organisatie voor normalisatie (ISO) heeft dan weer haar eigen methodologische en inhoudelijke criteria voor milieumanagement uitgewerkt, die zijn vastgelegd in de ISO 14.000-normenreeks. De Commissie

moet alles in het werk stellen om ervoor te zorgen dat haar normen aansluiten bij de bestaande internationale richtsnoeren en normen.

2.2.5 Verschillende lidstaten en, afhankelijk van het nationale staatsmodel, een aantal regionale overheden zijn terzake bevoegd, maar niet in alle gevallen is al gebruik gemaakt van die bevoegdheden. De EU kent dan ook een grote verscheidenheid aan openbare, particuliere, supranationale, nationale en regionale keurmerken, wat bij de consument en op de verschillende markten verwarring kan zaaien⁽⁵⁾.

2.2.6 De grote verscheidenheid aan regels en milieukeuren die op dit moment op de verschillende markten gelden, maken een multidisciplinaire en op harmonisatie gerichte aanpak noodzakelijk.

2.2.7 Met de goedkeuring van Verordening 880/92 van de Raad van 23 maart 1992⁽⁶⁾ voerde de EU voor het eerst een geharmoniseerde milieukeur in. Vijf jaar geleden werd deze verordening herzien en vervangen door een nieuwe, nu nog steeds geldende verordening⁽⁷⁾ waarbij een regeling voor milieukeuren voor verschillende categorieën producten werd ingevoerd. Visserijproducten vallen hier echter niet onder. De Commissie zou dan ook zorgvuldig moeten nagaan of de geldende regeling voor milieukeuren kan worden uitgebreid tot visserij- en aquacultuurproducten.

2.2.8 Het debat over milieukeurregelingen voor visserijproducten moet worden gezien tegen de achtergrond van de andere beleidsmaatregelen van de EU. Meer concreet valt te denken aan het Zesde Milieuactieprogramma van de Europese Gemeenschap, dat is vastgesteld bij het gezamenlijk besluit van het EP en de Raad nr. 1600/2002/EG van 22 juli 2002⁽⁸⁾, en aan het Actieplan van de Gemeenschap om milieubescherminseisen in het gemeenschappelijk visserijbeleid te integreren⁽⁹⁾, waarin de invoering van milieukeuren voor visserijproducten als aanvullende maatregel in overweging wordt genomen.

2.2.9 Hoewel niet helemaal vergelijkbaar wil het Comité de aandacht van de Commissie en de overige instellingen en geïnteresseerden toch vestigen op het bestaan van een regeling voor het geharmoniseerd, gemeenschappelijk gebruik van een kenmerk, dat zeker kan worden beschouwd als een milieusymbool, aangezien het de naleving van de richtlijn inzake recycling van verpakkingen garandeert⁽¹⁰⁾. Het gaat om het zogenaamde „groene punt”, dat op het merendeel van de recycleerbare verpakkingen in de EU-lidstaten terug te vinden is. In feite

⁽²⁾ PB C 28 van 23 februari 2006.

⁽³⁾ FAO-document TC:EMF/2004/3 van augustus 2004

⁽⁴⁾ Zie bv. COM/ENV/TD(2003)30/FINAL van 25 februari 2004 over de toegang van ontwikkelingslanden tot de markten van de ontwikkelde landen in het kader van bepaalde milieukeurprogramma's; te vinden op www.oecd.org

⁽⁵⁾ Kentekenend in dit verband is de lijst met logo's op de webpagina over milieukeurmerken van de EU zelf: (http://europa.eu.int/comm/environment/ecolabel/other/int_ecolabel_en.htm)

⁽⁶⁾ PB L 99 van 11 april 1992, blz. 1

⁽⁷⁾ Verordening (EG) 1980/2000 van het EP en de Raad van 17 juli; PB nr. L 237 van 21 september 2000, blz. 1

⁽⁸⁾ PB L 242 van 19 september 2002, blz. 1

⁽⁹⁾ COM(2002) 186 final van 28 mei 2002

⁽¹⁰⁾ Het gaat i.h.b. om de richtlijnen 94/62/EG en 2004/12/EG

ging het om een geregistreerde merknaam die toebehoorde aan een Duits bedrijf, dat haar hoofdkantoor in 1996 naar Brussel verhuisde en het gebruik van de merknaam vrijgaf, dit met het oog op samenwerking met de meeste lidstaten en derde landen, alsook met de economische sectoren die betrokken zijn bij een correcte aanpak van de recyclage van verpakkingen. De huidige rechtsgrondslag ligt vervat in de communautaire richtlijnen en de nationale uitvoeringsbepalingen; in de praktijk zou dus een duidelijk en gemeenschappelijk logo ingevoerd kunnen worden, dat wordt ontworpen door een particuliere onderneming (Packaging Recovery Organisation Europe s.p.r.l.), die er over waakt dat de criteria in een meerderheid van de lidstaten op elkaar worden afgestemd en de verschillende nationale bevoegde instanties zich daar aan houden ⁽¹¹⁾.

2.2.10 Het was kortom de hoogste tijd dat het debat over milieukeuren voor visserij- en aquacultuurproducten werd opgestart. Hoewel het gaat om een ingewikkelde problematiek mogen dan ook geen overdreven lange termijnen worden vastgelegd. Verder moet de hand worden gehouden aan de richtsnoeren van de FAO — en vanzelfsprekend ook aan de eigen criteria van de EU, die eventueel nog kunnen worden aangescherpt —, moet worden uitgegaan van een multidisciplinaire aanpak en harmonisatie, en moeten de bescherming van het milieu en de natuurlijke hulpbronnen en de dienstverlening aan de consument steeds voorop staan.

3. Algemene opmerkingen

3.1 De verschillende uitgangspunten

3.1.1 De FAO beschikt over bevoegdheden op visserijgebied en is dus dé referentie voor de verschillende regionale visserijorganisaties die onder het huidige zeerecht — ingesteld bij het VN-Verdrag over het zeerecht — vallen. Milieukeurregelingen voor de visserij zijn voor de FAO dan ook op de eerste plaats bedoeld om de visserij te beschermen; er wordt slechts indirect verwezen naar de daaropvolgende fases, die verband houden met de afzet van visserijproducten.

3.1.2 Andere internationale organisaties, en m.n. de WTO ⁽¹²⁾ en de UNCTAD, trachten er in het kader van de Overeenkomst inzake technische handelsbelemmeringen daarentegen vooral op toe te zien dat de milieukeurmerken de internationale handel niet op onwettige wijze in de weg staan en de ontwikkelingslanden niet benadelen ⁽¹³⁾. Zij streven ernaar de aanvullende maatregelen op het gebied van duurzame visserij, zoals milieukeurregelingen, te verenigen met de internationale regels die moeten voorkomen dat technische of andersoortige belemmeringen van de internationale handel worden opgeworpen. Bovendien dragen zij samenwerking hoog in het vaandel, zodat de landen die het aan technische en financiële middelen ontbreekt op de nodige steun kunnen rekenen bij de

⁽¹¹⁾ Zie <http://www.pro-e.org>

⁽¹²⁾ Uitputtende informatie over het standpunt van de WTO inzake handel en milieu is te vinden op: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/envir_s.htm (Engelse versie: http://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/envir_e.htm; Franse versie: http://www.wto.org/french/tratop_f/envir_f/envir_f.htm)

⁽¹³⁾ Zie document TD/B/COM.1/EM.15/2; hoewel hierin vooral de landbouw wordt behandeld is de informatie van toepassing op alle andere extractieve sectoren, zoals visserij (<http://www.unctad.org/en/docs/c1em15d2.en.pdf>)

invoering van milieukeuren. Het Comité is in dit verband van mening dat een milieukeurmerk voor visserijproducten op zich geen belemmering is voor de internationale handel, op voorwaarde dat wordt voorzien in de nodige mechanismen voor transparantie en gelijke toegang.

3.1.3 De ISO en andere organisaties voor normalisatie houden zich dan weer bezig met de methodologie en goede praktijkvoorbeelden op het gebied van milieumanagement en de daarbij behorende milieukeurregelingen. Documenten waarin de specifieke kenmerken van visserijproducten in dit verband aan de orde komen, bestaan echter niet.

3.1.4 Alleen de FAO houdt zich bezig met uitsluitend op visserijproducten gerichte milieukeuren. Het Comité is het echter met de Commissie eens dat elk besluit op dit vlak moet stroken met de besluiten van de internationale organisaties, en dat er daarnaast naar moet worden gestreefd de verschillende benaderingen van deze organisaties, die het gevolg zijn van hun specifieke aard en taken, bij elkaar te doen aansluiten.

3.1.5 Gezien het bovenstaande is het Comité van mening dat het door de Commissie op te stellen wetgevingsvoorstel net als de internationale werkzaamheden terzake rekening moet houden met het omvangrijke communautaire acquis en de ervaring van de EU zelf met de huidige regeling voor milieukeuren (en met het „groene punt”). Op die manier kunnen de voor visserij bevoegde diensten hun optreden afstemmen op de werkzaamheden van de diensten die zich bezighouden met milieu en marktharmonisatie, dit om te vermijden dat er nóg meer, niet naar behoren werkende regelingen zouden bijkomen; deze zouden in dat geval hun doel voorbijschieten en alleen maar meer verwarring stichten bij de sector en de consument. Hoewel de Commissie hier een moeilijke taak wacht, zou zij toch uiterlijk in de eerste helft van 2006 een wetgevingsvoorstel moeten klaar hebben.

3.2 Milieukeuren voor visserijproducten: de verschillende feitelijke situaties

3.2.1 De Commissie geeft duidelijk aan dat er geen basisregeling voorhanden is op grond waarvan het mogelijk zou zijn de criteria voldoende rigoureuze te harmoniseren. Vandaar dat in de praktijk zowel situaties worden aangetroffen die navolging verdienen, als situaties waaraan een eind dient te worden gemaakt.

3.2.2 Uit de beschikbare literatuur ⁽¹⁴⁾ en de internationale regelgeving blijkt dat in de praktijk tal van uiteenlopende regelingen bestaan, die niet altijd beantwoorden aan de vereisten op het vlak van transparantie en rechtvaardigheid, wat voor een milieukeurregeling nochtans essentieel is.

⁽¹⁴⁾ Zie bv. het verslag van C. Deere voor de FAO en de IUCN „Eco-labelling and sustainable fisheries”, blz. 9, of het EVER-rapport (http://europa.eu.int/comm/environment/emas/pdf/everinterim-report_en.pdf)

3.2.3 Uit de samenwerking tussen de sector en maatschappelijke organisaties zijn een aantal vrijwillige regelingen voor erkenning, certificering en het gebruik van milieukeuren gegroeid. Deze organisaties werken met duidelijke en billijke normen voor erkenning, certificering en het gebruik van milieukeuren die voor iedereen toegankelijk zijn. Het gaat om duidelijke, billijke normen die kunnen worden opgevraagd via het internet en van toepassing zijn op verschillende vormen van visserij in een groot aantal landen. Ook zijn binnen deze organisaties raadgevende comités en controlemechanismen opgericht en beschikken zij over de nodige controlemechanismen.

3.2.4 Daarentegen bestaan er ook particuliere milieulogo's (de Commissie geeft zelf een aantal voorbeelden) die volstrekt arbitrair zijn of waarvan niet duidelijk is aan welke regels ze beantwoorden, en die in de praktijk lang niet voldoen aan de relevante gedragscodes. Bepaalde van deze regelingen illustreren hoe een milieukeur voor visserijproducten schadelijke gevolgen kan hebben, omdat de internationale wetgeving met voeten wordt getreden, ongewenste belemmeringen voor de internationale handel worden opgeworpen en methodologieën worden gehanteerd die haaks staan op alle aanbevelingen op het gebied van milieukeuren, waardoor onterecht een monopolie wordt gecreëerd, dicit een hoge Europese verantwoordelijke.

3.2.5 Uit deze voorbeelden mag blijken dat de huidige situatie niet al te lang meer kan blijven aanslepen. Op dit moment is het immers mogelijk milieukeuren in te voeren zonder stevige rechtsgrondslag, en die zelfs indruisen tegen de bestaande communautaire en internationale regelgeving. Zowel de producenten als de consumenten en andere betrokkenen ondervinden hiervan de nadelen.

3.2.6 Vermeldenswaardig is de regeling voor tonijn uit de oostelijke Stille Oceaan, die is ingesteld door de bevoegde regionale visserijorganisatie, te weten de Inter-Amerikaanse Commissie voor tropische tonijn. Deze heeft een Overeenkomst inzake het internationale programma voor het behoud van dolfijnen (APICD) ⁽¹⁵⁾ goedgekeurd, waar de EU zich met Besluit 1999/337/EG van de Raad van 26 april 1999 ⁽¹⁶⁾ vrijwillig bij heeft aangesloten. Bij deze overeenkomst is een specifiek milieukeurmerk ingevoerd dat door de EU wordt gesteund en waarover op dit moment in het EP wordt gedebatteerd in het kader van de wetgevingsprocedure ⁽¹⁷⁾.

3.2.7 Bij het bestuderen van deze materie en de indiening van wetgevingsvoorstellen zou moeten worden uitgegaan van de hierboven beschreven situatie. Telkens als een regionale visserijorganisatie die bevoegd is voor een specifieke vorm van visserij een eigen milieukeurmerk wil invoeren dat beantwoordt aan de beginselen van de FAO, zou de EU ertoe moeten

bijdragen dat de erkenning en invoering voldoen aan de relevante vereisten. Daarnaast zou zij kunnen overwegen dergelijke keurmerken zelf over te nemen, en merken die indruisen tegen haar regelgeving te verbieden.

3.2.8 Het Comité is van oordeel dat alle particuliere milieukeuren voor visserij- en aquacultuurproducten moeten beantwoorden aan strikte criteria inzake erkenning en onafhankelijke certificering. Daarnaast moet de Commissie in haar wetgevingsvoorstel voorzien in een voor alle belangstellenden en de sector visserij- en aquacultuurproducten toegankelijk openbaar register waarin staat aangegeven welke in gebruik zijnde keurmerken voldoen aan de wettelijk vastgelegde vereisten.

4. Specifieke opmerkingen

4.1 Tenuitvoerlegging, certificering, vergunning, controle en sancties

4.1.1 Er dient een duidelijk onderscheid te worden gemaakt tussen milieukeurmerken en de algemene regels voor de etikettering van voedingsmiddelen. Het gebruik van een milieukeurmerk betekent op zich niet dat een product voldoet aan de regels — wat ook als een product geen keurmerk draagt het geval moet zijn —, maar wel dat het beantwoordt aan een aantal strengere milieunormen, die in dit geval betrekking hebben op duurzame visserij, instandhouding van de bestanden in kwestie en minimale schade aan de biodiversiteit en het mariene milieu in het algemeen.

4.1.2 Net als dat het geval is voor alle andere extractieve of aquacultuurproducten, kunnen de milieukeuren van toepassing zijn op zowel onverwerkte (verse of diepgevroren hele vis) als verwerkte producten, of het nu gaat om diepgevroren of gepelde vis, vis in conserven of voorgedroogde vis, of bereidingen op basis van vis. In het eerste geval garandeert de milieukeur dat de gebruikte extractieve visserijmethoden stroken met de relevante regels voor controle én met de FAO-code voor duurzame visserij. In het tweede geval houdt de milieukeur in dat de consument er dankzij de correcte toepassing van de regels inzake traceerbaarheid van uit kan gaan dat het hem aangeboden verwerkte en op de markt gebrachte product is gemaakt met visserijproducten die een milieukeur hebben verdiend.

4.1.3 Een milieukeur voor visserijproducten moet ook correct worden gebruikt. Vandaar dat niet alleen moet worden voorzien in een algemeen wettelijk kader, maar ook in een duidelijk mechanisme voor het erkennen van certificatieorganismen, het toekennen van de milieukeuren, het oplossen van geschillen, het toezicht en het opleggen van sancties bij misbruik en overtredingen; dit maakt het verschil tussen visserijproducten met en zonder milieukeur.

⁽¹⁵⁾ Meer details over deze overeenkomst op <http://www.iattc.org/PICD-DocumentsSPN.htm>

⁽¹⁶⁾ Zie ook het voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de sluiting door de Europese Gemeenschap van de Overeenkomst inzake het internationale programma voor het behoud van dolfijnen (COM(2004) 764 final).

⁽¹⁷⁾ PE 357.789v01-00 van 2 mei 2005, rapporteur de heer Duarte Freitas: Ontwerpverslag over het voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de sluiting door de Europese Gemeenschap van de Overeenkomst inzake het internationale programma voor het behoud van dolfijnen.

4.1.4 Voorbeeld van een dergelijk mechanisme is het register waarnaar wordt verwezen in par. 3.2.8. De regels en het register moeten ervoor zorgen dat er een regeling ontstaat die gebaseerd is op transparantie en voorlichting van de consument, zodat het vertrouwen weer groeit en de kloof tussen het percentage consumenten dat zegt geïnteresseerd te zijn in de milieuaspecten van een product (op dit moment zo'n 44 %) en het percentage dat daaraan ook daadwerkelijk consequenties vastknoopt bij zijn aankopen (10 %), kan worden overbrugd.

4.1.5 Zowel het eerder vermelde EVER-rapport als het standpunt van EUROPECHE/COGECA ⁽¹⁸⁾ in de nota over het in dit advies behandelde onderwerp stemmen tot op zekere hoogte pessimistisch. Milieukeurmerken in het algemeen, en keurmerken voor visserijproducten in het bijzonder, zouden voor de producenten een meerwaarde moeten hebben en de consument transparante en correcte informatie moeten verschaffen. Naast de strijd tegen honger is milieubescherming in de breedste zin van het woord op dit moment evenwel een van de grootste problemen waarmee de mensheid zich geconfronteerd ziet. Het is dan ook absoluut noodzakelijk dat de EU zich bezighoudt met de mechanismen die het de verantwoordelijke consument mogelijk moeten maken te kiezen voor producten die zijn gewonnen, verwerkt en afgezet volgens bepaalde milieucriteria.

4.1.6 Het Comité heeft kennis genomen van het formele standpunt van het WNF, en verheugt zich erover dat de visie van het WNF, hoewel logischerwijze op een paar punten afwijkend van die van het Comité, over het algemeen gelijkloopt met de in dit advies uiteengezette visie. Zo zijn Comité en WNF het er roerend over eens dat een strikte regeling voor milieukeuren voor visserijproducten moet worden uitgewerkt.

4.1.7 Het Comité is van oordeel dat de Commissie er in haar toekomstige wetgevingsvoorstel specifiek rekening mee moet houden dat een milieukeurregeling voor visserijproducten ook een vorm van steun aan de visserijsector kan zijn: de kosten kunnen worden verhaald op de hele handelsketen, evenwel zonder dat de consument daar nadeel van ondervindt. In die zin kan de milieukeurregeling voor visserijproducten de vissers en het bedrijfsleven doen inzien dat een duurzame visserij en aquacultuur noodzakelijk zijn voor het behoud van de

bestanden, die de spil zijn van alle visserij-activiteiten en de hele daarmee samenhangende handelsketen.

4.1.8 Het Comité wil de Commissie erop wijzen dat de kosten van een milieukeurregeling voor visserijproducten moeten worden gespreid over de productieketen, tot het punt waarop het product bij de consument aankomt. Voor kleine en middelgrote ondernemingen of de visserijsector in ontwikkelingslanden kan het in bepaalde gevallen moeilijk zijn een milieukeur te verkrijgen. Bij de goedkeuring van de regelgeving moet daarom ook worden gedacht aan mechanismen voor ondersteuning via producenten- of vissersorganisaties of via partnerschapsovereenkomsten. Om een milieukeurregeling zo effectief mogelijk te maken zijn hoe dan ook heel wat inspanningen vereist op het vlak van voorlichting en informatieverbreiding. Volgens het Comité is het de overheid die verantwoordelijk is voor de financiering van de voorlichting en bewustmaking van de visserijsector en de consumenten.

4.1.9 Acties van de EU moeten daarom steeds worden beschouwd als een eerste stap, maar dienen niettemin te voldoen aan de volgende vereisten:

- i. de vaststelling van duidelijke en bindende regels i.v.m. de erkenning, de certificering en het gebruik van milieukeuren voor visserijproducten;
- ii. de invoering van een regeling om na te gaan of een bepaalde milieukeurregeling doeltreffend, transparant en billijk is;
- iii. de invoering van sancties (overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel) bij overtreding van de geldende normen;
- iv. de vaststelling van voorlichtingsprogramma's voor consumenten en de sector, zodat zij weten wat een bepaald milieukeurmerk voor de visserij precies inhoudt;
- v. de vaststelling van het desbetreffende investeringsprogramma, waarbij heel in het bijzonder rekening moet worden gehouden met de economische gevolgen van de milieukeurregeling voor visserijproducten;
- vi. de invoering van permanente mechanismen voor dialoog met de betrokkenen met het oog op de continue verbetering van de regeling.

Brussel, 14 februari 2006

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

⁽¹⁸⁾ EP(05)115-CP(05)86S1 van 24 augustus 2005

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De vertegenwoordiging van vrouwen in besluitvormingsorganen van de sociaal-economische belangenorganisaties in de Europese Unie”

(2006/C 88/09)

Het Europees Parlement heeft op 11 maart 2003 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag te raadplegen over de kwestie van „de vertegenwoordiging van vrouwen in besluitvormingsorganen van de sociaal-economische belangenorganisaties in de Europese Unie”.

De gespecialiseerde afdeling Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap, die met de voorbereiding van de werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 24 januari 2006 goedgekeurd. Rapporteur was de heer ETTY.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 14 en 15 februari 2006 gehouden 424e zitting (vergadering van 14 februari) het volgende advies uitgebracht, dat met 88stemmen vóór en 13 stemmen tegen, bij 11 onthoudingen, is goedgekeurd:

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Comité is het met het Europees Parlement eens dat een betere vertegenwoordiging van vrouwen in de besluitvormingsorganen van sociaal-economische belangengroeperingen in de EU een belangrijke kwestie is. Het steunt de oproep van het Parlement aan de betrokken nationale organisaties en aan hun Europese federaties, alsook aan de Europese Commissie, om meer en meer systematisch aandacht hieraan te besteden. Het Parlement heeft de Europese Commissie verzocht van start te gaan met het verzamelen van gegevens en het opzetten van een databank op het gebied van de vertegenwoordiging van vrouwen in de besluitvormingsorganen van de sociaal-economische belangengroeperingen in de EU. Het Comité neemt er kennis van dat hiermee inmiddels een begin gemaakt is. Het is van mening dat het Europese Genderinstituut en de Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden een belangrijke bijdrage kunnen leveren. Wat de indicatoren betreft merkt het op dat de Commissie momenteel werkt met de negen elementen die het Italiaanse voorzitterschap in 2003 heeft geformuleerd.

1.2 Het Parlement heeft zijn analyse hoofdzakelijk toegepast op werkgevers- en werknemersorganisaties. Het blijkt dat zich in de werknemersorganisaties meer positieve ontwikkelingen hebben voorgedaan dan uit de resolutie en het verslag kan worden geconcludeerd. Anderzijds blijkt dat, om de situatie en ontwikkelingen aan werkgeverszijde alsook in andere sociaal-economische belangengroeperingen goed te kunnen beoordelen, men zich bewust moet zijn van het feit dat de betrokken organisaties anders functioneren dan organisaties met natuurlijke personen als leden.

1.2.1 Alle sociaal-economische belangengroeperingen die in het EESC zijn vertegenwoordigd, hebben hun eigen kenmerken. Beleidsmaatregelen die in de ene organisatie goed blijken te werken, hoeven dat niet noodzakelijkerwijs ook in de andere organisatie te doen.

1.2.2 Het Comité heeft, dit in aanmerking nemend, met belangstelling kennis genomen van het kader voor acties ten aanzien van *gender-gelijkheid* van EVV, UNICE/UEAPME en CEEP, en in het bijzonder van de prioriteit die deze organisaties gegeven hebben aan het onderdeel „vrouwen in besluitvorming”. Het ziet met belangstelling uit naar de aangekondigde jaarlijkse nationale en Europese voortgangsrapportages.

1.3 Het EESC steunt, net als het Parlement, het huidige EU-beleid inzake de evenwichtige deelname van mannen en

vrouwen aan het besluitvormingsproces. Het EESC is het met het Parlement eens dat daadwerkelijke politieke wil moet worden getoond om veranderingen door te voeren en een evenwichtige vertegenwoordiging tot stand te brengen. In veel organisaties, ook buiten de kring van werkgevers en werknemers, wordt die politieke wil inderdaad aan de dag gelegd. Het EESC beveelt aan dat alle vertegenwoordigde organisaties de Commissie regelmatig op de hoogte brengen van de resultaten van hun inspanningen en dat de Commissie in nauwe samenwerking met de Europese federaties de genoemde databank uitbouwt en, in aanvulling op de eerste aanzet van het Italiaanse voorzitterschap in 2003, passende indicatoren voor de versterking van de invloed van vrouwen in sociaal-economische besluitvormingsorganen vaststelt.

1.4 Het niveau dat speciale aandacht verdient in organisaties die mensen afvaardigen naar nationale en internationale fora en, waar dit van toepassing is, naar de sociale dialoog, is overduidelijk het bestuursniveau. Maar ook naar het niveau waarop het beleid wordt voorbereid, en waar veel organisaties nu al hun afgevaardigden vandaan halen, moet worden gekeken door organisaties die een bijdrage willen leveren aan betere representatie van vrouwen.

1.5 Afzonderlijke en ondersteunende structuren evenals netwerken van vrouwelijke medewerkers en leden hebben aanzienlijk bijgedragen tot positieve veranderingen in sommige organisaties. Hoewel dergelijke instrumenten niet noodzakelijk overal en altijd een wondermiddel zijn, is het volgens het EESC de moeite waard om deze verder en op grotere schaal te promoten, ook met het oog op externe vertegenwoordiging van de organisatie.

1.6 Onderwijs en opleiding en regelingen om arbeid en zorg te combineren lijken de beste methoden te zijn om de carrièremogelijkheden van vrouwen in de betrokken organisaties te verbeteren. Stimulering van dit beleid door de betreffende diensten van de Commissie, die maatregelen hebben ontwikkeld ter bestrijding van discriminatie en bevordering en *mainstreaming* van *gender-beleid* blijft van het grootste belang. Werkgevers- en werknemersorganisaties hebben bij de verwezenlijking ervan een belangrijke rol te spelen.

1.7 Veel deskundigen zijn voorstanders van quota. Quotaregelingen die in sommige landen in de politiek en ook bij maatschappelijke organisaties effectief gebleken zijn, zouden door de betrokken organisaties en door de Commissie zorgvuldig moeten worden bestudeerd (qua werkwijze en resultaten).

1.8 Het Comité zou graag zien dat de lidstaten ernaar streven minimaal 30 % kandidaten van de onder-gerepresenteerde sexe voor te dragen voor benoeming in het EESC tijdens de volgende mandaatsperiode (2006-2010), en dit streefgetal verder op te trekken tot 40 % voor de daarop volgende periode (de voordrachten vinden plaats op voorstel van de sociaal-economische belangengroeperingen).

1.9 Het EESC zal de resultaten van het nu verrichte onderzoek in 2006/2007 na zijn vierjaarlijkse vernieuwing, opnieuw bekijken. Dan kan meteen worden nagegaan of het beleid en de praktijken van organisaties in de nieuwe lidstaten veel verschillen van die in de oude. Het Comité stelt voor dat het Parlement tegen die tijd eveneens de actuele situatie opnieuw beoordeelt tegen de achtergrond van zijn resolutie en verslag van 2002.

2. Opmerkingen

2.1 Achtergrond

2.1.1 In januari 2003 verzocht het Europees Parlement het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) om advies uit te brengen over de vertegenwoordiging van vrouwen in besluitvormingsorganen van de „sociale partners” (¹). De bedoeling was dat het EESC de statistische gegevens waarover het Parlement beschikte toen het zijn resolutie en zijn verslag over „De vertegenwoordiging van vrouwen bij de sociale partners van de Europese Unie” (2002/2026 INI) opstelde, zou aanvullen en aanbevelingen zou doen over de manier waarop de vertegenwoordiging van vrouwen in de verschillende organen van deze „sociale partners” kan worden verbeterd.

2.1.2 In zijn eigen resolutie had het Parlement geconstateerd dat vrouwen ondervertegenwoordigd zijn in de organen en structuren waarin de „sociale partners” met elkaar overleggen over sociaal beleid. Het pleitte voor programma's en strategieën om tot een meer evenwichtige vertegenwoordiging te komen. Het Parlement verzocht de Europese Commissie en de „sociale partners” om systematisch relevante gegevens te verzamelen en passende actie te ondernemen om de invloed van vrouwen in sociaal-economische besluitvormingsorganen te vergroten, niet alleen door de vertegenwoordiging van vrouwen in deze organen te verbeteren, maar ook door de *gender*-dimensie op te nemen in hun beleid.

2.1.2.1 Het Parlement stelde in verband hiermee vast dat vrijblijvende intentieverklaringen niet volstaan, maar dat daadwerkelijke politieke wil binnen de organisaties van „sociale partners” vereist is om veranderingen door te voeren en een evenwichtige vertegenwoordiging te bereiken.

2.1.3 In zijn resolutie en verslag richtte het Parlement zich niet tot het EESC.

(¹) Later werd duidelijk dat het begrip „sociale partners” niet alleen de werkgevers- en werknemersorganisaties omvatte, maar ook andere sociaal-economische belangengroeperingen die in het EESC zijn vertegenwoordigd.

2.1.4 Het EESC is het meest representatieve forum van vertegenwoordigers van sociaal-economische belangengroeperingen („de georganiseerde civiele samenleving”) in de EU. Hoewel het niet de taak van het EESC is om de vertegenwoordigde organisaties te adviseren over hun beleid ten aanzien van de vertegenwoordiging van vrouwen in besluitvormingsorganen of over hun *gender*-beleid, kan de samenstelling van het Comité zelf ongetwijfeld worden beschouwd als een gedeeltelijke weerspiegeling van dit beleid. Het is één van de door het Parlement genoemde organisaties waar de sociaal-economische belangengroeperingen bijeenkomen en één van de organen en structuren waarin zij met elkaar van gedachten wisselen over sociaal beleid. Zijn leden zijn daarom een goede bron van het soort informatie en advies waar het Parlement om vraagt.

2.2 Algemene opmerkingen

2.2.1 Het Comité is het met het Parlement eens dat de vertegenwoordiging van vrouwen in besluitvormingsstructuren van sociaal-economische belangengroeperingen in de EU een belangrijke kwestie is. Het is ook van mening dat meer statistische gegevens en meer informatie over beleidsmaatregelen van deze organisaties op dit vlak belangrijke voorwaarden zijn voor de tenuitvoerlegging van het EU-beleid inzake de evenwichtige vertegenwoordiging van mannen en vrouwen in het besluitvormingsproces.

2.2.1.1 Het stelt vast dat de Europese Commissie begonnen is met het verzamelen van relevante gegevens. Met het opzetten van de door het Parlement gewenste databank in het opstellen van indicatoren die gericht zijn op versterking van de invloed van vrouwen in organen van sociaal-economische besluitvorming in de EU is inmiddels een begin gemaakt. De Commissie meent overigens dat het moeilijk is om gegevens betreffende belangenorganisaties te verkrijgen. Het Europees Genderinstituut zal hier in de toekomst hopelijk een bijdrage kunnen leveren, zoals de Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden dat al doet.

2.2.1.2 Bovendien moet de Commissie algemene beleidsmaatregelen blijven ontwikkelen die het pad moeten effenen voor een grotere deelname van vrouwen aan de besluitvorming, zoals maatregelen om de nog steeds voortdurende discriminatie in arbeid en beroep te bestrijden en de combinatie van arbeid en zorg in de EU-lidstaten te vergemakkelijken alsmede maatregelen ter bevordering van gelijke behandeling en gelijke kansen op het werk.

2.2.2 Het Comité kan zich in het algemeen wel vinden in de verzoeken en oproepen die het Parlement tot werkgevers, werknemers en het maatschappelijk middenveld in de hele EU richt. De meeste daarvan zijn aan bod gekomen in een onderzoek, in het kader waarvan in 2003 een vragenlijst werd verspreid onder zijn (destijds) 222 leden (²). De vragenlijst is door 107 leden ingevuld, waarmee een respons van ongeveer 50 % (³) werd bereikt.

(²) Zie het „*Report on balanced decision making in the EESC*” van J. Oldersma, N. Lepeshko en A. Woodward (VUB Brussel/Universiteit van Leiden, september 2004) op de webpage van de gespecialiseerde afdeling Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap van het Europees Economisch en Sociaal Comité (alleen beschikbaar in het Engels): http://www.esc.eu.int/sections/soc/docs/balanced_decision-making_eesc.pdf.

(³) Wanneer de vragenlijst door twee of meer personen van dezelfde organisatie was ingevuld, zijn deze antwoorden als één antwoord behandeld.

2.2.2.1 De antwoorden waren in vrijwel gelijke mate afkomstig van de drie groepen in het EESC: 34 % kwam van groep I (werkgevers), 31 % van groep II (werknemers) en 34 % van groep III (diverse werkzaamheden).

2.2.2.2 Ten tijde van het onderzoek lag het percentage vrouwelijke leden van het EESC op 23 % ⁽⁴⁾.

2.2.2.3 Organisaties met een hoog percentage vrouwelijke vertegenwoordigers van hun leden zijn waarschijnlijk iets oververtegenwoordigd onder de respondenten. Dat kan geleid hebben tot een enigszins vertekend beeld ten gunste van „vrouwvriendelijkheid”.

2.2.3 In het onderzoek werden achtereenvolgens vragen gesteld over de aard en de kenmerken van de organisatie, de leiderschapsstructuren, de vertegenwoordiging in nationale en internationale organisaties en fora, de aanwezigheid van vrouwen in de organisatie en het *gender*-beleid.

2.2.4 Verder is ook nog bestaand materiaal bestudeerd dat afkomstig was van een hoorzitting over de situatie en de ervaringen in België, Spanje en de Scandinavische landen, en van leden van het EESC. Het materiaal had hoofdzakelijk betrekking op de vakbonden. Net als in de resolutie en het verslag van het Parlement was de feitelijke basis voor uitspraken over werkgevers zwak, en was er over andere organisaties vrijwel geen informatie voorhanden ⁽⁵⁾.

2.2.5 Het onderzoek en het aanvullende materiaal bevestigden de eerste indruk die door de resolutie van het Parlement was gewekt, nl. dat er a) inderdaad weinig statistische gegevens voorhanden zijn, behalve in het geval van de vakbonden, waarvan de gegevens echter niet de positieve ontwikkelingen weerspiegelen die zich in het recente verleden hebben voorgedaan ⁽⁶⁾, en dat het b) niet gemakkelijk, zo niet nagenoeg onmogelijk, is om de gegevens van verschillende organisaties met elkaar te vergelijken, bijvoorbeeld organisaties met leden die natuurlijke personen zijn (zoals vakbonden) en organisaties met leden die zelf weer organisaties zijn (zoals ondernemingen). Gezien de verschillende kenmerken van organisaties (bijvoorbeeld boerenorganisaties of MKB-organisaties) kan het nodig zijn om op verschillende manieren vast te stellen of mannen en vrouwen evenwichtig zijn vertegenwoordigd. Ook moet worden vastgesteld dat een geringe vertegenwoordiging van vrouwen in besluitvormingsorganen niet per se wil zeggen dat een organisatie niets aan *gender*-beleid doet.

2.2.6 Een punt van kritiek op de resolutie van het EP was dat hierin enkel naar de kwantitatieve aspecten van vertegenwoordiging wordt gekeken en niet naar de kwalitatieve

⁽⁴⁾ Na de uitbreiding in mei 2004 is dit percentage licht gestegen naar 26 %.

⁽⁵⁾ UNICE heeft het Parlement overigens bij twee gelegenheden in 2002 meer gegevens verstrekt dan wat uiteindelijk in deze documenten is opgenomen.

⁽⁶⁾ Tussen begin jaren '90 en begin 21e eeuw steeg het aantal vrouwen in EVV-congressen van 10 à 12 % tot 30 % in het bestuur (Executive Committee) tot 25 % en in de stuurgroep (Steering Committee) tot 32 %. Ook bij aangesloten organisaties zijn er veranderingen ten goede; de meeste hebben tegenwoordig bijvoorbeeld vrouwenafdelingen.

aspecten van de beleidsvorming van organisaties waarin vrouwen namelijk soms een grotere rol spelen dan de formele vertegenwoordiging zou doen vermoeden. Hoewel die laatste aspecten zeker van belang zijn, heeft het EESC besloten deze niet diepgaand te behandelen. Wél heeft het naar de vertegenwoordiging van vrouwen in beleidsvoorbereidende organen gekeken. Kwalitatieve aspecten van de beleidsvorming in deze zin verdienen meer aandacht van de sociaal-economische belangengroeperingen en hun Europese overkoepelende organisaties, maar óók van de kant van het Parlement en de Commissie.

2.2.7 Bij het bestuderen van het beleid en de praktijken van sociaal-economische belangengroeperingen in de EU op het gebied van vrouwenvertegenwoordiging heeft het Comité ervoor gekozen om dit beleid op een geïntegreerde wijze te analyseren (nationaal en Europees niveau — met inbegrip van de sociale dialoog — alsmede het internationale niveau).

2.2.7.1 De Europese ondernemingsraden zijn buiten beschouwing gelaten in het verrichte onderzoek. Daar zou apart onderzoek naar moeten worden verricht, waarvoor anderen beter toegerust zijn dan het EESC. ⁽⁷⁾

2.2.8 Het Comité wijst op het kader voor acties ten aanzien van *gender*-gelijkheid van 1 maart 2005, opgesteld door EVV, UNICE/UEAPME en CEEP, waarin de bevordering van vrouwen in besluitvorming één van de vier prioriteiten is.

2.3 *Bijzondere opmerkingen* (naar aanleiding van de resultaten van het onderzoek)

2.3.1 Bijna de helft van de twee basistypen van organisaties die in het EESC zijn vertegenwoordigd (verschillende soorten overkoepelende organisaties enerzijds en organisaties met individuele leden anderzijds) heeft een groot aantal vrouwelijke leden (40 % of meer). Slechts 10-15 % heeft weinig vrouwelijke leden (0-19 %). In totaal ligt het percentage vrouwen in de vertegenwoordigde organisaties op 36 %. (N.B.: zoals eerder vermeld lag het percentage vrouwelijke leden van het EESC ten tijde van het onderzoek op 23 %).

2.3.2 De vrouwen die aanwezig zijn in deze organisaties zijn meestal terug te vinden onder de beleidsmedewerkers, minder vaak als afgevaardigde naar het Congres van de organisatie of in het *management team* en het minst vaak in het bestuur.

2.3.3 Dit is waarschijnlijk een belangrijke verklaring voor het relatief lage percentage vrouwelijke leden van het EESC, aangezien deze veelal uit besturen afkomstig zijn.

⁽⁷⁾ De Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden heeft onderzoek gedaan naar Europese Ondernemingsraden („European Works Councils in Practice”, 2004). Deze studie bevat een aantal case studies. Het onderzoek wees uit dat, kleine uitzonderingen daargelaten, de representatie van vrouwen geen goede afspiegeling was van de samenstelling van het personeel. Dit valt waarschijnlijk terug te voeren op de samenstelling van ondernemingsraden in de betrokken ondernemingen op nationaal niveau.

2.3.4 Organisaties die veel vrouwelijke vertegenwoordigers afvaardigen naar het EESC, sturen inderdaad eerder een beleidsmedewerkster of treffen een andere (bijv. gemengde) regeling dan dat zij uitsluitend mensen van het hoogste bestuursniveau afvaardigen.

2.3.5 Bij nationale of internationale fora hebben organisaties een voorkeur voor een gemengde vorm van vertegenwoordiging. Hier komt vertegenwoordiging door bestuursleden op de tweede plaats.

2.3.6 Veel van de organisaties die in het EESC zijn vertegenwoordigd, participeren niet in het Comité voor de Sociale Dialoog (ongeveer een vierde). Van de organisaties die wel deel uitmaken van dit Comité, gebruikt ongeveer een derde een gemengde vorm van vertegenwoordiging of stuurt vertegenwoordigers uit het bestuur.

2.3.7 Eén van de methoden om een meer evenwichtige vertegenwoordiging van vrouwen in besluitvormingsorganen tot stand te brengen is, zoals opgemerkt door het Parlement, het opzetten van structuren voor vrouwen binnen de organisatie. Tegelijkertijd zegt het Parlement dat deze structuren vaak niet meer dan een symbolische functie hebben of beperkt blijven tot een geïsoleerd discussieforum. Dergelijke structuren mogen, volgens het Europees Parlement, vrouwen dan ook niet weghouden van het besluitvormingsproces maar moeten hen er juist bij betrekken en hun deelname eraan vergemakkelijken. Het Comité is het met die stellingname eens.

2.3.7.1 Ook *mentoring* en netwerkvorming binnen organisaties zijn volgens het Europees Parlement voor vrouwen van groot belang, als manier om hen voor te bereiden op leiderschapstaken.

2.3.8 Slechts een minderheid van de organisaties in het EESC (33 %) wier vertegenwoordigers het vragenformulier hebben ingevuld, heeft een aparte of ondersteunende organisatie voor vrouwelijke leden. In bijna alle gevallen zijn deze structuren vertegenwoordigd in het bestuur van de organisaties en ongeveer de helft beschikt over andere invloedskanalen in de organisaties. In 15 % van de gevallen hebben vrouwelijke beleidsmedewerkers en leden een netwerk gevormd; in 4 % van de gevallen zijn beide aanwezig (dwz: aparte/ondersteunende organisaties en netwerken).

2.3.8.1 Aparte organisaties en netwerken zijn voornamelijk te vinden in organisaties die tot groep II (werknemers) behoren: 50 tot 75 %. In groep III ligt dit percentage tussen de 19 en 39 % en in groep I komt dit aanzienlijk minder vaak voor, nl. in slechts 6 tot 19 % van de gevallen. Ondersteunende organisaties zijn niet ongebruikelijk in boerenorganisaties (33 %) en komen in circa 10 % van de consumenten- en gezondheidsorganisaties voor.

2.3.9 Volgens 46 % van de respondenten voert hun organisatie een beleid om de carrièrekansen van vrouwen te verbeteren, met name om hen voor te bereiden op leidinggevende functies. Dit gebeurt hoofdzakelijk aan de hand van cursussen (26 %), regelingen om arbeid en zorg beter te kunnen combineren (22 %) en *monitoring/benchmarking* (19 %). Slechts een kwart van de organisaties doet echter aan dit soort carrièrebevordering.

2.3.10 Speciale aandacht voor vrouwelijke werknemers komt ook tot uiting in het bijhouden van statistische gegevens over de aanwezigheid van vrouwen in de organisatie. Bijna de helft van de vertegenwoordigde organisaties (48 %) zegt statistieken bij te houden, die naar verluidt door de meeste van hen jaarlijks worden bijgewerkt (67 %).

2.3.10.1 De organisaties van groep II zijn duidelijk het meest actief op dit terrein (ruim 50 %); daarna komen de organisaties van groep III, met ongeveer een derde. Het percentage voor groep I is laag. Hier zien we een opmerkelijk verschil tussen de zeer geringe hoeveelheid gerapporteerde statistische gegevens die wordt bijgehouden (1 %) en het beleid voor betere carrièrekansen (11 %).

2.3.11 Van de 61 genoemde gevallen waarin een beleid werd gevoerd om de carrièrekansen van vrouwen te verbeteren, werd 75 % door de respondenten als succesvol bestempeld. 40 organisaties hebben een afdeling of een medewerk(st)er die verantwoordelijk is voor het *gender*-beleid en in de helft van deze gevallen gaat het om iemand die daar fulltime mee bezig is.

2.3.11.1 In 49 % van de gevallen kon succes in termen van een toename van het aantal vrouwelijke werknemers in hoge functies worden geregistreerd; in 46 % van de gevallen was sprake van meer vrouwen in beleidsbepalende functies.

2.3.12 Vakbonden (groep II) voeren vaak een *gender*-beleid (68 %); groep III doet dat in 25 % en groep I in slechts 5 % van de gevallen.

2.3.13 Een aantal organisaties (33 leden) meldde dat de vragen over beleidsmaatregelen om de carrièrekansen van vrouwen te verbeteren en over een gelijkheidsbeleid niet op hen van toepassing waren.

2.3.14 De verhouding tussen mannelijke en vrouwelijke vertegenwoordigers van organisaties in het EESC lijkt nauw samen te hangen met de verhouding bij vertegenwoordiging op internationaal niveau; dat geldt in mindere mate voor de sociale dialoog en helemaal niet voor de man/vrouw-verhouding bij vertegenwoordiging in nationale fora.

2.3.15 Gezien het feit dat de respondenten van groep I de man/vrouw-verhouding voor hun organisaties op 70/30 % schatten, is hun man/vrouw-verhouding in het EESC relatief hoog (35 %) en significant hoger dan die van groep II (25 %, met een man/vrouw-verhouding van 60/40 % voor de organisaties zelf) en dan die van groep III (resp. 27 % en 65/35 %).

2.3.16 De verhouding tussen het aantal mannelijke en vrouwelijke leiders van organisaties blijkt volgens het onderzoek in hoge mate bepalend te zijn geweest voor de man/vrouw-verhouding in het EESC (zie par. 3.2 en 3.3). Het Parlement heeft de „sociale partners” (de sociaal-economische belangenorganisaties) verzocht „om hun representatiemechanismen en selectieprocedures opnieuw te bekijken en proportionele vertegenwoordiging centraal te stellen en in hun statuten in te schrijven”⁽⁸⁾.

⁽⁸⁾ PE 315.516, A5-0279/2002

2.3.16.1 In het onderzoek heeft het EESC, met het oog op de man/vrouw-verhouding in besluitvormingsorganen, ook een vraag gesteld over de wervingsprocedures voor leden van het bestuur. Coöptatie bleek voor vrouwen het meest nadelig uit te pakken, gevolgd door benoeming door aangesloten organisaties. Procedures die volgens respondenten meer positieve resultaten opleverden werden door te weinigen van hen genoemd om er steekhoudende conclusies aan te kunnen verbinden.

2.3.17 Wanneer men de gemiddelde man/vrouw-verhouding in besluitvormingsorganen relateert aan beleidsmaatregelen om de carrièrekansen van vrouwen te verbeteren komt men tot de conclusie dat alleen streefgetallen lijken te resulteren in een sterke vertegenwoordiging van vrouwen. Dubbele kandidaturen en quota (waarover in de discussie over het beleid van politieke partijen in de EU veel te doen is) werden zelden genoemd door de respondenten.

Brussel, 14 februari 2006

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 tekst uit het afdelingsadvies is verworpen na goedkeuring van wijzigingsvoorstellen door de voltallige vergadering; de tekst kreeg wel ten minste een kwart van de uitgebrachte stemmen::

Par. 1.8

Veel deskundigen zijn voorstanders van quota. Niet gezegd is echter dat deze aanbevelenswaardig zijn voor sociaal-economische organisaties. Toch verdient het aanbeveling dat dit instrument, dat in sommige landen in de politiek effectief is gebleken, verder wordt bestudeerd door de betrokken organisaties en de Commissie.

Stemuitslag:

Aantal stemmen vóór: 42

Aantal stemmen tegen: 55

Aantal onthoudingen: 8

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening van de Raad tot oprichting van een Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten — Voorstel voor een besluit van de Raad waarbij het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten wordt gemachtigd zijn activiteiten uit te oefenen op de in titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie bedoelde gebieden

(COM(2005) 280 final — 2005/0124-0125 (CNS))

(2006/C 88/10)

De Raad heeft op 22 september 2005 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 262 van het EG-Verdrag te raadplegen over het bovengenoemde voorstel.

