

Publicatieblad

van de Europese Unie

C 110

Uitgave
in de Nederlandse taal

Mededelingen en bekendmakingen

49e jaargang

9 mei 2006

Nummer

Inhoud

Bladzijde

I Mededelingen

.....

II Voorbereidende besluiten

Europees Economisch en Sociaal Comité

425e Plenaire vergadering van 15 en 16 maart 2006

2006/C 110/01	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het thema Toerisme en cultuur: twee motoren voor groei	1
2006/C 110/02	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Verslag over het mededingingsbeleid 2004 (<i>SEC(2005) 805 final</i>)	8
2006/C 110/03	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad betreffende de financiering van de Europese normalisatie (<i>COM(2005) 377 final — 2005/0157(COD)</i>)	14
2006/C 110/04	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Groenboek over de verbetering van het EU-kader voor beleggingsfondsen” (<i>COM(2005) 314 final</i>)	19
2006/C 110/05	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 — e-toegankelijkheid” (<i>COM(2005) 425 final</i>)	26
2006/C 110/06	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2037/2000 van het Europees Parlement en de Raad, met betrekking tot het referentiejaar voor de toewijzing van quota van chloorfluorkoolwaterstoffen voor de lidstaten die op 1 mei 2004 zijn toegetreden (<i>COM(2004) 550 final — 13632 ADD 1 + COR 1</i>)	33

NL

Prijs:
18 EUR

(Vervolg z.o.z.)

<u>Nummer</u>	Inhoud (vervolg)	Bladzijde
2006/C 110/07	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De sociale dimensie van cultuur”	34
2006/C 110/08	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „JEREMIE” (Joint Resources for Micro-to-Medium Enterprises)	39
2006/C 110/09	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Ontwerpverordening (EG, Euratom) van de Commissie tot wijziging van Verordening (EG, Euratom) nr. 2342/2002 tot vaststelling van uitvoeringsvoorschriften van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen (SEC(2005) 1240 <i>final</i>)	46
2006/C 110/10	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Duurzame grondstoffen — ontwikkelingsperspectieven voor materiële en energetische toepassingen”	49
2006/C 110/11	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Hout als energiebron in de zich uitbreidende Europese Unie”	60
2006/C 110/12	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over De betrekkingen tussen de Europese Unie en China: rol van het maatschappelijk middenveld	68
2006/C 110/13	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De preventie en aanpak van jeugdcriminaliteit en de rol van jeugdrechters in de Europese Unie”	75
2006/C 110/14	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 „i2010 — Een Europese informatiemaatschappij voor groei en werkgelegenheid” (COM(2005) 229 <i>final</i>)	83
2006/C 110/15	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het thema „Huiselijk geweld tegen vrouwen”	89



II

(Vorbereidende besluiten)

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

425e PLENAIRE VERGADERING VAN 15 EN 16 MAART 2006

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het thema Toerisme en cultuur: twee motoren voor groei

(2006/C 110/01)

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 14 juli 2005 besloten om, in overeenstemming met art. 29, lid 2, van zijn reglement van orde, een advies op te stellen over: *Toerisme en cultuur: twee motoren voor groei*.

De gespecialiseerde afdeling Interne markt, productie en consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 21 februari goedgekeurd; rapporteur was de heer PESCI.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 15 en 16 maart 2006 gehouden 425e zitting (vergadering van 15 maart) onderstaand advies uitgebracht, dat met 135 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 3 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1 Het toerisme is een belangrijke economische factor voor de Europese Unie, en is goed voor 5,5 % van het BBP (met procentages die voor de afzonderlijke lidstaten variëren van 3 tot 8 %). De sector telt meer dan twee miljoen bedrijven, die aan ongeveer negen miljoen mensen werk verschaffen. Het toerisme is tevens een krachtige motor voor andere sectoren van de economie: van de industrie — en dan met name de modewereld — tot het vervoer, de agro-voedselsector, de handel en andere soorten dienstverlening.

1.2 Meer dan 80 % van de omzet in de Europese toerismesector wordt gerealiseerd door individuele personen en gezinnen, de rest zijn zakenreizen die door bedrijven worden bekostigd. Europese gezinnen besteden ongeveer een achtste van hun persoonlijke uitgaven aan toeristische activiteiten.

1.3 Europa is nog altijd de best bezochte toeristische regio ter wereld. De Europese Unie ontvangt steeds meer toeristen uit Rusland, China en India, waar de economische ontwikkeling deze vorm van consumptie in snel tempo binnen het bereik van steeds meer mensen brengt.

1.4 Ondanks deze positieve signalen, krijgt de Europese toerismesector van jaar tot jaar toch meer last van de groeiende concurrentie uit de nieuwe, opkomende economieën. Doel van dit initiatiefadvies is dan ook de Europese instellingen te attenderen op de positieve impact die cultuur kan hebben op het toerisme in Europa, en om deze instellingen ertoe te bewegen zich in te spannen voor de exploitatie en bescherming van de

culturele rijkdommen van het oude continent. Omdat deze rijkdommen niet kunnen worden gekopieerd of verplaatst, in tegenstelling tot de meeste andere industriële sectoren, kunnen zij een troef zijn om de concurrentieslag met andere geografische gebieden te winnen.

1.5 Voor de opstelling van dit advies zijn diverse ontmoetingen georganiseerd met verantwoordelijken van verschillende DG's van de Europese Commissie en vertegenwoordigers van het Europees Parlement, die zich bezighouden met toerisme en cultuur. Ook heeft op 18 november 2005 in Paestum — een van de mooiste archeologische vindplaatsen van Europa — een openbare hoorzitting plaatsgevonden waaraan is deelgenomen door tal van vertegenwoordigers van politieke organen, internationale organisaties (Unesco), culturele verenigingen en particuliere toerismeondernemingen. De openbare hoorzitting vond plaats in het kader van de „Achtste mediterrane beurs van archeologisch toerisme”, zodat ook vertegenwoordigers van de landen aan de andere oever van de Middellandse Zee konden deelnemen.

2. Een nieuwe impuls voor de agenda van Lissabon

2.1 Tijdens de Europese top van maart 2005 werden de Commissie, de Raad en de lidstaten opgeroepen om de strategie van Lissabon voor groei en werkgelegenheid nieuw leven in te blazen, en om actief deel te nemen aan de verwezenlijking van de doelstellingen. Het moge duidelijk zijn dat toerisme en cultuur een belangrijke bijdrage kunnen leveren tot zowel de

groei als de werkgelegenheid. Wat de groei betreft, is het toerisme immers een van de economische sectoren met de beste ontwikkelingsperspectieven voor de komende jaren: verwacht wordt dat de sector tussen 2006 en 2015 met gemiddeld 3,1 % per jaar zal groeien. Ook vanuit het oogpunt van de werkgelegenheid lijkt het toerisme een sector die veel kan bijdragen tot de werkloosheidsbestrijding. Aangezien de sector bovendien veel vrouwelijke werknemers telt, kan het toerisme tevens bijdragen tot de verwezenlijking van een specifieke doelstelling van de Lissabonstrategie, namelijk om de arbeidsparticipatie van vrouwen te vergroten⁽¹⁾. Hoewel berekend is dat de Europese toerismesector de komende 25 jaar in omvang zou moeten verdubbelen, blijft deze groei onder het niveau van het wereldgemiddelde, zeker ten opzichte van bepaalde regio's in opkomende economieën. Er zijn derhalve positieve acties nodig van alle instellingen om de groei van het toerisme nog meer aan te wakkeren, en om de Europese Unie weer boven aan de wereldtop van toeristische trekpleisters die zich op toenemende belangstelling mogen verheugen, te plaatsen.

3. Het cultuurtoerisme

3.1 Een van de vormen van toerisme met de hoogste groei-cijfers is het zgn. cultuurtoerisme, dat verbonden is aan artistieke en landschapswaarden, kunststeden en gebieden die zich kenmerken door een hoge concentratie aan historische waarden en lokale tradities. In dit advies wordt niet ingegaan op cultuur als zodanig, maar wel op de impact die cultuur kan hebben op het toerisme.

3.2 In deze specifieke tak van toerisme is de Europese Unie bijzonder bevoordeeld omdat zij het gebied met de hoogste „cultuurdichtheid” ter wereld is. De 25 lidstaten van de Europese Unie tellen namelijk 300 van de 812 geregistreerde cultuur- en natuurmonumenten in de 137 lidstaten van Unesco, die tezamen het „Werelderfgoed” uitmaken. Als de vier kandidaatlidstaten (Bulgarije, Kroatië, Roemenië en Turkije) hierbij worden opgeteld, stijgt dit aantal tot 331⁽²⁾. Tijdens de tweede jaarlijkse conferentie van het *European Cultural Tourism Network* (ECTN) is een zeer belangrijk gegeven naar voren gekomen: de stroom bezoekers uit China en India naar Europa komt geheel voort uit de belangstelling die er in die landen bestaat voor de culturele en architectonische rijkdommen van Europa. Derhalve moeten de EU en de lidstaten blijven investeren in het behoud van het cultureel erfgoed en de bevordering van het cultuurtoerisme.

(1) Volgens gegevens van het ECTN-netwerk (*European Cultural Tourism Network*) levert het cultuurtoerisme rechtstreekse voordelen op voor maar liefst drie gebieden die onder de strategie van Lissabon vallen: gebied 8, Groei van de werkgelegenheid, gebied 9: Arbeidskrachten, en gebied 10, Onderwijs. Het ECTN, dat in 2003 is opgericht en tot doel heeft de samenwerking in het cultuurtoerisme te bevorderen, wordt medegefinancierd door de Europese Unie.

(2) De verdeling van het UNESCO-erfgoed (Organisatie van de Verenigde Naties voor Onderwijs, Wetenschappen en Cultuur) over de 25 landen van de Europese Unie is als volgt: Oostenrijk 8, België 10, Cyprus 3, Denemarken 4, Estland 2, Finland 6, Frankrijk 30, Duitsland 31, Griekenland 16, Ierland 2, Italië 42 (inclusief de twee monumenten van Vaticaanstad), Letland 2, Litouwen 4, Luxemburg 1, Malta 3, Nederland 7, Polen 12, Portugal 13, Verenigd Koninkrijk 26, Tsjechische republiek 12, Slowakije 5, Slovenië 1, Spanje 8, Zweden 14 en Hongarije 8 locaties.

3.3 Het cultuurtoerisme is van belang om naast economische waarden ook enkele essentiële sociale en burgerlijke waarden te ontwikkelen, en om de Europese integratie en de dialoog tussen burgers en beschavingen te bevorderen. De ontwikkeling van de Europese identiteit is ondenkbaar zonder een betere kennis van de landen, van de culturele tradities en „verschillen” waaruit de rijke Europese mozaïek is opgebouwd. In de huidige tijd, die wordt gekenmerkt door de „crisis van het Europese bewustzijn”, kan de bevordering van de Europese culturele waarden een signaal van optimisme en vertrouwen in de toekomst van de Unie afgeven⁽³⁾.

3.4 Bovendien moet de Europese Unie, zeker nu er problemen zijn rond de multiculturele samenleving, zich inspannen om de culturele en religieuze dialoog te voeren met andere bevolkingsgroepen, onder meer door het cultuurtoerisme aan te wakkeren. Het valt dan ook zeer toe te juichen dat de Europese Unie het jaar 2008 heeft uitgeroepen tot „*Europees jaar van de dialoog tussen de culturen*”.

3.5 Door een cultuurtoerisme te ontwikkelen waarbij de historische en sociale context van de Europese kunstschaten wordt benadrukt en ook het natuurlijk erfgoed wordt geëxploiteerd, kunnen toeristen uit alle landen een beter begrip krijgen van de culturele achtergrond van Europa.

4. De inspanningen van de Europese instellingen tot nu toe

4.1 De Europese Unie zet zich al geruime tijd in voor het toerisme en de bescherming en bevordering van het cultureel erfgoed, hoewel zij toeristische activiteiten nooit rechtstreeks heeft kunnen financieren omdat hiervoor geen rechtsgrond bestaat. Deze rechtsgrond is nu dan eindelijk wel opgenomen in het constitutioneel verdrag, dat helaas nog steeds niet is geratificeerd. Tot nu toe heeft de EU een overwegend horizontale aanpak gevolgd om de potentiële mogelijkheden van het toerisme volop te benutten: soms werden de structuurfondsen gebruikt om het toerisme te bevorderen, al dan niet indirect via projecten in andere sectoren, bijv. milieu of onderzoek, die ook voordelen hebben opgeleverd voor de toerismesector. Ondanks deze ogenschijnlijk positieve situatie, dreigen de moeilijkheden van DG Ondernemingen en industrie (eenheid Toerisme) om zijn acties op dit gebied te coördineren met de acties van andere DG's die zich direct of indirect met toerisme bezighouden, alle gunstige effecten die verschillende Europese initiatieven zouden kunnen hebben op het toerisme, teniet te doen.

4.2 Kijken we naar de structuurfondsen: in de periode 2000-2006 heeft de EU voor projecten die direct of indirect verband hielden met de toerismesector circa 7 miljard euro uitgetrokken, en nog eens 2 miljard euro voor culturele projecten (Interreg III, Leader+ en Urban). In totaal is 9 miljard

(3) Europa Nostra (de Europese federatie voor het cultureel erfgoed, die zich inzet voor het behoud en de herwaardering van het Europees cultureel erfgoed, en die 40 Europese landen en meer dan 200 organisaties voor de bescherming en de restauratie van het Europees cultureel erfgoed vertegenwoordigt) is van mening dat het Europees cultureel erfgoed een belangrijke factor is voor de ontwikkeling en bevordering van een Europese identiteit en het Europese burgerschap.

euro uitgetrokken voor toerisme en cultuur, maar het gevaar bestaat dat dit geld niet goed wordt besteed, omdat de coördinatie van het beheer van deze twee sectoren, gefinancierd door de structuurfondsen, te wensen overlaat.

4.3 Van de initiatieven die de Europese Unie heeft genomen om het cultureel erfgoed te promoten, is met name het project „Culturele hoofdsteden van Europa” een groot succes gebleken. Een recente studie ⁽⁴⁾ in opdracht van DG Cultuur toont aan dat een stad die is aangewezen als „Culturele hoofdstad van Europa” in het betreffende jaar gemiddeld 12 % meer bezoekers trekt, en dat de toeristenstroom ook het daaropvolgende jaar nog groter is dan het gemiddeld aantal bezoekers in de jaren voorafgaand aan het evenement. Volgens diezelfde studie heeft het evenement een groot groeipotentieel, maar zou dit potentieel nog beter kunnen worden benut. Daarom heeft DG Cultuur een nieuw voorstel uitgewerkt om in de toekomst nieuwe en duidelijkere selectiecriteria voor kandidaatsteden toe te passen, om de mededinging en onderlinge wedijver te stimuleren, om de Europese dimensie en de duurzaamheid van de culturele programma's te onderstrepen, en om de verspreiding van goede praktijkvoorbeelden bij het beheer van culturele evenementen te bevorderen. In het voorstel wordt verder gevraagd de financiële bijdrage die een culturele hoofdstad van Europa krijgt — momenteel 500 duizend euro — te verdrievubbelen.

4.4 Begin december 2005 heeft de commissie Begrotingscontrole van het Europees Parlement, met het oogmerk de mogelijkheden van toerisme en cultuur optimaal te bevorderen, voor de eerste maal ingestemd met een bedrag van 1 miljoen euro voor de financiering van een project dat de „*European destinations of excellence*” („Europese topbestemmingen”) moet gaan promoten.

4.5 DG Ondernemingen en industrie heeft op zijn beurt een groep „Duurzaam toerisme” opgericht, bestaande uit deskundige vertegenwoordigers van de instellingen en belanghebbenden uit de sector, met als taak de Commissie voorstellen te doen voor de totstandkoming van een duurzaam toerisme, met het oog op de uiterlijk in 2007 af te ronden „Agenda 21 voor toerisme”. Het EESC is net als de Commissie en het Europees Parlement van mening dat de enige vorm van toerisme die moet worden bevorderd, het duurzaam toerisme is.

4.6 Tijdens het vierde Europees Toerisforum dat op 20 oktober 2005 in Malta werd gehouden, heeft commissaris Verheugen bovendien aangekondigd dat begin 2006 een Europese startpagina voor toerisme zal worden gelanceerd, die toegang geeft tot de websites van de nationale toerismeorganisaties, om zo de promotie van de Europese toeristische trekpleisters ten opzichte van de rest van de wereld te verbeteren.

⁽⁴⁾ Palmer/Rae Associates, International Cultural Advisors, „European Cities and Capitals of Culture”, Study prepared for the European Commission, August 2004.

4.7 DG Ondernemingen van de Commissie is onlangs met een studie gestart naar de impact van culturele en sportieve evenementen op kleine en middelgrote ondernemingen in de toerismesector, terwijl DG Cultuur een onderzoek naar de „culturele economie” is begonnen.

5. De inspanningen van het Europees Economisch en Sociaal Comité

5.1 Het Europees Economisch en Sociaal Comité is zich bewust van het belang van toerisme voor Europa, en heeft zich derhalve reeds in het verleden gebogen over kwesties als het toerismebeleid in de uitgebreide Unie, het toerisme en de sociaaleconomische ontwikkeling, het toerisme en de publiek-private samenwerking, toerisme en sport, enz. ⁽⁵⁾

5.2 Naast de twee in par. 4.7 genoemde studies zijn ook het onderhavige advies over toerisme en cultuur, evenals de zojuist geciteerde adviezen (zie 5.1), bedoeld als bijdragen tot de formulering van toekomstige beleidsoriëntaties voor de Europese toerismesector.

6. Het cultureel bewustzijn van de burgers ontwikkelen

6.1 De activiteiten ter bevordering van de culturele waarden moeten in de eerste plaats zijn gericht op de lokale bevolking, die meer bewust moet worden gemaakt van de rijkdom van het eigen historisch, artistiek en natuurlijk erfgoed ⁽⁶⁾. Als het cultureel bewustzijn van de burgers eenmaal is aangewakkerd, dan kunnen zij een waardevolle bijdrage leveren tot het beschermen en promoten van hun eigen gebied, door de activiteiten van de overheid te steunen.

6.2 Om het cultureel bewustzijn te stimuleren, zouden reeds in de scholen programma's moeten worden opgezet om jongeren kennis te laten maken met de historische, artistieke en landschappelijke rijkdom van hun grondgebied, naast initiatieven om jongeren een hoofdrol te laten spelen bij de exploitatie van die rijkdommen ⁽⁷⁾.

⁽⁵⁾ Van de met toerisme verband houdende onderwerpen die het EESC heeft behandeld noemen we „Het toerismebeleid in de EU sinds de uitbreiding”, „De bijdrage van toerisme aan het sociaal-economisch herstel van achteropgeraakte gebieden” en „Het toerismebeleid en de samenwerking tussen de publieke en de private sector”, alle van rapporteur MENDOZA CASTRO; en „Toerisme en sport: toekomstige uitdagingen voor Europa”, van rapporteur PESCI.

⁽⁶⁾ Hierbij wordt herinnerd aan het initiatief van de gemeente Antwerpen, wier inwoners gratis toegang krijgen tot de musea.

⁽⁷⁾ In Italië zijn op dat gebied enkele interessante initiatieven ontwikkeld: de Italiaanse milieuvereniging FAI (Fondo Ambiente Italiano) organiseert ieder jaar, bij het begin van de lente, de openstelling van weinig bekende monumenten of monumenten die normaal gesloten zijn voor het publiek, en vraagt jongeren van lokale scholen op te treden als „gids voor één dag”, om bezoekers rond te leiden.

7. De speerpunten van het cultuurtoerisme

7.1 Voor een doeltreffende bevordering van het cultuurtoerisme, en om ook de belangstelling van de „cultuurbarbaar” te wekken, moeten de verschillende speerpunten van het cultuurtoerisme worden geanalyseerd, om te kijken of er bepaalde trends of ontwikkelingsmogelijkheden te ontdekken zijn. De voornaamste speerpunten van het cultuurtoerisme zijn: artistiek erfgoed, evenementen, tentoonstellingen en bijzondere initiatieven, wijn en gastronomie en plattelandstoerisme, „filmtoerisme” en culturele themaparken.

7.2 Artistiek erfgoed

7.2.1 Het meest traditionele segment van het cultuurtoerisme houdt verband met het „fysieke” artistieke erfgoed, dat wordt gevormd door oude stadscentra, musea en archeologische vindplaatsen. Het is van prioritair belang dat het beheer van dat cultureel erfgoed wordt geïntegreerd met het beheer van toeristische diensten, zodat de toeristen van dit erfgoed kunnen genieten. Hiervoor zouden geïntegreerde „cultuurtoeristische faciliteiten” moeten worden opgezet. Te denken valt bijvoorbeeld aan een gezamenlijk beheer van afzonderlijke artistieke en landschappelijke bezienswaardigheden, zelfs al behoren deze toe aan verschillende overheden of particulieren, of een beleid inzake openingstijden en prijzen, dat de toegankelijkheid van bezienswaardigheden verbetert en de inkomsten verhoogt zodat de beheerskosten zijn gedekt. Ook kan worden geprobeerd het cultureel erfgoed „tot leven te brengen” door tijdelijke tentoonstellingen te organiseren in musea, paleizen of historische kastelen, waarbij bijzondere aandacht zou kunnen worden besteed aan hedendaagse kunst.

7.2.2 Er bestaan al enkele interessante experimenten, zoals de „toeristische passen” die in verschillende Europese steden zijn ingevoerd en die een gecombineerde toegang geven tot het openbaar vervoer, musea en archeologische vindplaatsen.

7.2.3 Kleinere cultuurcentra kunnen vooral baat hebben bij de ervaringen met „culturele districten”: dit zijn groepen gemeenten die samen een homogeen gebied vormen, waarbij de toeristische en culturele diensten worden geïntegreerd, de financiering door de overheid en door particulieren wordt gebundeld, en de promotie van de culturele bezienswaardigheden gezamenlijk wordt aangepakt. Verder acht het EESC het wenselijk dat de regionale toeristische organisaties samenwerken voor de ontwikkeling en totstandbrenging van culturele districten met een grensoverschrijdend karakter.

7.2.4 Ook zouden „netwerken”⁽⁸⁾ of routes van cultureel erfgoed in verschillende landen moeten worden opgezet, zoals

⁽⁸⁾ Een interessant voorbeeld is het netwerk van vestingsteden. Dankzij dit netwerk van 17 historische steden, opgericht door de regio's Kent (VK), Nord-Pas-de-Calais (Frankrijk) en West-Vlaanderen (België), wordt het waardevolle gemeenschappelijk erfgoed van deze regio beter benut.

netwerken van kastelen of historische paleizen, archeologische locaties (zoals het netwerk van de Zuid-Italiaanse steden die deel uitmaakten van Magna Graecia)⁽⁹⁾ of bijzondere musea, zoals „bedrijfsmusea”, en trans-Europese routes⁽¹⁰⁾, zoals de Via Francigena. Deze netwerken of routes zouden een gemeenschappelijk keurmerk moeten krijgen, en van een adequate en uniforme bewegwijzering moeten worden voorzien. Bovendien zou, waar mogelijk, voor een gelijksoortige accommodatie moeten worden gezorgd.

7.3 Evenementen, tentoonstellingen en bijzondere initiatieven

7.3.1 Een tweede belangrijk segment van het cultuurtoerisme wordt gevormd door evenementen: tentoonstellingen, concerten, festivals en andere bijzondere initiatieven. Deze evenementen zijn de laatste tien-vijftien jaar belangrijke factoren van toeristische promotie geworden. Steeds grotere stromen toeschouwers — met name jongeren — zetten zich in beweging om grote tentoonstellingen te bezoeken, concerten en festivals bij te wonen en deel te nemen aan bijzondere initiatieven als nachtfestivals („nuits blanches”) die in steeds meer Europese steden worden georganiseerd, bijv. in Parijs, Versailles, Brussel, Rome, Wenen, Warschau, enz.

7.3.2 Om deze tak van cultuurtoerisme uit te breiden moet enerzijds de infrastructuur worden verbeterd, om geschikte ruimte te bieden voor tentoonstellingen en festivals, en anderzijds iets worden gedaan aan de programmering, publiciteit en communicatie. De Europese Unie zou kunnen meewerken aan de totstandkoming van een gemeenschappelijke kalender van culturele evenementen, en de samenwerking tussen verschillende landen en culturele instellingen kunnen bevorderen. Bovendien zou zij initiatieven van landen die nog niet zo veel ervaring hebben op dit gebied — om te beginnen de tien nieuwe lidstaten — kunnen stimuleren.

7.4 Wijn & gastronomie en plattelandstoerisme

7.4.1 Een derde belangrijke tak van cultuurtoerisme houdt verband met de oenologische en gastronomische rijkdom van de verschillende regio's: een „materieële cultuur” die de afgelopen jaren aan belang heeft toegenomen, en die een echte culturele en economische beweging op gang heeft gebracht voor de bevordering van typische streekproducten⁽¹¹⁾.

⁽⁹⁾ Zoals voorgesteld tijdens de openbare hoorzitting in Paestum op 18 november 2005, door enkele voor toerisme bevoegde wethouders van de regio Campania en uit Griekenland.

⁽¹⁰⁾ Van de vele zeer interessante ervaringen willen wij wijzen op de volgende:

— De „European Route of Brick Gothic”, een project waarbij maar liefst 7 landen (Zweden, Denemarken, Duitsland, Polen, Litouwen, Letland en Estland), 26 steden en 2 regio's betrokken zijn.

— De „Europese route van het joods cultureel erfgoed”, een programma dat door de Raad van Europa is uitgeroepen tot Beste culturele route van de Raad van Europa (5 december 2005).

⁽¹¹⁾ Bij de bevordering van typische streekproducten valt te denken aan de „Slow Food”-beweging, een internationale vereniging die is opgericht door Carlo Petrini en wereldwijd 83 000 leden telt, met vestigingen in Italië, Duitsland, Zwitserland, de VS, Frankrijk, Japan, het Verenigd Koninkrijk en met vertegenwoordigingen in 122 landen. Slow Food verzet zich tegen de afstomping van de smaak, komt op voor het recht op informatie van de consumenten, en beschermt de culturele identiteit die verbonden is aan gastronomische tradities. Bij Europese routes die op de bevordering van streekproducten zijn gericht, kan worden gedacht aan de Whiskyroute in Schotland — de enige route ter wereld die geheel aan maltwhisky's is gewijd — de trapstienbierroutes in België en Nederland, de oesterroute in Bretagne, enz.

7.4.2 Ook in dit geval zou het een goed idee zijn „wijn- en gastronomieroutes” uit te stippelen die tevens artistieke en culturele rijkdommen bieden, zodat er toeristische routes worden geboden waarbij culturele activiteiten worden gekoppeld aan degustaties en het leven op het platteland, en kennis van kunstgeschiedenis wordt gecombineerd met tradities op het gebied van wijnen en streekgerechten van een bepaald geografisch gebied.

7.4.3 De Europese Unie zou een „Europese Atlas van wijn- en gastronomieroutes” kunnen samenstellen, waarin met name grensoverschrijdende routes door twee of drie landen zouden kunnen worden opgenomen, om de gemeenschappelijke wortels te benadrukken die aan de basis liggen van vele tradities en „verschillen”.

7.5 Filmtoerisme

7.5.1 Een vierde segment van het cultuurtoerisme, dat steeds meer toeristen op de been weet te brengen, houdt verband met film en televisieseries. In veel regio's kan een bezoek worden gebracht aan plaatsen waar succesvolle films en televisieseries zijn opgenomen: een vorm van toerisme die gestaag toeneemt. Zo heeft het kasteel van Alnwick, in Northumberland (Verenigd Koninkrijk), waar de Harry Potter-films naar de romans van J.K. Rowling zijn opgenomen, in korte tijd vanuit het niets een omzet van 13 miljoen euro per jaar weten op te bouwen, waarmee het een van de belangrijkste toeristische bestemmingen van het Verenigd Koninkrijk is geworden. Hetzelfde is gebeurd in Italië met het kasteel van Agliè in Piemonte: nadat de televisieserie „Elisa di Rivombrosa” hier was opgenomen, is het bezoekersaantal gestegen van gemiddeld 100 tot 3 500 per week. Het bekendheidseffect gaat zelfs op voor films die nog niet uit zijn, maar momenteel worden gedraaid: de Engelse stad Lincoln, waar de „Da Vinci code” wordt opgenomen naar de bestseller van Dan Brown, trekt nu al veel nieuwsgierigen, en in Parijs zijn er reisbureaus die speciale „tours” organiseren langs plaatsen die in de roman van Dan Brown worden beschreven.

7.5.2 Volgens een Engels onderzoek dat in augustus 2005 is uitgevoerd in het Verenigd Koninkrijk, laat 27 % van de volwassenen en maar liefst 45 % van de jongeren tussen de 16 en 24 jaar zich in hun vakantiekeuze beïnvloeden door films die zij in de bioscoop of op televisie hebben gezien. Daarom houdt VisitBritain (Brits bureau voor toerisme) nauwlettend de productie van films in de gaten en publiceert deze organisatie op haar website een „movie map”, zeer gedetailleerde kaarten waarop alle plaatsen staan waar nieuwe films worden opgenomen, met een routebeschrijving en adressen van plaatselijke toeristische diensten.

7.6 Culturele themaparken

7.6.1 Een vijfde segment van het cultuurtoerisme zou kunnen worden gevormd door historisch-culturele themaparken die zijn bedoeld ter aanvulling op het bezoek aan

musea, historische centra en archeologische vindplaatsen. Deze themaparken zouden in de buurt van bekende en gerenommeerde toeristische bestemmingen kunnen worden gevestigd, als ondersteunende instrumenten om de geschiedenis van de betreffende plaats beter te begrijpen⁽¹²⁾. Er zouden parken kunnen worden aangelegd op de belangrijkste Europese culturele plaatsen van bestemming⁽¹³⁾, en de Europese Unie zou de bouw van deze *infotainment*-structuren kunnen steunen, wat het toerisme ten goede zou komen.

8. Het gebruik van nieuwe technologieën

8.1 Websites, satelliet- en digitale televisiekanalen, audio- en videoclips voor GSM's van de nieuwste generatie, reconstructies van monumenten en historisch-artistieke plaatsen met gebruik van *virtual reality*-technieken: de nieuwe informaticatechnieken kunnen op vele manieren bijdragen tot de exploitatie van het cultureel erfgoed voor toeristische doeleinden⁽¹⁴⁾.

8.2 Een bijzondere toepassing van de nieuwe technologieën zou betrekking kunnen hebben op de toeristische duurzaamheid en de bescherming van de populairste artistieke rijkdommen tegen het massatoerisme: de informatietechnologie biedt namelijk nieuwe mogelijkheden voor programmering, monitoring en spreiding van de toeristische massa's, met een automatische controle van de omgevingsvariabelen (bijvoorbeeld de luchtvochtigheid in museumzalen) die de kunstwerken in gevaar kunnen brengen. Bovendien kunnen onlinereserveringssystemen en bezoeken op afspraak nuttig zijn voor plaatsen die slechts voor kleine groepjes bezoekers toegankelijk zijn.

8.3 We mogen niet vergeten dat de moderne technologieën kunnen helpen de architectonische belemmeringen weg te nemen die al te vaak een onoverkomelijke hindernis vormen voor personen die minder goed ter been zijn.

8.4 De Europese Unie, die in haar zevende Kaderprogramma voor onderzoek en innovatie heeft onderstreept dat de toepassing van onderzoeksresultaten een positieve impact kan hebben op de toerismesector en de toegang tot het cultureel erfgoed kan verbeteren, zou dit soort initiatieven concreet kunnen

⁽¹²⁾ Een interessant voorbeeld is in dit verband „The Malta Experience”, een audiovisuele voorstelling van circa een uur over de ontstaansgeschiedenis van het eiland en de volkeren die het eiland hebben bewoond, bedoeld voor jong en oud.

⁽¹³⁾ Naast de opgravingen van Pompei zou bijvoorbeeld een virtueel park kunnen worden ingericht over het oude Pompei, waar het dagelijks leven wordt nagebootst en misschien ook de uitbarsting van de Vesuvius die de stad heeft verwoest. Ook in Waterloo (België) zou een dergelijk park nuttig kunnen zijn om de toeristen een beter inzicht te geven in de wijze waarop een van de beroemdste veldslagen uit de geschiedenis zich heeft voltrokken. Enz. ...

⁽¹⁴⁾ Tijdens de conferentie over „Cultuurtoerisme: een uitdaging voor de Europese integratie”, die het Luxemburgse voorzitterschap in april 2005 heeft georganiseerd, zijn enkele interessante voorbeelden van toepassingen van de nieuwe technologieën gepresenteerd, zoals het gebruik van palmtop computers waarop doorlopend informatie kan worden verkregen over het gebied waar men zich bevindt (deze technologie wordt bijvoorbeeld gebruikt op de pelgrimsroute Via Francigena).

stimuleren door een repertorium van beschikbare technologieën op te stellen en een communautaire gids met beste praktijkvoorbeelden, die nuttig kunnen zijn voor exploitanten uit andere lidstaten.

8.5 Het gebruik van technologie is van essentieel belang om de Europese cultuurtoeristische bestemmingen te promoten, zowel binnen als buiten de Unie. Ook op dit gebied zou het goed zijn een inventaris op te maken van de initiatieven die in de verschillende landen in gang zijn gezet. De Europese Unie zou naast de „Europese startpagina voor toerisme” ook een satelliet-tv-zender kunnen oprichten waarop het Europese toerisme in de rest van de wereld wordt gepromoot.

9. Het beheer van het cultureel erfgoed en de opleiding van werknemers in deze sector

9.1 Een doeltreffend systeem voor de toeristische exploitatie van het cultureel erfgoed vraagt om een doeltreffend beheer van de cultuurgooederen: deze zijn ofwel openbaar bezit (van de staat of een lager overheidsniveau), ofwel in het bezit van religieuze organisaties of verenigingen, ofwel in particuliere handen. Netelig is de situatie in sommige nieuwe lidstaten, waar de gedwongen nationalisaties van de afgelopen decennia ertoe hebben geleid dat niet altijd duidelijk is wie de eigenaar is, en dat veel cultuurgooederen slecht zijn onderhouden.

9.2 Er dienen derhalve *governance*-modellen te worden bevorderd — zonodig aangevuld met fiscale prikkels — die de huidige eigendomsverhoudingen ongemoeid laten en maximale garanties bieden voor de bescherming en het behoud van de kunst- en cultuurgooederen, maar die tegelijkertijd een gecoördineerd beheer van afzonderlijke cultuurtoeristische attracties alsmede een combinatie van publieke en particuliere investeringen mogelijk maken.

9.3 De Europese Unie zou kunnen overgaan tot een analyse van de bestaande *governance*-systemen in de Europese lidstaten, om de doeltreffendheid te meten en succesvolle voorbeelden te verspreiden in andere landen. Ook zou zij innovatieve regelingen kunnen voorstellen — onder meer op fiscaal gebied — die de publiek-private samenwerking bij het beheer ten goede kunnen komen.

9.4 Naast het probleem van het beheer is er het probleem van de opleiding van werknemers in de sector van het cultureel erfgoed, die niet alleen over kunsthistorische kennis moeten beschikken maar ook over managementcapaciteiten, kennis van marketingtechnieken en de nieuwe technologieën, en de opleiding van de personen die rechtstreeks in contact staan met toeristen (hotelpersoneel, winkeliers, openbare dienstverleners, enz.), die behalve talenkennis ook de cultuurtoeristische „knowhow” en respect voor de culturele verscheidenheid moeten hebben. Ook op dit gebied zou de Europese Unie een inventaris kunnen opmaken van beste praktijkvoorbeelden, ten einde de uitwisseling van ervaringen en benchmarkingsinitiatieven te bevorderen — alles wat een „kwaliteitstoerisme” tot stand kan brengen.

10. Integratie tussen cultuurtoerisme en andere soorten toerisme

10.1 Een doeltreffend beheer van het cultuurtoerisme kan positieve gevolgen hebben voor andere soorten toerisme, van strandvakanties en bergtoerisme tot zakenreizen en speciale reizen voor ouderen.

10.2 Kunstroutes, tentoonstellingen, concerten, festivals of wijn- en gastronomische evenementen kunnen de keuze van toeristen voor bepaalde Europese bestemmingen beïnvloeden, en kunnen deze plaatsen helpen de concurrentie aan te gaan met toeristische gebieden in opkomende economieën die weliswaar kunnen concurreren op het stuk van natuurschoon of lage prijzen, maar slechts met moeite een cultureel aanbod hebben dat kan rivaliseren met dat van Europa.

10.3 Wat het zakentoerisme betreft, kan de mogelijkheid om een zakenreis te combineren met een culturele uitstap mensen ertoe bewegen hun verblijf met enkele dagen te verlengen (bijvoorbeeld door het weekend eraan vast te plakken), al dan niet met de rest van het gezin (echtgenoot of kinderen).

10.4 Aangezien de levensverwachting van de Europese bevolking tegenwoordig beduidend hoger ligt dan in het verleden, komt het cultuurtoerisme tegemoet aan de behoeften van „senioren” die hun vrije tijd immers steeds vaker wensen te besteden aan het leren van vaardigheden en de kennis van nieuwe culturen. Op die manier kan tevens worden tegemoet gekomen aan de noodzaak om het toerisme in het laagseizoen te bevorderen.

10.5 Ook hier kan de Europese Unie bij de bevordering van de integratie tussen cultuurtoerisme en andere vormen van toerisme, een proactieve rol spelen.

11. Conclusies en voorstellen

11.1 Gezien de positieve impact die cultuur kan hebben op de ontwikkeling van het toerisme — met name gezien het feit dat het toerisme niet alleen een motor is voor andere sectoren van de economie, maar ook aanzienlijk bijdraagt tot de groei- en werkgelegenheidsdoelstellingen van de Lissabonstrategie — is dit initiatiefadvies voornamelijk bedoeld om de Europese instellingen te tonen hoe zij zich nog meer zouden kunnen inspannen voor de bevordering van deze sector, die nog steeds groeit, maar sterk wordt blootgesteld aan de concurrentie van derde landen.

11.2 *Communicatie en gezamenlijke promotie*

11.2.1 Om het Europese cultuurtoerisme op doeltreffende wijze te exploiteren is het zaak de communicatie en de gezamenlijke promotie van Europa en de Europese bestemmingen te verbeteren, en tegelijk de verspreiding van beste praktijkvoorbeelden op het gebied van bescherming, exploitatie, beheer en opleiding te bevorderen. Voor dit doel kan de Europese startpagina voor toerisme nuttig zijn, zeker als aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan:

- de toeristische diensten van alle lidstaten moeten nuttige informatie aanleveren voor op de startpagina, en deze voortdurend up-to-date houden;
- de startpagina moet accurate informatie verschaffen over nationale en trans-Europese cultuurtoeristische netwerken en bestemmingen, en deze tevens promoten;
- de startpagina moet ook kunnen worden gebruikt door exploitanten uit de sector, om zich op de hoogte te stellen van de beste praktijken bij het beheer van cultuurtoeristische systemen en het beheer van het cultureel erfgoed, de ontwikkeling van initiatieven en evenementen, en moderne opleidingsmogelijkheden voor de werknemers in deze sector;
- de startpagina moet op Europees niveau gecoördineerde informatie bevatten, bijvoorbeeld een Europese kalender van culturele evenementen en een „atlas” van wijn- en gastronomieroutes en plattelandstoerisme;
- er moet een coördinatie en synergie zijn tussen de Europese startpagina voor toerisme en die voor cultuur.

11.3 *Bevordering van „best practices” door middel van competitie en beloning*

11.3.1 De Europese Unie zou goede praktijken voor het beheer van cultuurtoeristische diensten kunnen bevorderen door elementen van competitie en beloning in te bouwen in haar programma's, om te beginnen in het programma „Culturele hoofdsteden van Europa”⁽¹⁵⁾ en het nog op te zetten programma „*European destinations of excellence*” („Europese topbestemmingen”). Bovendien zou de EU advies kunnen geven aan steden en gebieden die besluiten zich kandidaat te stellen voor deze twee programma's, en hun een grotere financiële bijdrage kunnen geven of zelfs voorrang kunnen verlenen bij de toekenning van steun uit de structuurfondsen voor de verwezenlijking van de benodigde infrastructuur. Op nationaal niveau zou het nuttig zijn een gezonde wedijver te prikkelen tussen steden en cultuurtoeristische bestemmingen die zich kandidaat stellen voor deze twee programma's, door de toepassing van Europese criteria: *governance*-systeem, publiek-private samenwerking, integratie van toeristische en culturele dienstverlening, promotie en communicatie rond evenementen, enz., voor de Europese culturele hoofdsteden; en duurzaamheid, verlenging van het toeristisch seizoen, verminderen van de congestie, *governance*-systemen, publiek-private samenwerking, integratie van dienstverlening, enz., voor de Europese topbestemmingen.

Brussel, 15 maart 2006.

11.4 *Bevordering van de dialoog tussen culturen*

11.4.1 De dialoog tussen de culturen, zowel binnen de EU (zeker met het oog op de toetreding van nog eens 4 landen) als tussen de EU en andere gebieden in de wereld, moet een prioriteit zijn van de programma's ter bevordering van het cultuurtoerisme. Het valt dan ook zeer toe te juichen dat de Europese Unie het jaar 2008 heeft uitgeroepen tot „Europees jaar van de dialoog tussen de culturen”. Ook zou het nuttig zijn om nog vóór 2008 een reeks projecten op te starten, bijvoorbeeld gericht op scholen, om de uitwisselingsprogramma's van het type „Erasmus” uit te breiden tot middelbare scholen, of de jumelage tussen klassen uit verschillende landen te bevorderen. Ook zouden specifieke projecten ter bevordering van de dialoog tussen de culturen kunnen worden gericht op ouderen. Op die manier zou 2008 een jaar kunnen worden waarin reeds lopende initiatieven in de schijnwerpers worden gezet en nieuwe initiatieven een impuls krijgen.

11.5 *Oprichting van een Europees agentschap voor toerisme*

11.5.1 De EU ontbeert operationele instrumenten die rechtstreeks op toerisme zijn gericht, aangezien hiervoor helaas nog geen rechtsgrond bestaat: daarom zou het nuttig zijn als Europa ten minste zou trachten de coördinatie van het beheer te versterken, om de huidige en toekomstige projecten te bevorderen die de sector vooruit helpen. Het EESC is er een voorstander van dat zo snel mogelijk, maar met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel, een Europees agentschap voor toerisme wordt opgericht, dat kan fungeren als een Europese waarnemingspost voor het toerisme, met als doel de Gemeenschap en de lidstaten betrouwbare en vergelijkbare informatie over toerisme te verschaffen. Dit voorstel werd ook al gedaan in het initiatiefadvies over „Toerisme en sport: toekomstige uitdagingen voor Europa”.

11.6 *Bevordering van de beleidscoördinatie van cultuurtoeristische activiteiten*

11.6.1 Het EESC kan zich vinden in de voorstellen die commissaris Verheugen naar voren heeft gebracht tijdens het vierde Europees Toerisforum op Malta, en de recente resolutie van het Europees Parlement⁽¹⁶⁾, namelijk om de beleidscoördinatie van de verschillende EU-initiatieven die van invloed zijn op de toerismesector, toe te vertrouwen aan DG Ondernemingen en industrie.

11.7 Het onderhavige advies staat bij het EESC bekend als „*Verklaring van Paestum*”, naar aanleiding van de openbare hoorzitting die in november jl. in deze fascinerende Italiaanse archeologische vindplaats heeft plaatsgehadt.

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁵⁾ Tot 2005 was dit programma gebaseerd op intergouvernementele overeenkomsten.

⁽¹⁶⁾ Resolutie van het Europees Parlement over de nieuwe perspectieven en uitdagingen voor een duurzaam Europees toerisme (8 september 2005).

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Verslag over het mededingingsbeleid 2004

(SEC(2005) 805 final)

(2006/C 110/02)

De Europese Commissie heeft op 17 juni 2005 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap te raadplegen over het *Verslag over het mededingingsbeleid 2004*.

De gespecialiseerde afdeling Interne markt, productie en consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden ter zake was belast, heeft haar advies op 21 februari 2006 goedgekeurd. Rapporteur was de heer MALOSSE.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 15 en 16 maart 2006 gehouden 425e zitting (vergadering van 15 maart) onderstaand advies uitgebracht, dat met 138 stemmen voor en 1 stem tegen, bij 2 onthoudingen, is goedgekeurd:

1. Inleiding

1.1 Het mededingingsbeleid van de EU is zeer lang beschouwd als een kroonjuweel van de Europese eenwording en als een verworvenheid waaraan niet kan worden getornd. Tijdens het debat over het grondwettelijk verdrag is evenwel gediscussieerd over de vraag of een beleid ter waarborging van een „vrije en onvervalste mededinging” wel gerechtvaardigd is. Nadat de instrumenten voor het toezicht op kartels en op misbruik van een machtspositie waren hervormd, heeft de Europese Commissie zich gericht op het hervormen van de staatssteunregeling. Daartoe is een actieplan opgesteld. In dit advies over het mededingingsbeleid 2004 wil het EESC zich in algemene zin beraden op de doelen en werkwijzen van het communautaire mededingingsbeleid, met name tegen de achtergrond van:

- de mondialisering van de handel;
- de uitbreiding van de EU, waardoor de ontwikkelingsverschillen tussen de regio's groter zijn geworden;
- het feit dat de EU qua groei en werkgelegenheid steeds verder achteropraakt bij haar voornaamste economische rivalen;
- de terechte roep van de burgers om beter bestuur, een beter gelegitimeerd beleid en meer inspraak in de besluitvorming.

1.2 In het verslag schetst de directeur-generaal van DG Concurrentie eerst de politieke situatie, waarna een overzicht wordt gegeven van de activiteiten van de Commissie op het gebied van:

- kartels en misbruik van een machtspositie (artt. 81 en 82 van het Verdrag), waarbij wordt ingegaan op enkele zaken die voor EU- en nationale rechters zijn gebracht,
- concentratiecontrole, waarbij de ontwikkelingen per sector worden geëvalueerd,
- toezicht op staatssteun, met inbegrip van wetgeving en interpretatievoorschriften, waarbij een aantal besluiten van Europese rechterlijke instanties worden toegelicht,
- de EU-uitbreiding en de bi- en multilaterale samenwerking op internationaal niveau.