De gespecialiseerde afdeling Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 24 januari 2006 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Sharma, corapporteur mevrouw Le Nouail Marlière.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 14 en 15 februari 2006 gehouden 424e zitting (vergadering van 14 februari) onderstaand advies uitgebracht, dat met 94 stemmen vóór en 0 stemmen tegen, bij 4 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Samenvatting van het Commissiedocument

1.1 Het voorstel heeft ten doel het mandaat van het Europees Waarnemingscentrum voor racisme en vreemdelingenhaat (EUMC) uit te breiden en een Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten op te richten, zoals de Europese Raad van 13 december 2003 besloten heeft te doen.

1.2 Het belangrijkste verschil tussen de bestaande rechtsvoorschriften en de huidige voorstellen is gelegen in het feit dat de bevoegdheidsfeer van het EUMC, die momenteel beperkt is tot racisme en vreemdelingenhaat — thema's die ook aan bod komen in door de VN, de IAO en de Raad van Europa erkende regelgevingssystemen -, krachtens de voorstellen wordt uitgebreid tot alle gebieden betreffende de in het Handvest bedoelde grondrechten; dit heeft geen gevolgen voor de gebieden die reeds onder de bevoegdheid van andere agentschappen van de Gemeenschap vallen.

1.3 Het Bureau zal zich bezighouden met de grondrechten in de Unie en in de lidstaten wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen, alsmede in de kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten die aan het Bureau deelnemen. Ook kan de Commissie het Bureau verzoeken informatie en analyses te verstrekken over derde landen waarmee de Gemeenschap associatieovereenkomsten of overeenkomsten die mensenrechtenbepalingen bevatten heeft gesloten, of waarmee zij onderhandelingen heeft geopend of voornemens is onderhandelingen te openen met het oog op het afsluiten van dergelijke overeenkomsten.

1.4 Het Bureau dient de betrokken instellingen, organen, instanties en agentschappen van de Gemeenschap en haar lidstaten, wanneer zij het Gemeenschapsrecht ten uitvoer brengen, bijstand en expertise te verlenen op het gebied van de grondrechten om hen te helpen de grondrechten volledig te eerbiedigen als zij op hun respectieve bevoegdheidsgebieden maatregelen nemen of acties ontwerpen.

1.5 Binnen bepaalde themagebieden zal het Bureau in volledige onafhankelijkheid gegevens verzamelen en evalueren over de praktische gevolgen die de maatregelen van de Unie hebben voor de grondrechten en over reeds toegepaste methoden ter eerbiediging en bevordering van de grondrechten; adviezen opstellen over de beleidsonwikkelingen op het gebied van de grondrechten; het publiek bewust maken van alle docu-

menten en regelgevingsinstrumenten die voor de EU relevant zijn; de dialoog met het maatschappelijk middenveld bevorderen en zorgen voor de coördinatie en netwerkvorming met de verschillende actoren op het gebied van de grondrechten. Het Bureau zal niet over een klachtenafhandelingsprocedure beschikken.

1.6 Met het voorgestelde Raadsbesluit dat deel uitmaakt van het Commissiedocument wordt het Bureau gemachtigd zijn activiteiten uit te oefenen op de in titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie bedoelde gebieden.

2. Algemene opmerkingen

2.1 Het Comité is ingenomen met het besluit van de Europese Raad om een Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (hierna „het Bureau”) op te richten teneinde de in art. 6 van het EU-Verdrag genoemde beginselen en praktijken kracht bij te zetten. Hiermee wordt een mechanisme voor toezicht op de grondrechtensituatie in de Unie geschapen dat kan dienen om beleidsmaatregelen van de lidstaten op het vlak van de grondrechten beter op elkaar af te stemmen. Het Comité is verheugd over met name de volgende aspecten uit het Commissievoorstel:

- bij de taakomschrijving van het Bureau zal het Handvest van de grondrechten als uitgangspunt worden genomen, waarbij sociale en culturele rechten voor het eerst gelijkwaardige, onlosmakelijke onderdelen van het geheel worden. Het Bureau is in dit verband specifiek in staat om vroegtijdig waarschuwingen te doen uitgaan inzake de eerbiediging van sociale rechten, ook in de betrekkingen van de EU met derde landen;
- bij besluit van de Raad is de bevoegdheidsfeer van het Bureau uitgebreid tot kwesties betreffende politieke en justitiële samenwerking in strafzaken;
- het Bureau stelt technische expertise ter beschikking bij procedures die krachtens art. 7 van het Verdrag betreffende de Europese Unie zijn gestart;
- er zijn maatregelen voorgesteld om te bevorderen dat de raad van bestuur, de directeur en het grondrechtenforum onafhankelijk opereren en in het openbaar belang handelen;

— ook kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten kunnen aan het Bureau deelnemen.

2.2 Het Comité is te spreken over het tweede punt van de considerans bij het voorstel voor een verordening, waarin de reikwijdte van de bestaande rechten ter bescherming van EU-burgers en niet-EU-burgers in de Unie wordt erkend: „Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie bevestigt de rechten die met name voortvloeiën uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities en internationale verplichtingen van de lidstaten, uit het Verdrag betreffende de Europese Unie en de communautaire verdragen, uit het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, uit de door de Gemeenschap en de Raad van Europa aangenomen sociale handvesten, alsmede uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen en van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.”

Het Comité onderstreept dat er tussen veiligheid (waarbij het met name gaat om maatregelen tegen terrorisme) en het beschermen en bevorderen van de mensenrechten en fundamentele vrijheden in de EU een passend evenwicht moet worden gevonden. Sommige anti-terrorisemaatregelen die lidstaten als reactie op „11 september” en de recentere aanslagen in Madrid en Londen hebben genomen, kunnen een inbreuk op de mensenrechten en fundamentele vrijheden vormen. Een van de zwakste punten van de Europese samenwerking op veiligheidsgebied is dat deze niet in communautair verband, maar nog altijd vooral via de intergouvernementele methode (derde pijler van de EU) tot stand komt. De rol van de EU is dan ook zeer beperkt. Hierdoor is het besluitvormingsproces onvoldoende transparant: er is namelijk geen rol weggelegd voor het Europees Parlement en het Hof van Justitie. Uitbreiding van de activiteiten van het Bureau tot aspecten die onder de derde pijler van de EU vallen (titel VI van het EU-Verdrag) is van cruciaal belang voor het evenwicht tussen vrijheid, veiligheid en recht in het EU-beleid. ⁽¹⁾

2.3 Het Comité erkent de deskundigheid en het bestaande mechanisme van de Raad van Europa om de situatie op het vlak van mensenrechten en fundamentele vrijheden, met inbegrip van de afdwingbare sociale rechten uit het herziene Europees Sociaal Handvest, in de gaten te houden. Ook erkent het Comité dat de Raad van Europa en het Europees Hof van de Mensenrechten bevoegd zijn om zich bezig te houden met zaken die overeenkomstig diverse verdragen en internationale wetgeving als mensenrechtenschendingen gelden, daar waar het Bureau die bevoegdheid niet heeft. Tegen deze achtergrond is het Comité van mening dat uitgebreidere coördinatie en samenwerking tussen het Bureau en de Raad van Europa van kapitaal belang is.

Wat de interpretatie en toepassing van het primaire en afgeleide recht van de EU betreft, moet het Bureau uitgaan van internationale documenten, net zoals het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen in zijn adviezen en uitspraken doet.

Het Comité verzoekt nogmaals dat de EU zich bij het Europees Verdrag voor de mensenrechten en bij het herziene Sociaal

Handvest van de Raad van Europa aansluit zodra zij de daartoe benodigde bevoegdheid heeft verworven.

2.4 Tot grote bezorgdheid van het Comité wordt in het voorstel niet bepleit of ondersteund dat het maatschappelijk middenveld in de raad van bestuur en in het grondrechtenforum (hierna „het forum”) van het Bureau breder moet worden vertegenwoordigd. Dit staat haaks op het Witboek over Europese governance, waarin het volgende is te lezen: „De civiele maatschappij speelt een belangrijke rol bij het verwoorden van wat er leeft bij de bevolking en bij het verlenen van diensten om aan de behoeften van de burgers tegemoet te komen. (...). De civiele maatschappij ziet Europa in toenemende mate als een geschikt platform voor een heroriëntatie van het beleid en een verandering van de maatschappij. Dit biedt een reëel potentieel om het debat over de rol van Europa uit te breiden. Het is een kans om burgers actiever te betrekken bij het verwezenlijken van de doelstellingen van de Unie en hen een gestructureerd kanaal te bieden voor feedback, kritiek en protest.” ⁽²⁾

2.5 De raad van bestuur en het forum mogen niet alleen uit advocaten en academici bestaan, maar moeten openstaan voor een grotere diversiteit aan leden, met name vertegenwoordigers van ngo's, sociale partners, culturele, religieuze en humanitaire groeperingen die opkomen en op de bres staan voor de grondrechten van kansarme en uitgesloten groepen mensen in de samenleving.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1 Rechtsgrond voor de oprichting van het EU-Bureau voor de grondrechten

3.1.1 Het gebruik van art. 308 van het EG-Verdrag in combinatie met een besluit van de Raad op grond van titel VI is wellicht niet voldoende om het Bureau bevoegd te maken op gebieden die onder het EU-recht vallen. Op grond van art. 308 van het EG-Verdrag kan de Gemeenschap (niet de EU) eenparig passende maatregelen nemen om een doelstelling van de Gemeenschap te verwezenlijken in situaties waarin die bevoegdheid niet wordt verleend door het EG-Verdrag. De Gemeenschap streeft er in algemene zin naar om bij haar optreden de grondrechten van de mens volledig in acht te nemen en te beschermen, maar heeft daartoe met het Verdrag geen specifieke bevoegdheden gekregen.

3.1.2 Het voorgestelde besluit van de Raad is derhalve bedoeld om het Bureau te machtigen ook op de in titel VI van het EU-Verdrag bedoelde gebieden op te treden.

3.1.3 Het Comité wijst erop dat bescherming en bevordering van de mensenrechten onder de gemeenschappelijke waarden en doelstellingen van de Unie vallen zoals die genoemd worden in 6, lid 4, van het EU-Verdrag: „De Unie voorziet zich van de middelen die nodig zijn om haar doelstellingen te verwezenlijken en haar beleid ten uitvoer te leggen.” Daarom verzoekt het Comité de Raad om het Bureau, in overeenstemming met art. 6, lid 4, een zo stevig mogelijke rechtsgrondslag te verschaffen, zodat het Bureau de bevoegdheden krijgt om zich van zijn taken te kunnen kwijten.

⁽¹⁾ EESC-advies van 15 december 2005 over Het Haags Programma: vrijheid, veiligheid en recht (rapporteur: dhr. Pariza Castaños), PB C 65 van 17.3.2006.

⁽²⁾ COM(2001) 428 final, blz. 16

3.2 *Taken van het Bureau (artikel 4)*

3.2.1 Het Comité beveelt aan om in art. 2 („Doel”) te bepalen dat het Bureau ook ten doel heeft aanbevelingen te formuleren waarvan de instellingen, organen, instanties en agentschappen van de Gemeenschap en haar lidstaten gebruik kunnen maken wanneer zij inzake grondrechten maatregelen nemen of acties ontwerpen. Tevens moet het Bureau helpen om nationale mensenrechteninstanties te informeren over een mogelijke gang naar de rechter ter bescherming van individuen of groepen die gediscrimineerd worden door wetgeving of overheidsgedragingen die niet stroken met de rechtsstaat.

Het Bureau moet jaarlijks een verslag over de grondrechtensituatie in de EU publiceren. Ook moet het op gezette tijden verslagen opstellen in het kader van de betrekkingen met internationale organisaties, met name op het gebied van handel en ontwikkelingshulp, en in het kader van de associatieovereenkomsten en het Verdrag van Cotonou.

3.2.2 Volgens het Comité zou het Bureau op verzoek van het Europees Parlement, de Raad of de Commissie ook moeten kunnen beoordelen of nieuwe wetgevings- en beleidsmaatregelen van de EU (ook op extern vlak, bijv. maatregelen inzake handel met ontwikkelingslanden) stroken met het Handvest van de grondrechten, onverminderd het recht van het Bureau om zelf beoordelingen van Europese wetgevingsvoorstellen op wat voor gebied dan ook te maken, in overleg met of op voorstel van zijn raad van bestuur of dagelijks bestuur.

3.3 *Werkterreinen (artikel 5)*

3.3.1 Van de respondenten die aan de raadpleging hebben deelgenomen wil 90 % dat de speciale aandacht voor het bestrijden van racisme en vreemdelingenhaat in het Bureau niet verloren gaat. Daarom is het Comité ingenomen met art. 5, lid 1 b), van de door de Commissie voorgestelde verordening, waarin is bepaald dat het Bureau binnen zijn meerjarencader de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat steeds als een van zijn thematische werkterreinen vastlegt.

3.3.2 Om het bestrijden van racisme en vreemdelingenhaat overeenkomstig art. 5, lid 1 b), in alle activiteiten van het Bureau te integreren, dient er volgens het Comité binnen de raad van bestuur wel een speciaal comité inzake racisme en vreemdelingenhaat te worden opgezet dat de desbetreffende maatregelen aanstuurt en de noodzakelijke middelen toewijst.

3.4 *Raad van bestuur (artikel 11)*

3.4.1 *Samenstelling*

Het Comité vindt dat in het Bureau alle belanghebbenden moeten zijn vertegenwoordigd en dat dit ook in de samenstelling van de raad van bestuur moet zijn terug te zien⁽³⁾.

⁽³⁾ EESC-advies over het „Europees Waarnemingscentrum voor Racisme en Vreemdelingenhaat”, rapporteur: dhr. Sharma, CESE 1615/2003, par. 3.3.3 (PB C 80 van 30-3-2004)

Het is echter bezorgd dat in het verordeningvoorstel niet bepleit of ondersteund wordt om het maatschappelijk middenveld in de raad van bestuur ruimer te vertegenwoordigen.

In het Witboek over Europese *governance* staat nochtans: „Het Economisch en Sociaal Comité moet een rol spelen bij de ontwikkeling van een nieuwe relatie van wederzijdse verantwoordelijkheid tussen de instellingen en de civiele maatschappij, in overeenstemming met de gewijzigde tekst van artikel 257 van het EG-Verdrag zoals overeengekomen te Nice.”⁽⁴⁾ In aansluiting hierop beveelt het Comité aan dat er in de raad van bestuur plaats wordt ingeruimd voor één persoon die door het Comité is aangewezen.

3.4.2 *Wijze waarop het Bureau wordt bestuurd*

Het Comité maakt zich zorgen over de onafhankelijkheid van het Bureau, niet alleen t.o.v. de EU-instellingen, maar ook t.o.v. de lidstaten. Uit de eerdere ervaringen met het EUMC blijkt dat de lidstaten „geprobeerd hebben om meer invloed op het bestuur van het Waarnemingscentrum te krijgen als de activiteiten daarvan hen stoorden.”⁽⁵⁾ In veel gevallen zullen het waarschijnlijk individueel of collectief binnen de Raad opererende lidstaten zijn die bij de tenuitvoerlegging van EU-wetgeving de grondrechten van de mens schenden. Daarom dient het Bureau tegen politieke inmenging van de lidstaten te worden beschermd. Hiertoe is het zaak dat de te benoemen leden van de raad van bestuur onafhankelijk zijn.

Wat betreft de manier waarop het Bureau wordt bestuurd, moet het tevens tegen de kritische blik van de publieke opinie kunnen. Het Witboek over Europese *governance* noemt vijf beginselen van goed bestuur, nl. openheid, participatie, verantwoordingsplicht, doeltreffendheid en samenhang. Het Comité beveelt aan dat de raad van bestuur wordt benoemd op basis van een open en transparante procedure. Ten behoeve van de lidstaten zou de Commissie profielen moeten opstellen waaruit blijkt aan welke eisen leden van de raad van bestuur moeten voldoen. De selectieprocedure zou doorzichtiger moeten worden gemaakt door informatie over de aanwerving via openbare advertenties in de lidstaten alsook via bestaande nationale en Europese netwerken onder de aandacht te brengen.

De Commissie dient ook de begroting (art. 19, lid 3) en het werkprogramma (art. 5, lid 1) van het nieuwe Bureau vast te stellen. Om de onafhankelijkheid van het Bureau te waarborgen moeten er mechanismen komen die er zoveel mogelijk voor zorgen dat de Parijse beginselen van de VN inzake nationale mensenrechteninstellingen in acht worden genomen.

⁽⁴⁾ art. 257 van het EG-Verdrag zoals gewijzigd in Nice

⁽⁵⁾ EESC-advies over het „Europees Waarnemingscentrum voor Racisme en Vreemdelingenhaat”, rapporteur: dhr. Sharma, CESE 1615/2003, par. 3.3.4 (PB C 80 van 30-3-2004)

3.4.3 Aantal vergaderingen van de raad van bestuur

De raad van bestuur van het Bureau zou meer dan één keer per jaar moeten vergaderen, zodat de leden meer verantwoording kunnen afleggen en ruimer kunnen participeren.

3.5 Dagelijks bestuur (artikel 12)

Krachtens het voorstel bestaat het dagelijks bestuur uit de voorzitter en de vice-voorzitter van de raad van bestuur en twee vertegenwoordigers van de Commissie. Hiermee zou de Commissie een groot aandeel in de samenstelling hebben, wat de onafhankelijkheid van het Bureau zou kunnen aantasten. Het zou volgens het Comité beter zijn als er in het dagelijks bestuur niet twee, maar vijf leden van de raad van bestuur zitting zouden hebben.

Het Comité herhaalt (zie par. 2.3) dat uitgebreidere samenwerking en coördinatie tussen het Bureau en de Raad van Europa wenselijk is. Zijns inziens moet de totstandbrenging van een mensenrechtencultuur in de Europese Unie de hoofddoelstelling zijn. Daarom vindt het Comité dat één van de leden van de raad van bestuur die deel uitmaken van het dagelijks bestuur, uit de Raad van Europa afkomstig zou moeten zijn. Zo kunnen het Bureau en de Raad van Europa elkaar aanvullen en tot een wisselwerking komen.

3.6 Grondrechtenforum (artikel 14)

3.6.1 Het Comité spreekt er zijn bezorgdheid over uit dat in het voorstel niet bepleit of ondersteund wordt om het maatschappelijk middenveld in het forum ruimer te vertegenwoordigen. Van het forum zou deel moeten worden uitgemaakt door een zo breed mogelijke waaier van belanghebbenden, d.w.z. ngo's, sociale partners en culturele, religieuze en humanitaire groeperingen die voor de mensenrechten opkomen. Volgens het Comité zouden maatschappelijke organisaties goed moeten zijn voor minstens een derde van alle forumleden.

3.6.2 Volgens de voorgestelde verordening wordt het forum voorgezeten door de directeur van het Bureau. Het forum zou als klankbord moeten dienen voor de raad van bestuur in zijn geheel en niet alleen voor de directeur. Daarom zou het moeten

worden voorgezeten door de voorzitter van de raad van bestuur, zodat een nauwe band tussen beide wordt gegarandeerd.

3.6.3 De expertise van het bestaande netwerk van onafhankelijke grondrechtenskundigen mag niet verloren gaan. Het Comité beveelt aan dat het netwerk van onafhankelijke deskundigen in het forum wordt vertegenwoordigd.

3.7 Onafhankelijkheid en openbaar belang (artikel 15)

3.7.1 Het Bureau kan pas onafhankelijk opereren als er mechanismen worden geschapen die optimaal garanderen dat de Parijse beginselen van de VN inzake nationale mensenrechteninstellingen in acht worden genomen. Daarom stelt het Comité voor om de tekst van art. 15, lid 1 („Het Bureau vervult zijn taken in volledige onafhankelijkheid”), te vervangen door:

„Het Bureau vervult zijn taken in volledige onafhankelijkheid en houdt zich daarbij aan de Parijse beginselen van de VN inzake nationale mensenrechteninstellingen”.

3.8 Financiële bepalingen (Hoofdstuk 5) — Opstelling van de begroting (artikel 19)

Ook waar het gaat om de beschikbaarstelling van de middelen die het Bureau nodig heeft om zijn taken en activiteiten te kunnen vervullen, wijst het Comité op het belang van de Parijse beginselen. Adequate financiering is absoluut noodzakelijk om de kosten van personeel, gebouwen en programma's te dekken. Bij gebrek aan garanties voor voldoende financiële middelen kan het Bureau kwetsbaar worden voor politieke inmenging door EU-instellingen en lidstaten.

3.8.1 Daarom beveelt het Comité aan om vóór lid 1 van artikel 19 de volgende bepaling op te nemen:

„(1A) Het Bureau krijgt van de EU voldoende financiële middelen om zijn taken tijdens de jaarlijkse begrotingscyclus te vervullen. In uitzonderlijke gevallen kan het Bureau bijkomende middelen aanvragen om bijzondere of aanvullende taken te verrichten waarin niet in de jaarlijkse begroting is voorzien.”

Brussel, 14 februari 2006

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

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „de representativiteit van de Europese maatschappelijke organisaties in het kader van de civiele dialoog”

(2006/C 88/11)

Op 25 september 2003 heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité besloten om, overeenkomstig art. 29 van zijn reglement van orde, een advies op te stellen over „De representativiteit van de Europese maatschappelijke organisaties in het kader van de civiele dialoog”.

Verder heeft het Comité, op grond van het in art. 19, eerste alinea, van zijn rvo bepaalde, besloten om een subcomité in te stellen en dit te belasten met de desbetreffende voorbereidende werkzaamheden.

Het subcomité heeft zijn ontwerpadvies goedgekeurd op 12 januari 2006 (rapporteur: Olsson).

Tijdens zijn 424e zitting van 14 en 15 februari 2006 (vergadering van 14 februari 2006) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat werd goedgekeurd met 103 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 6 onthoudingen:

1. Inleiding

1.1 De laatste tien à vijftien jaar zijn de Europese instellingen steeds meer geïnteresseerd geraakt in een dialoog met de civiele samenleving, i.c. de maatschappelijke organisaties op Europees niveau. Het besef heeft postgevat dat er geen beleid kan worden gevoerd als de burgers niet worden gehoord en de personen die de gevolgen ondervinden van de EU-besluiten, geen eigen stem krijgen en er niet achter staan.

1.2 De ervaring en expertise waarover de actoren van het maatschappelijk middenveld beschikken, de dialoog die ze met elkaar en met de overheden en openbare instellingen op alle niveaus voeren, de overlegprocedures en het zoeken naar raakpunten en zo mogelijk een consensus — dit alles maakt het mogelijk voorstellen te formuleren waarbij het algemeen belang voorop staat. Hierdoor worden ook de kwaliteit en de geloofwaardigheid van het besluitvormingsproces verbeterd, omdat op deze wijze meer begrip en draagvlak voor dit proces bij de burgers wordt gekweekt.

1.2.1 Doordat de participatiedemocratie de burgers, via deelneming van het maatschappelijk middenveld, mogelijkheden biedt om op individuele en collectieve basis deel te nemen aan het openbaar bestuur vormt, ze een goede aanvulling op de vertegenwoordigende democratie en versterkt ze aldus de democratische legitimiteit van de Europese Unie.

1.3 In dit verband zij eraan herinnerd dat het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) op grond van zijn samenstelling en de rol en taken die het sinds zijn oprichting door de Verdragen zijn toevertrouwd, vanouds, en reeds lang voordat het begrip bestond, ten volle betrokken is geweest bij de participatiedemocratie op Europees niveau en hierin een pioniersrol heeft vervuld.

1.4 Dit „recht op een eigen stem” — al een oude eis van het maatschappelijk middenveld en de organisaties die actief zijn op Europees niveau — is op dit moment bijzonder actueel. De uitdagingen waarvoor de Europese Unie zich gesteld ziet, zijn dermate omvangrijk dat deze alleen het hoofd kan worden geboden als alle actoren aan de basis en hun vertegenwoordigers worden geraadpleegd.

1.5 Deze eis heeft met name gehoor gevonden bij de Europese Raad van Lissabon op 23 en 24 maart 2000, en wel in

het kader van de behandeling van de tenuitvoerlegging van de Lissabonstrategie ⁽¹⁾, en is opnieuw ter sprake gekomen tijdens de bijeenkomst van de Raad van 22 en 23 maart 2005, toen de strategie nieuw leven werd ingeblazen ⁽²⁾.

1.6 In haar witboek over Europese governance van juli 2001 ⁽³⁾ heeft de Commissie deelname van het maatschappelijk middenveld aan de formulering en uitvoering van het EU-beleid genoemd als een van de basisvoorwaarden voor een goede governance en als een van de prioritaire actieterreinen ter vernieuwing van de communautaire methode en verbetering van het democratisch functioneren van de Europese instellingen.

1.7 Het principe van participerende democratie ligt ook vastgelegd in artikel I-47 van het *Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa* ⁽⁴⁾. In het licht hiervan, en ongeacht de tegenslag die het proces van ratificering van het Constitutionele Verdrag heeft ondervonden, dienen de Europese instellingen voort te gaan op de ingeslagen weg en een waarachtige participerende democratie tot stand te brengen. Om te garanderen dat deze voldoet aan de eisen van een moderne Europese governance, is het echter binnen het kader van een gestructureerde burgerdialoog met het maatschappelijk middenveld zaak dat de Europese burgers en met name de organisaties waarin ze actief zijn, mogelijkheden worden geboden om van gedachten te wisselen, zich te laten horen en daadwerkelijk invloed uit te oefenen op de ontwikkeling van de EU en het door haar gevoerde beleid.

⁽¹⁾ In punt 38 van zijn conclusies (doc. SN 100/00) verklaart de Europese Raad dat „de Unie, de lidstaten, de regionale en lokale niveaus alsmede de sociale partners en het maatschappelijke middenveld actief betrokken [moeten zijn bij de gedecentraliseerde aanpak], gebruik makend van diverse vormen van partnerschap”.

⁽²⁾ In punt 6 van zijn conclusies (doc. 7619/05) stelt de Europese Raad dat „naast de regeringen alle andere betrokken actoren (parlementen, regionale en lokale overheden, sociale partners en civiele samenleving) een eigen inbreng [moeten] hebben in de strategie en actief de doelstellingen daarvan [moeten] helpen verwezenlijken.”

⁽³⁾ COM(2001) 428 final van 25 juli 2001 (PB C 287 van 12 oktober 2001).

⁽⁴⁾ In lid 2 van dit artikel wordt gesteld dat „de instellingen een open, transparante en regelmatige dialoog moeten voeren met representatieve organisaties en met het maatschappelijk middenveld”, terwijl in lid 1 van het artikel van de instellingen wordt verlangd dat ze met name de „representatieve organisaties” langs passende wegen de mogelijkheid bieden hun mening over alle onderdelen van het optreden van de Unie kenbaar te maken en daarover in het openbaar in discussie te treden.

1.8 Van zijn kant zet het EESC zich actief in voor de ontwikkeling van de participerende democratie, zulks in samenwerking met de andere Europese instellingen en de representatieve maatschappelijke organisaties.

1.8.1 Het EESC heeft in dit verband in oktober 1999 de eerste Conventie over de rol en de bijdrage van de maatschappelijke organisaties bij de opbouw van Europa georganiseerd. In het verlengde hiervan heeft het verschillende adviezen uitgebracht over de ontwikkeling en een betere opzet van de dialoog tussen de maatschappelijke organisaties en de Europese instellingen ⁽⁵⁾ ⁽⁶⁾.

2. De actoren van de civiele dialoog op Europees niveau ⁽⁷⁾

2.1 De actoren van de civiele dialoog op Europees niveau zijn organisaties die de specifieke en/of algemene belangen van de burgers behartigen. Op grond daarvan zijn de Europese organisaties van de sociale partners uiteraard bij uitstek aangewezen om deel te nemen aan de civiele dialoog. In dit verband is de sociale dialoog er een uitstekend voorbeeld van hoe het principe van participatiedemocratie in de praktijk kan werken. Overigens is het zinvol hierbij nogmaals te wijzen op het fundamentele verschil tussen sociale dialoog en civiele dialoog. De sociale dialoog in Europa is een proces met vaste deelnemers en duidelijk omschreven doeleinden en werkwijzen, een proces waarbij de Europese sociale partners bijna wetgevende bevoegdheden hebben ⁽⁸⁾. Deze vorm van dialoog wordt gekenmerkt door de speciale bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de deelnemers, die onafhankelijk te werk gaan.

2.2 Op Europees niveau kunnen deze organisaties allerlei verschillende vormen en benamingen hebben: verenigingen, federaties, stichtingen, forums en netwerken zijn bijvoorbeeld

⁽⁵⁾ Zie in dit verband het document over „De eerste Conventie van de Europese maatschappelijke organisaties” van 15 en 16 oktober 1999 (CES-2000-012) en de adviezen die hierop betrekking hebben, nl.: „De rol en de bijdrage van de maatschappelijke organisaties bij de opbouw van Europa” van 23 september 1999 (CES 851/1999 – PB C 329 van 17 november 1999); „De Commissie en niet-gouvernementele organisaties – bouwen aan een sterker partnerschap” van 13 juli 2000 (CES 811/2000 – PB C 268 van 19 september 2000); „De georganiseerde civiele samenleving en Europese governance – Bijdrage van het Economisch en Sociaal Comité tot het opstellen van het witboek over Europese governance” van 26 april 2001 (CES 535/2001 – PB C 193 van 10 juli 2001), en „Europese governance – een Witboek” van 21 maart 2002 (CES 357/2002 – PB C 125 van 27 mei 2002).

⁽⁶⁾ Daarnaast heeft het EESC nog twee andere conferenties op dit gebied georganiseerd: een op 8 en 9 november 2001 over „Het maatschappelijk middenveld en Europese governance” en een op 8 en 9 maart 2004 over „Participatiedemocratie: huidige toestand en perspectieven in het licht van de Europese grondwet”.

⁽⁷⁾ Voor het Europees Economisch en Sociaal Comité krijgt de civiele dialoog op drie verschillende manieren gestalte: in de vorm van een aan de ontwikkeling en toekomst van de EU en haar beleid gewijde dialoog tussen de Europese organisaties die het maatschappelijk middenveld vertegenwoordigen; in de vorm van een gestructureerde en regelmatige dialoog tussen al deze organisaties en de EU, en in de vorm van een doorlopende sectorale dialoog tussen de maatschappelijke organisaties en hun woordvoerders binnen de wetgevende en uitvoerende instanties.

⁽⁸⁾ Zie artt. 137 en 138 van het Verdrag.

erg courante structuren ⁽⁹⁾. Al deze organisaties worden ook vaak ngo's genoemd, een term voor alle soorten onafhankelijke structuren zonder winstoogmerk. Verder blijkt dat een aanzienlijk aantal Europese organisaties ondergebracht is in een internationale structuur.

2.3 De Europese organisaties coördineren de activiteiten van hun leden en partners in de verschillende lidstaten en vaak zelfs buiten de Unie. Meer en meer groeperen ze zich in Europese netwerken, zoals op sociaal vlak en op het gebied van het milieu, mensenrechten, ontwikkelingswerk, consumentenzaken en sociale economie.

2.4 Om een indruk te geven van de grote verscheidenheid aan maatschappelijke organisaties in Europa en de vorm waarin deze opereren, wordt in de bijlage bij onderhavig advies een overzicht gegeven van de belangrijkste organisaties, verbanden en netwerken in de verschillende geledingen van het Europees maatschappelijk middenveld, m.u.v. beroepsorganisaties. Er worden zo'n twintig verschillende sectoren onderscheiden.

2.4.1 Uit dit overzicht blijkt dat het maatschappelijk middenveld steeds breder gestructureerd is en dat er ook veel diversificatie bestaat binnen de maatschappelijke organisaties zelf. Nu eens bestaan ze uitsluitend uit nationale (of in voorkomende gevallen ook regionale en lokale) organisaties die een bepaalde sector vertegenwoordigen, dan weer zijn hun leden zowel Europese en nationale organisaties als rechts- en natuurlijke personen van alle niveaus. Netwerken behoren meestal tot een van de volgende twee categorieën: netwerken die bestaan uit Europese organisaties van een bepaalde sector, of netwerken die bestaan uit nationale en Europese organisaties.

2.5 Het behoeft geen betoog dat verschillende Europese maatschappelijke organisaties, en zeker ook een aantal nationale organisaties en netwerken, normaal gesproken over zoveel ervaring en kennis van zaken beschikken dat ze daaraan het recht kunnen ontnemen deel te nemen aan de raadpleging in het kader van de formulering van het EU-beleid. Daarentegen valt evenmin te ontkennen dat, bij gebrek aan objectieve beoordelingscriteria, vaak vraagtekens worden gezet bij de wijze waarop de maatschappelijke organisaties in Europa vertegenwoordigd zijn. Het verenigingsleven wordt gezien als een versnipperd geheel omdat het zo heterogeen is samengesteld, en als een wereld waar vaak eerder de persoonlijke belangen van de leden dan het algemeen belang wordt gediend en die te ondoorzichtig is. Velen hebben het idee dat ze niet bij machte zijn daadwerkelijk invloed uit te oefenen op de beleidsformulering en de voorbereiding van besluiten.

3. De eis van representativiteit

3.1 Het EESC heeft al bij meerdere gelegenheden onderstreept dat de actoren van de civiele samenleving alleen op basis van een duidelijk vastgestelde representativiteit op adequate wijze kunnen deelnemen aan de formulering van het beleid en de voorbereiding van de communautaire besluiten.

⁽⁹⁾ De lijst van organisaties zonder winstoogmerk op Europees niveau, die op basis van vrijwilligheid is opgesteld door de Europese Commissie (databank CONECCS), omvat bijna 800 organisaties, waarvan echter een deel thuishoort in de categorie sociaal-economische organisatie.

3.1.1 Representativiteit is niet alleen een fundamenteel democratisch beginsel, maar ook een voorwaarde als men meer transparantie wil en de invloed van het maatschappelijk middenveld op Europees niveau wil vergroten.

3.1.2 Tegen deze achtergrond heeft het EESC een aantal representativiteitscriteria opgesteld, het meest recentelijk in zijn advies van 20 maart 2002 inzake het „Witboek over Europese governance”⁽¹⁰⁾. Om als representatief te kunnen worden aangemerkt moet een Europese organisatie:

- duurzaam op EU-niveau georganiseerd zijn;
- direct over de deskundigheid van haar leden kunnen beschikken, en snel en constructief advies kunnen geven;
- algemene zaken vertegenwoordigen die met de belangen van de Europese samenleving stroken;
- uit organisaties bestaan die in de respectieve lidstaten als representatief voor de door hen behartigde belangen worden erkend;
- organisaties in de meeste lidstaten omvatten;
- verantwoording schuldig zijn aan de aangesloten organisaties;
- gemachtigd zijn om op Europees niveau te vertegenwoordigen en te handelen;
- onafhankelijk en niet aan instructies van derden onderworpen zijn, en
- vooral in financieel opzicht en qua besluitvormingsprocedures transparant zijn.

3.1.3 Daarnaast heeft het EESC voorgesteld om „deze criteria te bespreken met de instellingen en de organisaties van de civiele samenleving ten einde een basis voor toekomstige samenwerking te creëren.”

3.2 Om te voorkomen dat er misverstanden rijzen t.a.v. het toepassingsgebied van de in dit advies voorgestelde representativiteitscriteria, is het goed om duidelijk onderscheid te maken tussen „raadpleging”, waarvoor in principe alle organisaties met expertise op een bepaald terrein in aanmerking komen, en „participatie”, d.w.z. de mogelijkheid die een organisatie wordt geboden om een formele en actieve rol te spelen bij een collectieve standpuntbepaling in het algemeen belang van de EU en haar burgers. Dit op democratische principes berustende proces geeft maatschappelijke organisaties de kans om effectief betrokken te raken bij de beleidsvorming en de voorbereiding van besluiten die betrekking hebben op de ontwikkeling en de toekomst van de EU en haar beleid⁽¹¹⁾.

3.2.1 Misschien komt sommigen bovenstaand onderscheid enigszins academisch voor, maar niettemin is het essentieel: representativiteit is een voorwaarde voor participatie omdat daardoor legitimiteit wordt verschaft. Bij raadpleging gaat het

⁽¹⁰⁾ Zie voetnoot op blz. 4. Par. 4.2.5 van advies CES 357/2002.

⁽¹¹⁾ Zie o.a. het advies van het Comité van 26 april 2001 over „De georganiseerde civiele samenleving en Europese Governance - Bijdrage van het Economisch en Sociaal Comité tot het opstellen van het witboek over Europese governance”.

erom standpunten aan te horen en te profiteren van de expertise van actoren uit het maatschappelijk middenveld, zonder dat er voorwaarden worden opgelegd. Raadpleging is een essentieel onderdeel van de civiele dialoog.

3.3 In haar voornoemde Witboek over Europese governance heeft de Commissie overwogen om voor bepaalde terreinen waarop raadpleging reeds stelselmatig plaatsvindt, partnerschapsregelingen op te stellen die verder gaan dan de minimumnormen voor overleg zoals deze gelden voor alle diensten van de Commissie. Ze heeft het afsluiten van overeenkomsten ter zake echter afhankelijk gesteld van door de maatschappelijke organisaties te geven waarborgen op het gebied van openheid en representativiteit. De hiervoor te hanteren criteria werden evenwel niet genoemd.

3.4 In de mededeling van de Commissie van 11 december 2002⁽¹²⁾, waarin algemene beginselen en minimumnormen voor raadpleging van de betrokken partijen worden vastgesteld, wordt onderscheid gemaakt tussen „open” en „gerichte” raadplegingen; bij „open” raadpleging is sprake van een inclusieve benadering, terwijl bij „gerichte” raadpleging de geraadpleegde betrokken partijen (de doelgroepen) eenduidig moeten worden gedefinieerd op basis van „duidelijke” en „transparante” selectiecriteria. Maar ook hier is geen enkel te hanteren criterium genoemd.

3.4.1 De Commissie heeft er in dezelfde mededeling eveneens op gewezen dat ze belang hecht aan de bijdragen van representatieve Europese organisaties, waarbij ze heeft gerefereerd aan de eerder door het EESC verrichte werkzaamheden betreffende de representativiteitscriteria voor de selectie van organisaties die aan de civiele dialoog mogen deelnemen.

3.5 Gesterkt door het Verdrag van Nice in zijn rol als dé bemiddelaar tussen het maatschappelijk middenveld en de besluitvormende organen van de EU, ziet het EESC zich in toenemende mate voor de taak gesteld om:

- enerzijds vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties die vanuit een verschillende visie werken en opkomen voor uiteenlopende belangen, bij elkaar te brengen voor het uitwisselen van standpunten, en
- anderzijds te bevorderen dat er een gestructureerde en permanente dialoog wordt opgezet tussen de organisaties en netwerken van de civiele samenleving in Europa en de Europese instellingen.

3.6 Er zij echter op gewezen dat in onderhavig advies niet wordt ingegaan op:

- de continue sectorale dialoog tussen de maatschappelijke organisaties onderling en tussen deze organisaties en hun gesprekspartners bij de wetgevende en uitvoerende organen van de EU, m.n. de Commissie⁽¹³⁾, en

⁽¹²⁾ COM(2002) 704 final.

⁽¹³⁾ Representativiteit is niet alleen van fundamenteel belang als het erom gaat de maatschappelijke organisaties daadwerkelijk het recht te geven om te worden geraadpleegd, maar ook om ze te laten deelnemen aan het proces van sectorale beleidsvorming in de EU en de voorbereiding van de betreffende besluiten alsmede aan de uitvoering en follow-up van deze besluiten. Aan deze problematiek zitten echter zoveel haken en ogen dat een en ander niet in onderhavig advies kan worden behandeld maar te zijner tijd aan de orde zal komen in een apart document.

— de Europese sociale dialoog en de organisaties van de sociale partners op Europees niveau, waarvan de representativiteit al duidelijk is vastgelegd aan de hand van criteria die door deze organisaties zelf zijn opgesteld. Dit geldt ook voor de beroepsorganisaties die deelnemen aan de sectorale sociale dialoog. Deze organisaties komen echter ook in aanmerking voor een volwaardige rol in de civiele dialoog.

3.7 Het opstellen van dit advies kadert daarom in de allereerste plaats in het streven naar een verduidelijking en rationalisering van de betrekkingen van het EESC met de Europese maatschappelijke organisaties en netwerken en is erop gericht om de dialoog met het maatschappelijk middenveld geloofwaardiger te maken door deze organisaties en netwerken meer legitimititeit te verschaffen.

3.7.1 Hiertoe wordt gestreefd naar een betere en meer gestructureerde dialoog met het maatschappelijk middenveld in Europa, die zich tegelijkertijd voltrekt:

- op een algemeen niveau, d.w.z. handelend over alle kwesties van algemeen belang die in de eerste plaats te maken hebben met de ontwikkeling en toekomst van de Europese Unie, en
- in het kader van de uitoefening door het EESC van de eigen raadgevende taken die te maken hebben met de vaststelling en uitvoering van het EU-beleid.

3.8 Het advies zou ook:

- als een nuttige toetssteen en zelfs inspiratiebron voor de andere instellingen kunnen dienen, m.n. met het oog op de consolidering van de participerende democratie op Europees niveau en de totstandbrenging van een waarachtige Europese civiele dialoog, en
- een aanzet kunnen geven tot interinstitutionele samenwerking, waarbij o.a. gedacht moet worden aan het uitwisselen van goede praktijken, vooral met de Commissie en het Europees Parlement, zonder dat het EESC er overigens op uit is zich te bemoeien met de manier waarop deze instellingen de dialoog met het Europese georganiseerde middenveld organiseren.

3.9 Het EESC wil in dit verband benadrukken dat aan de invoering van een accreditatiesysteem van maatschappelijke organisaties bij de Europese instellingen zowel voor- als nadelen kleven. Overigens acht het Comité onderhavig advies niet het geschikte middel om zich uit te spreken over de goede kanten van een dergelijke systeem. Wel is het Comité van mening dat deze kwestie nauw verbonden is met die van de representativiteit en dat beide kwesties daarom in samenhang met elkaar zouden moeten worden behandeld in het kader van een brede discussie waarbij alle relevante actoren, de Europese instellingen en de maatschappelijke organisaties betrokken zijn.

4. Het EESC en de maatschappelijke organisaties in Europa: een pragmatische en open aanpak

4.1 Omdat het EESC zich ervan bewust is dat het het maatschappelijk middenveld in al zijn schakeringen niet volledig

kan vertegenwoordigen, heeft het initiatieven ondernomen en hervormingen doorgevoerd om te waarborgen dat het maatschappelijk middenveld toch zo breed mogelijk vertegenwoordigd zal zijn.

4.2 Het EESC betreft op verschillende wijze en in toenemende mate Europese maatschappelijke organisaties en netwerken die nog niet direct bij het Comité vertegenwoordigd zijn, bij zijn werkzaamheden, zonder hierbij evenwel expliciete representativiteitscriteria te hanteren.

4.2.1 Elk van de drie **groepen** ⁽¹⁴⁾ van het EESC heeft onder meer vaste samenwerkingsverbanden met een aantal Europese organisaties waarvan het de belangen behartigt. In principe hebben de leden van het EESC een directe of indirecte band met deze organisaties, hoewel dit niet absoluut noodzakelijk is.

4.2.2 Bij de werkzaamheden van de **gespecialiseerde afdelingen** ⁽¹⁵⁾ worden vaak Europese organisaties betrokken die een belangrijke inbreng kunnen hebben bij het opstellen van adviezen. Ze worden op de hoogte gehouden van de lopende werkzaamheden, formuleren commentaar en kunnen deskundigen afvaardigen en deelnemen aan hoorzittingen en conferenties.

4.2.3 Het **EESC** houdt speciale bijeenkomsten (conferenties, seminars, hoorzittingen enz.) over transversale thema's als de Lissabonstrategie en duurzame ontwikkeling; ook de bijeenkomsten voor de follow-up van de werkzaamheden van de Europese Conventie mogen niet worden vergeten ⁽¹⁶⁾.

4.2.3.1 De selectie van de deelnemers die het georganiseerde maatschappelijk middenveld vertegenwoordigen gebeurt pragmatisch, op basis van voorstellen van de groepen, de leden van het EESC, de afdelingen of het secretariaat. Deelneming staat in principe ook open voor vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties als deze op eigen initiatief laten weten geïnteresseerd te zijn.

⁽¹⁴⁾ Het EESC is opgebouwd uit drie groepen, die resp. de werkgevers (groep I), de werknemers (groep II) en andere sociaal-economische groeperingen (groep III) vertegenwoordigen.

⁽¹⁵⁾ Het EESC telt zes gespecialiseerde afdelingen die tezamen alle terreinen bestrijken waarop de EU optreedt en waarover het Comité advies uitbrengt.

⁽¹⁶⁾ Overeenkomstig de verklaring van de Europese Raad van Laken van 15 december 2001 had de Europese Conventie o.a. tot taak om een dialoog met het maatschappelijk middenveld aan te zwengelen. Deze taak is waargenomen door Jean-Luc Dehaene, vice-voorzitter van de Conventie, samen met wie het EESC acht voorlichtings- en discussiebijeenkomsten met Europese maatschappelijke organisaties en netwerken heeft georganiseerd, waaraan o.a. ook is deelgenomen door andere leden van de Conventie, in de eerste plaats door haar presidium. Het succes van deze bijeenkomsten heeft een voortzetting gevonden in de vruchtbare samenwerking tussen het Europees Parlement en het EESC bij de voorbereiding en organisatie van hoorzittingen voor genoemde organisaties en netwerken, voorafgaande aan de goedkeuring door de commissie constitutionele zaken van haar verslag over het grondwettelijke verdrag in november 2004. Eerst heeft het EESC een hoorzitting voor vertegenwoordigers van alle betrokken organisaties, in tegenwoordigheid van de vice-voorzitter van de commissie constitutionele zaken en de twee rapporteurs van het EP, georganiseerd; daarna zijn de woordvoerders van de vertegenwoordigende netwerken uitgenodigd om rechtstreeks hun standpunten naar voren te brengen ten overstaan van de parlementaire commissie.

4.3 Een nieuw stadium van samenwerking is ingeluid met de oprichting van een **verbindingsgroep** tussen het EESC en de vertegenwoordigers van de belangrijkste sectoren van het Europese maatschappelijk middenveld. Hierin zetelen momenteel — naast de tien vertegenwoordigers van het EESC (de voorzitter van het Comité, de voorzitters van de drie groepen en de voorzitters van de zes gespecialiseerde afdelingen) — veertien vertegenwoordigers van de voornaamste organisaties en netwerken die actief zijn in de sectoren die in de verbindingsgroep zijn vertegenwoordigd. In sommige gevallen, maar niet altijd, zijn dit organisaties die al een vast samenwerkingsverband hebben met het Comité.

4.3.1 Deze verbindingsgroep moet zorg dragen voor enerzijds een gecoördineerde aanpak van het EESC tegenover de Europese maatschappelijke organisaties en netwerken en anderzijds de follow-up van de gezamenlijk overeengekomen initiatieven.

4.4 Uit deze schets blijkt hoe het EESC tot nu toe heeft gekozen voor een pragmatische aanpak die in het algemeen wordt gekenmerkt door de open en niet-exclusieve wijze waarop stapsgewijs betrekkingen met het Europese georganiseerde middenveld worden opgebouwd. Bij het aangaan van vaste samenwerkingsverbanden of bij het sectoraal overleg met de afdelingen wordt er niettemin doelgericht te werk gegaan.

4.5 In dit verband zij verwezen naar het op 10 februari 2004 uitgebrachte eindverslag van de ad-hocgroep „Gestructureerde samenwerking met de Europese maatschappelijke organisaties en netwerken”, waarin wordt gesteld dat „er geen twijfel over mogelijk is dat het vraagstuk van de representativiteit veel aandacht verdient” maar dat „dit vraagstuk geen belemmering hoeft te zijn om verder te gaan” en waarin de conclusie wordt getrokken dat „op dit gebied wijsheid voorzichtigheid zeker niet uitsluit, maar er wel open en pragmatisch moet worden gehandeld”.

5. Een uit drie dimensies bestaande procedure ter beoordeling van de representativiteit

5.1 Het moge duidelijk zijn dat de criteria die het EESC heeft opgesteld in zijn advies inzake het Witboek over Europese governance, niet allemaal even exact zijn geformuleerd. Daarom lijkt het nodig om de betekenis en reikwijdte ervan nauwkeuriger te omschrijven, zodat ze als concrete maatstaven gebruikt en praktisch toegepast kunnen worden.

5.2 In verband hiermee hecht het EESC eraan dat er een duidelijke, uniforme en overzichtelijke procedure komt ter beoordeling van de representativiteit van Europese maatschappelijke organisaties, waarbij al te gecompliceerde en controversiële kwesties uit de weg worden gegaan.

5.3 De procedure dient het mogelijk te maken criteria onder de loep te nemen die zijn toegesneden op de bestaande structuur en wijze van opereren van de Europese organisaties. Ook zal de procedure afgestemd moeten zijn op de eigen rol die de organisaties in het beoordelingsproces spelen. Het EESC is zeker niet van plan om te tornen aan de autonomie van deze organisaties.

5.4 Daarom zal de procedure dienen te stelen op de volgende beginselen:

- openheid;
- objectiviteit;
- gelijke behandeling;
- verifieerbaarheid, en
- participatie van de Europese organisaties.

5.5 Voorgesteld wordt om de procedure te laten bestaan uit drie dimensies voor het beoordelen van de representativiteit, te weten:

- de statuten van de organisaties en de toepassing ervan;
- het draagvlak van de organisaties in de lidstaten, en
- kwalitatieve criteria.

5.5.1 De twee eerste dimensies zijn helder en hebben betrekking op de eigen structuur van de afzonderlijke organisaties. Ze bieden goede mogelijkheden voor een verhoudingsgewijs objectieve beoordeling van de representativiteit, waarbij tevens rekening wordt gehouden met de dynamiek van het maatschappelijk middenveld. De derde dimensie is complexer.

5.6 Naar de mening van het EESC leidt de voorgestelde procedure niet tot een extra belasting of bijzondere werkdruk voor de organisaties, maar worden hiermee t.a.v. hun structuur en wijze van functioneren wel eisen gesteld aan de transparantie. Transparantie is een democratisch basisprincipe en dient een algemeen belang, omdat hierdoor de verschillende maatschappelijke belangengroeperingen en individuele burgers en ook overheidsorganen de kans wordt geboden inzicht te krijgen in de structuur en activiteiten van organisaties en daarop een eigen beoordeling te baseren.

5.7 De beginselen en criteria voor het beoordelen van de representativiteit waarop deze procedure is gebaseerd, zouden het ook voor het EESC mogelijk moeten maken een eigen beoordeling te maken van de representativiteit van de Europese organisaties. Om een en ander te kunnen operationaliseren, zal het Comité een speciaal evaluatie-instrument moeten ontwikkelen, in eerste instantie in samenwerking met de verbindingsgroep.

6. De statuten en de toepassing ervan

6.1 Het EESC is van mening dat er een direct en nauw verband bestaat tussen de criteria die het heeft voorgesteld, en de statuten van de Europese maatschappelijke organisaties.

6.2 In principe zouden alle organisaties die, de jure of de facto, actief zijn op Europees niveau, moeten beschikken over statutaire bepalingen ⁽¹⁷⁾.

6.3 In de lijn van de reeds door het EESC opgestelde criteria ⁽¹⁸⁾ en met het oog op de volledige operationalisering hiervan, dienen de statuten van Europese organisaties de volgende bepalingen en elementen te bevatten:

- haar actieterreinen en doelstellingen;
- regels voor het lidmaatschap;
- de wijze van opereren, die democratisch en transparant dient te zijn en met name moet worden gekenmerkt door het beginsel dat de leidende organen verantwoording verschuldigd zijn aan de ledenorganisaties („accountability”);
- financiële verplichtingen van de ledenorganisaties, en
- de jaarlijkse indiening van een financieel auditverslag en van een activiteitenverslag, die openbaar moeten zijn.

6.4 Zolang er geen Europese wetgeving dienaangaande is, stelt elke organisatie zelfstandig haar statuten op binnen het kader van de hiervoor geldende nationale wet- en regelgeving ⁽¹⁹⁾.

6.4.1 In dit verband zij vermeld dat de Europese Commissie reeds in 1991 ⁽²⁰⁾ wetsvoorstellen heeft gedaan om de oprichting van „Europese verenigingen” mogelijk te maken. De bedoeling was een overkoepelende organisatievorm voor verenigingen met leden in verschillende lidstaten in het leven te roepen, naar het voorbeeld van de huidige organisatievormen voor vennootschappen en coöperaties. De inhoudelijke bepalingen in deze voorstellen komen overeen met datgene wat hierboven t.a.v. de inhoud van de statuten is voorgesteld.

6.4.2 Genoemde voorstellen, waarover het EESC zich in zijn advies positief heeft uitgelaten ⁽²¹⁾, zijn indertijd gestrand op het verzet van een aantal lidstaten en inmiddels al weer ingetrokken door de Commissie. Niettemin blijft het Comité ervan overtuigd dat dergelijke statuten een essentieel instrument zijn ter verankering van het recht van vereniging, dat immers een van de fundamentele vrijheden uit het Handvest van grondrechten van de Europese Unie is en een manifestatie van Europees burgerschap. Het Comité is o.a. van mening dat in artikel I-47 van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa geformuleerde beginselen zouden moeten dienen als aanzet om deze kwestie opnieuw op de agenda te zetten.

6.4.3 Bijgevolg wil het EESC nogmaals pleiten voor een Europees statuut van transnationale verenigingen naar het voorbeeld van de statuten van de Europese politieke partijen, die in november 2003 van kracht zijn geworden ⁽²²⁾. Dit

⁽¹⁷⁾ Blijkbaar beschikken een aantal grotere Europese netwerken over eigen statuten. Dit geldt bijv. voor het Sociaal Platform en Concord (een netwerk van NGO's die actief zijn op het gebied van ontwikkelingswerk). Andere netwerken hebben daarentegen geen eigen statuten. Dit geldt in ieder geval voor Green 9 (een samenbundeling van NGO's op het gebied van milieu) en het netwerk voor Mensenrechten, waarin NGO's verenigd zijn die opkomen voor de rechten van de mens.

⁽¹⁸⁾ Zie par. 3.1.2.

⁽¹⁹⁾ De Belgische wetgeving kent bijv. een officiële status toe aan „Internationale verenigingen zonder winstoogmerk”.

⁽²⁰⁾ COM(91) 273/1 en 2.

⁽²¹⁾ Advies CES 642/92 van 26 mei 1992 – PB C 223 van 31 augustus 1992.

⁽²²⁾ PB L 297 van 15 november 2003.

pleidooi vloeit ook logisch voort uit de voorstellen die in onderhavig advies zijn geformuleerd.

6.5 Overigens dient als uitgangspunt te worden gehanteerd dat het de ledenorganisaties zijn die er, via de geëigende mechanismen en procedures en binnen het kader van hun interne democratische besluitvormingsregels, op toezicht dat hun statutaire bepalingen worden nageleefd.

6.6 Om een effectieve transparantie bij het functioneren van Europese maatschappelijke organisaties te waarborgen, dienen deze statutaire bepalingen, het financieel verslag en het jaarlijkse activiteitenverslag, alsmede alle gegevens over de financiële verplichtingen van de ledenorganisaties, openbaar te worden gemaakt, zo mogelijk ook via publicatie op de internetsites van de betrokken organisaties.

7. Het draagvlak van de organisaties in de lidstaten

7.1 Een van de door het EESC voorgestelde criteria houdt in dat een Europese organisatie moet bestaan uit ledenorganisaties in het overgrote deel van de lidstaten, die daar als representatief voor de door hen behartigde belangen te boek staan.

7.2 Met het oog op een concrete toepassing van dit criterium pleit het EESC ervoor dat een Europese organisatie in meer dan de helft van de EU-lidstaten vertegenwoordigd dient te zijn om als representatief te kunnen worden aangemerkt. Aan deze eis zou niet mogen worden getornd, ook al heeft de recente uitbreiding van de EU de zaken er ingewikkelder op gemaakt.

7.3 Om een beeld te kunnen krijgen van dit draagvlak zou elke organisatie in ieder geval de lijst met organisaties die er deel van uitmaken, openbaar moeten maken, of het nu gaat om niet aan instructies van derden onderworpen organisaties (rechtspersonen), die het maatschappelijk middenveld in de lidstaten vertegenwoordigen, of om Europese netwerken van dergelijke organisaties.

7.4 Beoordeling van de status van een Europese organisatie of van nationale organisaties die er deel van uitmaken — om te kunnen concluderen welke als erkend mogen worden beschouwd en als representatief kunnen worden aangemerkt — is een lastige kwestie. De volgende punten zouden hierbij moeten worden meegewogen.

7.5 Er mag van worden uitgegaan dat het lidmaatschap van een nationale of transnationale organisatie van een Europese organisatie niet alleen in overeenstemming is met de lidmaatschapscriteria van de betrokken Europese organisatie, maar ook met de criteria die in de statuten van de ledenorganisatie zelf staan geformuleerd.

7.6 Daarom dienen nationale ledenorganisaties, evenzeer als de Europese organisatie waarvan ze deel uitmaken, op transparante wijze inzage te geven in hun statuten en hun activiteitenverslag, omdat hieruit blijkt hoe de organisatie is opgezet en hoe ze functioneert. Het zou ook goed zijn om te kunnen weten hoeveel individuele leden direct of indirect zijn aangesloten bij een organisatie.

8. Kwalitatieve criteria

8.1 De hierboven genoemde criteria zijn dusdanig dat ze redelijk eenvoudig objectief kunnen worden toegepast. Daarentegen is toepassing van kwalitatieve criteria een hachelijker zaak. Tot op zekere hoogte bieden hier de statuten van een organisatie houvast, met name de daarin vervatte doelstellingen en werkmethode alsmede het geografische draagvlak. Maar het kan zijn dat dit niet voldoende is voor het beoordelen van de representativiteit van een organisatie. In ieder geval kunnen de kwalitatieve criteria worden gebruikt om te bekijken in hoeverre de betrokken organisatie in staat is te participeren.

8.2 In dit verband is het goed er nogmaals op te wijzen dat er in dit advies niet wordt ingegaan op organisaties met een bepaalde expertise die vereist is om deel te nemen aan een open raadplegingsprocedure (zie hierboven), maar dat het hier gaat om organisaties die worden uitgenodigd om effectief en formeel te participeren in de formulering van het beleid. Dit vraagt om een diepgaande analyse.

8.3 Kwalitatieve criteria hebben dus te maken met de ervaring van een organisatie en haar vermogen om de belangen van de burgers te bepleiten bij de Europese instellingen, alsmede

met haar geloofwaardigheid en reputatie bij deze instellingen en ook bij de andere geledingen van het maatschappelijk middenveld.

8.4 Daarom dient er bij de beoordeling van het vermogen van een Europese organisatie om te participeren, en indirect dus ook van haar kwalitatieve representativiteit, te worden gekeken in hoeverre de betrokken organisatie o.g.v. de door haar verrichte activiteiten kan aantonen dat ze betrokken is geweest bij het raadplegingsproces van de Europese instellingen.

8.5 In dit verband is het van wezenlijk belang dat de betrokken Europese organisaties hun activiteitenverslagen en alle andere relevante gegevens op transparante wijze overleggen. Er zou ook gebruik gemaakt kunnen worden van „prestatie-indicatoren”, zoals dat met name op universiteiten en onderzoeksinstituten gangbaar is. Deze indicatoren zouden kunnen worden opgesteld in overleg met de Europese maatschappelijke organisaties.

8.6 In ieder geval zal het EESC op dit vlak op transparante, pragmatische en objectieve wijze te werk gaan in het kader van een open en dynamisch proces.

Brussel, 14 februari 2006

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

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Invoering van een gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting in de EU

(2006/C 88/12)

Op 13 mei 2005 verzocht EU-commissaris KOVÁCS het Europees Economisch en Sociaal Comité om overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag een advies op te stellen over de „Invoering van een gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting in de EU”.

De gespecialiseerde afdeling Economische en Monetaire Unie en economische en sociale samenhang, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 27 januari 2006 goedgekeurd. Rapporteur was de heer NYBERG.

Het Comité heeft tijdens zijn op 14 en 15 februari 2006 gehouden 424e zitting (vergadering van 14 februari) het volgende advies uitgebracht, dat met 94 stemmen vóór en 6 stemmen tegen, bij 4 onthoudingen, is goedgekeurd.

Conclusies en aanbevelingen

Al in 1992 stond in het rapport-Ruding dat er een gemeenschappelijke heffingsgrondslag nodig is. Bovendien wilde men het voorstel voor minimum- en maximumtarieven uitbreiden.

Ten langen leste wordt er nu een stap in de goede richting gezet: onder leiding van de Commissie gaat een werkgroep voorstellen uitwerken voor een gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting (Vpb). Gezien het complexe karakter van de materie is het begrijpelijk dat de werkgroep hier drie jaar over zal doen. Zij gaat ook heel open te werk: alle documenten worden meteen on-line gezet, zodat iedereen die dat wil de discussies kan volgen. Als haar werkzaamheden zijn afgerond moet voorkomen worden dat de invoering van de grondslag nog langer op zich laat wachten door de onwil van lidstaten om veranderingen aan te brengen in de stelsels die zij al zo lang toepassen. De lidstaten moeten juist laten zien dat het EU-lidmaatschap een voordeel is, aangezien een gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting alleen in EU-verband tot stand kan komen. Ook moeten zij het de tarieven voorlopig laten rusten om zo de besluitvorming over een heffingsgrondslag minder moeizaam te maken.

Besluiten over belastingsstelsels zijn in principe een politieke aangelegenheid. Het is nu aan de Raad en het Europees Parlement om gemeenschappelijke regels voor de heffingsgrondslag uit te werken. Anders dreigen deze regels namelijk beetje bij beetje door besluiten van het Hof van Justitie tot stand te komen. Het is bovendien belangrijk dat de sociale partners en de rest van het maatschappelijk middenveld bij de discussies worden betrokken.

Voor de gemeenschappelijke heffingsgrondslag geldt: zolang niet alles geregeld is, is er eigenlijk nog niets geregeld. Toch is het risico van vertraging zo groot, dat men voortdurend oog moet hebben voor de mogelijkheid om onderdelen waarover consensus bestaat in de vorm van opeenvolgende dochterrichtlijnen van kracht te laten worden.

De hierbij aan te leggen criteria zijn soms juridisch, soms belastingtechnisch en soms economisch van aard. Ondanks alle tech-

nische details en de grote verschillen tussen de lidstaten zouden de Commissie en de lidstaten toch de economische voordelen voor ogen moeten houden die een gemeenschappelijke heffingsgrondslag kan opleveren.

De door ons gevoerde discussies hebben geleid tot een voorstel voor een aantal beginselen voor een gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag; deze zijn opgenomen in het laatste hoofdstuk. De Commissie doet er goed aan om steeds de door ons opgesomde beginselen als richtsnoer te hanteren bij het uitwerken van de technische details. Wij hebben gekozen voor een principiële benadering, omdat de keuze tussen de verschillende technische oplossingen volgens ons gemakkelijker is als er overeenstemming over deze principes bestaat.

1. Achtergrond

1.1 Op 13 mei 2005 heeft EU-commissaris Kovács het EESC verzocht om een verkennend advies op te stellen over een gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de Vpb. Die grondslag zou volgens hem een eind maken aan veel van de problemen waar bedrijven mee kampen die in meer dan één lidstaat opereren. Het voorstel kan op brede steun van het bedrijfsleven en tal van regeringen rekenen.

1.2 Sinds 2001 heeft de Commissie diverse mededelingen en rapporten (waaronder een lijvig rapport in oktober 2001) over de Vpb gepubliceerd.

1.2.1 Na een „non-paper” in juli 2004 over een gemeenschappelijke grondslag en een discussie in de Raad van ministers is een speciale groep samengesteld met deskundigen uit de lidstaten. Het is de bedoeling dat deze groep in 2007 alle praktische aspecten van de opzet van deze gemeenschappelijke grondslag nauwgezet in kaart heeft gebracht. De discussies en ook dit advies hebben alleen betrekking op de heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting en dus niet op de tarieven. Ook de zogenoemde home-state taxation komt niet aan de orde. Dat is een eventueel tijdelijk project, terwijl het bij de gemeenschappelijke heffingsgrondslag om een overkoepelend project gaat.

1.3 In de discussies gaat het niet alleen over de invoering van een gemeenschappelijke heffingsgrondslag, maar wordt ook benadrukt dat het een *geconsolideerde* grondslag moet zijn. Dit is met name van belang voor bedrijven die in meerdere lidstaten actief zijn. De gemeenschappelijke heffingsgrondslag werkt het best als de bedrijven in kwestie er de winst van het hele concern mee kunnen berekenen, zodat er van geconsolideerde jaarrekeningen sprake is. Een en ander schept ook de behoefte aan systemen voor de verdeling van de winst over de verschillende bedrijfsonderdelen.

1.4 De discussies gaan uitsluitend over de vennootschapsbelasting en niet over andere vormen van bedrijfsbelasting. Er zijn allerlei bedrijfstypen, zoals ideële organisaties en stichtingen, die verschillen per lidstaat. Als er een gemeenschappelijke heffingsgrondslag komt voor naamloze vennootschappen, dan krijgen deze bedrijven en activiteiten te maken met een andere winstbelasting dan de overige bedrijfstypen. In dat geval kunnen lidstaten gedwongen zijn om de winstbelasting voor deze andere bedrijfstypen en activiteiten te corrigeren. In de hierboven genoemde werkgroep met vertegenwoordigers van de Commissie en de lidstaten en ook in dit advies wordt op dit aspect niet ingegaan.

2. Eerdere EESC-adviezen over de heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting

2.1 In diverse adviezen heeft het EESC aandacht besteed aan de problemen die de per lidstaat verschillende heffingsgrondslagen voor de vennootschapsbelasting met zich meebrengen. Er moet een fiscaal klimaat komen dat vrije, eerlijke concurrentie bevordert en grensoverschrijdende ondernemingsactiviteiten stimuleert zonder dat de nationale belastinggrondslagen worden aangetast. ⁽¹⁾ Het EESC vindt verder dat eerst voor een gemeenschappelijke heffingsgrondslag moet worden gezorgd; pas daarna kunnen de tarieven aan de orde komen. ⁽²⁾

2.2 Een gemeenschappelijke grondslag voor de vennootschapsbelasting zou het mogelijk kunnen maken om de belemmeringen voor grensoverschrijdende activiteiten van bedrijven in de EU te reduceren of zelfs helemaal uit de weg te ruimen. Voorbeelden van problemen die spelen zijn:

- dubbele heffing
- interne verrekenprijzen voor grensoverschrijdende transacties
- kijk op de verschillende soorten reserves wanneer bedrijven uit verschillende landen fuseren

⁽¹⁾ Fiscaal beleid in de Europese Unie: prioriteiten voor de komende jaren, EESC-advies – PB C 48/19 van 21-2-2002, blz. 73

⁽²⁾ Belastingheffing in de Europese Unie: gemeenschappelijke beginselen, convergentie van belastingregels en mogelijkheid van stemming met gekwalificeerde meerderheid, EESC-advies – PB C 80/33 van 30-3-2004, blz. 139

- toewijzing van kapitaalwinsten- of verliezen als concerns over landsgrenzen heen geherstructureerd worden
- compensatie voor verliezen binnen een bedrijf dat in meerdere landen actief is
- uiteenlopende regels voor de fiscale behandeling van investeringen.

2.2.1 Hoewel de vennootschapsbelasting van wezenlijk belang is voor het scheppen van een gunstig klimaat, kunnen ook allerlei andere factoren doorslaggevend zijn voor de grensoverschrijdende handel en voor de vestiging van een productiviteit. ⁽³⁾

2.3 Verder heeft het EESC erop gewezen dat de verschillende heffingsgrondslagen niet het enige probleem zijn. Er zijn ook allerlei verschillende regels voor praktische zaken als de manier waarop belastingen betaald moeten worden, hoe de verslaggeving moet gebeuren of hoe geschillen beslecht moeten worden. ⁽⁴⁾

2.3.1 Misschien is het grootste praktische voordeel van een gemeenschappelijke heffingsgrondslag wel dat bedrijven dan slechts één stel regels hoeven te kennen en toe te passen. In plaats van aparte boekhoudingen voor alle verschillende bedrijfsonderdelen kan gewerkt worden met één centrale boekhouding. Naast eerlijkere concurrentievoorwaarden kan een gemeenschappelijke heffingsgrondslag verder ook leiden tot meer efficiency, niet alleen bij bedrijven maar ook bij de belastingautoriteiten. ⁽⁵⁾

2.4 Het EESC heeft er daarnaast voor gepleit dat in de discussie over een gemeenschappelijke heffingsgrondslag ook de problemen van grensoverschrijdende activiteiten aan de orde komen. Zo'n gemeenschappelijke grondslag moet niet alleen ten goede komen aan bedrijven die in meerdere lidstaten opereren, maar ook aan bedrijven die in slechts één lidstaat actief zijn. Het streven naar eerlijke concurrentievoorwaarden voor in diverse lidstaten opererende bedrijven mag geen nieuwe verschillen in de hand werken tussen deze bedrijven en bedrijven die in slechts één lidstaat actief zijn.

2.4.1 Een en ander is ook ingegeven door de wens om verbeteringen aan te brengen in de situatie van kleine bedrijven, die bijna allemaal uitsluitend in hun thuisland actief zijn. Ook in dit verband zijn de pogingen om tot een eenvoudige, duidelijke belastingwetgeving te komen van groot belang. ⁽⁶⁾

⁽³⁾ Fiscale concurrentie en de impact ervan op het concurrentievermogen van ondernemingen, EESC-advies – PB C 149/16 van 21-6-2002, blz. 73

⁽⁴⁾ Vennootschapsbelasting, EESC-advies – PB C 241/14 van 7-10-2002, blz. 75

⁽⁵⁾ Vennootschapsbelasting, EESC-advies – PB C 241/14 van 7-10-2002, blz. 75

⁽⁶⁾ Vennootschapsbelasting, EESC-advies – PB C 241/14 van 7-10-2002, blz. 75

2.5 Al eerder heeft het EESC erop gewezen dat een gemeenschappelijke heffingsgrondslag geen vrijwillige aangelegenheid kan zijn waarbij men de keus heeft tussen de oude nationale regeling en een speciale regeling voor bedrijven die in meerdere landen actief zijn. Als er een gemeenschappelijke heffingsgrondslag komt, dan dient die te gelden voor alle bedrijven. ⁽⁷⁾

2.6 Van meet af aan is het EESC ervoor geweest om de regels voor een gemeenschappelijke heffingsgrondslag zoveel mogelijk af te stemmen op de internationale boekhoudingsregels. Het is zich daarbij van bewust dat deze regels (IFRS) slechts als uitgangspunt kunnen dienen voor een regeling inzake een gemeenschappelijke heffingsgrondslag.

2.7 Het onvermogen van Raad en Parlement om tot een besluit te komen heeft helaas tot gevolg dat het uiteindelijk steeds het Hof van Justitie is dat de knopen moet doorhakken. Zo lang er verschillen blijven bestaan tussen de belastingstelsels zijn er nu eenmaal van tijd tot tijd juridische besluiten nodig. Op deze manier veranderen echter meer en meer onderdelen van de nationale belastingstelsels onder invloed van de jurisprudentie van het Hof, terwijl er van enig politiek besluit geen sprake is. ⁽⁸⁾ ⁽⁹⁾ Een duidelijke illustratie van deze stand van zaken is de Marks and Spencer-zaak, die onlangs door het Hof behandeld is.

2.8 Volgens het EESC dient de vennootschapsbelasting in een breder politiek perspectief te worden gezien: belastingneutraliteit moet niet alleen betrekking hebben op vennootschapsbelasting, maar ook op de twee productiefactoren arbeid en kapitaal. Dit principiële standpunt hangt echter vooral samen met de belastingtarieven die gekozen worden. ⁽¹⁰⁾

2.9 Integratie gaat hand in hand met meer concurrentie. Dit kan tot meer efficiëntie en welvaart leiden. Maar het betekent ook dat degenen die de toenemende concurrentie niet aankunnen niet in staat zijn om hun tegenvallende productiviteit met een lagere vennootschapsbelasting te compenseren. Wil de integratie positieve effecten kunnen opleveren, dan moeten de onderdelen van de Vpb die de concurrentie kunnen scheeftrekken worden geëlimineerd. ⁽¹¹⁾

2.10 Met een gemeenschappelijk en hopelijk verplicht toe te passen heffingsgrondslag kunnen overheden de belastingafdrachten beter controleren; zij hoeven dan slechts één Europees systeem te gebruiken, wat ook het onderlinge overleg ten goede komt. Op die manier kan bovendien belastingontduiking beter worden aangepakt. Niet-bindende gemeenschappelijke heffingsgrondslagen, waarbij men er ook voor kan kiezen om vast te

houden aan de oude nationale heffingsgrondslag die geldt voor binnenlandse bedrijven, zou er bovendien toe leiden dat in plaats van bedrijven de lidstaten worden opgezadeld met diverse belastingstelsels.

3. Vennootschapsbelasting: enkele feiten

3.1 De omvang van de Vpb-ontvangsten verschilt per land, voornamelijk als gevolg van uiteenlopende tarieven (van 12,5 % tot 40 %). Maar omdat ook de heffingsgrondslag varieert, is niet duidelijk in hoeverre de uiteenlopende tarieven nu precies verantwoordelijk zijn voor de verschillen in deze ontvangsten. ⁽¹²⁾

3.2 De Commissie heeft informatie verzameld over de zogenoemde „impliciete belastingen” („implicit tax rate”), het aandeel van de bedrijfswinst dat feitelijk aan de fiscus wordt afgedragen. Meestal worden alleen vergelijkingen op basis van de belastingtarieven gemaakt, wat misleidend kan zijn. Als er veel aftrekmogelijkheden zijn kan een hoog tarief bijvoorbeeld relatief weinig belastinginkomsten opleveren. Ook de effectiviteit van de inning en de controles die worden uitgevoerd kunnen doorwerken in de uiteindelijke inkomsten. En verder is ook de opzet van het belastingstelsel — efficiënt of bureaucratisch? — bepalend voor de bedragen die bedrijven aan de fiscus moeten afdragen. ⁽¹³⁾

3.3 In 1990 stelde de OESO vast dat 60 procent van de internationale handel binnen concerns plaatsvindt. De verschillen tussen belastingstelsel levert problemen op voor deze concerns.

3.4 Het is lastig om in te schatten wat de economische gevolgen zullen zijn van een gemeenschappelijke heffingsgrondslag voor de Vpb. In een recent onderzoek worden de opbrengsten hiervan op 0,2 à 0,3 % van het BNP geschat. Daarbij is alleen naar een gemeenschappelijke heffingsgrondslag gekeken en niet naar consolidering of administratieve besparingen. Men moet ook bedenken dat de inkomsten uit vennootschapsbelasting tezamen niet meer dan zo'n 3 procent van het BBP uitmaken. ⁽¹⁴⁾

3.5 Grote ondernemingen nemen het leeuwendeel van de grensoverschrijdende activiteiten voor hun rekening. De verschillen op het gebied van de vennootschapsbelasting zijn voor hen dan ook een probleem. In meerdere landen actieve bedrijven hebben inmiddels echter de nodige expertise vergaard en weten hoe ze de extra kosten moeten dekken. Maar de

⁽⁷⁾ Vennootschapsbelasting, EESC-advies – PB C 241/14 van 7-10-2002, blz. 75

⁽⁸⁾ Een interne markt zonder belemmeringen op het gebied van de vennootschapsbelasting - Verwezenlijkingen, lopende initiatieven en resterende uitdagingen, EESC-advies – PB C 117/10 van 30-4-2004, blz. 41

⁽⁹⁾ In 2003 en 2004 heeft het Hof van Justitie 25 keer uitspraak gedaan over directe belastingen

⁽¹⁰⁾ Vennootschapsbelasting, EESC-advies – PB C 241/14 van 7-10-2002, blz. 75

⁽¹¹⁾ Belastingheffing in de Europese Unie: gemeenschappelijke beginselen, convergentie van belastingregels en mogelijkheid van stemming met gekwalificeerde meerderheid, EESC-advies – PB C 80/33 van 30-3-2004, blz. 139

⁽¹²⁾ Vennootschapsbelasting, EESC-advies – PB C 241/14 van 7-10-2002, blz. 75

⁽¹³⁾ Belastingheffing in de Europese Unie: gemeenschappelijke beginselen, convergentie van belastingregels en mogelijkheid van stemming met gekwalificeerde meerderheid, EESC-advies – PB C 80/33 van 30-3-2004, blz. 139

⁽¹⁴⁾ Economic effects of tax cooperation in an enlarged European Union Copenhagen Economics 2004 (Copenhagen Economics (2005) blz. 36.)

grootste slachtoffers van de verschillen tussen de belastingstelsels zijn waarschijnlijk kleine en middelgrote bedrijven die na rijp beraad hebben besloten af te zien van activiteiten in andere landen. Gemeenschappelijke regels zouden de drempel voor dergelijke activiteiten aanzienlijk kunnen verlagen. Er is hier nog een groot potentieel voor meer integratie en concurrentie, wat een van de grootste voordelen van gemeenschappelijke regels voor de berekening van de vennootschapsbelasting zou kunnen zijn.

4. Bestaande gemeenschappelijke besluiten inzake de vennootschapsbelasting

4.1 Tot dusverre zijn er slechts drie richtlijnen vastgesteld die betrekking hebben op de vennootschapsbelasting. Krachtens de moeder/dochterraichtlijn (90/435) worden dividenden die een vennootschap gevestigd in de ene EU-lidstaat uitkeert aan haar moedervennootschap gevestigd in een andere lidstaat, in deze andere lidstaat vrijgesteld. Deze vrijstelling kan echter worden vervangen door de regel dat de in het land van de dochteronderneming betaalde belasting in mindering wordt gebracht op de in het land van de moedervennootschap te betalen belasting.

4.2 De fusierichtlijn regelt de belasting die wordt geheven na de herstructurering van bedrijven. Hoewel er geen civielrechtelijke wetgeving bestaat voor grensoverschrijdende fusies en bedrijfsplitsingen, worden deze evenmin geregeld in de richtlijn, die vooral van toepassing is op de verkoop van activiteiten.

4.3 De derde — onlangs vastgestelde — Richtlijn (2003/49) bevat een gemeenschappelijke belastingregeling inzake uitkeringen van interest en royalty's tussen verbonden ondernemingen van verschillende lidstaten. Krachtens de Richtlijn wordt de bronbelasting afgeschaft voor dergelijke uitkeringen.

4.4 Volgens de in 1997 van kracht geworden gedragscode op het gebied van de vennootschapsbelasting mogen de lidstaten geen investeerders proberen aan te trekken via schadelijke belastingmaatregelen. Zij mogen ook geen nieuwe schadelijke belastingen invoeren en dienen hun bestaande wetgeving op dit punt te herzien. De code is aangevuld met een lijst van 66 belastingmaatregelen die als schadelijk worden beschouwd. Deze worden momenteel afgeschaft.

5. De discussie over technische details

5.1 Wat de berekening van de heffingsgrondslag betreft hebben de grootste verschillen tussen de lidstaten betrekking op de aftrekmogelijkheden. Dit is dan ook een belangrijk onderwerp van discussie tussen de lidstaten. Het EESC wenst er in dit verband op te wijzen dat een bredere grondslag wellicht tot herziening van de tarieven noopt.

Helaas moet de discussie bij de basis beginnen. Uitgaven kunnen momenteel verschillend worden behandeld: ze kunnen als gewone uitgaven worden geboekt en dus worden meegewogen bij de berekening van de heffingsgrondslag, of ze kunnen van de winst worden afgetrokken omdat de grondslag reeds vaststaat. Voordat belastingdeskundigen tot gemeenschappelijke voorstellen komen moeten zij nog veel werk verrichten.

5.2 Het belastingstelsel moet concurrerend zijn, zodat er een gunstig klimaat voor investeringen in de EU ontstaat. Het mag bedrijven in het algemeen echter niet beïnvloeden bij hun keuze voor een bepaald type investering of voor de lidstaat waarin deze wordt gerealiseerd. Alles dient te draaien om winstgevendheid en niet om de manier waarop financiële middelen voor investeringen kunnen worden gevonden. Uiteraard moeten milieuvriendelijke investeringen of investeringen in achterop geraakte regio's gestimuleerd kunnen worden, maar dit kan het best gebeuren met andere middelen dan de Vpb.

5.2.1 Tegelijkertijd moet een en ander duidelijk worden afgebakend van de inkomstenbelasting. Dividend valt onder de inkomstenbelasting en moet buiten de discussie over de vennootschapsbelasting zelf worden gehouden. Bovendien is dit niet iets waardoor concerns bij het kiezen van een vestigingsplaats worden beïnvloed.

5.3 Zelfs als overeenstemming over een gemeenschappelijke heffingsgrondslag wordt bereikt, dan moet deze wel verschillende regels bevatten voor bepaalde sectoren. Er kunnen bijvoorbeeld speciale regels nodig zijn voor reserves in bepaalde sectoren, zoals het bankwezen en de financiële sector, en daar dan weer met name de levensverzekeringsbranche, waar reserves vaak een belangrijke rol spelen. Een ander voorbeeld is de bosbouw, waar inkomsten in extreme gevallen wel honderd jaar op zich kunnen laten wachten.

5.4 Een ander aspect is de vraag of de financiering van een bedrijf vooral een kwestie van leningen of van eigen kapitaal is. Is de kredietrente aftrekbaar, dan wordt slechts een klein gedeelte van de inkomsten belast, namelijk de winst die met de weinige aandelen wordt behaald. Heeft het bedrijf niets geleend en alles met zijn eigen aandelen gefinancierd, dan wordt alles als winst belast. Zoveel mogelijk moet worden vermeden dat de keuze van het financieringsmodel door de vennootschapsbelasting wordt beïnvloed.

5.5 Weet men eenmaal welke bedragen aftrekbaar zijn, dan dient nog besloten te worden wanneer en hoe dit moet gebeuren. Hier ligt het grootste verschil tussen de lidstaten: in sommige worden alle soorten investeringen afzonderlijk afgeschreven, in andere worden de investeringen gezamenlijk behandeld. Dit laatste systeem is het gemakkelijkst voor bedrijven, omdat ze dan niet voor alle machines of apparaten aparte berekeningen hoeven te maken.

5.6 Om een geconsolideerde heffingsgrondslag, waarmee dus de winst voor een heel concern wordt berekend, te kunnen invoeren, moet omschreven worden wat precies onder een concern wordt verstaan. Als alternatief daarbij kan worden gekeken naar het eigendomspercentage van elk bedrijfs onderdeel of worden nagegaan of de activiteiten van elk onderdeel wel verband houden met die van het moederbedrijf. Er zou moeten worden gekozen voor een combinatie van deze criteria. Het is namelijk zinloos om een geconsolideerde heffingsgrondslag in het leven te roepen voor bedrijven die wel dezelfde eigenaar(s) hebben, maar in verschillende sectoren opereren.

5.7 Bestaat er eenmaal overeenstemming over de heffingsgrondslag, dan is er nog het consolideringsprobleem: hoe moet de winst van in meerdere landen actieve bedrijven over deze landen worden verdeeld? Een gemeenschappelijke heffingsgrondslag is niet genoeg om te voorkomen dat het belastingstelsel wordt gebruikt om met winsten te schuiven; er moet ook een eenvoudig, logisch systeem komen voor de verdeling van de bedrijfswinst over de lidstaten (en dus over landen met verschillende belastingtarieven). Worden de door de verschillende bedrijfsonderdelen in verschillende landen behaalde winsten op deze manier samengevoegd, dan moeten ook de belastingautoriteiten nauwer gaan samenwerken.

5.7.1 In dit verband werkt Canada met een interessant systeem (de ene helft van de winst wordt verdeeld naar rato van het aantal arbeidskrachten, de andere helft naar rato van het aandeel in de verkoop).

5.8 Voor een in de praktijk eenvoudige verdeling van de winst moeten — naast de berekening van de heffingsgrondslag — meer regels worden gelijkgetrokken. Berekeningen dienen bijvoorbeeld halfjaarlijks te worden gemaakt, en belastingen moeten in alle landen gelijktijdig worden betaald. Verder zouden overschrijvingen gestandaardiseerd moeten worden en langs elektronische weg moeten geschieden.

5.9 Een van de voornaamste consequenties van een gemeenschappelijke heffingsgrondslag is dat het systeem transparant wordt. Momenteel zijn alleen belastingtarieven transparant voor de leek. Als men de zuivere Vpb-cijfers vergelijkt met het BBP-aandeel van de Vpb, blijkt wel hoe misleidend dit kan zijn. Duitsland kent de laagste Vpb-ontvangsten als aandeel van het BBP, namelijk 0,8 % tegen een tarief van 39,5 % (cijfers uit 2003), wat waarschijnlijk mede komt door problemen met de definitie van het begrip „heffingsgrondslag”. De „nieuwe” lidstaten ontvangen aan Vpb gemiddeld 2,7 % van het BBP tegen tarieven die uiteenlopen van 15 tot 35 %. De meeste „oude” lidstaten ontvangen ongeveer 3 % tegen tarieven van tussen de 12,5 en 38 %⁽¹⁵⁾. Deze onverwachte en sterk uiteenlopende verschillen moeten zichtbaar worden, niet alleen voor bedrijven, maar ook — uit democratisch oogpunt — voor de kiezer.

6. Grondbeginselen van een gemeenschappelijke heffingsgrondslag voor de Vpb⁽¹⁶⁾

6.1 Brede basis

Belastingen zijn bedoeld om het algemeen welzijn te financieren, reden waarom de basis voor belastingontvangsten zo breed mogelijk moet zijn. Met een brede basis is er ook veel minder kans op scheefgetrokken economische verhoudingen, omdat het dan mogelijk is om de tarieven zelf laag te houden.

⁽¹⁵⁾ Structures of the taxation systems in the European Union, 2005 edition of Copenhagen Economics

⁽¹⁶⁾ De volgorde waarin deze beginselen worden behandeld moet niet als een rangorde worden gezien

6.2 Neutraliteit

Een gemeenschappelijke grondslag moet neutraal zijn betreffende verschillende investeringsmogelijkheden en mag de concurrentie tussen sectoren niet scheeftrekken. Bij de keuze van een vestigingsplaats en van het land waar zij belastingafdragen moeten bedrijven zich kunnen laten leiden door zakelijke economische overwegingen. Een neutrale grondslag is goed voor een open en eerlijke concurrentie tussen bedrijven.

6.3 Eenvoud

De gemeenschappelijke regels moeten zich ook onderscheiden door eenvoud, duidelijkheid en transparantie. Wat eenvoud betreft zou er aangeknoopt moeten worden bij de internationale boekhoudregelingen die al door veel bedrijven worden gehanteerd. Soortgelijke regels voor het tijdstip en de manier waarop de betalingen moeten geschieden zouden een en ander nog verder vereenvoudigen.

6.4 Efficiency

De Vpb moet efficiënt kunnen worden geheven zodat de controle eenvoudig is, fouten worden voorkomen en belastingfraude wordt bestreden.

6.5 Stabiliteit

Belastingstelsels moeten stabiel zijn. Bij hun investeringen dienen bedrijven oog te hebben voor de lange termijn, en aangezien zij zich hierbij onder meer laten leiden door de verschillende belastingstelsels mag hier niet te veel aan gemordeld worden.

6.6 Legitimiteit

De regelingen moet een draagvlak hebben onder de direct betrokkenen, namelijk de sociale partners, en onder de bevolking als geheel, omdat de publieke sector ermee gefinancierd wordt.

6.7 Rechtvaardigheid

De verdeling over de lidstaten van de via een gemeenschappelijke heffingsgrondslag berekende winsten ligt ten grondslag aan een rechtvaardige gang van zaken. Met zo'n eerlijke verdeling kunnen de lidstaten ook beter zelf hun tarieven bepalen.

6.8 Internationale concurrentie

Bij het vastleggen van de heffingsgrondslag moet men ook bekijken hoe deze zich verhoudt tot belastingregelingen voor vennootschappen buiten de EU.

6.9 *Verplicht karakter*

Om nieuwe verschillen in de fiscale behandeling binnen de lidstaten te voorkomen moeten de regels voor de heffingsgrondslag in een optimaal stelsel verplicht toepasbaar zijn voor grensoverschrijdend opererende bedrijven én voor bedrijven die slechts in één land actief zijn. Voldoet een gemeenschappelijk stelsel ook aan de andere beginselen en is het voor bedrijven eenvoudig en concurrentiebevorderend genoeg, dan is de tegenstelling tussen een vrijwillig en een verplicht systeem vooral een academische. Twijfels aan een verplicht systeem hangen dus af van de manier waarop dit is vormgegeven.

6.10 *Interim-/overgangsregelingen*

Een vrije keuze voor bedrijven kan echter een aanvaardbare interim-regeling vormen. Een zo grote verandering als een

gemeenschappelijke heffingsgrondslag kan overgangsregelingen noodzakelijk maken. Een interim-systeem of eventuele overgangsregelingen maken de invoering van een gemeenschappelijk systeem flexibeler.

6.11 *Flexibele besluitvorming*

Hoewel een regeling voor de vennootschapsbelasting op de lange termijn stabiel moet zijn, dienen ook wijzigingen mogelijk te zijn, bijvoorbeeld omdat de wereld om ons heen verandert, omdat de regeling ongewenste effecten heeft of om „mazen” in het systeem te dichtten. Een besluit inzake een gemeenschappelijke regeling moet daarom ook regels bevatten voor flexibele aanpassingen.

Brussel, 14 februari 2006

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

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het thema „energie-efficiëntie”

(2006/C 88/13)

De Europese Commissie heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité op 7 juni 2005 schriftelijk verzocht om overeenkomstig artikel 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap een advies op te stellen over het thema „Energie-efficiëntie”.

De gespecialiseerde afdeling Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 31 januari 2006 goedgekeurd; rapporteur was de heer **Buffetaut**.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 14 en 15 februari 2006 gehouden 424e zitting (vergadering van 14 februari) onderstaand advies met 78 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 1 onthouding, goedgekeurd.

1. **Conclusie: energie-efficiëntie bevorderen**

1.1 Voor het bedrijfsleven is minder energie gebruiken, dus het streven naar energie-efficiëntie, inmiddels een noodzaak. Daarom volstaan vrijwillige overeenkomsten meestal om de problemen die de stijgende energieprijzen met zich meebrengen het hoofd te bieden.

1.2 De EU zou in dit verband een zeer nuttige rol kunnen spelen door goede praktijkvoorbeelden en gegevens over innovatieve ontwikkelingen te systematiseren. Het DG Energie van de Commissie zou de spil kunnen worden in de informatieverstrekking over energie-efficiëntie.

1.3 Voorlichtingscampagnes kunnen nuttig zijn om het bewustzijn van het publiek te vergroten. Om zoveel mogelijk effect te hebben, zouden ze direct op de eindgebruikers (consumenten) en de betrokken beroepsgroepen moeten worden gericht. Hier is dus een taak weggelegd voor de nationale en lokale overheden.

1.4 Regelgeving moet niet de overhand krijgen, maar veeleer een uitzondering blijven, aangezien er al heel wat rechtsinstru-

menten bestaan, waarvan de toepassing bovendien nog moet worden geëvalueerd.

1.5 Energie-efficiëntie is geen loze kreet, luxe of leuk speeltje. Met een wereldwijd alsmaar toenemende vraag naar energie — vooral vanwege de snelle ontwikkeling van opkomende economieën als China, India en Brazilië — hebben de Europese burgers, het Europese bedrijfsleven en de EU-lidstaten belang bij energie-efficiëntie. Het Internationaal Energieagentschap verwacht dat de wereldwijde energievraag tussen nu en 2030 met 60 % zal toenemen en dat de EU, die voor haar energievoorziening voor 80 % afhankelijk is van fossiele brandstoffen, in de loop van dezelfde periode haar energie-invoer van 50 naar 70 % zal zien stijgen. Nu is het zo dat de EU op de mondiale energiemarkt niet optreedt als één speler ten opzichte van de energieproducerende landen en de andere landen die veel energie afnemen. Daarom pleitte Tony Blair als EU-voorzitter tijdens de informele top van Hampton Court in oktober vorig jaar voor een gemeenschappelijk Europees energiebeleid.

1.6 Er mag niet voorbijgegaan worden aan het feit dat de explosieve toename van de energievraag en de stijgende energieprijzen de economische groei in de EU sterk kunnen afremmen en aanleiding kunnen vormen om bepaalde industriële activiteiten waarvoor zeer veel energie nodig is naar derde landen te verplaatsen. Bijgevolg kunnen de stijgende energievraag en -prijzen nadelige gevolgen hebben voor de sociale situatie in de lidstaten, waarvan de sociale stelsels reeds onder grote druk staan door de vergrijzing en de afnemende bevolkingsgroei. In dit licht zijn energiebesparende maatregelen uiterst zinvol, omdat die per saldo een kostenbesparing opleveren en dus de concurrentiepositie van het Europese bedrijfsleven versterken.

1.7 Evenzo kan de wedijver om energiebronnen ernstige politieke spanningen veroorzaken en zelfs een gevaar gaan vormen voor de vrede in bepaalde delen van de wereld. Onder invloed van het internationale terrorisme kan deze dreiging gemakkelijk groter worden.

1.8 Een rationeel, efficiënt en spaarzaam gebruik van energiebronnen is kortom van vitaal belang voor de toekomstige generaties en voor het evenwicht op onze planeet.

1.9 Het EESC is van mening dat in het groenboek „Meer doen met minder” relevante vragen gesteld en realistische maatregelen geformuleerd worden. Het staat vierkant achter het streven om het energieverbruik uiteindelijk met 20 % te verminderen. Het vindt niet alleen dat de doelstelling om dat verbruik jaarlijks met 1 % te verminderen zeer snel moet worden gerealiseerd, maar ook dat als volgende stap een effectieve vermindering met 2 % een doelstelling moet worden.

1.10 Het EESC twijfelt er niet aan dat vrijwillige overeenkomsten met belangrijke economische sectoren doeltreffend zijn. Indien mogelijk moet dan ook aan dit soort overeenkomsten en niet aan regelgeving de voorkeur worden gegeven.

Aangezien het vervoer en de bouw de twee sectoren zijn met het hoogste energiegebruik, dienen daar de meest ingrijpende maatregelen te worden genomen en moet innovatie zich op die sectoren richten.

De toenemende stroom van goed werkende innovaties op het gebied van energie-efficiëntie beantwoordt aan een behoefte van zowel consument als bedrijfsleven. De EU en de lidstaten moeten op elkaar afgestemde beleidsmaatregelen gaan ontwikkelen ter bevordering van energie-efficiëntie, uitwisseling van goede praktijkvoorbeelden en verspreiding van de beste technologieën. Op dezelfde wijze moeten zij voorlichtingscampagnes gaan voeren om huishoudens en consumenten aan te sporen zuiniger met energie om te springen.