2004, het jaar van de toetreding van tien nieuwe lidstaten, was ook het jaar waarin (op 1 mei) het hervormde communautaire mededingingsrecht in werking trad.

2. Overwegingen bij het mededingingsbeleid van de EU

2.1 In het verslag wordt beklemtoond dat het mededingingsbeleid niet los kan worden gezien van de herziene Lissabonstrategie inzake concurrentievermogen, groei, werkgelegenheid en duurzame ontwikkeling. Zo wil de Commissie haar optreden richten op de sectoren die essentieel zijn voor de interne markt en de Lissabonagenda, waarbij vooral wordt gestreefd naar het opheffen van de belemmeringen voor de concurrentie in sectoren die onlangs zijn geliberaliseerd en in enkele andere gereguleerde sectoren (bijv. telecommunicatie, postdiensten, energie en vervoer). Het verband met de Lissabonagenda zou verduidelijkt en beter gemotiveerd moeten worden.

2.2 Moet het mededingingsbeleid de beleidsprioriteiten weerspiegelen die zijn ingegeven door de conjuncturele situatie, of zijn eigen autonome logica volgen? Dat is de eerste vraag die gesteld dient te worden. Het EESC pleit voor de tweede benadering, en wel om onderstaande redenen.

2.2.1 Bedrijven, consumenten en sociaal-economische actoren hebben een stabiel rechtskader nodig zodat zij weten waar zij aan toe zijn. Als het mededingingsbeleid steeds moet worden aangepast aan de prioriteiten van het moment, wordt daarmee de deur opengezet voor juridische instabiliteit. Dit is niet bevorderlijk voor investeringen en evenmin voor de werkgelegenheid.

2.2.2 Totstandbrenging van vrije, onvervalste mededinging is een hoofddoel op zich, dat niet wordt nagestreefd in reactie op een bepaalde conjuncturele situatie, maar om de Europese interne markt goed te laten functioneren. Is er van vrije en onvervalste mededinging geen sprake, dan heeft de interne markt geen betekenis en gaan alle mogelijke voordelen ervan voor de Europese economie (stimulering van de vraag, uitbreiding van het aanbod, de macht die een markt van 450 miljoen consumenten kan uitoefenen) verloren.

2.2.3 Met de uitbreiding van de Unie zijn de verschillen in sociaal-economische omstandigheden tussen de lidstaten zeer groot geworden. In dit licht wint een goed mededingingsbeleid nog aan belang. Met andere woorden, aan de voorwaarde van een vrije, onvervalste mededinging moet absoluut worden voldaan wil men ervoor zorgen dat de sociaal-economische actoren uit de rijkere en de minder rijke landen gelijk worden behandeld en dezelfde kansen krijgen, en dat de economische en sociale samenhang in de Unie groter wordt.

2.2.4 De autonomie van het mededingingsbeleid moet in stand gehouden en versterkt worden. Ook moet dit beleid afgestemd worden op het EU-beleid op de andere terreinen, zoals het beleid inzake consumentenbescherming, economische ontwikkeling, innovatie, groei, werkgelegenheid en sociaal-economische samenhang. Het mededingingsbeleid moet in zijn diverse hervormingsronden blijf geven van deze naar buiten gerichte visie. In die geest moet de Commissie voortdurend proberen een evenwicht te vinden om de consumenten, het bedrijfsleven en het algemeen belang van de Unie zo goed mogelijk te beschermen. Het is derhalve zaak dat er bij het opstellen van richtsnoeren voor de behandeling van geschillen rekening wordt gehouden met het volgende:

- de mededingingsregels, met name die betreffende staatssteun, moeten net als voorheen streng worden nageleefd om te voorkomen dat nationale steunmaatregelen ten behoeve van „nationale paradepaardjes” of monopolistische ondernemingen door de vingers worden gezien; dergelijke maatregelen kunnen de concurrentie op nationaal en Europees niveau namelijk ernstig verstoren en vooral voor kleine en middelgrote bedrijven nadelig uitvallen. Daarentegen moeten overheidsmaatregelen ter stimulering van innovatie en onderzoek worden gesteund, teneinde grote Europese projecten die de Europese gedachte vertolken te bevorderen; ook het innovatiepotentieel van het MKB moet kunnen worden benut. Voorts moet in het werkgelegenheidsbeleid niet in eerste instantie worden gekozen voor rechtstreekse steunmaatregelen (die de concurrentie kunnen scheef-trekken), maar voor dienstverlening aan personen (levenslang leren, kinderopvang, mobiliteit, bestrijding van alle vormen van discriminatie);
- er moet worden opgetreden tegen nieuwe praktijken die in strijd zijn met de mededingingsregels, zoals de „vervanging” van overheidsmonopolies door particuliere monopolies en *de facto*-machtsposities van een bepaalde economische activiteit (bijv. de machtspositie van distributeurs t.o.v. producenten en vice versa). Zo moet meer rekening worden gehouden met de specifieke kenmerken van kleine en middelgrote ondernemingen, die in Europa de drijvende kracht achter de groei zijn, maar waarvan de oprichting en uitbreiding dikwijls belemmerd worden door praktijken (staatssteun, monopolies, machtsposities) die hen benadelen. Met name moet worden gestimuleerd dat deze bedrijven met elkaar samenwerken en de krachten bundelen, omdat dit voor hen vaak de enige manier is om de concurrentie het hoofd te bieden.
- er moet voor gezorgd worden dat de schaalvoordelen en het potentieel van de Europese interne markt daadwerkelijk aan de consument ten goede komen.

2.2.5 Het eigen karakter van de diensten van algemeen belang, met name in de sectoren gezondheidszorg, sociale

bescherming en onderwijs, moet in aanmerking worden genomen, maar wel met inachtneming van waarden als sociale rechtvaardigheid en transparantie, overeenkomstig de nationale tradities en gebruiken. Wanneer openbare dienstverleningstaken van algemeen belang geheel of gedeeltelijk aan particuliere actoren worden toegewezen, moeten de mededingingsautoriteiten de gelijke behandeling van alle potentiële betrokkenen en de efficiency, continuïteit en kwaliteit van de dienstverlening garanderen. In dit verband prijst het Comité de Commissie, die sinds het Altmark-arrest gewerkt heeft aan het verduidelijken van de regels voor de financiering van openbare dienstverplichtingen, waardoor het beheer van de DAEB doorzichtiger wordt.

2.2.6 Algemeen gesproken is het probleem met de toepassing van het mededingingsbeleid dat er wordt uitgegaan van een perfect functionerende interne markt waar marktdeelnemers kosteloos volledig worden geïnformeerd en ondernemingen vrijelijk kunnen komen en gaan, waar er evenveel markten zijn als het aantal door de marktdeelnemers gewenste mogelijkheden, waar geen sprake is van toenemende schaalopbrengsten en machtsposities niet bestaan. De realiteit is anders, vooral door het gedrag van sommige lidstaten die nog steeds „nationaal” denken.

2.2.7 DG Concurrentie zou sociaal-economische follow-upoverzichten moeten maken van de zaken die zij bestudeert. Ook zou zij via effectbeoordelingen moeten nagaan wat haar voornaamste beschikkingen voor gevolgen hebben op economisch niveau (m.i.v. het mondiale concurrentievermogen van de EU), op sociaal gebied en op het vlak van duurzame ontwikkeling.

3. Opmerkingen over de tenuitvoerlegging van het EU-mededingingsbeleid in 2004

3.1 Wat de presentatie van het verslag betreft, zou inzichtelijker kunnen worden gemaakt hoe het systeem werkt als er in het verslag een overzicht wordt opgenomen van de beschikkingen waarin geen bezwaren worden geuit tegen het verlenen van steun (met name staatssteun) en als wordt uitgelegd waarom steun in sommige gevallen niet onder art. 87, lid 1, valt. Met zo'n overzicht zou een **kader van best practices** op steunverleningsgebied worden geschapen waar de lidstaten hun voordeel mee kunnen doen.

3.2 Overigens is het jammer dat er in het verslag over het jaar 2004, dat toch in het teken van de uitbreiding stond, maar weinig wordt opgemerkt over de wijze waarop de nieuwe lidstaten het communautaire mededingingsbeleid ten uitvoer hebben gelegd. Het Comité verwacht dat hierover in het verslag over 2005 vollediger en actuelere informatie te lezen zal zijn.

3.3 Toepassing van de antitrustwetgeving

3.3.1 Uit het verslag blijkt dat de economische analyse een integrerend onderdeel van het mededingingsbeleid is geworden, iets waarop het EESC herhaaldelijk had aangedrongen. In dit verband werd de ontwikkeling van de mededingingswetgeving (artt. 81 en 82) gekenmerkt door een opvallende, pragmatische vooruitgang, die inhield dat de markt beter werd gedefinieerd en dat de benadering van horizontale en verticale praktijken werd aangescherpt.

3.3.1.1 Wat art. 81, lid 3, betreft (uitzondering op het verbod op overeenkomsten die de mededinging beperken), zij opgemerkt dat de economische analyse er duidelijk op vooruit is gegaan doordat voortaan ook rekening wordt gehouden met efficiencywinsten. Zo kunnen ondernemingen naar voren brengen dat zij gebruikmaken van nieuwe technologieën, geschiktere fabricagemethoden, synergieën die voortvloeien uit de bundeling van activa, en schaalvoordelen. Ook kunnen zij wijzen op technische en technologische vooruitgang die bijv. via overeenkomsten voor gemeenschappelijke O&O-activiteiten wordt bereikt.

3.3.2 Clementiebeleid

3.3.2.1 Uit de zaken die in het verslag de revue passeren blijkt dat het clementiebeleid vruchten afwerpt. Dit beleid houdt in dat ondernemingen die bij een kartel zijn betrokken ertoe worden aangespoord om dit kartel te „melden” bij de mededingingsautoriteiten; in ruil daarvoor kunnen zij geheel of gedeeltelijk worden vrijgesteld van het betalen van een geldboete. Hiertoe hebben de Commissie en sommige lidstaten clementieprogramma's opgesteld waarin is aangegeven onder welke voorwaarden bedrijven hiervoor in aanmerking komen. Deze programma's zijn voor de ondernemingen van groot belang, omdat zij (en hierbij gaat het niet om kartels in de traditionele zin van het woord) dikwijls moeten vaststellen dat er buiten hun medeweten via faxen of e-mails vèrgaande afspraken tussen hun handelsvertegenwoordigers en die van andere ondernemingen zijn gemaakt.

3.3.2.2 In het verslag wordt echter onvoldoende ingegaan op een aantal onderliggende tekortkomingen; de verschillende clementieregelingen die er in de EU bestaan, lopen sterk uiteen, zowel wat de formele voorwaarden voor clementie betreft als op procedureel gebied, en bovendien hebben niet alle nationale mededingingsautoriteiten een clementieprogramma opgesteld: slechts 18 autoriteiten (plus de Commissie) hebben er een (¹).

3.3.2.3 Voorts is een clementieaanvraag die bij een bepaalde autoriteit is ingediend, niet geldig voor de andere autoriteiten. Wil een onderneming dus immuniteit tegen geldboeten krijgen, dan moet zij bij alle bevoegde mededingingsautoriteiten een verzoek indienen. Het EESC acht het daarom hoog tijd dat de regeling in geval van meerdere aanvragen van ondernemingen wordt verbeterd. De huidige procedures moeten vereenvoudigd worden om tot een eensluidend systeem voor het „aangeven” van de afspraak te komen, waardoor iedere deelname aan een kartel onmiddellijk zou worden stopgezet.

3.3.3 Het Europees mededingingsnetwerk (ECN — European Competition Network)

3.3.3.1 Afgaande op het verslag lijken de eerste resultaten van het ECN bevredigend. Via het ECN werken de Commissie en de nationale mededingingsautoriteiten van alle EU-lidstaten samen door elkaar te informeren over nieuwe zaken en beschikkingen. Eventueel coördineren zij de onderzoeken, waarbij onderlinge assistentie wordt verleend en middelen die als bewijs kunnen dienen, worden uitgewisseld.

3.3.3.2 Door deze samenwerking kan doeltreffend worden opgetreden tegen ondernemingen die zich inlaten met grensoverschrijdende gedragingen die de concurrentie beperken.

Ook helpt deze samenwerking een eind te maken aan praktijken die tegen de marktregels indruisen, de concurrentie zeer ongunstig beïnvloeden en de consument aanzienlijk benadelen.

3.3.3.3 Van cruciaal belang is dat informatie vertrouwelijk wordt behandeld. Om deze vertrouwelijkheid te garanderen is de functie van *Authorised Disclosure Officer* (ADO) in het leven geroepen, hetgeen inhoudt dat één of meerdere personen gemachtigd worden om vertrouwelijke informatie over te dragen. Deze methode is sinds 1 mei 2004, en kennelijk met succes, diverse keren toegepast, meestal in samenwerking met de Commissie.

3.3.3.4 De economische actoren zijn kortom zeer te spreken over het functioneren van het ECN. Toch wil het EESC de Commissie waarschuwen dat het, met de toename van het aantal zaken, op termijn wel eens moeilijk zou kunnen worden om te garanderen dat de uitwisseling van vertrouwelijke informatie volledig wordt beschermd.

3.4 Artikel 82 — Misbruik van een machtspositie

3.4.1 Krachtens art. 82 van het Verdrag is het verboden dat een onderneming misbruik maakt van een machtspositie (onbillijke prijzen, verdeling van markten door exclusieve-verkoopovereenkomsten, premies voor trouwe leveranciers om hen bij de concurrentie weg te kapen, ...). Overigens is deze bepaling ook van toepassing op concentratiecontrole zodra er bij een fusie sprake is van misbruik in de zin van versterking van de machtspositie van de onderneming die het initiatief heeft genomen. De interpretatie van dit artikel, dat een essentieel onderdeel van de antitrustwetgeving vormt, is in bepaalde opzichten nogal dubbelzinnig, zo blijkt uit de analyse van de gedragingen van ondernemingen en de gevolgen van hun handelspraktijken. Met andere woorden: het begrip „misbruik van een machtspositie” is nog niet goed uitgekristalliseerd, waardoor het voor ondernemingen soms erg moeilijk in te schatten is tot hoever zij kunnen gaan. Wat bijv. misbruiken op het vlak van prijzen betreft, zoals afbraak- en discountprijzen, kan een bepaald gedrag verschillende effecten hebben: een zeer efficiënte concurrent kan het op een markt waar de dominerende onderneming bepaalde prijzen hanteert, toch heel goed doen, terwijl een minder efficiënte concurrent wellicht het loodje moet leggen. Moet het mededingingsbeleid zo'n minder efficiënte marktdeelnemer de hand boven het hoofd houden? Of moeten regels juist worden uitgewerkt op basis van het beginsel dat er alleen sprake is van misbruik als goed presterende concurrenten worden uitgesloten?

3.4.2 Voor de tenuitvoerlegging van art. 82 heeft de Commissie onlangs ontwerpvoorstellingen gepubliceerd waar het EESC zich in kan vinden. Het is de bedoeling dat deze richtsnoeren gevolgd worden bij de beoordeling van sommige van de meest voorkomende praktijken, zoals koppelverkoop en kortingen en teruggaven die de concurrentie kunnen verzwakken (²). Het EESC prijst het desbetreffende werk van de Commissie, waarmee beoogd wordt zoveel mogelijk middelen te richten op praktijken die de consument daadwerkelijk kunnen benadelen, teneinde via een heldere definitie van „misbruik van een machtspositie” voor duidelijkheid en rechtszekerheid te zorgen. Het EESC hoopt dat de voorgestelde

(¹) België, Cyprus, Tsjechië, Estland, Finland, Frankrijk, Duitsland, Griekenland, Hongarije, Ierland, Letland, Litouwen, Luxemburg, Nederland, Polen, Slowakije, Zweden en het Verenigd Koninkrijk

(²) Discussienota van DG Concurrentie over de toepassing van art. 82 van het Verdrag op misbruiken van machtspositie die uitsluiting tot gevolg hebben – Openbare raadpleging, december 2005

richtsnoeren ondernemingen met een machtspositie zullen helpen inschatten of hun optreden geoorloofd is. Het wijst erop dat er met de betrokkenen, d.w.z. het bedrijfsleven (met name het MKB), consumenten en sociale partners moet worden overlegd alvorens deze richtsnoeren vaste vorm krijgen.

3.5 Concentratiecontrole

3.5.1 Het EESC is verheugd dat de ontwikkeling van de concentratiecontrole gekenmerkt wordt door een pragmatische aanpak. Deze heeft zich erin vertaald dat er één meldpunt is opgericht om concentratieactiviteiten aan te geven en dat de concurrentietoets is verhelderd, hetgeen broodnodig was. Bovendien sluit de nieuwe toets beter aan bij de economische realiteit en bij de voorschriften die van toepassing zijn op de voornaamste systemen voor concentratiecontrole die er in de wereld bestaan. En hoewel in de praktijk nog maar moeilijk kan worden bewezen dat fusies efficiencywinsten opleveren, is in het licht van de verbeterde context de hoop gerechtvaardigd dat het toezicht op concentraties de belangen van de Europese consument ook op lange termijn zal dienen.

3.5.2 In de retailsector valt op dat er sinds enkele jaren sprake is van grootscheepse concentratie waarbij buurtwinkels marktaandeel verliezen ten gunste van grootwinkelbedrijven. Door de ontwikkeling van handelspraktijken waarvan soms een grote dwang uitgaat, bepaalde prijsvormingsmaatregelen en de omvang van kortingen die afhankelijk van het inkoopvolume worden toegekend, kunnen buurtwinkels op prijsgebied maar moeilijk concurreren met grootwinkelbedrijven, die immers over veel meer speelruimte beschikken en daardoor aantrekkelijkere prijzen kunnen hanteren. Overigens worden producenten in dit verband soms onder buitensporig grote druk gezet. Tot slot moet er tegen de achtergrond van het toegenomen aantal fusies absoluut voor worden gezorgd dat de doelstellingen van het mededingingsbeleid en die van het consumentenbeleid met elkaar in overeenstemming worden gebracht om te garanderen dat de markten permanent bevoorrad worden en dat er een veelzijdig aanbod bestaat in termen van positionering en kwaliteit van het assortiment. Tegelijkertijd zouden er geen beperkingen mogen worden gesteld aan samenwerking tussen kleine bedrijven zolang deze in de sector in kwestie geen significant marktaandeel hebben.

3.6 Reorganisatie van DG Concurrentie

3.6.1 De reorganisatie van DG Concurrentie, waartoe is besloten nadat de Commissie n.a.v. een aantal zaken (Airtours/First Choice, Tetra Laval/Sidel en Schneider/Legrand) onder vuur kwam te liggen van de publieke opinie, heeft volgens het verslag positief uitgewerkt.

3.6.2 Uitgaande van de gemeenschappelijke doelstelling om de onderzoeksprocedure bij concentratiecontrole stringenter en transparanter te maken, zijn maatregelen genomen waarop het EESC herhaaldelijk heeft aangedrongen en die het dan ook met instemming begroet. Zo is er een post van hoofdeconoom (bijgestaan door economen) voor het concurrentiebeleid gecreëerd, is er een groep ervaren ambtenaren gevormd die een frisse blik moet werpen op de conclusies van het onderzoek van DG Concurrentie naar gevoelig liggende concentraties, en heeft de raadadviseur-auditeur in de procedure voor het toezicht op concentraties een grotere rol gekregen.

3.6.3 Het EESC vindt het ook een goede zaak dat er een speciale functionaris is aangewezen die in de betrekkingen met DG Concurrentie de consumenten vertegenwoordigt, maar betreurt dat er in het verslag — bijna een jaar na de aanwijzing van deze persoon — geen duidelijke balans wordt opgemaakt van het daadwerkelijke overleg dat met de Europese consumenten is opgestart. Het EESC gaat er dan ook van uit dat het verslag over 2005 tastbare elementen zal bevatten aan de hand waarvan kan worden afgemeten of dit overleg ook echt effect heeft gesorteerd. Het EESC heeft overigens besloten hierover een initiatiefadvies op te stellen.

3.6.4 In recente EESC-adviezen is erop gewezen dat de Commissie over te weinig middelen voor met name concentratiecontrole beschikt in vergelijking tot de middelen die door de betrokken actoren kunnen worden ingezet. Hier is nog steeds niets aan gedaan. Kennelijk heeft DG Concurrentie te kampen met een tekort aan gekwalificeerd personeel om de zaken betreffende sommige — in het bijzonder nieuwe — lidstaten te kunnen behandelen. Het Comité is nog steeds bezorgd en verbaasd over dit gebrek aan een vooruitziende blik in het personeelsbeleid van de Commissie, en dringt erop aan dit euvel onverwijld te verhelpen.

3.6.5 Ondanks de maatregelen die onlangs nog zijn genomen om de transparantie te verbeteren, stelt het Comité vast dat er geen echt beleid is om de betrokkenen actief te raadplegen. Waar het gaat om de horizontale zaken die door DG Concurrentie zijn behandeld, kan het feit dat informatie over concentraties louter via de website van de Commissie wordt verstrekt, vanuit het oogpunt van *good governance* niet als adequaat worden beschouwd om kennis te nemen van de doorwrochte standpunten ter zake van het maatschappelijk middenveld en diverse belangenorganisaties.

3.6.6 Wat de bekendmaking van nationale arresten op de internetsite van de Commissie over concurrentiebeleid betreft, moet worden vastgesteld dat de doelstellingen inzake de bezorging van inlichtingen of advies (art. 15, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1/2003) niet zijn gehaald. Ten eerste zij hierbij opgemerkt dat het op de site gehanteerde systeem maar voor een deel werkt. Zo zenden met name de nieuwe lidstaten de Commissie zelden of nooit een afschrift van beslissingen van hun nationale rechterlijke instanties toe, waardoor het moeilijker wordt een beeld te krijgen van de toepassing van het mededingingsrecht in deze landen en de gewenste harmonisering ervan wordt tegengewerkt. Daarnaast zijn deze beslissingen van nationale rechterlijke instanties alleen beschikbaar in de taal van dat land, waardoor zij moeilijk of zelfs geheel niet toegankelijk zijn, terwijl zij in de praktijk toch van aanzienlijk belang zijn omdat zij nieuwe problemen aan het licht brengen.

3.7 Toezicht op staatssteun

Tijdens de Europese Raad van maart 2005 is gewezen op de noodzaak om door te gaan met de verlaging van het algemene staatssteunvolume, onder voorbehoud dat derogaties kunnen worden toegekend in geval van marktfalen.

3.7.1 De Europese Commissie heeft op 7 juni 2005 een actieplan inzake staatssteun ontvouwd waarover het EESC advies heeft uitgebracht⁽³⁾. Bestudering van het verslag over 2004 noopt wat staatssteun betreft tot onderstaande verdere opmerkingen van algemene aard.

⁽³⁾ PB C 65 van 17.3.2006, rapporteur: dhr. Pezzini

3.7.2 Er is absoluut behoefte aan meer helderheid t.a.v. de informatie die verstrekt moet worden over individueel aan ondernemingen verleende staatssteun (waarbij te denken valt aan de datum van aanmelding en aan door de lidstaten aangedragen elementen om het verlenen van steun te rechtvaardigen). Dit is vooral nodig omdat ondernemingen het gevaar lopen dat onrechtmatig verleende steun wordt teruggevorderd. Een dergelijk risico drukt in het bijzonder op het MKB en zeer kleine bedrijven, ook al is de aanmeldingsprocedure het werk van hun eigen lidstaat!

3.7.3 De nationale autoriteiten die moeten beoordelen of steunmaatregelen al dan niet aan de criteria voldoen, hebben niet altijd genoeg inlichtingen om in samenhang met de aanmeldingsprocedure een economische analyse te kunnen verrichten. Vaak wordt staatssteun op bijv. werkgelegenheids- of milieugebied door decentrale overheden verleend zonder dat er een optimale marktaandeelanalyse plaatsvindt. Blijkt de steun onrechtmatig, dan leidt dat voor de bedrijven in kwestie tot grote financiële onzekerheid.

3.7.4 Bij het onderzoek naar maatregelen inzake herstructurerings- en reddingssteun valt op dat het Europese beleid meer wordt gericht op de economische gevolgen voor de concurrenten van het bedrijf dat staatssteun ontvangt en vooral op manieren om hen „schadeloos” te stellen. Zo legt de Commissie de begunstigde bedrijven bepaalde beperkingen op om concurrentievervalsing tegen te gaan. Het marktaandeelpercentage kan in een bepaald geografisch gebied bijvoorbeeld worden beperkt, zoals in de zaak Thomson Multimedia is gebeurd, of de begunstigde onderneming kan verplicht worden om met haar concurrenten partnerschapsovereenkomsten aan te gaan.

3.7.5 Het EESC vindt het jammer dat de zorg hierom het zicht ontnemt op een ander, even wezenlijk aspect, nl. de gevolgen van deze steun voor de consument en de belastingbetaler. De Commissie gaat immers niet voldoende na of dergelijke steunmaatregelen al dan niet voorkomen dat prijzen worden verlaagd, de keuze aan producten en diensten wordt verruimd of de kwaliteit wordt verbeterd. Niettemin staan de consumentenbelangen in het mededingingsbeleid centraal. Bij staatssteun dient dan ook even streng naar de langetermijngevolgen te worden gekeken als bij kartels en concentraties.

3.7.6 Meer in het algemeen is het EESC verontrust over de concurrentiedistorsies die uit de verschillen op staatssteungebied tussen de lidstaten kunnen voortvloeien. Vooral zorgwekkend is dat staatssteun dikwijls van sterk discriminerende aard is. Staten komen namelijk vaak in actie om in grote bedrijven te investeren of om hun reddingssteun te geven; zij verwaarlozen kleine en middelgrote ondernemingen (die goed zijn voor vier op de vijf arbeidsplaatsen in de EU) en bevoordelen bepaalde sectoren of soorten bedrijven. Dit schaadt de ondernemingszin en leidt tot verstarring van de economische structuur, die niet dynamisch genoeg is en nieuwe marktdeelnemers onvoldoende perspectief biedt.

4. Voorstellen voor een krachtiger mededingingsbeleid

Op basis van de gemaakte analyse formuleert het EESC onderstaande aanbevelingen.

4.1 Op technisch vlak

4.1.1 De Commissie zou in haar volgende verslagen speciale aandacht aan de gevolgen van de EU-uitbreiding moeten schenken of zelfs een apart hoofdstuk moeten wijden aan het in kaart brengen van de ontwikkelingen inzake wetgeving en controle op de toepassing van het Gemeenschapsrecht.

4.1.2 Om meer rechtszekerheid te garanderen lijkt het allereerst zaak de clementieregeling te vereenvoudigen. Daar de te verstrekken informatie erg gevoelig ligt en er nogal wat nadelen zitten aan het systeem waarbij t.a.v. de verschillende betrokken autoriteiten één en dezelfde procedure moet worden gevolgd (omdat een kartel gevolgen kan hebben voor verschillende lidstaten), zou een hervorming welkom zijn. Ofwel moet hierbij gedacht worden aan wederzijdse erkenning, ofwel aan een centraal meldpunt.

4.1.2.1 Voorts zou het zeer wenselijk zijn om de nationale clementieprogramma's meer op één lijn te brengen via een soepele, indirecte harmonisatie, bijv. door *best practices* vast te leggen.

4.1.3 In het licht van het voornemen om het beleid van de Commissie betreffende misbruik van een machtspositie via een pakket richtsnoeren te herzien, moet een aantal kwesties worden opgehelderd om bij het beoordelen van misbruik weer uit te gaan van de schade die de consument ervan ondervindt. De Commissie moet nauwkeuriger aangeven wat onder machtspositie wordt verstaan en vooral wat misbruik inhoudt en welke verschillende soorten er bestaan. Ook moet zij duidelijker definiëren waar zich de scheidslijn bevindt tussen legitieme, op prestaties gebaseerde concurrentie en oneerlijke, versturende concurrentie die de consument benadeelt.

4.1.4 Om na te gaan in welke mate het toezicht op concentraties erbij gebaat is als rekening wordt gehouden met efficiëncywinst, zou de Commissie in toekomstige verslagen kunnen toelichten hoe de betreffende operaties zijn verlopen en welke gevolgen zij hebben voor de consument.

4.1.5 Om te zorgen voor een beter evenwicht tussen productie en distributie en om ook de distributiesector zelf evenwichtiger te maken (voorkomen dat winkels geheel verdwijnen uit plattelandsgedebieden, stedelijke achterstandswijken of dunbevolkte regio's), moet er een discussie op gang komen over de vraag welke instrumenten er op het gebied van concurrentie, handelsregulering en steun aan kleine bedrijven nodig zijn, teneinde te voorkomen dat de markt voor bepaalde potentiële actoren ontoegankelijk wordt en het MKB in staat te stellen van staatssteun te profiteren.

4.1.6 Het zou goed zijn om in toekomstige verslagen te beschrijven welke banden er bij het onderzoek naar zaken bestaan tussen de functionaris die met de betrekkingen met de consumenten is belast en de consumentenorganisaties. Hebben deze organisaties eventueel een advies kunnen uitbrengen of de Commissie informatie kunnen verstrekken in het kader van zaken over concentraties, kartels of misbruik van een machtspositie? Het is van essentieel belang aan te tonen dat degene die voor de betrekkingen met de consument verantwoordelijk is nuttig werk verricht.

4.1.7 Om het systeem voor de bekendmaking van de arresten van nationale rechterlijke instanties beter te laten werken, zou het verstandig zijn een netwerk te vormen van correspondenten die met het verzamelen van gerechtelijke beslissingen zijn belast. Zo kan de *real time*-efficiency van het huidige systeem worden opgevoerd. Hiervoor zouden meer personele en financiële middelen moeten worden vrijgemaakt.

4.2 Op politiek en economisch vlak

4.2.1 Beter analyse van de ernstigste concurrentievervalsingen

4.2.1.1 Door te evalueren hoe het mededingingsbeleid functioneert, moet kunnen worden nagegaan of het daadwerkelijk tot een „vrije en onvervalste concurrentie” binnen de EU bijdraagt, en moet kunnen worden gemeten of de strijd tegen feitelijke monopolies en misbruik van een machtspositie effect sorteert en wat de invloed ervan is op het oprichten van nieuwe bedrijven en op de ondernemingszin. De Commissie zou geen beperkingen moeten stellen aan overeenkomsten die ondernemingen uit het MKB sluiten om een vuist te kunnen maken tegen grote geïntegreerde concerns, en zou meer middelen moeten inzetten om de ernstigste gevallen van concurrentievervalsing doeltreffender te kunnen bestrijden.

4.2.1.2 Over concurrentie in de sector vrije beroepen heeft de Commissie naar aanleiding van haar Mededeling van 9 februari 2004 een verslag gepubliceerd⁽⁴⁾ waarin wordt uiteengezet welke vooruitgang is geboekt bij het opheffen van onnodige mededingingsbeperkingen, zoals vaste prijzen, reclameregels, beperkingen van de toegang tot het beroep en bepaalde uitsluitende rechten. Het EESC verzoekt de Commissie haar toezegging gestand te doen en bevestigt het unanieme standpunt uit zijn advies over het verslag over het mededingingsbeleid 2003 dat vrije beroepsbeoefenaars dankzij de invoering van regelgevingskaders die gunstiger uitwerken op de mededinging de kwaliteit en het aanbod van hun diensten kunnen verbeteren, wat rechtstreeks in het voordeel is van zowel consumenten als bedrijfsleven.

4.2.2 Bestrijding van marktcompartimentering en opstellen van sociaal-economische studies

4.2.2.1 Bij de analyse van concurrentievraagstukken moet volgens het EESC worden uitgegaan van de algemene cohesie in de Unie en moet worden bekeken of gedragingen die een nog te nationaal stempel dragen (rechtstreekse of verhulde staatssteun aan „nationale paradepaardjes”, steun om investeringen aan te trekken, discriminerende gedragingen, hardnekkig voortbestaan van feitelijke monopolies en misbruik van een machtspositie, enz.) er niet op gericht zijn om de segmentering van de interne markt te handhaven, en de toenadering tussen

de economische actoren van de Unie niet in de weg staan. Tegen deze achtergrond moet de Commissie ook sociaal-economische analyses maken van de algemene impact van haar politieke besluiten, en moet zij bij de Raad en de lidstaten aandringen op een verandering van de op compartimentering gerichte gedragingen en praktijken, omdat deze de belangen van de economische en sociale actoren schaden.

4.2.3 Optimale voorlichting en raadpleging

4.2.3.1 Met eerbied voor de binnen het bedrijfsleven geldende grenzen is het EESC altijd bereid de Commissie te helpen bij het zoeken naar wegen om ervoor te zorgen dat het mededingingsbeleid voor de betrokkenen — bedrijfsleven, economische en sociale partners, consumenten en andere actoren uit het maatschappelijk middenveld — transparanter wordt. Vooral op het gebied van concentraties dient in het streven naar *good governance* en participatiedemocratie te worden nagegaan hoe de betrokkenen via een raadplegingsprocedure en hoorzittingen een actievere rol kan worden gegeven. Meer in het algemeen zou er een laagdrempelig voorlichtingsnetwerk moeten worden gecreëerd om de prioriteiten van het mededingingsbeleid beter onder de aandacht te brengen en om ondernemingen en consumenten op hun rechten en plichten te wijzen. Dit netwerk zou moeten worden geschraagd door het netwerk van *Euro Info Centres* van DG Ondernemingen en door het geheel van netwerken van Kamers van Koophandel en Fabrieken en consumentenorganisaties. Een dergelijke permanente en doeltreffende verstrekking van informatie is absoluut noodzakelijk, vooral in de nieuwe lidstaten en de kandidaat-lidstaten.

4.2.4 Samenhang tussen het mededingingsbeleid en het EU-beleid op andere terreinen

4.2.4.1 Het mededingingsbeleid is van essentieel belang voor een goede werking van de Europese interne markt. Dat dit beleid nog tekortschiet toont aan dat de interne markt moet worden voltooid en dat er een einde moet komen aan praktijken waarmee stelselmatig beoogd wordt om de markt te compartimenteren. Het mededingingsbeleid kan hier echter niet in zijn eentje voor zorgen; er moet coördinatie plaatsvinden met het EU-beleid op alle andere terreinen, teneinde de herziene Lissabonstrategie te doen slagen en een efficiënt consumentenbeschermingsbeleid te kunnen voeren. Hoe dan ook is het hoog tijd dat er voor de EU een sociaal-economisch cohesieplan wordt uitgewerkt met een specifieke rol voor het mededingingsbeleid, dat nieuwe legitimiteit zou moeten krijgen; dit beleid moet nl. garanderen dat de interne markt voor iedereen onder dezelfde voorwaarden toegankelijk is, zodat de voordelen van 's werelds grootste economie daadwerkelijk aan consumenten, werkgevers en werknemers ten goede komen.

Brussel, 15 maart 2006.

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

⁽⁴⁾ Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – COM(2004) 83 van 9 februari 2004 – SEC(2005) 1064

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad betreffende de financiering van de Europese normalisatie

(COM(2005) 377 final — 2005/0157(COD))

(2006/C 110/03)

De Raad heeft op 16 september 2005 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 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 21 februari 2006 goedgekeurd; rapporteur was de heer **Pezzini**.

Het Comité heeft tijdens zijn 425e zitting op 15 en 16 maart 2006 (vergadering van 15 maart) het volgende advies uitgebracht, dat met 140 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 1 onthouding, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Comité is ingenomen met het voorstel van de Commissie om een vast, duidelijk en transparant rechtskader te scheppen voor de financiering van de Europese normalisatie, gelet op het belang van het normalisatiesysteem voor de goede werking van de interne markt, het concurrentievermogen van de Europese industrie en de rol die Europese technische normen spelen bij de ondersteuning van het beleid en de wetgeving van de Gemeenschap.

1.2 Het Comité bevestigt eens te meer dat de Europese normalisatie een vrijwillige activiteit is en ook moet blijven, die wordt uitgevoerd door en voor belanghebbenden die zicht tot taak stellen om normen en andere normalisatieproducten op te stellen die in hun voorzien.

1.3 Het Comité beveelt de Raad, het Europees Parlement en de Commissie een proactievere aanpak van het Europese normalisatiebeleid aan, dat als een van de basisbeleidslijnen van de Unie moet worden beschouwd en gericht moet zijn op de verwezenlijking van de recentelijk vernieuwde Lissabonagenda. Dit beleid moet ertoe bijdragen dat er in de Europese en nationale instellingen en ondernemingen een echte *normencultuur* groeit, die op zowel intern als internationaal vlak van strategisch belang is.

1.4 Volgens het Comité is het absoluut noodzakelijk dat alle belanghebbenden, met name ngo's, MKB, consumentenverenigingen en milieubeschermingsorganisaties, ten volle kunnen deelnemen aan een versterkt Europees normalisatiesysteem en dat daarbij ook financiële steun voor de opleiding van gekwalificeerd personeel wordt gegarandeerd.

1.5 Het Comité beklemtoont dat de Europese normalisatie een wezenlijke bijdrage levert aan de werking en consolidatie van de interne markt, met name dankzij de *nieuwe aanpak*-richtlijnen die betrekking hebben op gezondheid, veiligheid, milieu- en consumentenbescherming, of tot doel hebben de interoperabiliteit op gebieden zoals met name vervoer en telecommunicatie te waarborgen. Voorts maakt de Europese normalisatie het mogelijk het concurrentievermogen van de ondernemingen te vergroten, omdat daardoor het vrije verkeer van goederen en diensten op de interne en de mondiale markt wordt bevorderd.

1.6 Volgens het Comité is het zaak een gezond en duurzaam beheer van de gefinancierde werkzaamheden i.v.m. het Europese normalisatiesysteem, dat een strategisch en onontbeerlijk

instrument is, te verzekeren. Voorts moet de mogelijkheid worden geboden om de gemeenschappelijke doelstellingen inzake samenwerking te verwezenlijken en aan de nodige administratieve en financiële voorwaarden te voldoen, enerzijds om onafhankelijkheid en neutraliteit te garanderen en anderzijds om de werking van het samenlevingsverband en de productie van normen te versterken.

1.7 Het Comité is van mening dat het voorgestelde steunbedrag onvoldoende is om het hele Europese normalisatiesysteem tijdens de vermelde periode van vijf jaar te ondersteunen, en dus moet worden opgetrokken tot boven de huidige drempel van 2 %, teneinde de vrije productie en verspreiding van normen mogelijk te maken en ervoor te zorgen dat deze afgestemd zijn op de EU-uitbreiding tot 25 lidstaten en de vooruitzichten inzake toekomstige toetredingen van kandidaat-lidstaten.

1.8 Het Comité benadrukt dat het van belang is:

- maximale transparantie en zekerheid m.b.t. de financiering van de centrale Europese normalisatiestructuren te garanderen, door klaarheid te scheppen wat betreft de toelaatbare kosten voor door de Europese normalisatie-instellingen (ENI) geboden infrastructuur en verstrekte procedurele diensten voor de productie van normen, die door de deskundigen van de technische comités zijn opgesteld;
- de financieringsprocedures te vereenvoudigen en te stroomlijnen, door toelaatbare eenheidstarieven of vaste bedragen te bepalen, teneinde ingewikkelde financiële verantwoordingsprocedures te vermijden, die immers vaak ca. 30 % van de toegekende financiering in beslag nemen;
- voor de bv. door de ENI verstrekte diensten te voorzien in aanbestedingsprocedures waarbij echt wordt voldaan aan de voorwaarden van *equal partnership* tussen ENI en Europese Commissie, d.i. tussen leverancier en afnemer van diensten. Dit heeft evenwel geen betrekking op vrijwillig opgestelde normen, die eigendom van de normalisatie-instellingen blijven.

1.9 De ENI bieden de infrastructuur en verstrekken de diensten die voor de productie van de normen noodzakelijk zijn, maar produceren zelf geen normen, die immers het resultaat zijn van de werkzaamheden van de technische deskundigen. Volgens het EESC is dit een belangrijk punt dat in de consideransen van het besluit moet worden beklemtoond.

1.10 Het totale door de Commissie voorgestelde budget van 134 miljoen euro voor de periode 2006-2010 lijkt nauwelijks toereikend.

2. Toelichting

2.1 Het Comité heeft steeds gepleit voor een ruimer gebruik van Europese normalisatie bij het beleid en de wetgeving van de Unie om, rekening houdende met de behoeften van de samenleving en de bedrijven, de uitbreiding van de technische normalisatie te versterken op nieuwe gebieden zoals diensten, informatie- en communicatietechnologie, vervoer, consumenten- en milieubescherming.

2.2 Met name worden ondernemers en andere belanghebbenden zich stilaan bewust van de voordelen die normalisatie de zakenwereld biedt; dit komt tot uiting in een versterking van de belangrijkste Europese structuren voor normalisatie (CEN/Cenelec/ETSI) en het feit dat alle belanghebbenden en met name het MKB ten volle aan het proces van opstelling van normen meewerken.

2.2.1 Gelet op de mogelijkheden waarover deze instanties beschikken om aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de Lissabonstrategie bij te dragen, hoopt het EESC op een goede vertegenwoordiging van het maatschappelijk middenveld in de beheersraden van deze instanties.

2.3 Om de aanwezigheid van de verschillende actoren van het maatschappelijk middenveld en hun deelname aan de normalisatieprocessen binnen CEN, Cenelec en ETSI⁽¹⁾ te versterken, is volwaardige deelname verzekerd van instanties als ANEC, ETUI-REHS, Normapme en recentelijk ook ECOS⁽²⁾, dat in november 2002 in het leven is geroepen.

2.4 Het Comité heeft reeds herhaaldelijk⁽³⁾ gepleit voor een herziening van het huidige wetgevingskader inzake normalisatie om het beter te laten aansluiten bij de recentste ontwikkelingen en uitdagingen op het gebied van Europese technische normen en vereenvoudiging van de wetgeving, en om het meer in overeenstemming te brengen met het streven naar „verbetering van de wetgeving”⁽⁴⁾, de richtsnoeren voor het industriebeleid na de uitbreiding⁽⁵⁾ en de prioriteiten van de internemarktstrategie voor 2003-2006⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ CEN = Europees normalisatiecomité. Cenelec = Europees comité voor elektrotechnische normalisatie. ETSI = Europees instituut voor telecommunicatienormen.

⁽²⁾ ANEC = instantie die de consumenten vertegenwoordigt. ETUI-REHS ex TUTB = instantie die de werknemers vertegenwoordigt. Normapme = instantie die het MKB vertegenwoordigt. ECOS = vereniging van milieuorganisaties.

⁽³⁾ PB C 48 van 21 februari 2002 en PB C 74 van 23 maart 2005.

⁽⁴⁾ COM(2002) 278 def.

⁽⁵⁾ COM(2002) 714 def.

⁽⁶⁾ COM(2003) 238 def.

2.5 Het Comité heeft zich eveneens uitgesproken voor de goedkeuring van een vast financieel kader ter ondersteuning van de Europese normalisatie, gebaseerd op solide rechtsgrondslagen. In dezelfde zin moet ook worden gezorgd voor cofinanciering door Commissie en lidstaten van de normalisatiewerkzaamheden, de Europese infrastructuur en de acties die gericht zijn op een betere synergie tussen de ENI, teneinde de efficiëntie van deze instellingen bij de productie van Europese technische normen en de bevordering van internationale standaarden te verhogen.

2.5.1 Een grotere betrokkenheid van vertegenwoordigers van de lidstaten zou de productie van betere en specifiekere op de belanghebbenden gerichte normen kunnen garanderen.

2.6 De ontwikkeling van een Europese cultuur van technische normalisatie is essentieel voor een efficiënte en evenwichtige werking van de interne markt in de Unie van 25. Het is dan ook van belang op Europees niveau te zorgen voor structuren die in staat zijn doeltreffend in te spelen op:

— de eisen van de *nieuwe aanpak*;

— de eisen inzake interoperabiliteit op de markten;

— de verplichtingen en mogelijkheden op concurrentiegebied, die op de internationale markt steeds belangrijker worden.

2.7 In 2004 waren er ca. 1 200 CEN-normen en ca. 400 Cenelec-normen; door beide instellingen zijn hiermee in totaal ca. 15 000 Europese normen goedgekeurd.

2.8 De elementen die tot dit succes hebben bijgedragen, moeten volgens het Comité worden bewaard en eventueel nog worden versterkt. Het nieuwe rechtskader, dat gebaseerd is op de artikelen 95 en 157 van het Verdrag en waarbij de financiering van de normalisatiewerkzaamheden wordt geregeld, mag volgens het Comité op geen enkele manier de aard en de essentiële kenmerken van het normalisatieproces aantasten, dat vrij moet blijven, een vrijwillig karakter dient te behouden en op consensus gebaseerd moet blijven.

2.9 Het Comité is zich evenwel bewust van de noodzaak het financiële kader van de Europese centrale normalisatiestructuren te rationaliseren, te consolideren en op langere termijn veilig te stellen, mede gelet op het feit dat de laatste jaren steeds vaker gebruik wordt gemaakt van technische normen.

2.9.1 Er is immers steeds meer belangstelling voor een normalisatiesysteem als middel om naar gestreefd nieuwe handelsbarrières te vermijden en dat in staat is de concurrentiepositie van producten, diensten en processen van de Europese industrie te ondersteunen, teneinde de economische, sociale en milieu-aspecten van de door de Lissabonstrategie nagestreefde ontwikkeling te verwezenlijken.

2.10 Tot dusver is er op Europees niveau geen rechtsgrond voorhanden uit hoofde waarvan de financiering van het technische normalisatiesysteem expliciet wordt geregeld en die de Commissie in staat stelt alle normalisatiewerkzaamheden met aanvullende middelen financieel te ondersteunen.

2.10.1 Zoals reeds eerder werd vermeld, bestrijken deze activiteiten uiteenlopende gebieden als informatietechnologie en communicatie, vervoer, milieu- en consumentenbescherming, voedselveiligheid en veiligheid van productieprocessen, pre- en co-normatief onderzoek, en de sector van de dienstverlening en van de „*new deliverables*” (7).

2.11 Verder moet een grotere samenhang en stabiliteit van de centrale structuren CEN, Cenelec en ETSI worden gegarandeerd, in het bijzonder na de toetreding van de nieuwe lidstaten en in het vooruitzicht van nieuwe uitbreidingen van de Unie.

2.12 Terwijl nationale normalisatie-instellingen voor hun financiering kunnen profiteren van rechtstreekse inkomsten uit producten en diensten, zijn de communautaire structuren volledig afhankelijk van de bijdragen van de leden en bijkomende financieringen door de EU en de EVA-landen, die in meer dan één opzicht ontoereikend blijken om de doeltreffendheid en soliditeit van het Europese normalisatiesysteem te verzekeren.

2.13 De Raad heeft in zijn conclusies van 2002 de overheden opgeroepen strategisch belang te hechten aan normalisatie en hüninzet op dat gebied „zichtbaar” te maken met name in de vorm van een specifieke bijdrage voor het behoud van een doeltreffende en efficiënte normalisatie-infrastructuur.

2.14 In december 2004 heeft de Raad vervolgens nota genomen van het initiatief van de Commissie om het institutionele kader te hervormen en een nieuwe rechtsgrond voor de financiering van de Europese normalisatie voor te stellen (8). Hij heeft de Commissie, de lidstaten en de Europese en nationale normalisatie-instellingen verzocht te overwegen om het Europees normalisatiesysteem te optimaliseren, teneinde optimaal gebruik te maken van de beschikbare middelen en verdere mogelijkheden te verkennen voor een levensvatbare financiering van de normalisatie in Europa (9).

2.15 De Commissie heeft verschillende voorstellen (10) i.v.m. mogelijke scenario's voor de financiering van het Europese normalisatiesysteem ontwikkeld, nl.:

- een scenario waarbij geen enkele actie wordt ondernomen;
- een optie waarbij de financiering uitsluitend door de industrie en de *stakeholders* gedragen wordt;
- een optie waarbij de financiering uitsluitend door de lidstaten en de nationale normalisatie-instellingen gebeurt;

(7) *New Deliverables*: specifieke technieken met het oog op meer gestroomlijnde en snellere goedkeuringsprocedures, die het mogelijk maken snel een eind te maken aan de onzekerheden van de markt zonder gebruik te maken van formele normen die meer tijd en werk vergen. Zij hebben een beperkte geldigheidsduur en worden gebruikt in de informatiemaatschappij. Zij worden uitgewerkt in het kader van de *CEN Workshop Agreements*.

(8) Conclusies van de Raad van 21.12.04.

(9) Aanbeveling b) 2 van de Raad van 21.12.04.

(10) SEC (2005) 1050 van 19.08.05 (*evaluatie ex ante*).

- een optie waarbij naar een meerwaarde wordt gestreefd, met financiële ondersteuning van de Gemeenschap.

2.16 Exclusieve financiering door de industrie en de andere *stakeholders* zou als nadeel hebben dat er bijna uitsluitend aandacht zou worden besteed aan de productie van technische normen die *market driven* zijn, d.w.z. gericht op verbetering van het Europese concurrentievermogen op de mondiale markt.

2.16.1 Het voordeel van dit soort financiering is dat zij rechtstreeks voortvloeit uit hetgeen het bedrijfsleven wil en een weerspiegeling is van de marktbehoeften, zonder door externe factoren te worden beïnvloed. Tegelijkertijd zou die financierings evenwel ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor het niveau van bescherming, in het bijzonder de evenwichtige bescherming van alle vertegenwoordigde belangen, met name als het gaat om de belangen van het MKB.

2.17 Als wordt gekozen voor exclusieve financiering door de lidstaten, via Europese normalisatie-instellingen die lid zijn van CEN, Cenelec of ETSI, zou het niveau van coördinatie in de Unie en de samenhang van het Europese normalisatiesysteem erop kunnen achteruitgaan.

2.17.1 Deze optie zou de in het Verdrag voorgeschreven beginselen van subsidiariteit en evenredigheid daarentegen wel ruimschoots recht doen.

2.18 Een grotere betrokkenheid van de Commissie zou dan weer het voordeel hebben dat zij de technische normalisatie een aanzienlijke Europese meerwaarde zou verlenen door niet-conforme nationale normen af te schaffen en de werking van de interne markt te versterken, met name via het creëren van schaalvoordelen voor de productie van de Europese industrie.

2.18.1 De Commissie zou de mogelijkheid hebben het normalisatieproces vanuit communautair oogpunt te beïnvloeden en te oriënteren, wat mogelijk ook zou resulteren in verbeteringen qua zichtbaarheid, samenhang en doeltreffendheid bij de ondersteuning van haar beleid.

2.19 Volgens recente studies zouden de jaarlijkse kosten van het normalisatiesysteem CEN/CENELEC/ETSI van de grootteorde van ca. 700 miljoen euro zijn, waarbij deze uitgaven als volgt zouden zijn opgesplitst:

- 26 % voor de institutionele kosten van de ENI;
- 2 % voor de beheerskosten van het CEN Management Centre (CMC);
- 72 % voor de kosten van de deelname van nationale deskundigen aan de verschillende normalisatiecomités.

2.20 De belangrijkste financieringsbronnen die thans voor inkomsten zorgen, zijn de volgende:

- bijdragen van de EU/EVA (2 %);
- bijdragen van nationale regeringen (8 %);
- bijdragen van de industrie en van belanghebbenden (90 %).

2.21 De financiële steun voor de Europese normalisatie is thans gebaseerd op diverse besluiten die, voor het merendeel, onvoldoende duidelijke en concrete bepalingen over de financieringsvoorwaarden bevatten. Op grond van die kan de Commissie de ENI (CEN, Cenelec, ETSI) verzoeken Europese normen ter ondersteuning van haar beleid op te stellen.

2.22 De financiële steun voor de Europese normalisatie wordt verleend in het kader van de partnerschapsrelaties tussen de Commissie, de EVA en de ENI, zoals deze zijn gespecificeerd in de Algemene richtsnoeren voor de samenwerking, die op 28 maart 2003 door deze verschillende organisaties zijn ondertekend.

2.23 De financiering van de Europese normalisatiewerkzaamheden heeft hoofdzakelijk betekenis op:

- jaarlijkse prestatiecontracten met de ENI ter verbetering van de werking van hun centrale secretariaten uit het oogpunt van coherentie, efficiëntie, kwaliteit en zichtbaarheid;
- de verbetering van de kwaliteit van de Europese normalisatie via de beoordeling van de ontwerpen van geharmoniseerde normen door externe adviseurs en de vertaling van de definitieve versie ervan voorzover nodig;
- de opstelling van Europese normen of andere normalisatieproducten ter ondersteuning van het beleid en de wetgeving van de Gemeenschap;
- de bevordering en de zichtbaarheid van het Europese normalisatiesysteem en van de Europese normen;
- technische bijstand en samenwerking met derde landen, alsmede internationale samenwerking.

2.23.1 Zo draagt normalisatie ook bij tot het wegwerken van technische belemmeringen van de internationale handel via akkoorden die worden besproken door het Merkenbureau van de Gemeenschap (MBG), bv. tijdens de Transatlantische Ondernemersdialoog (TABD) en het Business Forum Mercosur-Europese Unie (MEBF), en via de omzetting van Europese technische normen in internationale normen (ISO, IEC, ITU).

3. Bijzondere opmerkingen

3.1 Ter vrijwaring van de intrinsieke kenmerken van het Europese normalisatieproces, dat vrijwillig, op consensus gebaseerd en *market-driven* moet zijn, is het volgens het Comité wenselijk een nieuwe considerans toe te voegen, die als volgt zou moeten luiden:

het normalisatieproces moet vrijwillig, op consensus gebaseerd en *market-driven* blijven. Deze kenmerken moeten in de nieuwe communautaire rechtsgrondslagen voor de financiering van de Europese normalisatie bewaard en benut worden, overeenkomstig het door de Commissie in oktober 2005 goedgekeurde actieplan voor de Europese normalisatie: dit actieplan moet jaarlijks door de ENI en de stakeholders op grond van consensus worden bijgesteld.

3.2 Het Comité is van mening dat de snelle technologische veranderingen de ongebreidelde toename, onder impuls van de industrie, van consortia en fora voor het ontwikkelen van technische specificaties, buiten het formele Europese normalisatieproces om, niet rechtvaardigen. Dit zou immers een aantal basiskenmerken van de Europese normalisatie in het gedrang brengen, zoals de mogelijke deelname daaraan door alle deskundigen, met name kleine ondernemingen; de transparantie van het hele proces; de uitbreiding van de basis (vrijwillige karakter en consensus). Het Comité zou dan ook graag zien dat de volgende nieuwe considerans wordt ingelast:

De nieuwe rechtsgrondslagen voor de financiering moeten een grotere doeltreffendheid van de normalisatie en een versterking ervan verzekeren, om binnen een transparant, open en vrijwillig proces te voldoen aan de eisen van de „new deliverables”: technische specificaties, technische verslagen en handleidingen. De ENI moeten kunnen toezien op deze „new deliverables”, om tegemoet te komen aan de behoeften van alle stakeholders, met name de minst gestructureerde en kleinste onder hen, alsook aan de legitieme verwachtingen van de consumentenorganisaties.

3.3 Volgens het Comité is het wenselijk de vierde considerans aan te passen, omdat niet alleen moet worden nagestreefd om een rechtsgrondslag te geven „aan de financiering door de Gemeenschap van alle Europese normalisatiewerkzaamheden die voor de tenuitvoerlegging van haar beleid en wetgeving noodzakelijk zijn”, maar ook aan de versterking van het Europese normalisatieproces dat immers van cruciaal belang is voor het concurrentievermogen van de Europese industrie, de bescherming van de consument en de bescherming van de gezondheid en het welzijn van de Europese burgers:

Er moet een uitdrukkelijke, volledige en gedetailleerde rechtsgrondslag worden gegeven aan de financiering door de Gemeenschap van alle Europese normalisatiewerkzaamheden die voor de tenuitvoerlegging van haar beleid en wetgeving noodzakelijk zijn, alsmede aan de versterking van het Europese normalisatieproces dat immers van cruciaal belang is voor het concurrentievermogen van de Europese industrie, de verspreiding van nieuwe innoverende technologieën, de bescherming van de consument en de bescherming van de gezondheid en het welzijn van de Europese burgers.

3.4 Volgens het Comité moet worden gepreciseerd dat de ENI geen producenten van technische normen zijn maar verstrekkers van Europese infrastructuurdiensten, in het kader waarvan normen worden opgesteld door deskundigen die de deelnemende *stakeholders* vertegenwoordigen; na de achtste considerans moet daarom de volgende nieuwe considerans worden ingelast:

„De Europese normalisatie-instellingen leveren in eerste instantie infrastructuurdiensten voor de opstelling van technische normen, die grotendeels voortvloeien uit een op consensus gebaseerd proces van technische uitwerking door vertegenwoordigers van stakeholders.”

3.5 Het EESC stelt voor om aan lid 1 van artikel 3 van het ontwerpbesluit („Voor communautaire financiering in aanmerking komende normalisatiewerkzaamheden”), na punt f), twee nieuwe punten g) en h) toe te voegen.

3.5.1 Zoals reeds in par. 1.4 van dit advies werd beklemtoond, is de opleiding van inzake normalisatie gespecialiseerd personeel van bijzonder belang. Artikel 3, nieuw punt g):

„de opleiding van vertegenwoordigers van de stakeholders, met name van kleine ondernemingen, de diensten- en distributiesector en van ondernemingen die m.b.t. het normalisatieproces in het algemeen of op specifiek technisch vlak minder goed gestructureerd zijn, teneinde de capaciteiten om mee te werken aan de productie van Europese en internationale normen te versterken”.

3.5.2 Om de deelneming van het grote aantal actoren van het maatschappelijk middenveld aan de normalisatieprocessen steeds meer ingang te doen vinden, is het zaak hun netwerkverbindingen te versterken. Artikel 3, nieuw punt h):

„de versterking van de interdisciplinaire coördinatie van methoden, procedures en beleid, alsmede van Europese interactieve informaticanetwerken tussen nationale/regionale normalisatie-instellingen”.

3.6 Financieringswijzen

3.6.1 De werkzaamheden van normalisatie-instellingen zijn vergelijkbaar met activiteiten van algemeen economisch belang, daar hiermee diensten worden geleverd die onontbeerlijk zijn voor de gezondheid, het milieu en de duurzame ontwikkeling.

3.6.2 Naar de mening van het EESC kunnen de werkzaamheden van de centrale secretariaten van de Europese normalisatie-instellingen niet alleen via „subsidiering van acties⁽¹⁾ of van huishoudelijke uitgaven”, maar ook via „oproepen tot het indienen van voorstellen” dus volgens de procedure voor overheidsopdrachten) worden gefinancierd. In wezen gaat het erom meer flexibiliteit aan de dag te leggen.

3.6.3 Artikel 5, („Financieringswijzen”), lid 5. De hier genoemde partnerschapskaderovereenkomsten tussen de ENI en de Commissie (ex art. 5) moeten volgens het Comité echt op voet van gelijkheid worden gesloten (*equal partnership*) en mogen niet eenzijdig worden opgelegd. Voorts is het zaak de administratieve procedures en controles te stroomlijnen en stroeve regelingen voor certificering en de boekhoudkundige herziening van de toerekenbare kosten te vermijden door gebruik te maken van vaste bedragen waarbij alle marginale kosten gedekt worden.

3.7 Milieuaspecten

3.7.1 Behalve aan de doelstellingen die ten grondslag liggen aan de normen (het handelsverkeer vergemakkelijken, de levenskwaliteit verhogen en bijdragen tot een verbetering van de gezondheid en de veiligheid van productieprocessen en diensten), moet ook aan milieuaspecten bijzondere aandacht worden besteed.

3.7.2 Als voorbeeld dient het geïntegreerd productbeleid, dat toegespitst is op het „milieugericht levenscyclusconcept”⁽²⁾. Onderzoek naar milieuaspecten op ondernemingsniveau en „in het veld” zijn reeds opgenomen in EN/ISO 14 001, die als Europese norm is goedgekeurd. Ook de andere normen van de reeks ISO 14 000 (milieubeheer) zijn in de Europese praktijk geïntegreerd: ISO 14 020, milieulabels en –verklaringen; ISO 14 030, beoordeling van de milieuprestaties; ISO 14 040, LCA (*Life Cycle Assessment* –beoordeling van de levenscyclus).

3.8 Beheer, tenuitvoerlegging en toezicht

3.8.1 Volgens het Comité is het wenselijk dat artikel 6, lid 2, wordt aangepast aan de gewijzigde versie van de vierde considerans.

Brussel, 15 maart 2006.

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

⁽¹⁾ COM(2005) 377 final, art. 5, lid 2.

⁽²⁾ COM(2003) 302 def.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Groenboek over de verbetering van het EU-kader voor beleggingsfondsen”

(COM(2005) 314 final)

(2006/C 110/04)

De Europese Commissie heeft op 12 juli 2005 besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap te raadplegen over het „Groenboek over de verbetering van het EU-kader voor beleggingsfondsen”.

De gespecialiseerde afdeling Interne markt, productie en consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 21 februari 2006 goedgekeurd; rapporteur was de heer GRASSO.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 15 en 16 maart 2006 gehouden 425e zitting (vergadering van 15 maart) onderstaand advies uitgebracht, dat met 138 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 4 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1 In het proces dat moet leiden tot volledige integratie van de Europese financiële markten is het Groenboek van de Europese Commissie een belangrijk strategisch document. Zoals bekend hangen de economische ontwikkeling en de groei van de Europese landen nauw samen met de ontwikkeling en integratie van de financiële markten — een integratie die bovendien samenvalt met de voltooiing van de derde fase van de Europese Unie.

1.2 Zonder hier een antwoord te willen geven op de academische vraag of de financiële ontwikkeling de economische ontwikkeling voorafgaat dan wel volgt, is het wellicht van belang om te wijzen op het volgende. Het Angelsaksische model (met name dat van de VS) wordt gekenmerkt door dualisme: het is enerzijds op de banken en anderzijds op de financiële markten gericht. Wat het Europese model daarentegen betreft, lijken de wijze waarop de huidige wetgeving zich ontwikkelt en de koers van de EU erop te duiden dat de Unie ermee wil doorgaan om beide benaderingen in ons economisch systeem volledig te integreren.

1.3 De financiële markten en instellingen hebben immers de fundamentele maatschappelijke taak om entiteiten met een financieel tekort in contact te brengen met entiteiten met een overschot, volgens spelregels die zijn gericht op een efficiënte en rationele allocatie. Er zij tevens op gewezen dat eerlijke mededinging tussen ondernemingen eerder op de kapitaal- en kredietmarkt plaatsvindt dan op de goederenmarkt.

2. De icbe-markt in de EU en de noodzaak van harmonisatie

2.1 De Europese regelgeving inzake vermogensbeheer in het algemeen en icbe's (*instellingen voor collectieve belegging in effecten*) in het bijzonder, draait rond Richtlijn 85/611/EEG, die de afgelopen jaren het raamwerk heeft geleverd waarbinnen de sector zich heeft ontwikkeld. Hoewel het proces om de wettelijke barrières voor grensoverschrijdende handel in beleggingsproducten binnen de EU te slechten, nog niet geheel is voltooid, bestaat er voor de icbe-markt een grotendeels geharmoniseerd regelgevingskader.

2.2 De ontwikkeling van de icbe-markt lijkt onomkeerbaar en niet te stuiten. Het netto beheerde vermogen is de laatste jaren gestegen met tweecijferige percentages. Volgens de gegevens van de „*European Fund and Asset Management Association, Investment Company Institute, and other Mutual Fund Associations*” heeft de markt die bestond uit de EU-15, Tsjechië, Hongarije, Polen, Noorwegen en Zwitserland in de periode 1996-2005 een jaarlijkse groei van circa 14,5 % doorgemaakt, en steeg het netto vermogen van 1 450 miljard euro tot meer dan 4 900 miljard euro.

2.3 In de publicatie⁽¹⁾ over de jaarlijkse evolutie van het aantal fondsen en het totale kapitaalvolume van de fondsen worden afgelezen valt op dat zowel het aantal fondsen als het kapitaalvolume een stijgende lijn vertoont.

2.4 Een fundamenteel probleem waarvoor volgens het EESC een oplossing moet worden gevonden — hoe moeilijk ook — teneinde de groei van icbe's te stimuleren, is de convergentie van de fiscale regelgeving. De internationalisering van de sector stuit op belemmeringen voor zowel uitgaand als inkomend kapitaal. De belemmeringen voor uitgaand kapitaal komen voort uit de belastingheffing op niet-ingezetten beleggers volgens de nationale wetgeving van het land waar het fonds is ondergebracht; de belemmeringen voor inkomend kapitaal hangen samen met de wetgeving van het land waar de belegger is gevestigd.

2.5 Bijna overal in Europa is de belastingwetgeving inzake icbe's gebaseerd op het neutraliteitsbeginsel, in die zin dat er geen verschil is tussen beleggingen in fondsen en rechtstreekse beleggingen. **De meeste Europese landen hanteren — formeel of informeel — het model van fiscale transparantie (*no-veil*), waarbij de belasting op de opbrengst rechtstreeks wordt geïnd bij de belegger.** Het transparantiemodel is van belang voor de toepassing van het beginsel van de *capital export neutrality*; bij afwezigheid van bronheffingen op financiële opbrengsten van het fonds, vertaalt dit zich in het beginsel dat de belasting wordt geheven door het land waar de belegger is gevestigd.

⁽¹⁾ Bron: European Fund and Asset Management Association, Investment Company Institute, and other Mutual Fund Associations

3. Opmerkingen m.b.t. het hoofdstuk „Algemene evaluatie”

3.1 In de Europese financiële sector is de gemiddelde omvang van de icbe's minder dan een derde van hun tegenhangers in de VS; hierdoor zijn er minder schaalvoordelen voor het beheer, wat nadelig doorwerkt in het rendement van de eindbeleggers.

3.2 Maar hoewel de communautaire wetgever prioritair streeft naar de vaststelling van een regelgeving voor financiële producten, is het EESC van mening **dat het werkelijke voordeel voor de beleggers afhangt van de gehele regelgeving van het financieel systeem** (dus ook de regelgeving inzake producten en diensten).

3.3 Het Groenboek benadrukt dat de operationele risico's kunnen toenemen indien bepaalde functies worden uitbesteed, waardoor belangenconflicten kunnen ontstaan. Volgens het EESC **is deze bezorgdheid terecht, en dienen hiervoor adequate regels te worden vastgesteld.**

3.4 Wanneer een proces in verschillende subprocessen uiteenvalt en ieder subproces aan een andere organisatie wordt gedelegeerd, schuilt het probleem niet zozeer in de technische aspecten van deze opsplitsing, als wel in de vraag of de (nieuwe) markt die de betrekkingen tussen kopers-verkopers regelt, zich op evenwichtige wijze weet te ontwikkelen. Als voorbeeld nemen we de financiële analyse. In de huidige praktijk worden financiële analyses niet als een losse, op zichzelf staande dienst aangeboden maar in het kader van andere diensten, meestal van operationele aard. Zo zal een effectenmakelaar analyses van afzonderlijke effecten aanbieden, in ruil voor operationele continuïteit, waarbij de kosten van de analyse worden doorberekend in de hoogte van de vergoedingen.

3.5 De informatie (= analyses) wordt dus verspreid volgens een marktlogica als ware het een „openbaar goed”: de hoeveelheid benodigde informatie staat vast en de prijs is de som van de door de verschillende kopers betaalde prijzen. Slechts een paar kopers betalen deze werkelijk. Het gevolg is op zijn minst destabiliserend te noemen: de analyses worden onderbetaald, zodat naar schaalvoordelen zal worden gestreefd, wat ongetwijfeld ten koste gaat van de kwaliteit en gepaard gaat met pogingen om munt te slaan uit belangenconflicten (zie bijvoorbeeld de interventie van de Britse FSA m.b.t. „*soft commissions*” tussen *brokers/dealers* en vermogensbeheerders. Het EESC is van mening dat adequate regels zouden moeten worden vastgesteld om zoveel mogelijk te voorkomen dat de prijsmechanismen in de sector van de financiële intermediatie van kapitaalrisico's worden verward met de prijsmechanismen in de sector van de intermediatie/transformatie van beleggingsrisico's.

4. Antwoorden op de vragen uit het Groenboek

4.1 Vraag 1: Zullen de onderstaande initiatieven voor voldoende rechtszekerheid zorgen bij de tenuitvoerlegging van de richtlijn?

A. Wegnemen van de onzekerheid omtrent de erkenning van fondsen die tijdens de overgangperiode tussen Icbe I en Icbe III zijn opgericht

B. Vereenvoudigen van de kennisgevingsprocedure voor fondsen die van het Europees paspoort gebruikmaken

C. Bevorderen van de toepassing van de aanbevelingen van de Commissie betreffende het gebruik van derivaten en het vereenvoudigde prospectus

D. Verduidelijken van de definitie van de „activa” die door icbe's kunnen worden verworven

4.1.1 Om deze vraag te beantwoorden is het zaak **onderscheid te maken tussen de sector van de financiële „producten” en de sector van de financiële „diensten”**. De eerste heeft ten doel operationele instrumenten te definiëren waarmee verstrekkers en ontvangers van financieel kapitaal elkaar kunnen vinden; de tweede heeft ten doel instrumenten te vinden die zo goed mogelijk aansluiten bij de behoeften van de kapitaalontvangers of verschaffers, door — daar waar adequate producten ontbreken — aan te geven wat de ontbrekende kenmerken zijn.

4.1.2 De omvorming van „bankgerichte” financiële systemen tot „marktgerichte” systemen brengt tevens verandering in de functie van de financiële intermediair, die steeds vaker risico's moet bemiddelen in plaats van kapitaal. De intermediatie of bemiddeling van risico's is winstgevend, op voorwaarde dat de intermediair hier kostenefficiënter mee om weet te springen dan de belegger. De vraag dringt zich derhalve op of een wetgevingssysteem dat is gericht op de terugdringing van risico's doeltreffender is dan een systeem dat erop is gericht een adequate mate van risicobemiddeling te waarborgen.

4.1.3 Ook in de context van doeltreffende financiële markten valt het algemene risico van een belegging idealiter uiteen in twee delen: een „**payoff-risico**” en een „**informatierisico**”. Het eerste risico hangt samen met de werkelijke volatiliteit van het rendement van een belegging. Het tweede risico daarentegen hangt samen met de moeilijkheid (hoofdzakelijk vanwege gebrekkige informatie van de financiële operatoren) om het *payoff*-risico goed in te schatten. Men moet zich realiseren dat de door de financiële operatoren toegepaste risicopremie wordt bepaald door beide soorten risico's, en dat de relatie tussen de twee risico's er niet alleen een is van additionaliteit, maar dat er ook sprake is van een zekere onderlinge wisselwerking.

4.1.4 Op grond hiervan denkt het EESC de bovengestelde vraag bevestigend te moeten beantwoorden, met de kanttekening dat dit alleen geldt voor de sector „financiële producten”. **Met betrekking tot „financiële diensten” zou het goed zijn een grotere vrijheid toe te staan voor beleggingsdiensten, bijvoorbeeld door de bestaande belemmeringen voor financiële promotieactiviteiten weg te nemen, die niet goed stroken met het zgn. *home-country-control*-beginsel.**

4.1.5 Deze praktijk wordt duidelijk ingegeven door de angst dat operatoren die een netwerk voor verkoopbevordering wensen op te zetten, gebruikmakend van de situatie in de EU-landen met de meest gunstige regelgeving, **door de mazen van de wet weten te kruipen**. Volgens het EESC gaat deze redenering echter niet geheel op: als de regels kunnen worden ontdoken betekent dit dat de stelsels onvoldoende zijn geharmoniseerd.

4.1.6 Het EESC is dan ook van mening dat de uitbreiding van het „vrij verkeer” van financiële diensten zal helpen om de toepassing van de communautaire richtlijnen inzake beleggingen en effecten (met inbegrip van ICBE III) in de verschillende lidstaten meer op één lijn te krijgen.

4.2 *Vraag 2: Zijn er nog andere aspecten in verband met de dagelijkse toepassing van de richtlijn die dringend moeten worden aangepakt?*

4.2.1 Harmonisatie van de regelgeving moet gepaard gaan met maatregelen om de fiscale voorschriften die op deze sector van toepassing zijn, te coördineren. De Europese financiële markt bestaat, net als alle andere financiële terreinen, nog altijd uit verschillende nationale systemen, waarbij soms bilaterale akkoorden zijn gesloten om dubbele belastingheffing te voorkomen.

4.2.2 De kluwen van fiscale regels leidt tot concurrentievervalsing en **dubbele belastingheffing en** zet de deur open voor **willekeur**, fraude en belastingontduiking. De nationale regelgevingskaders dienen in dat opzicht doelmatiger te worden gemaakt, naarmate de internationalisering van de markt doorzet.

4.2.3 Voor de lidstaten is nationale belastingheffing een uitgelezen middel om hun markten te promoten en te beschermen. De verschillende interpretaties wat betreft de belasting op icbe's uit andere EU-landen maken het mogelijk om minder gunstige fiscale stelsels toe te passen, zodat in feite een soort toegangsbarrière wordt opgeworpen. Het EESC realiseert zich dat belastingharmonisatie geen doelstelling is die op korte termijn kan worden verwezenlijkt, mede vanwege de unanimiteit die deze materie vereist. Voorgesteld wordt echter om over te gaan tot **de vaststelling van een communautair belastingstelsel voor beleggingsproducten, zowel voor wat betreft de heffing als de inning**.

4.3 *Vraag 3: Zal een effectief Europees paspoort voor beheermaatschappijen significante aanvullende economische voordelen opleveren in vergelijking met delegatieregelingen? Gelieve de bronnen en de vermoedelijke omvang van de verwachte voordelen aan te geven.*

4.3.1 Het paspoort en het „vereenvoudigd prospectus” lijken geschikte maatregelen om de problemen i.v.m. de fragmentering van de markt en de belemmeringen voor een volledig vrij verkeer van kapitaal en de voltooiing van de markten te onderwerpen, en **om voor voldoende rechtszekerheid te zorgen**. Daarnaast acht het EESC het van groot belang de onzekerheid

weg te nemen i.v.m. de erkenning van fondsen die tijdens de overgang van ICBE I op ICBE III zijn gecreëerd.

4.4 *Vraag 4: Zal de verdeling over twee verschillende rechtsgebieden van de verantwoordelijkheid voor het toezicht op de beheermaatschappij enerzijds en op het fonds anderzijds nieuwe operationele risico's of toezichtproblemen doen ontstaan? Gelieve aan te geven welke de oorzaken van deze problemen zijn en welke stappen moeten worden ondernomen om deze risico's doeltreffend te beheersen.*

4.4.1 Het EESC is zich ervan bewust dat er binnen de EU twee financiële stelsels zijn: het Engelse stelsel en het continentale stelsel, die moeilijk op korte termijn tot één stelsel kunnen worden samengevoegd. Toch hoopt het EESC ook in dit geval dat er met de nieuwe voorschriften **één enkele regelgevingsbron zal komen om het convergentieproces te vergemakkelijken**, omdat het van mening is dat het opwerpen van wettelijke belemmeringen voor het door elkaar gebruiken van regelgevingsstelsels de huidige onevenwichtige situatie alleen maar in stand zou houden.

4.4.2 Het EESC is ervan overtuigd dat de verdeling over twee lidstaten van de verantwoordelijkheid voor het toezicht op de beheermaatschappij enerzijds en op het fonds anderzijds, nieuwe toezichtproblemen doet ontstaan, wat mogelijk ten koste gaat van de doeltreffendheid. Daarom zou in de regelgeving moeten worden vastgelegd dat **de verantwoordelijkheid t.a.v. de belegger moet blijven liggen bij het fonds in het land waarvan de belegger onderdaan is, ook indien het om een buitenlandse beheermaatschappij gaat**.

4.5 *Vraag 5: Zullen grotere transparantie, vergelijkbaarheid en aandacht voor de behoeften van de belegger op het gebied van de fondsdistributie in wezenlijke mate bijdragen tot een betere werking van de Europese markt voor beleggingsfondsen en een hoger niveau van beleggersbescherming? Moet dit als een prioriteit worden aangemerkt?*

4.5.1 De regelgeving inzake de productiefase van de financiële instrumenten is op zichzelf onvoldoende om een betere werking van de Europese markt voor beleggingsfondsen en een hoger niveau van beleggersbescherming te garanderen. Het EESC stelt voor bijzondere aandacht te besteden aan de distributiefase, met een grotere transparantie, om de beleggers in staat te stellen bewuste keuzes te maken.

4.5.2 De informatie die aan beleggers wordt verstrekt mag niet geheel voorbijgaan aan de culturele en maatschappelijke context waarin de beleggers zelf zijn opgegroeid. **De uitbreiding van de Europese Unie met landen die tot 15 jaar geleden nog geen markteconomie kenden, doet de vraag rijzen of het wenselijk is om aan één enkele informatie-norm vast te houden**. Het EESC is van mening dat een gedachtewisseling over deze aangelegenheden op zijn plaats is. Daarbij moet enerzijds rekening worden gehouden met het feit dat het regelgevingskader zo eenvoudig en uniform mogelijk moet zijn, en anderzijds dat de economische en financiële „cultuur” van sommige landen nog sterk verschilt.

4.6 *Vraag 6: Zal een verduidelijking van de gedragsregels voor ondernemingen die rechten van deelneming in fondsen aan beleggers verkopen een significante bijdrage leveren tot de verwezenlijking van deze doelstelling? Moeten andere stappen (strengere eisen op het gebied van de informatieverschaffing) worden overwogen?*

4.6.1 Het EESC kan verduidelijking van de gedragsregels van distributeurs alleen maar toejuichen. De niet altijd gemakkelijk op te lossen objectieve moeilijkheden bij de dagelijkse uitvoering van de richtlijn op het stuk van het risicobeheer en de transparantie van de vergoedingen, zijn niet te onderschatten.

4.6.2 Hierbij valt te denken aan de technische problemen van de benchmarkrapportage. Dit krijgt een heel andere betekenis al naar gelang het beheermandaat erop is gericht „de benchmark te overtreffen” of „de benchmark te halen”. De verschillende vormen van delegatie — bij gelijke technische instrumenten — kennen uiteenlopende risico's, ervan uitgaande dat om „de benchmark te overtreffen” de beheerder verschuivingen in de allocatie moet kunnen doorvoeren, en dus extra risico's op zich mag nemen.

4.6.3 In dit verband wordt voorgesteld regels in te voeren die zijn bedoeld om ook het rotatieproces (dus niet de kwantiteit) binnen de beleggingsportefeuille doorzichtiger te maken: bij een gelijke bruto *performance* brengen meer rotaties binnen een portefeuille immers hogere transactiekosten met zich mee, waardoor het nettorendement voor de cliënt lager is. Dit is met name een probleem wanneer de transactiekosten gedeeltelijk door de beheerder zelf worden erkend en/of gedragen.

4.7 *Vraag 7: Zijn er bijzondere, specifiek met fondsen samenhangende kwesties die niet aan de orde komen in het kader van de aan de gang zijnde werkzaamheden met het oog op de vaststelling van de gedetailleerde uitvoeringsmaatregelen van de MiFID-gedragsregels?*

4.7.1 De MiFID kan een belangrijke regelgevingsbasis zijn voor de totstandkoming van een grote mate van transparantie in de distributiefase van de icbe's.

4.7.2 **De MiFID bevat echter geen voorschriften voor de transparantie van de handel in obligaties**, die nog zeer ondoorzichtig is. Volgens het EESC kan de MiFID dan ook niet worden beschouwd als het instrument dat alle lacunes in het regelgevingskader van de icbe's kan opvullen.

4.8 *Vraag 8: Zit er een commerciële of economische logica (nettovoordelen) achter grensoverschrijdende fusies van fondsen? Kunnen deze voordelen grotendeels worden gerealiseerd door middel van een rationalisering binnen de nationale grenzen?*

4.8.1 De gemiddelde omvang van de Europese fondsen is nog tamelijk beperkt: in 2004 lag het Europese gemiddelde op 195 miljoen dollar, tegen 628 miljoen dollar in de VS. Dit aspect heeft gevolgen voor de mogelijkheid om schaalvoordelen

te realiseren, en dus voor het rendement en de winstgevendheid van de beheermaatschappijen.

4.8.2 Zoals bekend is een van de financiële gevolgen van de mondialisering van de economie dat het absolute risico afneemt, wat gepaard gaat met een herschikking van de risico's van systematische aard (deze nemen toe) en de risico's van specifieke aard (die nemen af). Hoewel **grensoverschrijdende fusies de schaalvoordelen kunnen vergroten**, is het daarbij wel zaak dat deze fusies **zich beperken tot producten waarvoor zij een werkelijke motor van succes zijn**, oftewel tot alle sectoren van vermogensbeheer waar efficiency belangrijker is dan doeltreffendheid. In de sectoren waar de doeltreffendheid te wensen overlaat, zouden de fusies wel eens nadelig kunnen uitpakken.

4.9 *Vraag 9: Kunnen de gewenste voordelen worden behaald door het poolen van fondsen?*

4.9.1 Het poolen van het vermogensbeheer van meerdere fondsen van dezelfde soort maakt uiteraard schaalvoordelen mogelijk, en is een instrument dat nu al wordt gebruikt door de beheermaatschappijen om de fondsen efficiënter te beheren. Grensoverschrijdend poolen stuit echter op dezelfde fiscale en juridische problemen als die welke hierboven zijn uiteengezet. Dit is volgens het EESC dan ook geen goed alternatief om de regelgevings- en institutionele problemen voor de consolidering van de markt voor beleggingsfondsen te omzeilen.

4.10 *Vraag 10: Volstaat mededinging op het niveau van het fondsbeheer en/of de fonds distributie om ervoor te zorgen dat beleggers efficiënter worden gediend?*

4.10.1 Het antwoord op deze vraag is ontkennend, zoals ook al duidelijk is geworden uit de Amerikaanse ervaringen. Op de Amerikaanse markt bestaan beleggingsfondsen al zo'n zestig jaar: ondanks de spectaculaire groei van het aantal fondsen en hun omvang, zijn de kosten ten laste van de fondsen en de beleggers door de bank genomen vrijwel verdubbeld (?). Dit heeft zich vertaald in minder goede netto-prestaties ten aanzien van de *benchmarks*: terwijl in de periode 1945-1965 de *benchmarks* de fondsen met gemiddeld 1,7 % overtroffen, is deze kloof in de periode 1983-2003 gegroeid tot 2,7 % per jaar.

4.11 *Vraag 11: Welke voor- en nadelen (commerciële of toezichtrisiko's) zijn er verbonden aan de mogelijkheid om een bewaarder in een andere lidstaat te kiezen? Tot op welke hoogte maken delegatie- of andere regelingen een wetgevingsinitiatief terzake overbodig?*

4.11.1 De mogelijkheid om een bewaarder in een andere lidstaat te kiezen — in een andere lidstaat dan waar de beheermaatschappij is gevestigd — zou **de concurrentie tussen bewaarders kunnen aanwakkeren**, en zo de lasten voor het fonds kunnen verminderen.

(?) Bogle J.C. (2005), „The Mutual Fund Industry 60 Year Later: For Better or Worse?“, *Financial Analysts Journal*, January/February

4.11.2 Tegelijkertijd zouden hierdoor grotere toezichtproblemen kunnen ontstaan, wanneer de samenwerking en consensus tussen de toezichthouders op dit gebied niet ver genoeg gaat.

4.11.3 De vergoedingen voor de bewaarder zijn niet onaanzienlijk, maar liggen bijvoorbeeld lager dan de kosten ter compensatie van de uitgaven voor de distributiestructuur. Het EESC stelt derhalve voor de voordelen en risico's van een dergelijk wetgevingsinitiatief tegen elkaar af te wegen.

4.12 *Vraag 12: Denkt u dat de onder impuls van de sector aan de gang zijnde standaardisering binnen een redelijk tijdsbestek vruchten zal afwerpen? Is een overheidsoptreden terzake vereist?*

4.12.1 De standaardisering, automatisering en informatisering van de verwerking van aankoop- en verkooporders zijn fundamentele voorwaarden om de sector in staat te stellen het productaanbod uit te breiden en de concurrentie te vergroten.

4.12.2 Dit vraagt echter om ingrijpende maatregelen op het stuk van de protocollen en de standaards van de operationele en IT-procedures, wat de sector op hoge kosten zou jagen. Op het Europese vasteland behoren de beheermaatschappijen en distributeurs van fondsen vaak tot dezelfde groep. In dergelijke omstandigheden spreekt het voor zich dat de sector minder geneigd is de kosten te dragen die nodig zijn om de concurrentie binnen de distributie op te drijven. Overheidsoptreden zou in dit verband dan ook nuttig kunnen zijn om dit proces te bespoedigen.

4.13 *Vraag 13: Kan men vooral op formele beleggingsbeperkingen blijven vertrouwen om een hoog niveau van beleggersbescherming te garanderen?*

4.13.1 **De doeltreffendheid van strikte gedragscodes t.a.v. risicobeheer is altijd al onderwerp van discussie geweest in de economie**, vooral in het licht van de wisselend positieve ervaringen sinds de wisselkoersafspraken van Bretton-Woods. Dit hangt samen met het feit dat het economisch risico kan variëren, al naar gelang het tijdsbestek: op de korte termijn zijn fluctuaties ten opzichte van een vaste waarde risicovol, terwijl op de lange termijn juist de rigiditeit ten opzichte van een evoluerend systeem risico's inhoudt. **Bijgevolg zou de invoering van een zekere rigiditeit als gevolg van formele beperkingen gunstige effecten kunnen hebben op de korte termijn, maar aanzienlijke risico's met zich mee kunnen brengen voor de lange termijn.**

4.13.2 Hier komt nog een ander aspect bij, dat naar voren is gekomen in de jongste studies op het gebied van de „**behavioral finance**”: het gedrag en **de besluiten van de afzonderlijke actoren lijken sterk te worden beïnvloed door de mate van risico**. Naarmate het risiconiveau toeneemt zien we dat er meer reactie komt, en omgekeerd; bijgevolg staat het EESC negatief tegenover een overdreven rigide regelgeving, die op de lange termijn een tweeledig effect kan hebben: trager opererende instrumenten en lagere reactiviteit van de economische actoren. De gevolgen hiervan zijn nog niet geheel duidelijke,

maar dat zij negatief zullen zijn staat wel vast. **De belegger ervan bewust maken dat hij zijn vermogen „werkelijk kan verliezen”, zou daarentegen de meest doeltreffende stimulans zijn om dat vermogen te beschermen.**

4.13.3 Dit verschijnsel zorgt nog voor een andere marktverstoring: er worden verwachtingen gewekt dat als de risico's gunstige resultaten opleveren, de belegger hiervan profiteert, en dat als ze nadelige resultaten opleveren, deze door de markt zullen worden opgevangen.

4.14 *Vraag 14: Zijn de veiligheidsmaatregelen — op het niveau van de beheermaatschappij en de bewaarder — volgens u voldoende robuust om de opdoemende risico's op het gebied van het beheer en de administratie van icbe's te ondervangen? Welke andere maatregelen voor het handhaven van een hoog niveau van beleggersbescherming acht u wenselijk?*

4.14.1 Het EESC stelt voor dat op korte termijn maatregelen worden getroffen — eventueel in de vorm van een formele en rigide regelgeving — met als enige doel om kartels te breken. Als dit al eerder was gebeurd dan zou de markt nu „rijper” zijn, en als zodanig geen rigide regels meer nodig hebben. Bijzonder interessant is in dit verband de situatie van de accounting: het tijdsbestek waarbinnen de accounting moet plaatsvinden komt vaak helemaal niet overeen met de looptijd van financiële producten (te kort), zodat de accountantsverslagen nauwelijks de voordelen van de temporele diversifiëring van bepaalde beleggingen aantonen.

4.14.2 Om beleggers beter te beschermen stelt het EESC voor om na te denken over de oprichting van een **speciaal garantiefonds**, dat zou kunnen worden aangevuld met de opbrengst van door de toezichthouders opgelegde sancties. Dit fonds zou uiteraard niet moeten dienen om de natuurlijke marktrisico's van icbe-beleggingen af te dekken, maar wel om de door beleggers geleden schade als gevolg van gedragingen van de intermediairs die niet conform de regelgeving zijn, te vergoeden.

4.15 *Vraag 15: Zijn er gevallen van verkeerde beleggingskeuzes welke de bijzondere aandacht van Europese en/of nationale beleidsmakers verdienen?*

4.15.1 De beleggingsfondsen worden door beleggers op hetzelfde plan gezet als andere financiële producten, zoals de **unit-linked levensverzekeringen**, hoewel hiervoor een heel andere regelgeving geldt.

4.15.2 Hierdoor kunnen verkeerde beleggingskeuzes worden gemaakt, met nadelige gevolgen voor de kosten en risico's van gedane beleggingen. *Het EESC denkt niet dat het probleem kan worden opgelost met een afgezwakte mededinging*, met lossere voorschriften en lagere garanties voor beleggingen in fondsen. Het is juist zaak de voorschriften naar boven bij te stellen, zodat de beleggingsproducten die feitelijk worden beschouwd als een rechtstreeks alternatief voor beleggingsfondsen, onder een vergelijkbare regelgeving vallen als die beleggingsfondsen.

4.16 Vraag 16: In hoeverre geeft de fragmentatie van de regelgeving aanleiding tot markttoegangproblemen die een gemeenschappelijke EU-benadering vereisen van a) participatiefondsen en b) hefboomfondsen of fondsen die in hefboomfondsen beleggen?

4.16.1 Het antwoord op deze vraag vergt een kleine uiteenzetting over de betekenis van de problematiek die onder de vorige vraag werd behandeld. **Het is zaak dat de wetgever een duidelijke definitie van het begrip „effect” geeft.** Het moet voor eens en altijd duidelijk worden **of dat begrip al dan niet verband houdt met het begrip liquiditeit van het instrument.** Tegenwoordig worden beide begrippen door elkaar gebruikt, zodat alternatieve beleggingen en substitutieproducten van de icbe's buiten het begrip „effect” vallen. Volgens het EESC gaat het hier om een mogelijk ernstige begripsverwarring, omdat twee fundamenteel verschillende begrippen uit de leer van de financiële markten door elkaar worden gehaald: *efficiency* en *volledigheid*.

4.16.2 Een financiële markt is efficiënt als de transactiekosten van de beleggingen van een aanvaardbare hoogte zijn; een financiële markt is volledig als alle mogelijke beleggingen zijn inbegrepen.

4.16.3 De participatiefondsen en hefboomfondsen moeten allereerst worden beoordeeld op hun doeltreffendheid (het vermogen om de beste beleggingen te selecteren) en pas daarna op hun efficiency (het vermogen om schaalvoordelen in het kostenplaatje te verwezenlijken). Daarom is de omvang van de fondsen minder relevant: de problemen i.v.m. de doeltreffendheid (het vermogen om zich vlot te bewegen op de markt, zonder de evolutie hiervan te beïnvloeden) en de terugdringing van systeemrisico's (denk aan de redding van het LTCM-fonds in 1998) suggereren juist dat het beter is de fondsen niet te veel te laten groeien.

4.17 Vraag 17: Zijn er aan de activiteiten van participatiefondsen dan wel hefboomfondsen specifieke risico's (uit het oogpunt van de beleggersbescherming of de marktstabiliteit) verbonden die bijzondere aandacht verdienen?

4.17.1 Deze beleggingen kenmerken zich door het feit dat er, naast het „payoff risico”, een zeer groot „informatierisico” aan kleeft. Het is goed dat dit risico wordt ingedamd, vooral om het gevaar van fraude tegen te gaan, maar het zou verkeerd zijn te proberen dit risico helemaal uit te bannen. Als deze fondsen namelijk volledig transparant worden gemaakt, dreigt de competentie van de beheerder helemaal overbodig te worden, terwijl deze juist aan de basis staat van opbrengsten die nauwelijks aan de markt zijn gerelateerd.