2. Inleiding

De Europese Commissie heeft er in 2000 op gewezen dat energie-efficiëntie dringend actiever moet worden bevorderd, zowel op Europees als nationaal niveau. Dit was eens te meer nodig gelet op de doelstellingen uit het Verdrag van Kyoto en om de aanzet te geven tot een duurzamer energiebeleid op een continent dat voor zijn energiebronnen voor een groot deel van anderen afhankelijk is en waar een continue energievoorziening gewaarborgd moet blijven.

Daarom werd een actieplan ter verbetering van de energie-efficiëntie in de EU opgesteld met de volgende doelstellingen:

- de aandacht vestigen op energie-efficiëntie;
- voorstellen formuleren voor maatregelen en gemeenschappelijke activiteiten in het kader van het Verdrag van Kyoto;
- duidelijkheid scheppen over de respectieve taken van de EU en de lidstaten op dit terrein;
- de mogelijke verbeteringen op het vlak van energie-efficiëntie daadwerkelijk realiseren: gestreefd werd naar een cumulatieve vermindering van de energie-intensiteit met 1 % per jaar, en dat streefcijfer zou waarschijnlijk kunnen worden overschreden;
- het gebruik van nieuwe technologieën vergroten.

2.1 Stand van zaken vijf jaar na dato

De doelstelling van 1 % is nog altijd een *streefcijfer*. De afgelopen jaren werd niettemin een aantal nieuwe rechtsinstrumenten gecreëerd, werden met sommige economische sectoren doelstellingsovereenkomsten gesloten, hebben op initiatief van de Commissie of op verzoek van de Raad grootschaligere discussies plaatsgevonden, is het Verdrag van Kyoto in werking getreden en zijn voor hernieuwbare energiebronnen ontwikkelingsdoelstellingen vastgesteld. Het is overigens waarschijnlijk dat de nagestreefde vermindering van de energie-intensiteit niet lineair, maar trapsgewijs per sector zal worden gerealiseerd.

2.1.1 Rechtsinstrumenten

Sommige rechtsinstrumenten zijn reeds goedgekeurd, andere zijn nog niet zover. Sommige zijn specifiek, andere algemeen. Enkele voorbeelden: de verordening inzake een communautair energie-efficiëntie-etiketteringsprogramma voor kantoorapparatuur⁽¹⁾, de richtlijn betreffende de energieprestatie van gebouwen⁽²⁾, de richtlijn inzake de bevordering van warmtekrachtkoppeling⁽³⁾ en het voorstel voor een richtlijn betreffende energie-efficiëntie bij het eindgebruik en energiediensten⁽⁴⁾.

Daarnaast werden met sommige economische sectoren minimefficiëntienormen afgesproken en in overeenkomsten vastgelegd. Die zijn op vrijwillige basis gesloten en vormen een alternatief voor nieuwe wetgeving.

Er moet echter op worden gelet dat er geen woud van elkaar overlappende regels ontstaat, wat zou leiden tot nog meer en dus nauwelijks nog behapbare bureaucratische voorschriften. Daarmee zou een economische belemmering worden opgeworpen en afbreuk worden gedaan aan het streven naar betere energie-efficiëntie in de energiesector.

⁽¹⁾ Verordening (EG) nr. 2422/2001, PB L 332 van 15 december 2001

⁽²⁾ Richtlijn 2002/91/EG, PB L001 van 4 januari 2003

⁽³⁾ Richtlijn 2004/8/EG, PB L52 van 21 februari 2004

⁽⁴⁾ COM(2003) 739 final

2.1.2 Grootschaligere discussies

Tegelijkertijd nam de EU het initiatief voor grootschaligere discussies en werkte ze in dat verband o.a. strategieën uit, zoals de duurzame-ontwikkelingsstrategie, die in 2001 door de Europese Raad van Göteborg werd goedgekeurd en vóór eind 2005 moest worden herzien, wat helaas nog niet is gebeurd. Ook de thematische strategieën voor hergebruik, duurzaam gebruik van de natuurlijke hulpbronnen en stedelijke ontwikkeling kunnen hier worden genoemd, omdat daarin tevens het aspect energie aan bod komt.

2.1.3 Kyoto

Het Kyoto-protocol trad in werking nadat Rusland het had geratificeerd. De Verenigde Staten hebben dat nog altijd niet gedaan, maar geven wel veel geld uit aan onderzoek naar manieren om de uitstoot van CO₂ te beperken.

De Commissie publiceerde in het licht van Kyoto een mededeling met de titel „Naar de zege in de strijd tegen de wereldwijde klimaatverandering”. De Europese Raad heeft dit voorjaar opnieuw verklaard bereid te zijn de internationale onderhandelingen een nieuwe impuls te geven.

2.1.4 Ontwikkeling van hernieuwbare energiebronnen

Ten behoeve van de verdere ontwikkeling van hernieuwbare energiebronnen zijn beleidsmaatregelen genomen en doelstellingen geformuleerd, vooral voor het gebruik van windenergie, maar meer in het algemeen voor alle milieuvriendelijke energietechnieken.

Feit blijft dat de vraag naar energie alsmaar toeneemt en dat de EU voor zijn energiebronnen ook in de toekomst sterk afhankelijk zal zijn van anderen. Dit zou zeer nadelige gevolgen kunnen hebben voor de toch al haperende Europese economie in een wereld waar de vraag naar energie zeer snel stijgt, vooral vanwege de groei van opkomende economieën als China, India en Brazilië.

Discussie over en uitwerking van een Europees beleid inzake energie-efficiëntie is dus geen overbodige luxe, maar een absolute noodzaak met het oog op:

- duurzame ontwikkeling;
- economische groei;
- politieke onafhankelijkheid.

Dit advies van het EESC is daarom opgebouwd rondom het uitgangspunt 'energie-efficiëntie: noodzakelijk vanuit het oogpunt van duurzame ontwikkeling, concurrentievermogen en economische onafhankelijkheid'. Dit ligt in het verlengde van het desbetreffende groenboek van de Commissie.

3. Groenboek over energie-efficiëntie

3.1 De Commissie heeft op 22 juni 2005 een groenboek over energie-efficiëntie gepubliceerd met als titel „Meer doen

met minder”. Die publicatie kwam na de start van parlementaire discussies over het voorstel voor een richtlijn betreffende energie-efficiëntie bij het eindgebruik en energiediensten, en nadat het EESC was gevraagd om een verkennend advies over energie-efficiëntie op te stellen. Die volgorde lijkt onlogisch, aangezien groenboeken in het algemeen eerder worden uitgebracht dan wetgevingsvoorstellen, maar het groenboek over energie-efficiëntie bestrijkt een veel ruimer terrein dan het richtlijnvoorstel. Dit verkennend advies kan worden gezien als een bijdrage van het EESC aan de raadpleging van alle betrokkenen door de Commissie.

3.2 De Commissie begint met de constatering dat ondanks het debat over een rationeler gebruik van energie de vraag naar energie alsmaar toeneemt. Ze acht het daarom geboden „haar programma ter bevordering van efficiënt energiegebruik op alle niveaus van de Europese samenleving nieuw leven in te blazen”. Verder denkt ze dat de EU minstens 20 % op haar energiegebruik zou kunnen besparen. Het EESC is ingenomen met de ambitieuze doelstellingen van de Commissie en het Europees Parlement en met hun streven naar een meer gediversifieerde energievoorziening. Het denkt dat daar een groot meezuigend effect vanuit zal gaan, dat ook nog eens, dankzij de ontwikkeling van nieuwe technologieën, meer werkgelegenheid zal opleveren. Gezien de moordende internationale concurrentie moet er echter wel op worden gelet dat nieuw energiebeleid niet leidt tot hogere energie- en dus productiekosten. Zo vormen de emissiecertificaten voor CO₂ een niet te verwaarlozen uitgavenpost voor industrietakken met een zeer hoog energiegebruik (bijv. de cementindustrie), en daarom kunnen ze aanleiding zijn voor bedrijfsverplaatsingen. De sociaal-economische consequenties van geplande of reeds genomen maatregelen mogen dus niet uit het oog worden verloren.

3.3 In lijn met de opzet van de meeste groenboeken, stelt de Commissie om de raadpleging te structureren in dit groenboek de betrokkenen 25 vragen over de „geschetste opties”. Ze beschrijft mogelijke acties op communautair, nationaal, regionaal en lokaal niveau en in het kader van internationale samenwerking, somt de beleidsmaatregelen op die daarvoor nodig zijn, noemt de betrokken sectoren en geeft daarbij concrete voorbeelden.

3.4 Verrassend genoeg wordt aan sommige wel degelijk belangrijke onderwerpen voorbijgegaan. Bijvoorbeeld aan straatverlichting en openbare verlichting in het algemeen; aan het maken van nieuwe producten uit gerecyclede stoffen, waarmee soms veel energie kan worden bespaard (metaal, aluminium enz.); en aan het winnen van biogassen op stortplaatsen.

3.5 Doel van het groenboek is de vinger te leggen „op de knelpunten die verhinderen dat [...] kosteneffectieve besparingen worden gerealiseerd, zoals een gebrek aan adequate stimulansen, informatie en financieringsmogelijkheden”. Maatregelen die na aftrek van de noodzakelijke investeringen leiden tot nettobesparingen, dienen te worden bevorderd. De Commissie verwacht dat op de gestelde vragen wordt geantwoord met aanbevelingen en voorbeelden die aansluiten op de beoogde doelstelling. In 2006 zou als vervolg op het groenboek een actieplan moeten worden uitgewerkt.

3.6 De Commissie is in het algemeen tamelijk optimistisch: ze denkt dat door een rigoureuze handhaving van alle na 2001 genomen maatregelen (bijv. de richtlijnen met betrekking tot de energieprestaties van gebouwen en warmtekrachtkoppeling) in combinatie met nieuwe maatregelen een energiebesparing van gemiddeld 1,5 % per jaar moet kunnen worden gerealiseerd, zodat het energieverbruik van 1990 weer kan worden bereikt.

4. Energie-efficiëntie: noodzakelijk vanuit het oogpunt van duurzame ontwikkeling, concurrentievermogen en economische onafhankelijkheid

4.1 De energieketen loopt van de energieproducenten via de energietransporteurs en -distributeurs naar de energiegebruikers. Het is dus belangrijk in alle stadia van deze keten (dus van aanbod tot en met vraag) actie te ondernemen. Waarschijnlijk levert dat aan het begin en het eind daarvan — dus bij producenten en gebruikers — het meeste resultaat op.

4.2 Energieproducenten kiezen regelmatig voor nieuwe energiebesparende technieken.

4.2.1 Een voorbeeld daarvan is warmtekrachtkoppeling, waarbij gebruik wordt gemaakt van energie die anders verloren zou gaan. Dankzij nieuwe technologieën kunnen dus alternatieve energiebronnen worden geëxploiteerd. Zo worden op sommige plaatsen installaties voor warmtekrachtkoppeling gevoed met mijngas (bijv. in Freyming Merlebach in Lotharingen). Ook de warmte van hoogovens kan worden hergebruikt (dit gebeurt momenteel in het Italiaanse Brescia).

In Noord-Europa is een aantal warmtekrachtkoppelinginstallaties overgeschakeld op hout, wat heeft geleid tot het ontstaan van een plaatselijke houtindustrie.

Het rendement van dit soort installaties moet worden verbeterd door onderzoek te doen naar mogelijke oplossingen voor problemen als dichtslibbing van de installaties en abnormale verbranding.

4.2.2 Als het biogas dat vrijkomt op stortplaatsen wordt opgevangen en gebruikt, wordt energie benut die vroeger verloren ging en wordt tegelijkertijd de uitstoot van broeikasgassen verminderd. Voor de toepassing van dit soort innoverende technieken is het nodig dat de desbetreffende installaties zich dichtbij de energiegebruikers bevinden, waardoor tevens energieverlies vanwege transport wordt voorkomen of tot een minimum beperkt.

4.2.3 Voor de productie van elektriciteit wordt steeds efficiënter gebruik gemaakt van bijvoorbeeld windkracht en zonne-energie. Ook van alle soorten grote klassieke energiecentrales en de nieuwe generatie kerncentrales wordt verwacht dat zij veel efficiënter elektriciteit kunnen opwekken.

4.3 Energiegebruikers kunnen continu kiezen voor nieuwe energiebesparende technieken. De stijgende energieprijzen, die steeds zwaarder wegen voor de eindgebruiker/klant, nopen de industrie namelijk tot technologische innovaties.

4.3.1 In de automobiellindustrie wordt er vooral geïnnoveerd en vooruitgang geboekt op het vlak van motoren, brandstoffen (kwaliteit en rendement) en banden. In de afgelopen tien jaar zijn auto's steeds energiezuiniger geworden, maar daar staat wel tegenover dat het aantal motorvoertuigen fors is gegroeid. Het gebruik van biobrandstoffen wordt gestimuleerd door fiscale prikkels, zoals lagere accijnzen voor dit soort brandstoffen dan voor benzine en diesel. (2)

De automobiellindustrie heeft zich er in een vrijwillige overeenkomst met de EU toe verbonden om auto's in 2008 slechts 140 gram CO₂ per kilometer te laten uitstoten. Het Europees Parlement en de Raad van ministers zouden graag zien dat de ACEA zich verplicht tot een doelstelling van 120 gr/km voor 2010. Hoe het ook zij, als de sector zich aan de overeenkomst houdt, zou dat betekenen dat auto's die in 2008/2009 op de markt worden gebracht, 25 % minder brandstof gebruiken dan auto's uit 1998.

4.3.2 Lokale overheden overall in Europa proberen de kwaliteit van het openbaar vervoer te verbeteren teneinde het auto-gebruik terug te dringen. In Frankrijk bijvoorbeeld moet iedere gemeente een vervoersplan uitwerken en laten goedkeuren. Elders worden meer dwingende maatregelen genomen, zoals tolheffing in steden (bijv. in Londen).

4.3.3 Het gebruik van vervoerswijzen die niet „in de lift zitten” moet worden aangemoedigd, zoals vrachtovervoer per spoor, waarvan het marktaandeel maar blijft slinken (-7 %), en per binnenvaartschip. Al is het wel zo dat deze twee voor energie-efficiëntie belangrijke vervoerswijzen, ondanks alle mooie woorden, moeite hebben om zich verder te ontwikkelen, met name omdat de infrastructuur tekortschiet en de kosten voor de aanleg of modernisering daarvan erg hoog zijn (bijv. het opknappen van het Rijn-Rhône-kanaal of de aanleg van de Alpenspoorlijn). Bovendien stuit de aanleg van dit soort infrastructuur vaak, terecht of onterecht, op verzet van milieugroeperingen.

4.3.4 Ook ten aanzien van straatverlichting wordt er geïnnoveerd om energie te besparen. Zo kan dankzij geautomatiseerde procesbesturing het functioneren van de netwerken meteen worden gecontroleerd, de elektrische spanning worden geregeld en de lichtsterkte worden aangepast aan de werkelijke behoefte. Dit alles betekent minder energiekosten voor de belastingbetaler.

Lampen in lantaarnpalen die nog functioneren volgens verouderde technologie (bijv. m.b.v. kwikdamp) worden vaak vervangen door minder krachtige en goedkopere natriumlampen. Het gebruik van witte, energiezuinige dioden en zonne-energie is in opkomst. Daarnaast veroveren energiezuinige gloeilampen voor privégebruik geleidelijk een steeds groter deel van de markt, wat een energiebesparing oplevert. Sommige elektriciteitsleveranciers geven hun klanten aankoopbonnen voor energiezuinige lampen (bijv. in Italië).

(2) Richtlijn 2003/96/EG, PB L 283 van 31 oktober 2003, communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit.

4.3.5 De inwerkingtreding van de richtlijn betreffende de energieprestatie van gebouwen moet haar vruchten gaan afwerpen. In ieder geval is dankzij de isolatienormen en betere beglazing veel vooruitgang geboekt in de nieuwbouw.

4.3.6 Veel grote industriële sectoren, zoals de automobielin-dustrie, hebben zich er vrijwillig toe verbonden hun producten energie-efficiënter te maken. Voor die producten gelden bovendien de Europese etiketteringsregels. In de industrie wordt steeds meer gebruik gemaakt van warmtekrachtkoppeling-sinstallaties. Sommige industrietakken met een zeer hoog energiegebruik (bijv. de aluminiumindustrie) besparen aanzienlijke hoeveelheden energie door producten te hergebruiken.

4.4 Bovenstaande voorbeelden laten zien dat in een wereld waar energie steeds duurder wordt, energie-efficiëntie voor economische actoren een natuurlijk en rendabel streven is geworden. Op grond daarvan kan worden geconcludeerd dat vrijwillige maatregelen op middellange en lange termijn even efficiënt zijn als regelgeving.

5. De vragen uit het groenboek

5.1 *Vraag 1: Hoe kunnen de Europese investeringen in energie-efficiëntietechnologie meer worden gestimuleerd?*

Het EESC denkt dat dat kan gebeuren door maatregelen te nemen waar fiscale prikkels vanuit gaan. Daarnaast kunnen speciale eenheden de energie-efficiëntie van continu draaiende installaties opvoeren.

Er bestaan echter ook vrijwillige, niet-fiscale maatregelen waarmee resultaten kunnen worden geboekt, zoals trofeeën voor energiebesparing, verspreiding van de beste technologieën, campagnes binnen bedrijven voor het aanleren van simpele dagelijkse gewoonten (zoals automatisch uitdoen van verlichting en inschakeling van een slaapstand voor elektrische en elektronische apparatuur) en voorlichtingscampagnes voor het grote publiek. In dezelfde trant sporen energieleveranciers consumenten en hun klanten aan om op verantwoorde wijze energie te gebruiken, bijvoorbeeld door spaarlampen aan te schaffen. Meer in het algemeen gaat het hier om een individuele en maatschappelijke verantwoordelijkheid. Een Indiaans spreekwoord luidt terecht: „Wij zullen onze wereld weer aan onze kinderen nalaten”. Het gaat niet aan om op onverantwoorde wijze met energie om te springen zonder aan de toekomstige generaties te denken.

Het gebruik van middelen voor de ondersteuning van onderzoek kan ongetwijfeld tot meer partnerschappen tussen publieke en particuliere onderzoekscentra leiden.

5.2 *Vraag 2: Relevantie van het systeem van emissiequota voor energie-efficiëntie*

Dit systeem kan eventueel worden benut voor de ontwikkeling van projecten in de woning- en de vervoerssector, waarvan bekend is dat ze veel energie gebruiken. Een aantal landen kent

daarnaast reeds energiebesparingscertificaten, die energieproducenten verplichten energiebesparende maatregelen te nemen en dus indirect leiden tot een vermindering van de CO₂-uitstoot. Als concrete maatregelen uitblijven, worden de energieproducenten belast (in Frankrijk met 2 eurocent per kWh), wat hen ertoe aanzet met initiatieven te komen om hun klanten zuiniger met energie te laten omgaan.

Er moet op worden gelet dat als de energiekosten ten gevolge van het systeem van emissiequota stijgen, dit geen negatieve sociaal-economische consequenties heeft (zoals bedrijfsverplaatsingen naar derde landen). Niettemin moet zo'n stijging van de energiekosten worden beoordeeld in het licht van een mogelijke grote energiecrisis in de toekomst. Als nu meer moet worden betaald kan dat later immers voordelen opleveren. Volgens dezelfde gedachtegang moeten de verschillende systemen voor emissie- en energiebesparingscertificaten worden beoordeeld op de stimulans die ervan uitgaat om in schone en energiezuinige technologieën te investeren.

Het is jammer dat in de plannen voor de toekenning van emissiecertificaten voor CO₂ energiecentrales die reeds in schone en energiezuinige technologieën hebben geïnvesteerd, niet worden beoordeeld ten opzichte van centrales die dat hebben nagelaten.

Voorts zou warmtekrachtkoppeling, waarvan de EU de toepassing wil stimuleren, beter in deze plannen moeten worden geïntegreerd.

5.3 *Vraag 3: Nut van het jaarlijks door de lidstaten laten opstellen van energie-efficiëntieplannen en van de onderlinge vergelijking van die plannen*

Als de lidstaten dit soort plannen zouden moeten opstellen, zouden die gelijke tred moeten houden met de investeringscycli. Investeringsplannen worden in de praktijk namelijk over meerdere jaren uitgesmeerd. In eventuele energie-efficiëntieplannen zou dus met de tijd die nodig is om investeringen te doen, rekening moeten worden gehouden.

In deze plannen zouden alleen maar doelstellingen kunnen worden vastgesteld. Onderlinge vergelijking ervan zou echter nuttig kunnen zijn om bekendheid te geven aan goede en efficiënte praktijkvoorbeelden.

5.4 *Vraag 4: Nut van fiscale maatregelen*

Fiscale maatregelen kunnen doeltreffend zijn, mits goed gekozen en doelgericht. Het mag echter duidelijk zijn dat de invoering van dergelijke maatregelen gevoelig ligt en in de eerste plaats een nationale bevoegdheid is — het subsidiariteitsbeginsel en het beginsel van vrij bestuur voor decentrale overheden moeten worden gerespecteerd. Om BTW-tarieven te wijzigen is in de Raad unanimité vereist.

Het stelsmatig gebruik van ecokeurmerken daarentegen is eenvoudiger en kan eveneens doeltreffend zijn.

5.5 *Vraag 5: Ontwikkeling van regels inzake staatssteun die een gunstig effect op het milieu hebben door milieu-innovatie en productiviteitsverhoging te stimuleren*

Hiervoor komen de sectoren in aanmerking die het hoogste energiegebruik kennen: de woning- en vervoerssector. Er moet echter op worden gelet dat eventuele staatssteun niet tot concurrentievervalsing leidt.

5.6 *Vraag 6: Voorbeeldfunctie van overheden*

Het EESC vindt dat het gebruik van energie-efficiëntiecriteria in aanbestedingen voor overheidsopdrachten moet worden aangehouden en energie-efficiëntieaudits in overheidsgebouwen moeten worden gestimuleerd. Wellicht is het nodig de kwalificatie 'meest energiezuinige bod' in te voeren.

In ieder geval zouden de in overheidsgebouwen opgedane ervaringen moeten worden geëvalueerd teneinde te beoordelen of genomen maatregelen kosteneffectief waren.

5.7 *Vraag 7: Relevantie van specifiek voor energie-efficiëntie bestemde middelen*

Specifiek voor energie-efficiëntie bestemde middelen zouden een belangrijk instrument kunnen vormen ter bevordering van een efficiënter energiegebruik en om meer energie te besparen. Ze zouden private investeringen vergemakkelijken en energiebedrijven de mogelijkheid verschaffen om hun klanten energiebesparingsopties te bieden, de ontwikkeling van efficiënte energiediensten bespoedigen en een stimulans zijn om te innoveren (O&O) en energiezuinige producten snel op de markt te brengen. Dit soort middelen zijn dus een nuttige aanvulling op de handel in emissierechten.

Overwogen zou moeten worden om in het cohesiefonds en het fonds voor regionale ontwikkeling consequenter plaats in te ruimen voor energie-efficiëntie.

Wel staat vast dat de EU dringend meer middelen voor onderzoek en ontwikkeling moet uittrekken, naar het voorbeeld van de VS, die voor energietechnologie budgettair diep in de buidel tasten.

5.8 *Vraag 8: Energie-efficiëntie van gebouwen*

De vastgoedsector is van strategisch belang en in gebouwen kunnen aanzienlijke energiebesparingen worden gerealiseerd, maar eigenaars (verhuurders of bewoners) mogen niet worden opgepadeld met onevenredig hoge kosten ten opzichte van hun inkomsten en ook niet met te veel of te complexe administratieve procedures. Er moet dan ook in de gaten worden gehouden of de lidstaten niet met zodanig ingewikkelde regelgeving komen dat de naleving daarvan zeer lastig te controleren is en sommige ondernemingen die niet zullen opvolgen, terwijl andere zich inspinnen dat wel te doen, met concurrentievervalsingen tot gevolg. In de bouwsector telt de algemene energie-efficiëntie, maar overheidsinstanties treden individueel op.

Bouwprojecten moeten dus gestructureerd worden gecoördineerd. In de praktijk zal de architect met hulp van deskundigen moeten toezien op de naleving van de energienormen. Vanwege de complexiteit van bouwprojecten is dus eenvoudige en heldere regelgeving nodig.

De toepassing van de richtlijn inzake de energie-efficiëntie van gebouwen uit 2001 moet eerst worden geëvalueerd voordat mag worden gesproken over een eventuele uitbreiding van de reikwijdte daarvan, met name een eventuele daling van de drempel van 1 000 m². Hier kan ook worden vermeld dat de vijfjaarlijkse herziening van de regels voor warmte-isolatie in de praktijk betekent dat de termijn voor de uitvoering van die regels erg kort is voor een sector met veel kleine bedrijven. Een implementatietermijn van zeven jaar zou zonder twijfel realistischer zijn en de betrokkenen echt de tijd geven om de regels na te leven zonder dat ze alweer nieuwe regels moeten toepassen als de vorige nog maar nauwelijks van kracht zijn geworden.

Voorts zou een overzicht van de door de lidstaten genomen maatregelen en uitwisseling van goede praktijkvoorbeelden nuttig zijn.

5.9 *Vraag 9: Mogelijkheden om eigenaars te stimuleren de energie-efficiëntie van hun panden te verbeteren*

Zonder twijfel moet hier de voorkeur worden gegeven aan fiscale prikkels, bijvoorbeeld door een korting op de onroerend-goedbelasting al naar gelang de hoogte van de investeringen in energie-efficiëntie. Dit soort maatregelen moeten in ieder geval op nationaal niveau worden genomen.

Het zou hoe dan ook erg nuttig zijn als er een markt voor energiediensten zou ontstaan, zoals nu reeds het geval is in een aantal lidstaten in met name Noord-Europa en in Frankrijk.

5.10 *Vraag 10: Verbetering van de prestaties van huishoudelijke apparaten*

Hiervoor zou gebruik moeten worden gemaakt van de ervaringen die met het geïntegreerd productbeleid zijn opgedaan:

- combineren van dit streven met de invoering van de richtlijn inzake het ecologisch ontwerp van huishoudelijke apparaten;
- de balans opmaken van de vrijwillige overeenkomsten die het bedrijfsleven is aangegaan.

Het gebruik van het EU-energielabel is voor bepaalde huishoudelijke apparaten verplicht (koelkasten, diepvriezers, wasmachines, vaatwassers en gloeilampen), maar dat aantal zou kunnen worden uitgebreid (bijv. met elektro-ovens en magnetrons). Het energielabel zou ook verplicht kunnen worden gesteld voor andere huishoudelijke toestellen die veel energie gebruiken, zoals verwarmings- en airconditioningsapparatuur (bijv. gasboilers, circulatiepompen en split-unit airconditioners).

5.11 *Vraag 11: Verbetering van de energie-efficiëntie van motorvoertuigen*

Het wachten is op de uitkomsten van de vrijwillige afspraken van de ACEA met de Commissie.

In ieder geval innoveert de automobiellindustrie continu en steeds meer op het vlak van de energie-efficiëntie van voertuigen en hun motoren, waardoor die steeds minder energie gebruiken.

Blijft over de kwestie van het oudere wagenpark, die ook een sociaal aspect kent. Toch zal het zowel uit het oogpunt van energie-efficiëntie als van veiligheid nodig zijn mensen ertoe te bewegen een nieuwere auto te kopen. Daartoe kunnen wellicht specifieke financiële maatregelen worden overwogen om bestuurders met lage inkomens niet extra zwaar te belasten.

Voorts worden de verschillende vervoerswijzen zeer verschillend belast, wat voor sommige vervoerswijzen derhalve erg nadelig uitpakt. Het EESC heeft hier in zijn advies over duurzaam vervoer al op gewezen.

5.12 *Vraag 12: Voorlichtingscampagnes*

Willen voorlichtingscampagnes effectief zijn, dan moet bij campagnes die zich richten op huishoudens de voorkeur worden gegeven aan nationale of regionale en niet aan Europese campagnes. Specifieke voorlichting aan kinderen is nuttig om hen al op jonge leeftijd gewoonten bij te brengen om energie te besparen (bijv. het licht uitdoen als je een kamer verlaat). Dankzij goede voorlichting kan consumenten tevens de kennis worden aangereikt waarmee zij kunnen kiezen voor het voor hen vanuit energieoogpunt meest geschikte huishoudelijke apparaat.

Omdat er al nationale voorlichtingscampagnes zijn geweest, kunnen er ervaringen worden uitgewisseld.

5.13 *Vraag 13: Energie-efficiëntie van elektriciteitstransmissie en -distributie, bevordering van warmtekrachtkoppeling*

Bij de productie van elektriciteit heeft men te maken met verliezen op het moment van omzetting (+/- 30 %) en bij transport (+/- 10 %). De elektriciteit die verloren gaat tijdens het transport ervan kan worden verminderd door de transportafstand te verkleinen.

Besparingen kunnen ook worden gerealiseerd door een beter beheer van de vraag, met name van de grootverbruikers. Daarom is het wenselijk dat zij met de elektriciteitsproducenten afspraken maken, zodat die laatste beter grip krijgen op de vraag naar elektriciteit.

De openstelling van de elektriciteitsmarkt zou door de concurrentie tussen distributeurs tot meer energie-efficiëntie moeten leiden, maar het is nu nog te vroeg om conclusies te trekken.

Er zou een nauwkeurige omschrijving moeten komen van de elektriciteit die via warmtekrachtkoppeling wordt opgewekt. Daarnaast lijken de in de richtlijn inzake warmtekrachtkoppeling genoemde parameters moeilijk te realiseren, mede doordat de lidstaten ze verschillend interpreteren.

5.14 *Vragen 14 en 15: Rol van energieleveranciers bij de levering van een energiedienst en invoering van witte certificaten*

De vraag kan worden gesteld of het wel in het belang van de energieproducent/-leverancier is om zijn klanten aan te moedigen energie te besparen. Om die reden hebben sommige lidstaten zgn. energiebesparingscertificaten geïntroduceerd.

Vermindering van het energiegebruik kan alleen worden gerealiseerd als daarbij alle deelnemers aan de energieketen worden betrokken. Vrijwillige gedragscodes kunnen in dit verband nuttig zijn.

Het is zonder meer nodig de begrippen „efficiënte energiedienst” en „energieprestatiecontract” beter te definiëren.

Het gebruik van witte certificaten zou eerst moeten worden geëvalueerd in de lidstaten die dergelijke certificaten reeds hebben geïntroduceerd, alvorens die eventueel in de hele EU in te voeren.

5.15 *Vraag 16: Stimuleren van de industrie om profijt te trekken van technologieën die een betere energie-efficiëntie opleveren*

Er moet worden gekeken hoe doeltreffend de bestaande maatregelen zijn (bijv. handel in emissierechten en vrijwillige afspraken).

De voorkeur moet worden gegeven aan vrijwillige overeenkomsten boven dwingende maatregelen. Veel lidstaten hebben reeds maatregelen genomen waar die financieel-economisch rendabel zijn. Eventuele actie zou zich nu dus moeten richten op maatregelen waar nog ondersteuning voor nodig is, anders schiet die zijn doel voorbij.

5.16 *Vraag 17: Evenwicht tussen de verschillende vervoerswijzen en meer transport per spoor en binnenvaartschip*

Vervoer per spoor is vaak niet flexibel en biedt niet genoeg alternatieven. Het waterwegennet is nog onvoldoende ontwikkeld en bevat nog te veel knelpunten. Er moet meer worden geïnvesteerd in de interoperabiliteit van de verschillende vervoerswijzen, externe kosten moeten worden doorberekend en vervoerswijzen waarmee een grotere energie-efficiëntie kan worden gerealiseerd, moeten worden benut. Invoering van gereuleerde concurrentie (wat een mogelijkheid is) zou beter passen bij de kenmerken van de sector dan echte en dus harde concurrentie, en zou ook een stimulans voor de sector betekenen.

5.17 *Vraag 18: Financiering van de infrastructuur van het trans-Europese vervoersnet* ⁽⁶⁾

Op sommige grote trans-Europese netwerken wordt al sinds jaar en dag gewacht. De gereedkoming daarvan heeft vaak vertraging opgelopen ten gevolge van de belabberde financiële situatie van veel Europese overheden. Volgens het EESC zou EU-geld prioritair moeten worden gestoken in de uitbreiding van de infrastructuur voor vervoerswijzen die zeer energie-efficiënt zijn gebleken.

Daarnaast moeten publiek-private partnerschappen worden aangemoedigd.

⁽⁶⁾ PB C 108 van 30.4.2004.

5.18 *Vraag 19: Normen of wettelijke maatregelen voor de vervoerssector?*

Prioriteit moet worden gegeven aan technologische innovaties en normen die door bedrijfsleven en overheid gezamenlijk worden opgesteld.

5.19 *Vraag 20: Verplichting voor overheden om energiezuinige voertuigen aan te schaffen*

Een dergelijke verplichting druist in tegen het beginsel van vrij bestuur voor decentrale overheden en het subsidiariteitsbeginsel. Toch schaffen veel overheden al energiezuinige voertuigen aan. Via de regels voor aanbestedingen kan die ontwikkeling verder worden gestimuleerd.

Afgezien daarvan wordt met het voorstel voor een richtlijn ter bevordering van schone voertuigen voor het wegvervoer (COM(2005) 634) beoogd de verkoop van energiezuinige voertuigen te stimuleren door overheden te verplichten in hun aanbestedingen een quota voor schone voertuigen op te nemen.

5.20 *Vraag 21: Doorberekening van de kosten van de vervoersinfrastructuur en externe kosten (van vervuiling, ongevallen enz.)*

Het EESC heeft zich meerdere malen positief over de doorberekening van externe kosten uitgelaten en de Commissie verzocht in dit verband met een beleidsplan te komen. De maatregelen die een aantal lidstaten tot nu toe met het oog op een dergelijke doorberekening heeft genomen, zouden dan ook moeten worden geëvalueerd om de doeltreffendheid ervan goed te kunnen beoordelen.

5.21 *Vraag 22: Door energie-efficiëntiebedrijven gerunde financieringsregelingen voor projecten ter verbetering van de energie-efficiëntie*

Als dergelijke regelingen succesvol zijn, moet er in de hele EU bekendheid en ondersteuning aan worden gegeven.

5.22 *Vraag 23: Energie-efficiëntie in de betrekkingen met derde landen*

Door de stijgende energieprijzen wint energie-efficiëntie aan belang. De internationale financiële instellingen zouden in hun technische en financiële bijstand met dit gegeven rekening moeten houden.

5.23 *Vraag 24: Gebruik van Europese knowhow in ontwikkelingslanden*

De bestaande maatregelen (CDM, JI (?)) moeten eenvoudiger en doeltreffender worden.

5.24 *Vraag 25: Mogelijkheid om binnen de WTO te onderhandelen over tarifaire voordelen voor energie-efficiënte producten*

Het lijkt niet erg waarschijnlijk dat de EU in staat zal zijn om binnen de WTO voor dergelijke voordelen genoeg steun te vinden, aangezien die kunnen worden beschouwd als nadelig voor producten uit ontwikkelingslanden.

Brussel, 14 februari 2006

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

(?) CDM = Clean Development Mechanism; JI = Joint Implementation

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een Europese procedure voor geringe vorderingen

(COM(2005) 87 final — 2005/0020 (COD))

(2006/C 88/14)

De Raad heeft op 4 april 2005 besloten, overeenkomstig artikel 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het bovengenoemde voorstel.

De gespecialiseerde afdeling Interne markt, productie en consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 23 januari 2006 goedgekeurd; rapporteur was de heer Pegado Liz.

Tijdens zijn 424e zitting van 14-15 februari 2006 (vergadering van 14 februari) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat met algemene stemmen werd goedgekeurd.

1. Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

1.1 Dit voorstel voor een verordening tot invoering van een Europese procedure voor geringe vorderingen ⁽¹⁾ is het vervolg op een aantal initiatieven die werden genomen met het oog op de geleidelijke totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, o.m. door het slechten van een aantal barrières en bevorderen van een soepeler afhandeling van burgerrechtelijke procedures op Europees niveau, conform het door de Raad van Justitie en Binnenlandse Zaken op 3 december 1998 aangenomen actieplan van de Raad en de Commissie ⁽²⁾.

1.2 Het Comité, dat zich al eerder heeft uitgesproken over de initiatieven van de Commissie en de Raad ter versterking van een echte Europese justitiële ruimte, verwelkomt en steunt het onderhavige voorstel en wijst op de aanpassing van de voorgestelde rechtsgrondslag in de zin dat deze niet alleen van toepassing is op grensoverschrijdende geschillen maar — optioneel — ook op interne geschillen, teneinde te garanderen dat alle partijen bij een conflict in alle lidstaten gelijke rechten hebben en toegang hebben tot een eerlijk en vlot proces.

1.3 Het Comité complimenteert de Commissie met de technisch-juridische aanpassing van het voorstel, zoals omschreven in de opmerkingen per artikel ⁽³⁾, met het evenwicht dat zij heeft gevonden tussen de verschillende belangen die in het geding zijn en met de onderbouwing in de vorm van een goed opgezet, terdege uitgewerkt en duidelijk opgesteld impactonderzoek ⁽⁴⁾.

1.4 Met de onderstaande algemene en bijzondere opmerkingen wil het Comité dit voorstel slechts beter tot zijn recht doen komen en enkele bepalingen verduidelijken, zodat de betreffende procedure een doeltreffend instrument wordt om het beoogde doel te verwezenlijken en de beste waarborgen biedt voor de eerbiediging van de rechten van de betrokken partijen.

1.5 Het Comité verzoekt de Commissie derhalve zijn aanbevelingen over te nemen en spoort de lidstaten ertoe aan het voorstel van de Commissie, met de daarin beoogde werkingsfeer en reikwijdte, goed te keuren.

2. Inleiding. Inhoud van het voorstel

2.1 Met dit voorstel wordt tegemoet gekomen aan één van de hoofddoelstellingen van het Groenboek van 20 december 2002 ⁽⁵⁾; het andere doel was de totstandbrenging van een Europese betalingsbevelprocedure, dat een jaar geleden het voorwerp was van een door de Commissie ingediend voorstel voor een verordening ⁽⁶⁾, waarover het Comité eveneens advies heeft uitgebracht ⁽⁷⁾.

2.2 In haar huidige ontwerpverordening tot invoering van een optionele gemeenschappelijke procedure voor geringe vorderingen voor de hele Europese Unie houdt de Commissie rekening met de opmerkingen en aanbevelingen die zowel het EP als het EESC ten aanzien van het groenboek hebben geformuleerd. Deze procedure is van toepassing op zowel grensoverschrijdende als interne geschillen.

2.3 Een dergelijk initiatief is noodzakelijk vanwege de verschillen in burgerlijk procesrecht tussen de lidstaten en vanwege de hoge kosten en, m.n. in het geval van grensoverschrijdende geschillen, slepende procedures die geringe vorderingen met zich meebrengen en die werkelijk niet in verhouding staan tot het gevorderde geldbedrag.

2.4 De Commissie wil de toepassing van de thans voorgestelde gemeenschappelijke procedure uitbreiden tot interne geschillen om de gelijke behandeling van alle rechtspersonen te waarborgen en de concurrentie tussen de marktdeelnemers niet te vervalsen. Zij volgt daarmee het advies van het EESC inzake het groenboek op, zonder hierbij de beginselen van evenredigheid en subsidiariteit uit het oog te verliezen.

2.5 Ook de nadruk op het facultatieve karakter van de thans voorgestelde procedure ligt in de lijn van het EESC-advies. De schuldeiser kan immers altijd nog kiezen voor een andere, nationale, procedure.

⁽¹⁾ COM(2005) 87 final van 15-3-2005.

⁽²⁾ PB C 19 van 23-1-1999.

⁽³⁾ Zie bijlage SEC (2005) 352 van 15 maart 2005.

⁽⁴⁾ Zie bijlage SEC (2005) 351 van 15 maart 2005.

⁽⁵⁾ COM(2002) 746 final van 20-12-2002; het Comité heeft hierover advies uitgebracht (rapporteur: de heer FÜRSTENWERTH (PB C 220 van 16-9-2003)).

⁽⁶⁾ COM(2004) 173 final van 19-3-2005.

⁽⁷⁾ PB C 221 van 8-9-2005.

2.6 Bij de formulering van de toekomstige mechanismen voor de beoogde procedure gaat de Commissie uit van de volgende grondbeginselen:

- a) de procedure moet zo eenvoudig mogelijk worden gehouden, o.m. door het gebruik van standaardformulieren;
- b) de procedure moet vlot verlopen, door met korte termijnen te werken;
- c) de procedure verloopt in principe schriftelijk, zonder mondelinge behandeling; wél kunnen, indien de rechter zulks noodzakelijk acht, terechtzittingen worden gehouden in de vorm van een audio-, video- of e-postconferentie;
- d) de naleving van het principe van hoor en wederhoor en de bewijsvoering moeten voldoende worden gegarandeerd;
- e) de rechter moet zeer nauwkeurig te werk gaan bij de beoordeling en het verkrijgen van bewijzen;
- f) de beslissing moet uitvoerbaar zijn bij voorraad, niettegenstaande eventueel beroep, en stroken met het nationale recht; de beslissing moet gegarandeerd worden erkend en uitgevoerd in elke lidstaat zonder een beroep te hoeven doen op het *exequatur* en zonder dat de erkenning ervan kan worden betwist;
- g) vertegenwoordiging door een advocaat is niet verplicht.

3. Achtergrond en vergelijkbare initiatieven

3.1 Verschillende instellingen, waaronder het Europees Parlement⁽⁸⁾ en het EESC⁽⁹⁾, hebben er al herhaaldelijk op gewezen dat uniformisering en vereenvoudiging van het burgerlijk procesrecht een vereiste is voor een snelle en efficiënte rechtspraak.

3.2 De Commissie is niet doof gebleven voor de uitingen van bezorgdheid in dit verband, die meestal afkomstig waren van het bedrijfsleven, gerechtelijke kringen en consumenten, en buigt zich al langer over de vraag welke koers te volgen. Met name de vooruitgang op het nog vrij onontgonnen terrein van consumentrecht is belangwekkend⁽¹⁰⁾.

⁽⁸⁾ Zie de resoluties van het EP A2-152/86 van 13-3-1987, A3-0212/94 van 22-4-1994 en A-0355/96 van 14-11-1996.

⁽⁹⁾ Advies-Ataíde Ferreira over het „Groenboek - De consument en zijn verhaalsmogelijkheden en de beslechting van consumentengeschillen in de interne markt” (PB C 295 van 22-10-1994) en advies-Ceballo Herrero over „De interne markt en consumentenbescherming: kansen en belemmeringen” (PB C 39 van 12-2-1996).

⁽¹⁰⁾ Zie in dit verband de volgende documenten:

- Memorandum van de Commissie over „De consument en zijn verhaalsmogelijkheden” en de „aanvullende mededeling” van respectievelijk 12-12-1984 [COM(84) 692] en 7-5-1987 [COM(87) 210];
- Mededeling van de Commissie over „Een nieuwe impuls voor het consumentenbeleid (COM(85) 314 final van 23-07-85)” in PB C 160 van 01-07-85;
- Actieplan van de Commissie van 14 februari 1996 (COM(96) 13 final);
- Mededeling van de Commissie „Naar meer doelmatigheid bij het verkrijgen en uitvoeren van rechterlijke beslissingen binnen de Europese Unie” (COM(97) 609 final van 22-12-97, PB C 33 van 31-01-1998);
- Groenboek - De consument en zijn verhaalsmogelijkheden en de beslechting van consumentengeschillen in de interne markt (COM(93) 576);
- Groenboek betreffende alternatieve wijzen van geschillenbeslechting op het gebied van het burgerlijk recht en het handelsrecht (COM(2002) 196 final van 19-04-02).

3.3 De eerste stap in de richting van een wetsvoorstel werd echter gezet met het Groenboek betreffende een Europese procedure inzake betalingsbevelen en maatregelen ter vereenvoudiging en bespoediging van de procesvoering over geringe vorderingen, waarin treffend wordt beschreven welke hoofdzaken in een toekomstige regelgeving terzake aan bod moeten komen⁽¹¹⁾.

3.4 Dit groenboek hoort echter thuis in een reeks buitengewoon belangrijke initiatieven die de laatste jaren zijn ontplooid op het gebied van civielrechtelijke samenwerking⁽¹²⁾.

⁽¹¹⁾ Dat zijn er tien, te weten: drempels, soorten geschillen, de procedure voor geringe vorderingen als optie of verplichting, formulieren voor het instellen van de vordering, vertegenwoordiging en bijstand, alternatieve wijze van geschillenbeslechting, bewijsverzekering, de inhoud van het vonnis en het tijds kader, de kosten en de mogelijkheid van hoger beroep.

⁽¹²⁾ De voornaamste initiatieven zijn:

- Aanbeveling van de Commissie van 12 mei 1995 over de betalingsstermijnen bij handelstransacties en de mededeling terzake van de Commissie, PB L 127 van 10-06-1995 en PB C 144 van 10-6-1995.
- Richtlijn 98/27/EG van 19-5-1998 betreffende het doen staken van inbreuken in het raam van de bescherming van de consumentenbelangen (PB L 166 van 11-6-1998, blz. 51).
- Richtlijn 2000/35/EG van 29 juni betreffende bestrijding van betalingsachterstand bij handelstransacties, PB L 200 van 8-8-2000.
- Verordening (EG) nr. 44/2001 van de Raad van 22 december 2000 betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (Brussel I), PB L 12 van 16-1-2001; advies-Malosse (PB C 117 van 26-4-2000).
- Verordening (EG) nr. 805/2004 van 21 april 2004 tot invoering van een Europese executoriale titel voor niet-betwiste schuldvorderingen, PB L 143 van 30.04.04. Advies-Ravoet (PB C 85 van 08-04-03).
- Verordening (EG) Nr. 1206/2001 van de Raad van 28 mei 2001 betreffende de samenwerking tussen de gerechten van de lidstaten op het gebied van bewijsverzekering in burgerlijke en handelszaken, PB L 174 van 27-06-01; advies-Hernández Bataller (PB C 139 van 11-05-01).
- Ontwerpprogramma van maatregelen voor de uitvoering van het beginsel van wederzijdse erkenning van beslissingen in burgerlijke en handelszaken, PB C 12 van 15-01-01.
- Verordening (EG) nr. 1346/2000 van de Raad van 29 mei 2000 betreffende insolventieprocedures PB L 160 van 30-06-00; advies -Ravoet (PB C 75 van 15-03-00).
- Verordening (EG) nr. 1347/2000 van de Raad van 29 mei 2000 betreffende de bevoegdheid en de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen in huwelijkszaken en inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid voor gemeenschappelijke kinderen. Idem. Advies -Braghin (PB C 368 van 20-12-99).
- Verordening (EG) nr. 1348/2000 van de Raad van 29 mei 2000 inzake de betekening en de kennisgeving in de lidstaten van gerechtelijke en buitengerechtelijke stukken in burgerlijke of in handelszaken; Idem. Advies -Hernández Bataller (PB C 368 van 20-12-99).
- Beschikking van de Raad van 28 mei 2001 betreffende de oprichting van een Europees justitieel netwerk in burgerlijke en handelszaken, PB L 174 van 27-06-2001; advies -Retteau (PB C 139 van 11-05-01).
- Mededeling van de Commissie betreffende een nieuw rechtskader voor betalingen in de interne markt (COM(2003) 718 def. van 02-12-03); advies-RAVOET (PB C 302 van 07-12-04).

3.5 Met name Verordening EG/805/2004 van 21 april 2004 tot invoering van een Europese executoriale titel voor niet-betwiste schuldvorderingen⁽¹³⁾, alsook het voorstel van de Commissie voor een verordening tot invoering van een Europese betalingsbevelprocedure verdienen bijzondere aandacht. Deze verordeningen kunnen bovendien niet los worden gezien van het huidige Commissievoorstel, aangezien het om twee zijden van eenzelfde medaille gaat, nl. de noodzaak om het burgerrecht snel en efficiënt te kunnen toepassen in een gemeenschappelijke justitiële ruimte.