4.17.2 Het EESC meent dat niet zozeer moet worden geprobeerd om dit complexe proces transparant te maken, wat namelijk een utopie is; wél moet de „gemiddelde” belegger bewust worden gemaakt van het feit dat een alternatieve belegging meer kennis vergt, of, bij gebrek daaraan, de tussenkomst van een specialist.

4.18 Vraag 18: In hoeverre kan een gemeenschappelijke regeling voor onderhandse plaatsingen bijdragen tot het opruimen van de belemmeringen voor de grensoverschrijdende aanbidding van alternatieve beleggingen aan gekwalificeerde beleggers? Kan tot een dergelijke verduidelijking van de marketing- en verkoopprocedures worden overgegaan zonder dat flankerende maatregelen worden getroffen op het niveau van de fondsbeheerder?

4.18.1 De vaststelling van gemeenschappelijke regelgeving voor onderhandse plaatsingen door gekwalificeerde beleggers zou een belangrijke impuls kunnen geven aan de ontwikkeling van participatiefondsen in de Europese Unie.

4.18.2 Gekwalificeerde beleggers moeten per definitie over de technische knowhow en middelen beschikken om beleggingen met een hoog risicoprofiel, zoals die van participatiefondsen, te kunnen doen. Zij worden verondersteld de deskundigheid en geloofwaardigheid van de beheerders te kunnen beoordelen. Aangezien de participatiefondsen zelf al voor een zekere risicospreiding zorgen, zouden er geen extra maatregelen nodig zijn om de activiteiten van de beheermaatschappijen aan benauwende regels te binden.

4.19 Vraag 19: Vormt de huidige, productgeoriënteerde en normatieve icbe-wetgeving op lange termijn een degelijke grondslag voor een eengemaakte Europese markt voor beleggingsfondsen waarop naar behoren toezicht wordt uitgeoefend? Onder welke voorwaarden en in welk stadium moet een overgang naar een op beginselen berustende en risicogeoriënteerde regelgeving worden overwogen?

4.19.1 Er zijn tal van voorbeelden die de tekortkomingen van de huidige opzet aantonen: denk maar aan het geval van de ETF's (*Exchange Traded Funds*), die de positieve aspecten van een fonds (sterke spreiding) combineren met de voordelen van effecten (permanente mogelijkheid tot aan- en verkoop op de markt). De richtlijn vergemakkelijkt de verspreiding van dit instrument, omdat icbe's een „Europees paspoort” krijgen. Wel beperkt de richtlijn de mogelijkheden dat dit instrument in handen komt van een andere icbe, omdat deze dan als een aandeel wordt beschouwd.

4.19.2 Mede in het licht van hetgeen is opgemerkt ten aanzien van alternatieve beleggingen, en gezien de noodzaak om de aandacht niet te beperken tot financiële producten maar deze ook te richten op financiële diensten, is het EESC van mening dat de ontwikkeling van een principiële regelgeving wenselijk is. Tegelijkertijd vindt het dat het regelgevingskader stapsgewijs moet worden bijgewerkt, om voldoende tijd uit te trekken voor de raadpleging maar toch ook tot een vlotte herziening te komen.

5. Uitdagingen voor de toekomst

5.1 Zoals gezegd **is de markt van de icbe's in Europa nog te gefragmenteerd**: in vergelijking met de VS bestaat deze uit betrekkelijk kleine ondernemingen, en de grensoverschrijdende samenwerking en beleggingen verlopen hier nog met horten en stoten, zodat schaalvoordelen en kostenbesparingen uitblijven.

5.2 De overdreven aandacht (ook in het Groenboek ⁽³⁾) over de definitie van de „activa” die door icbe's kunnen worden verworven, waarbij de fondsen worden verplicht om hoofdzakelijk in liquide financiële instrumenten te beleggen, voorkomt dat ook in niet-gereguleerde markten wordt belegd.

5.3 **Daarom zou het wenselijk zijn de mogelijkheid van participatiefondsen te overwegen.** Dit zou aansluiten op de doelstelling om het kapitaal van het MKB aan te spreken als risicokapitaal, en deze dus open te stellen voor participatiefondsen.

5.4 De Europese economie wordt sterk gekenmerkt door **de aanwezigheid van kleine en middelgrote ondernemingen, die vaak een tekort aan kapitaal hebben**, omdat zij zich daarvoor hoofdzakelijk tot de banken wenden.

5.5 Deze kapitaalschaarste **gaat vaak gepaard met een excessieve schuldenlast, vooral in de vorm van kortlopende schulden**, en met een groot aantal schulden en leningen van commerciële aard, die verband houden met de sterke onderlinge afhankelijkheid van ondernemingen uit een zelfde sector. Een en ander is ook het gevolg van het feit dat ondernemingen vaak in familiebezit zijn, waardoor dikwijls vermenging plaatsvindt tussen het vermogen van de ondernemer en het kapitaal van de onderneming.

5.6 Deze ondernemingsgerelateerde problemen, en de noodzaak om meer algemene doelstellingen van het „productiesysteem” op Europees niveau te verwezenlijken, maken dat de oplossing van de financiële problemen van het MKB van strategisch belang is. Deze doelstellingen vallen uiteen in drie onderdelen:

- bevorderen van een ondernemingscultuur, om het kapitaal van het MKB open te stellen voor het risicokapitaal van derden en financiële instellingen;
- stimuleren van innovatie, als instrument om het concurrentievermogen op de wereldmarkt te verbeteren;
- begeleiden van de continuïteit (en opvolging) van ondernemingen, zodat hun voortbestaan niet in gevaar komt.

5.7 Op grond hiervan hoopt het EESC dat de Europese wetgever zich ook gaat buigen over de belangrijke sector van de participatiefondsen, terwijl de sector risicokapitaal in Europa nog onvoldoende ontwikkeld is.

5.8 Het EESC is bovendien van mening dat de huidige discussie over het regelgevingskader voor beleggingsfondsen moet worden aangegrepen om **ook aandachtig te kijken naar de ontwikkeling van „maatschappelijk verantwoord beleggen”, waarbij het streven naar winst niet ten koste gaat van sociale ontwikkeling en milieubescherming.** In 2003 was circa 0,37 % van het door Europese door icbe's beheerde vermogen belegd in „ethische fondsen” ⁽⁴⁾. De vergelijking met de Amerikaanse markt, waar datzelfde jaar 11,3 %

van het door icbe's beheerde geld in ethische fondsen was belegd, laat zien dat de groeimarges voor maatschappelijk verantwoorde beleggingen in Europa nog zeer groot zijn.

5.9 Om een snellere ontwikkeling van maatschappelijk verantwoord beleggen te bevorderen, zouden de lidstaten fiscale prikkels kunnen geven door een deel van de met dergelijke beleggingen behaalde winst vrij te stellen van belastingen. Hiermee zou de aanpak worden gevolgd van sommige lidstaten, waar vrijwillige bijdragen aan organisaties van maatschappelijk nut kunnen worden afgetrokken van het belastbaar inkomen. Ook de winst van fondsen die worden herbelegd in organisaties van maatschappelijk nut zou fiscaal aftrekbaar moeten worden gemaakt.

5.10 Gezien het innovatieve karakter van dit voorstel, hoopt het EESC dat het onderwerp verder wordt uitgediept en dat er een haalbaarheidsstudie wordt verricht waarbij ook de *best practices* te baat worden genomen.

5.11 De uitdagingen op de middellange en lange termijn zijn met name:

- rekening houden met de nieuwe, innovatieve beleggingsproducten — met name alternatieve beleggingen — die steeds belangrijker zijn om de innovatie in het MKB te financieren;
- iets doen aan het probleem dat de Europese fondsen nu vaak te klein zijn — waardoor de beheerskosten zodanig oplopen dat zij niet meer concurrerend zijn — bijvoorbeeld door verschillende fondsen te laten samengaan. Tegelijkertijd moet worden gezorgd voor een doorbraak van de markt voor informatie en analyses;
- realiseren van een „volledige” markt waarin de regelgeving voor „financiële producten” en „financiële diensten” een feit is.

5.12 De verstrekking van correcte informatie over de risico's en de verschillende producten, alsook de geloofwaardigheid van de beheerders t.a.v. het aantal en de uitvoering van transacties, zijn elementen die, boven op de noodzakelijke wetgeving, helpen de markt vertrouwen, integriteit en gedragsregels te geven, wat van fundamenteel belang is voor een doeltreffende en doelmatige middelenallocatie.

5.13 De harmonisatie van de fiscale wetgeving, het aanmoedigen van fusies, het toestaan van poolen van fondsen, het bevorderen van de mededinging op het niveau van het beheer en de distributie van producten en diensten, het loslaten van de bepaling dat de beheermaatschappij en de bewaarder hun statutaire zetel in dezelfde lidstaat moeten hebben, het voorkomen van de hoge „transactiekosten” die het gevolg zijn van de gefragmenteerde aankoop- en verkooporders — dit zijn stuk voor stuk maatregelen die de doeltreffendheid en doelmatigheid van de markt ten goede zullen komen.

Brussel, 15 maart 2006.

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

⁽³⁾ COM(2005) 314 final, punt 4, blz. 5

⁽⁴⁾ Sustainable Investment Research International (SiRi) Group

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 — e-toegankelijkheid”

(COM(2005) 425 final)

(2006/C 110/05)

De Commissie heeft op 13 september 2005 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag te raadplegen over de bovengenoemde Mededeling.

De gespecialiseerde afdeling Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 23 februari 2006 goedgekeurd. Rapporteur was de heer **Cabra de Luna**.

Het Comité heeft tijdens zijn op 15 en 16 maart 2006 gehouden 425e zitting (vergadering van 15 maart) onderstaand advies uitgebracht, dat met 142 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 3 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Motivering

1.1 Het is dringend noodzakelijk dat op de markt voor toegankelijke ICT-producten en -diensten wordt gestreefd naar interoperabiliteit en compatibiliteit op zowel Europees als mondiaal niveau.

1.2 In de ICT-sector wordt men zich gaandeweg bewust van het gat in de markt dat wordt gevormd door gehandicapten en een groeiend aantal ouderen die veel baat kunnen hebben bij een toegankelijk ontwerp en aanbod van goederen en diensten in deze sector.

1.3 De lidstaten van de EU nemen zowel gezamenlijk als zelfstandig maatregelen om de digitale kloof te dichten en om „e-insluiting” en „e-toegankelijkheid” door middel van wettelijke en vrijwillige maatregelen te bevorderen. Op dit gebied moet op communautair niveau coördinatie plaatsvinden om de huidige marktversnippering tegen te gaan, zodat verdere verbrokkeling kan worden voorkomen. Deze coördinatie is tevens nodig om te voorkomen dat fouten uit het verleden (waarbij gangbare informatie- en communicatietechnologieën ontoegankelijk waren en technologische hulpmiddelen enerzijds en algemene goederen en diensten anderzijds niet op elkaar waren afgestemd, zodat veel potentiële consumenten geen toegang hadden tot de markt) opnieuw worden gemaakt. Dergelijke fouten hadden een bijkomende negatieve uitwerking op de economie doordat ze ertoe leidden dat veel mensen sociaal geïsoleerd raakten en hun toegang tot de arbeidsmarkt belemmerd werd.

1.4 In de Mededeling over e-toegankelijkheid van de Europese Commissie worden de kernprioriteiten en de voornaamste maatregelen genoemd om marktversnippering te voorkomen en om convergentie en economische groei in deze sector te stimuleren.

2. Achtergronden van de Mededeling inzake e-toegankelijkheid

2.1 De Commissiemededeling over e-toegankelijkheid moet een bijdrage leveren aan het voorlopige strategisch raamwerk voor een Europese informatiemaatschappij, zoals vastgelegd in de in juni 2005 gepubliceerde Mededeling „i2010”⁽¹⁾.

2.2 In de Mededeling wordt aangegeven dat zij voornamelijk tot doel heeft om te komen tot een meer samenhangende aanpak inzake e-toegankelijkheidsmaatregelen van lidstaten en bedrijfsleven.

2.3 In de Mededeling wordt nader ingegaan op zowel de met nieuwe technologieën gepaard gaande voordelen voor mindervaliden als op de problemen en nieuwe belemmeringen die de ontwikkeling van deze technologieën met zich meebrengt.

2.4 In de Mededeling wordt bezorgdheid geuit over de huidige verbrokkelde markt voor toegankelijke technologieën en over het risico dat het ontbreken van uniformiteit en interoperabiliteit op deze markt de problemen nog zal vergroten.

2.5 In de Mededeling worden drie hoofdlijnen genoemd aan de hand waarvan deze problematiek kan worden opgelost:

- het ontwikkelen van toegankelijkheidsvereisten voor de gunning van overheidsopdrachten;
- certificering van toegankelijkheid;
- betere gebruikmaking van bestaande wetgeving.

3. Gehandicapten en de informatiemaatschappij

3.1 Men is het er steeds meer over eens dat de vooruitgang op het gebied van de informatie- en communicatietechnologie (ICT) ten goede moet komen aan alle maatschappelijke groepen — met name de groepen die het meest kwetsbaar zijn voor sociale uitsluiting — om de digitale kloof aan te pakken en te voorkomen dat de maatschappij-van-twee-snelheden veranderd raakt.

⁽¹⁾ COM(2005) 229 final

3.2 Toegang van gehandicapten tot informatie moet in de eerste plaats worden gezien als een recht. Gehandicapten vormen 10 % van de bevolking van de EU en hebben evenveel recht op toegang tot goederen en diensten — waaronder ICT-producten en -diensten — als niet-gehandicapte personen.

3.3 Voor regeringen en bedrijfsleven zijn er ook zwaarwegende redenen om zich serieus met deze kwestie bezig te houden. Het zoeken naar oplossingen voor problemen die gehandicapten ondervinden bij het verkrijgen van toegang tot ICT is in het belang van **alle** gebruikers, in het bijzonder van de groeiende groep ouderen, kinderen en mensen met tijdelijke handicaps.

3.4 Gehandicapten vormen een heterogene groep. Niettemin kunnen de groepen gehandicapten die problemen ondervinden met toegang tot ICT in grote lijnen als volgt worden ingedeeld: mensen met cognitieve of leerstoornissen; personen met zintuiglijke handicaps (doven en hardhorenden, blinden en slechtzienden, doofblinden, mensen met een spraakstoornis); en lichamelijk gehandicapten.

3.5 Gehandicapten profiteren op velerlei manieren van de vooruitgang op ICT-gebied, zowel wat algemene technologieën als technologische hulpmiddelen betreft. Voorbeelden hiervan zijn:

- de voordelen van SMS-berichten voor doven, waarbij dient te worden opgemerkt dat deze technologie nog steeds geen real-time communicatie mogelijk maakt;
- de beschikbaarheid van spraaksoftware en software voor uitvergrotingen ten behoeve van blinde en slechtziende computergebruikers;
- spraakherkenningssystemen.

3.6 Desondanks worden tegelijkertijd nieuwe belemmeringen opgeworpen. Enkele voorbeelden:

- door de ontwikkeling van nieuwe computertechnologieën zijn de mogelijkheden van blinden om gebruik te maken van personal computers drastisch afgenomen: terwijl in 1990 nog 99 % van de pc's kon worden bediend door blinden, is vandaag de dag slechts een derde van de pc's voor blinden toegankelijk. Dit is onder meer terug te voeren op het feit dat de laatste jaren steeds meer gebruik wordt gemaakt van visuele bediening^(?);
- de toegenomen complexiteit van mobiele telefoons en het toegenomen gebruik van visuele schermen werpen belemmeringen op voor zowel gehandicapte als niet-gehandicapte consumenten;

(?) Bron: Europese Blindenunie

— er bestaan verschillende systemen voor teksttelefonie in Europa, die geen van alle onderling compatibel zijn. Met de huidige telecommunicatiesystemen kunnen doven en hardhorenden binnen Europa en daarbuiten niet in real-time communiceren;

— digitale televisie is een steeds belangrijker technologie voor interactieve communicatie en publieksvoorlichting, en is voor gehandicapten minder toegankelijk dan analoge televisie. Digitale televisie maakt op grote schaal gebruik van visuele schermen en visuele bediening, en het gebruik van deze technologie is zeer gecompliceerd. Vanwege de geringe toegankelijkheid is het mogelijk dat nog eens 4,4 % van de televisiekijkers niet van deze technologie gebruik kan maken^(?);

— in de Mededeling van de Commissie worden voorbeelden genoemd van problemen met de interoperabiliteit van ICT-apparatuur en -systemen.

4. Economische en zakelijke argumenten voor e-toegankelijkheid en e-insluiting

4.1 In de strategie van Lissabon wordt de nadruk gelegd op de noodzaak om eenieder sociale en economische integratie te waarborgen door middel van inzetbaarheid op de arbeidsmarkt. Wanneer informatie- en communicatietechnologieën echter niet zodanig worden ontworpen dat ze toegankelijk zijn, worden gehandicapten voortdurend en in toenemende mate uitgesloten van de gangbare arbeidsmarkt. Volledige en doelmatige toepassing van de beginselen en praktijken van e-toegankelijkheid is cruciaal voor zowel de economische als de maatschappelijke integratie van gehandicapten. Het onderschrijven van e-toegankelijkheidsbeginselen betekent ook dat mensen beschermd moeten worden tegen schadelijke omgevingsfactoren (bijv. door maatregelen te nemen tegen het optreden van elektronische en geluidsinterferenties waar personen met gehoorapparaten mee te maken hebben als zij mobiele telefoons gebruiken). De participatiegraad van gehandicapten op de Europese arbeidsmarkt bedraagt gemiddeld nog geen 35 %, tegen 70 % voor werknemers zonder handicap. De Commissie schat dat zo'n 2 tot 3,5 miljoen mindervaliden aan het werk zouden kunnen indien positieve maatregelen worden genomen om de belemmeringen voor hun integratie weg te nemen⁽⁴⁾. Economische integratie van gehandicapten is van belang voor de Europese samenleving en economie als geheel, doordat aldus een einde wordt gemaakt aan de afhankelijkheidspositie van veel gehandicapten.

(?) „Digital television for all”, rapport van de Generics Groups over bruikbaarheid en toegankelijke ontwerpen voor het Digital Television Project van het Verenigd Koninkrijk

(4) Verslag van de Europese Commissie „Active Labour Market Programmes for People with Disabilities” (2002)

4.2 De ICT-sector moet meer gaan inzien dat economisch en zakelijk voordeel kan worden behaald door bij het ontwerpen van producten en diensten in te spelen op de behoeften van gehandicapte en oudere gebruikers. De bewustwording omtrent deze voordelen moet binnen de sector op actievere wijze worden vergroot. Het personeel in de bedrijfstak — zowel leidinggevenden als technici en werknemers „in het veld” — moet worden voorgelicht over de vereisten en noodzakelijke aspecten van toegankelijkheid, zodat beter kan worden ingespeeld op de groeiende behoeften.

4.3 Gehandicapten maken 10 tot 12 % van de Europese bevolking uit. Bovendien heeft Europa te kampen met grote demografische veranderingen, waarvan de vergrijzing de meest ingrijpende gevolgen heeft. In 2050 is 34,5 % van de Europese bevolking boven de 60.

4.4 Gehandicapten, mensen met tijdelijke functiebeperkingen en ouderen vormen samen 43 % van de Europese bevolking ⁽⁵⁾. Toegankelijke technologieën zouden echter ten goede komen aan een breder scala aan consumenten, waaronder kinderen, mensen die niet vertrouwd zijn met nieuwe technologieën en sociaal uitgesloten groepen in het algemeen. Een voorbeeld hiervan is real-time communicatie door middel van tekst. Het marktpotentieel hiervoor bestaat niet alleen uit gehandicapten.

4.5 Gehandicapten en ouderen vormen een onaangeboord marktpotentieel dat het bedrijfsleven beter moet benutten. Ook moeten bedrijven hun producten op een andere wijze onder de aandacht van deze consumenten brengen dan ze momenteel doen. Uit Duits onderzoek blijkt dat 48 % van de mensen ouder dan 50 van mening is dat ICT-producten en -diensten niet voldoende zijn afgestemd op hun leeftijdscategorie ⁽⁶⁾. Verder heeft een onderzoek van Microsoft onlangs uitgewezen dat 50 % van de bevolking ouder dan 59 veel baat zou hebben bij een grotere toegankelijkheid van ICT-technologieën. Laagdrempele technologieën die voor alle gebruikers geschikt zijn, hebben binnen de ICT-sector geleid tot meer werkgelegenheid, met name bij kleine en middelgrote ondernemingen die zich hebben ingezet voor innovatie op het gebied van toegankelijke technologieën en voor het verkennen van onontgonnen terreinen en beroepen.

5. Algemene opmerkingen

- Het EESC is ingenomen met de Commissiemededeling over e-toegankelijkheid, die belangrijke voorstellen en toezeggingen bevat ten aanzien van overheidsopdrachten, certificering en wetgeving. Deze Mededeling vormt een belangrijke ondersteuning van de Mededeling „i2010 — Een Europese informatiemaatschappij voor groei en werkgelegenheid”.
- Het EESC roept de EU-instellingen op om de in de Mededeling over e-toegankelijkheid genoemde voorstellen tot kern-

punt van het Europese strategische kader voor de informatiemaatschappij te maken. Aldus wordt bij de maatregelen in het kader van „i2010” veel meer aandacht geschonken aan de doelstellingen ter bevordering van e-toegankelijkheid en e-insluiting.

- Het EESC erkent dat er veel individuen en gezinnen zijn die vanwege hun lage inkomen niet permanent toegang hebben tot telefoondiensten. Ook ICT-apparatuur en -diensten (zoals internettoegang) kunnen voor deze mensen, onder wie gehandicapten en ouderen, te duur zijn. Het Comité roept de regeringen van de lidstaten dan ook op om de toegang van kwetsbare en sociaal buitengesloten groepen tot goederen en diensten op ICT-gebied financieel te ondersteunen.
- Het EESC is op de hoogte van en zeer ingenomen met de lopende werkzaamheden van de werkgroep „Inclusive Communications” (INCOM) en van de door de Commissie voorgezeten TCAM ⁽⁷⁾-werkgroepen inzake handicaps. In deze werkgroepen zijn alle relevante belanghebbenden vertegenwoordigd, zodat kernprioriteiten en actieterreinen kunnen worden vastgesteld op het gebied van e-toegankelijkheid (toegang tot goederen en diensten).
- Het EESC wijst erop dat het in een aantal documenten heeft gepleit voor de bevordering van e-toegankelijkheid en voor de toegang van gehandicapten tot goederen en diensten. Het gaat hierbij met name om de volgende documenten:
 - het EESC-advies over het „Voorstel voor een besluit van de Raad over het Europees Jaar van personen met een handicap 2003”, COM(2001) 271 final — 2001/0116 (CNS), CES 1064/2001;
 - het EESC-advies over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — e-Europa 2002: toegankelijkheid van websites van de overheid en de inhoud daarvan”, COM(2001) 529 final, CES 1546/2001;
 - het EESC-advies over „De maatschappelijke integratie van gehandicapten” (CES 853/2002);
 - het EESC-advies 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 final, CESE 311/2004;
 - het EESC-advies over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de rechten van luchtreizigers met beperkte mobiliteit” (CESE 730/2005).

⁽⁵⁾ Studie van de OESO en de ECMV „Improving Transport for People with Mobility Disabilities” (1999); het gaat om een studie van vóór de EU-15.

⁽⁶⁾ zie www.seniorwatch.de

⁽⁷⁾ Telecommunications Conformity Assessment and Market Surveillance Committee (Comité voor conformiteitsbeoordeling en markttoezicht inzake telecommunicatie)

6. Algemene opmerkingen van het EESC over de belangrijkste voorstellen uit de Mededeling

6.1 Geharmoniseerde normen en interoperabiliteit

6.1.1 Het EESC deelt de bezorgdheid van de Commissie over het ontbreken van uniforme oplossingen op het gebied van e-toegankelijkheid. Gezien het mondiale karakter van informatie- en communicatietechnologieën moeten maatregelen worden genomen tegen de versnippering van de Europese markt, die wordt veroorzaakt doordat de lidstaten hun eigen ICT-oplossingen ontwikkelen. Om zoveel mogelijk schaalvoordelen te behalen en consumenten zoveel mogelijk keus te bieden, is het echter ook zaak te voorkomen dat de mondiale markt versnipperd raakt als gevolg van de invoering van afzonderlijke regionale vereisten.

6.1.2 Volgens het EESC wordt de ICT-sector zich in toenemende mate bewust van het onaangeboorde marktpotentieel dat bestaat uit gehandicapte en oudere consumenten in Europa en daarbuiten, maar deze bewustwording moet krachtig worden gestimuleerd en ondersteund.

6.1.3 Het EESC staat volledig achter de ontwikkeling en invoering van Europese toegankelijkheidsnormen. Deze moeten doorzichtig, eensluidend en objectief zijn, rekening houden met de situatie op de wereldmarkt, en internationale normen aanvullen. Doordat de Europese en de internationale normen elkaar niet aanvullen, ontstaat er verwarring en ongenoegen bij zowel de gehandicapte consument als het bedrijfsleven.

6.1.4 Gebruikers moeten actief worden betrokken bij het normalisatieproces, en er moeten middelen worden vrijgemaakt om te waarborgen dat organisaties die gehandicapten vertegenwoordigen, aan de besluitvorming over Europese toegankelijkheidsnormen kunnen deelnemen.

6.1.5 Het EESC is van mening dat de Europese normalisatie-instellingen verplicht moeten worden om bij de vaststelling van alle normen rekening te houden met e-toegankelijkheid.

6.2 Overheidsopdrachten

6.2.1 De introductie van toegankelijkheidsvereisten in aanbestedingen voor overheidsopdrachten is een uiterst efficiënt middel gebleken om het ontwerpen van toegankelijke technologieën voor iedereen en het scheppen van groei en werkgelegenheid te bevorderen. Door overheidsopdrachten te gebruiken om de toegankelijkheid te vergroten, kunnen bedrijven er daadwerkelijk toe worden aangezet om dit streven centraal te stellen in hun activiteiten. Verder dringt het Comité erop aan dat het nieuwe initiatief van de Commissie inzake elektronische aanbestedingen („eProcurement”) ter bevordering van aankopen via internet volledig toegankelijk wordt gemaakt voor gehandicapten, (in overeenstemming met de doelstellingen inzake e-toegankelijkheid) en onjuiste afhandeling of corruptie tegenaan.

6.2.2 Door de herziening van de EU-richtlijnen inzake overheidsopdrachten wordt het mogelijk om toegankelijkheid op te nemen als criterium voor de aankoop door de overheid van ICT-apparatuur en -diensten. Er dient op te worden gewezen dat overheidsopdrachten goed zijn voor 16 % van het bruto binnenlands product van de EU, oftewel 1.500 miljard euro, en dat de ICT-sector 6 % hiervan voor zijn rekening neemt. De overheidsuitgaven op ICT-gebied in Europa bedragen gemiddeld 0,8 % van het BBP, oftewel 76 miljard euro. Bij dit investeringsniveau is het van cruciaal belang dat overheidsaankopen plaatsvinden in het kader van een duurzaam aankoopbeleid op de langere termijn, waarbij IEDEREEN toegang heeft tot de geleverde goederen en diensten. Dit beleid inzake e-insluiting is van groot belang voor het efficiënt functioneren van lokale economieën en voor het bevorderen van het welzijn en de onafhankelijkheid van iedereen in de samenleving.

6.2.3 Het EESC staat dan ook volledig achter het voorstel van de Commissie om samen met de Europese normalisatieinstanties door te gaan met het formuleren van Europese toegankelijkheidsvereisten voor overheidsaankopen van producten en diensten op ICT-gebied. Het is echter van groot belang dat in deze vereisten een evenwicht wordt bereikt tussen de behoeften van de gebruikers enerzijds en het bedrijfsleven anderzijds, dat ze door overheden kunnen worden toegepast en dat ze niet leiden tot versnippering van de Europese markt en — voor zover mogelijk — de wereldmarkt.

6.2.4 Bij toekomstige herzieningen van de EU-richtlijnen inzake overheidsopdrachten (*) zou het EESC graag zien dat de bepalingen terzake zodanig worden aangepast dat ze tevens voorzien in toegankelijkheidsvereisten bij overheidsaankopen.

6.3 Certificering en toetsing door derden versus zelfcertificering

6.3.1 De ICT-sector moet de consument meer duidelijkheid verschaffen over de toegankelijkheid en het voor iedereen geschikte ontwerp van zijn goederen en diensten.

6.3.2 Het EESC heeft met belangstelling kennisgenomen van het voorstel van de Europese Commissie om de mogelijkheden van certificering en zelfcertificering te onderzoeken, en om de transparantie en de herkenbaarheid van goederen en diensten die voldoen aan toegankelijkheidsnormen te vergroten door passende certificeringsmechanismen voor een e-toegankelijkheidskeurmerk te overwegen.

6.3.3 Het EESC is van mening dat de aangekondigde evaluatie en gegevensverzameling inzake de diverse mogelijkheden duidelijker zullen maken wat de beste oplossing is. Het is met name ingenomen met de komende EU-conferentie(s) en -initiatieven over dit onderwerp.

(*) Richtlijn 2004/18/EG en Richtlijn 2004/17/EG

6.4 Het gebruik van wetgeving

6.4.1 De Commissie wijst er terecht op dat de bestaande communautaire wetgeving kan worden gebruikt om e-toegankelijkheid te bevorderen en af te dwingen.

6.4.2 Vrijwillig door het bedrijfsleven aangegane verbintenissen moeten zeer worden verwelkomd en aangemoedigd. Uit dergelijke vrijwillige toezeggingen blijkt dat bedrijven belang hechten aan en oog hebben voor een toegankelijke vormgeving van goederen en diensten. Tegelijkertijd is gebleken dat vrijwillig aangegane verbintenissen op zichzelf onvoldoende waarborg zijn voor een adequate naleving van toegankelijkheidsvereisten teneinde de belemmeringen die gehandicapten onderkennen bij de toegang tot gangbare technologieën weg te nemen. Vrijwillige toezeggingen moeten dus worden aangevuld door wetgevingsinitiatieven, ook op het gebied van overheidsopdrachten.

6.4.3 Dat de EU zich hardmaakt voor e-insluiting en e-toegankelijkheid moet expliciet worden erkend en op horizontale wijze tot uiting komen in alle overige communautaire initiatieven terzake.

6.4.4 Zo wordt de bestaande wetgeving inzake overheidsopdrachten en elektronische communicatie krachtig ondersteund door anti-discriminatiewetgeving op het gebied van werkgelegenheid, die belangrijke mogelijkheden biedt om tegemoet te komen aan de toegangsbehoeften van gehandicapten.

- Zowel de Commissie als de lidstaten moeten regelmatig uitvoering controleren hoe efficiënt wettelijke voorschriften op het gebied van e-toegankelijkheid in de praktijk ten uitvoer worden gelegd.
- Er moet worden nagegaan hoe de bestaande wetgeving bij toekomstige wetsherzieningen zodanig kan worden verbeterd dat de bepalingen inzake e-toegankelijkheid worden aangescherpt en uitgebreid. E-toegankelijkheid moet expliciet worden ondersteund en bevorderd in de communautaire verordeningen voor de structuurfondsen en in het communautaire Kaderprogramma voor onderzoek (2007-2013).
- De EU-instellingen moeten krachtigere en bredere wetgeving invoeren inzake de toegankelijkheid van goederen en diensten voor gehandicapten, ook met betrekking tot informatie- en communicatietechnologieën. Op die manier moet de EU ervoor zorgen dat de sociale en mensenrechten van gehandicapten, en het recht van gehandicapten op gelijke toegang tot goederen en diensten, geëerbiedigd worden.
- Het toepassingsgebied van de toegankelijkheidsbepalingen in de communautaire richtlijnen inzake elektronische communicatie moet worden aangescherpt en verruimd.

6.4.5 De Richtlijn inzake de universele dienst⁽⁹⁾ voorziet thans in toegang tot openbare betaaltelefoons en openbare telefoondiensten zoals alarmdiensten en telefooninlichtingendiensten. Het EESC betreurt dat noch mobiele telefoons noch breedband onder het toepassingsgebied van de richtlijn vallen. Het toepassingsgebied van de richtlijn inzake de universele dienst moet dan ook worden uitgebreid tot mobiele telefoons en breedband⁽¹⁰⁾. Bovendien moet door middel van redelijke (en waar nodig speciale) tarieven worden gezorgd voor gelijke toegang tot netwerken en diensten.

6.4.6 Veel gehandicapten blijven grote problemen onderkennen met de gebruiksvriendelijkheid en de toegankelijkheid van mobiele communicatie. Doven en hardhorenden, mensen met een spraakstoornis en doofblinden hebben behoefte aan real-time interactieve mobiele communicatie; deze vorm van communicatie moet voor hen in dezelfde mate toegankelijk zijn als voor niet-gehandicapten waar het gaat om gebruiksgemak, kwaliteit van dienstverlening en apparatuur, keuze, beschikbaarheid en prijs.

6.4.7 Het probleem van de interoperabiliteit van door mensen met zintuiglijke handicaps gebruikte systemen moet worden aangepakt. Gehandicapten moeten zonder problemen in real-time kunnen bellen naar andere landen in Europa en daarbuiten.

6.4.8 **Het internet wordt in toenemende mate gebruikt als openbare dienst** en als communicatiemiddel, maar internettoegang is voor gehandicapten nog steeds problematisch. Zo bestaan er problemen met de toegang tot breedband; nieuwe telefoniediensten zoals „Voice Over Internet Protocol” (VOIP) bieden reeds „telefoondiensten” waarbij gebruik wordt gemaakt van breedband. Het betreft hier een goedkope dienst die zeer aantrekkelijk is voor consumenten, met name bij internationale gesprekken. Desondanks is er geen garantie dat het VOIP toegang tot alarmdiensten of telefooninlichtingendiensten zal gaan bieden. Hieraan moet iets worden gedaan.

7. Specifieke voorstellen van het EESC

In het licht van de bovengenoemde doelstellingen en vraagstukken meent het EESC dat de volgende concrete voorstellen een zinvolle bijdrage zouden leveren aan de verwezenlijking van de algemene doelstellingen:

⁽⁹⁾ Richtlijn 2002/22/EG

⁽¹⁰⁾ Het EESC merkt op dat mobiele telefonie waarbij gebruik wordt gemaakt van vooraf betaalde kaarten er in belangrijke mate toe heeft bijgedragen om telefoniediensten toegankelijker te maken voor mensen met een laag inkomen, en het in dit opzicht aantoonbaar beter heeft gedaan dan nationale maatschappijen.

7.1 Geharmoniseerde normen en interoperabiliteit

7.1.1 Het EESC dringt erop aan dat de Europese normalisatie-instellingen verplicht worden gesteld om bij de vaststelling van alle ICT-normen rekening te houden met e-toegankelijkheid.

7.1.2 Het EESC dringt erop aan om communautaire normen en wettelijke voorschriften in te voeren om te komen tot geharmoniseerde vereisten inzake toegankelijkheid voorgehandicapten, met name op de volgende terreinen:

- integratie van toegang tot alarmdiensten in IP-netwerken;
- ontwikkeling van real-time communicatie, met name voor doven en hardhorenden;
- toegang tot interactieve digitale televisie;
- de noodzaak om toegankelijke dienstverlening te koppelen aan toegang tot en gebruiksgemak van apparatuur.

7.2 Certificering en toetsing door derden versus zelfcertificering

7.2.1 Het EESC steunt het voorstel van de Commissie om onderzoek te doen naar de mogelijkheid van certificeringsmechanismen, productiekettering en zelfcertificering van conformiteit, alsook het bindende dan wel vrijwillige karakter hiervan. Ook steunt het Comité de raadpleging van alle belanghebbenden, met name van organisaties die gehandicapten vertegenwoordigen. De Commissie zou de uitkomsten van dit onderzoek in de loop van 2007 beschikbaar moeten stellen aan het EESC.

7.3 Overheidsopdrachten

7.3.1 Het EESC dringt er bij de lidstaten van de EU op aan om de richtlijnen inzake overheidsopdrachten onverwijld en volledig om te zetten in nationale wetgeving, en ervoor te zorgen dat stringente vereisten inzake toegankelijkheid voor gehandicapten worden opgenomen in het nationale wetgevingskader.

7.3.2 Het EESC roept alle overheden op om toegankelijkheidscriteria op te nemen in hun aanbestedingsprocedures.

7.3.3 Het EESC pleit ervoor om bij de toekomstige herziening van de richtlijnen inzake overheidsopdrachten hierin bindende voorschriften voor de toegankelijkheid tot ICT-goederen en -diensten op te nemen. Daarbij moet het overheden wettelijk verboden worden om gebruik te maken van software en hardware of andere ICT-producten en -diensten die niet aan de bestaande toegankelijkheidsnormen voldoen.

7.3.4 Wat betreft de aan het Europees comité voor normalisatie (CEN), het Europees comité voor elektrotechnische normalisatie (CENELEC) en het Europees instituut voor telecommunicatienormen (ETSI) verleende normalisatieopdracht ter ondersteuning van Europese toegankelijkheidsvereisten voor overheidsaankopen van producten en diensten op ICT-gebied,

dringt het EESC er bij de lidstaten van de EU op aan om een actieplan op te stellen over de wijze waarop de Europese normen op nationaal niveau het doeltreffendst kunnen worden toegepast op basis van een gemeenschappelijke en samenhangende aanpak.

7.4 Mainstreaming

7.4.1 Het EESC dringt erop aan om het belang van e-toegankelijkheid, „Design voor iedereen” en ergonomische toepassingen van ICT expliciet te erkennen in alle relevante wetgevings- en niet-wetgevingsvoorstellen van de EU (met name in belangrijke EU-documenten over de informatiemaatschappij) en in de verordeningen inzake de structuurfondsen, financieringsinstrumenten voor de nieuwe kandidaat-lidstaten en het zevende Kaderprogramma voor onderzoek.

7.5 Toegankelijkheid van websites

7.5.1 Het EESC dringt er bij alle lidstaten van de EU op aan om versie 2 van de WAI (Web Accessibility Initiative Guidelines = de richtsnoeren van het initiatief ter verbetering van de toegankelijkheid van overheidssites) formeel en ongewijzigd goed te keuren, en deze versie volledig in alle overheidssites te integreren.

7.5.2 Het EESC dringt erop aan dat het tweede conformiteitsniveau van versie 2 van de W3C-WAI-WCAG (Web Content Accessibility Guidelines = richtsnoeren voor de toegankelijkheid van webinhoud), wat het hogere toegankelijkheidsniveau inhoudt, van toepassing wordt op al het webmateriaal.

7.5.3 Het EESC wijst op de dringende noodzaak om auteursgereedschappen (*authoring tools*)⁽¹⁾ op het gebied van toegankelijkheid te ontwikkelen en gemakkelijk beschikbaar te maken. Ontwerpers kunnen deze auteursgereedschappen gebruiken om te waarborgen dat hun websites voldoen aan de W3C-WAI-WCAG 2.0. Deze gereedschappen moeten in overeenstemming zijn met versie 2 van de W3C-WAI-ATAG (Authoring Tool Accessibility Guidelines = richtsnoeren voor de toegankelijkheid van auteursgereedschappen).

7.6 Wetgeving

7.6.1 De Europese Commissie moet méér doen om te waarborgen dat de lidstaten hun verplichtingen jegens gehandicapte gebruikers nakomen op grond van de bestaande richtlijnen inzake elektronische communicatie. Uit de antwoorden die de Commissie heeft ontvangen naar aanleiding van de INCOM-vragenlijst over het pakket elektronische communicatiemiddelen blijkt dat de lidstaten deze verplichtingen niet naar behoren zijn nagekomen.

7.6.2 Het EESC dringt er bij de Commissie op aan om inbreukprocedures in te stellen tegen lidstaten die niet de verplichtingen nakomen die zij op grond van communautaire wetgeving hebben, teneinde volledige naleving af te dwingen.

⁽¹⁾ De term „auteursgereedschap” (*authoring tool*) heeft betrekking op een breed scala aan software die wordt gebruikt om inhoud van websites te creëren.

7.6.3 Het EESC pleit ervoor om bij toekomstige herzieningen van de EU-wetgeving inzake elektronische communicatie, de toegankelijkheidsbepalingen flink aan te scherpen en bindend te verklaren.

7.6.4 Het EESC zou graag zien dat de Commissie een vergelijkend verslag opstelt over de stand van zaken met betrekking tot de inspanningen van de lidstaten om de e-toegankelijkheid te verbeteren, en dringt erop aan om juridische stappen te ondernemen tegen lidstaten die hun uit de richtlijnen inzake elektronische communicatie voortvloeiende verplichtingen niet zijn nagekomen.

7.6.5 Het EESC dringt erop aan om het toepassingsgebied van de bepalingen uit de EU-richtlijnen inzake elektronische communicatie over de toegankelijkheid van diensten en apparatuur aan te scherpen en te verruimen. Met name moet:

- het toepassingsgebied van de Richtlijn inzake de universele dienst worden uitgebreid tot mobiele communicatie en breedbandtechnologieën;
- de Richtlijn betreffende radioapparatuur en telecommunicatie-eindapparatuur (RTTE) zodanig worden herzien dat er bindende eisen inzake toegankelijkheid tot elektronische apparatuur in worden opgenomen.

7.7 *Het nieuwe strategische kader voor de Europese informatiemaatschappij*

7.7.1 Het EESC merkt op dat de lidstaten op grond de door de Commissie gelanceerde strategie voor de Europese informatiemaatschappij⁽¹²⁾ jaarlijks verslag moeten uitbrengen over hun prestaties en over de wijze waarop zij hun nationale hervormingsprogramma's ten uitvoer willen leggen.

7.7.2 Het EESC roept de lidstaten op om in hun jaarlijkse verslag een hoofdstuk op te nemen dat speciaal is gewijd aan e-toegankelijkheid en e-insluiting, en zou graag zien dat de Commissie deze oproep ondersteunt.

7.7.3 Het EESC dringt er bij de lidstaten op aan om duidelijke doelstellingen en tijdschema's te formuleren voor de tenuitvoerlegging van e-toegankelijkheidsbepalingen in het kader van de nationale actieplannen.

7.8 *Betrokkenheid van de gebruiker*

7.8.1 Het EESC doet een beroep op de besluitvormers van de EU om ervoor te zorgen dat gehandicapte gebruikers die

organisaties van gehandicapten vertegenwoordigen, uitgebreid en op voet van gelijkheid worden geraadpleegd over en systematisch worden betrokken bij de ontwikkeling en vormgeving van goederen en diensten, en bij de vaststelling van normen. De EU-instellingen moeten extra middelen beschikbaar stellen om te waarborgen dat gehandicapte consumenten naar behoren aan dit proces kunnen deelnemen.

7.9 *Onderwijs & opleiding en het „Design-voor-iedereen“-curriculum*

7.9.1 Het EESC roept regeringen en bedrijven op om maatregelen te formuleren en te ondersteunen ter bevordering van ICT-scholing voor gehandicapten, sommige ouderen (in het kader van levenslang leren) en andere uitgesloten groepen, zodat zij beter, gemakkelijker en goedkoper toegang tot informatie- en communicatietechnologieën kunnen krijgen.

7.9.2 Voorlichtingsinitiatieven, zoals het voor het voetlicht brengen van een Europees „Design-voor-iedereen“-curriculum, bieden goede mogelijkheden om meer begrip te kweken en ICT toegankelijk te maken.

7.9.3 Het EESC roept de Commissie, alle lidstaten en het bedrijfsleven op tot het actief stimuleren van een „Design-voor-iedereen“-curriculum, en tot het opnemen van een dergelijk curriculum in alle onderwijs- en opleidingsprogramma's op ICT-gebied.

7.9.4 Het EESC zou graag zien dat bedrijven zorgen voor systematische interne of externe scholing van hun personeel op het gebied van toegankelijk ontwerpen.

7.10 *Interne maatregelen van het EESC*

7.10.1 Het EESC streeft ernaar om „intern orde te scheppen“ en te waarborgen dat het bij zijn openbare aanbestedingen het beginsel van toegankelijkheid in acht zal nemen.

7.10.2 Het zal nagaan in hoeverre maatregelen nodig zijn om ervoor te zorgen dat gehandicapten volledig en even gemakkelijk als anderen toegang kunnen krijgen tot de website, software systemen en ICT-uitrusting van het EESC.

7.10.3 Het EESC zal interne procedures invoeren die moeten waarborgen dat alle documenten in een toegankelijk formaat worden gepubliceerd.

Brussel, 15 maart 2006.

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

⁽¹²⁾ COM(2005) 229 final

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2037/2000 van het Europees Parlement en de Raad, met betrekking tot het referentiejaar voor de toewijzing van quota van chloorfluorkoolwaterstoffen voor de lidstaten die op 1 mei 2004 zijn toegetreden

(COM(2004) 550 final — 13632 ADD 1 + COR 1)

(2006/C 110/06)

De Raad heeft op 16 november 2005 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 175, lid 1, van het EG-Verdrag te raadplegen over het bovengenoemde Voorstel.

De gespecialiseerde afdeling Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 27 februari 2006 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw CASSINA.

Het Comité heeft tijdens zijn op 15 en 16 maart 2006 gehouden 425e zitting (vergadering van 15 maart) het volgende advies uitgebracht, dat met 139 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 6 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Samenvatting en conclusies

1.1 Het EESC keurt de wijziging goed van Verordening (EG) nr. 2037/2000 (artikel 4, lid 3, nieuw punt i) goed, is het eens met de toevoeging in de titel van de onderhavige wetgeving van het Europees Parlement als medewetgever en steunt de wijziging van de rechtsgrondslag voor deze verordening.

2. Inhoud en evaluatie van het voorstel tot wijziging

2.1 Het voorstel tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2037/2000 behelst de toevoeging van een punt i) aan artikel 4, lid 3, dat voor de lidstaten die op 1 mei 2004 tot de EU zijn toegetreden, voorziet in de wijziging van het referentiejaar voor de toewijzing van quota van chloorfluorkoolwaterstoffen: deze zullen niet meer worden toegewezen op basis van de marktaandeelen voor 1999, maar uitgaande van het gemiddelde marktaandeel in de jaren 2002-2003.