4. Wetgevingsinstrument en rechtsgrondslag

4.1 Zoals meestal bij initiatieven op dit gebied kiest de Commissie ook dit keer voor een verordening, en baseert zij haar voorstel op de artikelen 61, sub c), en 65 van het Verdrag.

4.2 Het EESC staat vierkant achter het voorstel van de Commissie. Het had in zijn adviezen over het Groenboek inzake de Europese betalingsbevelprocedure immers al openlijk gepleit voor een verordening.

4.3 Ook gaat het volmondig akkoord met de gekozen rechtsgrondslag, waaruit blijkt dat de Commissie de rechtsbepalingen in kwestie niet strikt formalistisch interpreteert, hetgeen ook de enig mogelijke benadering is wil men het doel van een gemeenschappelijke justitiële ruimte in de EU bereiken. De Commissie verdient vooral een compliment voor de samenhangende, technisch perfecte en juridisch correcte wijze waarop zij de behoefte aan gemeenschappelijke maatregelen, waarbij niettemin de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid in acht worden genomen, motiveert.

4.4 Het Comité wil hier ook nogmaals beklemtonen dat een initiatief als dit, met deze reikwijdte, en met al het werk dat ermee gepaard gaat, alleen op zijn plaats is als het ook van toepassing is op interne geschillen, zij het optioneel. Als deze procedure wordt beperkt tot grensoverschrijdende geschillen, kan het belang en zelfs ook de noodzaak ervan in twijfel worden getrokken⁽¹⁴⁾.

5. Algemene opmerkingen

5.1 Het Comité is ingenomen met dit voorstel voor een verordening, waarin zijn opmerkingen bij het Groenboek betreffende een Europese procedure inzake betalingsbevelen en maatregelen ter vereenvoudiging en bespoediging van de procesvoering over geringe vorderingen (COM(2002) 746 final) in grote lijnen zijn overgenomen.

5.2 „Een Europese procedure voor geringe vorderingen (zogenoemde kleine of bagatelzaken) moet vooral snel zijn, maar daarbij mogen de grondrechten van partijen niet in gevaar worden gebracht”, aldus het Comité in zijn advies over het Groenboek.

⁽¹³⁾ COM(2002) 159 final, PB C 203 van 27.08.02; advies-Ravoet (PB C 85 van 08-04-03).

⁽¹⁴⁾ Uit de effectbeoordelingsstudie blijkt immers duidelijk dat het aantal geringe vorderingen met een uitsluitend grensoverschrijdend karakter relatief beperkt is en dat waarschijnlijk ook zal blijven.

5.3 Hoewel het huidige voorstel hier en daar kan worden verbeterd, is de Commissie er wel in geslaagd deze vereisten, te weten een snelle geschillenbeslechting, een aanvaardbaar kostenplaatje en garantie van het recht op verdediging, met elkaar in evenwicht te brengen.

5.4 Het is echter van essentieel belang — en daar wil het Comité speciaal de aandacht op vestigen — dat ook de burgers, en niet alleen de beroepskringen, via systematische voorlichting op de hoogte worden gebracht van de nieuwe regeling, wil deze volledig tot zijn recht komen en een eerlijke, snelle en minder dure geschillenbeslechting bewerkstelligen. In deze voorlichting moeten niet alleen de voordelen maar ook de beperkingen van deze procedure ten opzichte van de gewone, traditionele, procedures worden belicht (kosten, bewijsvoering, beroep, bijstand van een advocaat, vertegenwoordiging door derden, termijnen, enz.).

5.5 Daar komt nog bij dat het succes van deze procedure in het geval van grensoverschrijdende geschillenbeslechting o.m. afhankelijk is van de vraag of zij de kwestie „taaldiversiteit” oplost en voor een juist begrip van de bepalingen van de procedure door betrokken partijen (rechtbanken, beroepskringen, procesvoerende partijen) zorgt. Het is dan ook noodzakelijk dat de formulieren begrijpelijk zijn voor iedereen.

5.6 Het Comité heeft zich al herhaaldelijk over dit onderwerp uitgesproken en wil nogmaals beklemtonen dat het fervent voorstander is van de ontwikkeling en verdere uitwerking van alternatieve wijzen van geschillenbeslechting waarbij gemeenschappelijke, in onderling overleg tot stand gekomen, duidelijke en strenge regels en principes worden gehanteerd. Dat zou in de toelichting bij het voorstel kunnen worden vermeld.

6. Bijzondere opmerkingen

6.1 Art. 2 — Werkingssfeer

6.1.1 Het Comité is van mening dat, gezien de huidige prijzen van goederen en diensten, het beoogde plafond van 2 000 euro in een groot aantal gevallen ontoereikend is. Zeker wanneer men bedenkt dat er ook beroep mogelijk is (artt. 13, 15 en 16), zou deze waarde volgens het Comité minstens 5 000 euro moeten bedragen. Vanuit puur economisch oogpunt, en gezien de verwachte kosten op grond van de „Extended Impact Assessment”, zou een hoger plafond bijdragen tot een meer dan evenredig grote daling van de betreffende kosten.

6.1.2 Het is niet helemaal duidelijk wat de bedoeling is van de vermelding dat deze verordening „geen betrekking heeft op fiscale zaken, douanezaken of administratiefrechtelijke zaken”. Aangezien het hier gaat om zaken waarop de verordening niet van toepassing is, moet, naar goed juridisch gebruik, niet met voorbeelden worden gewerkt maar moet de werkingssfeer restrictief worden afgebakend. Deze uitzonderingsbepaling zou dan ook niet aan het eind van lid 1 maar in lid 2 moeten worden opgenomen.

6.1.3 Ook is niet duidelijk waarom „arbitrage” is opgenomen in lid 2, sub e) van dit artikel. Arbitrage heeft immers niets te maken met wat er in de rest van het artikel aan de orde komt en is veeleer een alternatieve wijze van geschillenbeslechting die, uiteraard, van nature uitgesloten is; dat hoeft niet nog eens met zoveel woorden te worden gezegd. Het Comité stelt voor deze alinea te schrappen.

6.1.4 Het Comité stelt tot zijn spijt vast dat deze verordening — zoals, om bekende redenen, vaker het geval is bij dit soort onderwerpen⁽¹⁵⁾ — niet van toepassing is op Denemarken. Het Comité hoopt echter dat de obstakels die de voltooiing van de interne markt in de weg staan⁽¹⁶⁾, in de toekomst zullen worden overwonnen en constateert tot zijn tevredenheid dat het Verenigd Koninkrijk en Ierland overwegen zich bij dit initiatief aan te sluiten, zoals zij zich ook vroeger al bij soortgelijke initiatieven hebben aangesloten.

6.2 Art. 3 — Inleiding van de procedure

6.2.1 Het Comité vindt dat zaken als schorsing en stuiting aan de nationale gerechten moeten worden overgelaten. Een andere mogelijkheid is dat in lid 4 rekening wordt gehouden met de verschillende manieren waarop een vordering kan worden ingesteld en wordt vermeld dat de stuiting ophoudt zodra het vorderingsformulier wordt verzonden, hetgeen vooral belangrijk is bij grensoverschrijdende geschillen waarbij de postbezorging soms aanzienlijke vertraging oploopt⁽¹⁷⁾.

6.2.2 Het Comité juicht het toe dat de Commissie in lid 6 van dit artikel de eiser de mogelijkheid biedt om het formulier te verbeteren of aan te vullen. Het Comité had dit immers al voorgesteld ten tijde van de behandeling van de Verordening betreffende de Europese betalingsbevelprocedure en is dan ook bijzonder tevreden dat een dergelijke mogelijkheid nu, in deze verordening, wordt geboden. Het Comité vindt echter wél dat de verbeteringen op betrekkelijk korte termijn moeten worden aangebracht.

6.2.3 Het Comité maakt zich echter zorgen over de passage aan het eind van lid 7 van artikel 3. Want wie gaat die „praktische bijstand” verlenen? Zijn die personen hiertoe wel voldoende opgeleid? Hoewel het Comité deze taak niet uitsluitend door advocaten en rechtskundige adviseurs wil laten verrichten, vestigt het de aandacht erop dat voor de genoemde „praktische bijstand” toch een passende juridische opleiding vereist is en dat men bereid moet zijn om een en ander *pro deo* te doen, waarvoor niet veel animo zal bestaan in de rechtbanken van veel lidstaten en dat in beroepskringen en wat volgens de geldende deontologische regels al gauw als „onrechtmatige beroepsuitoefening” zal worden bestempeld.

⁽¹⁵⁾ Overeenkomstig artikel 1 van het Protocol betreffende de positie van Denemarken, dat als bijlage bij het Verdrag van Amsterdam is gevoegd, neemt Denemarken niet deel aan de aanneming door de Raad van overeenkomstig titel IV van het Verdrag voorgestelde maatregelen inzake juridische en binnenlandse aangelegenheden.

⁽¹⁶⁾ Zoals ook gebeurde met de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (Besluit van de Raad van 20-9-2005, in PB L 299 van 16-11-2005).

⁽¹⁷⁾ Zoals ook het geval is met het voorstel van de Commissie tot wijziging van de Verordening betreffende de betekening en de kennisgeving in de lidstaten van gerechtelijke en buitengerechtelijke stukken.

6.3 Art. 4 — Verloop van de procedure

6.3.1 Hoewel het Comité begrijpt waarom de voorkeur in principe uitgaat naar een schriftelijke procedure, wil het toch ook wijzen op de voordelen van mondelinge behandeling, ook om verzoeningspogingen te vergemakkelijken en als instrument om de grondbeginselen van artikel 6 van het Europees verdrag tot bescherming van de mensenrechten en van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie te waarborgen.

6.3.2 In de artt. 5 en 6 wordt rekening gehouden met een eventuele tegenvordering, zelfs indien de inzet van de vordering niet dezelfde is.

6.3.2.1 Het Comité heeft er ernstige bedenkingen bij dat in een procedure als deze, die snel en zeer informeel dient te zijn, een tegenvordering wordt toegestaan, zonder dat de procedure daarmee in een gewone procedure wordt omgezet.

6.3.2.2 Maar het Comité begrijpt dat indien de tegenvordering niet is voortgekomen uit dezelfde rechtsverhouding als de vordering, de tegenvordering niet in aanmerking wordt genomen.

6.3.2.3 Het Comité vindt in ieder geval dat een tegenvordering slechts kan worden toegestaan indien de waarde niet hoger is dan het voor de procedure vastgestelde maximumbedrag, omdat anders het doel van de procedure voorbij wordt geschoten.

6.3.2.4 Tot slot wordt in het laatste gedeelte van lid 7 vastgesteld dat, indien een document wordt aangeboden dat niet in een van de in Verordening (EG) nr. 1348/2000 bedoelde talen is gesteld, de andere partij wordt „aangeraden” een vertaling te verstrekken. En als dat niet wordt gedaan, wat zijn dan de consequenties voor de vordering en de procedure? Dit verdient opheldering, want aangezien het hier om een verordening gaat, valt niet te verwachten dat de lidstaten de lacunes dichten, of het moest zijn dat zulks uit hoofde van artikel 17 gebeurt.

6.4 Art. 5 — Beëindiging van de procedure

6.4.1 In lid 1, sub c), wordt gesproken over „de partijen oproepen” maar ons inziens en gezien het verschil in betekenis tussen de begrippen „oproepen” en „kennisgeven” gaat het hier niet om een oproep maar om een kennisgeving. Het Comité raadt de Commissie dan ook aan om het woord „oproepen” te vervangen door „in kennis te stellen”.

6.4.2 Voor het vaststellen van de datum van de terechtzitting moet een maximale termijn in acht worden genomen.

6.5 Art. 6 — Terechtzitting

6.5.1 Het Comité is blij dat het pad wordt geëffend voor het eventuele gebruik van nieuwe technologieën bij het houden van een terechtzitting.

6.5.2 Het Comité wil de Commissie er echter op wijzen dat het gebruik van deze nieuwe technologieën, waarvan de werkingssfeer niet precies is vastgelegd, in bepaalde situaties het recht op verweer en essentiële procedurele beginselen als rechtszekerheid, het principe van hoor en wederhoor en bewijsverkrijging in gevaar kan brengen. Denk bijvoorbeeld maar aan het gebruik van e-mail om een getuige te horen of de verklaring van een deskundige af te nemen.

6.5.3 Het is wél noodzakelijk dat de echtheid van de verklaringen wordt verzekerd, bijvoorbeeld door middel van elektronische handtekeningen. Bovendien moeten de nodige voorzieningen worden getroffen om ervoor te zorgen dat de lokale rechtbanken over de technische infrastructuur beschikken om een rechtsgeldige verklaring naar een andere, eventueel buitenlandse, rechtbank te kunnen sturen (via een beveiligde internetverbinding of, in het geval van bewijsverkrijging, via een audio-, video- of e-postconferentie).

6.5.4 Het Comité verzoekt de Commissie derhalve om de formulering van lid 1 van artikel 6 aan te passen en het toepassingsgebied nauwkeurig af te bakenen door met name aan te geven in welke gevallen of situaties audiovisuele middelen en elektronische post kunnen worden gebruikt.

6.5.5 Anderzijds begrijpt het Comité niet goed waarom partijen nog de mogelijkheid hebben om het gebruik van technische middelen af te wijzen als zij de betrouwbaarheid ervan al hebben erkend. Het stelt dan ook voor om deze bepaling anders te formuleren, zodat partijen het gebruik van technische middelen slechts kunnen afwijzen indien deze niet de noodzakelijke waarborgen van betrouwbaarheid en gelijke behandeling van partijen bieden.

6.6 Art. 7 — Bewijsverkrijging

6.6.1 Het Comité is niet zo gecharmeerd van de mogelijkheid om bewijs te verkrijgen door middel van de telefoon. De enige manier om de betrouwbaarheid van een telefonisch afgelegde verklaring te verzekeren is door deze op te nemen en later uit te schrijven. Daarom raadt het Comité de Commissie aan om de telefoon als geldig middel om bewijs te verkrijgen te schrappen, indien de hiervoor omschreven procedure niet mogelijk is.

6.6.2 Het Comité stelt voor de woorden „in uitzonderlijke omstandigheden” in lid 2 van artikel 7 te schrappen, omdat het een subjectief begrip is en omdat het gerecht zelf wel beslist wanneer het oproepen van „getuige-deskundigen” noodzakelijk is.

6.7 Art. 8 — Vertegenwoordiging van partijen

6.7.1 Aangezien in dit voorstel voor een verordening wordt bepaald dat partijen niet verplicht zijn zich door een advocaat te laten vertegenwoordigen, zou volgens het Comité uitdrukkelijk moeten worden aangegeven dat, in het geval van consumentengeschillen, consumentenorganisaties de consumenten moeten kunnen vertegenwoordigen en beroepsorganisaties hun leden. Het gaat hier om gewone vertegenwoordiging, bijvoorbeeld in het geval van alternatieve geschillenbeslechting, maar waarin doorgaans niet is voorzien in het nationale procesrecht.

6.8 Art. 9 — Taak van het gerecht

6.8.1 Het is betreurenswaardig dat, in tegenstelling tot wat men uit een eerste lezing zou kunnen afleiden, het voorstel, zoals de Commissie al opmerkte, niet voorziet in de mogelijkheid om geschillen eventueel ook naar billijkheid (*ex aequo et bono*) en niet alleen volgens strikt wettelijke criteria te beslechten, hetgeen vooral in het geval van niet-geldelijke vorderingen van pas kan komen. Deze mogelijkheid zou moeten worden opgenomen, op voorwaarde dat de partijen vooraf uitgebreid op de hoogte worden gebracht van alle aspecten ervan.

6.8.2 Aangaande het bepaalde in lid 3 wordt verwezen naar de opmerkingen onder par. 6.2.3.

6.8.3 Tot slot wordt voorgesteld de eerste woorden van lid 4 („voor zover dit zinvol is”) te schrappen omdat het gerecht altijd moet streven naar een „schikking” tussen partijen.

6.9 Art. 10 — Beslissing

6.9.1 Aan het eind van lid 2 moet worden toegevoegd dat een partij die zelf niet aanwezig kan zijn, door een ander persoon rechtsgeldig dient te worden vertegenwoordigd, overeenkomstig het bepaalde in artikel 6, lid 2.

6.10 Art. 11 — Betekening of kennisgeving van stukken

6.10.1 In lid 2 van dit artikel wordt bepaald dat indien „het adres van de geadresseerde met zekerheid bekend is”, de stukken op een eenvoudiger wijze, zoals bij gewone brief, fax of elektronische post, worden betekend.

6.10.2 Het Comité wijst de Commissie erop dat de uitdrukking „indien het adres van de geadresseerde niet met zekerheid bekend is” te vaag is, en tot juridische onzekerheid kan leiden, wat ernstige gevolgen kan hebben voor partijen.

6.10.3 In verschillende lidstaten bestaat de regel van het gekozen domicilie, die het volgende inhoudt: een betekening of kennisgeving die wordt verzonden naar het door de partijen bij de overeenkomst gekozen domicilie, wordt als ontvangen beschouwd, zodat een bewijs van ontvangst overbodig is. Het bestaan van een gekozen domicilie betekent echter niet dat het adres met zekerheid bekend is.

6.10.4 Het Comité stelt daarom voor methodes van betekening zonder bewijs van ontvangst door de verweerder, zoals verzending per gewone post, niet langer toe te staan, iets waarvoor het ook al heeft gepleit in zijn advies over het eerder vermelde groenboek en over de betalingsbevelprocedure.

6.11 Art. 12 — Termijnen

6.11.1 Volgens het Comité is het bij deze procedure onaanvaardbaar dat het gerecht de termijnen voor onbepaalde duur kan verlengen. Het Comité stelt de Commissie voor een duidelijke termijn vast te stellen voor de eenmalige verlenging van de termijnen.

6.11.2 Het Comité is evenmin te spreken over het bepaalde in lid 2 van dit artikel. Wanneer men bedenkt dat rechtbanken zelden op de vingers worden getikt als zij zich niet aan de termijnen houden, dan staat een bepaling als deze bijna garant voor het niet in acht nemen van de onderhavige procedure. Het Comité dringt er bij de Commissie op aan om lid 2 van dit artikel te schrappen.

6.12 Art. 13 — Uitvoerbaarheid van beslissingen

6.12.1 Het Comité vraagt zich af waarom de Commissie in een procedure als deze een mogelijkheid tot beroep heeft opgenomen. Óf de maximumwaarde van deze procedure wordt aanzienlijk verhoogd, bijvoorbeeld tot 5 000 euro, waardoor het bestaan van een beroepsmogelijkheid wordt gerechtvaardigd ten opzichte van de waarde die in het geding is, óf de waarde blijft laag (vorderingen tot 3 500 euro, bijv.), in welk geval geen beroep kan worden aangetekend ⁽¹⁸⁾.

6.12.2 Ook moet nadrukkelijk worden gesteld dat wanneer over mogelijk beroep wordt gesproken, alleen wordt gedacht aan zogeheten „gewoon beroep” en niet aan gevallen die volgens de nationale wetgeving altijd voor beroep in aanmerking komen omdat de gerechtelijke beslissing bepaalde gebreken vertoont, ongeacht de waarde van de vordering.

6.12.3 Het Comité verzoekt de Commissie derhalve nogmaals om de maximumwaarde van de procedures waarop deze verordening betrekking heeft, op te trekken naar minstens 5 000 euro. Indien de Commissie echter van mening is dat het bedrag 3 500 euro of minder moet bedragen, dan dient zij de beroepsmogelijkheid te schrappen. Als er een bedrag van meer dan 3 500 euro wordt vastgesteld, dan is de beroepsmogelijkheid gerechtvaardigd voor geschillen waarvan het bedrag hoger is.

6.12.4 In het geval van een beroepsmogelijkheid vestigt het Comité de aandacht van de Commissie erop dat wettelijk moet worden vastgelegd dat het gerecht de beslissing kan opschorten in het geval van een beroep waarbij de onmiddellijke uitvoering van het besluit ernstige en niet te rechtvaardigen gevolgen kan hebben voor de partij die beroep instelt, of tot de ongeldigheid van het beroep kan leiden. In dergelijke gevallen zou bijvoorbeeld als voorwaarde kunnen worden gesteld dat het beroep alleen een opschortend effect kan hebben indien zekerheid wordt gesteld.

⁽¹⁸⁾ Dit is reeds het geval in diverse lidstaten, bijv. in Portugal, waar in het geval van vorderingen van minder dan 3 750 euro geen beroep kan worden ingesteld.

6.12.5 Tot slot moet duidelijk worden vermeld dat, in geval van mogelijk beroep, het nationaal procesrecht van kracht is, waarin met name wordt bepaald dat vertegenwoordiging door een advocaat in geval van beroep verplicht is, en artikel 8 (vertegenwoordiging door een advocaat is niet verplicht) uitzonderlijk niet geldt.

6.13 Art. 14 — Kosten

6.13.1 De bepalingen van dit artikel inzake kosten moeten worden aangepast. Er zij echter op gewezen dat het gebruik van vage, subjectieve en niet nader omschreven begrippen als „onbillijk of onredelijk” niet strookt met het doel van harmonisering, omdat er een storend element wordt geïntroduceerd op een zo beslissend terrein als de proceskosten.

6.13.2 Anderzijds dient hier, net als in het geval van de betalingsbevelprocedure, nadrukkelijk te worden vermeld dat de nationale bepalingen die het resultaat zijn van de omzetting van Richtlijn 2003/8/EG van 27 januari 2003 inzake rechtsbijstand, van toepassing zijn op deze procedure ⁽¹⁹⁾.

6.13.3 Het Comité is voorts van mening dat partijen vooraf op de hoogte moeten worden gebracht van de kosten en de (eventuele) vergoeding van honoraria van advocaten in vergelijking met andere, eventueel geldende, procedures zodat partijen ook echt een keuzemogelijkheid hebben.

6.14 Art. 16 — Heroverweging van de beslissing

6.14.1 Het Comité wijst erop dat er geen uiterste termijn is voorzien voor de uitoefening van dit recht en vindt een formulering als „onverwijld handelen” veel te vaag. Het Comité is er namelijk van overtuigd dat, indien men wil veiligstellen dat de verweerder daadwerkelijk gebruik maakt van zijn recht op verdediging (omdat het formulier onjuist betekend is of indien de verweerder wegens overmacht buiten zijn schuld de vordering niet kan betwisten), de termijn waarbinnen de verweerder om heroverweging van de beslissing kan verzoeken concreet moet worden gedefinieerd, zonder hierdoor evenwel de procedure te vertragen, om te voorkomen dat de betekening wordt belemmerd of dat er vertragingstactieken worden gebruikt.

6.15 In de bijlagen opgenomen formulieren

6.15.1 Kern van de voorgestelde regeling is het gebruik van de formulieren in de bijlagen 1 tot en met 3 van het voorstel voor een verordening. De voorgestelde procedure kan dus pas efficiënt zijn als deze formulieren beantwoorden aan de doelstellingen.

6.15.2 Zo vraagt het Comité zich terecht af in hoeverre de formulieren bij grensoverschrijdende geschillen efficiënt en praktisch toepasbaar zijn.

⁽¹⁹⁾ PB L 26 van 31-1-2003, blz. 41

6.15.3 Een voorbeeld: een Italiaans bedrijf dient bij een Italiaanse rechtbank een claim in tegen een Poolse consument. In welke taal zal de Poolse consument de kennisgeving en de kopie van de vordering ontvangen? In het Italiaans? In het Pools? Hoe kan men er in het eerste geval zeker van zijn dat de consument de inhoud van de kennisgeving voldoende heeft begrepen om te kunnen beslissen of hij een verweerschrift wil indienen? Wie is in het laatste geval verantwoordelijk voor de vertaling van de kennisgeving? En wie draait op voor de kosten daarvan?

6.15.4 Bovendien moet de eiser op de formulieren niet alleen een aantal keuzemogelijkheden aankruisen, hij moet ook zelf schrijven. Wie is verantwoordelijk voor de vertaling van deze tekst? En wie garandeert de conformiteit?

6.15.5 Gezien de weinig formele aard en de snelheid van de procedure, wordt ook in Verordening (EG) nr. 1348/2000 van de Raad van 29 mei 2000 inzake de betekening en de kennisgeving in de lidstaten van gerechtelijke en buitengerechtelijke stukken in burgerlijke of in handelszaken geen oplossing geboden voor bovenvermelde problemen.

6.15.6 Ook als de Poolse consument uit het voorbeeld de kennisgeving in zijn moedertaal ontvangt, blijft nog de vraag in welke taal hij zijn antwoord zal opstellen. Wie zal het Pools in het Italiaans vertalen? In welke taal stelt hij zijn tegenvordering

op? En hoe wordt die vertaald? Er ontstaan hoe dan ook obstakels die de snelheid en de kosten van de procedure in het gedrang brengen.

6.15.7 De Commissie zou dan ook moeten nagaan wat de beste manier is om ervoor te zorgen dat het gebruik van deze formulieren bij grensoverschrijdende geschillen de snelheid en de lage kosten en het recht op verweer van partijen niet op de helling zet.

6.15.8 Het Comité is ook van mening dat alle formulieren nog te ingewikkeld zijn om te worden ingevuld door personen zonder juridische opleiding.

6.15.9 Begrippen als „wettelijke rentevoet”, „% boven de basisrentevoet van de ECB”, „annulering van verkoop”, „nakoming van verplichtingen”, „beslissing bij verstek” en „tegenvordering” zijn voor leken niet zonder meer te begrijpen. Aangezien het volgens het Commissievoorstel niet verplicht is om zich te laten vertegenwoordigen door een advocaat, moet erop worden toegezien dat de betrokkenen deze formulieren begrijpen en kunnen invullen.

6.15.10 Tot slot zou uitdrukkelijk op de formulieren moeten worden vermeld dat partijen zich mogen laten vertegenwoordigen door een advocaat of door derden.

Brussel, 14 februari 2006

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

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het thema Versterking van de economische governance — De hervorming van het stabiliteits- en groeipact

(2006/C 88/15)

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 10 februari 2005 besloten om overeenkomstig art. 29 (2) van zijn reglement van orde een advies op te stellen over „Versterking van de economische governance — De hervorming van het stabiliteits- en groeipact”.

De gespecialiseerde afdeling Economische en Monetaire Unie, economische en sociale samenhang, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 27 januari 2006 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw FLORIO, corapporteur de heer BURANI.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 14 en 15 februari 2006 gehouden 424e zitting (vergadering van 15 februari) het volgende advies uitgebracht, dat met 88 stemmen voor en 7 stemmen tegen, bij 5 onthoudingen, is goedgekeurd:

1. Samenvatting

1.1 Het Comité maakt zich grote zorgen over de „impasse” waarin de Europese economische governance zich momenteel bevindt. Daarom wenst het nader onderzoek te doen naar alle instrumenten van economisch beleid waarvan de Europese Unie zich de afgelopen jaren heeft bediend, en de hervorming van het stabiliteits- en groeipact aan een nieuwe beoordeling te onderwerpen.

1.2 Dit document heeft de volgende doelstellingen:

- een overzicht te geven van de verschillende standpunten in het politieke en economische debat dat gevoerd wordt sinds het stabiliteits- en groeipact zes jaar geleden in werking trad;
- een evaluatie te maken van het hervormingsproces dat het stabiliteits- en groeipact de afgelopen maanden heeft doorlopen;
- richtsnoeren op te stellen voor de versterking van de Europese economische governance.

1.3 Het stabiliteits- en groeipact is van meet af aan fundamenteel geweest om de Europese economische groei op peil te houden in een context van monetaire stabiliteit.

1.4 Helaas is de coördinatie van de Europese economische governance in de loop van dit proces tekortgeschoten, juist in een periode waarin de internationale spanningen van zowel economische als politieke aard hoog zijn opgelopen.

1.5 In de loop van het zesjarig bestaan van het pact is er door verschillende lidstaten druk uitgeoefend om het pact te hervormen.

1.6 Het hervormingsproces is onvolledig, omdat het er niet in is geslaagd de coördinatie van het Europees economisch beleid daadwerkelijk te versterken. Deze versterkte coördinatie zou echter wel nodig zijn om de door de Economische en Monetaire Unie geboden mogelijkheden op het stuk van de economische groei en ontwikkeling van de werkgelegenheid, optimaal te benutten.

1.7 De aandacht van de leden van het Europees Economisch en Sociaal Comité spitst zich toe op de noodzaak, de Europese economische governance te versterken. Doel hiervan is de

coördinatie van het economisch en fiscaal beleid en de sanering van de nationale begrotingen, in combinatie met nieuwe investeringen om de doelstellingen van de Lissabonstrategie te kunnen verwezenlijken.

2. Van het Verdrag van Maastricht tot het stabiliteits- en groeipact

2.1 Het in 1997 goedgekeurde stabiliteits- en groeipact maakte het mogelijk om het toezicht op de door het Verdrag van Maastricht in het leven geroepen *begrotingsdiscipline* in de Economische en Monetaire Unie in stand te houden⁽¹⁾. Op grond van dit beginsel zou het *evenwicht van de overheidsfinanciën* — volgens de opstellers van het pact — ertoe bijdragen gunstige voorwaarden te scheppen voor *prijisstabiliteit* en een krachtige en duurzame *groei* die in staat is werkgelegenheid te creëren.

2.2 Volgens deze benadering zal „het nastreven van gezonde begrotingssituaties die vrijwel in evenwicht zijn of een overschot vertonen, [...] alle lidstaten in staat stellen normale conjunctuurschommelingen te ondervangen zonder dat hun overheidstekort de 3 procents-BBP-norm overschrijdt.”⁽²⁾

2.3 Het stabiliteits- en groeipact is gebaseerd op de volgende hoofdbeginselen:

- een *politiek engagement van de bij het pact betrokken partijen* (Commissie, lidstaten, Europese Raad), hetgeen concreet inhoudt dat zij bereid zijn om het begrotingstoezicht en de coördinatie van het economisch beleid tussen de lidstaten te versterken;
- een *preventief toezicht*, om te voorkomen dat de overheidstekorten de referentiedrempel van 3 % van het BBP overschrijden. *Verordening van de Raad nr. 1466/97* versterkt in dit verband het multilaterale toezicht op de begrotingssituaties en de coördinatie van het economisch beleid door te bepalen dat iedere EU-lidstaat een eigen *stabiliteits- en groei-programma* opstelt dat ter goedkeuring aan de Europese Raad moet worden voorgelegd;

⁽¹⁾ Het pact werd in 1997 formeel goedgekeurd (met als doel de begrotingsdiscipline in de Economische en Monetaire Unie overeenkomstig de artt. 99 en 104 van het EG-Verdrag te verbeteren), terwijl het met de lancering van de euro op 1 januari 1999 daadwerkelijk van kracht werd.

⁽²⁾ Resolutie van de Europese Raad betreffende het stabiliteits- en groeipact (Amsterdam, 17 juni 1997)

- er gaat een *afschrikkende werking* van uit; landen die een buitensporig tekort dreigen te krijgen, worden vroegtijdig gewaarschuwd (*early warning*), zodat zij correctieve maatregelen kunnen nemen;
- voor landen die toch een buitensporig tekort vertonen zal een „*buitensporigtekortprocedure*”⁽³⁾ worden opgestart; als het tekort van het land in kwestie na afloop nog steeds buitensporig hoog is, zal een sanctie worden opgelegd die kan oplopen tot 0,5 % van het BBP.

3. Evaluatie van de eerste zes jaar van het pact

3.1 Alvorens over te gaan tot een evaluatie van de zes jaar die zijn verstreken sinds de invoering van de euro, moet worden erkend dat de totstandkoming van de Economische en Monetaire Unie een van de belangrijkste en opmerkelijkste gebeurtenissen uit de Europese geschiedenis is geweest. Het feit dat tegenwoordig 300 miljoen burgers uit 12 landen sinds januari 2002 dezelfde munt in hun portemonnee hebben, geeft een idee van het belang van deze historische gebeurtenis voor Europa.

3.2 De factoren die de afgelopen zes jaar lof of kritiek hebben geooft, kunnen grotendeels worden herleid tot de twee sleutelbegrippen van het pact: de invoering van de euro is ongetwijfeld een succes geweest voor de monetaire *stabiliteit*, maar is uitgedraaid op een duidelijke teleurstelling vanwege de onvoldoende economische *groei*. In zes jaar tijd is de inflatie in de eurozone aanzienlijk gedaald, tot circa 2 %. Dankzij een doortastend optreden is de Europese Centrale Bank erin geslaagd om de monetaire stabiliteit in stand te houden, door controle uit te oefenen op de rentepercentages.

3.3 Een tweede positieve factor die verband houdt met de totstandkoming van de Economische en Monetaire Unie is de integratie van de Europese markten (vooral de financiële markten) dankzij de afschaffing van de transactiekosten en het wegvallen van de wisselkoersrisico's. Samen met de monetaire stabiliteit heeft deze integratie ervoor gezorgd dat de rentepercentages in de eurozone geleidelijk zijn gedaald.

3.4 De combinatie van prijsstabiliteit en dalende rentepercentages heeft ervoor gezorgd dat de financiële markten, na een afwachtend begin (1999-2001), steeds meer vertrouwen hebben gekregen in de euro, zoals kan worden opgemaakt uit de grafiek in figuur 3, die de waardestijging van de Europese munt laat zien.

3.5 Naast deze ongetwijfeld positieve elementen die verband houden met de invoering van de euro, zijn er andere — op het stuk van de economische groei — die het Comité veel zorgen baren. Zo zij erop gewezen dat in de tweede helft van de jaren '90 het BBP van de landen die zouden gaan deelnemen aan de Europese gemeenschappelijke munt, aanzienlijk was gegroeid.

⁽³⁾ De buitensporigtekortprocedure wordt niet toegepast in uitzonderlijke gevallen, waarin i) zich buitengewone omstandigheden voordoen die buiten de wil van de lidstaat geschieden; ii) er sprake is van een economische recessie, met een daling van het reële BBP van tenminste twee procentpunten. Tot op heden zijn er 26 buitensporigtekortprocedures uitgevoerd, waarvan er maar liefst 10 betrekking hadden op landen in de eurozone. Het ging hierbij om de volgende landen; in 2002: Duitsland en Portugal; in 2003: Frankrijk; in 2004: Griekenland, Hongarije, de Tsjechische republiek, Cyprus, Malta, Polen, Slowakije, Nederland, Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk; in 2005: Hongarije, Griekenland, Nederland en Italië.

Aan de vooravond van de oprichting van de EMU waren de verwachtingen dan ook hooggespannen dat de Europese gemeenschappelijke munt zou leiden tot een verdere verbetering van de Europese groei. In werkelijkheid bleef de verwachte economische groei in de eurozone uit. In tegenstelling tot de verwachtingen zouden juist de landen die buiten de eurozone bleven, profiteren van een opleving van de economische groei, en zou het BBP in die landen zelfs sterker stijgen dan in de eurozone.

3.6 Een ander onverwacht gevolg van de EMU waren de zgn. asymmetrische schokken binnen de eurozone. Er zijn immers grote variaties in economische groei geweest tussen de lidstaten van de EMU. De verschillen waren veel groter dan verwacht: sommige landen maakten een recessie door, op het moment dat andere landen juist een fase van economische expansie beleefden.

3.7 De lidstaten van de eurozone hoopten onder meer dat de monetaire eenwording zou leiden tot een grotere prijstransparantie, en dat de grotere concurrentie op de markt voor consumptiegoederen zou leiden tot een prijsdaling in het voordeel van de consumenten (met een groei van hun reële inkomen). Deze verwachtingen zijn helaas niet overal uitgekomen. Omdat sommige landen hebben verzuimd controle uit te oefenen — zeker in de overgangsfase — zijn de prijzen onte-recht gestegen. Dit is het geval geweest voor de prijzen van bepaalde levensmiddelen, vooral in Italië, maar ook in Duitsland en Griekenland. Door dergelijke scheve praktijken (in de prijsomzettingsmechanismen) wordt de euro in deze landen niet beschouwd als een instrument dat het welzijn van de consumenten kan verbeteren.

3.8 Het lijkt geen twijfel dat de EMU in de eerste zes jaar van haar bestaan vooral een monetair en financieel succes is geweest. De euro is steeds populairder geworden op de financiële markten en in de banksector. In slechts zes jaar tijd is de euro de op één na belangrijkste valuta ter wereld geworden.⁽⁴⁾ Dit alles is mogelijk gemaakt door een streng monetair beleid, met prijsstabiliteit als belangrijkste doelstelling — overeenkomstig de hoofddoelstelling van de Europese Centrale Bank — om zo het vertrouwen van de financiële markten in de nieuwe munt te vergroten.⁽⁵⁾

4. De EMU: het conflict tussen stabiliteit en groei

4.1 De successen op monetair en financieel gebied hebben helaas niet geleid tot vergelijkbare resultaten in de reële economie, in de zin van een toename van de productie en de werkgelegenheid. Hoewel de invoering van de euro van groot belang is geweest, wordt de munt door een aanzienlijk deel van de bevolking van de eurozone nog niet beschouwd als een succes, wat wel zou moeten.

⁽⁴⁾ De internationalisering van een muntsoort is grotendeels afhankelijk van de marktwerking en dus van het vertrouwen dat de economische actoren hebben in de stabiliteit van de munt.

⁽⁵⁾ Het hoofddoel van het ESCB (Europees Stelsel van Centrale Banken) is het handhaven van prijsstabiliteit. Onverminderd het doel van prijsstabiliteit ondersteunt het ESCB het algemene economische beleid in de Gemeenschap teneinde bij te dragen tot de verwezenlijking van de in artikel 2 omschreven doelstellingen van de Gemeenschap. (EG-Verdrag art. 105, lid 1) De Gemeenschap heeft onder meer tot taak, een hoog niveau van werkgelegenheid en een duurzame en niet-inflatoire groei te bevorderen (EG-Verdrag art. 2).

4.2 De „impasse” waarin de Economische en Monetaire Unie verkeert wordt op verschillende manieren geïnterpreteerd en verklaard. Er kunnen twee grote stromingen worden onderscheiden. Enerzijds zijn er de *structuralisten*, die denken dat de economische kloof in hoofdzaak is terug te voeren op een structurele starheid die niets te maken heeft met de regels van de Economische en Monetaire Unie. Volstrekt tegenovergesteld is het standpunt van de *macro-economen*, die van mening zijn dat, eerst met het Verdrag van Maastricht en vervolgens met het stabiliteits- en groeipact, regels zijn ingevoerd die de sluis hebben opengezet voor een inefficiënt macro-economisch beleid dat de Europese economische groeimogelijkheden heeft „geblokkeerd”.

4.3 Dat er aanzienlijke structurele verschillen bestaan tussen de lidstaten van de EMU staat vast, maar dit is op zich nog geen verklaring voor de tekortschietende groei van de economie in de eurozone sinds 2001. De landen die niet tot de eurozone behoren zijn de stagnatie duidelijk beter en sneller te boven gekomen dan de eurolanden. Sinds 2001 bedroeg het verschil in economische groei tussen eurolanden en niet-eurolanden gemiddeld 1,1 % in het voordeel van de laatste groep. Als we de economische dynamiek van de eurolanden afzetten tegen die van de Verenigde Staten kunnen we zien dat de laagconjunctuur in de eurozone weliswaar minder diep was, maar wel langer aanhield dan in de VS.

4.4 Deze verschillen kunnen niet alleen worden toegeschreven aan structurele factoren. Er zijn bijkomende verklaringen nodig, en zoals we zullen zien gaat de tweede interpretatie in deze richting. Deze houdt in dat het huidige Europees macro-economisch beleid inadequaet is, vanuit zowel monetair als begrotingsoogpunt.

4.5 De Europese Centrale Bank, die zich aan zijn exclusieve mandaat heeft te houden, namelijk te zorgen voor de „monetaire stabiliteit” van de eurozone, voert een bijzonder strikt monetair beleid, waarin wordt gestreefd naar een inflatie van maximaal 2 %, wat tijdens de stagnatie in 2001-2002 als excessief werd beschouwd. Toegegeven moet worden dat het bestaan van sterk verschillende situaties binnen de eurozone het er voor de ECB niet gemakkelijker op heeft gemaakt om op de laagconjunctuur te reageren met een drastischere verlaging van de rentepercentages.

4.6 Ook het begrotingsbeleid van de landen in de eurozone heeft niet geholpen om de moeilijke conjuncturele situatie die na 2001 is ontstaan, vlot te boven te komen. Tijdens de periode van stagnatie is de staatsschuld als percentage van het BBP in de eurolanden min of meer gelijk gebleven (tussen 2001 en 2003 steeg deze van 69,6 % naar 70,8 %); de Verenigde Staten hebben in diezelfde periode alerter gereageerd (tussen 2001 en 2003 steeg de schuldquote van 57,9 % tot 62,5 %), door een keynesiaans beleid van „deficit spending” te voeren om de economie uit het slop te halen.

4.7 Het onvermogen van de landen van de eurozone om een anticyclisch begrotingsbeleid te voeren is deels een erfenis uit het verleden (gezien de hoge overheidsschuld van de nationale regeringen en het onvermogen om deze terug te dringen tijdens de expansiefase van 1996-2000), en hangt deels samen met het stabiliteits- en groeipact. Volgens dit pact wordt zowel de landen met een schuldquote onder de drempelwaarde van

60 % (Spanje 48,9 %; Ierland 29,9 %; Nederland 55,7 %; Finland 45,1 %) als de landen waarvan deze quote net boven de drempelwaarde ligt (Duitsland 66,0 %; Frankrijk 65,6 %; Oostenrijk 65,2 %; Portugal 61,9 %), een begrotingseis opgelegd die door velen als onterecht wordt beschouwd.⁽⁶⁾ Een van de belangrijkste kritiekpunten t.a.v. het pact betrof de 3 %-regel. Deze regel vond men willekeurig en nutteloos, zowel in tijden van economische recessie als in tijden van hoogconjunctuur. In tijden van recessie zou deze regel de nationale regeringen beletten een expansief begrotingsbeleid te voeren om hun economie binnen een redelijke termijn weer op het goede spoor te krijgen. In tijden van economische groei zou deze regel niet de garantie bieden dat de regeringen zich „voorbeeldig” zouden gaan gedragen en hun begrotingsdiscipline zouden vergroten. Het pact werd dan ook verweten één van de belangrijkste oorzaken te zijn van het gebrek aan daadkracht van de Europese instellingen op macro-economisch gebied. Het pact, dat hoofdzakelijk was gericht op tussendoelen (begrotingsevenwicht en financiële stabiliteit), besteedde onvoldoende aandacht aan de uiteindelijke doelstellingen van macro-economische stabiliteit (economische groei en volledige werkgelegenheid), en belette haast dat deze konden worden verwezenlijkt.⁽⁷⁾

4.8 In de meeste hervormingsvoorstellen werd bepleit om de aandacht te verschuiven van de verhouding begrotingstekort/BBP naar de verhouding staatsschuld/BBP. In deze nieuwe context moest het pact zich richten op de *houdbaarheid van de schuldpositie* van de landen in de eurozone, door meer flexibiliteit toe te staan voor landen waarvan de schuld onder of dicht bij de 60 % lag.

4.9 In september 2003 heeft de econoom Paul De Grauwe een interessante hervorming van het pact voorgesteld: de regeringen van de landen in de eurozone zouden ieder hun eigen streefcijfer moeten vaststellen voor de schuld/BBP-ratio (afhankelijk van de economische en financiële situatie van het land), en vervolgens een reeks economische beleidsmaatregelen moeten treffen om dat streefcijfer te halen. Hoewel het voorstel van De Grauwe inhield dat ieder land gedurende enige tijd mag afwijken van het streefcijfer (gerechtvaardigd door bijzondere conjuncturele situaties), zou de schuldquote op middellange/ lange termijn de gewenste richting uitgaan.

4.10 Een andere voorgestelde hervorming is de invoering van een „*golden rule of public finances*”, op grond waarvan de uitgaven voor investeringen ter verwezenlijking van de doelstellingen van de Lissabonstrategie (invoering en verspreiding van technologische innovatie, O&O, opleiding, enz.) niet meetellen bij de berekening van de overheidsschuld.

4.11 De toepassing van de „*golden rule*” leent zich voor de kritiek dat de definitie van het begrip „overheidsinvestering” te vaag is, waardoor ook alle andere uitgaven tot investeringen zouden kunnen worden gerekend. Om deze kritiek te doen verstommen wordt ook wel voorgesteld — bijvoorbeeld door de Franse econoom J.P. Fitoussi — dat de Europese Raad, na raadpleging van het Europees Parlement, bepaalt welke overheidsinvesteringen onder deze „*golden rule*” vallen. Op die

⁽⁶⁾ Paul De Grauwe, 2003.

⁽⁷⁾ J.P. Fitoussi, 2004.

manier zou de vaagheid van het begrip overheidsinvestering juist kunnen worden aangegrepen om een coördinatiebeleid te ontwikkelen door een systeem van *incentives* te creëren om de afzonderlijke landen aan te zetten tot investeringen in bepaalde gebieden van gemeenschappelijk belang. ⁽⁸⁾ Interessant is in dit verband het recente voorstel van Commissievoorzitter Barroso om een communautair fonds op te richten voor investeringen van Europees belang, ter stimulering van de economische groei en ontwikkeling.

4.12 Er is een breed debat op gang gekomen over de vraag welke maatregelen zouden moeten worden genomen om de tenuitvoerlegging van het pact te waarborgen. Hierin stonden twee stromingen tegenover elkaar: enerzijds de groep die een systeem van duidelijke regels in stand wilde houden, en anderzijds de groep die hoopte dat het pact de regeringen zou aanzetten tot politieke besluiten op basis van economische beginselen. Zo werd duidelijk dat het pact moest worden hervormd op basis van een systeem van regels die de technische, economische en politieke legitimiteit van het pact zouden bevestigen ⁽⁹⁾.

5. De hervorming van het pact: het voorstel van de Europese Commissie ⁽¹⁰⁾ en het antwoord van de Europese Raad ⁽¹¹⁾

5.1 De kritiek op het pact galmde nog lang na toen het pact naar aanleiding van de delicate conjuncturele situatie in de periode 2002-2003 onder druk kwam te staan, waardoor de noodzaak van hervorming steeds evidentier werd. Men denke aan de halsstarrige weigering van Duitsland en Frankrijk om zich aan de 3%-regel te onderwerpen, en de hevige strijd tussen de Commissie en de Europese Raad. Er was sprake van een echte institutionele *breuk* toen van de *communautaire open coördinatiemethode*, die was voorgescreven door het pact, werd teruggevallen op een volledig autoreferentiële *intergouvernementele methode*. In de meeste hervormingsvoorstellen werd bepleit om de aandacht te verschuiven van de verhouding begrotingstekort/BBP naar de verhouding staatsschuld/BBP.

⁽⁸⁾ J. P. Fitoussi, 2004.

⁽⁹⁾ Om het belang van de discussie over de hervorming van het stabiliteits- en groeipact te benadrukken is het nuttig de conclusies uit een recent artikel van Jean Pisani-Ferry te herhalen: *Het belang van het debat dat de komende maanden zal worden gevoerd mag niet worden onderschat. De belangrijkste vraag is duidelijk of de economische governance in de eurozone gebaseerd moet zijn op wettelijk bindende regels dan wel op collectieve besluiten, op grond van economische beginselen. Het eerste model werd toegepast, tot dat de politiek haar rechten opeiste. Het tweede model is nog niet uitgeprobeerd, maar alles wijst erop dat het niet succesvol kan zijn als de technische, economische en politieke legitimiteit ontbreekt. Indien er geen overeenstemming wordt bereikt, of indien het tweede model mislukt, dat zal de eurozone naar alle waarschijnlijkheid moeten terugvallen op een soort herziene versie van de Sinatra-doctrine – wat zeker niet de beste manier is om een monetaire unie te besturen. De Sinatra-doctrine – naar „My Way” van Frank Sinatra – was de naam die Michail Gorbatsjov meestal gebruikte om de beslissingsvrijheid van de landen van het Warschaupact te beschrijven. Hoe het afliep is bekend.* Pisani-Ferry, J. (2005).

⁽¹⁰⁾ COM(2004) 581 final

⁽¹¹⁾ COM(2005) 154 en 155 final

5.2 Het institutionele conflict binnen de EU weerspiegelt het aloude conflict tussen het begrotingsbeleid en het economisch beleid van de Unie: *economische groei* moet samengaan met *begrotingsdiscipline* van de lidstaten. Het pact moet dan ook dringend worden hervormd, teneinde deze twee pijlers met elkaar te verenigen. De Commissie heeft in het najaar van 2004 een voorstel voor hervorming voorgelegd aan de Europese Raad, waarin zij vijf richtsnoeren formuleerde:

5.2.1 De procedures voor toezicht op het begrotingsevenwicht zouden zich moeten concentreren op de schuld en op de houdbaarheid van de begrotingssituatie, zonder de controle op de ontwikkeling van het tekort te verslappen.

5.2.2 Voor iedere lidstaat zouden begrotingsdoelstellingen voor de middellange termijn moeten worden vastgesteld, die rekening houden met hun specifieke situatie. Enerzijds zou zo worden voorkomen dat de regel dat het tekort niet meer dan 3% van het BBP mag bedragen in tijden van ongunstige conjunctuur wordt overschreden, en anderzijds zou de schuldquote kleiner worden, ook vanwege de impact van de vergrijzing op de begrotingssituatie van sommige landen.

5.2.3 M.b.t. de buitensporigtekortprocedures werd voorgesteld meer aandacht te schenken aan de economische omstandigheden. De definitie van „*bijzondere omstandigheden*”, waarmee het pact de mogelijkheid biedt om zich te onttrekken aan een buitensporigtekortprocedure, zou kunnen worden gewijzigd om ook situaties van langdurige economische recessie in aanmerking te kunnen nemen. Bij de methode voor het corrigeren van een buitensporig tekort zou voortaan zowel rekening worden gehouden met de cyclische gevolgen als met de houdbaarheidsrisico's. Op die manier zou het aanpassingstraject meer aansluiten bij de specifieke situatie van het betreffende land, en zou de correctie van het tekort meer tijd worden gegund dan de termijn van „een jaar volgend op de vaststelling van het buitensporig tekort”.

5.2.4 De preventieve maatregelen om onevenwichtige begrotingssituaties te corrigeren zouden hun doel niet mogen missen. Door de preventieve maatregelen goed te timen zouden de noodzakelijke evenwichttherstellende maatregelen in een gunstige conjuncturele periode moeten worden uitgevoerd.

5.2.5 De toepassing van de toezichtregels zou moeten worden versterkt. Volgens het voorstel kan de Commissie zonder voorafgaande toestemming van de Raad overgaan tot vroegtijdige waarschuwing. Zowel de Commissie als de nationale toezichthoudende instanties krijgen meer controlebevoegdheden.

5.3 De door de Commissie voorgestelde hervorming van het pact was volgens haarzelf niet zozeer een revolutie als wel een evolutie, waarmee het pact voortaan een antwoord zou kunnen geven op alle kritieke situaties die in het verleden tot een institutionele impasse zouden leiden. Door het pact beter te laten aansluiten op de werkelijkheid wilde de Commissie de geloofwaardigheid ervan vergroten en de lidstaten aanmoedigen om de regels als iets van hunzelf te beschouwen („*ownership*” van de lidstaten).

5.4 De Europese Raad kwam in het voorjaar van 2005 met een heel ander antwoord dan de Commissie verwachtte. Tijdens de voorjaarsstop van 22 en 23 maart 2005 keurde de Europese Raad het ECOFIN-document „De uitvoering van het stabiliteits- en groeipact verbeteren” goed, waarin enkele ingrijpende wijzigingen van het pact stonden. Deze wijzigingen hadden betrekking op „de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten” (Verordening EG nr. 1056/2005 van de Raad van 27 juni 2005) en de „versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid” (Verordening EG nr. 1055/2005 van de Raad van 27 juni 2005). Hiermee worden meer flexibiliteit en specifieke verzachtende omstandigheden toegestaan voor landen die kampen met een buitensporig tekort, en wordt meer tijd gegund voor het corrigeren van de tekorten. Het is goed stil te staan bij de belangrijkste wijzigingen die de Europese Raad op het pact heeft ingevoerd.

5.4.1 Een van de belangrijkste wijzigingen is de vaststelling van *begrotingsdoelstellingen voor de middellange termijn*. In het oorspronkelijke pact was de doelstelling een begroting die vrijwel in evenwicht is of een overschot vertoont; eventuele tekorten tot -0,5 % van het BBP waren uitsluitend toegestaan in geval van onzekerheid over de meting van de verschillende begrotingsposten. Van de doelstelling voor de middellange termijn mocht niet worden afgeweken.

5.4.1.1 Met de door de Raad ingevoerde wijziging kan het overheidstekort van de lidstaten van de EMU en de landen die zijn toegetreden tot het Europese wisselkoersstelsel WKM II variëren van een situatie van evenwicht of overschot (voor landen met een hoge schuld en een gering groeipotentieel) tot een maximaal begrotingstekort van 1,0 % van het BBP (voor landen met een lage schuld en een groot groeipotentieel). Eventuele afwijkingen van de middellangetermijndoelstelling zijn uitsluitend toegestaan in gevallen waarin de regering van het betreffende land structurele hervormingen heeft doorgevoerd.

5.4.2 *Het aanpassingstraject naar de middellangetermijndoelstelling*. In de vorige versie werd de aanpassing aan de doelstellingen niet in het pact zelf geregeld, maar nam de Europese Raad het besluit hiertoe.

5.4.2.1 In de nieuwe versie is het mogelijk dat een land afwijkt van de middellangetermijndoelstelling, en is bepaald dat deze afwijking wordt gecorrigeerd door een **jaarlijkse aanpassing van 0,5 %**. Het aanpassingstraject kan „bescheiden” zijn tijdens een economische laagconjunctuur en „krachtig” tijdens een economische hoogconjunctuur, zodat het „onverwachte” rendement kan worden benut om het tekort en de schuld terug te dringen. In geval van structurele hervormingen zijn afwijkingen toegestaan, terwijl er geen enkele sanctie is voorzien in geval de jaarlijkse aanpassing van 0,5 % niet wordt gerealiseerd.

5.4.3 *Factoren die het overschrijden van de referentiewaarde van 3 % van het BBP rechtvaardigen*. In het eerste pact werd rekening gehouden met de volgende tijdelijke en buitengewone factoren: natuurrampen, een daling van het BBP met 2 %, en een daling van het BBP met een waarde tussen de 0,75 % en 2 %, waarbij de Raad oordeelsbevoegd is. Met andere factoren werd geen rekening gehouden.

5.4.3.1 In de nieuwe versie van het pact worden de **buitengewone factoren** wel genoemd maar niet gekwantificeerd: een negatief percentage voor de groei van het BBP, en een gecumuleerd productieverlies tijdens een periode van lage groei van het BBP t.o.v. de potentiële groei. **Andere relevante factoren** waar de Commissie rekening mee dient te houden wanneer zij de overschrijding van de 3 %-drempel kwalitatief beoordeelt, zijn:

- i) ontwikkeling van het groeipotentieel;
- ii) heersende negatieve conjunctuuromstandigheden;
- iii) de tenuitvoerlegging van de Lissabonstrategie;
- iv) uitgaven voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie;
- v) begrotingsconsolidatie in tijden van hoogconjunctuur;
- vi) de houdbaarheid van de schuldpositie;
- vii) overheidsinvesteringen;
- viii) de kwaliteit van de overheidsfinanciën;
- ix) het gewicht van de financiële bijdragen t.b.v. de internationale solidariteit;
- x) het gewicht van de financiële bijdrage om te voldoen aan de Europese beleidsdoelstellingen in het kader van het eenwordingsproces⁽¹²⁾;
- xi) pensioenhervormingen.

5.4.4 *Uiterste termijn voor het corrigeren van het tekort*. In het vorige pact was de uiterste termijn het jaar volgend op de vaststelling van het tekort, tenzij er sprake was van bijzondere omstandigheden. Deze bijzondere omstandigheden waren echter niet nader omschreven, en de Raad was hoe dan ook vrij om een nieuwe termijn vast te stellen.

5.4.4.1 In het nieuwe pact wordt in het algemeen vastgehouden aan de termijn van een jaar volgend op de vaststelling van het tekort, maar in geval van „*bijzondere omstandigheden*” die samenhangen met de hierboven genoemde *andere factoren*, kan de termijn worden verlengd tot twee jaar na de vaststelling van het tekort. Verschillende termijnen die verband houden met de buitensporigtekortprocedure worden over een langere periode uitgestreken.

5.5 De hervorming door de Europese Raad verschilt aanzienlijk van de door de Commissie voorgestelde hervorming; eigenlijk kan zelfs niet worden gesproken van een compromis tussen de twee standpunten. Met de hervorming door de Raad wordt het pact op verschillende punten verzwakt, door een gewijzigde verdeling van de bevoegdheden onder de Europese instellingen. Dit leidt tot een onevenwichtige situatie: de rol van de Commissie (als hoedster van het Verdrag) is te zwak, terwijl de Raad veel te veel macht krijgt en het Europees Parlement juist volledig wordt genegeerd.

⁽¹²⁾ Deze factor is toegevoegd op aandringen van de Duitse regering, om rekening te houden met de kosten van de eenwording van Duitsland. Het is echter niet uitgesloten dat deze uitzondering in de toekomst wordt ingeroepen door de regeringen van landen die meer manoeuvreerruimte wensen voor hun begrotingstekort, omdat zij nettobetaler van de EU-begroting zijn (J. Bouzon, G. Durand, 2005).

6. Eerste beoordeling van de hervorming van het stabiliteits- en groeipact

6.1 De door de Europese Raad gekozen hervorming verzwakt in feite het beginsel van de begrotingsdiscipline dat was ingevoerd met het Verdrag van Maastricht (1991) en dat werd bekrachtigd met het tijdens de Top van Amsterdam in 1997 goedgekeurde pact. Zoals opgemerkt door J. Bouzon e G. Durand (2005), blijkt de schizofrenie van de hervorming al uit het ECOFIN-document van 21 maart, waarin wordt bevestigd dat „het van wezenlijk belang (is) (...) te zorgen voor een **juist evenwicht** tussen, enerzijds, **meer economische afwegingen en budgettaire manoeuvreerruimte** bij het toezicht op en de coördinatie van het begrotingsbeleid en, anderzijds, **de noodzaak van een eenvoudig, transparant en afdwingbaar op regels gebaseerd kader**”. In werkelijkheid is er sprake van een regelrecht conflict tussen de noodzaak van politieke en economische manoeuvreerruimte en de instandhouding van een eenvoudig, transparant en versterkt regelgevingskader. De huidige hervorming lijkt meer gewicht te willen geven aan het conjuncturele en politieke aspect, ten koste van een eenvoudig en transparant regelgevingskader.

6.2 Met de hervorming wordt het pact op twee punten afgezwakt: in de eerste plaats door de verlenging van de termijnen, in de tweede plaats door de toevoeging van een reeks uitzonderingen en afwijkingen die theoretisch op ieder geval van toepassing zouden kunnen zijn, ook al omdat zij voor verschillende interpretaties vatbaar zijn. De combinatie van deze twee factoren dreigt het begrotingstoezicht te verzwakken en minder transparant te maken. De doelstelling „evenwichtige overheidsfinanciën” wordt op deze manier — zoals is opgemerkt door de Deutsche Bundesbank — een „*moving target*”.⁽¹³⁾ Nu het pact minder goed is geutiliseerd om de begrotingsdiscipline van de lidstaten te garanderen, zou de Europese Centrale Bank de exclusieve rol van hoedster van het pact en enige garant van de monetaire stabiliteit van de Europese Unie kunnen gaan opeisen. In macro-economische termen zou dit leiden tot een typische „*zero-sum game*”-situatie, waarbij de winst die het gevolg is van het lossere begrotingsbeleid zou worden gecompenseerd door het verlies t.g.v. de verstarring van het monetaire beleid.⁽¹⁴⁾

6.3 Zonder verder in te gaan op de — nogal geslaagde — pogingen van de nationale regeringen om een belangrijk instrument van economisch beleid weer in eigen handen te nemen, nadat dit instrument hen geheel of gedeeltelijk was afgenomen door het pact, wenst het Comité nog enkele algemene opmerkingen te maken.

6.4 Het lijkt geen twijfel dat de schuldquote pas verbetert als ook de tekortquote een voortdurende verbetering laat zien. Maar evenzeer is het waar dat als het gaat om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, het tekort een tussendoel is en de schuld een einddoel.⁽¹⁵⁾

⁽¹³⁾ Deutsche Bundesbank, maandverslag van april 2005.

⁽¹⁴⁾ De ECB maakte zich in een perscommuniqué ernstig zorgen over de voorgestelde veranderingen in het stabiliteits- en groeipact, en wijst erop dat alle betrokken partijen hun respectieve verantwoordelijkheid op zich moeten nemen. ECB, 2005.

⁽¹⁵⁾ Zoals terecht is opgemerkt door Paul de Grauwe, 2003 (zie eerdere paragraaf).

6.4.1 Een van de belangrijkste problemen van de EMU houdt dus verband met de houdbaarheid van de nationale overheidsfinanciën op lange termijn. Het zou nuttig zijn te beschikken over gemeenschappelijke instrumenten voor een sanering van de openbare financiën van landen met een hoge staatsschuld, omdat houdbare overheidsfinanciën niet alleen de monetaire stabiliteit waarborgen maar ook de economische ontwikkeling en groei op gang brengen.

6.4.2 Houdbare overheidsfinanciën worden niet bereikt door een vermindering van de sociale uitgaven, maar wel door deze te optimaliseren en te zorgen voor een grotere doeltreffendheid en doelmatigheid, volgens het meermalen door de Europese Commissie bevestigde beginsel dat „*sociale bescherming steeds meer wordt beschouwd als een belangrijke productieve factor die ervoor zorgt dat efficiënte, dynamische en moderne economieën op stevige grondvesten en op sociale rechtvaardigheid zijn gebouwd.*”⁽¹⁶⁾

6.5 Een ander element dat zowel het document met voorstellen van de Ecofin-Raad als de daaropvolgende hervorming van het pact met de Verordeningen 1055/2005 en 1056/2005 karakteriseert, is de aandacht voor de pensioenhervorming. In het Ecofin-document wordt veel meer aandacht besteed aan de noodzakelijke hervorming van de Europese pensioenstelsels (door een meerpijlersysteem in te voeren met een publieke en een particuliere pijler) dan aan de rol van de overheidsschuld voor de beoordeling van de houdbaarheid van de openbare financiën van de lidstaten. Landen die hun pensioenstelsel aldus hebben hervormd mogen afwijken van de middellangetermijndoelstelling of mogen de 3 %-drempel overschrijden.

6.5.1 Ook wordt het begrip „*latent aanwezige verplichtingen*” geïntroduceerd, oftewel passiva (schulden) die verband houden met de toenemende uitgaven die de landen zullen moeten doen om de vergrijzing het hoofd te bieden. Dit begrip gaat op die manier deel uitmaken van de criteria aan de hand waarvan de Commissie en de Raad de houdbaarheid van de nationale overheidsfinanciën gaan beoordelen. Het probleem van deze aanpak is dat er geen uniforme definitie bestaat van dit begrip, zoals door Bouzon en Durand is betoogd.⁽¹⁷⁾

7. De voorstellen van het EESC voor een nieuwe Europese economische governance

7.1 Tijdens het door de Commissie in het najaar van 2004 opgestarte hervormingsproces, dat in het voorjaar van 2005 is afgesloten met de hervorming van het pact door de Europese Raad, ontbrak helaas de moed om de theorie en ideologie

⁽¹⁶⁾ Commissie van de Europese Gemeenschappen: 1995, 1997, 2003.

⁽¹⁷⁾ De grenzen van deze passiva zouden in theorie veel verder kunnen strekken dan de pensioenen. Volgens een document van de OESO zijn in sommige lidstaten uitsluitend de passiva t.b.v. ambtenarenpensioenen (voor wie een contractueel verband bestaat) inbegrepen in de definitie van de overheidsschuld. Deze benadering lijkt te worden gesteund door het Ecofin-verslag. (J. Bouzon, G. Durand, 2005).

achter het pact ter discussie te stellen. Een radicale verandering en strikte uitvoering van het pact werd daarmee onmogelijk. ⁽¹⁸⁾ Zo'n radicale verandering zou noodzakelijk zijn om de „sovereiniteitsparadox” (die niet alleen het pact, maar ook tal van andere Europese beleidsterreinen kenmerkt) eens en voor altijd op te lossen.

7.2 Deze paradox bestaat erin dat we enerzijds nationale regeringen en een Europees Parlement hebben (vertegenwoordigende organen die wel over democratische legitimiteit beschikken maar niet over adequate instrumenten van economisch beleid), en anderzijds organisaties als de Commissie en de Europese Centrale Bank, die een rechtstreekse democratische legitimiteit ontberen maar wel over de juiste instrumenten van economisch beleid beschikken. Zo ontstaat een tegenstelling tussen legitimiteit zonder macht, en macht zonder legitimiteit. Deze macht baseert zijn legitimiteit niet op een duidelijk democratisch proces, maar op een „doctrinaire systeem” waardoor de rol van de regeringen wordt geneutraliseerd. De soevereiniteitsparadox kan alleen worden opgelost als de lastige situatie van „legitimiteit zonder macht, en macht zonder legitimiteit” wordt ontward.

7.2.1 De criteria die moeten worden gebruikt om de economische prestaties van de lidstaten te beoordelen zijn afgeleid van dit dogmatische systeem, te weten: begrotingsevenwicht, flexibiliteit van de markten, structurele hervormingen, enz. Dit zijn de hoofddoelstellingen van houdbare overheidsfinanciën, die het einddoel, te weten macro-economische stabiliteit, groei en volledige werkgelegenheid (strategie van Lissabon) helaas naar de achtergrond doen verdwijnen ⁽¹⁹⁾.

7.3 Met de hervorming van het pact is getracht de *sovereiniteitsparadox* aan te pakken. In feite heeft de Europese Raad de controlebevoegdheden van de Commissie beperkt door de controle te laten uitoefenen door de Raad, waarvan potentiële „gecontroleerden” zelf deel uitmaken. Op de vraag „wie controleert de controleurs?” moet men dan ook enigszins beschaamd antwoorden: „de gecontroleerden!” Het democratisch deficit uit de oorspronkelijke versie van het stabiliteits- en groeipact is met de hervorming verre van opgelost, en gaat nu zelfs gepaard met een gebrek aan transparantie en duidelijkheid. De vraag dringt zich op welke rol het Europees Parlement had kunnen spelen om de democratische legitimiteit van het pact te vergroten. En vervolgens moet tevens worden nagegaan hoe de bevoegdheden van de Commissie, de Raad en het Europees Parlement kunnen worden verbeterd en meer met elkaar in evenwicht kunnen worden gebracht.

7.4 Na de hervorming van het pact hebben zich verschillende gebeurtenissen voorgedaan die het Europese eenwordingsproces ernstige schade hebben berokkend, zoals de negatieve uitslag van de grondwetterferenda in Frankrijk en Nederland, het besluit om de raadpleging over de Europese grondwet

in de andere lidstaten op te schorten, en de beschamende mislukking van het akkoord over de Europese begroting voor 2007-2013. Het is alsof de langzame maar gestage voltooiing van de Europese legpuzzel is onderbroken omdat iedere lidstaat heeft besloten de eigen puzzelstukjes een andere vorm te geven, aangepast aan de nationale belangen. Op die manier passen de puzzelstukjes niet meer aan elkaar, maar kunnen ze alleen naast of zelfs alleen maar op elkaar worden gelegd, zodat een onvolledig mozaïek ontstaat dat bij de eerste de beste schok — al dan niet buiten de wil van de puzzelaars — in duigen valt.

7.5 In moeilijke tijden, zoals de Europese Unie momenteel doormaakt, moeten keuzen worden gemaakt die het debat een andere wending kunnen geven. Misschien dat het advies uit een recent artikel van J. Habermas ⁽²⁰⁾ ter harte moet worden genomen. Deze Duitse filosoof schrijft dat de Europese Unie tegenwoordig wordt *verlamd door het onopgeloste conflict tussen verschillende zienswijzen en onverenigbare doelstellingen*, en dat *de Europese instellingen dit conflict moeten aanpakken en in de openbaarheid moeten brengen, om productieve oplossingen te kunnen vinden*. Het EESC stemt van harte in met het voorstel om na te gaan in hoeverre EU-lidstaten vrijwillig en zonder dat unanimititeit nodig is op een aantal gebieden tot politieke verdieping kunnen komen. Deze verdieping zou moeten helpen de „impasse” te boven te komen die onvermijdelijk is wanneer alle 25 lidstaten via intergouvernementele besluiten op één lijn moeten worden gebracht.

7.6 Voor deze verdieping zou gebruik moeten worden gemaakt van de door artt. 43 en 44 van het Verdrag van Nice geboden mogelijkheid tot *nauwere samenwerking* tussen ten minste acht lidstaten. Enerzijds kunnen op die manier gezamenlijke besluiten worden genomen met minder restrictieve procedures, anderzijds behoudt deze samenwerking een „open” karakter omdat de andere lidstaten te allen tijde aan de nauwe samenwerking kunnen deelnemen, overeenkomstig art. 43 B van het Verdrag van Nice.

7.6.1 De Economische en Monetaire Unie lijkt bij uitstek geschikt voor deze vorm van nauwere samenwerking. Nauwere samenwerking in het kader van de Economische en Monetaire Unie zal noodzakelijk zijn omdat de landen die deelnemen aan de gemeenschappelijke munt hun economisch beleid zullen moeten coördineren, in tegenstelling tot de landen die de euro niet hebben ingevoerd. Ook het fiscaal beleid maakt deel uit van het economisch beleid. Zoals het EESC in eerdere adviezen ⁽²¹⁾ al heeft betoogd, betekent dit dat als de landen van de eurozone overeenstemming bereiken over de te treffen maatregelen, de sociaaleconomische samenhang van de hele EU hierbij gebaat kan zijn.

⁽¹⁸⁾ J. Bouzon en G. Durand, 2005.

⁽¹⁹⁾ J.P. Fitoussi, 2004.

⁽²⁰⁾ Habermas, J., 2005, „Soltanto un sogno può salvare l'Europa” („Alleen een droom kan Europa nog redden”), la Repubblica 9-6-2005.

⁽²¹⁾ „Belastingheffing in de Europese Unie: gemeenschappelijke beginselen, convergentie van belastingregels en mogelijkheid van stemming met gekwalificeerde meerderheid”, in PB C 80 van 30 maart 2004, blz. 139.

7.6.2 De landen die deelnemen aan de EMU zouden een Europese coördinator en woordvoerder voor het economisch beleid van de EU-lidstaten kunnen aanwijzen, die niet alleen wordt belast met de coördinatie van het Europees economisch beleid maar daartoe ook echte bevoegdheden krijgt. De coördinator zou moeten samenwerken met de president van de Europese Centrale Bank en de voorzitter van de Europese Commissie.

7.6.3 De landen die deelnemen aan de nauwere samenwerking zouden bovendien kunnen besluiten om periodieke bijeenkomsten te organiseren tussen de coördinator van de groep nauwer samenwerkende EMU-landen, de Commissie, de Raad, het Europees Parlement en de Europese Centrale Bank. Op die manier zou de bevoegdheidsverdeling, die momenteel wel erg gunstig uitvalt voor de Europese Raad, evenwichtiger kunnen worden gemaakt.

7.6.4 De coördinatie van het economisch beleid van de lidstaten van de EMU zou concreet moeten betekenen dat een reeks prioriteiten voor het economisch beleid wordt vastgesteld, evenals instrumenten om de doelstellingen te verwezenlijken. Ook zou er een *real time monitoring* moeten komen, zodat het beleid zonodig gaandeweg kan worden bijgesteld. In dit verband zou de versterking van de Europese economische *governance* moeten worden gerealiseerd in het kader van de macro-economische dialoog en met respect voor de Europese sociale dialoog.

7.7 Behalve de nauwere samenwerking zou het interessant zijn een idee uit het Witboek van Delors⁽²⁾ uit 1993 weer op te pakken, nl. het idee om een Europees fonds voor de bevordering van de economische groei en de verbetering van het Europese concurrentievermogen op te richten, waarvoor de EU langetermijnobligaties zou kunnen uitgeven, verbonden aan

strategische projecten op het gebied van materiële en immateriële infrastructuur. Het door Commissievoorzitter Barroso voorgestelde ontwikkelingsfonds lijkt in deze richting te gaan.

7.8 De versterking van de Europese economische *governance* vraagt om betrokkenheid van alle lidstaten, aangezien de groei van de Europese Unie hierbij gebaat kan zijn.

7.9 Het debat over de hervorming van het stabiliteits- en groepact heeft enkele tegenstrijdigheden in de institutionele structuur van de Unie aan het licht gebracht.

7.10 De tenuitvoerlegging van het stabiliteits- en groepact vergt inspanningen om duidelijk te maken hoe het institutionele bestel van de Unie er in de toekomst zal moeten uitzien. Alleen zo kan het stabiliteits- en groepact een instrument worden waarmee de economische groei — en dus extra werkgelegenheid — kan worden gewaarborgd, en waarmee economische instabiliteit kan worden voorkomen.

7.11 Gezien de delicate situatie waarin Europa zich momenteel bevindt, is het zaak moedige keuzen te maken, om de Europese gedachte van de grondleggers van Europa weer nieuw leven in te blazen.

7.12 Voor een succesvolle toepassing van het stabiliteits- en groepact en de verwezenlijking van de doelstellingen waarvoor dit pact in het leven is geroepen, is een brede consensus vereist en de steun van de publieke opinie, naast de steun van de communautaire instellingen en de nationale regeringen. Daarom zal het EESC zich de komende maanden inspannen voor de organisatie van een conferentie waar alle betrokkenen — vertegenwoordigers van de instellingen, van het maatschappelijk middenveld en van de sociale partners — uitgebreid van gedachten kunnen wisselen.

Brussel, 15 februari 2006

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

⁽²⁾ Witboek van de Europese Commissie: groei, concurrentievermogen, werkgelegenheid - Naar de 21e eeuw: wegen en uitdagingen, COM(93) 700 final, Brussel, 5 december 1993.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Globale richtsnoeren voor het economisch beleid (2005-2008)”

(2006/C 88/16)

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 10 februari 2005 besloten om overeenkomstig art. 29 (2) van zijn reglement van orde een advies op te stellen over de „Globale richtsnoeren voor het economisch beleid (2005-2008)”.

De afdeling Economische en Monetaire Unie, economische en sociale samenhang, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 27 januari 2006 goedgekeurd. Rapporteur was de heer **Metzler**.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 14 en 15 februari 2006 gehouden 424e zitting (vergadering van 15 februari) het onderstaande advies uitgebracht, dat met 79 stemmen vóór en 18 stemmen tegen, bij 9 onthoudingen, werd goedgekeurd:

Conclusies en aanbevelingen

Het EESC heeft met het oog op de voorjaarsstop van 2006 besloten tot het opstellen van dit advies, dat tot doel heeft de actoren van het economisch beleid van de EU te voorzien van aanbevelingen van het maatschappelijk middenveld ten aanzien van verdere maatregelen.

Gezien de aanhoudend lage economische groei in de eurozone en de EU in haar geheel en problemen i.v.m. de mondialisering en de demografische veranderingen, betoogt het Comité in zijn initiatiefadvies over de „Globale richtsnoeren voor het economisch beleid (2005-2008)” dat de huidige conjunctuur- en werkgelegenheidsproblemen alleen kunnen worden opgelost door middel van een gecoördineerd macrobeleid dat groei en werkgelegenheid actief stimuleert, overeenkomstig de strategie van Lissabon. De vertrouwenscrisis waarmee de grote economieën in de eurozone te kampen hebben, kan bovendien slechts worden bezworen wanneer de basisbeginselen van een houdbaar financieel en sociaal beleid in acht worden genomen. Het Comité is het dan ook met de Commissie eens dat een begrotingsbeleid in de lidstaten dat overeenstemt met hun verplichtingen, onontbeerlijk is.

Het streven van de Commissie om de socialezekerheidsstelsels met het oog op houdbaarheid te moderniseren, wordt gesteund door het Comité. Verder moet de flexibiliteit van de arbeidsmarkten worden vergroot om de werkloosheid terug te dringen. De sociale zekerheid waar velen terecht op rekenen, moet daarbij worden gewaarborgd. Tegelijkertijd moet het beschikbare potentieel aan arbeidskrachten worden gemobiliseerd. In dit verband worden de sociale partners en de regeringen van de lidstaten opgeroepen om een evenwicht tussen flexibiliteit en zekerheid te scheppen dat bevorderlijk is voor innovatie.

Het Comité is van mening dat niet alleen moet worden gezorgd voor een passend macro-economisch beleid ter bevordering van groei en werkgelegenheid, maar ook voor micro-economische hervormingen die het groeipotentieel vergroten. Hieronder vallen niet alleen maatregelen om de concurrentie te vergroten en de bureaucratie te verminderen, maar ook de verdere uitbouw van de interne markt in de EU. Het zou volgens het Comité echter onjuist zijn om maximale en optimale eenwording van de markten zonder meer aan elkaar gelijk te stellen.

In verband met de kennismaatschappij zijn ook de juiste keuzes inzake levenslang leren, gelijke kansen, gezinsvriendelijke maatregelen, onderwijs alsook onderzoek en innovatie van groot

belang. Zo moeten de randvoorwaarden en de stimuleringsmaatregelen voor het creëren van een klimaat dat bevorderlijk is voor innovatie verder worden verbeterd. In zijn algemeenheid benadrukt het Comité voorts dat de bevordering van ondernemerschap bijzondere aandacht verdient.

1. Inleidende opmerkingen

1.1 Dit initiatiefadvies over de „Globale richtsnoeren voor het economisch beleid (2005-2008)” van de „Geïntegreerde richtsnoeren voor groei en werkgelegenheid (2005-2008)” moet worden beschouwd als een vervolg op het advies over de „Werkgelegenheidsrichtsnoeren 2005/2008”.⁽¹⁾ Het Comité oefent andermaal kritiek uit op de voorwaarden van de raadplegingsprocedure, die geen recht doen aan de feitelijke samenhang tussen beide adviezen. Waren de globale richtsnoeren en de werkgelegenheidsrichtsnoeren gezamenlijk behandeld, dan zouden de vele raakvlakken van beide terreinen beter tot hun recht zijn gekomen.

1.1.1 Met het oog op een betere tenuitvoerlegging van de Lissabon-strategie heeft de Europese Raad tijdens zijn voorjaarsstop besloten om de economische en werkgelegenheidsrichtsnoeren te combineren en op te nemen in het Lissabon-proces.

1.1.2 In zijn advies over de „Globale richtsnoeren voor het economisch beleid 2003-2005”⁽²⁾ heeft het Comité er reeds met klem op aangedrongen om de beleidsmix meer toe te spitsen op groei en volledige werkgelegenheid. Deze aanbeveling is nog even actueel als destijds.

1.2 De Europese Centrale Bank moet in het kader van haar in de verdragen vastgelegde verplichtingen niet alleen de prijsstabiliteit waarborgen, maar ook tegemoetkomen aan de reële economische behoefte aan groei en werkgelegenheid. Met het oog op de in Keulen overeengekomen coördinatie van de afzonderlijke onderdelen van het macro-economisch beleid, moet de ECB deelnemen aan een constructieve dialoog met de besluitvormers van het begrotings- en het loonbeleid.

⁽¹⁾ Zie het EESC-advies over het „Voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de Richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten (overeenkomstig artikel 128 van het EG-Verdrag)”, PB C 286 van 17 november 2005, blz. 38.

⁽²⁾ Zie het EESC-advies „Globale richtsnoeren voor het economisch beleid 2003-2005” (PB C 80, blz. 120, van 30 maart 2004). Het voorliggende advies moet worden gezien als een vervolg op dit advies.

1.3 De geïntegreerde richtsnoeren moeten worden opgevat als aanbevelingen voor het economisch beleid van de lidstaten, dat op grond van het subsidiariteitsbeginsel echter op verantwoorde wijze ten uitvoer moet worden gelegd door de lidstaten zelf. „Op gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, treedt de Gemeenschap, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel, slechts op indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt” (art. 5 van het EG-Verdrag). Niettemin beschouwen de lidstaten hun economisch beleid als een aangelegenheid van gemeenschappelijk belang (art. 99, lid 1, van het EG-Verdrag).

1.4 Onverminderd het heterogene karakter van de economieën van de afzonderlijke lidstaten wordt in dit advies de Europese economie als geheel onder de loep genomen.

2. De problematiek

Uitgangspunt: huidige economische ontwikkeling

2.1 Na vier jaar van teleurstellende economische groei in de EU werd in 2005 weer maar een bescheiden groeipercentage van resp. 1,5 (voor de EU van 25) en 1,3 (voor de eurozone) bereikt. Er bestaan echter aanzienlijke ontwikkelingsverschillen tussen de afzonderlijke lidstaten. Ondanks de economische groei heeft de Europese economie niet optimaal kunnen profiteren van de opleving van de wereldeconomie. De achterstand op industrielanden en -regio's buiten Europa is verder toegenomen.

2.1.1 Mede dankzij de devaluatie van de euro heeft de buitenlandse handel uiteindelijk in sterke mate bijgedragen aan de opleving van de economische activiteit. Het vertrouwen van de Europese consument is sinds 2003 evenwel maar mondjesmaat gegroeid en in 2005 over een periode van vele maanden zelfs weer gedaald, waardoor de vraag van de consument slechts in geringe mate is toegenomen. Van een sterke vraag op de interne markt die de conjuncturele opleving kan ondersteunen, is tot dusver geen sprake. De voortdurende onzekerheid van de Europese consument komt tevens tot uiting in de (naar internationale maatstaven gemeten) hoge spaartegoeden.

2.1.2 De kapitaalinvesteringen, die sinds het begin van de recessie in 2001 vrijwel onafgebroken zijn gedaald, geven over het afgelopen jaar weer een stijgende lijn te zien. Met gunstige financieringsmogelijkheden vanwege de lage rentestand en groeiende bedrijfswinsten worden randvoorwaarden geschapen die bevorderlijk zijn voor investeringen (maar die bevorderlijker zijn voor financiële investeringen met veel kans op hoge beurswinsten dan voor productie-investeringen). Het Comité is niettemin bezorgd over de kapitaalvlucht naar de VS, die eveneens getuigt van de geringe investeringsactiviteit in Europa. Het blijft dan ook zaak om Europa als vestigingsplaats aantrekkelijker te maken teneinde de omvang van de investeringen duurzaam te verhogen. De belangrijkste oorzaak van de geringe investeringsactiviteit is gelegen in de huidige zwakke vraag van de consument. Het inflatiecijfer ligt ondanks de blijvend hoge energieprijzen evenwel op een aanvaardbaar peil. Dit geldt met name voor de kerninflatie (exclusief energie en onverwerkte levens-

middelen), die nog duidelijk onder de algemene inflatie ligt. Geopolitieke risico's en capaciteitsproblemen bij de olieproductie kunnen in de toekomst echter tot een groeiende inflatie leiden. In het onderstaande wordt nog nader ingegaan op de problemen die voortvloeien uit de ontwikkeling van de olieprijzen.

2.1.3 Het Comité stelt met verbazing vast dat, ondanks de gunstige financiële situatie en het hoge rendement, de snel stijgende winsten van de grote ondernemingen in 2003 en 2004 niet hebben geresulteerd in onderzoek en productieve investeringen waarmee de EU de concurrentie waaraan zij het hoofd moet bieden, zou kunnen verminderen. In plaats daarvan worden de opgebouwde liquiditeiten gebruikt om extra rendement uit te keren aan de aandeelhouders, om de eigen bedrijfsaandelen terug te kopen teneinde de aandelenkoersen op de beurs te laten stijgen, of om fusies en overnames te plegen die leiden tot herstructureringen. Het Comité is zeer bezorgd over dit „kortetermijndenken”, dat de noodzakelijke bedrijfsinvesteringen op de lange termijn in de weg staat.

2.1.4 Een van de grootste problemen waarmee de Europese economie te kampen heeft, is — naast de huidige geringe vraag en de naar internationale maatstaven lage groei — de hoge structurele werkloosheid. Zo heeft de meest recente economische groei tot een slechts zeer geringe verbetering op de arbeidsmarkt geleid. Met rond de 9 % blijft het werkloosheidspercentage te hoog, zodat de Europese economie een kleinere meerwaarde oplevert dan op grond van haar potentieel mogelijk is. Daar komt bij dat de huidige geringe investeringsactiviteiten eveneens een nadelige invloed op de groeikansen in de toekomst hebben.

2.1.5 Deze tendens in de richting van „jobless recovery” viel ook op de arbeidsmarkten van andere vergelijkbare industrielanden en -regio's waar te nemen. De situatie op de arbeidsmarkt ziet er daar doorgaans echter veel gunstiger uit. Volgens ramingen van de Commissie^(?) zal de groei in 2005 en 2006 ruim drie miljoen nieuwe arbeidsplaatsen in de EU opleveren. De invloed hiervan op het werkloosheidspercentage zal echter gering zijn, aangezien de arbeidsparticipatie naar verwachting zal toenemen als gevolg van herintreding op de arbeidsmarkt (die in de hand wordt gewerkt door de verbeterde economische situatie).

2.1.6 Werkverschaffing aan het onbenutte potentieel aan arbeidskrachten blijft dan ook een van de grootste problemen waarvoor de EU zich gesteld ziet. Er moeten specifieke programma's komen om de toegang van vrouwen en jongeren tot de arbeidsmarkt te vergemakkelijken. Ook moeten maatregelen worden genomen om oudere werknemers weer op te nemen in het arbeidsproces.

Andere uitdagingen: mondialisering en demografische veranderingen

2.2 Naast de huidige economische en financiële problemen, zoals de onbevredigende toestand op de arbeidsmarkt (met name de werkloosheid) en de groeiende tekorten op de overheidsbegrotingen, krijgt de EU nog te maken met andere problemen, die zich weliswaar nu al aftekenen maar pas in de toekomst hun volle omvang zullen bereiken.

^(?) Najaarsprognose 2005 van de Commissie.

2.2.1 In de eerste plaats heeft de EU te maken met meer economische concurrentie. Met de sterk groeiende economieën van China en India zijn nieuwe concurrenten ten tonele verschenen die tien jaar geleden nog geen rol speelden binnen de wereldeconomie. Het potentieel aan arbeidskrachten is wereldwijd verdubbeld, en de verhouding tussen kapitaal en arbeid is over het geheel genomen gewijzigd. Landen met een groot aantal inwoners — zoals China en India — beschikken vanwege hun economische ontwikkeling over veel minder kapitaal per werknemer dan de traditionele industrielanden.

2.2.2 Alles moet in het werk worden gesteld om de gevolgen die de mondialisering en de intensievere internationale arbeidsverdeling tot dusver met zich hebben meegebracht, ook als een kans voor de toekomst van Europa te kunnen beschouwen. Met de openstelling van de markten van China en andere landen in Zuidoost-Azië is de concurrentiestrijd om investeringen weliswaar toegenomen, maar zijn tevens enorme afzetmarkten voor het Europese bedrijfsleven ontsloten die vanwege de daar groeiende welvaart een groot potentieel herbergen. Het economisch beleid moet adequaat inspelen op de structurele veranderingen die met deze problemen gepaard gaan. Het formuleren van wereldwijd geldende randvoorwaarden voor de bescherming van minimumnormen op sociaal en milieugebied en van eigendomsrechten maakt hiervan deel uit.

2.2.3 Verder moet de EU het hoofd bieden aan de enorme stijging van de olieprijs, die samenhangt met de mondialisering en de wereldwijd groeiende vraag naar olie. Door een zuiniger verbruik en een intensievere gebruikmaking van andere energiebronnen is met name de EU in de loop der tijd beduidend minder afhankelijk geworden van olie. Juist de concurrerende industrielanden — zoals China — bevinden zich wat dit betreft in een moeilijker positie. Ook zou de EU onevenredig sterk kunnen profiteren van het feit dat de olie-exporterende landen hun inkomsten gebruiken voor import.

2.2.4 De tweede grote uitdaging die de Europese economieën moeten aangaan, wordt gevormd door de demografische ontwikkeling en de daarmee gepaard gaande vergrijzing. De Gemeenschap kan hierop echter slechts in beperkte mate invloed uitoefenen, aangezien veel vraagstukken die verband houden met demografische veranderingen tot de bevoegdheid van de lidstaten of de sociale partners behoren, zoals de Commissie elders terecht heeft vastgesteld. Bovendien is de demografische verandering een maatschappelijk fenomeen waarop economische beleidsmaatregelen slechts een beperkte invloed hebben. Het is des te belangrijker ervoor te zorgen dat noodzakelijke aanpassingen op tijd kunnen worden doorgevoerd.

2.2.5 De belangrijkste oorzaken van de demografische veranderingen zijn de steeds hogere levensverwachting, de groei van de leeftijdsgroep ouder dan 60 jaar en het aanhoudend lage geboortecijfer. De veranderende leeftijdsopbouw is van invloed op alle economische sectoren, aangezien de arbeidsmarkt vanaf 2020 in toenemende mate jonge werknemers ontbeert, de productmarkten zich op een andere cliëntèle moeten richten, en op de kapitaalmarkt veranderingen zullen optreden in het spaargedrag en in de vraag naar beleggingen. Verder valt te verwachten dat de door de mondialisering veroorzaakte concurrentietoename in het algemeen haar weerslag zal hebben op de arbeidsmarkt en een andere arbeidsorganisatie in het kader van de sociale dialoog noodzakelijk zal maken. De

gedachte van levenslang leren vindt zijn rechtvaardiging juist in deze context. ⁽⁴⁾ Ook de sociale dialoog en het maatschappelijk middenveld zullen moeten meehelpen om de gevolgen van de demografische veranderingen op te vangen.

2.2.6 Om ervoor te zorgen dat de doelstelling van een concurrerende en op kennis gebaseerde economische ruimte kan worden verwezenlijkt, moet het bedrijfsleven in staat zijn om de technologische en organisatorische veranderingen, de productiviteit en de innovatie te bevorderen en in goede banen te leiden. Dit kan slechts worden gerealiseerd wanneer de kwalificaties van de werknemers voortdurend worden afgestemd op de veranderende vraag en wanneer ondernemingen actieve strategieën ten uitvoer leggen. Hiertoe moeten bedrijven scholing in hun strategieën opnemen als investering op de middellange en lange termijn, en niet als maatregel die zichzelf snel — zoniet onmiddellijk — terugverdient. Beroepsopleidingen, scholing en levenslang leren mogen echter niet los van elkaar worden gezien, maar moeten onderdeel uitmaken van de carrièreplanning van werknemers. Door middel van scholing moeten werknemers van alle leeftijden worden gemotiveerd om hun vaardigheden te vergroten en hun loopbaan een impuls te geven. Beoordeling van vaardigheden en evaluatie van verworven kennis zijn dan ook instrumenten die moeten worden ontwikkeld in het gemeenschappelijke kader van individuele carrièreplanning en bedrijfsdoelstellingen. ⁽⁵⁾

Strategie van Lissabon

2.3 De ontwikkeling van de wereldeconomie gedurende de afgelopen vijf jaar ondersteunt de ambitieuze doelstellingen van de strategie van Lissabon, die gericht zijn op duurzame verbetering van het concurrentievermogen en op behoud van werkgelegenheid. De uitgangspunten van de Lissabon-agenda moeten worden verankerd. De EU kan — overeenkomstig haar doelstelling — alleen dan een op kennis gebaseerde economie met een leidende positie in de wereld en met stabiele en betere banen worden, wanneer zij vertrouwen heeft in haar eigen sterke punten en de moed heeft om veranderingen door te voeren. In de voor de Europese Raad bestemde documenten van het Comité ⁽⁶⁾ en de groep deskundigen van hoog niveau ⁽⁷⁾ (het verslag van Wim Kok) over de evaluatie van de resultaten van de Lissabon-strategie tot dusver, wordt gesteld dat de geformuleerde doelstellingen slechts in een verre toekomst kunnen worden verwezenlijkt. De economische groei in de EU, die bekneld zit in een monetaristisch beleid dat niet toelaat de vraag met meer uitgaven aan te zwengelen, blijft immers duidelijk achter bij die van de Verenigde Staten. Het gemiddelde groeipercentage in de EU over de jaren 2001-2004 bedraagt slechts 1,5 %. Wat betreft het BBP per hoofd van de bevolking en de groei van de productiviteit is de achterstand op andere, vergelijkbare industrielanden en -regio's niet kleiner geworden.

⁽⁴⁾ EESC-advies „Economische groei, fiscaliteit en betaalbaarheid van de pensioenregelingen in de EU” (PB C 48 van 21 februari 2002, blz. 89).

⁽⁵⁾ Zie par. 5.4.6.3 en 5.4.6.4 van het EESC-advies „Concurrentievermogen van bedrijven” (PB C 120 van 20 mei 2005, blz. 89), en par. 4.3.5.4 van het EESC-advies „Langere deelname aan en latere uitstreding uit het arbeidsproces van oudere werknemers” (PB C 157 van 28 juni 2005, blz. 120).

⁽⁶⁾ Zie ook het EESC-advies „Een doeltreffender uitvoering van de strategie van Lissabon” (PB C 120 van 20 mei 2005, blz. 79).

⁽⁷⁾ „De uitdaging aangaan – De strategie van Lissabon voor groei en werkgelegenheid”, verslag van de door Wim Kok voorgezeten groep deskundigen van hoog niveau, november 2004.

2.3.1 De agenda van Lissabon biedt veel aanknopingspunten voor het vergroten van de economische dynamiek binnen de EU en haar lidstaten. ⁽⁸⁾

2.3.2 In de meeste lidstaten kan door verhoging van de arbeidsparticipatie een potentieel voor sterkere groei worden aangeboden.

2.4 Sommige oorzaken van de zwakke economische groei in Europa en de tot dusver teleurstellende ontwikkelingen op de arbeidsmarkt zijn voornamelijk gelegen in de nog onopgeloste structurele problemen waarmee met name de nationale economieën in de eurozone te kampen hebben. Alle regeringen van de lidstaten zijn het er bovendien over eens dat het financieel beleid ten aanzien van de overheidsbegrotingen moet worden geconsolideerd en dat er een eind moet worden gemaakt aan de groeiachterstand.

2.4.1 De EU moet zelf de drijvende kracht achter de groei worden, zodat ze niet verder achteropraakt bij andere grote economische ruimten en de ambitieuze doelstellingen van Lissabon alsnog kan verwezenlijken.

2.4.2 Het Comité ziet in de dialoog hierover een belangrijke rol weggelegd voor de sociale partners en andere representatieve organisaties van het maatschappelijk middenveld. Het verwijst hierbij andermaal naar zijn advies over een efficiëntere tenuitvoerlegging van de strategie van Lissabon ⁽⁹⁾, dat in het kader van dit advies is geactualiseerd.