2.1.1 De wijziging van het referentiejaar komt uitsluitend tegemoet aan een commerciële eis: zo wordt de uitsluiting

vermeden van ondernemingen die pas na 1999 op de markt verschenen zijn. Er zijn bijna geen consequenties voor de verdeling van de in totaal toegewezen quota, die in kwantitatief opzicht volstrekt gelijk blijven: van gevolgen voor het milieu is dus geenszins sprake. De wijziging van het referentiejaar biedt tevens soelaas voor eventuele toekomstige geschillen n.a.v. vermeende schendingen van de beginselen van „non-discriminatie en gewettigde verwachtingen”.

2.2 Het EESC neemt kennis van en onderschrijft de toevoeging van het Europees Parlement als medewetgever, naast de Raad, in de titel van de onderhavige wetgeving.

2.3 Tot slot is het EESC het eens met de wijziging van de rechtsgrondslag van de Verordening, die van artikel 57, lid 2, van het Toetredingsverdrag, verandert in artikel 175, lid 1, van het EG-Verdrag, zoals voorzien in Addendum 1, corrigendum 1 en zoals de „Groep milieu” op 21 oktober 2005 overeengekomen is.

Brussel, 15 maart 2006.

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

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De sociale dimensie van cultuur”

(2006/C 110/07)

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 16 september 2004 besloten, overeenkomstig art. 29 van de uitvoeringsbepalingen van zijn reglement van orde, een vervolgadvis op te stellen met als titel: „De sociale dimensie van cultuur”.

De gespecialiseerde afdeling Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 22 februari 2006 goedgekeurd. Rapporteur was de heer LE SCORNET.

Het Comité heeft tijdens zijn 425e zitting op 15 en 16 maart 2006 (vergadering van 15 maart) het volgende advies uitgebracht, dat met 137 stemmen vóór en 3 stemmen tegen, bij 6 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Samenvatting

1.1 Het onderhavige vervolgadvis is bedoeld als follow-up van het op 31 maart 2004 door het EESC goedgekeurde advies over „de sociale dimensie van cultuur” en beoogt enkele operationele instrumenten in dat verband voor te stellen.

1.2 Bedoeling is het concept „sociale dimensie van cultuur” aan de hand van drie sleutelbegrippen te preciseren. De drie sleutelbegrippen zijn: „kennismaatschappij”, „mondialisering van de economie” en „maatschappelijk middenveld”. Het Comité is met deze begrippen vertrouwd en blijft zijn analyse terzake verder verdiepen.

1.3 Het houdt niet a priori vast aan de in zijn eerste advies geformuleerde hypothesen i.v.m. de oprichting van nieuwe structuren als een „waarnemingscentrum”, een „laboratorium” of een „task force”.

1.4 Het verzoekt de Commissie evenwel de kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren aan te reiken op basis waarvan kan worden bevestigd dat het huidige communautaire instrumentarium volstaat om de omvang te meten van

- de ontwikkeling van de werkgelegenheid op cultureel en artistiek gebied in de Unie, alsook de kwalitatieve en kwantitatieve gevolgen daarvan op de werkgelegenheid in het algemeen, de groei, de sociale samenhang, de erkenning en deelname van iedereen en met name van de ogenschijnlijk zwakste bevolkingsgroepen;
- de verdieping van de interculturele dialoog; hiermee wordt niet alleen het aantal uitwisselingen en initiatieven bedoeld, maar ook naar de essentie van de zaak. Zo heeft het Comité zijn bezorgdheid geuit over het toenemende aantal fenomenen van uitsluiting, racisme (zelfs in landen als Nederland en Frankrijk waar op integratie en multiculturalisme gericht beleid in een stabiel model leken te zijn uitgemond), ont koppeling van particuliere belangen en algemeen belang, en versnippering i.p.v. convergentie.

1.5 In het advies wordt aan de Commissie voorgesteld, met name in het vooruitzicht van het jaar 2008, Europees jaar van de interculturele dialoog, een uiterst gedetailleerd verslag over dit verschijnsel en deze doelstelling uit te brengen. Het EESC is bereid zeer actief aan de opstelling van dit verslag mee te werken.

1.6 Het stelt aldus voor een nieuw debat over cultuur op gang te brengen. Cultuur wordt immers thans nog al te vaak uitsluitend met patrimonium en behoud van erfgoed in verband gebracht en minder met creatie, ontwikkelingsprocessen en nieuwe verbeeldingswerelden. Ook wordt er nog steeds weinig belang gehecht aan de culturele voedingsbodem van sociale, economische en milieoverschijnselen.

1.7 Het Comité zou graag zien dat de werkzaamheden van de Stichting van Dublin op dit gebied meer aandacht krijgen. Telkens als het EESC thema's behandelt waarbij wordt gewezen op de noodzaak van „culturele revoluties”, „mentaliteitsveranderingen” of „aanpassing van traditionele modellen” zou een en ander concreet moeten worden geanalyseerd en zou er ook ten minste een specifieke paragraaf aan moeten worden gewijd.

1.8 Het Comité beklemtoont dat de methode van de „goede of beste praktijken”, als ze ten minste niet, zoals vaak, tot pure retoriek beperkt blijft, een van de belangrijkste instrumenten voor dialoog, uitwisseling en overdracht van kennis en cultuur zou kunnen zijn.

2. Inleiding

Op 31 maart 2004 werd een advies over de sociale dimensie van cultuur, waarom het Europees Parlement had verzocht, goedgekeurd.

2.1 In dit advies werd een aantal mogelijkheden gepresenteerd:

2.2 de taak van het EESC op cultureel gebied bevestigen, ook al zijn er tot dusver officieel geen bevoegdheden terzake aan het Comité toegekend;

2.2.1 bijdragen tot de geleidelijke totstandbrenging van een Europees waarnemingscentrum voor culturele samenwerking dat samen met het Europees Parlement een eigen jaarverslag kan uitbrengen;

2.2.2 nauwere samenwerking tussen het Europees Parlement en het EESC tot stand brengen, waarbij, naast de oprichting van het genoemde waarnemingscentrum, een jaarlijkse doelstelling vastgesteld zou worden ter bevordering van ten minste één echte gemeenschappelijke culturele waarde;

2.2.3 de aanzet te geven tot een kweekplaats voor culturele verandering op sociaal, economisch en milieugebied;

2.2.4 een Europese *task force* oprichten die culturele en artistieke uitwisseling in conflictgebieden kan bevorderen.

2.3 Dat er nu een vervolgadvisie komt, is toe te schrijven aan het feit dat het vorige advies zeer snel moest worden opgesteld. Het Europees Parlement had aan het eind van zijn mandaatsperiode immers verzocht een proces op gang te brengen en werk te maken van een partnerschap EESC/EP. Het Comité heeft deze werkzaamheden met des te meer enthousiasme voortgezet toen binnen de Europese instellingen duidelijk werd dat een dubbele impuls werd gegeven aan de inspanningen om de culturele „dimensie” een plaats te geven in het beleid.

2.3.1 De eerste verklaringen van de voorzitter van de Commissie, de heer Barroso, waarin werd gezegd dat „de tijd van de cultuur” was aangebroken en dat „de culturele waarden in de waardenhiërarchie boven de economische waarden geplaatst moeten worden” (!) klonken zeer veelbelovend en leken te wijzen op een belangrijke ommezwaai. Dit was de eerste impuls.

2.3.2 De tweede impuls werd door het EESC zelf gegeven, met name toe het eenparig zijn goedkeuring hechtte aan het programma dat werd voorgesteld door zijn voorzitter, mevrouw Sigmund, die cultuur centraal plaatst gedurende haar ambtstermijn.

2.3.3 Anderzijds moet worden vastgesteld dat nog niets definitief is verworven en dat deze ommezwaai in het door de nieuwe Commissie gepresenteerde programma toch niet echt wordt geconcretiseerd. Er is zelfs geen enkele expliciete verwijzing naar deze nieuwe hiërarchie ten voordele van cultuur! Uiteraard hoeft onze instelling niet worden geraadpleegd over het door de Commissie gepresenteerde culturele programma 2007-2013. Wij horen dit programma in dit advies dan ook niet te becommentariëren. Wel kan erop worden gewezen dat in het programma niet spontaan rekening wordt gehouden met de „sociale dimensie van cultuur”. Het budget ligt voorts ook ver onder het bedrag dat volgens het Europees Parlement voor dit programma had moeten worden uitgetrokken. En ook wat de plaats van cultuur in het werkprogramma van het EESC betreft, zou het overdreven zijn om van een belangrijke concrete vooruitgang te spreken.

2.3.4 In de context van de denkpaauze die de Raad heeft ingelast nadat Frankrijk en Nederland het ontwerp van grondwettelijk verdrag hadden verworpen (verdrag waarin „cultuur” als een van de doelstellingen van de Unie werd genoemd (art. I-3.3) waarbij de besluitvormingsmechanismen voor culturele aangelegenheden werden aangepast en grotendeels bevrijd werden van het strenge keurslijf van de unanimiteit (art.I.17 en III-280)) en van het bescheiden compromis dat voor de financiële vooruitzichten van de Unie is gevonden, worden de rol van cultuur en a priori de „sociale dimensie van cultuur” in de heropleving van de Unie in het vage gelaten.

(!) Toespraak tijdens de conferentie „Europa en cultuur”, Berlijn, 26 november 2004.

3. Het concept „sociale dimensie van cultuur” blijven verduidelijken, krachtlijnen vaststellen die in alle Europese beleidsonderdelen kunnen worden geïntegreerd

3.1 In het door het Comité goedgekeurde advies over de „sociale dimensie van cultuur” werden oorspronkelijk drie belangrijke denksporen gevolgd:

- het zoeken naar een nieuwe cultuur van wisselwerking tussen economische, sociale en milieupraktijken;
- het onderzoek naar de gevolgen van veranderingen in de arbeidswereld voor de sociale structuur en de culturele waarden;
- het zoeken naar een nieuwe cultuur van democratie.

3.2 Het onderhavige vervolgadvisie is erop gericht de krachtlijnen en sleutelbegrippen te identificeren om deze eerste beschouwingen zo eenvoudig mogelijk te vertalen en in de huidige communautaire beleidslijnen een concrete invulling te geven.

3.3 Eerste sleutelbegrip: „kennismaatschappij”.

3.3.1 Zoals in het advies over „de sociale dimensie van cultuur” wordt toegelicht, wordt de universele tendens om alle vormen van „werk”, ook als „werk” bijvoorbeeld consumptie is, verstandelijk te benaderen en daarbij steeds vaker van relationele, stilistische en creatieve criteria uit te gaan, steeds belangrijker als differentiërende factor op het gebied van concurrentievermogen, aantrekkingskracht, burgerzin en ondernemingsgeest die de verschillende geoculturele gebieden van de wereld onderscheiden. Europa moet en kan zich als een „creatieve economie” laten gelden.

3.3.2 Om die reden blijft het EESC dan ook de aandacht vestigen op het vraagstuk arbeid en werkgelegenheid in de culturele en artistieke sector en op een op cultuur gebaseerde economie en wil het dat de werkzaamheden van de Stichting van Dublin naar waarde worden geschat. Het kan van nut zijn na te gaan hoe de vormen die cultureel en artistiek werk aanneemt, een creatievere beoordeling van werk in het algemeen te kennen geven en in de kennismaatschappij vallen in te passen.

3.3.3 Het Comité legt zich er niet bij neer dat nog steeds duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen gebieden van „hoge cultuur” en culturele dimensies van techniek, economie, maatschappij, gezondheid en milieu. Met name in het kader van zijn blijvende inspanningen ter bevordering van levenslang leren en van de concrete totstandbrenging van een „lerende” samenleving, doet het bewust niet mee aan deze scheiding.

3.3.4 De enorme behoefte aan tegelijk flexibele en vaste activiteiten en werkgelegenheid op het gebied van overdracht, bemiddeling, kunst, weergave in alle mogelijke vormen en kennis over kennis is niet te verzoenen met modellen van werkgelegenheid waarbij, paradoxaal genoeg, tijdelijkheid en stroefheid hand in hand gaan.

3.3.5 De starheid van de hiërarchie in de beroepskwalificaties kan ook een belemmering zijn voor het ontstaan van nieuwe beroepen. Algemeener zij erop gewezen dat het immateriële niet wordt gewaardeerd in economische termen, en op het gebrek aan mobiliteit van artiesten en cultuurwerkers en van hun realisaties en werken in de Europese ruimte. Voorts is er nog te weinig sprake van vergelijking en uitwisseling van culturele innovaties, zodat er niet voor kan worden gezorgd dat „het wiel niet steeds opnieuw moet worden uitgevonden”.

3.3.6 Het succes van programma's als ERASMUS en Televisie zonder grenzen, de Europese steun voor de opwaardering van in verval geraakte gebieden, het nieuwe elan dat grote stedelijke gebieden krijgen door de ontwikkeling van artistieke activiteiten en de grote aantrekkingskracht die Europese culturele hoofdsteden ook op termijn blijven uitoefenen, zijn slechts een aantal aanwijzingen van hetgeen onder „sociale dimensie van cultuur” moet worden verstaan. Het feit dat de Europese Unie, die eigenlijk alleen bevoegd is om nationale maatregelen te begeleiden, vaak een actor van doorslaggevend belang is om tal van culturele activiteiten en evenementen te lanceren, toont duidelijk aan dat het hierbij gaat om een beleid „met een hefboomeffect”. Door een databank met kennis over kennis voortdurend van nieuwe gegevens te voorzien, zou een aanzienlijk multiplicatoreffect kunnen worden teweeggebracht.

3.3.7 Het verlies aan inkomsten en het feit dat de netwerkontwikkeling op economisch en sociaal gebied tot stilstand komt zodra festivals en culturele evenementen zelfs maar tijdelijk worden opgeschort, tonen anderzijds aan dat activiteiten en werkgelegenheid in de artistieke, culturele en bemiddelingssector, alsmede het vrije verkeer en de kruisbestuiving op dit gebied, een „holistische” impact op de duurzame ontwikkeling niet missen.

3.4 Tweede sleutelbegrip: „globalisering van de economie”.

3.4.1 De in vergelijking met de ambitieuze doelstellingen slechts middelmatige resultaten van de Lissabonstrategie zijn volgens het EESC voornamelijk te wijten aan een onderschatting van de menselijke, culturele en participatieve factor. In een „geglocaliseerde economie” kan alleen de bevordering van een Europese cultuur die geen onderscheid meer maakt en geen hiërarchie meer hanteert tussen economische, sociale en milieufactoren, ervoor zorgen dat een eind wordt gemaakt aan de ontwikkelingsachterstand van Europa ten opzichte van de meeste andere gebieden in de wereld en dat de toestand zelfs wordt omgebogen.

3.4.2 In vele Europese landen maar ook in andere gebieden in de wereld staat het economische belang van de culturele en de creatieve industrie thans als een paal boven water en wordt het aangetoond in tal van verslagen, studies, berekeningen en evaluaties. Op dit gebied is de laatste jaren bijgevolg ook werkgelegenheid gecreëerd en werden tal van ondernemingen opgericht. Het valt niet te ontkennen dat het daarbij vooral om kleine en micro-ondernemingen of om eenmansbedrijven gaat, en dat een en ander met complexe sociale gevolgen gepaard gaat.

Zo moeten bv. wegens de kleinschaligheid van de ondernemingen de taken vaak onderling worden verdeeld en moeten daarom netwerken worden opgezet. Een en ander vergt dat de betrokken actoren over de nodige communicatie-, onderhandelings- en presentatievaardigheden beschikken en dat zij de nodige kennis bezitten op het gebied van o.m. contractenrecht en regelingen voor het toekennen van vergunningen.

Deze vaardigheden, die voor alle moderne ondernemingen onontbeerlijk zijn, stellen kleine ondernemingen vaak voor enorme uitdagingen daar zij soms niet of slechts deels over de nodige kennis beschikken en onvoldoende financiële draagkracht hebben om voor professionele oplossingen te kiezen, ook al zijn sommige kleine en middelgrote ondernemingen erin geslaagd uitstekend te presteren op dit gebied.

Via het sociaal beleid moet voorts een oplossing worden gevonden voor de problemen inzake sociale bescherming (bv. ziekteverzekering, pensioen en werkloosheidssteun) die voortvloeien uit de nieuwe structuur van de ondernemingen, de nieuwe vormen van werkgelegenheid, enz.

3.4.3 Een ander sociaal aspect houdt verband met het feit dat ondernemingen die actief zijn in „nieuwe” economische sectoren als de creatieve industrie, vaak geïsoleerde gevallen vormen omdat zij werkzaam zijn op gebieden waarvoor nog geen of weinig referentiegegevens, modellen van contracten, sectorale indicatoren, enz. bestaan. Dit is ook een belangrijk aspect voor de toekomstige ontwikkeling van de creatieve industrie waarmee terdege rekening moet worden gehouden, te meer daar deze basisgegevens, gelet op de toenemende mondialisering en de noodzaak de internationale concurrentie het hoofd te bieden, van doorslaggevend belang zijn voor de economische groei.

3.4.4 De Europese Unie is des te beter in staat te begrijpen hoe de economische globalisering de totstandkoming van nieuwe wereldwijde culturele waarden beïnvloedt en zal beïnvloeden, daar zij zelf ook haar doelstellingen opnieuw moet formaliseren. Het is immers duidelijk dat zij niet langer alleen maar een club, een beperkte groep van „geavanceerde” en op economisch, cultureel en spiritueel gebied betrekkelijk homogene landen is of kan zijn. Zij staat nu immers volledig open voor zowel protestanten, orthodoxen als moslims en heeft het startschot gegeven voor toetredingsonderhandelingen met Turkije — een uitbreiding die, als ze slaagt, haar gelijke niet zal kennen. Zij organiseert thans op systematische wijze haar betrekkingen met haar onmiddellijke burens en moet haar positie en haar specifieke functie opnieuw bekijken in het spel van globalisering, waarbij de kaarten ook snel opnieuw anders worden verdeeld (2).

3.4.5 Het „Europa van de cultuur”, dat voortspuit uit natiestaten die zich in de loop van de geschiedenis hebben opgeworpen als oorlogsvoerders, kolonialisten en imperialisten, is thans misschien het krachtigste middel om een cultuur van vrede, burgerschap en uitmuntendheid te exporteren, te verspreiden en te „professionaliseren”. Hiermee wordt teruggekeerd naar de idee die aan de oorsprong van de Europese constructie lag; een terugkeer naar de wil om waarden en praktijken die veeleer verband houden met vrede, interactie en uitwisseling dan met overheersing en hiërarchie, over de hele wereld uit te dragen.

(2) Er is niet alleen de snelle opkomst van landen/continenten als China, India, Rusland en Brazilië (waarvan een snelle groei verwacht werd ook al gaat die thans ons voorstellingsvermogen te boven) maar deze opkomst komt ook niet overeen met onze verwachtingen (de klassieke internationale arbeidsverdeling wordt overhoop gehaald en de „fabrieken” van het „geavanceerde” Europa komen buiten zijn grenzen te liggen); voorts is er ook de alarmerende toename van ecologische „risico's” en de botsing van verbeeldingswerelden.

3.5 *Derde sleutelbegrip: „maatschappelijk middenveld”.*

3.5.1 Het feit dat het EESC, waarvan de formele bevoegdheden niet expliciet tot het culturele gebied reiken, op voorstel van zijn voorzitter, een globaal actieprogramma **met prioriteit voor cultuur** ⁽³⁾ aanneemt, geldt als een **manifest**.

3.5.2 Het gaat hierbij zelfs om een soort verklaring tegen elke vorm van hegemonie van een louter op economie, productie, of zelfs louter op maatschappij of milieu gericht denken. Deze verklaring is te meer van belang daar zij afkomstig is van de economische en sociale actoren in de Unie, het maatschappelijk middenveld, in al zijn dimensies (productie, consumptie en distributie).

3.5.3 Deze Europese cultuur in ontwikkeling, op weg naar voltooiing via de huidige historische uitbreidingen, is het resultaat van een unieke geschiedenis en een bijzonder, nooit eerder gezien ontwikkelingspeil. ⁽⁴⁾ Het is des te meer noodzakelijk dat duidelijk wordt gemaakt dat zij een tegenwicht kan vormen voor hetgeen niet mag worden verborgen en onderschat, nl. „een grondig gebrek aan belangstelling en nieuwsgierigheid, zoniet echte onverschilligheid van de bewoners van een land voor de andere landen van de Unie” ⁽⁵⁾. Dit gebrek kan ongetwijfeld aanzienlijk worden bijgestuurd via een aanmoedigingsbeleid („cultuurprogramma's” van de Europese Unie), maar alleen een „holistische” visie op cultuur en volledige erkenning van de sociale dimensie van cultuur kunnen het volledig verhelpen.

3.5.4 Samen met sociale bewegingen, culturele netwerken en sociale partners (en niet alleen tussen instellingen) moet dieper worden ingegaan op de verschillende uitdagingen waarmee men geconfronteerd wordt in het streven naar een echte sociale en culturele democratie. De totstandbrenging van een ethiek en een technologie van samenwerking tussen alle partners is ongetwijfeld een van de belangrijkste uitdagingen, wil men op constructieve wijze bijdragen tot de overgang naar een wereldwijd cultureel geheel waar voor geweld geen plaats is.

3.5.5 Onze samenlevingen kunnen er niet meer omheen alle verschillende actoren en hun organisaties te erkennen en met hen samen te werken. Zoals werd aangetoond tijdens het „Europees jaar van personen met een handicap” en in de adviezen en initiatieven van het EESC over dit onderwerp en over alle onderwerpen die verband houden met discriminatie en grote armoede, zullen zij worden beoordeeld op basis van de plaats en de rol die zij aan de meest behoeftigen en marginalen toebedelen. Het gaat er daarbij niet alleen om dat iedere persoon de plaats moet krijgen die hem toekomt, maar vooral om het feit dat de culturele bijdrage van hun strijd tegen ellende moet doordringen tot de hele mensheid en moet leiden naar een nieuw en modern humanisme. In plaats van de klassieke voorbeelden van gehiërarchiseerd bestuur en „afhankelijkheid van

hulp” (zie de verschillende vormen van verzorgingsstaat) moet er thans een model komen van actieve participatie van iedereen, van „empowerment” van alle economische, sociale, familiale en culturele actoren. Dit betekent dat het „maatschappelijk middenveld” in de nieuwe democratische verbeeldingswereld die de geglobaliseerde economie vergt en mogelijk maakt, hoewel het geen rechtstreekse aanspraak op macht maakt, niet langer in een ondergeschikte positie mag worden geplaatst of alleen als een tegenwicht mag worden gezien. Om de toekomst veilig te stellen en zich in te dekken tegen willekeur moet het maatschappelijk middenveld uiting geven aan de solidariteitsgedachte en het „collectief denken” in stand houden.

4. Verdere analyse van het concept van sociale dimensie van cultuur en enkele voorstellen

4.1 Het EESC neemt er nota van dat het instellen van nieuwe structuren, van het type „waarnemingspost”, „laboratorium” of „task force”, in de ogen van zijn institutionele partners (Commissie en Parlement) en deels ook van hemzelf, op dit moment althans, nutteloos, voorbarig en onhaalbaar lijkt.

4.2 Voor de Europese Commissie en blijkbaar ook voor het Parlement volstaat het de reeds bestaande structuren, met name de verschillende waarnemingsposten, in een netwerk met elkaar te verbinden om de nodige resultaten inzake Europese culturele samenwerking te behalen; nieuwe instrumenten zijn bijgevolg niet nodig.

4.3 Het EESC verzoekt de Commissie niettemin kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren vast te stellen en de bestaande explicieter te maken, teneinde de vooruitgang inzake interculturele dialoog, mobiliteit van kunstenaars en hun werken, overdracht van kennis en uitwisseling van ideeën tussen vooralsnog duidelijk gescheiden gebieden te bepleiten, te sturen en te evalueren.

4.4 Het EESC wil daarbij niet alleen ex post de kwantitatieve vooruitgang nagaan. De interculturele contacten en evenementen in een uitgebreid Europa en op een beter ontwikkelde interne markt, met name wat de dienstensector betreft, kunnen immers alleen maar toenemen.

Vraag is of een kwantificeerbare toename van de culturele consumptie en het toeristische verkeer automatisch gepaard gaat met meer kennis, meer aandacht voor de ander en met meer cultuur. De verspreiding van fenomenen van uitsluiting, racisme (zelfs in landen als bv. Nederland en Frankrijk waar een langdurig op integratie en/of multiculturalisme gericht beleid in een stabiel model leken te zijn uitgemond), ont koppeling van particuliere belangen en algemeen belang, versnippering i.p.v. convergentie, moet niet alleen worden gekwantificeerd en gekwalificeerd, maar ook worden begrepen.

⁽³⁾ Door het EESC goedgekeurd programma tijdens de zitting van 15 en 16 december 2004.

⁽⁴⁾ Enquête van de Stichting van Dublin ter verbetering van de levensomstandigheden in Europa. Daarin wordt gesteld dat 80 % van de inwoners van Europa (van 15 lidstaten op dat moment) tevreden is met zijn leven, hetgeen het imago van een samenhangend en kwaliteitsvol Europa en het bestaan van een specifieke „European way of life” bekrachtigt.

⁽⁵⁾ Studie betreffende de mobiliteit en het vrije verkeer van personen en goederen in de culturele sector. Olivier AUDIARD, april 2002, Universiteit Paris X.

4.5 Bovendien is het iedereen bekend dat tal van nationale, zelfs echt proactieve beleidsmaatregelen op cultuurgebied die EU-lidstaten de laatste jaren bijna onafgebroken hebben doorgevoerd, de bestaande sociale stratificatie nauwelijks hebben gewijzigd.

4.6 Het EESC pleit daarom voor een Europese Unie die over zichzelf nadenkt en waar de ene lidstaat het cultuurbeleid van de andere lidstaat onder de loep neemt. Het moet een ruimte zijn die aanzet tot een nieuw debat over cultuur. De voorbereiding van het Jaar van de interculturele dialoog (2008) zou de Commissie de gelegenheid moeten bieden een zeer gedetailleerd verslag te presenteren over de reële omvang van deze dialoog, de bestaande of nieuwe obstakels in dat verband, en de nieuwe voorstellen die kunnen worden geformuleerd om deze dialoog echt te verdiepen. Het EESC is bereid om met name via de benadering van de „sociale dimensie van cultuur” maar ook via de „culturele dimensie van de samenleving” — met name op het vlak van de „intergenerationele betrekkingen” — aan de opstelling van dit verslag mee te werken.

4.7 Dit vervolgadvisie pleit voorts voor:

4.7.1 **Mainstreaming van cultuur door het Comité:** telkens als in een advies een thema wordt behandeld waarvan het culturele aspect van doorslaggevend belang is, moet een gedeelte van dat advies expliciet aan dat aspect worden gewijd. Abstracte verwijzingen naar noodzakelijke „culturele revoluties”, „mentaliteitsveranderingen” en aanpassingen van traditionele en inmiddels achterhaalde modellen volstaan niet langer. De voorwaarden waaraan moet worden voldaan om dergelijke culturele metamorfosen tot stand te brengen, moeten zoveel mogelijk worden geconcretiseerd.

4.7.2 **Versterkte aandacht voor de open coördinatiemethode en het gebruik van „goede praktijken”:** moeten deze concepten en procedures niet „harder” worden gemaakt om concreet te kunnen worden toegepast?

Aldus zullen de methoden voor het opsporen en overbrengen van kennis en van aanpassingen op cultureel gebied die tot doeltreffendere, goedkopere en meer convergente hervormingen leiden, kunnen worden verduidelijkt, worden overgenomen en dus ook herhaald.

4.7.3 **Streven van het Europees Economisch en Sociaal Comité** — dat een ideaal „speelsterrein” vormt om de nationale, sectorale, sociale en samenlevingsculturen met elkaar in interactie te laten treden — om in specifieke sectoren na te gaan wat tussen de verschillende praktijkgebieden kan worden uitgewisseld. Zo kan bv. worden gedacht aan uitwisseling tussen de gezondheids- en de onderwijssector, waar de nabijheid van culturele veranderingen — die aan de gang zijn of wenselijk zijn — meer uitwisseling, contact en samenwerking vergen om voor deze complexe systemen een nieuwe regeling te vinden. Zo wordt o.a. ook algemeen erkend dat het geïsoleerd karakter van professionele praktijken moet worden doorbroken via bevordering van multidisciplinair teamwerk. Er moet een eind komen aan het denken in hokjes en de vakidiotie die daarvan het gevolg is. Aldus zal de vooruitgang die op één gebied geboekt wordt, ook sneller en meer dan vroeger andere gebieden ten goede komen. De „systemische cultuur” waarin economie, maatschappij en milieu niet meer los van elkaar worden gezien, zal dan kunnen worden bekrachtigd als de culturele eenheid van een Europa dat gekenmerkt wordt door verscheidenheid en dat streeft naar een verbetering van de levensomstandigheden van zijn bevolking.

Brussel, 15 maart 2006.

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

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „JEREMIE” (Joint Resources for Micro-to-Medium Enterprises)

(2006/C 110/08)

Op 20 december 2005 heeft mevrouw WALLSTRÖM, lid van de Europese Commissie, het Europees Economisch en Sociaal Comité namens de Commissie verzocht een advies op te stellen over *JEREMIE* (Joint Resources for Micro-to-Medium Enterprises).

De gespecialiseerde afdeling Economische en Monetaire Unie, economische en sociale samenhang, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 24 februari 2006 goedgekeurd; rapporteur was de heer PEZZINI.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 15 en 16 maart 2006 gehouden 425e zitting (vergadering van 15 maart) onderstaand advies uitgebracht, dat met 142 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 2 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft met belangstelling kennisgenomen van het Commissiedocument waarin het JEREMIE-programma ⁽¹⁾ (*Joint Resources for Micro-to-Medium Enterprises* — Gemeenschappelijke middelen voor het midden- en kleinbedrijf) wordt gepresenteerd. Het juicht dit initiatief toe.

1.1.1 Het dankt mevrouw HÜBNER, Europees commissaris voor regionaal beleid, en de diensten van DG REGIO en het EIF voor de ijver waarmee zij zich inzetten voor de ontwikkeling van dit moeilijke programma, en voor hun steun aan de werkzaamheden van het EESC.

1.1.2 Het EESC heeft de plannen van de Commissie om de toegang van micro-, kleine en middelgrote ondernemingen tot financiering te verbeteren altijd gesteund, in de overtuiging — die overigens wordt gedeeld door het Europees Parlement — dat de toegang tot krediet altijd al een zwak punt van kleine ondernemingen is geweest.

1.1.3 De versterking van de positie van kleine ondernemingen is een fundamenteel onderdeel van de Lissabonstrategie: zij bevordert namelijk de innovatie, genereert stabiele arbeidsplaatsen en draagt bij tot de voortdurende bij- en nascholing van arbeidskrachten.

1.1.4 Vanaf 1982 ⁽²⁾ heeft het EESC in veel van zijn adviezen aandacht besteed aan de inspanningen van de Commissie en met name van DG XXIII ⁽³⁾ om ondernemingen te helpen hun contacten met kredietinstellingen en banken te verbeteren.

⁽¹⁾ „JEREMIE: a joint REGIO-EIB group initiative for supporting improved access to finance for SME and micro-enterprise development in the regions” (JEREMIE: een gemeenschappelijk initiatief van DG REGIO en de EIB voor een betere toegang tot financiering voor het MKB en micro-ondernemingen in de regio's) (doc. 2 van 21.11.2005), dat is gepresenteerd tijdens de op 24 november 2005 te Brussel gehouden conferentie over de financiering van de groei en de cohesie in de uitgebreide Unie

⁽²⁾ 1982: Europees jaar van de ambachten en het kleinbedrijf

⁽³⁾ Mede naar aanleiding van de gebeurtenissen in 1982, heeft de Commissie een *task force* onder leiding van commissaris Cresson opgericht, om het Europees beleid aan te passen aan de behoeften van het MKB. In de tweede helft van de jaren '80 werd deze *task force* omgevormd tot DG XXIII

1.1.5 Ook heeft het EESC altijd benadrukt dat de sociale partners moeten worden betrokken bij alle problemen waar ondernemingen tegenaanlopen, met name kredietproblemen, die immers verstrekkinge gevolgen hebben voor de welvaart en de sociale ontwikkeling.

1.2 Gedurende de hele jaren '90 heeft DG XXIII ⁽⁴⁾, in nauwe samenwerking met de ambachts- en MKB-organisaties, getracht iets te doen aan de problemen die er zijn met de kredietverstrekking. De Europese conferenties van de ambachten en het MKB ⁽⁵⁾, evenals de vele voorbereidende ontmoetingen (gemiddeld tien voorafgaand aan iedere conferentie, waaraan werd deelgenomen door honderden kleine ondernemers), hebben de volgende resultaten opgeleverd:

- zij hebben de Europese Investeringsbank (EIB) ertoe gebracht investeringen te doen ten behoeve van het MKB;
- zij hebben de voorwaarden gecreëerd voor de totstandkoming van het Europees Investeringsfonds (EIF) ⁽⁶⁾, waarvan de activiteiten vooral nu zeer nuttig zijn voor de ambachten en het MKB;
- zij hebben ervoor gezorgd dat er wetgeving inzake betalingstermijnen is vastgesteld;
- zij hebben geleid tot de buitengewone Europese Raad van Luxemburg over de werkgelegenheidssituatie in Europa, waarbij specifieke kredietfaciliteiten voor kleine ondernemingen werden aangekondigd ⁽⁷⁾;
- zij hebben de Commissie in staat gesteld om, samen met de EIB en het EIF, het „Groei- en werkgelegenheidsinitiatief (1998-2000)” te lanceren, dat was gebaseerd op de „acties” waartoe in Luxemburg was besloten;

⁽⁴⁾ Nu: directoraat-generaal Ondernemingen en industrie

⁽⁵⁾ In Avignon (1990), Berlijn (1994) en Milaan (1997)

⁽⁶⁾ Zie voetnoot 28

⁽⁷⁾ Op 20 en 21 november 1997 vond de buitengewone Europese Raad van Luxemburg plaats, met slechts één agendapunt: de werkgelegenheid. Tijdens deze Top werden onder meer drie concrete initiatieven gelanceerd om bedrijven te helpen hun concurrentievermogen op peil te houden, en werd de Commissie opgedragen voorstellen te doen om de economie te versterken en meer banen te scheppen. Dit waren: de ETF-startersregeling, de JEV (Joint European Venture) en de MKB-garantiefaciliteit

- zij waren de aanleiding voor de opstelling van de meerjarenprogramma's voor ondernemingen en ondernemerschap, met name voor het midden- en kleinbedrijf (MKB), waarin bijzondere aandacht uitging naar kredietmogelijkheden. Het vierde meerjarenprogramma (2001-2005), dat werd verlengd tot 2006, is op 20 december 2000 goedgekeurd;
- zij hebben de voorwaarden geschapen voor het kaderprogramma voor concurrentievermogen en innovatie (KCI) ⁽⁸⁾, dat duidelijk omschreven doelstellingen voor het MKB bevat;
- zij hebben het MKB overtuigd van de noodzaak om een netwerk op te zetten, met het oog op: schaalvoordelen, een betere markttoegang en de nodige kritische massa, zowel voor de innovatieprocessen als om sterker voor de dag te komen in de contacten met de financiële instellingen. Om zo'n netwerk tot stand te kunnen brengen moet nog het nodige worden gedaan.

1.2.1 Op grond van het bovenstaande is het EESC van mening dat, mede met het oog op de nieuwe programmering voor de periode 2007-2013 en de doelstellingen van Lissabon, moet worden gezorgd voor een bredere voorlichting over de nieuwe programma's, vooral die welke zijn gericht op micro- en kleine ondernemingen, door ontmoetingen in de lidstaten te organiseren met vertegenwoordigers van de sociale partners en het maatschappelijk middenveld.

1.2.2 Alle inspanningen en steunmaatregelen van de afgelopen twintig jaar ten spijt, ontbreekt in veel regio's van de EU-25 — met name de meest achtergebleven regio's — een project waarmee de vele bestaande kredietinstrumenten kunnen worden gecoördineerd en beter kunnen worden afgestemd op de behoeften van het MKB.

1.2.2.1 Ongeveer vier miljoen ondernemingen — d.w.z. 20 % van het totaal — zijn van mening dat de toegang tot financiering een ernstige belemmering vormt voor hun groei ⁽⁹⁾.

1.2.2.2 Slechts enkele tienduizenden ondernemingen hebben gebruik kunnen maken van de communautaire financiële instrumenten ⁽¹⁰⁾. Er gaapt dus een grote kloof tussen theorie en praktijk. Er moet dan ook worden nagedacht over concrete mogelijkheden om iets te doen, zoals de financiële instellingen een grotere rol te laten spelen om zo meer resultaten te boeken.

1.2.2.3 Het EESC is zich ervan bewust dat meer inspanningen moeten worden geleverd om de informatie over de door de Commissie, de EIB, het EIF, de EBWO en de nationale en regionale overheden aangeboden kredietmogelijkheden te verbeteren. Micro- en kleine bedrijven blijven immers maar al te vaak verstoken van deze informatie — wat overigens mede aan henzelf te wijten is.

⁽⁸⁾ Zie COM(2005) 121 final

⁽⁹⁾ Zie het raadplegingsdocument over het communautair programma voor ondernemerschap en concurrentievermogen, 2006-2010, DG Ondernemingen, 2004, punt 46.

⁽¹⁰⁾ http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_en.htm#open

1.3 In dat opzicht zou JEREMIE van nut kunnen zijn als „intelligent” instrument om de bestaande mogelijkheden te coördineren en stroomlijnen.

1.3.1 Het JEREMIE-initiatief sluit aan op de communautaire strategische richtsnoeren voor een cohesiebeleid ter ondersteuning van groei en werkgelegenheid. Het standpunt van het Comité hierover kan als volgt worden samengevat:

- er moet steun komen voor andere instrumenten dan subsidies, zoals leningen, financieringsgaranties voor achtergestelde leningen, convertibele instrumenten (*mezzanine debt*) en risicokapitaal (bijvoorbeeld zaai- of startkapitaal);
- de subsidies moeten worden gebruikt voor het creëren en onderhouden van de infrastructuur die nodig is om de toegang tot financiering te vergemakkelijken (zoals centra voor technologieoverdracht, starterscentra, netwerken van „*business angels*”, programma's ter vergroting van de investeringsbereidheid, enz.);
- er moet ook steun worden verleend voor garanties en wederzijdse garantiemechanismen, met name om microkredieten voor het MKB toegankelijker te maken. De EIB en het EIF ⁽¹¹⁾ zouden in dit verband een waardevolle bijdrage kunnen leveren;
- er is tevens nood aan programma's voor specifieke groepen, zoals jonge of vrouwelijke ondernemers of ondernemers uit kansarme groepen, waaronder etnische minderheden;
- vanwege de deskundigheid die het EIF in de loop der tijd heeft opgebouwd, is het vooral belangrijk nauw met dat EIF samen te werken, zodat de nodige steun kan worden verleend aan het MKB en tegelijkertijd de Europese markt voor risicokapitaal wordt ontwikkeld;
- het is zaak de effectivering van de schuld ⁽¹²⁾ te bevorderen, om de kredietcapaciteit van de kredietconsortia te vergroten.

1.3.2 Het EESC onderstreept dat het van belang is dat de Commissie het JEREMIE-initiatief ondersteunt, niet alleen naar buiten toe, maar ook via een interne coördinatie binnen de diensten die zijn belast met het beheer van de steunmaatregelen t.b.v. micro-, kleine en middelgrote ondernemingen. Er zou een „*Focal point JEREMIE*” kunnen worden opgericht, als orgaan dat de verschillende acties coördineert en hierover informatie verstrekt, om de best mogelijke resultaten te behalen.

1.3.3 Het zou wenselijk zijn dat de Commissie om de twee jaar een verslag presenteert aan het Europees Parlement, de Raad, het Comité van de Regio's en het Europees Economisch en Sociaal Comité, waarin zij het verloop van het programma en de geboekte resultaten beschrijft, zodat deze belangrijke ervaringen tot andere sectoren kunnen worden uitgebreid.

⁽¹¹⁾ Ibidem, punt 118

⁽¹²⁾ Zie voetnoot 29

1.3.4 Ten slotte beveelt het EESC aan erop toe te zien dat de beginselen van kosteneffectiviteit, doeltreffendheid en doorzichtigheid volledig worden nageleefd, zowel bij de aanbestedings- en selectieprocedures, als bij het beheer van de regionale *holding funds* en bij de accreditatie van financiële intermediairs die met het projectbeheer worden belast. Er moet met name op worden toegezien dat de communautaire wetgeving volledig wordt nageleefd, zelfs indien een van de spelers exclusieve rechten kan doen gelden. Ook moet het mogelijk zijn sancties te treffen, ondoeltreffende *holding funds* te ontmantelen en de lijsten met geaccrediteerde financiële intermediairs te herzien.

2. Toelichting

2.1 Het EESC heeft al dikwijls gehamerd op de belangrijke rol — vanuit economisch én sociaal oogpunt — die in de lidstaten wordt gespeeld door kleinere ondernemingen. Dit standpunt is terug te vinden in verschillende adviezen, uit 1992⁽¹³⁾, 1997⁽¹⁴⁾, 2001⁽¹⁵⁾ en 2003⁽¹⁶⁾, en in het advies over het Europees handvest voor het kleinbedrijf⁽¹⁷⁾.

2.1.1 Micro- en kleine bedrijven spelen een cruciale rol binnen de Europese economie. Er zijn er ongeveer 25 miljoen, en zij vertegenwoordigen 99 % van alle ondernemingen; zij verschaffen werk aan circa 95 miljoen personen, waarmee zij 55 % van het totale aantal arbeidsplaatsen in de particuliere sector voor hun rekening nemen⁽¹⁸⁾.

2.1.2 Uit deze cijfers blijkt wel hoezeer het MKB van belang is voor de Lissabonstrategie. Het is dan ook zaak een sterk partnerschap te sluiten met de vertegenwoordigers van de sociale partners, teneinde nieuwe samenwerkingsvormen⁽¹⁹⁾ te creëren, bedoeld om de sociaaleconomische waarden die Europa tot een sociale markteconomie maken, in de praktijk te brengen⁽²⁰⁾.

2.1.3 De grootste problemen waar micro- en kleine bedrijven bij de oprichting en ontwikkeling tegenaanlopen zijn, in volgorde van belang:

- financiële en kredietaanlegenheden;
- trage en dure bureaucratie;
- aspecten i.v.m. de arbeidsmarkt (definitie van de beroepsprofielen en versterking van de beroepsopleiding, die nodig is om het aanpassingsvermogen van de arbeidskrachten te verbeteren en om het activiteitenpalet en de werkgelegenheidskansen van bedrijven uit te breiden.)

2.1.4 De toegang tot krediet is dus een eerste voorwaarde voor de oprichting van een onderneming, en een fundamenteel

⁽¹³⁾ Effectisering maakt het mogelijk een deel van het eigen risicokapitaal aan anderen te verkopen, om zo meer kredietmogelijkheden te creëren voor het MKB. Zie ook voetnoot 56

⁽¹⁴⁾ „Ambacht en MKB in Europa”, in PB C 332 van 16-12-1992

⁽¹⁵⁾ „Ambacht en MKB”, in PB C 156 van 26-5-1997

⁽¹⁶⁾ PB C 221 van 7-8-2001

⁽¹⁷⁾ „De rol van het MKB in de Europese economie en productiestructuur”, in PB C 220 van 16-9-2003

⁽¹⁸⁾ PB C 48 van 21-2-2002

⁽¹⁹⁾ Waarnemingspost voor het Europese MKB, 2003/7, EU-25

⁽²⁰⁾ Zie bijvoorbeeld de ervaringen met bilaterale instellingen in Italië en andere Europese landen

vereiste voor de groei en ontwikkeling van micro- en kleine bedrijven, die meer te lijden hebben onder de beperkingen van het kredietstelsel dan grote ondernemingen.

2.1.5 Alleen rechtstreeks contact met de onderneming en kennis van specifieke problemen en kredietmogelijkheden in de regio waarbinnen de onderneming opereert, kunnen de positieve effecten van de financiële steun maximaliseren. Zo wordt voorkomen dat de structuur van de financieringsbronnen te rigide is, en dat het risico toeneemt, mede tegen de achtergrond van Bazel-akkoorden. De onderneming zal dan ook de juiste balans moeten vinden tussen de in te zetten financiële instrumenten.

2.1.6 Zelffinanciering speelt hierbij een fundamentele rol, hoewel kleine ondernemingen slechts zelden in staat zijn hun investeringsplan m.b.v. dit instrument te verwezenlijken. In 90 % van de gevallen is er behoefte aan:

- voorlichting en advies over de keuze van het soort kapitaal (risicokapitaal, schuldkapitaal en „mezzanine” financiering);
- hulp bij de selectie van de juiste financiële instrumenten en kanalen.

2.1.7 Risicokapitaal is een instrument waar kleine ondernemingen vaak nogal wantrouwend tegenover staan. Slechts 5 à 6 % van de micro-⁽²¹⁾ en kleine⁽²²⁾ ondernemingen (die voor 90 % bestaan uit eenmansbedrijven of personenvennootschappen) doet een beroep op risicokapitaal. Er moeten dus nieuwe vormen van risicokapitaal worden uitgewerkt, die ook kunnen worden gebruikt door personenvennootschappen, omdat dit anders een onderbenut instrument blijft.