De vertrouwenscrisis bezweren

2.5 De onzekere situatie op de arbeidsmarkt heeft er in diverse lidstaten toe geleid dat consumenten bepaalde beslissingen niet nemen of uitstellen. Hierdoor ontstaat een afwachtende houding die de vraag op de binnenlandse markt doet afnemen. Ook worden transacties die op de lange termijn positief uitwerken, op de lange baan geschoven en wordt de economische groei geremd. Zorgwekkend is dat in sommige lidstaten de consumentenbestedingen, die bij een economische malaise (2001-2003) doorgaans teruglopen, tijdens de daaropvolgende economische opleving niet weer aanzienlijk zijn gestegen. Hetzelfde geldt voor de investeringsbesluiten van bedrijven. Het risico bestaat dat verwachtingen die zichzelf inlossen verankerd raken en dat een hardnekkige conjuncturele instabiliteit aanhoudt. Dit risico moet met behulp van passende maatregelen worden vermeden.

2.5.1 Het gebrek aan vertrouwen bij werknemers en consumenten wordt in veel lidstaten versterkt doordat wanprestaties en wangedrag van leidinggevend en hele bestuursorganen aan het licht komen. Volgens het Comité is het zaak dat de lidstaten — ondersteund door de Europese Gemeenschap — meer aandacht schenken aan en meer actie ondernemen tegen de tekortschietende kwalificaties en integriteit op leidinggevend

niveau. Verder moet worden nagegaan hoe — door middel van grotere transparantie en eventueel door middel van stringenter aansprakelijkstelling — kan worden gewaarborgd dat leidinggevend en zich nauwgezet van hun taken kwijten en hun maatschappelijke verantwoordelijkheid nemen.

2.5.2 Het gaat er onder meer om, de vertrouwenscrisis binnen de nationale economieën van de eurozone te bezweren. Alleen met een strategie voor een houdbaar financieel en sociaal beleid kan het vertrouwen van de burgers in het optreden van hun nationale regeringen en de communautaire instellingen in stand worden gehouden en vergroot. ⁽¹⁰⁾

2.5.3 Verlichting van de overheidsfinanciën en versterking van de socialezekerheidsstelsels zullen slechts mogelijk zijn wanneer ze gepaard gaan met een duurzame verbetering van de situatie op de arbeidsmarkt. Hervormingen van de arbeidsmarkt met het oog op aanpassing aan de almaar sneller gaande economische veranderingen en waarborging van de sociale zekerheid, moeten in een duurzaam economisch beleid een centrale plaats innemen. In overeenstemming met de strategie van Lissabon kan de overheid een sturende functie vervullen om adequate investeringen en het scheppen van werkgelegenheid in nieuwe sectoren als positief antwoord op de mondialiseringskracht bij te zetten.

2.5.4 Het is dan ook van het grootste belang om zich juist te richten op deze nieuwe sectoren en op de nieuwe kansen die zich hier voordoen; dit is mogelijk door een betere onderlinge afstemming van de maatregelen op het gebied van handel, concurrentie, industrie, innovatie, onderwijs en opleiding, en werkgelegenheid. Het maatschappelijk middenveld als geheel moet hier zijn verantwoordelijkheid nemen.

2.5.5 Het is absoluut noodzakelijk dat ook het monetair en fiscaal beleid bevorderlijk zijn voor groei en werkgelegenheid. ⁽¹¹⁾ Waar de lidstaten echt behoefte aan hebben, is onderlinge afstemming van het economisch beleid. Daarbij moet er evenwel op worden toegezien dat conjuncturele beleidsmaatregelen voor het stimuleren van de vraag niet het vertrouwen in de stabiliteit in gevaar brengen.

3. Macro-economisch beleid voor groei en werkgelegenheid

Begrotingsbeleid

3.1 Structurele hervormingen die worden doorgevoerd zonder dat de vraag toereikend is, hebben negatieve effecten op de werkgelegenheid. Nu al moet rekening worden gehouden met de uit de vergrijzing voortvloeiende noodzaak van structureel hoge overheidsuitgaven. Aldus kan een binnen de context van een evenwichtig macro-economisch beleid gevoerd begrotingsbeleid tevens bijdragen tot een grotere effectieve vraag. ⁽¹²⁾

⁽⁸⁾ Raad van de Europese Unie, Conclusies van het voorzitterschap (19255/2005 van 18 juni 2005), met name par. 9-11; Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement „Gemeenschappelijke acties voor groei en werkgelegenheid: het communautair Lissabon-programma” (COM(2005) 330 final van 20 juli 2005).

⁽⁹⁾ EESC-advies „Een doeltreffender uitvoering van de strategie van Lissabon” (PB C 120 van 20 mei 2005, blz. 79).

⁽¹⁰⁾ Vgl. het advies van de afdeling Economische en Monetaire Unie, economische en sociale samenhang over „Versterking van de economische governance – De hervorming van het Stabiliteits- en groeipact” (ECO/160 – CESE 780/2005 fin van 31 januari 2006).

⁽¹¹⁾ Het EESC heeft hiervoor herhaaldelijk gepleit, zoals onlangs in zijn advies over „Werkgelegenheidsbeleid: rol van het EESC na de uitbreiding en in de optiek van het proces van Lissabon” (PB C 221 van 8 september 2005, blz. 94).

⁽¹²⁾ Zie paragraaf 1.4 van het EESC-advies „Globale richtsnoeren voor het economisch beleid 2003-2005” (PB C 80 van 30 maart 2004, blz. 120).

3.1.1 Om dit te bereiken, moeten de lidstaten uitgaan van een meer realistische en transparante begrotingsplanning. Een kritische evaluatie en meer begrotingsdiscipline zouden de kwaliteit van de overheidsuitgaven aantonen en een bijdrage leveren aan een sterkere groei. Dit geldt voor alle bestuursniveaus binnen de EU. Lidstaten hebben strengere handhavingssystemen nodig om de risico's die aan hun tekorten ten grondslag liggen, bij de wortel aan te pakken. Uit de najaarsprognose 2005 van de Commissie over de hoogte van de begrotingstekorten blijkt eens te meer de noodzaak om de openbare financiën te saneren. Ondanks de (tamme) economische opleving schat de Commissie dat de tekortquote in de EU-25 in 2005 en 2006 met telkens 2,7 % slechts weinig onder het plafond van 3 % zal liggen.

3.1.2 Begrotingsdiscipline vormt voor het Europese stelsel van centrale banken een belangrijke voorwaarde om bij een betrekkelijk laag renteniveau een blijvende prijsstabiliteit te kunnen garanderen. De ECB moet alert blijven op het risico van prijsstijgingen, zoals die zich bijvoorbeeld kunnen voordoen vanwege het mondiale liquiditeitsoverschot of tweederonde-effecten van energieprijsstijgingen. Hiermee sluit het Comité zich aan bij de Commissie wanneer deze stelt dat waarborging van de prijsstabiliteit de topprioriteit van de ECB moet blijven.

Betaalbaarheid van de socialezekerheidsstelsels

3.2 De druk op de socialezekerheidsstelsels om zich aan te passen, wordt niet in de eerste plaats ingegeven door de mondialisering maar met name door de hoge structurele werkloosheid en de ingrijpende demografische veranderingen (het geboortecijfer daalt en de levensverwachting stijgt, waardoor wellicht steeds langer pensioen wordt genoten). Alle maatregelen die de Commissie neemt ter verbetering van de werkgelegenheid en haar oproep om de socialezekerheidsstelsels duurzaam te moderniseren, worden door het Comité gesteund om te zorgen voor evenwicht tussen competitiviteit, vraag en sociale cohesie. ⁽¹³⁾ De sociale zekerheid waar velen terecht op rekenen, moet daarbij worden gewaarborgd.

3.2.1 Hervorming van de socialezekerheidsstelsels moet bovendien nauw verweven zijn met specifieke plannen om de toegang van vrouwen tot de arbeidsmarkt te vergemakkelijken; er moet dan ook absoluut worden voorzien in opvang voor kinderen, scholen, enz. Maatregelen om gezin en werk beter te kunnen combineren — bijv. een betere dagopvang van kleine kinderen — moeten worden bevorderd. ⁽¹⁴⁾ In landen met ontoereikende voorzieningen voor kinderopvang ligt de arbeidsparticipatiegraad van vrouwen betrekkelijk laag. Omgekeerd is in landen met een hoge participatiegraad van vrouwen de toegankelijkheid tot kinderdagverblijven goed. Onderzoek heeft uitgewezen dat er een grote discrepantie bestaat tussen het gewenste aantal (2,3) en het feitelijke aantal (1,5) kinderen

⁽¹³⁾ Zie paragraaf 1.5.3 van het EESC-advies „Globale richtsnoeren voor het economisch beleid 2003-2005” (PB C 80 van 30 maart 2004, blz. 120).

⁽¹⁴⁾ Zie het EESC-advies over het „Voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de Richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten (overeenkomstig artikel 128 van het EG-Verdrag)” (PB C 286 van 17 november 2005, blz. 38). Hierin staat onder meer het volgende (par. 3.2.3): „Het EESC blijft er bij de lidstaten op aandringen om steun te geven aan inspanningen om beroep en gezinstaken met elkaar te verzoenen. Daarin ligt een taak voor de hele samenleving.”

in de EU. Een geboortecijfer van 2,1 zou al voldoende zijn om de toekomstige bevolkingsafname een halt toe te roepen. Het creëren van aangepaste infrastructuur en het met behoud van de werknemersgaranties veranderen van de arbeidsorganisatie door deeltijdwerk voor werknemer en werkgever aantrekkelijker te maken, alsook het scheppen van voorzieningen voor loopbaanonderbrekingen (zonder concrete prikkels te geven) en flexibele arbeidstijden, zou in tenminste een aantal lidstaten de motivatie om na een opvoedingsfase opnieuw aan het arbeidsproces deel te nemen structureel verhogen. Bovendien wordt door een duurzame arbeidsmarkthervorming die tot een grotere vraag naar personeel leidt, de positie van werknemers — en daarmee de bereidheid van werkgevers om mee te werken aan een betere combinatie van werk en gezin — versterkt.

3.2.2 Ook de regeringen en sociale partners worden opgeroepen om via gezamenlijke afspraken nieuwe banen te helpen scheppen en mee te werken aan een evenwicht tussen flexibiliteit en zekerheid dat met name bevorderlijk is voor innovatie. Met het oog daarop en i.v.m. „oudere werknemers” onderschrijft het Comité de aanbevelingen en de analyse van de Commissie die in haar Mededeling (COM(2004) 146 final) zegt dat „de sociale partners op nationaal en EU-niveau hun inspanningen om een nieuwe cultuur op het terrein van de vergrijzing en veranderingsmanagement tot stand te brengen, dienen te verbreden en te intensiveren. De werkgevers geven nog veel te vaak de voorkeur aan regelingen voor vervroegde uittreding”. Het verhogen van de arbeidsparticipatie is van cruciaal belang. Het EESC is in dit verband van mening dat een verhoging van de algemene participatiegraad of van het cijfer dat met name betrekking heeft op de leeftijdsgroep 55-64 jaar alleen maar mogelijk is via een verhoging van de arbeidsparticipatie van categorieën potentiële werknemers die in de genoemde groep onvoldoende vertegenwoordigd zijn. Vanuit dit oogpunt moeten gedegen inspanningen worden geleverd om alle reserves aan arbeidskrachten die in de Unie aanwezig zijn, aan te boren. Hierbij zij met name gedacht aan jongeren, die vaak al te lang in een demotiverende werkloosheid blijven steken (hetgeen zorgwekkend is met het oog op de toekomstige arbeidsparticipatie in het algemeen), alsook aan vrouwen en gehandicapten. ⁽¹⁵⁾

De werkloosheid terugdringen en arbeidskrachten mobiliseren

3.3 Het Comité beklemtoont de door de Commissie genoemde noodzaak om de participatiegraad in met name de grote economieën aanzienlijk op te trekken en het aanbod aan arbeidskrachten structureel te verhogen. Om de levensvatbaarheid van de Europese economie op de langere termijn te waarborgen, moet de hoogste prioriteit worden verleend aan de bestrijding van de massawerkloosheid.

3.3.1 De hoge structurele werkloosheid en de mondialisering van de handel stellen extra eisen aan een efficiënte en dynamische aanpassing van de arbeidsmarkten. Met name op de exportmarkten — maar ook in de dienstensector — doen zich als gevolg van de sterke mondialisering van de handel veel nieuwe kansen voor. Aan de flexibiliteit van de arbeidsmarkten worden daarmee geheel nieuwe eisen gesteld, waaraan alleen kan worden voldaan met behulp van een stabiel kader.

⁽¹⁵⁾ Zie par. 6.3.2 en 4.4.4 van het EESC-advies over „Langere deelname aan en latere uittreding uit het arbeidsproces van oudere werknemers” (PB C 157 van 28 juni 2005, blz. 120).

3.3.2 De Europese arbeidsmarkten moeten beter en dynamischer kunnen reageren op tendensen zoals *outsourcing* en *offshoring*. Werkloosheidsvoorzieningen, socialezekerheidsstelsels en arbeidsbemiddeling moeten zodanig worden georganiseerd dat ze niet alleen voorzien in de overgang van werkloosheid naar werk, maar het ook gemakkelijker maken om tijdens het arbeidsleven te wisselen van situatie (zoals werk, opleiding, loopbaanonderbreking, zelfstandigheid). Aangezien de Gemeenschap op dit terrein slechts een beperkt mandaat heeft, is het aan de lidstaten om in deze zin gebruik te maken van hun arbeidsmarktinstellingen.

3.3.3 Bovendien is er nog steeds sprake van tijdelijke belemmeringen voor grensoverschrijdende mobiliteit binnen de EU. Het Comité dringt er bij de lidstaten op aan ernstig te onderzoeken of de overgangperioden niet kunnen worden beëindigd. De sociale partners moeten daarover op alle relevante niveaus geraadpleegd worden.⁽¹⁶⁾ De overgangstermijnen kunnen in ieder geval alleen worden gehandhaafd op basis van zwaarwegende en objectieve argumenten.

3.3.4 Aangezien het werkloosheidspercentage van mensen zonder of met weinig beroepsopleiding ver boven het gemiddelde ligt, is het bevorderen van (na)scholing een van de belangrijkste instrumenten die het werkgelegenheidsbeleid ter beschikking staan. Onderwijs en opleiding vormen investeringen in menselijk kapitaal; ze vergroten de kansen van het individu op de arbeidsmarkt en de productiemogelijkheden van het bedrijfsleven. Onderwijs speelt een belangrijke rol bij het verbeteren van de productiviteit en het internationale concurrentievermogen. De sociale partners zouden in collectieve arbeidsovereenkomsten en alle andere voor hen relevante overeenkomsten moeten afspreken dat werknemers hun menselijk kapitaal kunnen behouden en uitbreiden door middel van bijscholing en loopbaanontwikkeling.

3.3.5 Met name beroepsopleidingen voor jongeren worden terecht beschouwd als een essentiële voorwaarde voor toekomstig succes op de arbeidsmarkt, ook al garanderen ze op zich nog geen naadloze aansluiting op de vraag van die arbeidsmarkt. Van ouderen, die evenals jongeren bovengemiddeld vaak werkloos zijn, wordt eveneens verlangd dat ze door middel van bijscholing en opleidingsmaatregelen nieuwe kennis vergaren. Het productiviteitspotentieel van oudere werknemers wordt immers niet nadelig beïnvloed door hun leeftijd, maar door het feit dat hun kwalificaties verouderd zijn en dat kan weer worden opgevangen door bij- en nascholing. In het licht hiervan zij opgemerkt dat een beleid voor leeftijdsgroepen vanaf 40-50 jaar niet volstaat.⁽¹⁷⁾

3.4 Het Comité beschouwt de aan arbeid verbonden hoge belastingen en sociale premies als een serieus probleem.

⁽¹⁶⁾ „De sociale dimensie van de globalisering – hoe de EU ertoe bijdraagt dat iedereen er voordeel van heeft”, COM(2004) 383 final van 18 mei 2004.

⁽¹⁷⁾ Zie de OESO-enquête „International Adult Literacy Survey (IALS) over de lees- en schrijfvaardigheid van de bevolking, alsook de EESC-adviezen „Oudere werknemers” (PB C 14 van 16 januari 2001) en „Langere deelname aan en latere uitreding uit het arbeidsproces van oudere werknemers” (PB C 157 van 28 juni 2005, blz. 120, par. 4.3.5).

4. Micro-economische hervormingen ter vergroting van het groeipotentieel

De interne markt

4.1 Het Comité is het met de Commissie eens dat uitbreiding en verdieping van interne markt een wezenlijk onderdeel van een op groei en werkgelegenheid gericht economisch beleid moet zijn. Niettemin is het EESC van mening dat de problemen bij de tenuitvoerlegging van de Lissabon-strategie niet in de eerste plaats zijn terug te voeren op een te weinig geïntegreerde interne markt.

4.1.1 De tot dusver niet volledige eenwording van de dienstenmarkt kan moeilijk als *de* oorzaak van de zwakke prestaties van de arbeidsmarkten en de zwakke economische groei worden aangemerkt. Een groot deel van de werklozen is laag opgeleid en zou slechts in beperkte mate van een geïntegreerde dienstenmarkt profiteren. Door het wegnemen van de fiscale belemmeringen zou weliswaar het investeringsklimaat worden verbeterd en zou het voor sommige werkgevers en werknemers gemakkelijker worden om hindernissen voor de mobiliteit te overwinnen, maar de nationale arbeidsmarkten zouden hiermee niet noemenswaardig worden ontlast. Het verder uitbouwen van de interne markt met het doel een echte en evenwichtige interne dienstenmarkt te creëren, kan echter van groot belang zijn.

4.1.2 Het zou volgens het Comité ten enenmale onjuist zijn om de maximale eenwording van de markten zonder meer gelijk te stellen met een optimale eenwording. Met name voor regionale en lokale markten — waarmee veel dienstverleners immers te maken hebben — geldt dat de omvang van de grensoverschrijdende diensten altijd binnen bepaalde enge grenzen zal liggen. Juist hier zou door het doordrijven van harmonisering de indruk kunnen worden gewekt dat het communautair beleid onvoldoende rekening houdt met specifieke regionale kenmerken, en zouden de bestaande voorbehouden daardoor worden versterkt. De huidige belemmeringen moeten derhalve duidelijk worden benoemd en worden afgewogen tegen regelgeving die vanwege de specifieke kenmerken van de lidstaten gehandhaafd blijft en waaraan de spelers op de markt zich moeten aanpassen. Daarbij moet per markt en per sector een zorgvuldige afweging worden gemaakt.

4.1.3 Het Comité steunt tevens de aanbeveling van de Commissie om concurrentieverstorende staatssteun te verminderen of de steun meer te richten op de in de Lissabon-agenda genoemde terreinen onderzoek, innovatie en onderwijsbeleid. Met de hierdoor geleverde bijdrage aan de doelstelling van intensievere concurrentie zouden de overheidsbegrotingen meer speelruimte krijgen en zouden veelbelovende overheidsinvesteringen worden bevorderd.

4.1.4 De eenwording van de Europese kapitaalmarkten is van belang om de groei in de EU weer aan te zwengelen. De afgelopen jaren is veel gedaan om te komen tot een wetgevingskader voor een geïntegreerde kapitaalmarkt en een geïntegreerde markt voor financiële dienstverlening. In het licht van dit alles kan het Comité zich vinden in klachten over een te snelle en te kostbare harmonisatieronde.

4.1.5 Voordat er verdere plannen op het gebied van harmonisering en regelgeving worden uitgewerkt, moet zorgvuldig worden gekeken naar de noodzaak en de urgentie ervan. De komende tijd moeten plannen voor richtlijnen die niet dringend noodzakelijk zijn, worden opgeschort. Het lijkt veel zinvoller om zich voorlopig te concentreren op een marktgerichte en kostenefficiënte uitvoering en consolidering van recente wetgevingsinitiatieven die in enkele gevallen nog niet volledig zijn afgerond. De standpunten die hierover worden ingenomen in het Witboek van de Commissie over het beleid op het gebied van financiële diensten (2005-2010) worden door het Comité onderschreven.

Concurrentie en het verminderen van de bureaucratie

4.2 Het Comité is ingenomen met het streven van de Commissie om een ruimte tot stand te brengen waarin handelstransacties gemakkelijker kunnen plaatsvinden. Een slank en gemoderniseerd bestuursapparaat dat zich concentreert op kerntaken heeft mogelijkheden om te bezuinigen, maar hiermee kunnen lidstaten zich in de vingers snijden omdat ze in geval van crises geen middelen meer hebben om in te grijpen. De nationale overheden moeten sterker ijveren voor een ambitieuze vervulling van hun kerntaken, zoals onderwijs, openbare infrastructuur, binnen- en buitenlandse veiligheid, sociale zekerheid en een uitstekende volksgezondheid. In dit verband juicht het Comité de opmerkingen van de Commissie over het economisch belang van betere wetgeving toe. Een intensievere raadgeving van de belanghebbenden bij wetgevingsprocedures komt een transparante besluitvorming ten goede, wat in het belang is van de wetgevende macht en de actoren op de markt.

4.2.1 Sterkere concurrentie zal tevens de drijvende kracht achter innovatie worden. De politieke randvoorwaarden voor innovatie en, algemener, voor onderzoek moeten worden verbeterd. In dit verband herinnert het Comité eraan dat het in tal van adviezen voorstellen heeft geformuleerd die nog steeds actueel zijn en die het alleen maar kan bevestigen. ⁽¹⁸⁾

4.2.2 Het Comité wijst erop dat in de „Globale richtsnoeren” onvoldoende aandacht wordt geschonken aan het verminderen van de bureaucratie. Derhalve wordt nogmaals gewezen op de plannen van de EU voor betere wetgeving. Het Comité zoekt in de globale richtsnoeren tevergeefs naar een aanhoudend beroep op de lidstaten om maatregelen tegen de bureaucratie te nemen, bijv. in de vorm van vereenvoudiging van het belasting- en premiestelsel. Hetzelfde geldt voor de communautaire wetgeving en de toepassing daarvan op nationaal niveau. De kosten zouden worden teruggebracht en de overheidsbegrotingen zouden meer speelruimte krijgen wanneer niet alleen de besluitvorming wordt gestroomlijnd, maar ook de procedures worden vereenvoudigd.

4.2.3 Bij de regulering, deregulering en liberalisering van markten moeten de belangen van consument en milieu alsook sociale doelstellingen zorgvuldig worden afgewogen tegen de

algemene economische groeimogelijkheden. Toekomstige activiteiten op het gebied van wetgeving en toezichtvoorschriften moeten méér dan tot dusver worden onderworpen aan een voorafgaande beoordeling van de juridische gevolgen. ⁽¹⁹⁾

4.2.4 Juist het MKB en andere zelfstandigen worden door al te ingrijpende regelgeving onevenredig in hun productiviteit beknot, aangezien ze alleen beschikken over platte leidinggevende en administratieve structuren. Het Comité pleit dan ook andermaal voor een aparte status voor het MKB. ⁽²⁰⁾

4.2.5 Het Comité ziet eveneens goede mogelijkheden in nauwere samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven bij de vervulling van overheidstaken (publiek-private partnerschappen). Deze meest recente vorm van samenwerking van de lidstaten en de EU bij de uitvoering van overheidstaken moet voorzien in gelijke voorwaarden voor het bedrijfsleven en de overheid, zodat het openbaar belang optimaal wordt gediend. Leningen van bedrijven ter financiering van projecten moeten worden overwogen indien dit kostenefficiënt is, ongeacht de wijze waarop de betreffende projecten worden ontwikkeld of uitgevoerd.

Leren en scholing

4.3 Met het oog op de kennismaatschappij speelt het concept van levenslang leren — vooral met behulp van flexibele leermethoden — een belangrijke rol. Om dit concept in praktijk te brengen, moet worden gezorgd voor een maatschappelijke leercultuur en een infrastructuur die deze cultuur ondersteunt. De sociale partners en het maatschappelijk middenveld moeten dit streven naar levenslang leren steunen. Ook op het gebied van onderwijs en opleiding zou intensiever gebruik moeten worden gemaakt van publiek-private partnerschappen. Voor de financiering van deze infrastructuur is tegenwoordig méér staatssteun nodig, maar deze wordt tot dusver niet in voldoende mate verleend. De totale uitgaven aan onderwijs en opleiding in de EU-25 bedroegen bij de laatste meting (2002) 5,2 procent van het BBP, een niveau dat vergelijkbaar is met dat van soortgelijke economische ruimten. Slechts 0,6 procent van het BBP was afkomstig uit particuliere middelen, wat ver onder het percentage van vergelijkbare regio's ligt; dit zou verhoogd kunnen worden wanneer dit vanuit het oogpunt van de kosteneffectiviteit gedurende de looptijd van het project of de leentermijn verantwoord is.

4.3.1 In een eerder advies heeft het Comité zich reeds uitgelaten over het verband tussen culturele interactie en jongeren in het kader van een actieprogramma op het gebied van levenslang leren. ⁽²¹⁾ Het belang van deze relatie voor de totstandbrenging van een kennismaatschappij moet hierbij nogmaals worden benadrukt. Bevordering van culturele interactie (met name tussen jongeren) leidt tot belangstelling voor andere culturen en levert aldus een positieve bijdrage aan wederzijdse kennisoverdracht.

⁽¹⁸⁾ Zie de EESC-adviezen „Onderzoekers in de Europese onderzoeksruimte: een beroep, meerdere loopbanen” (PB C 110 van 30 april 2004, blz. 3), „Integratie en versterking van de Europese onderzoeksruimte” (PB C 32 van 5 februari 2004, blz. 81), „De Europese onderzoeksruimte: een nieuwe aanpak - Versterking en heroriëntering van bestaande perspectieven, opening van nieuwe perspectieven” (PB C 95 van 23 april 2003, blz. 48) en „Versterking van de cohesie en het concurrentievermogen door onderzoek, technologische ontwikkeling en innovatie” (PB C 40 van 15 februari 1999, blz. 12).

⁽¹⁹⁾ Het EESC heeft al eerder gepleit voor een eenvoudige regelgeving en een eenvoudig belastingstelsel op nationaal niveau. Zie ook paragraaf 4.4.2.4 van het EESC-advies „Globale richtsnoeren voor het economisch beleid 2003-2005” (PB C 80 van 30 maart 2004, blz. 120).

⁽²⁰⁾ Vgl. het EESC-advies over het „Voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de Richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten (overeenkomstig artikel 128 van het EG-Verdrag)”, PB C 286 van 17 november 2005, blz. 38.

⁽²¹⁾ EESC-advies over het „Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een integraal actieprogramma op het gebied van levenslang leren” van 10 februari 2005 (PB C 221 van 8 september 2005, blz. 134).

4.3.2 Het Comité is verheugd dat met het besluit over de richtlijn inzake de erkenning van diploma's substantiële belemmeringen voor de mobiliteit van werknemers uit de weg zijn geruimd. Het roept de lidstaten op om de richtlijn snel in nationale wetgeving om te zetten. Verder moeten de ambitie en de inzet van de deelnemers worden aangewakkerd door middel van *benchmarking* en vergelijking van de prestaties van universiteiten en scholen, zoals die in het kader van bijv. het PISA-onderzoek en het Bologna-proces worden toegepast. ⁽²²⁾

4.3.3 Verder is het tertiaire onderwijs in Europa onvoldoende toegerust om van Europa een toonaangevende ruimte voor toponderzoek in de wereld te maken. Het concept van expertisecentra en expertisecusters moet — daar waar dit nog onvoldoende het geval is — meer aandacht krijgen op nationaal en communautair niveau. Hierdoor kan het wegtrekken van Europese toponderzoekers naar landen overzee worden tegengegaan.

Onderzoek en innovatie

4.4 De verwachte afname en vergrijzing van de Europese bevolking vereisen steeds meer technologische innovatie om de welvaart voor de Europese samenleving als geheel in de toekomst te kunnen waarborgen. De Commissie heeft er terecht op gewezen dat de inspanningen om de prestaties op het gebied van innovatie in de EU te verbeteren, tot dusver onvoldoende hebben opgeleverd. ⁽²³⁾

4.4.1 Om de activiteiten op het gebied van innovatie op communautair niveau te intensiveren, is het volgens het Comité van essentieel belang dat de belemmeringen voor grensoverschrijdende ontplooiing van deze activiteiten worden opgeheven. Deze innovatieactiviteit blijft nog steeds achter bij haar potentieel en is, evenals de onbevredigende situatie op de arbeidsmarkt, een van de belangrijkste oorzaken van de vertraagde productiviteitsgroei in de eurozone. Om op innovatiegebied betere resultaten te boeken, moeten de oorzaken van de marktversnippering — die de verspreiding van nieuwe technologieën momenteel in de weg staan — worden aangepakt.

4.4.2 Het Comité is het met de Commissie eens dat verbetering van de randvoorwaarden en stimuleringsmaatregelen voor het creëren van een klimaat dat bevorderlijk is voor productiviteit en innovatie noodzakelijk blijft.

4.4.3 Staatssteun voor onderzoek moet efficiënter en doelgerichter worden gebruikt om verkeerde prikkels voor particuliere investeerders — en daarmee een onjuiste toewijzing van overheidsmiddelen — te voorkomen. Om de band tussen onderzoek en particuliere sector op efficiëntere wijze te verstevigen, moeten projecten die in nauwe samenwerking tussen universiteiten en bedrijfsleven tot stand komen, worden bevorderd (zonder dat dit ten koste gaat van fundamenteel onderzoek).

4.4.4 De voorschriften voor staatssteun moeten transparanter worden om de toegang tot overheidssteun voor onderzoek te vergemakkelijken. Het Comité zou ingenomen zijn met intensievere samenwerking binnen de diensten van de Commissie. Het Comité dringt er nogmaals op aan om de steun ook toegankelijk en hanteerbaar te maken voor het MKB en voor micro-ondernemingen.

4.4.5 Ook een voor de gehele Unie geldend Gemeenschaps-octrooi zou bevorderlijk zijn voor innovatie. Belemmeringen hiervoor (zoals het „taalprobleem”) moeten kunnen worden overwonnen. Het Comité dringt andermaal aan op een zo spoedig mogelijke invoering van het Gemeenschaps-octrooi.

Het MKB

4.5 Zoals het Comité in een eerder advies al benadrukte, verdient de bevordering van ondernemerschap bijzondere aandacht. ⁽²⁴⁾ Met name kleine en middelgrote bedrijven bezitten een groot potentieel op het gebied van innovatie. Zij zijn wat de kostenfactor betreft in het nadeel t.o.v. gevestigde grotere bedrijven, en om dit te compenseren moeten zij zich via innovatieve producten en diensten zien staande te houden. Derhalve juicht het Comité de oproep van de Commissie toe om jonge Europese bedrijven onbelemmerd toegang te verlenen tot financiële middelen in het algemeen en risicokapitaalmarkten in het bijzonder. ⁽²⁵⁾

Brussel, 15 februari 2006

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

Anne-Marie SIGMUND

⁽²²⁾ Ook elders heeft het EESC benadrukt „hoe belangrijk het is dat kwalificaties in heel Europa en in de wereld transparant zijn en worden geharmoniseerd”. Zie paragraaf 3.8.1 van het EESC-advies over het „Voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de Richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten (overeenkomstig artikel 128 van het EG-Verdrag)” (PB C 286 van 17 november 2005, blz. 38).

⁽²³⁾ De EU geeft momenteel slechts ca. 2 % van haar BBP uit aan onderzoek en ontwikkeling. Zie ook deel B.2 van de Aanbeveling van de Commissie betreffende de Globale richtsnoeren voor het economisch beleid (2005-2008), COM(2005) 141 final. Dit percentage ligt amper hoger dan het percentage ten tijde van de lancering van de Lissabon-strategie, en ligt nog ver onder de 3 % van het BBP die volgens de communautaire doelstellingen aan investeringen in onderzoek zou moeten worden uitgegeven. Het Comité wijst erop dat twee derde hiervan moet worden opgebracht door het bedrijfsleven.

⁽²⁴⁾ EESC-advies over „Bevordering van het ondernemerschap in Europa: Prioriteiten voor de toekomst” (PB C 235 van 27 juli 1998), alsook het EESC-advies over het „Voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de Richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten (overeenkomstig artikel 128 van het EG-Verdrag)” (PB C 286 van 17 november 2005, blz. 38).

⁽²⁵⁾ Het EESC heeft zich in het verleden reeds in deze zin uitgelaten en daarbij gepleit voor het stimuleren van de ondernemingszin en de oprichting van nieuwe ondernemingen. Zie paragraaf 4.4.2.4 van het EESC-advies „Globale richtsnoeren voor het economisch beleid 2003-2005” (PB C 80, van 30 maart 2004, blz. 120).

BIJLAGE 1

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

Het volgende wijzigingsvoorstel, waarvóór minstens een kwart van de stemmen werd uitgebracht, is tijdens de beraadslaging verworpen:

Par. 2.5.1

Hele paragraaf schrappen.

Motivering

In de lidstaten van de Europese Unie zijn 23 miljoen verschillende economische eenheden actief en een nog veel groter aantal personen, voor het merendeel zelf op de loonlijst van bedrijven, oefent een leidinggevende functie uit. Deze mensen werken in een omgeving die veel stress met zich mee brengt, en zijn verantwoordelijk voor praktisch alles wat iedereen in het bedrijf al dan niet verkeerd doet. Veel leidinggevendenden moeten hun functies dan ook neerleggen of zich indekken tegen risico's.

De lidstaten van de EU beschikken allemaal over rechtssystemen — civielrechtelijke, bedrijfsrechtelijke, strafrechtelijke en andere — die de aansprakelijkheidsstelling van het leidinggevend kader van economische eenheden regelen.

Niettemin worden in par. 2.5.1 de EU-lidstaten opgeroepen aandacht te schenken aan en meer actie te ondernemen tegen de tekortschietende kwalificaties en integriteit op leidinggevend niveau.

In dit verband dringen zich een aantal vragen op die beantwoord moeten worden als we willen dat de adviezen van het Europees Economisch en Sociaal Comité serieus worden genomen:

1. Hoe zouden de EU en de lidstaten de kwalificaties en integriteit van tientallen miljoenen personen moeten gaan controleren? Moeten daarvoor nieuwe organen worden opgericht? Hebben we niet genoeg aan de bestaande rechtssystemen en volstaat normale rechtshandhaving niet?
2. Waarom worden niet tegelijk ook de werknemers opgeroepen om behoorlijk en gewetensvol te werken en om over de nodige kwalificaties en integriteit te beschikken? Zij zijn het immers die de fouten maken waarvoor leidinggevendenden verantwoording moeten afleggen. Als het EESC een consensusorgaan wil zijn, dan moeten we ook de werknemers en bovendien alle stichtingen, maatschappelijke organisaties en ngo's oproepen om er de noodzakelijke kwalificaties en principes op na te houden, en moeten ook in dit geval de lidstaten en de EU worden opgeroepen om controle uit te oefenen. Waarom alleen leidinggevendenden?
3. Tijdens de discussies in de gespecialiseerde afdeling ECO over dit advies, viel het argument te beluisteren dat de oproep tot de Europese Unie niet zo ernstig moest worden genomen, omdat het om niet meer dan een oproep ging. Tja, dan duurt het niet lang meer of we kunnen in één advies en één oproep meteen alle economische, maatschappelijke en andere problemen afhandelen in de wetenschap dat het toch maar om een oproep gaat. In communistische landen placht de oppositie dit voor te stellen aan de volksvertegenwoordiging. Hoe slechter het daar met de economie ging, des te meer regels werden er uitgevaardigd, in de veronderstelling dat er met regels, oekazes en oproepen iets kon worden veranderd. Ik stel voor om een advies op te stellen met een oproep tot de EU en de lidstaten die als volgt luidt: „Er moet orde op zaken worden gesteld”. Daarmee is niet alleen de kwestie van de leidinggevendenden van de baan, maar zijn verder ook alle andere kwesties in één klap geregeld. Het Europees Economisch en Sociaal Comité zal dan niet langer nodig zijn, wat alleen maar goed is voor de Europese Unie en de Europese integratie.

Stemuitslag

Stemmen vóór: 37

Stemmen tegen: 53

Onthoudingen: 9

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De betrekkingen tussen de EU en Mexico”

(2006/C 88/17)

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 1 juli 2004 besloten overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een advies op te stellen over: „De betrekkingen tussen de EU en Mexico”.

De gespecialiseerde afdeling „Externe betrekkingen”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 26 januari 2006 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Rodríguez García-Caro.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 424e zitting van 14 en 15 februari 2006 (vergadering van 15 februari 2006) het volgende advies uitgebracht, dat met 107 stemmen vóór en 4 stemmen tegen, bij 6 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1 In december 1995 heeft het EESC voor het eerst advies uitgebracht over de betrekkingen tussen de Europese Unie en Mexico⁽¹⁾. Het wil nu nagaan hoe die betrekkingen zich inmiddels hebben ontwikkeld en een aantal denksporen uitzetten, zodat met name de toekomstige relatie tussen de EU en Mexico en de rol van de maatschappelijke organisaties van beide partijen kunnen worden uitgespit.

1.2 Vast staat dat de betrekkingen tussen de EU en Mexico er aanzienlijk op vooruit zijn gegaan, getuige de Associatieovereenkomst van oktober 2000 inzake economisch partnerschap, politieke coördinatie en samenwerking tussen de EU en Mexico (Algemene Overeenkomst), die ook voorziet in een vrijhandelszone. Bedoeling van dit advies is een aantal elementen aan te reiken die het strategische belang van de Euro-Mexicaanse band duidelijk maken en waarmee de associatieovereenkomst kan worden uitgebreid en verbeterd, zonder voorbij te gaan aan de specifieke kenmerken van elk van beide partijen.

1.3 In de associatieovereenkomst wordt uitdrukkelijk vermeld (artt. 36 en 39) dat de maatschappelijke organisaties van beide partijen een rol moeten spelen in het aanhalen van de banden. Verder is tijdens de IIIe Bijeenkomst van maatschappelijke organisaties uit de EU, Latijns-Amerika en het Caribisch gebied in april 2004 in Mexico, waarop het EESC zich erg actief heeft betoond, een verklaring⁽²⁾ goedgekeurd waarin een reeks maatregelen zijn opgenomen die tot de volgende drie doelstellingen moeten leiden: het verdiepen van de band tussen de EU, Latijns-Amerika en het Caribisch gebied; het opstellen van een agenda ter bevordering van de sociale samenhang; en het versterken van de rol van de maatschappelijke organisaties.

Zo wordt er in de verklaring o.m. op gewezen dat een gestructureerde dialoog op regionaal en nationaal niveau moet worden opgezet, en dat de partijen bereid moeten zijn zich volledig in te zetten voor de versterking van de daartoe benodigde instanties. Ook wordt het Comité verzocht hieraan zijn steun te verlenen door ervaringen uit te wisselen en de dialoog aan te gaan.

⁽¹⁾ Par. 5.5 van het op 21 december 1995 goedgekeurde advies over „De betrekkingen tussen de Europese Unie en Mexico” (PB C 82 van 19-3-1996, blz. 68).

⁽²⁾ Hoofdstuk III van de samenvatting en par. 33, 34 en 35 van de Slotverklaring van de IIIe Bijeenkomst van maatschappelijke organisaties uit de EU, Latijns-Amerika en het Caribisch gebied, Mexico, 13-15 april 2004; in dit document wordt de vooruitgang op het gebied van de erkenning van de culturele en etnische diversiteit en van de rechten van de inheemse bevolking in kaart gebracht.

1.4 Het ligt dus in de bedoeling het maatschappelijk middenveld nauwer te betrekken bij de overeenkomst tussen de EU en Mexico. Een eerste stap is het aanhalen van de banden tussen de maatschappelijke organisaties van beide partijen, maar daarnaast moet het maatschappelijk middenveld ook officieel deel gaan uitmaken van het institutioneel kader van de overeenkomst. Dat kan via de oprichting van een adviesorgaan dat hetzij verplicht wordt geraadpleegd over thema's die inhoudelijk verband houden met de overeenkomst, hetzij op eigen initiatief voorstellen doet. Concreet zou het Comité graag zien dat een gemeenschappelijk raadgevend comité wordt opgericht.

2. Situatie en vooruitzichten in Mexico op politiek, economisch en sociaal gebied

2.1 De politieke situatie

2.1.1 Het democratiseringsproces in Mexico verloopt moeizaam en op een bijzondere manier. De gebeurtenissen in de nationale politiek van de afgelopen twintig jaar hebben een stevige grondslag gelegd voor een pluralistisch en democratisch regime. Na een aantal hervormingen beschikt Mexico nu over een sterke en onafhankelijke wetgevende en rechterlijke macht. De politieke machtsverhoudingen zijn gewijzigd en er zijn verre gaande institutionele hervormingen uitgevoerd. Hierbij valt te denken aan het Nationaal Hooggerechtshof (*Corte Suprema de Justicia de la Nación*), het Federaal Verkiezingsinstituut (*Instituto Federal Electoral*) en de Verkiezingscommissie van het Federale Mexicaanse Gerecht (*Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*).

2.1.2 De overwinning van Vicente Fox Quesada, presidentskandidaat van de Nationale Actiepartij (PAN), maakte het jaar 2000 tot een politiek keerpunt. Met de verkiezing van Vicente Fox kwam nl. een einde aan de heerschappij van de Institutionele Revolutionaire Partij (PRI), die 71 jaar lang ononderbroken aan de macht was geweest. Met deze gebeurtenis werd duidelijk dat een wisseling van de macht noodzakelijk was voor de goede werking van het democratische bestel. Een tijdperk van veranderingen brak aan.

2.1.3 Het nationale ontwikkelingsplan (2001-2006) van de Mexicaanse regering was bedoeld om de overgang op politiek, economisch, sociaal en demografisch vlak soepel te doen verlopen. In dit plan worden een aantal prioritaire actiepunten voor de regering afgebakend, te weten sociale en menselijke ontwikkeling, kwaliteitsgroei, en handhaving van de rechtsorde.

2.1.4 Verscheidene hervormingsplannen die voor de regering Fox cruciaal waren (de fiscale hervorming en de hervorming van het energiebeleid) zijn op de lange baan zijn geschoven. De regering beschikt immers niet over een voldoende ruime meerderheid voor de goedkeuring ervan in de kamers (congres en senaat), en bovendien staan de volgende presidentsverkiezingen voor de deur (juli 2006).

2.1.5 Dankzij de economische groei en de relatieve politieke stabiliteit tijdens zowat de hele tweede helft van de 20e eeuw is Mexico uitgegroeid tot een middelgrote internationale macht. Met de economische crisis van de jaren tachtig en de ingrijpende veranderingen op internationaal vlak in de jaren negentig werden de kaarten opnieuw geschud en zag Mexico zich verplicht zijn doelstellingen inzake economie, politiek en buitenlandse betrekkingen bij te stellen.

2.1.6 In een later stadium zijn de strategische betrekkingen tussen Mexico en Europa uitgemond in de zogenaamde Algemene Overeenkomst, die verder gaat dan de concrete aspecten van de bilaterale betrekkingen. Het gebeurt de laatste jaren steeds vaker dat beide partijen vergelijkbare standpunten innemen over internationale thema's en erin slagen op multilaterale bijeenkomsten één lijn te trekken. Zo hebben Mexico en de EU o.m. samengewerkt op het vlak van milieu (het Kyoto-protocol), ontwikkelingsbeleid (topbijeenkomsten van Johannesburg en Monterrey) en mensenrechten. Verder worden nauwe betrekkingen onderhouden met de rest van Latijns-Amerika; kijken we maar naar het politiek overleg met de Groep van Rio. Daarnaast is Mexico voorstander van het integratieproces in het kader van de MERCOSUR, waarmee het zich wil associëren, en ondersteunt het de Pan-Amerikaanse Vrijhandelszone (FTAA).

2.1.7 Als knooppunt van het Amerikaanse continent dient Mexico een strategische plaats in te nemen in de huidige en de toekomstige betrekkingen van de EU met deze regio.

2.2. De economische situatie

2.2.1 Ook vanuit economisch oogpunt heeft Mexico de afgelopen tien jaar een enorme verandering doorgemaakt: de economie is er veel opener geworden, en Mexico is het enige land dat vrijhandelsverdragen heeft afgesloten met de VS, Canada, Japan en de EU, alsook met de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA), Israël en de meeste Latijns-Amerikaanse landen. Verder is Mexico in 1984 toetreden tot de GATT, de huidige Wereldhandelsorganisatie (WTO), en in 1993 tot de Organisatie voor Economische Samenwerking tussen Azië en de Stille Zuidzee (APEC). Ook is het land sinds 1994 aangesloten bij de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). De hervormingen in Mexico hebben in een veel hoger tempo plaatsgevonden en zijn veel diepgaander dan in de meeste andere ontwikkelingslanden die de laatste jaren vergelijkbare economische hervormingen hebben uitgevoerd. Factoren die de economie sterk hebben beïnvloed zijn m.n. de ontwikkeling van de interne consumptie, de groeiende vraag uit de VS, de stijging van de prijzen van activa in de VS, de stijging van de olieprijs, de grote toevloed van rechtstreekse buitenlandse investeringen, de opbrengst van het toerisme en het geld dat door de emigranten wordt overgemaakt.

2.2.2 Nagenoeg 98 % van de Mexicaanse ondernemingen zijn micro-ondernemingen of behoren tot het MKB. Zij zijn van fundamenteel belang voor de werkgelegenheid, de regionale economische activiteit en de opleiding van technici en bedrijfsleiders. Het MKB kan een enorme bijdrage leveren aan de economische en sociale ontwikkeling van Mexico, niet alleen omdat het voldoet aan de basisbehoeften van de bevolking, maar ook omdat het grondstoffen en onderdelen levert aan grote bedrijven. Verder is de rol van het MKB in de directe en indirecte export cruciaal.

2.2.3 Vanaf het einde van de jaren tachtig is het de sector van de kleine en middelgrote ondernemingen die het zwaarst wordt getroffen door de veranderingen in het economisch beleid, de financiële crisissen en de afschaffing van de financiële stimulansen voor investeringen, werkgelegenheid en regionale ontwikkeling. De kleine en middelgrote ondernemingen moesten toezien hoe hun activiteit drastisch afnam. Op dit moment zijn alle partijen het erover eens dat het huidige beleid en de beschikbare instrumenten onvoldoende garanties bieden voor het voortbestaan en de ontwikkeling van het MKB.

2.2.4 Volgens het rapport over Mexico van het Internationaal Monetair Fonds (IMF) ⁽³⁾ is het beheer van de overheids-schuld van Mexico de laatste vijf jaar aanzienlijk verbeterd. Er is nu immers gekozen voor een aangepaste beheersstrategie en meer transparantie. Ondanks deze vooruitgang blijft de publieke sector blootgesteld aan herfinanciering en de risico's van de rentevoet.

2.2.5 Met de toetreding van Mexico tot de GATT ⁽⁴⁾ in 1986 werd de eerste stap gezet op weg naar een opener handelsbeleid. De export werd daarmee de belangrijkste hefboom voor economische groei. Mexico voerde niet langer alleen grondstoffen, maar ook afgewerkte producten uit, waarbij m.n. de assemblagebedrijven ⁽⁵⁾ een belangrijke rol speelden. Toch groeit de handel sinds 2000 minder snel, wat aantoonde hoezeer het land gevoelig is voor schommelingen van de externe vraag.

⁽³⁾ Rapport van het IMF over Mexico nr. 04/418 van 23 december 2004.

⁽⁴⁾ General Agreement on Tariffs and Trade, in het Nederlands „Algemene Overeenkomst over Tarieven en Handel”.