2.1.8 De prioriteiten die zijn aangewezen om de bestaande kloof tussen het kredietwezen en het micro- en kleinbedrijf te dichten, kunnen als volgt worden samengevat:

- een hoger kwaliteitsniveau van de diensten van kredietinstellingen waarborgen;
- kredietinstellingen d.m.v. consultancy meer betrekken bij het reilen en zeilen van de onderneming, om boekhoudkundig voor meer doorzichtigheid en openheid te zorgen. Vooral kleine bedrijven hebben behoefte aan deze steun, zowel voor hun omvorming tot kapitaalvennootschappen, dus ter voorbereiding op het gebruik van risicokapitaal, als voor sommigen van hen, ter voorbereiding op hun beursgang⁽²³⁾;

⁽²¹⁾ Zie het EESC-advies „Partnerschap voor de uitvoering van de Structuurfondsen”, in PB C 10 van 14-1-2004, blz. 21

⁽²²⁾ waarvan de EU-25 er 23 miljoen telt (Waarnemingspost MKB 2005)

⁽²³⁾ 1,8 miljoen (Waarnemingspost MKB 2005)

- verlagen van de vermogens-eisen bij het verstrekken van leningen. Dit betekent dat het gebruik van de verschillende *financial engineering*-instrumenten meer moet worden aangemoedigd. Als „beste praktijkvoorbeeld” kan het in veel Europese staten gebruikte „kredietconsortium” worden genoemd. Hoewel nog altijd afhankelijk van het verkrijgen van een bankkrediet, moet dit soort constructies worden aangemoedigd en ontwikkeld, waarvoor de bijdrage van JEREMIE van zeer groot belang kan zijn;
- de rente meer op één lijn brengen met de tarieven die op de grote Europese ondernemingen worden toegepast ⁽²⁴⁾.

2.1.9 Tijdens de voorbereidende fase van JEREMIE zullen alle regio's van de Unie een evaluatie van de behoeften en mogelijkheden moeten maken. Hierbij is het zaak dat de belanghebbende sociaaleconomische partners hieraan kunnen deelnemen, in het kader van een doeltreffend en verantwoord partnerschap.

2.2 De regionale dimensie

2.2.1 Het hierboven beschreven probleem van de toegang tot financiering krijgt een verschillende betekenis al naar gelang van het ontwikkelingsniveau van economie en markt. De zgn. „convergentieregio's” ⁽²⁵⁾, die het meest behoefte hebben aan kredietinstrumenten om de werkgelegenheid in ondernemingen te stimuleren, hebben echter de grootste moeilijkheden met de toegang tot financiering, en kennen hogere rentepercentages dan de meer ontwikkelde regio's ⁽²⁶⁾.

2.2.2 De EIB-leningen ⁽²⁷⁾, die bij toerbeurt worden toegekend aan de *trust banks* (gevolmachtigde banken) die deze vervolgens tegen variabele maar lage rentepercentages ⁽²⁸⁾ kunnen verdelen onder het MKB, worden vooral gebruikt door banken in ontwikkelde regio's, waar de concurrentie tussen banken groter is en de toekenning van een EIB-lening de klantenbinding dient.

2.2.3 Omdat er in de minst begunstigde regio's een tekort is aan banken — met name coöperatieve of volkskredietbanken — is daar nauwelijks sprake van concurrentie tussen banken, en wordt daar ook nauwelijks „aan de kleintjes gedacht”. Er wordt in deze regio's dan ook zelden van de toch interessante EIB-instrumenten gebruik gemaakt.

⁽²⁴⁾ In Italië wordt de index voor het MKB „STAR” genoemd

⁽²⁵⁾ Om *cross selling* te voorkomen

⁽²⁶⁾ De EU-25 telt 254 regio's op NUTS II-niveau. Circa 100 hiervan zijn convergentieregio's, met een inkomensniveau dat minder dan 75 % van het EU-gemiddelde bedraagt

⁽²⁷⁾ In de meest achtergebleven regio's is de rente gemiddeld drie punten hoger dan in ontwikkelde regio's (Bron: Artigiancassa, Italië)

⁽²⁸⁾ Het gaat meestal om een bedrag van 30 of 50 miljoen euro, hernieuwbaar

2.2.4 Als er niets wordt gedaan om het tij te keren, bijvoorbeeld m.b.v. de financieringsinstrumenten die JEREMIE kan aanbieden naast de traditionele leningen van de EIB en het EIF ⁽²⁹⁾, dan zijn de armste regio's gedoemd om nog lange tijd in armoede te verkeren.

2.2.5 Om de kredietverlening in met name de convergentieregio's te vergemakkelijken, zou JEREMIE een contactpunt kunnen openen bij het EIF, dat met behulp van de bankgarantie-instrumenten waarover het beschikt, waarborgen zou kunnen verlenen voor het risicokapitaal dat door banken, consortia en andere financiële instellingen wordt verstrekt aan ondernemingen in de meest achtergebleven regio's.

2.3 De sociale dimensie van krediet en financial engineering

2.3.1 De problemen rond de toegang van micro-, kleine en middelgrote bedrijven tot krediet brengen enkele duidelijke tekortkomingen van de markt aan het licht:

- de financiële instellingen moeten voor hun beheer verantwoording afleggen aan hun raad van bestuur: deze is er uiteraard vaak huiverig voor om leningen toe te kennen aan onbekende kleine ondernemingen zonder degelijke jaarbalans, waarbij dus het risico van insolventie bestaat;
- bankmedewerkers zijn vaak niet vertrouwd met het „ondernemingsrisico”, en zullen eerder geneigd zijn leningen te verschaffen wanneer er reële garanties (onroerende goederen of borgstellingen door familieleden of derden) aanwezig zijn. Borgstelling is een instrument dat zeer veel, zelfs te veel, wordt gebruikt, vooral in het geval van leningen aan vrouwelijke of jonge ondernemers;
- de verdeling van een krediet som over een groot aantal kleine ondernemers kost de banken veel meer aan personeel en administratie dan het beheer van enkele kredieten van een aanzienlijk hoger bedrag aan een beperkt aantal grote en bekende ondernemers, die over een omvangrijke onroerendgoedportefeuille beschikken;
- de concurrentie tussen financiële instellingen, die helpt de beste aanbiedingen op de markt eruit te pikken, is sterk in de rijkere regio's maar zwak in de convergentieregio's, dus juist daar waar meer kredietmogelijkheden en lagere rentepercentages nuttig zouden zijn om tegemoet te komen aan de behoeften van lokale ondernemers, die vaak klein en machteloos zijn.

⁽²⁹⁾ Gewoonlijk een punt boven de 6-maands Euribor

2.3.2 Het is dus zaak, de tekortkomingen van de markt te verhelpen, met maatregelen die:

- verenigbaar zijn met de regels voor staatssteun;
- kunnen worden gebruikt in combinatie met *financial engineering*, via de leningen van de door het EIF beheerde meerjarenprogramma's⁽³⁰⁾;
- reeds zijn opgenomen in het kaderprogramma voor concurrentievermogen en innovatie (KCI);
- zijn gepland in de structuurfondsenregeling;
- worden gecoördineerd door JEREMIE.

2.3.3 De Europese Raad van maart 2005 heeft de strategie van Lissabon nieuw leven ingeblazen; de regeringen en sociaal-economische partners werden verzocht drie prioritaire actielijnen te volgen:

- kennis en innovatie tot motoren van duurzame groei maken;
- de EU omvormen tot een aantrekkelijke plaats om te investeren en te werken;
- bevorderen van de werkgelegenheid en de ondernemingsgeest, ten behoeve van de samenhang.

2.3.4 De lidstaten geven soms veel geld uit om de werkgelegenheid te steunen en nieuwe arbeidsplaatsen te creëren, maar deze uitgaven worden altijd gerechtvaardigd door de sociale resultaten⁽³¹⁾. Stel dat de helft van alle MKB's in de EU-25, oftewel circa 12 miljoen ondernemingen, een lening van 20 000 euro wordt toegekend, dan zou het verwachte verlies als het gevolg van insolventies⁽³²⁾ niet meer dan 6,5 miljard euro bedragen, oftewel 0,07 % van het BBP van de EU-25. Zo'n algemene lening zou de meeste ondernemingen in staat stellen hun positie te consolideren en hun processen en producten te innoveren.

2.3.5 Indien de lening wordt verstrekt met tussenkomst van een consortium, dat 50 % van de insolventies weet op te vangen, kan het verlies op fifty-fiftybasis worden gedragen door het consortium en de bank.

2.3.6 In een klimaat waarin erkend wordt dat krediet ook een sociale functie heeft, kunnen de nodige instrumenten van *financial engineering* worden ontwikkeld met de participatie van openbare, Europese en solidariteitsfondsen die door de ondernemers zelf worden ingebracht bij de consortia, zij het bij de registratie van het consortium dan wel in de vorm van een percentage van de bankrente⁽³³⁾.

⁽³⁰⁾ Het Europees Investeringsfonds (EIF) is opgericht in 1994 en heeft twee doelstellingen: 1) Ondersteunen van de Europese netwerken; 2) De toegang van het MKB tot krediet te vergemakkelijken. De aandeelhouders van het EIF zijn de EIB, de Europese Commissie en tal van Europese banken. Vooral de laatste jaren heeft het EIF vooral steun verleend aan micro- en kleine bedrijven (zie bijvoorbeeld de MKB-garantiefaciliteit, die samen met de JEV (Joint European Venture) en ETF-startersregeling in het leven is geroepen door de Europese Raad van Luxemburg in 1997)

⁽³¹⁾ Momenteel beheert het EIF drie projecten: 1) Steun voor ondernemingen in de startfase; 2) De ETF-startersregeling (Europese Technologiefaciliteit voor technologisch geavanceerde ondernemingen), bijdragen tot de vennootschapsmiddelen, „mezzanine” investeringen; 3) MKB-garanties (kredietgaranties, microkrediet, eigen middelen, effectisering)

⁽³²⁾ *Sviluppo Italia*, de instantie die zich namens de Italiaanse staat inzet voor de werkgelegenheid in Zuid-Italië, heeft berekend dat iedere nieuwe arbeidsplaats gemiddeld 40 000euro kost

⁽³³⁾ De gemiddelde insolventie op het niveau van micro- en kleine ondernemingen bedraagt niet meer dan 3 % van de verstrekte leningen

2.4 *De functie van de consortia, financial engineering en JEREMIE*

2.4.1 De toekenning van een groot aantal kleine leningen aan startende ondernemingen en Europese micro- en kleine bedrijven is afhankelijk van:

- de beschikbaarheid van middelen, tegen een redelijke prijs, op de kapitaalmarkt;
- de interne organisatie van de kredietinstelling, die op het hele grondgebied aanwezig moet kunnen zijn, met kantoren dicht bij de ondernemingen;
- een cultuur onder bankmedewerkers waarbinnen „aan de kleintjes wordt gedacht”;
- de mogelijkheid om de risico's te delen met andere partners (*financial engineering*);
- het vermogen om de beheerkosten beperkt te houden, teneinde lagere rentepercentages te kunnen toepassen op verstrekte leningen.

2.4.2 Voor sommige van deze problemen zijn de oplossingen al voorhanden in de bestaande instrumenten, die dan ook vaker en doeltreffender moeten worden ingezet:

- EIB-leningen zijn in het verleden een zeer nuttig instrument gebleken om de toegang van micro-, kleine en middelgrote ondernemingen tot financiering te verbeteren. Banken die als EIB-gevolmachtigde willen optreden krijgen, bij toerbeurt, leningen tegen gunstige rentepercentages⁽³⁴⁾. De kleinere marge die de banken krijgen (van 115 *business points*) heeft ertoe geleid dat deze vorm van financiering — die nuttig is voor ondernemingen, maar niet erg winstgevend voor de banken — alleen wordt gebruikt door banken in rijke regio's, waar veel concurrentie is. Dit geldt niet voor de convergentieregio's, waarmee wordt bevestigd dat de arme regio's minder ontwikkelingsmogelijkheden hebben dan de rijke;
- het systeem van coöperatieve kredietbanken is nadrukkelijker aanwezig in sterk ontwikkelde regio's. Ook dit vormt een ernstige belemmering voor de toegang tot financiering in regio's met een ontwikkelingsachterstand. JEREMIE zou het ontstaan, de ondersteuning en de verspreiding van kredietvormen die gebruik maken van *financial engineering*-instrumenten kunnen bevorderen door samen te werken met de brancheorganisaties in regio's waar de ontwikkeling is gebaseerd op opleidingsprocessen en het kredietsysteem;

⁽³⁴⁾ meestal 0,50 %

- om een cultuur te ontwikkelen waarbinnen „aan de kleintjes wordt gedacht” is het van groot belang steun te verlenen aan de inspanningen van de brancheorganisaties, vooral die welke verwickeld zijn in de sociale dialoog, omdat deze helpen de ervaringen van rijkere regio's te herhalen in de minst begunstigde regio's. Ook hierbij kan JEREMIE een actieve rol spelen;
- in de landen waar zij bestaan vormen de consortia een fundamentele factor, zowel voor de uitvoering van de financial engineering als voor de bevordering van de sociale functie van de kredietverlening, die ertoe bijdraagt dat heel Europa een sociale markteconomie wordt, gebaseerd op werkgelegenheid⁽³⁵⁾. Als JEREMIE de activiteiten van de EU via het EIB en het EIF verder kan stroomlijnen en bevorderen, kunnen veel van de ondernemingen die ieder jaar worden gedwongen hun activiteiten stop te zetten (20 %), van de ondergang worden gered;
- de risicobeoordeling door de consortia en de dekking van 50 % van de insolventies bij toegekende leningen, verlichten de lasten voor de banken, verlagen het risico en houden daardoor de debetrente binnen de perken⁽³⁶⁾.

2.5 De functie van de multiplicator in het kredietbeheer en de functie van JEREMIE

2.5.1 De multiplicator is, zeker de afgelopen jaren, een instrument geworden dat zowel door consortia als door banken wordt gebruikt om de kredietmogelijkheden uit te breiden⁽³⁷⁾. Dankzij een stelselmatige analyse van de insolventies, vooral in de convergentieregio's, kan de multiplicator aan de lokale situatie worden aangepast. Het percentage insolventies onder micro- en kleine bedrijven loopt in de minst begunstigde regio's zelfs op tot 10 %, terwijl het in de rijkere regio's rond de 2,5 % blijft liggen.

2.5.2 Vooral in de convergentieregio's kan JEREMIE zijn potentieel ontwikkelen, door de consortia waarborgen te bieden en de effectisering van de schuld te bevorderen, om meer kredietmogelijkheden te scheppen en de tekortkomingen van de multiplicator te ondervangen.

⁽³⁵⁾ Gemiddeld 15 *business points* lager dan de 6-maands Euribor, met de verplichting de lening aan ondernemingen te verstrekken tegen een percentage dat gemiddeld niet meer dan 100 *business points* (een punt) boven de 6-maands Euribor ligt

⁽³⁶⁾ Studies van de Waarnemingspost voor ondernemingen tonen aan dat het faillissementscijfer van ondernemingen op circa 20 % per jaar ligt, en dat deze faillissementen het vaakst zijn toe te schrijven aan problemen op het gebied van krediet (beheer, uitbreiding, noodzaak van innovatie)

⁽³⁷⁾ ca. 2 %

2.6 JEREMIE en het KCI

2.6.1 Het kaderprogramma voor concurrentievermogen en innovatie 2007-2013 (KCI)⁽³⁸⁾ omvat verschillende communautaire programma's en maatregelen, zoals:

- de maatregelen ter vergroting van het concurrentievermogen van de Europese industrie⁽³⁹⁾ en het meerjarenprogramma voor ondernemingen en ondernemerschap, met name voor het midden- en kleinbedrijf⁽⁴⁰⁾;
- het financieringsinstrument voor het milieu LIFE (Financial Instrument for the Environment)⁽⁴¹⁾;
- het meerjarenprogramma voor de monitoring van het *eEuropa*-actieplan 2005⁽⁴²⁾;
- het meerjarenprogramma ter stimulering van de ontwikkeling en het gebruik van Europese digitale inhoud op de mondiale netwerken⁽⁴³⁾;
- de algemene regels voor het verlenen van financiële bijstand van de Gemeenschap op het gebied van trans-Europese netwerken⁽⁴⁴⁾;
- de richtsnoeren voor trans-Europese telecommunicatienetwerken⁽⁴⁵⁾;
- het meerjarenprogramma voor acties op energiegebied: „Intelligente energie — Europa”⁽⁴⁶⁾;

2.6.2 Daarnaast zou moeten worden gekeken naar de financiële instrumenten die zijn opgenomen in het Vierde meerjarenprogramma (MJP) 2000-2005, dat tot 31-12-2006 is verlengd en over een budget van 531,5 miljoen euro beschikt⁽⁴⁷⁾; dit MJP zou in het KCI en de JEREMIE-strategie moeten worden geïntegreerd.

2.6.2.1 De activiteiten van het MJP zijn verdeeld over drie pijlers:

- 1e pijler: ontwikkelingsmaatregelen voor bedrijven;
- 2e pijler: het netwerk van *Euro Info Centres* (EIC's);
- 3e pijler: financiële instrumenten.

⁽³⁸⁾ De multiplicator maakt het mogelijk meer leningen toe te kennen, evenredig aan het insolventiepercentage van een bepaald grondgebied en het percentage van toegekende kredietgaranties. Als de historische analyse van de kredietinsolventies in een bepaald grondgebied aantoonde dat de insolventies minder dan 5 % bedragen, is het mogelijk om, met een fonds van 1 miljoen euro, meerdere mensen leningen te verstrekken tot een hoogte van 20 miljoen euro, omdat de beschikbare 1 miljoen euro kan worden gebruikt om de insolventies te dekken: 5 % van 20 miljoen is 1 miljoen. In dit geval is de multiplicator 20. Als de waarborg van het consortium 50 % bedraagt, en de andere 50 % door de bank wordt gedekt, wordt de multiplicator 40. M.a.w.: met 1 miljoen euro is het mogelijk om 40 miljoen euro aan leningen te verstrekken, mits goed gespreid

⁽³⁹⁾ COM(2005) 121 van 6-4-2005

⁽⁴⁰⁾ PB L 167 van 6-7-1996

⁽⁴¹⁾ PB C 333 van 29-12-2000, gewijzigd bij PB L 268 van 16-8-2004

⁽⁴²⁾ PB C 192 van 28-7-2000, gewijzigd bij PB L 308 van 5-10-2004

⁽⁴³⁾ Besluit 2256/2003/EG

⁽⁴⁴⁾ Besluit 2001/48/EG

⁽⁴⁵⁾ Verordening 2236/95

⁽⁴⁶⁾ PB C 183 van 11-7-1997, gewijzigd bij PB L 200 van 30-7-2002

⁽⁴⁷⁾ PB L 176 van 15-7-2003

2.6.2.2 Een analyse van de werking van de financiële instrumenten van het MJP laat zien welke de beste resultaten hebben gegeven en dus in de JEREMIE-strategie zouden kunnen worden overgenomen. Deze instrumenten vormen veruit de belangrijkste uitgavenpost van het vierde MJP: in 2003 waren zij goed voor 67 % van het totale programmabudget⁽⁴⁸⁾. De verdeling van de middelen tussen deze financiële instrumenten is als volgt:

- MKB-garantie⁽⁴⁹⁾: 90 % van de middelen⁽⁵⁰⁾;
- ETF-startersregeling⁽⁵¹⁾: 10 % van de middelen.

2.6.2.3 Deze instrumenten zijn al eerder gebruikt, namelijk in het Groei- en werkgelegenheidsinitiatief (1998-2000), en in:

- de SCA (*Seed Capital Action* = startkapitaalactie), die was opgenomen in het CREA-proefproject (*CREA = Capital-Risque pour les Entreprises en phase d'Amorçage*) van het MJP 1997-2000;
- de JEV (Joint European Venture), die in 1997 van start ging en tot 29-12-2004 heeft bestaan⁽⁵²⁾.

2.6.2.4 De SCA heeft tot op heden weinig opgeleverd, net als de JEV.

2.6.2.5 Eind 2003 hadden circa 178 000 middelgrote en kleine bedrijven (MKB's) van de MKB-garantiefaciliteit gebruikgemaakt⁽⁵³⁾ (waarvan 136 000 via het Groei- en werkgelegenheidsinitiatief, 32 000 via het programma voor kredietgaranties en 10 000 via het programma voor microkredieten).

2.6.2.6 In dezelfde periode hebben circa 240 000 MKB's geprofiteerd van de ETF-startersregeling⁽⁵⁴⁾.

2.6.3 JEREMIE zou de ervaringen met deze twee instrumenten dan ook kunnen voortzetten en ervoor zorgen dat — zeker in de convergentieregio's — meer MKB's hiervan gebruik gaan maken.

2.6.4 Het is een feit dat slechts 0,81 % van de Europese MKB's de afgelopen jaren heeft kunnen profiteren van de gemeenschappelijke maatregelen van DG Ondernemingen, DG Economische en financiële zaken en het EIF.

2.6.5 Het is echter van belang dat JEREMIE nieuwe wegen inslaat, die voor een deel reeds zijn opgenomen in de nieuwe programma's, zoals met name:

⁽⁴⁸⁾ Zie INT/261, rapporteur Pezzini

⁽⁴⁹⁾ Zie Conclusies en aanbevelingen, par. 6, voetnoot 15

⁽⁵⁰⁾ SMEG, SME-Guarantee = MKB-Garantie

⁽⁵¹⁾ Bron: Jaarverslag van het Europees Investeringsfonds (EIF)

⁽⁵²⁾ ETF-startersregeling (Europese Technologiefaciliteit)

⁽⁵³⁾ Besluit 593/2004/EG van 21-7-2004

⁽⁵⁴⁾ Ibidem, toegang tot „mezzanine-financiering”

- de MKB-garantiefaciliteit, een wederzijds garantiemechanisme waarover al is gesproken in het kader van de consortia;
- mezzanine-kredieten⁽⁵⁵⁾, die via de MKB-garantiefaciliteit kunnen worden verkregen: deze zijn zeer belangrijk voor ondernemers, omdat zij niet worden verplicht een deel van hun kapitaal af te staan, en kunnen bovendien zeer nuttig zijn wanneer een onderneming in andere handen overgaat;
- de effectisering van het risicokapitaal⁽⁵⁶⁾ van banken en consortia;
- de invoering van SBIC's (*Small Business Investment Companies Programs*), naar het voorbeeld van de programma's die in 1958 in de VS in het leven zijn geroepen om holdings en langetermijnkredieten aan te bieden. Deze zijn op commerciële leest geschoeid, en opereren op basis van een licentie van de *Small Business Administration*.

2.6.6 Het EESC is er hoe dan ook van overtuigd dat de informatie en opleiding m.b.t. deze maatregelen sterk voor verbetering vatbaar zijn: hierbij moeten zowel de financiële instellingen worden betrokken als de werkgevers- en werknemersorganisaties, terwijl de maatschappelijke verantwoordelijkheid van bedrijven en de sociale functie van de kredietverlening moeten worden gerespecteerd.

2.7 JEREMIE en de procedures voor aanbesteding en accreditatie

2.7.1 Volgens het EESC kan het JEREMIE-initiatief pas echt een succes worden als de communautaire wetgeving op het gebied van overheidsopdrachten voor diensten volledig in acht wordt genomen.

2.7.2 De JEREMIE-diensten van de Commissie en/of het EIF zouden erop moeten toezien dat de beginselen van kosteneffectiviteit, doeltreffendheid, onpartijdigheid, gelijke behandeling en doorzichtigheid volledig worden nageleefd bij de aanbestedingsprocedures. De aanbestedingsdossiers, die van tevoren worden vastgesteld door de Commissie, zouden met name de volgende criteria voor de toelating van een bank of consortium moeten bevatten:

- zij moeten gedurende een periode van ten minste vijf jaar de bedoelde activiteiten met succes hebben uitgeoefend;

⁽⁵⁵⁾ „Mezzanine-financiering” baseert zich meer op de verwachte *cash flow* van ondernemingen dan op de werkelijke garanties. Deze kan twee vormen aannemen: 1) achtergestelde leningen (leningen tegen een vaste of geïndexeerde rentevoet); 2) *equity kickers* (de schuldeiser/investeerder heeft recht op een percentage van de waardevermindering van het eigen vermogen dat bij de lening is ingebracht). Mezzanine-leningen hebben een looptijd van 4 tot 8 jaar

⁽⁵⁶⁾ „Effectisering” vindt plaats wanneer de schuldenportefeuille van een consortium (of bank) geheel of gedeeltelijk wordt overgedragen aan gespecialiseerde financiële instellingen, zodat de consortia meer kredietgaranties kunnen bieden aan ondernemingen

- zij moeten voldoen aan de technische normen van het Europees normalisatiecomité (CEN) wat betreft de kwaliteit van de dienstverlening;
- zij moeten over technisch-operationele en economisch-financiële capaciteiten beschikken, hetgeen moet worden aangetoond aan de hand van objectieve en non-discriminatoire criteria.

2.7.2.1 In het kader van de operationele programma's 2007-2015 moet worden voorzien in de mogelijkheid om sancties te treffen en om over te gaan tot de intrekking of ontmanteling van holding funds die ondoeltreffend zijn of indien onregelmatigheden of ernstige overtredingen zijn vastgesteld. Om de twee jaar zou het beheer aan een monitoring moeten worden onderworpen, met medewerking van de regionale sociaaleconomische partners, en met doorzichtige procedures voor de publicatie van de verslagen. Deze laatste moeten worden toegezonden aan de nationale centrale overheden, het Europees Parlement, het EESC en het Comité van de Regio's.

Brussel, 15 maart 2006.

2.7.3 Financiële instellingen of consortia uit een andere lidstaat, of uit een land dat de overeenkomst inzake openbare aanbestedingen heeft getekend (zie de bijlage van de WTO-overeenkomst), moeten onder dezelfde voorwaarden kunnen meedingen als nationale deelnemers, mits de documentatie conform de wetgeving van de betreffende landen is en aantoonbaar dat aan alle vereisten voor deelname wordt voldaan.

2.7.4 Deze bepalingen zouden ook van toepassing moeten zijn op de accreditatieprocedures voor financiële intermediairs, die systematisch op hun prestaties moeten worden beoordeeld. De beoordelingscriteria moeten in overleg met de sociaaleconomische partners worden vastgesteld. Ook moet de accreditatie periodiek worden herzien. Zo moet in ieder geval een deel van de geaccrediteerde intermediairs om de drie jaar worden vervangen.

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

Anne-Marie SIGMUND

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Ontwerpverordening (EG, Euratom) van de Commissie tot wijziging van Verordening (EG, Euratom) nr. 2342/2002 tot vaststelling van uitvoeringsvoorschriften van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen

(SEC(2005) 1240 final)

(2006/C 110/09)

De Europese Commissie heeft op 12 oktober 2006 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 Ontwerpverordening.

De gespecialiseerde afdeling Economische en Monetaire Unie, economische en sociale samenhang, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 24 februari 2006 goedgekeurd; rapporteur was de heer **Burani**.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 15 en 16 maart 2006 gehouden 425e zitting (vergadering van 15 maart) onderstaand advies uitgebracht, dat met 146 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 1 onthouding, is goedgekeurd.

1. Conclusie

1.1 Het EESC complimenteert de Commissie met het complexe en minutieuze werk dat zij heeft verzet om de administratieve procedures van het Financieel Reglement te vereenvoudigen. Het ziet echter **enige discrepantie tussen haar uitspraak** aan het begin van de bij haar voorstel horende toelichting („De volgende ontwerpverordening [...] omvat dan ook technische wijzigingen die in het kader van het huidige Financieel Reglement kunnen worden ingevoerd”) **en de concrete reikwijdte van veel van de gewijzigde bepalingen**.

1.1.1 Een groot aantal van de „technische” wijzigingen die de betrekkingen met bedrijven en burgers betreffen, heeft namelijk een „politieke” betekenis en reikwijdte: de toegenomen transparantie, eenvoudigere procedures, kortere antwoordtijden

en de grotere verantwoordelijkheid die aan de sociale partners wordt toevertrouwd, zijn tekenen van een veranderende *governance* in het openbaar bestuur, hetgeen alleen maar kan worden toegejuicht.

1.2 Niettemin wil het EESC er toch op wijzen dat de **nodige voorzichtigheid** in acht moet worden genomen: bij de vervulling van de wens om de sociale partners een grotere rol toe te bedelen mag niet worden vergeten dat de flexibiliteit bij het beheer van overheidsgeld begrensd dient te zijn. De grens wordt gevormd door het *potentiële verlies*, dat moet worden afgezet tegen de *zekere besparingen*, met andere woorden: er dient een **risicoberekening** plaats te vinden — een lastige, maar noodzakelijke klus. En een klus waar de beheerders van overheidsgeld op zijn zachtst gezegd niet op zitten te wachten, maar die redelijkerwijs de enige juiste oplossing lijkt.

2. Inleiding

2.1 In het document dat onderwerp is van dit advies, worden de **uitvoeringsvoorschriften** van het huidige Financieel Reglement (hierna: FR) (Verordening nr. 1605/2002) vastgesteld, waarbij — om de tijd die voor de uitvoering nodig is te verkorten — rekening is gehouden met de verschillende technische wijzigingen die in de nieuwe, momenteel in behandeling zijnde ontwerpverordening van de Raad tot wijziging van het FR ⁽¹⁾ worden voorgesteld. Over die ontwerpverordening heeft het EESC reeds een advies uitgebracht. ⁽²⁾

2.2 Evenals in dat advies onthoudt het EESC zich hier van opmerkingen over aspecten die puur technisch-boekhoudkundig van aard zijn — die kunnen eigenlijk beter door instellingen met de juiste vakkennis en directe ervaring worden behandeld. Het beperkt zich, zoals in bovengenoemd advies, tot de voorschriften die gevolgen hebben voor derden (maatschappelijke organisaties) die betrekkingen onderhouden met de Europese instellingen.

2.3 Drie van de technisch-boekhoudkundige begrotingsbeginselen — het eenheidsbeginsel, het jaarperiodiciteitsbeginsel en het rekeneenhedsbeginsel — blijven in wezen onveranderd, maar worden slechts aangepast of nauwkeuriger gedefinieerd. Voor het vierde beginsel, dat van **goed financieel beheer**, wordt in de ontwerpverordening uitgegaan van de reeds geldende criteria, maar wordt beter gepreciseerd wat de evaluaties vooraf moeten omvatten en wordt het toepassingsgebied van de evaluaties vooraf, tussentijds en achteraf scherper afgebakend, waarbij rekening wordt gehouden met het *evenredigheidsbeginsel*. De Commissie is van plan om de prioriteiten van de evaluatie zodanig aan te passen dat ze gericht zijn „op voorstellen met *daadwerkelijke gevolgen voor bedrijven en burgers*”. Zo'n uitspraak stemt het EESC alleen maar positief.

2.4 In het verlengde van deze aandacht voor de verwachtingen van bedrijven en burgers, maar ook met zeer veel oog voor een rationele besteding van overheidsgeld wijst de Commissie erop dat het mogelijk is proefprojecten en voorbereidende acties die aan een programma voorafgaan, aan een *evaluatie* te onderwerpen. Maar om de procedures er eenvoudiger op te maken, moet volgens de Commissie worden voorkomen dat projecten of maatregelen die al aan een evaluatie zijn onderworpen (bijv. gezamenlijke maatregelen van Commissie en lidstaten) voor een tweede keer worden geëvalueerd.

3. Algemene opmerkingen

3.1 De opmerkingen die het EESC heeft gemaakt in bovengenoemd advies over het voorstel tot wijziging van het FR zijn uiteraard ook van toepassing op de uitvoeringsvoorschriften ervan: hoewel het de voorgestelde procedurele vereenvoudigingen en de flexibelere toepassingscriteria voor de voorschriften slechts kan toejuichen, kan het een ontwikkeling waarbij elk bedrag dat lager is dan een vooraf vastgestelde drempelwaarde, als onbeduidend wordt beschouwd, niet aanvaarden. Het EESC kan zich met andere woorden vinden in de verhoging van de drempelwaarden en de vereenvoudiging van de procedures voor de bedragen die lager zijn dan die waarden, maar vindt dat dit niet mag inhouden dat het toezicht en de controles op de desbetreffende uitgaven minder streng

worden op grond van de redenatie dat de eventuele materiële schade toch geen invloed heeft op de algehele begroting.

3.2 Zonder zich te willen beroepen op het misbruikte en te vaak aangehaalde begrip 'publieke moraal' wijst het EESC erop dat een vermindering van het toezicht op de rechtmatigheid van als gering beschouwde uitgaven, met name als het gaat om overheidsopdrachten en subsidies, een gevaarlijke ontwikkeling is. Een vereenvoudiging van de procedures mag bij het publiek namelijk niet de indruk wekken dat gemakkelijk op onwettige wijze geld kan worden losgekregen van de Europese overheid. Dergelijke beeldvorming zou een ernstige aantasting zijn van het imago van de EU.

3.3 Om de juistheid van reeds doorgevoerde of nog door te voeren vereenvoudigingen na te gaan en eventuele zwakke punten op te sporen, zou het volgens het EESC voor de rekenplichtigen van de Commissie nuttig zijn de verslagen van OLAF nauwgezet te bestuderen: de details van aan het licht gekomen fraudezaken zullen in dit verband veel bruikbare informatie opleveren.

4. Specifieke opmerkingen

4.1 Het nieuwe artikel 85 bis gaat over **beroepsprocedures die derden tegen een beschikking van de Commissie hebben ingesteld** waarbij een boete, een dwangsom of een sanctie is opgelegd. In het belang van de Gemeenschap is de rekenplichtige verplicht van de appellante het voorlopige bedrag van het betrokken bedrag of een **financiële zekerheid** (in juridische termen een 'fidejussio') te eisen. Zo'n zekerheid moet garanderen dat als het beroep wordt verworpen, de verschuldigde geldsom onverwijld, onvoorwaardelijk en zonder dat de debiteur daartoe hoeft te worden gedwongen, wordt betaald. Technisch gezien betreft het hier een *op eerste verzoek opeisbare fidejussio*, conform het adagium „solve et repete”, dat veel belastingadministraties hanteren en ook in aanbestedingen gebruikelijk is.

4.1.1 Het EESC heeft geen grote bezwaren tegen zo'n soort zekerheid. Het wijst er echter wel op dat een op eerste verzoek opeisbare fidejussio kostbaarder is voor de appellante dan een normale borgstelling omdat hem op basis van de duur van de zekerheid provisie wordt aangerekend. Dit gezegd hebbende zouden **beroepszaken** redelijkerwijze sneller moeten worden behandeld dan nu het geval is. Een aantal sociale partners heeft over dit punt reeds hun beklag geuit. Deze kwestie zou dan ook grondig moeten worden bestudeerd in het kader van de betrekkingen tussen de Europese instellingen en derden, ook al is er geen rechtstreeks verband met het FR en de uitvoeringsvoorschriften daarvan.

4.2 In het nieuwe artikel 90 wordt onder andere bepaald dat voor **overheidsopdrachten** en voor **subsidies in verband met sectorale programma's** de goedkeuring van het jaarlijkse werkprogramma reeds mag worden beschouwd als het **financieringsbesluit** dat is vereist voordat de betreffende uitgaven in de EU-begroting kunnen worden opgenomen. Deze interne maatregel is slechts administratief-boekhoudkundig van aard, maar zal er waarschijnlijk toch toe leiden dat de procedures voor de toewijzing van middelen sneller kunnen verlopen met, volgens het EESC, alle voordelen van dien voor crediteuren en begunstigden.

⁽¹⁾ COM(2005) 181 final

⁽²⁾ PB C 28 van 3 februari 2006, blz. 83

4.3 Artikel 129 vereenvoudigt het **beheer van overheidsopdrachten** voor bedragen die onder bepaalde drempelwaarden liggen. In de praktijk betekent dit dat als de betreffende bedragen „van geringe waarde” zijn, de aanbestedende dienst gebruik mag maken van een „**onderhandelingsprocedure**” (meer expliciet: onderhandse aanbesteding), waarbij één of meerdere gegadigden moeten worden geraadpleegd, te weten:

- vijf gegadigden voor opdrachten van 60.000 euro of minder;
- drie gegadigden voor opdrachten van 25.000 euro of minder;
- één gegadigde (één offerte) voor opdrachten van 3.500 euro of minder.

Deze bepalingen zijn niet nieuw: ze vormen slechts een aanpassing c.q. verhoging van krachtens eerdere voorschriften geldende drempelwaarden.

4.3.1 Dankzij de voorgestelde wijzigingen op de artikelen 130 en 134 wordt een aantal zaken **vereenvoudigd**. Op grond van het gewijzigde artikel 130 mag de aanbestedende dienst voor opdrachten van 60.000 euro of minder de inhoud van de **inschrijvingsdocumenten beperken tot „het strikt noodzakelijke”** (uiteraard volgens haar eigen criteria en onder haar verantwoordelijkheid). Op grond van het gewijzigde artikel 134 kunnen de krachtens de artikelen 93 en 94 van het FR vereiste bewijsstukken om aan een aanbesteding te mogen deelnemen, worden vervangen door een **verklaring op erewoord**, onverminderd de bevoegdheid van de aanbestedende dienst om op een later tijdstip de bewijsstukken te verlangen die de oorspronkelijke verklaring bevestigen.

4.3.2 Het gewijzigde artikel 134 houdt nog een vereenvoudiging in: een **vrijstelling van de verplichting om de vereiste bewijsstukken te verstrekken** wanneer dat de voorafgaande zes maanden reeds in het kader van een andere aanbestedingsprocedure is gebeurd. Ook in dit geval dient in plaats daarvan een verklaring op erewoord te worden overgelegd.

4.3.3 Een verdere vereenvoudiging wordt doorgevoerd door wijziging van artikel 135 betreffende de verstrekking door gegadigden van de bewijsstukken ter staving van hun **financiële, economische, technische en beroepsmatige geschiktheid**. De wijziging houdt in dat de aanbestedende dienst op basis van haar risicobeoordeling mag besluiten dat **deze bewijsstukken niet hoeven te worden verstrekt**. Een dergelijk besluit kan echter alleen worden genomen in geval van opdrachten van 60.000 euro of minder waarbij de begunstigde de aanbestedende instelling zelf is, of bij opdrachten van verschillende waarden — naargelang de situatie — ten behoeve van derden. Bovendien mag er als de aanbestedende dienst besluit dat de hier bedoelde bewijsstukken niet hoeven te worden verstrekt, geen gebruik worden gemaakt van voorfinanciering of tussentijdse betalingen, hetgeen de aanbestedende dienst een uitvoeringsgarantie biedt, maar voor de andere partij een dusdanige financiële belasting vormt dat die kan besluiten de betreffende bewijsstukken alsnog te overleggen.

4.3.4 Het EESC kan zich vinden in al deze nieuwe bepalingen ter vereenvoudiging van aanbestedingen waarmee *relatief* geringe bedragen gemeoid zijn — aanbestedingsprocedures

kosten immers zowel de instellingen als de gegadigden veel geld. Maar er is wel streng toezicht nodig om misbruik te voorkomen, aangezien het des te aantrekkelijker wordt te sjoemelen naarmate procedures flexibeler zijn.

4.4 **Subsidies** worden in de uitvoeringsvoorschriften behandeld met veel aandacht voor de belangen van de sociale partners en — voor zover dat kan worden vastgesteld — voor de bijzondere hoedanigheid van de begunstigten. Om te beginnen bepaalt het gewijzigde artikel 164 dat voor subsidies van 25.000 euro of minder de ordonnateur de mogelijkheid heeft slechts **zeer weinig elementen** in de subsidieovereenkomst op te nemen. Het EESC kan zich hierin vinden, maar wil er toch op wijzen dat zo wel een erg **zware verantwoordelijkheid** op de schouders van de ordonnateur komt te liggen met in sommige gevallen het gevaar dat deze om die reden — heel begrijpelijk — aarzelt om voor deze vereenvoudiging te kiezen, waardoor die haar doel voorbijschiet.

4.5 De Commissie beoogt met een aantal andere wijzigingen **de toegang tot communautaire financiering** voor uiteenlopende organisaties **te vergemakkelijken of mogelijk te maken**. Het gewijzigde artikel 168 vereist voor organisaties die zich **rechtens of feitelijk in een monopoliepositie** bevinden slechts een eenvoudig onderzoek zonder verdere formaliteiten, dat zijn beslag moet krijgen in een gemotiveerde verklaring van de ordonnateur. Artikel 162 — inzake exploitatiesubsidies (die niet minder worden bij verlenging) voor organisaties die een **doelstelling van algemeen Europees belang** nastreven — wordt dusdanig gewijzigd dat ook organisaties die zich bezighouden met onderzoek, innovatie of activiteiten ter bevordering van het burgerschap voor dit soort subsidies in aanmerking kunnen komen. Op grond van het gewijzigde artikel 172 mag de ordonnateur **medefinanciering in natura** (bijv. vrijwilligerswerk) meetellen als inbreng van de begunstigde.

4.5.1 Het EESC is in het algemeen ingenomen met al deze wijzigingen, maar herhaalt eens te meer dat flexibele voorschriften risico's voor de communautaire begroting met zich meebrengen, meer verantwoordelijkheden op de schouders van de ordonnateurs leggen en strengere controles vereisen.

4.6 Er is ook een reeks wijzigingen waarmee de Commissie **procedurele vereenvoudigingen** voor ogen heeft: van *alle* onderwijsinstellingen (en niet meer alleen van de instellingen voor secundair of hoger onderwijs) hoeft voortaan het **financiële vermogen** niet te worden **geverifieerd** (art. 176); voor subsidies van 25.000 euro of minder heeft de ordonnateur voortaan de mogelijkheid slechts een beperkt aantal elementen in de subsidieovereenkomst op te nemen (art. 164); en voor subsidieovereenkomsten van minder dan 750.000 euro, voor exploitatiesubsidies van minder dan 100.000 euro en voor overeenkomsten met verschillende begunstigten die gezamenlijk en hoofdelijk aansprakelijk zijn, hoeft **geen extern controleverslag** meer te worden opgesteld (art. 173).

4.6.1 Het EESC begrijpt de wil om de procedures zoveel mogelijk te vereenvoudigen en kan zich hier in principe ook geheel in vinden. Maar het vraagt zich af of de nu voorgestelde wijzigingen niet te ver doorschieten: de begunstigten vrijstellen van de verplichting om kostbare en soms overbodige bewijsstukken te verstrekken is één ding — iets anders is het als zij

geen inzicht meer hoeven te geven in hun financiële situatie en daarvoor limieten worden gehanteerd die beslist te hoog lijken (met name die uit artikel 173). Uitgangspunt zou altijd moeten zijn om te proberen het **juiste evenwicht** tot stand te brengen **tussen verwachte baten** (tijdswinst en minder kosten voor Commissie en burgers) **en mogelijke kosten** (verlies van overheidsgeld, rekening houdende met de waarschijnlijkheid en omvang van het risico).

4.7 Zo'n **verstandige inschatting van de risico's** lijkt daarentegen wel het uitgangspunt te zijn geweest voor de bepalingen inzake **voorfinanciering**: voor elke voorfinanciering die *evenveel bedraagt als de subsidie of die meer dan 80 % van het subsidiebedrag vertegenwoordigt en meer dan 60.000 euro bedraagt*, wordt een **zekerheid** (bijv. een fidejussio) **verlangd**.

4.7.1 Het EESC wijst erop dat deze bepaling gebaseerd is op degelijke criteria die getuigen van de nodige voorzichtigheid (in lijn met het in par. 4.6.1 genoemde uitgangspunt) en vraagt zich daarom af waarom dit soort criteria dan niet ook in acht zijn genomen voor de bepalingen inzake de subsidies zelf (bijv. wat betreft de in par. 4.6 genoemde wijzigingen), aangezien het

verschil tussen voorfinanciering en subsidie — als het gaat over het concrete risico — veelal slechts van administratieve aard is; een aantal soms relevante uitzonderingen daargelaten.

4.8 Het gewijzigde artikel 165 introduceert een heel aanvaardbare, maar in het verleden niet altijd toegepaste bepaling: in geval van subsidies aan een **orgaan dat een doelstelling van algemeen Europees belang nastreeft, mag de Commissie het percentage van de jaarwinst** van dat orgaan dat overeenkomt met haar bijdrage aan de begroting van dat orgaan, **invorderen**. Deze regel geldt overigens alleen als de rest van de begroting van het betrokken orgaan wordt **gefinancierd door overheidsinstanties van de lidstaten** die zelf ook het percentage van de jaarwinst dat overeenkomt met hun bijdrage, moeten invorderen.

4.8.1 Het EESC kan zich volledig in deze regel vinden, maar betwijfelt of de huidige formulering daarvan nu niet óók impliceert dat de Commissie een percentage van de jaarwinst mag invorderen van organen waarvan de rest van de begroting niet door overheidsinstanties maar door private derden wordt gefinancierd.

Brussel, 15 maart 2006.

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

Anne-Marie SIGMUND

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Duurzame grondstoffen — ontwikkelingsperspectieven voor materiële en energetische toepassingen”

(2006/C 110/10)

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 14 juli 2005 besloten overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een advies op te stellen over het onderwerp „Duurzame grondstoffen — ontwikkelingsperspectieven voor materiële en energetische toepassingen”.

De gespecialiseerde afdeling Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 27 februari 2006 goedgekeurd. Rapporteur was de heer VOSS.

Het Comité heeft tijdens zijn op 15 en 16 maart 2006 gehouden 425e zitting (vergadering van 15 maart) onderstaand advies uitgebracht, dat met 95 stemmen vóór en 19 stemmen tegen, bij 15 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Sinds de **Lissabonstrategie** nieuw leven is ingeblazen, zijn de duurzaamheidscriteria verankerd in de prioritaire doelstellingen van het EU-beleid. Dit initiatiefadvies kan op belangrijke deelgebieden de nodige impulsen geven:

— duurzame, milieuvriendelijke grondstoffen met arbeidsplaatsen in de regio's;

— Europa als dynamische, op kennis gebaseerde economische ruimte met toekomstgerichte technologie waaraan internationaal steeds meer behoefte bestaat;

— de om veiligheids- en ontwikkelingsredenen toenemende vraag naar duurzame oplossingen;

— veiligstelling en diversificatie van grondstoffen in Europa;

— kentering in gebruik van grondstoffen ter bescherming van het klimaat én veiligstelling van de biodiversiteit.

1.1.1 Ook als het gebruik van duurzame grondstoffen toeneemt, blijft het in de toekomst noodzakelijk om vóór alles te streven naar een spaarzamer en efficiënter gebruik van grondstoffen.