⁽⁵⁾ Volgens de nationale raad voor de assemblagesector voor de export (www.cnime.org.mx) gaat het hier om een industrieel of dienstenproces dat gericht is op de verwerking, de productie of de reparatie van goederen van buitenlandse herkomst die tijdelijk worden ingevoerd en in een later stadium weer worden uitgevoerd. Dit proces vindt plaats in assemblagebedrijven of ondernemingen die zich gedeeltelijk richten op de export conform de wet op de ontwikkeling en de hervorming van de assemblagesector voor de export. De industriële activiteit in Mexico bestaat uit de sectoren mijnbouw, eindverwerking, bouw, elektriciteit, gas en water. De afname van de investeringen in 2001-2003 heeft geleid tot een vermindering van de productie in de sector eindverwerking en de bouwsector. M.n. de volgende sectoren werden het zwaarst getroffen door de afname van de export: metaalindustrie (auto's, elektrische en elektronische apparatuur, machines en uitrusting), textiel, kleding, leer en chemische stoffen (petroleum, geneesmiddelen, rubber, plastic). De sectoren waar de productie het sterkst beperkt is zijn de sectoren die zich voor meer dan 50 % bezig houden met assemblage. Hun export bestaat m.a.w. voor meer dan de helft uit assemblageproducten, zoals textiel en kleding (62 %), machines en uitrusting (60 %) en hout (56 %).

2.2.6 De volgende reeks van oorzaken en gevolgen is er debet aan dat de Mexicaanse economie minder snel groeit:

- de minder goede groeiperspectieven in de VS, en de rechtstreekse invloed daarvan op de Mexicaanse export;
- de afname van de Mexicaanse export en dientengevolge ook van de investeringen in de exportsector;
- de afname van de investeringen, die over het algemeen ook weer een weerslag heeft op de nationale productie;
- de afname van de nationale productie, die op zijn beurt van invloed is op de werkgelegenheid ⁽⁶⁾.

2.2.7 Het beperkte economische herstel in de VS is niet de enige factor die de Mexicaanse economie heeft beïnvloed. Ook de economische opkomst van China ⁽⁷⁾ enerzijds en de algemene verslechtering van de concurrentiepositie van Mexico anderzijds legden gewicht in de schaal.

2.2.8 Volgens het Mexicaanse Instituut voor de Mededinging ⁽⁸⁾ is de internationale concurrentiepositie van Mexico er de laatste jaren op achteruitgegaan. Dit verlies aan concurrentiekracht is hoofdzakelijk te wijten aan het falen van het Mexicaanse economische model, dat gebaseerd is op lage salarissen en onvoldoende aandacht besteedt aan factoren die bevorderlijk kunnen zijn voor het ondernemingsklimaat, zoals de kosten van basisinfrastructuur (vervoer, communicatie, water), energie, belastingsstelsel, onderwijs, kwalificatie en productiviteit van de arbeidskrachten, veiligheid en beheer op regeringsniveau.

2.2.9 Om daadwerkelijk te kunnen concurreren moet Mexico voldoen aan een aantal voorwaarden die verband houden met de verbetering van het concurrentievermogen, productiviteit, gekwalificeerde arbeidskrachten, innovatie en technologische ontwikkeling en democratie. Op het gebied van handel moet de juridische zekerheid worden versterkt en moet worden gewerkt aan de logistieke keten en infrastructuur, zodat investeringen worden vergemakkelijkt en de doorvoer van goederen vlotter verloopt; daarnaast moet een concurrerender tariefstelsel worden ontwikkeld.

2.3 Sociale situatie

2.3.1 Zoals eerder al opgemerkt bevindt Mexico zich in een overgangsfase en wordt de sociale situatie gekenmerkt door ongelijkheid. De kloof tussen de verschillende regio's en inwoners is nog breder geworden (vooral het verschil in ontwikkeling tussen noord en zuid is opmerkelijk), de plattelandsvlucht duurt voort (waardoor de agglomeraties uit hun voegen barsten) en een meerderheid van de Mexicanen heeft een maatschappelijk zwakke positie.

2.3.2 Het Nationaal Ontwikkelingsplan 2001-2006, dat op poten werd gezet na de schrijnende achteruitgang van de

sociale situatie, heeft het sociaal beleid bovenaan de nationale agenda geplaatst. De sociale programma's van de regering zijn de laatste jaren aanzienlijk uitgebreid: meer mensen kunnen profiteren van meer voordelen en hogere steun. De sociale uitgaven zijn toegenomen in reële termen; zo stegen de uitgaven voor onderwijs, sociale bescherming en programma's voor armoedebestrijding in de jaren 90 jaarlijks met 8,4 %, en na 2000 zelfs met 9,8 %.

2.3.3 Toch blijven de groeicijfers uiteenlopen en kan de staat slechts beperkt aan herverdeling doen aangezien de belastinginning te wensen overlaat en de belastingdruk erg laag is. Het beleid inzake sociale samenhang schiet dan ook ernstig tekort. Bijkomende negatieve factoren zijn de beperkte omvang van de binnenlandse economie en de weinig ontwikkelde nationale markt.

2.3.4 In de periode 2000-2002 slaagden 3,4 miljoen personen erin boven de voedselarmoedegrens uit te komen. Dat wil zeggen dat zij kunnen voldoen aan hun behoeften op het vlak van voeding en — bescheiden — kunnen investeren in onderwijs en gezondheid. Deze gegevens staan in scherp contrast met de situatie in de periode 1994-1996; in deze periode steeg het aantal personen onder de voedselarmoedegrens nl. met 15,4 miljoen.

2.3.5 Het aantal personen dat onder de voedselarmoedegrens leeft (gezinnen waar het inkomen per persoon niet volstaat om te voldoen aan de behoeften op het vlak van voeding) is in de stedelijke gebieden teruggelopen van 12,6 tot 11,4 %, terwijl dat aantal op het platteland daalde van 42,4 tot 34,8 %. Desondanks is het aantal armen nog altijd buitensporig hoog in vergelijking met het ontwikkelings- en welvaartsniveau van het land, wat niet wegneemt dat kan worden gesproken van een positieve tendens ⁽⁹⁾. Anderzijds houdt het heterogene karakter van de Mexicaanse samenleving niet alleen verband met armoede, maar ook met de kwaliteit van de onderwijs- en gezondheidsinstellingen, die bovendien moeilijk toegankelijk zijn, wat de situatie van regio's met een achterstand nog bemoeilijkt. Het analfabetisme in het noorden (5 %) ligt lang niet zo hoog als in het zuiden en het zuidoosten van het land (17 %) .

2.3.6 Schendingen van de mensenrechten zijn een ernstig probleem, dat in veel gevallen niet alleen samenhangt met een gebrekkige rechtspraak maar mede in de hand wordt gewerkt door de handel in verdovende middelen en mensen. Vooral wat de mensenrechten van de inheemse bevolking aangaat scoort Mexico duidelijk onvoldoende. De grootste problemen ontstaan door de meer dan gebrekkige werking van de politiemacht en het rechtssysteem. Alle inspanningen op de hoogste regeringsniveaus ten spijt heeft nog lang niet iedereen toegang tot de rechter.

⁽⁶⁾ Volgens het Mexicaanse onderministerie voor Industrie en Handel is de werkloosheid in alle subsectoren van de industrie tussen 2001 en 2003 in vergelijking met de periode 1995-2000 toegenomen, nl. met 17,8 % in de assemblagesector en met 13,8 % in de overige sectoren. Het herstel van 2004 heeft geen verandering gebracht in de werkgelegenheidsindicatoren, die een dalende tendens blijven vertonen.

⁽⁷⁾ De hoge concurrentiedruk vanuit China en zijn aandeel in de textiel- en kledingmarkt van de VS en de EU vereisen een aanpassing van de landen die naar deze markten exporteren. M.n. voor Mexico zijn de gevolgen hiervan bijzonder zwaar. Het ontwikkelingspotentieel van China maakt dat Mexico zich behoorlijk zal moeten inspannen om zijn huidige positie te behouden. Dit geldt, gezien het niveau van de Mexicaanse lonen, met name voor de productie van arbeidsintensieve goederen.

⁽⁸⁾ Analyse van het Mexicaanse concurrentievermogen; Mexicaans Instituut voor de Mededinging, september 2003.

⁽⁹⁾ Ministerie voor sociale ontwikkeling, *Medición del desarrollo. México 2002-2006*, 23 juni 2003.

2.3.7 Hoewel de laatste jaren grondwettelijk gezien vooruitgang is geboekt op het vlak van de erkenning van de culturele en etnische diversiteit en de rechten van de inheemse bevolking, staat Mexico nog voor een aantal grote uitdagingen. Van daadwerkelijke bescherming en verbetering van de mensenrechten en fundamentele vrijheden van de inheemse bevolking is immers nog lang geen sprake. De meest in het oog springende problemen zijn de strijd om landbouwgrond, de discriminatie bij de toegang tot de rechter en de rechtsgang, en de gedwongen verhuizingen ⁽¹⁰⁾.

2.3.8 Een van de andere voornaamste sociale problemen in Mexico is de verdeling van de grond. Het grootstedelijke gebied van Mexico Stad, met een bevolking van zo'n 25 miljoen, bevindt zich in twee opzichten op een scharnierpunt. Zo is een halt toegeroepen aan de snelle stijging van de bevolking, die nu relatief stabiel is, en is de grond opnieuw verdeeld. Daarnaast is Mexico van de productie van goederen voor de nationale markt overgestapt op een diensteneconomie die de concurrentie op internationaal niveau wil aangaan ⁽¹¹⁾.

2.3.9 Het grootstedelijke gebied van Mexico Stad beschikt over een aanzienlijk groeipotentieel: vele bedrijven hebben er hun zetel, er zijn onderwijs- en onderzoekscentra, de culturele rijkdom is er groot en de rechtstreekse buitenlandse investeringen stromen toe. Dit groeipotentieel wordt evenwel ondermijnd door de concentratie van minderbedeelden in precare woonwijken, waar dienstverlening en infrastructuur te kort schieten of onbestaand zijn en de gevolgen van natuurrampen zich sterker doen voelen. Bovendien ligt het opleidingsniveau er te laag en is de onveiligheid er veel hoger dan elders ⁽¹²⁾.

2.3.10 De onderwijssituatie van de bevolking die onder de voedselarmoedegrens leeft, heeft in de periode 2000-2002 wel een aantal wijzigingen ondergaan. Het aantal niet schoolgaande kinderen tussen 5 en 15 is gedaald van 14,3 naar 11,9 %. Met name in de groep van 12- tot 15-jarigen is het percentage werkende kinderen in deze periode teruggebracht van 18,6 tot 6,6 %. Ook het analfabetisme en het percentage van de bevolking (boven de 15) dat het lager onderwijs niet heeft afgemaakt, zijn in vergelijkbare mate gedaald. Dit alles is zeker positief, maar feit blijft dat het onderwijs- en gezondheidssysteem ondermaats zijn en een bevredigend niveau van sociale samenhang in de weg staan.

2.3.11 In 2004 bedroeg de werkloosheid in Mexico 3,1 %, terwijl dat in de EU-15 8,2 % was en in de VS 5,6 % ⁽¹³⁾. Volgens de recent opgerichte Waarnemingspost voor werkgelegenheid ⁽¹⁴⁾

⁽¹⁰⁾ Bulletin van de VN nr. 03/042 van 17 juni 2003 inzake de situatie van de grondrechten en vrijheden van de inheemse bevolking in Mexico.

⁽¹¹⁾ PolicyBrief OESO, oktober 2002: *Territorial reviews: Mexico City*.

⁽¹²⁾ De armoede in Mexico: een evaluatie van de voorwaarden, de tendensen en de strategie van de regering, Wereldbank 2004.

⁽¹³⁾ OESO, *Employment Outlook*, 2005.

⁽¹⁴⁾ De Waarnemingspost voor werkgelegenheid is door de Mexicaanse regering opgezet om de arbeidsmarkt te verbeteren. Een delegatie van het EESC was aanwezig bij de opening van de post door de Mexicaanse president op 2 maart 2005 in de ambtswoning in Los Pinos.

zijn er het laatste decennium in zowat alle kennissectoren meer mensen werkzaam. Belangwekkend is m.n. dat van het totale aantal werknemers 56 % werkzaam is in drie kennissectoren, nl. economie/bestuur, onderwijs en sociale wetenschappen. Met name in de economische en bestuurssector is het aantal werknemers de laatste vier jaar sterk toegenomen.

2.3.12 Ook blijkt uit deze cijfers dat het merendeel van de vrouwen er nu in slaagt toe te treden tot de arbeidsmarkt. Toch heeft maar 40 % van de vrouwen met een diploma van hoger onderwijs werk, terwijl 52 % van de studenten vrouw is.

2.3.13 Acht op de tien Mexicanen werken als loontrekkende ⁽¹⁵⁾, dat wil zeggen dat zij over een arbeidscontract beschikken en loon ontvangen. De hoogste lonen worden uitbetaald in de sectoren waar de minste mensen werken (ingenieurswetenschappen, fysica, wiskunde en biologie), terwijl de lonen in het onderwijs — waar het werkgelegenheidspercentage het hoogst is — het laagst liggen.

2.3.14 Institutioneel gezien heeft Mexico dankzij de oprichting van allerhande netwerken en verenigingen grote vooruitgang geboekt op het vlak van sociale ontwikkeling en de versterking van het maatschappelijk middenveld. Veelzeggend in dit verband zijn de wet op de toegang tot openbare informatie, de wet op sociale ontwikkeling en de wet ter versterking van de maatschappelijke organisaties.

3. Ontwikkeling en beoordeling van de Algemene Overeenkomst EU-Mexico

3.1 Ontwikkeling ⁽¹⁶⁾

3.1.1 De huidige Associatieovereenkomst inzake economisch partnerschap, politieke coördinatie en samenwerking tussen de EU en Mexico (Algemene Overeenkomst), die in werking is getreden op 1 oktober 2000, fungeert tevens als vrijhandelsovereenkomst, en voorziet ook in politieke dialoog en gemeenschappelijke samenwerking. Voorloper van de Algemene Overeenkomst was het akkoord dat de EU en Mexico in 1991 ondertekenden. In 1995 hebben beide partijen in Parijs hun handtekening gezet onder een gezamenlijke verklaring waarin de politieke, economische en commerciële doelstellingen voor een nieuwe overeenkomst werden vastgelegd. De onderhandelingen over een dergelijke nieuwe overeenkomst gingen van start in oktober 1996 en werden in juli 1997 afgerond. Resultaat was de zogeheten Algemene Overeenkomst en het Tussentijds Akkoord, dat werd ondertekend in Brussel op 8 december 1997.

3.1.2 De voornaamste punten die in de Algemene Overeenkomst aan de orde komen, zijn de institutionalisering van de politieke dialoog, de versterking van de economische en handelsbetrekkingen via de geleidelijke, bilaterale en preferentiële liberalisering van de handel conform de regels van de WTO, en de uitbreiding van de samenwerking, die nu zo'n dertig gebieden betreft. Ten slotte is in het kader van de overeenkomst ook een Gezamenlijke Raad opgericht, die toezicht houdt op de uitvoering van de bepalingen.

⁽¹⁵⁾ Nationaal Instituut voor statistiek, aardrijkskunde en informatica, Mexico Stad 8 maart 2004.

⁽¹⁶⁾ Betrekkingen EU-Mexico, Permanente Vertegenwoordiging van Spanje bij de EU.

3.1.3 Dankzij het Tussentijds Akkoord⁽¹⁷⁾, dat in werking trad op 1 juli 1998, hoefden de partijen niet te wachten op de ratificering van de Algemene Overeenkomst om een aanvang te maken met de uitvoering van de bepalingen inzake handel en de begeleidende maatregelen.

3.1.4 In 2004 besloten de EU en Mexico in het kader van het Gezamenlijk Comité uitvoering te geven aan de herzieningsclausules die in de overeenkomst zijn vastgelegd voor landbouw, diensten en investeringen. Zo werd overeengekomen begin 2005 een onderhandelingsronde over deze sectoren op te starten, die nog datzelfde jaar zou kunnen worden afgerond.

3.2 Beoordeling

Meer dan vijf jaar na de inwerkingtreding van de **Associatieovereenkomst inzake economisch partnerschap, politieke coördinatie en samenwerking tussen de EU en Mexico** (Algemene Overeenkomst) meent het EESC te kunnen concluderen dat deze overeenkomst van grote invloed kan zijn en dankzij zijn progressieve inslag voor beide partijen voordelen kan opleveren op de drie gebieden die de pijlers van de overeenkomst vormen (politieke dialoog, ontwikkeling van de handel en samenwerking). De algemene balans is volgens het EESC positief. Niet alleen zijn de resultaten op het vlak van handel en investeringen gunstig, ook de institutionele dialoog is versterkt. Wel wijst het EESC erop dat tot nog toe niet ten volle gebruik is gemaakt van de mogelijkheden die de overeenkomst biedt. Het wil in dit verband dan ook de volgende kanttekeningen plaatsen.

3.2.1 Politiek

3.2.1.1 In november 2004 besloten Mexico en de EU tijdens de vierde bijeenkomst van het Gezamenlijk Comité Mexico-EU in Mexico Stad om de bilaterale politieke dialoog een nieuwe impuls te geven. Ook gaven zij nogmaals aan zich te willen inzetten voor de versterking van het multilateralisme. Verder bleek tijdens de gedachtewisseling over het Internationaal Strafhof dat beide partijen het eens zijn over een uitbreiding van de bevoegdheden van dit hof.

3.2.1.2 Niet alleen is in het kader van de Algemene Overeenkomst een aantal topbijeenkomsten van de staatshoofden van Mexico en de EU gehouden en diverse raden en comités van deskundigen op specifieke gebieden opgericht, ook werd een aantal nieuwe, permanente overlegorganen gecreëerd, zodat beide partijen diepgaand met elkaar in dialoog kunnen treden over thema's van gemeenschappelijk belang. Zo heeft de overeenkomst een toenadering tussen de politieke vertegenwoordigers bewerkstelligd. Tevens zijn ook de banden tussen de maatschappelijke organisaties van Mexico en de EU aangehaald, niet het minst dankzij de door het EESC georganiseerde IIIe Bijeenkomst van maatschappelijke organisaties uit de EU, Latijns-Amerika en het Caribisch gebied, die plaatsvond in april 2004 in Mexico Stad.

⁽¹⁷⁾ Kaderovereenkomst waarin de regels voor het handelsoverleg werden vastgelegd, zodat zonder omwegen van start kon worden gegaan met de onderhandelingen via de in de Algemene Overeenkomst vermelde Gezamenlijke Raad.

3.2.1.3 Niettemin is het EESC van mening dat de overeenkomsten nog voor verbetering vatbaar zijn. Het stelt voor een aantal bepalingen inzake samenwerking en geïnstitutionaliseerde dialoog op te nemen en het maatschappelijk middenveld te betrekken bij de besluitvorming. Het EESC is in dit verband bijzonder ingenomen met de conclusies van de bijeenkomst van de Gezamenlijke Raad, waarbij is ingegaan op de mogelijkheid om de dialoog met het maatschappelijk middenveld te institutionaliseren en opdracht werd gegeven om na te gaan hoe een en ander het best in praktijk kan worden gebracht⁽¹⁸⁾.

3.2.1.4 Op voorstel van de EU is in de Algemene Overeenkomst een zogenaamde „democratische clausule” opgenomen, waarin wordt bepaald dat het intern en internationaal beleid van de partijen gebaseerd moet zijn op de eerbiediging van de democratische beginselen en de fundamentele mensenrechten zoals vastgelegd in de Universele Verklaring van de rechten van de mens, en dat zulks een cruciaal onderdeel is van de overeenkomst. Deze clausule wekte bij het maatschappelijk middenveld de hoop dat verdere inspanningen zouden volgen om de handel om te vormen tot een hefboom voor duurzame ontwikkeling en een instrument om de eerbiediging van de mensenrechten, inclusief de sociale en economische rechten, veilig te stellen. Op deze aspecten wordt evenwel niet specifiek ingegaan.

3.2.2 Economie

3.2.2.1 Beide partijen zijn het erover eens dat de algemene balans vijf jaar na de ondertekening van de overeenkomst positief is. Zij wijzen erop dat de handel⁽¹⁹⁾ en de investeringsstromen tussen de EU en Mexico aanzienlijk zijn toegenomen.

3.2.2.2 Dankzij de Algemene Overeenkomst kan de EU op gelijke voet concurreren met de landen waarmee Mexico vrijhandelsovereenkomsten heeft afgesloten. De zogenaamde „NAFTA-parity” houdt immers in dat de in de Noord-Amerikaanse Vrijhandelsovereenkomst vastgelegde toegangsvaardigheden voor de VS nu ook gelden voor Europese ondernemingen. Mexico op zijn beurt plukt de vruchten van het sterke Europese investeringspotentieel, de overdracht van technologie en de grootschalige Europese markt.

3.2.2.3 Toch zijn de resultaten nog lang niet bevredigend. Hoewel de handel tussen de EU en Mexico sinds de inwerkingtreding van de overeenkomst is gestegen, betekent dit niet dat het aandeel van de EU in het totale percentage is toegenomen, terwijl het tekort op de Mexicaanse handelsbalans almaar groter wordt. Feit is wel dat dit tekort op de eerste plaats tot uiting komt in de invoer van halffabrikaten en kapitaal, die niet alleen nodig zijn voor de modernisering van de Mexicaanse productiebedrijven, maar ook voor de in Mexico gevestigde Europese bedrijven die eindproducten maken die bestemd zijn voor uitvoer naar de VS en waarvan de meerwaarde groter is.

⁽¹⁸⁾ Par. 15 van de mededeling van de Gezamenlijke Raad EU-Mexico, gehouden in Luxemburg op 26 mei 2005.

⁽¹⁹⁾ Sinds de inwerkingtreding van de handelsbepalingen van de overeenkomst in 2000 tot juni 2004 is de handel tussen de EU en Mexico in totaal met 31 % gestegen (tot 111 miljard dollar), Europa in Mexico 2004, Delegatie van de EU in Mexico 2004.

3.2.2.4 In de periode januari 1994 — juni 2004 liepen de EU-investeringen in Mexico in totaal op tot 33,656 miljard dollar⁽²⁰⁾, of 24,3 % van de totale rechtstreekse buitenlandse investeringen in het land in de desbetreffende periode. Tussen 1999 en 2004 ontving Mexico in totaal 78,060 miljard dollar via rechtstreekse buitenlandse investeringen, waarvan 19,791 miljard uit de EU. De volgende EU-lidstaten waren in afnemende volgorde van belangrijkheid verantwoordelijk voor de rechtstreekse buitenlandse investeringen in Mexico in de periode januari 1994-juni 2004: Spanje (8,3 %), Nederland (8,2 %), Verenigd Koninkrijk (3,7 %) en Duitsland (2,6 %). De ontwikkeling van de investeringen toont duidelijk het strategisch belang van Mexico voor de EU aan. Mexico en de EU moeten de mogelijkheden van de Algemene Overeenkomst op het vlak van investeringen en diensten — een cruciale sector voor de EU — zo veel mogelijk benutten.

3.2.2.5 Voorts vestigt het EESC de aandacht op een aantal andere economische effecten van de Algemene Overeenkomst:

- de EU-investeringen blijven beperkt tot een bijzonder klein aantal Mexicaanse productiesectoren en regio's; diversificatie is broodnodig (we denken daarbij vooral aan wetenschappelijke en technologische ontwikkeling);
- hoewel de Mexicaanse export is toegenomen gaat het nog steeds om een zeer beperkt aantal producten; het Mexicaanse bedrijfsleven moet derhalve trachten nieuwe, nog onontgonnen sectoren en markten in andere EU-lidstaten te ontdekken;
- de toename van handel en investeringen is positief voor de economie in het algemeen, maar heeft niet het gewenste effect op het vlak van sociale ontwikkeling en armoedebestrijding;
- vooral de grote Europese en Mexicaanse bedrijven profiteren van de voordelen van de Algemene Overeenkomst, wat ten koste gaat van het MKB;
- het door de Algemene Overeenkomst aangereikte wettelijk kader is niet afdoende om grotere investeringen aan te trekken; het is daarom van fundamenteel belang dat meer juridische zekerheid wordt geboden;
- de Algemene Overeenkomst in haar huidige vorm is niet de enige mogelijke grondslag voor de handelsbetrekkingen; er moet dus gebruik worden gemaakt van de herzieningsclausules om de overeenkomst te verbeteren en aan te passen.

3.2.3 Samenwerking

3.2.3.1 De samenwerking tussen Mexico en de EU berust op vier pijlers. Op de eerste plaats is er de bilaterale samenwerking op regeringsniveau. Ten tweede zijn er de regionale programma's van de Commissie voor heel Latijns-Amerika (AL-Invest; URBAN; ALFA; @lis, Eurosociaal, enz.), waaraan dus ook Mexico deelneemt. Ten derde is er de samenwerking op specifieke gebieden, zoals mensenrechten, milieu en NGO's, en ten slotte kan Mexico toetreden tot andere programma's, zoals het VIe kaderprogramma voor onderzoek en ontwikkeling.

⁽²⁰⁾ Alle gegevens m.b.t. de rechtstreekse buitenlandse investeringen zijn gebaseerd op het volgende document: „Europa in Mexico, 2004”, Delegatie van de EU in Mexico, 2004.

3.2.3.2 Het hoofdstuk samenwerking van de Algemene Overeenkomst en het Memorandum van overeenkomst over de meerjarige richtsnoeren voor de tenuitvoerlegging van de samenwerking Mexico-EU 2002-2006, vormen een solide juridisch kader op het vlak van bilaterale samenwerking. In dit memorandum verbinden beide partijen zich ertoe de samenwerking te richten op de volgende gebieden: sociale ontwikkeling en bestrijding van ongelijkheid; bestendiging van de rechtsstaat; economische samenwerking; en wetenschappelijke en technologische samenwerking. Er is gekozen voor medefinanciering: de EU trekt 52,6 miljoen euro uit voor de periode 2002-2006, terwijl de Mexicaanse instellingen voor wie de projecten bedoeld zijn zelf een vergelijkbaar bedrag op tafel leggen. Verder is er de Kaderovereenkomst voor financiering, een basisdocument voor de formulering van specifieke projecten voor samenwerking tussen Mexico en de EU.

3.2.3.3 Ook is vaart gezet achter de goedkeuring van bijkomende instrumenten voor de versterking van de samenwerking tussen Mexico en de EU. Zo is in februari 2004 de Sectorovereenkomst voor wetenschappelijke en technologische samenwerking ondertekend, en wordt nog steeds overlegd over de sectorovereenkomsten inzake hoger onderwijs en milieu.

3.2.3.4 Op dit moment loopt het Integraal Programma voor steun aan het MKB, met o.m. de volgende doelstellingen: de technische mogelijkheden van de kleine en middelgrote ondernemingen verbeteren om zo hun productiviteit te doen stijgen; steun aan de overdracht van technologie; steun aan de samenwerking tussen bedrijven met het oog op gemeenschappelijke investeringen en strategische partnerschappen tussen het Mexicaanse en het Europese MKB; en modernisering en internationalisering van het MKB. Daarnaast is er het programma voor de tenuitvoerlegging van de overeenkomst, dat gericht is op specifieke gebieden als douane, technische normen, sanitaire en fytosanitaire normen, consumentenbescherming en intellectueel eigendom.

3.2.3.5 Op het gebied van de samenwerking inzake mensenrechten lopen projecten als de „Uitvoering van de aanbevelingen die zijn voortgevloeid uit de diagnose m.b.t. de situatie van de mensenrechten in Mexico” en „Verbetering en bescherming van de mensenrechten van de inheemse bevolking van Mexico”.

3.2.3.6 In verband met het beheer van de samenwerking heeft een aantal Mexicaanse overheidsinstellingen het EESC gewezen op de complexiteit van de communautaire procedures en mechanismen voor de uitvoering van de samenwerking. Mexico en de EU lijken het erover eens te zijn dat de samenwerking in de toekomst nog moet worden versterkt. Daarvoor is een nieuwe aanpak nodig, en moeten dus nieuwe mechanismen worden uitgewerkt en goedgekeurd. Voorbeelden zijn sectorale dialoog en trilaterale samenwerking tussen Mexico, de EU en derde landen, m.n. uit Midden-Amerika. Verder dienen de samenwerkingsgebieden voor de periode 2007-2013 te worden vastgesteld. Het EESC is in dit verband van mening dat meer steun moet worden verleend aan het MKB en dat meer aandacht moet uitgaan naar o.m. sociale samenhang, onderwijs en milieu.

3.2.4 De gevolgen van de uitbreiding van de EU voor de betrekkingen met Mexico

3.2.4.1 Mexico onderhoudt m.n. met een aantal van de tien nieuwe EU-lidstaten bloeiende handelsbetrekkingen. Kijken we maar naar de ontwikkeling van de handel met de Tsjechische Republiek, Hongarije en de Slowaakse Republiek. Bovendien blijkt dat m.n. de kleine en middelgrote economieën hiervan de vruchten plukken, méér dan de grote. Toch staat de handel tussen Mexico en de nieuwe lidstaten nog in de kinderschoenen.

3.2.4.2 Voor Mexico betekent de uitbreiding van de Unie dat de geprivilegieerde handelsbetrekkingen tussen de partijen bij de Algemene Overeenkomst zich nu ook uitstrekken tot de tien nieuwe lidstaten. De gevolgen daarvan zouden dus zowel voor de Mexicaanse als voor de ondernemers uit de nieuwe lidstaten voelbaar moeten zijn, aangezien zij kunnen profiteren van de voordelen van een vrijhandelszone van meer dan 550 miljoen ⁽²¹⁾ consumenten (de bevolking van de EU en Mexico samen ⁽²²⁾). De uitbreiding houdt in dat ook de nieuwe lidstaten het communautaire handelsbeleid toepassen, zodat bedrijven uit derde landen, zoals Mexico, het op de markt van die nieuwe lidstaten nu aanzienlijk gemakkelijker hebben aangezien ook daar nu gemeenschappelijke handelsvoorschriften, een gemeenschappelijke tariefregeling en gemeenschappelijke administratieve procedures gelden.

3.2.4.3 Zowel Mexico als de nieuwe lidstaten gaan er prat op dat hun markt heel wat te bieden heeft voor de ondernemingen van de andere partij. De nieuwe lidstaten wijzen in dat verband op de verwerkende industrie, Mexico refereert aan zijn landbouw. Daarbij komt dat de economie in de nieuwe lidstaten een hoge vlucht heeft genomen, waardoor de vraag aanzienlijk zal stijgen. Dit levert de Mexicaanse exporteurs een relatief voordeel op, aangezien hun Latijns-Amerikaanse en Aziatische concurrenten nog geen preferentiële overeenkomst met de EU hebben afgesloten.

4. De Algemene Overeenkomst tussen Mexico en de EU en de Noord-Amerikaanse Vrijhandelsovereenkomst (NAFTA)

4.1 De ligging van Mexico naast de VS, een van de grootste markten ter wereld, verklaart grotendeels waarom de Mexicaanse economie zo verweven is met de Noord-Amerikaanse. De VS ging het erom hun concurrentiepositie t.o.v. hun belangrijkste rivalen, nl. Japan en de EU, te versterken, terwijl Mexico een internationale economische rol ambieerde. Vandaar dat Mexico en de VS hun band nauwer hebben aangehaald via de NAFTA, wat vooral positief is uitgevallen voor Noord-Amerika en in het algemeen voor de kleine en middelgrote ondernemingen. De EU was op dat moment volop bezig met de toenaadering tot het Oosten, een proces dat in gang was gezet met de Duitse hereniging.

4.2 Sinds de inwerkingtreding van de NAFTA op 1 januari 1994 heeft de trilaterale handel het niveau van 623 miljard

dollar overschreden, wat neerkomt op meer dan een verdubbeling. In de periode 1994-2003 zijn de rechtstreekse buitenlandse investeringen in de drie landen opgelopen tot meer dan 1,7 biljoen dollar. Tegelijkertijd met de NAFTA zijn ook de Noord-Amerikaanse Overeenkomst voor samenwerking op milieugebied (ANCA) en de Noord-Amerikaanse Overeenkomst voor samenwerking op arbeidsgebied in werking getreden ⁽²³⁾.

4.3 De Wereldbank gaat ervan uit ⁽²⁴⁾ dat de Mexicaanse export en de buitenlandse investeringen zonder het bestaan van de NAFTA een stuk lager zouden liggen. Noord-Amerika is voor Mexico de belangrijkste bron van investeringen (de EU komt op de tweede plaats). Tussen 1999 en 2004 gingen de Noord-Amerikaanse investeringen voornamelijk naar de goederen- en dienstensector (resp. 43,7 en 38,4 % van het totaal). Andere consequenties van de NAFTA, die betrekking hebben op gebieden als werkgelegenheid, immigratie, het inkomen per inwoner of de landbouw, zijn echter meer omstreden. De massale toestroom van investeringen sinds de inwerkingtreding van de NAFTA is er niet in geslaagd de verwachtingen waar te maken en Mexico op te tillen naar VS-niveau ⁽²⁵⁾.

4.4 Op dit moment werken de partijen bij de NAFTA aan de verdieping van de economische integratie van Noord-Amerika en zijn zij op zoek naar bijkomende instrumenten om de handel, de investeringen en hun concurrentiepositie te verbeteren. Fundamentele kwesties als emigratie of de mobiliteit van werknemers komen in de NAFTA evenwel niet aan de orde, hoewel de VS slechts een beperkt aantal arbeidsvisa verstrekt. Hierbij zij opgemerkt dat het aantal illegale Mexicaanse immigranten in de VS na de vrijmaking van de handel van 2 miljoen in 1990 is gestegen tot 4,8 miljoen in 2000 ⁽²⁶⁾, waardoor de problemen aan de grens nog zijn toegenomen. In 2004 hadden zo'n 10 miljoen in Mexico geboren personen hun verblijfplaats in de VS. Tellen we daarbij nog de VS-inwoners van Mexicaanse origine, dan komen we uit op 26,6 miljoen of 9 % van de Noord-Amerikaanse bevolking. Een van de meest zichtbare gevolgen van migratie zijn de geldbedragen die migranten naar hun thuisland sturen, en die in 2004 de som van 13 miljard dollar overstegen ⁽²⁷⁾.

4.5 Fundamenteel verschil tussen de NAFTA en de Algemene Overeenkomst Mexico-EU is dat deze laatste verder gaat dan de handelsbetrekkingen alleen. Niet alleen is de EU na de afsluiting van de Algemene Overeenkomst uitgegroeid tot de tweede handelspartner van Mexico, waarmee zij evenwichtige en billijke handelsbetrekkingen onderhoudt, de overeenkomst betreft ook fundamentele aspecten van politieke samenwerking en overleg die in de NAFTA niet aan de orde komen. Evenmin wordt in de NAFTA voorzien in mechanismen voor deelname van het maatschappelijk middenveld aan de besluitvorming.

⁽²³⁾ Gemeenschappelijke Verklaring van de NAFTA-commissie voor vrije handel, 16 juli 2004.

⁽²⁴⁾ Verslag over Mexico van de *Area de Estudios de Caja*, Madrid, mei 2002. Wereldbank „NAFTA-lessen voor de landen van Latijns-Amerika en het Caribisch Gebied”, D. Lederman, W.F. Maloney en L. Serven, 2003.

⁽²⁵⁾ Wereldbank, *World Development Indicators Online*.

⁽²⁶⁾ John Audley, *ibidem*, blz. 49.

⁽²⁷⁾ Perscommuniqué 71/04 van het ministerie voor binnenlandse zaken, 17 december 2004.

⁽²¹⁾ Inclusief Bulgarije en Roemenië.

⁽²²⁾ Mexico telde in 2003 102 miljoen inwoners (OESO, *Fact Book*, 2005).

4.6 De handelsbalans toont aan dat het handelsverkeer tussen Mexico en de EU de laatste vijf jaar aanzienlijk is toegenomen, hoewel volgens de cijfers ⁽²⁸⁾ nog onvoldoende om een tegengewicht te bieden voor de handelsbetrekkingen van Mexico met de VS, die de belangrijkste handelspartner blijft. In 2003 ging nog 90 % van de Mexicaanse uitvoer naar de NAFTA-landen ⁽²⁹⁾, tegenover niet meer dan 3,4 % naar de EU. Ook 64,2 % van de Mexicaanse invoer is afkomstig uit de VS, tegenover een schamele 10,4 % uit de EU.

5. Institutionaliserings van de dialoog met de maatschappelijke organisaties

5.1 Met de algemene overeenkomst wordt de politieke dialoog geïnstitutionaliseerd, zodat op de verschillende niveaus overleg kan worden gepleegd over alle bilaterale en internationale kwesties van wederzijds belang. In dit verband werd besloten een „Gezamenlijke Raad” op te richten (art. 45), die zou worden belast met het toezicht op de naleving van de overeenkomst en zou worden bijgestaan door een „Gezamenlijk Comité” (art. 48). Verder wordt in de overeenkomst bepaald dat de Gezamenlijke Raad **andere specifieke comités of organismen in het leven kan roepen om hem bij te staan bij de uitvoering van zijn taken (art. 49).**

5.2 Om de belangen van de sociale sectoren van beide partijen veilig te stellen is het van fundamenteel belang dat het Mexicaanse en Europese maatschappelijk middenveld nauwer worden betrokken bij de uitvoering van de Algemene Overeenkomst. Ook is een betere vertegenwoordiging van alle maatschappelijke organisaties noodzakelijk, van landbouwers-, consumenten- en vrouwenverenigingen, milieuorganisaties, mensenrechtengroeperingen en beroepsverenigingen tot het MKB.

5.3 De titels VI en VII van de Algemene Overeenkomst, waarin de hierboven vermelde artikelen terug te vinden zijn, vormen de juridische grondslag voor de oprichting van een Gemengd Raadgevend Comité EU-Mexico. Op de eerste plaats wordt in artikel 36 uitdrukkelijk gesteld dat het maatschappelijk middenveld moet worden betrokken bij de regionale integratie. Ten tweede wordt in artikel 39 bepaald op welke gebieden de samenwerking moet worden toegespijst; de ontwikkeling van het maatschappelijk middenveld wordt in dit verband als eerste vermeld. En ten slotte beschikt de Gezamenlijke Raad conform artikel 49 over de bevoegdheid om alle adviescomités of organismen in het leven te roepen die nodig zijn voor de tenuitvoerlegging van de bepalingen van de overeenkomst. Dankzij de evolutieve clausule (artikel 43) is het bovendien mogelijk alle samenwerkingsgebieden uit te breiden. De oprichting van een gemeenschappelijk orgaan van de EU en Mexico, zoals hierboven vermeld, behoort dus zeker tot de mogelijkheden. Een dergelijk orgaan — dat de gangbare benaming ⁽³⁰⁾ Gemeenschappelijk Raadgevend Comité zou moeten krijgen — kan dan een rol spelen op alle gebieden die in de overeenkomst aan de orde komen.

⁽²⁸⁾ Bron: ANIERM, met gegevens van het ministerie van economische zaken.

⁽²⁹⁾ Hierbij mag niet worden vergeten dat het in 10 % van deze 90 % om aardolie gaat en in 50 % om assemblageproducten.

⁽³⁰⁾ Bij art. 10 van de Associatieovereenkomst EU-Chili (van kracht sinds 1 maart 2005; PB L 352 van 30-12-2002) is een gemeenschappelijk raadgevend comité opgericht, dat de Associatieraad steunt bij het bevorderen van de dialoog en de samenwerking tussen de verschillende sociale en economische organisaties van het maatschappelijk middenveld van de EU en Chili.

5.4 Het EESC wijst erop dat het bestaan van een legitieme, representatieve en onafhankelijke Mexicaanse tegenhanger van het EESC, waarin de drie traditionele sectoren (werkgevers, werknemers en diverse belangen) naar behoren vertegenwoordigd zouden zijn, de oprichting en werking van een orgaan als hierboven bedoeld, zou vergemakkelijken. Stappen vanuit parlementaire hoek met het oog op de oprichting van een Mexicaanse SER zijn tot nog toe echter op niets uitgelopen. Wel is een federaal wetsvoorstel ingediend dat gericht is op de oprichting van een openbare Sociaal-Economische Raad met domicilie in Mexico Stad ⁽³¹⁾. Verder slagen de vakverenigingen, de werkgeversorganisaties en de tertiaire sector er maar niet in een consensus te bereiken, en ten slotte wordt geen duidelijk onderscheid gemaakt tussen het instrumentarium voor sociale dialoog (raadpleging, overleg en onderhandelingen) en de raadpleging van het maatschappelijk middenveld.

5.5 Op regeringsniveau wordt de (meer sociale dan civiele) dialoog met een gedeelte van het maatschappelijk middenveld gevoerd via de zogenaamde Raad voor de dialoog met de productiesectoren ⁽³²⁾, die de vakbonden, de werkgevers, en de centrale en regionale overheden verenigt. De tertiaire sector is maar gedeeltelijk vertegenwoordigd via vertegenwoordigers van de academische wereld en de landbouwsector. Anderzijds is de regering voortdurend in gesprek met een aantal organen waarin verschillende maatschappelijke organisaties verenigd zijn (vakbonden, verenigingen van kleine ondernemingen, NGO's). Daarbij komen m.n. de door Mexico ondertekende handelsovereenkomsten ter sprake.

5.6 De Mexicaanse regering en werkgevers pleiten ervoor de Raad voor de dialoog met de productiesectoren uit te roepen tot gesprekspartner van het EESC. Wel erkent de regering dat dan in een volgend stadium ook moet worden bekeken hoe de organisaties van de tertiaire sector hierbij kunnen worden betrokken. Het merendeel van de vakbonden heeft de Raad voor de dialoog met de productiesectoren erkend en is daarin actief, hoewel ze het er niet over eens zijn of die Raad inderdaad kan fungeren als tegenhanger van het EESC. De maatschappelijke organisaties zijn voorstander van een geheel nieuwe SER.

6. Conclusies en aanbevelingen

6.1 Hoewel de veranderingen die op dit moment plaatsvinden in Mexico goed ontvangen worden, zal niemand ontkennen dat er nog heel wat werk aan de winkel is. Zo is het nodig de rechtsstaat te versterken door de vrijheid en juridische zekerheid veilig te stellen, de problemen bij de toepassing van de rechtspraak weg te werken, de rijkdom beter te verdelen, de sociale bescherming te ontwikkelen, de toegang tot een onderwijs- en gezondheidssysteem van goede kwaliteit te verzekeren en de binnenlandse markt te vergroten via o.m. het MKB. De sociale samenhang moet als een rode draad door al deze maatregelen lopen, zodat Mexico kan uitgroeien tot een stabiel en ontwikkeld land.

⁽³¹⁾ Artikel 1 van het wetsontwerp.

⁽³²⁾ Voor meer informatie zie de volgende internetpagina: http://www.stps.gob.mx/consejo_dialogo/cpdsp/frameset.htm.

6.2 Het EESC is van mening dat niet ten volle gebruik wordt gemaakt van alle mogelijkheden die de Algemene Overeenkomst biedt. Zo zou de overeenkomst moeten worden aangegrepen om de douanetarieven naar beneden te halen, technische handelsbelemmeringen te slechten en nieuwe markten te openen voor de handel in diensten en investeringen. Beide partijen moeten de vestiging van nieuwe ondernemingen bevorderen door de institutionele betrekkingen te versoepelen, een gunstig ondernemingsklimaat te scheppen en aan te zetten tot het organiseren van ontmoetingsbijeenkomsten. Ook moet de bilaterale samenwerking worden versterkt via initiatieven van gemeenschappelijk belang, hoofdzakelijk in de rest van Latijns-Amerika en de VS. De aspecten van de overeenkomst die betrekking hebben op sociale zaken en arbeid (opleiding, gelijke kansen, werkgelegenheid, enz.) moeten worden versterkt via samenwerkingsprojecten.

6.3 Om het maatschappelijk middenveld de kans te geven hieraan een bijdrage te leveren, kan een Gemeenschappelijk Raadgevend Comité EU-Mexico worden opgericht. Ook is het EESC fervent voorstander van de oprichting van Mexicaanse SER, en verzoekt het de Mexicaanse vertegenwoordigers hun inspanningen in dit verband te handhaven.

6.4 Het Gemeenschappelijk Raadgevend Comité EU-Mexico zou de Gezamenlijke Raad kunnen adviseren bij de ontwikkeling, de follow-up en de tenuitvoerlegging van de bepalingen van de Algemene Overeenkomst. Zijn taak zou erin bestaan op verzoek van het Gezamenlijk Comité of de Gezamenlijke Raad advies uit te brengen op een aantal nader te bepalen gebieden. Ook zou het op eigen initiatief advies kunnen uitbrengen of aanbevelingen kunnen formuleren over thema's die verband houden met de overeenkomst. Daarnaast zou het Comité op gezette tijden verslag moeten uitbrengen over de ontwikkeling van de overeenkomst en de coördinatie op zich nemen van de bijeenkomsten van het Forum van het maatschappelijk middenveld EU-Mexico, dit met de steun (ook financieel) van het Gezamenlijk Comité. Met het oog op een betere follow-up van de tenuitvoerlegging van de overeenkomst zou het Gemeenschappelijk Raadgevend Comité ten slotte ook regelmatig moeten bijeenkomen met de Gemengde Parlementaire Commissie EU-Mexico. De manier waarop dit dient te gebeuren kan later worden vastgelegd.

6.5 Aangezien nog niet duidelijk is hoe het toekomstige Gemeenschappelijk Raadgevend Comité EU-Mexico moet worden samengesteld zou het nuttig zijn de banden met het Mexicaanse maatschappelijk middenveld op systematische basis aan te halen. Tot nog toe zijn er immers maar sporadisch contacten geweest. Het EESC zou daarom graag zien dat voor elk van de groepen van het maatschappelijk middenveld (werkgevers, werknemers en tertiaire sector) in overleg drie vertegenwoordigers worden aangewezen. Op zijn beurt zal het EESC ook voor elk van zijn drie groepen drie vertegenwoordigers benoemen. Bedoeling is een gemeenschappelijke werkgroep op te richten om zo alvast het pad te effenen.

6.6 De Gemeenschappelijke Werkgroep EESC-vertegenwoordigers van het Mexicaanse maatschappelijk middenveld zou de opdracht krijgen een voorstel uit te werken inzake de oprichting, de samenstelling, de taak en het reglement van orde van een Gemeenschappelijk Raadgevend Comité EU-Mexico. Bedoeling is dat de werkgroep in de loop van 2006 een voorstel uitwerkt, dat dan in 2007 aan de Gemeenschappelijke Raad kan worden voorgelegd.

6.7 Anderzijds zou het EESC in het kader van de bilaterale betrekkingen, buiten de Algemene Overeenkomst om, steun kunnen verlenen aan de oprichting van een nationale Mexicaanse SER, binnen het kader van zijn bevoegdheden en op voorwaarde dat hierover een consensus bestaat in de Mexicaanse samenleving. Op die manier kunnen de banden tussen de Mexicaanse en Europese maatschappelijke organisaties nauwer worden aangehaald en kan een positieve bijdrage worden geleverd aan de versterking van de Euro-Mexicaanse betrekkingen.

6.8 Een dergelijk orgaan zou een afspiegeling moeten zijn van de pluraliteit van het Mexicaans maatschappelijk middenveld, en dus worden samengesteld uit de drie eerder vermelde sectoren. Net als het EESC zou de Mexicaanse SER moeten steunen op representativiteit, onafhankelijkheid en legitimiteit. De ervaring heeft aangetoond dat in dit verband twee punten cruciaal zijn: er moet een consensus bestaan tussen de verschillende betrokken sectoren van het maatschappelijk middenveld, en er moeten criteria worden afgebakend betreffende de representativiteit van de in de raad vertegenwoordigde organisaties.

Brussel, 15 februari 2006

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