1.1.2 De sector duurzame grondstoffen kan veel voor de werkgelegenheid in de regio's gaan betekenen. Er dient een adequaat beleid te worden uitgestippeld om werknemers en gebruikers een (voortgezette) opleiding te garanderen in alle sectoren die verband houden met de productie en het gebruik van duurzame grondstoffen.

1.2 Het EESC weet dat veel diensten van de Commissie zich elk uit hun eigen invalshoek met dit onderwerp bezighouden, maar mist een duidelijk **coördinatiepunt** of task force voor dit beleidsterrein van de EU. Wil haar grondstoffenbeleid slagen, dan moet zij op dit punt veranderingen doorvoeren.

1.3 De **ontkoppeling** van de directe betalingen conform de landbouwhervorming (Luxemburg, 2003), de ELFPO-verordening en het feit dat suikerbieten binnenkort in de lijst van duurzame grondstoffen worden opgenomen, vormen een goed uitgangspunt voor een bredere teelt in Europa.

1.3.1 De premie voor energiegewassen zou bij de herziening van 2006 op de volgende punten moeten worden aangepast:

- de mogelijkheid om ook in de nieuwe lidstaten met eenvoudigere GLB-procedures aanvragen in te dienen;
- ook een aparte mogelijkheid om er naar aanleiding van het transformatieproces op premieloze plaatsen voor in aanmerking te komen;
- administratieve vereenvoudigingen;
- hoogte van de premie.

1.4 Het EESC dringt erop aan dat bij de toekenning van de **structuurfondsmiddelen** terdege rekening wordt gehouden met de ontwikkeling van deze sector en dat een passend percentage van die middelen daarvoor wordt gereserveerd.

1.5 In het zesde O&O-kaderprogramma zijn het **onderzoek** naar en de verdere **ontwikkeling** van de technologieën voor duurzame grondstoffen stiefmoederlijk behandeld. Het EESC dringt daarom aan op — naast financiële middelen voor energie uit biomassa — speciale maatregelen voor de ontwikkeling van duurzame grondstoffen en het materiële gebruik hiervan. Hier is aanzienlijk meer geld voor nodig.

1.6 **Niet de hoeveelheid** van gegroeide of al produceerbare duurzame grondstoffen remt de ontwikkeling af, maar de

achterhaalde technologie voor de verwerking tot mogelijke marktproducten.

1.7 Het EESC kan zich vinden in het **biomassa-actieplan** van de EU. Helaas worden hierin alleen maar energetische en geen materiële toepassingen van duurzame grondstoffen behandeld. Het EESC dringt aan op een evaluatie van het actieplan en op impulsen voor regionale en nationale actieplannen.

1.7.1 Door een ontoereikend juridisch kader worden de mogelijkheden van duurzame energie en vooral van biomassa in de meeste lidstaten niet voldoende uitgebuit. De Commissie en de Raad moeten hier een effectiever beleid voor uitstippelen.

1.8 Het EESC is een groot voorstander van duidelijke **EU-doelstellingen** voor het aandeel van duurzame grondstoffen en stelt voor 2020 een 4x25-verdeling voor: respectievelijk 25 % stroom, warmte, brandstof en nieuwe materialen, zoals samengestelde materialen, met natuurvezels versterkte kunststoffen en andere olieproducten.

1.9 Er moeten absoluut **maatregelen** komen **voor het marktrijp maken van alle toepassingen** (stroom, warmte, brandstoffen en materiële toepassingen). De energiebesparingswetten van sommige lidstaten zouden hierbij als voorbeeld kunnen dienen. Belangrijk hierbij is een flexibele aanpak, waarbij de investeringszekerheid gewaarborgd is, de ontwikkeling van nieuwe technologieën gestimuleerd wordt en er rekening mee wordt gehouden dat de beginsituaties, bijvoorbeeld wat technologie of dalende kosten betreft, kunnen verschillen.

1.10 Bij het in kaart brengen van **beleidsstimulansen en –remmen** komen in het advies nog diverse andere punten aan de orde: emissie- en afvalwetgeving, de verpakings- en ELV-richtlijnen, de belastingwetgeving, standaards en de marktordeening voor vezelgewassen. Door de REACH-verordening inzake chemicaliën zijn nieuwe mogelijkheden ontstaan voor op biomassa gebaseerde methoden. Door de uiteenlopende manieren om beleid uit te voeren, zijn er tal van politieke en administratieve obstakels in de 25 lidstaten. Het EESC roept de Commissie op in kaart te brengen wat beleid in de weg staat en met voorstellen voor oplossingen te komen.

1.11 Voor de teelt formuleert het EESC **eisen inzake het concurrerende gebruik van dezelfde grond** voor voedingsplanten, de energie- en milieubalans en de bescherming van natuur, milieu en landschap. Er zou een accreditatiesysteem moeten komen waarbij informatie over de herkomst en de verwerking van producten wordt gegeven.

1.12 Wat de **internationale dimensie** betreft wijst het EESC op de kansen voor de EU om technologie te exporteren. Wel is het van mening dat er voor de internationale handel in biobrandstoffen WTO-regels moeten komen die onder meer betrekking hebben op voedselsovereiniteit en op sociale en milieunormen.

1.13 Het EESC zal in een apart advies ingaan op het Actieplan Biomassa van de EU.

2. Stand van zaken op het gebied van duurzame grondstoffen

2.1 **Doelstellingen van het EU-beleid** — Met het oog op de „doorstart” van de Lissabonstrategie en aan de hand van de duurzaamheidscriteria zijn op de volgende belangrijke deelgebieden impulsen nodig:

- duurzame, milieuvriendelijke grondstoffen met arbeidsplaatsen in de regio's;
- Europa als dynamische, op kennis gebaseerde economische ruimte met toekomstgerichte technologie waaraan internationaal steeds meer behoefte bestaat;
- de om veiligheids- en ontwikkelingsredenen toenemende vraag naar duurzame oplossingen in Europa;
- grotere economische onafhankelijkheid door in Europa het aanbod van duurzame grondstoffen veilig te stellen en deze te diversifiëren;
- kentering in gebruik van grondstoffen ter bescherming van het klimaat én veiligstelling van de biodiversiteit.

Het EESC wil in dit initiatiefadvies duidelijk maken hoe het maatschappelijk middenveld hier tegenaan kijkt.

2.2 **Definitie** — Duurzame grondstoffen zijn landbouw-, bosbouw- en visserijproducten die niet als voedsel of diervoeder worden gebruikt, dus alles wat door fotosynthese en de daarop volgende biologische processen ontstaat. Het gaat in feite om opgeslagen zonne-energie. Biomassa kan zowel materieel als energetisch gebruikt worden.

2.3 **Geschiedenis** — De productie van duurzame grondstoffen is naast de productie van voedingsmiddelen en diervoeder een van de belangrijkste taken van de landbouw. Al vanaf de industriële revolutie begonnen deze landbouwproducten in het gedrang te raken en werden zij geleidelijk door petrochemische producten vervangen. Pas halverwege de twintigste eeuw kwam deze ontwikkeling in een stroomversnelling. Dankzij traditionele kennis, nieuwe technologie en creatieve wetenschap zijn er nu voor biomassa nieuwe toepassingen mogelijk op energie-, farmaceutisch, chemie-, bouwnijverheids- en vervoersgebied.

2.4 **Internationale dimensie van grondstoffenbeleid** — De lidstaten zijn voor hun economie in extreme mate afhankelijk van de import van energie en grondstoffen uit de hele wereld. Het toenemende verbruik en de afhankelijkheid van fossiele grondstoffen zoals aardolie, aardgas maar ook steenkool, stuit op grenzen en heeft talrijke negatieve gevolgen.

2.4.1 Een tekort aan innovatieve ontwikkelingen en investeringen om in de industriële wereld een kentering in het gebruik van grondstoffen teweeg te brengen, is het gevolg van eenzijdig beleid. Naast tot milieuschade en de wereldwijde klimaatverandering leidt de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen ook tot risico's op het gebied van het buitenlands en veiligheidsbeleid.

2.4.2 De wereldwijde klimaatverandering, de stijging van de energieprijzen en het gebrek aan efficiënte alternatieven zijn andere facetten van verkeerde ontwikkelingen die onder meer bepalend zijn voor de armoede in ontwikkelingslanden.

2.4.3 De **dramatische consequenties van de klimaatverandering**, de wereldwijde problemen bij de uitvoering van het Kyoto-protocol en de hoge verwachtingen en tegenvallende resultaten van de klimaatconferentie van Montreal zijn in de documenten van het EESC diepgaand bestudeerd. Er gaat geen dag voorbij of er wordt wel ergens aangedrongen op Europese en internationale oplossingen.

2.5 **Duurzame grondstoffen zijn** een zich voortdurend vernieuwende bron van materiaal en energie en kunnen dankzij hun positieve milieubalans de milieudruk (vooral van CO₂) reduceren. Ze bieden kansen voor regionale economie en waardedoervoeging, leveren een bijdrage aan het scheppen en behouden van banen op het platteland en kunnen hier én in de toeleverende en afnemende sectoren van land- en bosbouw een nieuwe economische dynamiek op gang brengen. Ook kunnen ze voor een meer flexibele wisselbouw zorgen en zo een bijdrage aan de biodiversiteit leveren. Omdat ze een groot innovatiepotentieel hebben, bieden ze veel gebruiksmogelijkheden en vormen ze een rijke basis voor chemische producten.

2.6 De lidstaten reageren op de veranderende situatie voor grondstoffen

Tal van Europese landen hebben wetgeving voor groene stroom. Aan de hand van uiteenlopende technologische en economische criteria wordt hiervoor een hogere prijs vastgesteld. Dit leidt tot een brede productie en nieuwe technologie op de markt, en lagere kosten dankzij ruime bedrijfservaring en geperfectioneerde technologieën. Uit o.m. de mededelingen COM(2005) 627 en 628 blijkt echter dat veel Europese landen meer speelruimte moeten krijgen om de ontwikkeling en het op de markt brengen van deze stroom nog meer te kunnen stimuleren.

2.7 Beleid buiten de EU — In diverse culturen en landen, vooral op het platteland, spelen duurzame grondstoffen een steeds grotere rol. Voorbeelden van beleids- en economische initiatieven zijn het ethanolprogramma in Brazilië en proefprojecten met Jatrophanoten (oliehoudende planten) in droge gebieden van India en Afrika. In bijvoorbeeld Zuidoost-Azië en Zuid-Amerika zijn echter ook zeer bedenkelijke ontwikkelingen waar te nemen: daar worden bossen vernietigd om aan de in de hele wereld toenemende vraag naar brandstofoliën te kunnen voldoen. Hierbij is niet alleen de klimaatbalans zeer negatief. De VS gaan nu eindelijk hun energiebeleid bijstellen. Zij willen namelijk in 2030 zo ver zijn dat 20 % van de brandstoffen en 25 % van de chemicaliën uit biomassa worden gehaald. Met behulp van de wetgeving inzake de voorzieningszekerheid zijn de president en het Congres momenteel bezig om van de biomassasector een hoeksteen van de Amerikaanse economie te maken.

2.8 EU-werkzaamheden inzake duurzame grondstoffen

— In de Commissie houden meer dan tien directoraten-generaal zich uit verschillende invalshoeken met dit onderwerp bezig. Het gaat hierbij vooral om de DG's Landbouw, Vervoer en Energie, maar ook de DG's Ondernemingen en Industrie, Onderzoek, Ontwikkeling, Onderzoek, Regionaal beleid, Handel, Mededinging en Belastingen en Douane-unie zijn actief op dit gebied. Van het Europees Milieuagentschap in Kopenhagen komen eveneens belangrijke bijdragen.

2.8.1 EU-initiatieven op het gebied van duurzame grondstoffen

- Richtlijn 2001/77/EG over de bevordering van elektriciteitsopwekking uit hernieuwbare energiebronnen;
- Richtlijn 2003/30/EG ter bevordering van het gebruik van biobrandstoffen;
- Richtlijn 2003/96 over de belasting van energieproducten en elektriciteit;
- Richtlijn 98/70 over brandstofkwaliteit;
- Het witboek waarin de Commissie zich sterk maakt voor een verdubbeling van het aandeel duurzame energie in 2010;
- Herziening van de marktordening voor vezelgewassen;
- Braaklegging in de EU sinds 1992 met de teelt van non food-grondstoffen;
- Landbouwhervorming Luxemburg 2003: braaklegging met teeltoptie blijft, de ont koppeling maakt het grosso modo mogelijk om de te verbouwen gewassen vrijelijk te kiezen zonder dat op de directe betalingen wordt gekort, de gekop-

pelde eis van 1,5 miljoen hectare energiegewassen in de EU is nieuw;

- Krachtens de ELFRO-verordening over plattelandsontwikkeling dient ook dit beleidsterrein aandacht te krijgen;
- De structuurfondsen;
- Het zesde O&O-kaderprogramma.

Op 7 december 2005 publiceerde de Commissie:

- het Actieplan Biomassa (COM(2005) 628 final);
- de mededeling Steun voor elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen (COM(2005) 627 final).

Aan de volgende zaken wordt momenteel door de EU gewerkt:

- de strategische richtsnoeren voor de ontwikkeling van het platteland;
- de erkenning dat de suikerbiet ook een energiegewas is, conform de herziene marktordening voor suiker;
- het zevende O&O-kaderprogramma;
- de mededeling van de Commissie over biobrandstoffen (2006);
- de chemicaliënverordening REACH (met nieuwe perspectieven voor het gebruik van duurzame grondstoffen, vooral met het oog op de eventuele vervanging van chemicaliën).

3. Algemene opmerkingen

3.1 Duurzame grondstoffen hebben volgens het EESC als voornaamste taak om onze economie een hechte basis te verschaffen. Inmiddels is het al zo dat de energiewaarde van essentiële landbouwproducten hoger ligt dan hun levensmiddelen- of diervoederwaarde. Ook al hoeft dit niet tot discussies te leiden, toch is het zo dat de energieprijzen momenteel vaak overeenkomt met een ondergrens van de prijzen van landbouwproducten op de markt. Daardoor ontstaan er voor het materiële en energetische gebruik nieuwe alternatieven en moeten nieuwe technieken worden ontwikkeld en ingevoerd.

3.2 Geïntegreerd grondgebruik — Het EESC beseft dat er voor verschillende doeleinden — voedingsmiddelen, biodiversiteit, natuur- en milieubescherming, diervoer en *non food*-grondstoffen — aanspraak wordt gemaakt op dezelfde landbouwgrond. De concurrentie tussen de verschillende doeleinden loopt van regio tot regio sterk uiteen en zal zich ook zeer verschillend blijven ontwikkelen. Ook de hoeveelheid landbouwgrond die voor iedere doelstelling beschikbaar is, loopt ver uiteen.

3.2.1 Gezien de **stijgende productiviteit** en de dalende consumptie van voedingsmiddelen is de verwachting in de EU dat op de middellange termijn nog eens 13,7 miljoen hectare van de 104 miljoen hectare bouwland beschikbaar zal komen. Daar komt nog de grond bij die momenteel in het kader van het GLB wordt braakgelegd. Bij het huidige consumptiepatroon van dierlijke veredelingsproducten is tegelijkertijd een groot gedeelte van het Europese akkerland nodig voor de productie van diervoer.

3.2.2 Maar ook uit Europees oogpunt is de landbouw- en bosbouwgrond schaars. Europa is internationaal de grootste importeur van levens- en voedermiddelen. De wereldwijde **afname van de hoeveelheid akkergrond** baart het EESC grote zorgen. Jaarlijks verdwijnt wereldwijd zo'n zeven miljoen hectare landbouwgrond en een kwart van de nog in gebruik zijnde grond loopt gevaar. In 1970 was er per aardbewoner nog 0,18 hectare akkerland, nu nog maar 0,11 hectare. Bovendien zou de klimaatverandering de oogsten wel eens negatief kunnen beïnvloeden.

3.2.3 Er moet daarom de nodige aandacht worden geschonken aan het vergroten van de landbouwopbrengst, en dan vooral aan het gebruik van lignocellulose-houdende planten als grassen en houtsoorten en van agrarische bijproducten als stro. Verder moet de energie in bij- en restproducten van materiële kringlopen, zoals gier in biogasinstallaties, worden benut. De ontwikkeling van efficiënte productie- en conversietechnieken is dringend noodzakelijk. Het zoeken naar oplossingen voor de problemen op dit gebied dient een vast onderdeel van het Europese O&O-beleid te worden.

3.2.4 De **nieuwe lidstaten uit Midden- en Oost-Europa** beschikken over veel landbouwgrond. Tegelijkertijd gaat een groot gedeelte van de structuurfondsmiddelen naar deze landen. Dit zou voor deze landen en de EU een goed uitgangspunt kunnen zijn om investeringen in duurzame grondstoffen en innovaties op dit gebied te stimuleren. Door middel van wetgeving en plannen moeten de EU en vooral de lidstaten ervoor zorgen dat een substantieel gedeelte van de structuurfondsen voor duurzame grondstoffen wordt gebruikt.

3.2.4.1 Door de herstructurering liggen in sommige lidstaten grote stukken landbouwgrond braak. Het bebouwen ervan is relatief weinig rendabel, omdat hiervoor geen aanspraak op GLB-gelden kan worden gemaakt. De Commissie, de Raad en de lidstaten zouden moeten nagaan of structuurfondsmiddelen kunnen worden vrijgemaakt om deze stukken grond zo te gebruiken dat zij tot structurele verbeteringen en meer werkgelegenheid in de regio's leiden.

3.2.4.2 De energiegewassenpremie (45 euro/ha) voor 1,5 miljoen ha, zoals vastgelegd in de besluiten van Luxemburg inzake de landbouwherziening (2003), wordt eind 2006 alweer herzien. De Commissie zou dan moeten nagaan of de premie hoog genoeg is. Het EESC vindt de huidige aanvraagprocedure te bureaucratisch en stelt zo snel mogelijk door te voeren administratieve vereenvoudigingen voor. De premie kan momenteel niet aangevraagd worden in de nieuwe lidstaten die voor een vereenvoudigde GLB-procedure hebben gekozen (acht van de tien nieuwe lidstaten). Na de herziening zouden ook deze landen voor de premie in aanmerking moeten kunnen komen. Wat de hoogte betreft zou moeten worden gekeken naar een speciale aanpassing voor plaatsen die door het transformatieproces geen aanspraak op de premie kunnen maken.

3.3 Regionale meerwaarde — nieuwe banen scheppen

3.3.1 Om de economie in landelijke gebieden te versterken, zouden vooral de eerste productiestadia zoveel mogelijk in de regio moeten blijven. Wat dit betreft bezitten decentrale technologieën een groot potentieel voor de ontwikkeling en versterking van regio's; zij kunnen de vervoerskosten voor biogene grondstoffen omlaag brengen en door veredeling en verwerking de toegevoegde waarde van de regio vergroten. Door zulke regionale kringlopen blijven banen in de landbouwsector behouden en worden er bovendien nieuwe gecreëerd in de toeleverende en verwerkende sectoren.

3.3.1.1 Als het aandeel duurzame energie tot 2010 met 5 % toeneemt, zouden er alleen al in de biomassasector — en grotendeels op het platteland — 250.000 à 300.000 nieuwe arbeidsplaatsen bijkomen, mits 70 à 90 % van de biomassa in Europa wordt geproduceerd. Biobrandstoffen zijn 50 à 100 keer zo arbeidsintensief als fossiele brandstoffen en het opwekken van elektriciteit uit biomassa is 10 à 20 keer arbeidsintensiever. De productie van warmte is dubbel zo arbeidsintensief, maar voor de omschakeling en de aanleg van verwarmingssystemen zijn ook heel wat arbeidsplaatsen nodig, zodat in veel regio's de grootste effecten zijn te verwachten van warmteproductie. Volgens het syntheserapport van MITRE (2003) kunnen met een ambitieuze, op duurzame energie gebaseerde grondstoffenstrategie alleen al in de EU-15 tot 2020 2,5 miljoen extra banen worden gecreëerd, waarvan naar verwachting tweederde deel in de biomassasector. De biomassasector kan dus veel voor de werkgelegenheid betekenen, op voorwaarde dat daarvoor — gezien de te verwachten hogere kosten — passende stimulansen worden gegeven.

3.3.1.2 Juist het platteland zal hiervan kunnen profiteren. Aan de ene kant bestaat daar een nieuwe behoefte aan zo'n 400.000 hoogopgeleide O&O-werkers, aan de andere kant komt er ook steeds meer vraag naar arbeidskrachten met een lagere opleiding. Al met al is een breed scala aan nieuwe onderwijs- en opleidingsprogramma's nodig voor producenten en gebruikers op alle gebieden.

3.3.1.3 Bovendien moeten er meer opleidings- en bijscholingsmogelijkheden t.a.v. duurzame grondstoffen worden geboden op de volgende gebieden: onderzoek en hogeschool, industrie, ambacht, landbouw, bestuur, media en consumenten.

3.3.2 In het geval van structurele veranderingen, zoals momenteel de herziening van de marktordening voor suiker, dient het aanwezige bedrijfs- en industriële potentieel te worden gebruikt en op de verwerking van duurzame grondstoffen te worden afgestemd. Hiervoor zijn de herstructureringsfondsen een geschikt instrument, terwijl voor de herontwikkeling van vestigingsplaatsen het best de structuurfondsen kunnen worden gebruikt. Helaas mogen de middelen uit de herstructureringsfondsen ook voor andere zaken dan innovatieve, nieuwe banen creërende plannen worden aangewend.

3.4 Gebruik van duurzame grondstoffen in cascadesystemen

Van duurzame grondstoffen kan materieel of energetisch gebruik worden gemaakt. Gebruiksalternatieven moeten aan het cascadeprincipe voldoen. Daarom moet het materiële gebruik vóór het energetische gebruik komen. 80 % van de olie en 59 % van de biomassa wordt momenteel op deze manier verwerkt. Bij cascaden moeten de volgende eisen aan de gebruiksvolgorde worden gesteld: gebruik als voedingsmiddel, materieel gebruik, secundaire grondstof of grondstof voor energieopwekking of ook diervoer (oliekoecken), gebruik van laag-energetische grondstoffen met ligno-celluloseverbouwing, gebruik als mest.

3.4.1 Materieel gebruik van duurzame grondstoffen

Duurzame grondstoffen hebben tal van materiële gebruiksmogelijkheden. In de Duitse auto-industrie is het gebruik van natuurvezels in de periode 1996-2003 gestegen van 10.000 tot 45.000 ton. Hout en natuurvezels worden als bouw materiaal gebruikt, waarbij ze energiebesparend kunnen werken en „biologisch bouwen” kunnen bevorderen. Afbreekbare smeermiddelen op basis van plantenolie helpen schade aan het milieu te voorkomen. Duurzame grondstoffen leveren de grondstoffen voor was- en schoonmaakmiddelen, lakken en textiel. Auto's

zijn gemakkelijker te recyclen als er hout en natuurvezels in zijn verwerkt en het gewicht kan dankzij deze stoffen lager uitvallen. Door het gebruik van snel of langzaam afbreekbare kunststoffen ontstaan ook in de afvalverwerking volkomen nieuwe mogelijkheden, want biologisch afbreekbare materialen kunnen gecomposteerd en uit energie-oogpunt beter worden gebruikt, namelijk voor verwarmingsdoeleinden (of in biogasinstallaties voor warmte én elektriciteit). De grondstoffen voor deze materialen zijn voornamelijk zetmeelhoudende planten als suiker, olie en lignocellulose. Sinds 1995 is het aandeel hiervan in de wereld tot 350.000 ton gestegen, bijna uitsluitend op basis van duurzame grondstoffen.

3.4.1.1 In de bouw kunnen nog veel meer nieuwe gebruiksmogelijkheden voor hout worden ontwikkeld. Mede in het kader van bosbouwplannen dient dit punt ruime aandacht te krijgen. Hoewel een reeks producten op de genoemde gebieden inmiddels marktrijp zijn gemaakt, moet te dien einde nog de nodige technologie worden ontwikkeld.

3.4.1.2 De toepassing van de chemicaliënverordening kan een nieuwe impuls geven aan de ontwikkeling van een op biomassa gebaseerde chemie, die nog in de kinderschoenen staat en waarvoor dus nog uitvoerig onderzoek nodig is. Stuit men tijdens het REACH-proces op problematische stoffen, dan moeten alternatieven worden ontwikkeld: hierin ligt wellicht een veelbelovend werktein voor onderzoek naar duurzame grondstoffen. Zo is in Duitsland het aandeel van duurzame grondstoffen in de chemische industrie (alleen de farmaceutische industrie, niet de papier- en natuurvezels verwerkende industrie) in de periode 1991-2005 al gestegen van 8 % tot 10,4 %.

3.4.1.3 Bij de ontwikkeling van biomassaproductlijnen zijn de volgende doelstellingen van belang:

- efficiënter gebruik van materialen en energie
- vervanging van fossiele grondstoffen en andere eindige grondstoffen
- preventie van milieuschade
- benutting van biologische afbreekbaarheid
- lager gewicht van producten dankzij lichtere constructiematerialen
- benutting van de voordelen van „biologisch bouwen”
- veiligheid op het werk.

3.4.1.4 De diverse productlijnen worden in hun ontwikkeling gedwarsboemd doordat de kosten in veel gevallen maar niet omlaag willen. De oorzaak hiervan is dat te weinig geld wordt uitgetrokken voor productondersteuning, voor het op de markt brengen van producten en voor onderzoek en ontwikkeling. Bovendien worden deze grondstoffen in sommige landen op een fiscaal nadelige manier behandeld. Naar het voorbeeld van de *feed-in*-regelingen voor stroom zouden zij daarom door middel van gebruikseisen sneller rijp voor de markt, en dus concurrerender, moeten worden gemaakt.

3.4.2 Warmte

De productie van warmte uit duurzame bronnen is voor het klimaatbeleid van enorm belang. Deze sector neemt zo'n 60 % van het eindverbruik van energie voor zijn rekening. Noodzakelijk is alleen dat zowel de grondstof als het product laagenergetische eigenschappen heeft. Het baart het EESC zorgen dat 35 % van het hout dat jaarlijks in de EU-bossen aangroeit, ook als men rekening houdt met een noodzakelijke hoeveelheid resthout, onbenut blijft (exclusief Natura-2000-gebieden). Een niet onbelangrijk bijkomend voordeel is dat er met minder resthout ook minder kans op bosbranden bestaat. Bovendien is een intensiever gebruik van bossen goed voor de regionale economie. De vervanging van aardolie en aardgas op de warmtemarkt is technisch al in een vergevorderd stadium, in economisch opzicht veel eenvoudiger dan in andere sectoren, en juist daarom onontkoombaar voor milieu en economie.

3.4.2.1 Er bestaat geen wetgeving inzake het gebruik van duurzame energie voor de productie van warmte, terwijl het gebruik ervan voor de productie van elektriciteit en brandstoffen wél wettelijk geregeld is. Er zouden daarom meer wetsvoorstellen moeten komen met betrekking tot een duurzame warmteproductie en een duurzaam warmtegebruik om de productie van warmte uit biomassa in heel Europa ingang te doen vinden. Net als de *feed-in*-wetgeving kunnen dergelijke regelingen een dynamische ontwikkeling op gang brengen.

3.4.2.2 Momenteel zijn 56 miljoen EU-burgers op stadsverwarmingssystemen aangesloten, van wie 61 % in de nieuwe lidstaten woont. Met geld uit de structuurfondsen zouden deze systemen moeten worden uitgebreid en zo moeten worden aangepast dat ze op duurzame grondstoffen kunnen draaien. Met name warmtekrachtkoppeling dient hierbij ruim baan te krijgen.

3.4.2.3 Aangezien investeringen in verwarmingstechnologie, WKK-technologie, stadsverwarming en systemen voor de energievoorziening pas op de lange termijn renderen, bestaat er ook in de oude lidstaten grote behoefte aan veel meer maatregelen voor de korte termijn, zoals voorlichting en administratieve aanpassingen.

3.4.2.4 Door de verschillende bosbouw- en eigendomsregelingen in de lidstaten is het voor huishoudens moeilijk om aan afvalhout uit bossen te komen. Gezien de nieuwe situatie aan de vraagzijde moet hier een onbureaucratische oplossing voor worden gevonden.

3.4.3 Brandstoffen

3.4.3.1 Het verkeer neemt ongeveer 30 % van het energieverbruik van de EU voor zijn rekening. Alternatieven voor olie zijn plantenolie, biodiesel, ethanol en synthetische, uit biomassa geproduceerde brandstoffen. De biobrandstoffenrichtlijn blijkt maar heel langzaam te worden omgezet. Het doel is een marktaandeel van 5,75 % in 2010. De streefwaarde van 2 % voor 2005 is met 1,4 % duidelijk niet gehaald. Het EESC is het volledig eens met de keuze van de doelgebieden van het programma Intelligente energie voor Europa (Beschikking 1230/2003/EG):

- wettelijke bepalingen, fiscale behandeling en normen/standaards voor brandstoffen;
- verbetering van de toeleveringsketens;
- marktvrage naar voertuigen die op alternatieve brandstoffen rijden;
- flankerende maatregelen.

3.4.3.2 Momenteel is tijdens de WTO-onderhandelingen de roep te horen om met importcontingenten de productie van ethanol verder op gang te brengen. Alleen zo krijgt deze jonge sector ter vervanging van benzine ook in de EU uitzicht op verdere ontwikkeling.

3.4.3.3 Zowel de Commissie als de lidstaten zijn van plan om in hun beleid ten gunste van duurzame brandstoffen met vaste bijmengingsquota in plaats van fiscale voordelen te gaan werken. Veel recente investeringen in deze jonge sector zouden daardoor echter in gevaar komen. De politiek zou dan ook betrouwbaarder moeten handelen. Regionaal aangepaste investeringen in biobrandstoffen zijn immers alleen mogelijk als er sprake is van fiscale voordelen.

3.4.3.4 Ook in het gunstigste geval kan maximaal slechts 35 % van de energie die nu door traditionele brandstoffen wordt geleverd, ooit door plantaardige energie worden vervangen. Aan de BTL-brandstoffen van de tweede generatie moet qua techniek en rijpheid voor de markt nog heel wat gebeuren. In dit verband moet ook worden bedacht dat een stuk landbouwgrond maar voor één bepaald gebruik kan worden bestemd. Om het voortbestaan van onze economieën te garanderen, dienen een efficiënter vervoersbeleid en een veel lager brandstofverbruik de hoogste prioriteit te behouden.

3.4.4 Elektriciteit

3.4.4.1 In de komende decennia moet in Europa een krachtcentralecapaciteit van zo'n 200.000 MW worden vervangen, waar minstens 200 miljard euro aan investeringen mee gemoeid zullen zijn. Het gaat hierbij om belangrijke stappen voor de toekomstige energiebasis. De mogelijkheid bestaat om het aantal WKK-installaties te vergroten door de grootte van krachtcentrales aan te passen, wat de energie-efficiëntie zeer ten goede zou komen.

3.4.4.2 Tot nu toe werden op de elektriciteitsmarkt vooral oud hout, gier, biologisch afval en ander afval van dierlijke of plantaardige oorsprong als biomassa gebruikt. De bijdrage van biomassa aan de stroomproductie neemt maar langzaam toe. Zonder een grotere bijdrage van biomassa worden de doelstellingen van de Richtlijn betreffende de bevordering van elektriciteitsopwekking uit hernieuwbare energiebronnen (EG 2001/77) niet verwezenlijkt.

3.4.4.3 Aangezien alles staat of valt met de stroomvoorziening, kunnen vaste *feed-in*-voorwaarden efficiënt worden vastgesteld. De volgende factoren zijn van belang: gegarandeerd rendement van investeringen in innovaties, *feed-in*-prijzen gedifferentieerd naar productiekosten en beschikbare techniek, om de vijf jaar evaluatie om de *feed-in*-prijzen aan te passen in geval van nieuwe investeringen met efficiëntere technologie, bonussystemen voor nieuwe technologie, warmtegebruik, kleinere en dus regionale eenheden. Een bonussysteem op basis van de gebruikte grondstoffen zou ook een goede zaak zijn. Vooral grasland en tussengewassen, bijproducten als stro, maar ook het gebruik van bijproducten als oliekoeken en spoeling zouden door middel van een bonussysteem moeten worden vergoed.

3.4.5 Doelstellingen

Voor het gebruik van biobrandstoffen en stroom uit duurzame energie heeft de EU doelstellingen vastgesteld. Deze zouden in het licht van de huidige prijsontwikkelingen op de markten voor fossiele energiebronnen moeten worden bijgesteld. Ook voor het materiële gebruik en het warmtegebruik zou de EU gemeenschappelijke doelstellingen en maatregelen moeten formuleren.

3.4.5.1 **Voor het jaar 2020 zou de 4x25-verdeling moeten worden nagestreefd.** Met het oog op het toekomstige gebruik van biomassa betekent dit dat dan 25 % van de stroomvoorziening, 25 % van de warmtevoorziening, 25 % van de brandstoffen en 25 % van de materiële aardolieproducten zoals kunststoffen door duurzame grondstoffen en duurzame energie worden gedekt. Uitgangspunt is het huidige verbruik van fossiele grondstoffen. Ook als in overeenstemming hiermee het accent wordt verlegd naar duurzame energiebronnen, blijft een

efficiënt gebruik van alle bronnen bepalend voor de ontwikkeling van de economieën. Voor het welslagen van dit streven betekent dit dat het materiaal- en energiegebruik in de EU absoluut efficiënter moet worden.

3.5 Politieke belemmeringen bij de ontwikkeling van productlijnen

Door de uiteenlopende manieren om beleid uit te voeren en de verschillen in wetgeving zijn er tal van politieke en administratieve obstakels in de 25 lidstaten. Hieronder wordt ingegaan op een aantal belangrijke onderwerpen waarvan de EU en de lidstaten zouden moeten nagaan of ze het gebruik van duurzame grondstoffen niet in de weg staan.

3.5.1 Vezelplanten

Quota per land voor lange en korte vezels schrikken investeerders af. Wat de structuur van de subsidies voor de verwerking van korte vezels betreft is het EESC het eens met wat de firma Ernst & Young voorstelt in de studie die zij in opdracht van de EU over het GMO in de sector vezelvlas en -hennep heeft uitgevoerd, nl. om de subsidie voor korte vezels in een subsidie voor alle vezels om te zetten. Voor een dynamische ontwikkeling van de natuurvezelsector dient er in dit onderdeel van deze marktordening voor planningszekerheid te worden gezorgd.

3.5.2 Bouwmaterialen

De wetgeving zou zo moeten worden aangepast dat bouwvergunningen met name worden afgegeven voor projecten waarbij als constructiemateriaal grondstoffen worden gebruikt die goede product- en recyclingeigenschappen hebben. De Commissie zou vooral moeten nagaan in hoeverre het gebruik hiervan in de bouw door de wetgeving wordt belemmerd, en zou met voorstellen moeten komen om daarin verbetering te brengen.

3.5.3 Emissie- en afvalwetgeving

Door de emissiewetgeving voor met name kleine verbrandingsinstallaties en de afvalwetgeving voor stroomopwekking uit biomassa en voor biologisch afbreekbaar materiaal is het op veel plaatsen onmogelijk van duurzame grondstoffen gebruik te maken. De wetgeving zou op een milieuvriendelijke manier zo moeten worden aangepast dat deze producten veel gemakkelijker op de markt kunnen worden gebracht en het gebruik van biomassa verplicht kan worden gesteld. Dit geldt ook voor de naleving van de luchtkwaliteitsrichtlijn. Bovendien doet de Commissie er goed aan de recyclingbepalingen van de auto-wrakkenrichtlijn te verbeteren en de energie-efficiëntie in deze sector aan de volgende criteria te toetsen: gebruik van nieuw en licht bouw materiaal en recyclingeigenschappen.

3.5.4 Belastingwetgeving

Bij de onderlinge aanpassing van de verschillende belastingsstelsels zouden milieuvriendelijkheid en een verstandig gebruik van hulpbronnen een duidelijke leidraad moeten zijn. Het gaat er hierbij ook om de belastingvoordelen voor het gebruik van fossiele grondstoffen af te schaffen. Een lagere BTW voor bijvoorbeeld natuurvezels zou wel een mogelijkheid kunnen zijn. Ook de BTW voor het gebruik van duurzame grondstoffen in stadsverwarmingssystemen zou omlaag moeten.

3.5.5 Europese normen

Ook als er al wettelijke productienormen bestaan, is het zaak voortdurend na te gaan of deze niet aan nieuwe biomassamaterialen en -technologie moeten worden aangepast. Deze normen moeten vooral een evenwichtige spreiding van de herkomst van de materialen garanderen, in welk verband een accreditatiesysteem nodig is. Het opofferen van regenwoud voor de olie-palmteelt leidt bijvoorbeeld tot een dertig jaar lange negatieve koolstofbalans. Verder moeten de positieve product- en recyclingeigenschappen van biomassa in de Europese wetgeving worden gehonoreerd.

3.6 *Beleid voor ruimer gebruik van duurzame grondstoffen in de EU*

Een efficiënter Europees energie- en grondstoffenbeleid komt momenteel helaas met geen stap dichterbij.

Het EESC acht het problematisch dat tal van diensten van de Commissie zich onafhankelijk van elkaar met duurzame grondstoffen bezighouden. Juist omdat het hier om een belangrijk beleidsterrein gaat, zou de Commissie een coördinerende eenheid of een task force moeten oprichten. Ambitieuze doelstellingen, zoals beschreven in paragraaf 3.4.5.1, zijn hierbij onontbeerlijk.

3.6.1 Actieplan Biomassa

3.6.1.1 Het is een goede zaak dat de Commissie een EU-actieplan voor biomassa heeft gepubliceerd. Dit plan moet de basis vormen voor nationale/regionale actieplannen, waarbij dient te worden nagegaan of de doelen worden gehaald. Terecht merkt de Commissie op dat wat warmte betreft een groot potentieel ongebruikt blijft. Jammer is echter dat het actieplan alleen betrekking heeft op het energetische gebruik van biomassa. De Commissie zou daarom in dit plan ook aandacht moeten besteden aan het materiële gebruik van biomassa en de stimulering van nieuwe toepassingsmogelijkheden, en ruim baan moeten geven aan voorlichting, openbaarmaking en overleg. Uit economisch oogpunt verdient het aanbeveling een initiatief op te zetten waarmee met name

kleine en middelgrote bedrijven die met duurzame grondstoffen willen werken, aan het zo moeilijk te verwerven risicokapitaal worden geholpen. Ook betreurt het EESC dat de markttoegangsvoorwaarden in dit actieplan onvoldoende zijn afgestemd op de problemen waarop de internationale handel kan stuiten.

3.6.1.2 In de mededeling „Steun voor elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen” (COM(2005) 627 van 7 december 2005) schrijft de Commissie dat in de meeste Europese landen vooral het potentieel van biomassa en biogas grotendeels ongebruikt blijft doordat de wetgeving tekortschiet. Voor het op de markt brengen van duurzame energie blijken *feed-in*-systemen met op kosten gebaseerde prijzen zeer efficiënt te zijn. Het EESC dringt erop aan dat de Commissie naar aanleiding hiervan met vergaande maatregelen komt.

3.6.2 Onderzoek en ontwikkeling

3.6.2.1 In het zevende O&O-kaderprogramma krijgt het gebruik van biomassa volgens het EESC nog niet genoeg aandacht. Voor zowel het energetische als het materiële gebruik van duurzame grondstoffen zijn grootschaliger programma's nodig. Het EESC wijst erop dat een verband moet worden gelegd met andere onderzoeksgebieden zoals materiaalonderzoek, chemisch onderzoek en nanotechnologie. De goedkeuring van de REACH-verordening is een reden te meer om het chemisch onderzoek op het gebied van biomassa op te voeren.

3.6.2.2 Als het nieuwe O&O-kaderprogramma niet, zoals het EESC bepleit, een duidelijk ander uitgangspunt krijgt, wordt het in de EU lastig om op andere grondstoffen over te schakelen, terwijl dat wel nodig is. Momenteel is niet de hoeveelheid duurzame grondstoffen die op het beschikbare areaal kan worden geproduceerd, de beperkende factor. Het probleem is eerder dat de verwerkings- en conversietechnologie is achtergebleven. Op dit gebied is meer onderzoek nodig.

3.6.3 Structuurfondsen

Het EESC rekent erop dat in de volgende financieringsperiode een minimum aan structuurfondsmiddelen voor investeringen in duurzame grondstoffen wordt gereserveerd.

3.7 *Milieu, natuur, landschap en biodiversiteit beschermen*

Een ruimer gebruik van duurzame grondstoffen mag niet ten koste gaan van andere milieudoelen. Daarom dienen de volgende regels te gelden:

- op de teelt van duurzame grondstoffen zijn dezelfde principes van goede beroepspraktijk van toepassing als op de productie van levensmiddelen;

- ook na de teelt van *non food*-grondstoffen (overeenkomstig de paragrafen 3.2 tot en met 3.2.3) moet grond geschikt blijven voor de productie van levensmiddelen;
- duurzame grondstoffen moeten worden verbouwd op braakliggende grond of op grond die al voor landbouwdoel-einden is gebruikt. Daartoe behoort ook landbouwgrond waarop vanwege de omschakeling tijdelijk niets wordt verbouwd. De teelt van duurzame grondstoffen mag niet tot gevolg hebben dat er minder duurzaam grasland overblijft;
- om het transport, dat zoals bekend schadelijk is voor het milieu, zoveel mogelijk te beperken, moet naar lokale of regionale productiekringlopen worden gestreefd;
- ecologisch waardevolle grond moeten voor natuurbescherming worden gereserveerd en conform de beschermingsdoeleinden worden beheerd;
- vooral duurzame grondstoffen met een goede milieubalans moeten worden gesubsidieerd en verbouwd.

Deze regels dienen ook ten grondslag te liggen aan nationale en internationale accrediteringssystemen.

Met deze regels kan ervoor worden gezorgd dat de exploitatie van duurzame grondstoffen zowel de economie als het milieu ten goede komt: „doelen die samen horen, komen samen”.

Brussel, 15 maart 2006.

3.8 Internationale dimensie van de ontwikkeling van duurzame grondstoffen

Gezien de dreigende conflicten over grondstoffen als olie is de ontwikkeling van duurzame grondstoffen in de EU ook van belang voor het buitenlands beleid, het ontwikkelingsbeleid en de vrede.

3.8.1 De voedselvoorziening van alle bevolkingsgroepen dient in alle landen de eerste prioriteit te krijgen. Wat de internationale handel betreft mag de teelt en export van biobrandstoffen dan ook nooit **de voedselvoorziening** van een land in gevaar brengen. De **WTO-regels** moeten hierop worden afgestemd. Regeringen moeten een beleidskader kunnen ontwerpen dat de voedselvoorziening in een land garandeert. Verder dienen sociale arbeidsnormen en milieunormen een plaats te krijgen in de niet-tarifaire WTO-regels voor de internationale handel in duurzame grondstoffen. De oprichting van een internationaal agentschap voor duurzame energie (IRENA) is een goed idee; de internationale markt voor duurzame grondstoffen moet transparanter worden.

3.8.2 De EU-economie is afhankelijk **van de ontwikkeling en export van innovatieve technologie** ⁽¹⁾. Met innovatieve methoden en uit duurzame grondstoffen vervaardigde producten als basis heeft de EU wat geavanceerde technologie betreft uitzicht op een mondiale koppositie. Het beleidskader voor de ontwikkeling van duurzame grondstoffen is daarom van essentieel belang voor de economie van de EU.

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

⁽¹⁾ EESC-advies: PB C 241 van 28-9-2004, blz. 44-48

BIJLAGE

bij het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité

De hierna volgende wijzigingsvoorstellen waarvan meer dan een kwart van de stemmen vóór zijn uitgebracht, zijn verworpen:

Par. 1.8 schrappen:

„1.8 Het EESC is een groot voorstander van duidelijke EU-doelstellingen voor het aandeel van duurzame grondstoffen en stelt voor 2020 een 4x25-verdeling voor: respectievelijk 25 % stroom, warmte, brandstof en nieuwe materialen, zoals samengestelde materialen, met natuurvezels versterkte kunststoffen en andere olieproducten.”

Motivering

Het voorgestelde streven naar een 4x25-verdeling voor 2020 is te ambitieus en gaat voorbij aan de belangen van energieintensieve sectoren als de papierindustrie en de chemische industrie.

Stemuitslag

Stemmen vóór: 43

Stemmen tegen: 66

Stemonthoudingen: 14.

Par. 3.4.5.1 als volgt wijzigen:

„Voor het jaar 2020 zou de 4x25-verdeling moeten worden nagestreefd. Met het oog op het toekomstige gebruik van biomassa betekent dit dat dan 25 % van de stroomvoorziening, 25 % van de warmtevoorziening, 25 % van de brandstoffen en 25 % van de materiële aardolieproducten zoals kunststoffen door duurzame grondstoffen en duurzame energie gedekt worden. Uitgangspunt is het huidige verbruik van fossiele grondstoffen. Ook als in overeenstemming hiermee het accent wordt verlegd naar duurzame energiebronnen, blijft eEen efficiënt gebruik van alle bronnen blijft bepalend voor de ontwikkeling van de economieën. Voor het welslagen van dit streven betekent dit dat het materiaal- en energiegebruik in de EU absoluut efficiënter moet worden.”

Motivering

Het voorgestelde streven naar een 4x25-verdeling voor 2020 is te ambitieus en gaat voorbij aan de belangen van energieintensieve sectoren als de papierindustrie en de chemische industrie.

Stemuitslag

Stemmen vóór: 44

Stemmen tegen: 70

Stemonthoudingen: 12.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Hout als energiebron in de zich uitbreidende Europese Unie”

(2006/C 110/11)

De Europese Commissie heeft in een door haar leden **Rehn, Fischer Boelin en Piebalgs** ondertekende brief d.d. 11 februari 2005 het Europees Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig art. 262 van het EG-Verdrag, verzocht een advies op te stellen over *Hout als energiebron in de zich uitbreidende Europese Unie*.

De gespecialiseerde afdeling Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies goedgekeurd op 27 februari 2006. Rapporteur was de heer Kallio.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 425e zitting van 15 en 16 maart 2006 (vergadering van 15 maart) het volgende advies uitgebracht, dat werd goedgekeurd met 130 stemmen vóór en geen stemmen tegen, bij 6 onthoudingen:

1. Conclusies

1.1 Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is van mening dat aan het gebruik van hout als brandstof vooral drie aspecten kleven, nl.: exploitatie van een in Europa voorhanden potentieel aan hernieuwbare energie, dat anders onbenut zou blijven⁽¹⁾; terugdringing van de uitstoot van het broeikasgas kooldioxide, waardoor de klimaatverandering wordt afgeremd, en waarborging van de functie van bossen voor het algemeen belang (milieubescherming en instandhouding van de biodiversiteit). Opvoering van het gebruik van hout als brandstof maakt het tevens gemakkelijker om een potentieel aan grondstoffen waar verder geen bestemming voor is, aan te wenden in de industrie. Het gebruik van hout voor de opwekking van energie levert een bijdrage aan de bestrijding van de klimaatverandering, brengt verbetering in de lage zelfvoorzieningsgraad van de EU op het gebied van energie en bevordert de continuïteit van de energievoorziening. Dit zijn allemaal doelstellingen van het energiebeleid van de EU. Hout kan slechts voor een deel onze energieproblemen oplossen. Daarnaast zullen ook andere alternatieve energiebronnen tot ontwikkeling moeten worden gebracht en zal er ook meer werk moeten worden gemaakt van maatregelen op het gebied van energiebesparing (bijv. warmte-isolatie van gebouwen). Tijdens zijn groei bindt hout de kooldioxide die aanwezig is in de atmosfeer. Een kubieke meter hout slaat gemiddeld ca. 800 kilo kooldioxide op. In principe is het dus zo dat uitgebreide houtbestanden van groot belang zijn voor een duurzame opslag van kooldioxide in bossen. Als bossen goed worden beheerd en de aanwas van bomen en bestanden wordt gegarandeerd, zal er meer kooldioxide worden opgeslagen. Opvoering van het verbruik van houtbrandstoffen biedt een alternatief voor het gebruik van niet-hernieuwbare energievoorraden en zorgt er tegelijkertijd voor dat de uitstoot ten gevolge van het gebruik van fossiele brandstoffen wordt teruggedrongen. Dankzij het verbruik van houtbrandstoffen kan het bosbeheer worden verbeterd en kan er op de lange termijn voor worden gezorgd dat de houtvoorraden toenemen.

1.2 Verder is het EESC van mening dat er ter bevordering van het gebruik van hout als brandstof een lange-termijnstrategie dient te worden uitgestippeld. Deze zal gericht moeten zijn op het afschaffen van regels die een toename van dit gebruik in de weg staan of remmend werken. Door het afschaffen van fiscale en subsidieregelingen die fossiele brandstoffen bevoordelen, moet worden bereikt dat voor energiewinning uit hout gelijkwaardige voorwaarden worden geschapen.

⁽¹⁾ Richtlijn 2001/77/EG, PB L 283, 27.10.2001, blz. 35, art. 2(b).

Ten aanzien van vaste houtbrandstoffen is inmiddels een Europese specificatie met kwaliteitseisen en een indeling in klassen gepubliceerd (CEN/TS 14961).

1.3 Het EESC acht het van belang dat het duurzame gebruik van hout in alle landen wordt opgevoerd en dat de brandstofmarkt zich openstelt voor restproducten van de houtverwerkende industrie, voor houtmateriaal dat in bossen voor energieproductie wordt gewonnen, en voor hout dat in verwerkte vorm als brandstof wordt aangeboden. Productie en gebruik van brandstof zijn vaak nauw gekoppeld aan de houtbewerkende en -verwerkende industrie. Inmiddels is er ook al een internationale markt ontstaan voor moderne soorten houtbrandstof, zoals pellets, briketten en vloeibare biobrandstoffen. Voor de ontwikkeling van de houtbrandstofmarkt zijn economisch sturende instrumenten nodig, die het ook voor nieuwe producenten mogelijk maken toegang tot de markt te krijgen. Met deze instrumenten kunnen de vraag naar en het aanbod van hout worden gestimuleerd. Kooldioxidebelasting op fossiele brandstoffen en lage btw-tarieven voor houtbrandstof vergroten de vraag naar houtenergie. Met investeringssubsidies kan de vraag van energieproducenten naar houtbrandstof worden vergroot. Tegelijkertijd moeten de voorlichting over houtenergie, de scholing op dit gebied en de betreffende O&TO-activiteiten worden verbeterd. De economisch sturende instrumenten dienen in de eerste plaats te worden afgestemd op de sectoren die buiten de handel in emissierechten vallen. Wat de nieuwe lidstaten betreft kan het van buitengewoon belang zijn als de sector wordt gesteund door overdracht van technologie en goede praktijken en het uitstippelen van een voorlichtingsstrategie.

1.4 Het EESC is van mening dat deze hulpbronnen die anders ongebruikt zouden blijven, alleen kunnen worden geëxploiteerd en gemobiliseerd als de betrokken producenten economisch in staat zijn zich op de markt te handhaven. Het zou mogelijk moeten zijn om in landen waar zich nog geen markt voor houtenergie heeft ontwikkeld, producenten tijdelijk te steunen, bijv. via het programma voor plattelandsontwikkeling, zodat ze het hoofd boven water kunnen houden. Het is van vitaal belang dat verenigingen van boseigenaren, plaatselijke ondernemers en kleinschalige bedrijven worden gesteund.

1.5 Het EESC hoopt dat de vraag naar houtbrandstof zal worden vergroot door gebruikmaking van milieuvriendelijke, economisch sturende instrumenten, waarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende verbruikers en waarbij

het gebruik van houtbrandstof in alle marktsectoren wordt gestimuleerd. Hierbij moet worden gedacht aan: de verwarming van particuliere woningen met brandhout en industrieel verwerkte houtbrandstoffen; de verwarming van aparte grote gebouwen; eenheden die stadsverwarming en stroom voor dorpen, gemeentelijke kernen en steden produceren, en natuurlijk de houtverwerkende sector en andere warmte en kracht afnemende industrieën die gebruik kunnen maken van lokaal en regionaal aanwezige houtbrandstoffen. Overigens mag pas op grotere schaal gebruik worden gemaakt van hout als energiebron wanneer eerst alle mogelijkheden van warmte-isolatie zijn uitgeput en er een strategie voor warmte-opwekking wordt uitgestippeld waarin ook plaats is voor andere alternatieve energiebronnen (m.n. zonne-energie).

1.6 Het EESC wijst erop dat er speciale maatregelen moeten worden genomen ter stimulering van commerciële activiteiten op het gebied van de productie van houtbrandstof en de levering van warmte en kracht op basis van hout. Dit geldt voor bijna alle lidstaten, maar vooral in de nieuwe en de kandidaat-lidstaten, waar de bosbouwbedrijven een kleine omvang hebben, de particuliere bouseigenaren slecht georganiseerd zijn en de benuttingsgraad van bossen laag is. Vaak ligt de drempel voor startende ondernemers te hoog. Als deze wordt verlaagd, zal dit de economische bedrijvigheid ten goede komen en de stoot geven tot het ontstaan en de ontwikkeling van een markt. De structuurfondsen van de EU dienen actief te worden gebruikt om economische bedrijvigheid op gang te brengen en lokale en regionale markten tot ontwikkeling te brengen.

1.7 Naar de mening van het EESC moeten alle biobrandstoffen op voet van gelijkheid worden behandeld. De concurrentiepositie van hout t.o.v. andere biobrandstoffen mag niet in gevaar worden gebracht door maatregelen die bepaalde EU-beleidssectoren stimuleren. Moderne technologieën maken het mogelijk om houtbiomassa te gebruiken voor alle soorten energieproductie, bijv. voor de vervaardiging van brandstof in het vervoer.

1.8 Het EESC is van oordeel dat afspraken en regels die het vrije verkeer van brandstoffen op basis van hout aan banden leggen, moeten worden afgeschaft en dat ook andere handelsbelemmeringen in de EU moeten worden opgeruimd. Hout kan een belangrijke rol spelen bij het vergroten van de concurrentie in de energiesector. Vooral op lokaal en regionaal niveau kan hout tezamen met andere energiedragers een sterke concurrentiepositie veroveren.

1.9 Het EESC stelt vast dat in de EU te weinig bekend is over het beschikbare potentieel aan houtbrandstoffen en het gebruik ervan. In alle lidstaten, ook de toekomstige, zal beter in kaart moeten worden gebracht welke houtvoorraden geschikt zijn als energiebron. Kennis vormt immers het fundament van duurzame ontwikkeling. Er is hier behoefte aan een gedifferentieerde aanpak. In de grote loofbosgebieden in Midden-Europa moeten bijv. voldoende houtbestanden in stand worden gehouden ter waarborging van de biologische diversiteit in bossen. We weten te weinig af van bosbestanden die door hun ligging niet interessant zijn voor de industrie. Het is dan ook zaak de houtvoorraden in kwestie duidelijk te identificeren, te classificeren en te standaardiseren om te voorkomen dat er binnen de EU t.a.v. de handel in hout concurrentievervalsing optreedt. Het is nodig

om op nationaal niveau het potentieel aan houtbrandstoffen te inventariseren en het gebruik ervan in het oog te houden en om de mogelijkheden ervan grondiger en op basis van onderling vergelijkbare criteria te onderzoeken. Op basis daarvan kunnen er doelstellingen worden geformuleerd en kan de doeltreffendheid van de diverse beleidsinstrumenten worden gemeten.

1.10 Het EESC is van mening dat opvoering van het gebruik van hout als brandstof in bepaalde gebieden een belangrijke bijdrage levert aan de bestrijding van bosbranden als er sprake is van naaldhoutmonoculturen die door mensenhand zijn ontstaan. Een efficiënter gebruik, m.n. bij de energieproductie, zou de kans op bosbranden waarschijnlijk kunnen verkleinen en het aantal bosbranden kunnen terugdringen.

1.11 In het kader van het programma ter bevordering van hout als energiebron dient onderzoek te worden verricht naar de keuze van geschikte soorten en ecotypes, intensieve kweekmethoden en verkorting van de productiecycli. Er moet meer gedaan worden aan de ontwikkeling van een bepaalde vorm van bosbeheer die „plantagebosbouw” wordt genoemd. Het zoeken naar effectieve methoden voor het oogsten van hout voor energiedoeleinden mag geen negatieve gevolgen voor het behoud van de biodiversiteit met zich mee brengen noch problemen veroorzaken voor het waterbeheer op lokaal en regionaal niveau. Naar de mening van het EESC moet de verbrandingstechnologie verder worden ontwikkeld, evenals de technische en logistieke methoden die worden gebruikt bij het oogsten van de in bossen aanwezige voorraden houtbrandstof. Door steun te verlenen aan onderzoek en ontwikkeling, voorlichtingscampagnes en de overdracht van energie kunnen duurzame resultaten worden bereikt. Ten aanzien van kleine verbrandingsketels voor vaste brandstoffen zullen gemeenschappelijke Europese normen moeten worden ontwikkeld om scheefftrekking van de concurrentieverhoudingen tegen te gaan.

1.12 Er zal meer voorlichting moeten worden gegeven over de mogelijkheden die er zijn om hout te gebruiken als energiebron. Dit geldt voor het hele spectrum aan benuttingsmogelijkheden, van het gebruik van pellets in woonhuizen tot het grootschalige verbruik van bosafval en industriële restproducten en in steden. In veel moderne warmte-krachtcentrales kan hout tegelijk met andere vaste brandstoffen worden verbrand.

1.13 Dankzij het gebruik van houtbrandstoffen, restproducten uit de houtverwerkende sector en kapafval (boomkruinen, takken, stronken, dunningshout) zal de duurzame bosbouw rendabeler gemaakt kunnen worden en zal het concurrentievermogen van de bos- en houtsector erop vooruitgaan, zonder dat daardoor de grondstofbevoorrading van de houtverwerkende sector serieus in gevaar komt of het aantal arbeidsplaatsen in de bos- en houtsector en andere industrietakken waar hout als grondstof wordt gebruikt, in het gedrang komt. Door meer gebruik te maken van houtenergie zal de bos- en houtsector veel beter in staat zijn om de doelstellingen in het kader van de Lissabonstrategie te verwezenlijken.

1.14 Voor het oogsten van hout voor energiedoeleinden moeten o.a. gebieden worden uitgekozen die onttrokken worden aan de landbouw (aanplant van energiebossen).

2. Algemene opmerkingen

2.1 De Europese Unie voert geen gemeenschappelijk energiebeleid. Wel zijn er de voorbije jaren besluiten genomen die betrekking hebben op de markten voor elektriciteit (Richtlijn 96/92/EG⁽²⁾) en aardgas (Richtlijn 98/30/EG⁽³⁾), de continuïteit van de energievoorziening, de opvoering van het gebruik van hernieuwbare energiebronnen en de milieuaspecten van energieproductie. Daarentegen is men er niet in geslaagd een gemeenschappelijk belastingtarief voor de uitstoot van koolstofdioxide als gevolg van het verbruik van fossiele brandstoffen in te voeren, hoewel dit de benutting van hernieuwbare energie aanzienlijk ten goede zou komen.

2.2 In een in 1997 gepubliceerd witboek⁽⁴⁾ wordt als doelstelling geformuleerd dat het gebruik van hernieuwbare energie van 45 Mtoe (het niveau in 1995) moet worden opgevoerd tot 135 Mtoe (Mtoe= miljoen ton olie-equivalent). Deze doelstelling, die werd geformuleerd m.b.t. de toenmalige EU-15, komt overeen met een toename van het aandeel hernieuwbare energiebronnen van 5,2 % tot 12 % in 2010. In 2001 bedroeg dit aandeel 6 %. In het gunstigste geval kan dit percentage nog stijgen tot 10 %, maar in het slechtste geval zal het op 8 % blijven steken. De maatregelen die zijn genomen om hier iets aan te doen, zijn niet voldoende gebleken om de ontwikkeling in de juiste richting bij te sturen. Ook de Commissie heeft hier in een van haar mededelingen op gewezen⁽⁵⁾.

2.3 Uit het in 2000 gepubliceerde groenboek „Op weg naar een Europese strategie voor een continue energievoorziening”⁽⁶⁾ spreekt een sterk verlangen om de EU minder afhankelijk te maken van energie uit het buitenland en om de zelfvoorzieningsgraad op te voeren. Op dit moment bedraagt de zelfvoorzieningsgraad ongeveer 50 %, wat strategisch gezien veel te weinig is.

2.4 Richtlijn 2001/77/EG⁽⁷⁾ betreffende de bevordering van elektriciteitsopwekking uit hernieuwbare energiebronnen bevat als doelstelling dat tegen 2010 22 % van de elektriciteit die voor de interne markt wordt opgewekt, afkomstig moet zijn van hernieuwbare energiebronnen. Op grond van een analyse van de inmiddels getroffen maatregelen en de geboekte resultaten kan worden geconcludeerd dat het betreffende aandeel in het streefsjaar slechts 18 à 19 % zal bedragen. Wel is er een duidelijke stijging te zien van het aandeel elektriciteit dat wordt opgewekt uit biomassa. Tussen de landen onderling zijn grote verschillen.

2.5 In Richtlijn 2003/30/EG⁽⁸⁾ ter bevordering van het gebruik van biobrandstoffen wordt als doelstelling geformuleerd dat tegen 2010 5,75 % van alle brandstoffen biobrandstof dient te zijn. De tussentijdse doelstelling voor 2005 was 2 %, maar in dat jaar is men slechts op 1,4 % uitgekomen.

2.6 Richtlijn 2003/96/EG⁽⁹⁾ biedt de lidstaten de mogelijkheid om t.a.v. het gebruik houtbrandstoffen geen of een laag

belastingtarief toe te passen. Op grond hiervan kunnen biobrandstoffen helemaal of gedeeltelijk worden vrijgesteld van belasting en kan de totale belastingdruk onder het vastgestelde minimumniveau blijven. Belastingvrijstelling kan per keer hoogstens voor zes jaar worden toegekend. Na 31 december 2012 wordt er geen vrijstelling meer verleend en uiterlijk in 2018 dienen ook de reeds toegekende belastingverlichtingen krachtens de Richtlijn te worden opgeheven.

2.7 In het najaar van 2003 is Richtlijn 2003/87/EG⁽¹⁰⁾ inzake broeikasgasemissies goedgekeurd. Hierop is in het najaar van 2004 een nieuwe richtlijn (2004/101/EG⁽¹¹⁾) houdende wijziging van de vorige richtlijn goedgekeurd. Daardoor is handel in emissierechten mogelijk geworden in het geval van ontwikkelingsprojecten buiten de EU (CDM=mechanisme voor schone ontwikkeling) en tussen de geïndustrialiseerde landen onderling (JI=gemeenschappelijke uitvoering).

2.8 In december 2005 heeft de Commissie de mededeling „Actieplan Biomassa”⁽¹²⁾ gepubliceerd, die bedoeld is om meer vaart te zetten achter het gebruik van bioenergie in de lidstaten en dit te bevorderen.

2.9 Het grootste deel van de biomassa die wordt benut voor energieproductie, dient voor de opwekking van warmte. Er zou een richtlijn moeten worden opgesteld over de bevordering van het verbruik van biomassa bij warmteproductie.

2.10 Vanuit een oogpunt van energie-efficiency verdient de gelijktijdige opwekking van warmte en kracht in dezelfde centrale de voorkeur boven andere procédés. Een dergelijke gekoppelde productie is van bijzonder belang bij het leveren van stadsverwarming en bij de inspanningen om het verbruik van biomassa op te voeren. Ter bevordering van warmtekrachtkoppeling is Richtlijn 2004/8/EG⁽¹³⁾ opgesteld.

2.11 Op dit moment is men bezig met het opstellen van het zevende kaderprogramma O&T voor de periode 2007-2013. Vanuit de Europese bos- en houtsector is het initiatief genomen tot de oprichting van een zog. technologisch platform voor de houtverwerkende sector (*Forest-based sector technology platform*), die in zijn onderzoeksprogramma o.a. sterk de nadruk legt op onderzoek en ontwikkeling inzake houtenergie.

2.12 De concurrentieverhoudingen op de energiemarkt hebben zich in de verschillende delen van Europa op geheel verschillende wijze ontwikkeld. Dit geldt in de eerste plaats voor de productie en distributie in de elektriciteitssector, maar tot op grote hoogte ook voor de verkoop van fossiele brandstoffen. De concurrentie in de energiesector komt niet goed van de grond. Hout kan als brandstof op lokaal en regionaal niveau de concurrentie op de markt vergroten.

⁽²⁾ Richtlijn 96/92/EG, PB L 27, 30.1.1997, blz. 20-29.

⁽³⁾ Richtlijn 98/30/EG, PB L 204, 21.7.1998, blz. 1-2.

⁽⁴⁾ COM(97) 599 final, 26.11.1997.

⁽⁵⁾ COM(2004) 366 final, 25.5.2004.

⁽⁶⁾ COM(2000) 769 final, 1.12.2000.

⁽⁷⁾ Richtlijn 2001/77/EG, PB L 283, 27.10.2001, blz. 33-40.

⁽⁸⁾ Richtlijn 2003/30/EG, PB L 123, 17.5.2003, blz. 42-46.

⁽⁹⁾ Richtlijn 2003/96/EG, PB L 283, 31.10.2003, blz. 51-70.

⁽¹⁰⁾ Richtlijn 2003/87/EG, PB L 275, 25.10.2003, blz. 32-46.

⁽¹¹⁾ Richtlijn 2004/101/EG, PB L 338, 13.11.2004, blz. 18-13.

⁽¹²⁾ COM(2005) 628 final, 7.12.2005.

⁽¹³⁾ Richtlijn 2004/8/EG, PB L 52, 21.2.2004, blz. 50-66.

2.13 Nieuwe actoren, vooral kleinschalige ondernemingen, die op voet van gelijkheid met andere actoren stroom willen leveren, hebben in de energiesector moeite het hoofd te bieden aan de concurrentie. Deze situatie varieert sterk per lidstaat.

2.14 Het Europees Parlement heeft op 30 september 2005 een resolutie aangenomen waarin het oproept, het aandeel hernieuwbare energiebronnen tegen 2020 op te voeren tot 20 %. In de tekst staat met zoveel woorden dat hernieuwbare energiebronnen geen vrije toegang tot de markt hebben. Administratieve regelingen die de ontwikkeling ervan in de weg staan, moeten worden afgeschaft. De externe kosten van het gebruik van fossiele brandstoffen moeten worden doorberekend in de energieprijzen, terwijl de subsidies voor schadelijke traditionele energievormen en belastingen die het gebruik van hernieuwbare energiebronnen ontmoedigen, moeten worden afgeschaft.

2.15 Niet-gouvernementele organisaties in Europa beijveren zich ervoor hun standpunten over hernieuwbare energiebronnen te coördineren m.b.v. groene-stroomcertificaten. Als hernieuwbare natuurlijke hulpbron voldoet hout aan de eisen van duurzame energieproductie. Het gebruik van hout voor energiedoelinden schept betere voorwaarden voor duurzame bosbouw. Vanuit het oogpunt van een duurzaam houtverbruik is het belangrijk dat er niet meer hout wordt gehakt dan de omvang van de jaarlijkse aanwas. Duurzaam bosbeheer is gebaseerd op en wordt gewaarborgd door de besluiten van de Ministersconferentie over de Bescherming van de Bossen in Europa (*Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe*). Daarnaast wordt duurzame bosbouw gewaarborgd door certificatiesystemen voor bossen. De methode waarop biomassa aan de hand van de criteria voor duurzaam bosbeheer, zoals opgesteld tijdens de bijeenkomst van bosbouwministers te Lissabon, voor energiedoelinden in bossen wordt geogst, zal zodanig moeten worden opgezet dat daardoor het voortbestaan van de koolstofcyclus in de bodem niet in gevaar komt. Er moeten ook garanties komen dat de evolutieprocessen, de toevoer van voedende bestanddelen en de fysiologische samenstelling van de bodem onaantast blijven. In dit stadium zal men zich moeten concentreren op een duurzame opvoering van het verbruik en de productie van hout. Tegelijkertijd moeten er adequate methoden voor het oogsten van hout voor energiedoelinden worden ontwikkeld. In tal van lidstaten vinden we goede voorbeelden van certificatiesystemen voor houtenergie, met behulp waarvan het toezicht op de energieproductie wordt gegarandeerd en de consument informatie krijgt over het in acht nemen van milieuoverwegingen.

2.16 De Europese bosbestanden (stamvolume in kubieke meters zonder restbiomassa=stem volume without residuals) zijn met de toetreding van de tien nieuwe lidstaten tot de EU in 2004 met ca. 30 % toegenomen. Het totale bosareaal in de EU bedraagt op dit moment 140 miljoen ha en dat in de kandidaat-lidstaten ca. 22 miljoen ha. De totale oppervlakte productiebos (*forests available for wood supply*=bos waarin de houtproductie niet merkbaar wordt beïnvloed door wettelijke bepalingen, economische factoren of milieubeschermingsvoorschriften) in de EU-lidstaten bedraagt 117 miljoen ha en in de

kandidaat-lidstaten 19 miljoen ha. De houtvoorraden in de EU hebben een jaarlijkse nettoaanwas (=brutoaanwas minus verlies aan geboomte door natuurlijke oorzaken) van 560 miljoen kubieke meter. In 2002 werd er voor 350 miljoen m³ aan hout gekapt (waarvan 41 miljoen m³ traditionele houtkap voor het verkrijgen van brandhout). De EU voert netto ca. 25 miljoen kubieke meter aan ruwhout in. In totaal 62 % van de jaarlijkse aanwas vindt een bestemming in de industrie en in particuliere huishoudens. Daarvan wordt 7 % benut in de vorm van traditioneel brandhout voor eigen gebruik. Ruim 10 % van de totale aanwas valt onder bosbeschermingsmaatregelen of kan om een andere reden niet worden geëxploiteerd.

2.16.1 Al met al wordt bijna 30 % van de aanwas niet benut, zodat de staande houtvoorraad in de EU al vijftig jaar groeit en nog steeds groeiende is. Een deel van deze onbenutte houtreserves bestaat uit klein rondhout (170 miljoen m³), dat alleen geschikt is voor energiewinning. Hiervan zou 30 miljoen m³ samen met andere soorten houtgrondstof voor het opwekken van energie kunnen worden benut. Elk jaar blijft er na het oogsten van stamhout 173 miljoen kubieke meter aan kapafval en ander houtmateriaal als gevolg van werkzaamheden in de bossen liggen. Rekening houdend met alle technische, economische en ecologische beperkingen kan hiervan voor 70 miljoen m³ (kapafval en stronkhout) worden benut.

2.16.2 Het grootste potentieel wordt gevormd door restproducten van de houtverwerkende sector (zwart residuloog, schors, zaagsel e.d.) en kringloophout, waar in veel landen al een efficiënte toepassing, vooral in het kader van geïntegreerde houtverwerkingsprocedures, voor gevonden is. De energie die wordt gewonnen uit restproducten en kringloophout, kan oplopen tot 30 à 50 % van die uit ruwhout (wat overeenkomt met 100 à 167 miljoen m³ ruwhout).

2.16.3 Op grond hiervan wordt het duurzame potentieel aan hout in de EU dat geschikt is voor energiewinning, geschat op zo'n 267 miljoen m³. De industriële restproducten die hiervan deel uitmaken, worden voor een deel al geëxploiteerd. De omvang van dit totale potentieel komt overeen met ca. 50 Mtoe. De onbenutte houtenergieserves in onze bossen hebben derhalve een omvang van tenminste 100 miljoen kubieke meter. Hoe meer ruwhout de houtverwerkende sector gebruikt, des te groter zal ook de hoeveelheid restproducten zijn. Een beperkte hoeveelheid hout dat geschikt is voor energiewinning, kan verder nog worden verkregen via het beheer van cultuurlandschappen. Het *FAO/UNECE Timber Committee* is op dit moment bezig met de ontwikkeling van de monitoring van het gebruik van houtbrandstoffen en het testen van een systeem van dataverzameling in tien landen.

2.16.4 In 2001 werd in EU-25 voor 1668 Mtoe aan energie verbruikt, waarvan slechts 101,3 Mtoe werd geleverd op basis van hernieuwbare energiebronnen. In de meeste landen (op vier na) werd de hernieuwbare energie grotendeels op basis van biomassa geproduceerd. In elf landen kwam het aandeel biomassa uit boven de 75 %. Dit aandeel was opvallend hoog in de nieuwe lidstaten, met uitzondering van Malta en Cyprus.

3. Broeikasgassen en houtverbruik als alternatief

3.1 De hoogste rekening die wordt gepresenteerd als gevolg van het gebruik van fossiele brandstoffen, betreffen de kosten van de klimaatverandering. Koolstofdioxide is het broeikasgas dat voor de meeste problemen zorgt. In enkele landen is geprobeerd een oplossing te vinden voor de uitstoot van koolstofdioxide door een speciale belasting hierop in te voeren. Verder zijn er nog externe kosten door de emissie van zwavel, stikstofdioxide en fijne deeltjes. Hout is een kooldioxideneutrale brandstof, die geen extra netto-uitstoot in de atmosfeer veroorzaakt. Vergeleken met andere brandstoffen bevat hout slechts weinig zwavel en stikstof. Wat de fijne deeltjes betreft wordt het meest uitgestoten bij het traditionele stoken door particuliere gebruikers.

3.2 Vandaag de dag berust de welvaart op onze planeet bijna uitsluitend op de exploitatie van niet-hernieuwbare natuurlijke hulpbronnen. Het gaat hierbij in de eerste plaats om de productie en het verbruik van energie waarbij de belangrijkste brandstof een fossiele energiebron is, zoals bruinkool, steenkool, aardolie, oliehoudende schaal of aardgas.

3.3 De uitstoot van broeikasgassen in de wereld is voor het grootste deel te wijten aan het energieverbruik (59 %). Hierbij gaat het voornamelijk om koolstofdioxide, waarvan het gehalte in de atmosfeer al sinds tientallen jaren toeneemt.

3.4 Het gebruik van fossiele brandstoffen leidt ook tot de uitstoot van andere stoffen die schadelijk zijn voor het milieu, zoals zwaveldioxide, stikstofdioxide en fijne deeltjes van verschillende grootte. Wanneer als alternatieve brandstof hout wordt gebruikt, wordt de uitstoot van deze stoffen kleiner. Houtbrandstoffen vormen dus een alternatief voor de productie van energie op basis van de voor het milieu veel schadelijkere fossiele brandstoffen.

3.5 Het gebruik van hout in verschillende producten is een adequaat middel om de uitstoot van koolstofdioxide terug te dringen, want bij de fabricage van houtproducten wordt normaliter veel minder energie verbruikt dan in het geval van concurrerende materialen. In plaats van niet-hernieuwbare hulpbronnen kan hout als materiaal worden gebruikt. Door emissiehandel wordt de concurrentiepositie van houtproducten ten opzichte van energie-intensieve producten als staal en beton verbeterd.

3.6 Als fossiele brandstoffen worden vervangen door hernieuwbare energiebronnen, kan de uitstoot van broeikasgassen worden teruggedrongen. In welke mate de uitstoot wordt teruggedrongen, hangt van af de vraag welke soort brandstoffen en productiemethoden worden vervangen door hernieuwbare energiebronnen. Elke fossiele brandstof heeft zijn eigen emissiefactor voor koolstofdioxide. Met het oog op terugdringing van de uitstoot is het van cruciaal belang dat er gebruik wordt gemaakt van energievormen waarvan de uitstoot lage eenheidskosten heeft.

3.7 Wanneer elektriciteit uitsluitend m.b.v. fossiele brandstoffen wordt opgewekt, is dat voor het milieu een slechte zaak. Bij veel industriële procédés wordt gebruik gemaakt van grote hoeveelheden warmte, stoom en elektriciteit; zonder stroomopwekking kunnen deze procédés niet plaatsvinden.

3.8 In de houtbewerkende- en verwerkende industrie wordt hout vooral gebruikt voor de fabricage van hout- en papierproducten. Tijdens het productieproces ontstaan verschillende soorten restproducten die geschikt zijn om te worden gebruikt als brandstof bij energieopwekking. Moderne cellulosefabrieken en houtzagerijen zijn meestal nettoproducten van energie, d.w.z. dat ze meer energie kunnen produceren dan ze zelf gebruiken. Restproducten die niet nodig zijn voor de eigen energieproductie, kunnen worden afgezet op de markt voor biobrandstoffen.

3.9 Het belangrijkste restproduct van sulfaatcellulosefabrieken is zwart residuloog dat lignine bevat en dat kan worden gebruikt voor de opwekking van warmte en kracht. Zwart residuloog kan in de toekomst ook dienen als grondstof voor de productie van brandstof in voertuigen. Hiervoor zal nog meer moeten worden geïnvesteerd in O&TO. Andere waarschijnlijke bronnen van energie in de toekomst zijn ethanol uit lignocellulose, vergassing en synthetische diesel.

3.10 De nieuwe lidstaten beschikken over aanzienlijke mogelijkheden om hun houtverwerkende sector uit te breiden en het gebruik van hout als grondstof voor de productie van artikelen en energie op basis van hout op te voeren.

3.11 De markt voor biobrandstoffen is gewoonlijk lokaal of regionaal gebonden wat o.m. te maken heeft met de kosten van vervoer. Door de restproducten van bijv. de meubelindustrie of zaaghoutsector te verwerken tot pellets, bio-olie uit pyrolyse of briketten kunnen er zonder veel moeite nieuwe, grotere afzetgebieden worden gecreëerd. Er zouden ook distributienetwerken moeten worden opgezet, met toezicht op de activiteiten daarvan, zodat de consumenten gemakkelijker toegang krijgen tot de betreffende producten. Distributie en handel worden er gemakkelijker op dankzij de nieuwe CEN-classificatie.

3.12 Bosbranden zijn een groot probleem, vooral in de mediterrane landen, zoals Portugal, Spanje, Frankrijk, Italië en Griekenland. Ook voor de Noord-Europese landen houden ze een zeker gevaar in. Door bosgebieden te beheren en het materiaal dat het gevaar op bosbranden vergroot, op te ruimen, kan de economische schade beperkt worden gehouden. Er zijn veel oorzaken voor bosbranden aan te wijzen, maar drie springen eruit: de staat van de bossen (kapafval dient te worden verwijderd om het brandgevaar te verkleinen), het gedrag van mensen en gebrekkig functionerende bewakings- en bestrijdingssystemen. Bosbranden zijn ernstige natuurrampen die met alle mogelijke middelen moeten worden voorkomen en bestreden, zowel door de lidstaten als door de EU.

4. Beleid en ontwikkelingen op internationaal vlak

4.1 De situatie op de energiemarkt is in de loop van 2005 verslechtert door de stijging van de prijs van ruwe olie en een ontoereikende raffinagecapaciteit. Tegelijkertijd is elektriciteit over het algemeen genomen duurder geworden. Een van de oorzaken hiervoor is de emissiehandel. Op dit moment valt nog niet te zeggen welke invloed deze handel in zijn totaliteit zal hebben. Bovendien is bij de liberalisering van de elektriciteitsmarkt nog maar weinig vooruitgang geboekt.

4.2 Het internationale klimaatbeleid speelt een centrale rol bij het bevorderen van het gebruik van hernieuwbare energiebronnen. De EU heeft zich door ondertekening van het op 18 februari 2005 van kracht geworden Kyoto-protocol vastgelegd op een reductie van de uitstoot van koolstofdioxide met 8 % vergeleken bij het niveau van 1992. De verantwoordelijkheid voor de reductie is verdeeld onder de lidstaten, waarbij gekeken is naar de mogelijkheden die elk land heeft om zijn uitstoot te verminderen. De emissiehandel van de EU is onderdeel van de klimaatstrategie van de EU en slechts gedeeltelijk gekoppeld aan het Kyoto-protocol.

4.3 De interne emissiehandel van de EU is van start gegaan op 1 januari 2005. De eerste periode loopt van 2005 t/m 2007 en heeft uitsluitend betrekking op koolstofdioxide. De interne verdeling binnen de EU-15 gaat alleen door als de vijftien landen er tezamen in slagen de uitstoot terug te dringen. Zo niet, dan zou elke lidstaat er net als andere landen zelf voor moeten zorgen dat zijn uitstoot met 8 % vermindert. Enkele lidstaten hebben zichzelf voor de periode 2008-2012 nog ambitieuzere doelstellingen opgelegd. Het is nog niet duidelijk welke spelregels na 2012 de situatie op de internationale markt zullen bepalen. Enkele afzonderlijke landen hebben verschillende doelstellingen voor de EU als geheel en voor zichzelf geformuleerd.

4.4 De Europese Unie voert geen gemeenschappelijk bosbeleid. De lidstaten zijn zelf verantwoordelijk voor het eigen nationale bosbouwprogramma en gevoerde beleid. De Raad van ministers van de EU heeft in 1998 de bosbouwstrategie van de EU goedgekeurd. Een van de pijlers van deze strategie is het subsidiariteitsbeginsel, die bepaalt dat het bosbouwbeleid in hoofdzaak onder de bevoegdheden van de lidstaten valt. In 2005 heeft de Commissie een mededeling over de tenuitvoerlegging van de bosbouwstrategie van de EU gepubliceerd⁽¹⁴⁾. In deze mededeling benadrukt de Commissie dat ontwikkeling van de houtenergiesector het EU-beleid voor duurzame ontwikkeling een toegevoegde waarde verleent. In zijn eigen advies van oktober 2005 over deze mededeling⁽¹⁵⁾ heeft het EESC zich achter de Commissie geschaard. Op dit moment is de Commissie bezig met de voorbereiding van een actieplan voor duurzame bosbouw, dat volgens plan in 2006 klaar moet zijn.

⁽¹⁴⁾ COM(2005) 84 final, 10.3.2005.

⁽¹⁵⁾ CESE 1252/2005, PB C 28, 3.2.2006, blz. 57-65.

4.5 Het bosareaal in de EU is sinds 1998 met 20 % toegenomen en het aantal particuliere bouseigenaren is van 12 miljoen gestegen tot 16 miljoen. In de meeste nieuwe lidstaten zijn de bossen nog altijd voor een groot deel eigendom van de staat. Er zullen beslist betere exploitatievoorwaarden voor de beoefening van particuliere bosbouw in de nieuwe en de toekomstige lidstaten moeten worden geschapen. In veel landen is de houtmarkt tot nog toe zwak ontwikkeld. De bossector staat in deze landen nog maar in de kinderschoenen, maar er zijn goede mogelijkheden voor het bevorderen van bosbouw mits er een adequaat en efficiënt bosbouwbeleid wordt gevoerd. Tegelijkertijd kan dan meer belangstelling worden gewekt voor de levering van hout voor energiedoelinden. Daarvoor is het nodig dat de hele bosbouwsector op grote schaal wordt gemobiliseerd, met name onderaan in de productieketen.

4.6 In de EU opereren veel kleine bosbouwbedrijfjes. Men zal er zich veel aan gelegen moeten laten liggen om deze te organiseren en tot samenwerking aan te zetten, zodat de bosbouwsector zich verder kan ontwikkelen en het opwekken van energie op basis van hout kan worden geïntensiveerd. De EU zou steun kunnen verlenen bij het opbouwen van de know-how en capaciteit van organisaties in deze sector.

4.7 Concurrerende energievormen worden dikwijls tot ontwikkeling gebracht in een marktsituatie, gekenmerkt door monopolisme, waardoor het uiterst moeilijk is lokaal en regionaal een goed functionerende houtmarkt van de grond te krijgen.

4.8 De brandstoffenmarkt kent geen grenzen. Ook elektriciteit kan in grote hoeveelheden van het ene land naar het andere worden getransporteerd. Toch is Europa niet geheel zelfvoorzienend wat zijn energieproductie betreft en zal het dat in de toekomst ook niet kunnen zijn. Om de energievoorziening van de EU te verbeteren, zal er doelgerichter naar moeten worden gestreefd, het eigen aandeel van de EU in de energieproductie te vergroten en een eind te maken aan de afhankelijkheid van invoer.

5. Houtbrandstoffen en bevordering van het gebruik daarvan

5.1 Hout speelt een belangrijke rol in de energievoorziening in landen met veel bos. Omdat slechts 50 % van het door bossen geboden potentieel wordt benut voor industriële doeleinden, moet ernaar worden gestreefd om gebruik te maken van kapafval en materiaal dat overblijft bij de energieproductie. Vanuit een oogpunt van duurzame ontwikkeling is hernieuwbare houtenergie altijd een beter alternatief dan productie op basis van fossiele grondstoffen. Aldus wordt ook bijgedragen tot een verantwoord en duurzaam beheer van bossen, waarbij vooral moet worden gedacht aan bosvernieuwing en het uitdunnen van jonge bossen.

5.2 Hout is een hernieuwbare natuurlijke hulpbron en houtproducten hebben tevens een functie bij de opname van kooldioxide. Houtproducten worden ook steeds vaker gerecycleerd.

5.3 Na allerlei recyclingprocessen kan een houtproduct ten slotte worden verbrand en aldus nieuwe energie opwekken. Op dezelfde manier kunnen alle restproducten uit de houtverwerkende en — bewerkende industrie als grondstof voor energieopwekking worden gebruikt. Houtverwerking en energieopwekking zijn dus in combinatie met elkaar een effectieve milieuvriendelijke factor.

5.4 Hout als brandstof is geschikt om te voldoen aan de energiebehoeften van eigen woningen, flatgebouwen en fabrieken en kan worden gebruikt bij stadsverwarming. De meest effectieve wijze om elektriciteit op te wekken is in het kader van stadsverwarming of als nevenproduct bij industriële procédés met verwarmings- en processtoom (zog. WWK-productie ofwel warmtekrachtkoppeling).

5.5 Kooldioxidebelasting zou een goed middel zijn om de concurrentiepositie van houtenergie op de energiemarkt te verbeteren. Verder kan het verbruik van energie op basis van hout worden opgevoerd via middelen voor het stimuleren van de brandstofproductie, zoals financiële steun aan boseigenaren ter dekking van de kosten van houtkap op lokaties waar geen grondstoffen worden gewonnen voor de industrie. Zo'n kooldioxidebelasting mag er natuurlijk niet toe leiden dat de houtvoorraden afnemen, anders komt de functie van bossen als CO₂-opnamepunt in het gedrang. Aanvullend zouden boseigenaren dus fiscaal beloond moeten worden voor een toename van de voorraden en de daarmee gepaard gaande opname van CO₂.

5.6 Beleidsinstrumenten ter bevordering van het gebruik van hout als brandstof vergroten ook de vraag naar die soorten houtgrondstof die geschikt zijn om te worden verwerkt tot bouwplaten. Warmte wordt alleen regionaal geproduceerd op plaatsen waar behoefte is aan energie, zodat er een met energieproductie geïntegreerde houtbewerkende industrie zal moeten worden ontwikkeld waarin ook gerecycled hout kan worden gebruikt.

5.7 De houtverwerkende sector heeft als structureel voordeel dat de productie-eenheden reeds over bedrijfsklare logistieke middelen beschikken, die ook geschikt zijn om houtgrondstoffen te oogsten en te exploiteren.

5.8 De concurrentiepositie van houtenergie kan ook worden verbeterd d.m.v. belastingverlichtingen, bijv. door verlaging van het BTW-tarief op houtpellets, brandhout en elektriciteit uit hout.

5.9 Om snel de elektriciteitsproductie op basis van hout op gang te krijgen, zouden producenten die stroom opwekken uit hout, concurrerende prijzen voor hun product moeten kunnen krijgen. Degenen die investeren in productie-eenheden, moeten de mogelijkheid hebben in te schatten hoeveel hernieuwbare

houtgrondstoffen voorradig zijn en in hoeverre productie-investeringen lonend zijn.

5.10 Teneinde het aandeel hernieuwbare energievormen op de elektriciteitsmarkt te vergroten heeft een aantal lidstaten steunregelingen ingevoerd, gebaseerd op quota's en inkooprijzen (gegarandeerde vaste prijzen voor hernieuwbare energie). Deze regelingen zijn in veel landen noodzakelijk om het gebruik van energie uit hout te bevorderen. Groene-stroomcertificaten voor elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen, m.n. hout, kunnen het verbruik van houtenergie stimuleren.

5.11 In het beginstadium zou er investeringssteun moeten worden toegekend aan productie-eenheden waar energie op basis van hout wordt opgewekt, en zou de aanschaf van machines en speciale apparatuur, nodig voor de opwekking, gesubsidieerd moeten worden, want met de oprichting van dergelijke productie-eenheden zijn zeer hoge kosten gemoeid.

5.12 Ook O&TO-activiteiten moeten worden ondersteund. Hierbij gaat het in de eerste plaats om ontwikkeling van de houtoogstmethoden, de technologie, de energie-opwekking en het gebruik van houtbrandstoffen. Daarnaast zouden in het kader van het bosbeheer scenario's en prognoses moeten worden uitgewerkt die gericht zijn op een algehele duurzame ontwikkeling van bossen waarbij tevens oog is voor de instandhouding van de biodiversiteit. Ook moet worden onderzocht hoe de restproducten van de cellulose-industrie kunnen worden benut bij het ontwikkelen van brandstoffen met een hoge verwerkingsgraad, zoals vloeibare brandstof voor voertuigen.

5.13 Het gebruik van hout als brandstof kan worden opgevoerd als bijv. de uitstoot van zwavel nog strikter aan banden wordt gelegd. Het zou ook goed zijn als er belasting werd geheven op emissies, slakken en andere afvalproducten die ontstaan bij het gebruik van andere brandstoffen.

5.14 De markt voor houtbrandstoffen en vooral brandhout is plaatselijk gebonden, maar als er meer houtenergie in de EU wordt verbruikt, brengt dit meer arbeidsplaatsen in de machine- en apparatenbouw met zich mee, omdat de uitrusting die nodig is om hout langs mechanische weg uit het bos te transporteren, min of meer dezelfde is in de verschillende landen. Er zijn ook speciale machines en apparaten nodig voor de productie van pellets, briketten en andere verwerkte houtbrandstoffen. Voor het opwekken van energie zijn heel wat ketels en andere voorzieningen nodig die een grote economische waarde en een belangrijk groeipotentieel vertegenwoordigen. Uitbreiding van het gebruik van houtenergie biedt ook goede kansen voor de export van technologie naar derde landen.

5.15 De overdracht van technologie en het verspreiden van informatie tussen de lidstaten van de EU vragen om grootschalige voorlichtingsactiviteiten. Verschillende ngo's kunnen hier een rol spelen. Campagnes kunnen geheel of gedeeltelijk worden gefinancierd uit de openbare middelen.

5.16 De financiële middelen kunnen het meest effectief worden aangewend als de besluitvorming aan de lidstaten wordt overgelaten en de EU een coördinerende rol speelt.

6. Werkgelegenheid en plattelandontwikkeling

6.1 Hout is een belangrijke hernieuwbare natuurlijke hulpbron die kan worden gebruikt om het platteland tot ontwikkeling te brengen en arbeidsplaatsen te genereren. De directe netto-effecten voor de werkgelegenheid worden geschat op ruim 1000 manjaren per miljoen kubieke meter hout en de totale effecten, incl. multiplicatoreffecten, op 1500 à 2000 manjaren⁽¹⁶⁾. Het gebruik van brandhout door particuliere huishoudens is hier niet onder begrepen.

6.2 Als in plaats van ingevoerde brandstoffen houtbrandstoffen worden gebruikt, betekent dit dat voor de aankoop van brandstoffen geen kapitaal meer verdwijnt naar het buitenland, maar dat wordt geïnvesteerd in plaatselijke werkgelegenheid en andere lokale en regionale objecten. Hoe groot de totale effecten zullen zijn, hangt er vanaf hoeveel ingevoerde brandstoffen er uiteindelijk worden vervangen door lokaal en regionaal geproduceerde brandstoffen.

6.3 Vervanging van ingevoerde brandstoffen door houtbrandstoffen komt de werkgelegenheid van de plaatselijke plattlandsbevolking ten goede. Het gaat om kleinschalige bedrijven die meer know-how en ontwikkelingssteun nodig hebben om te kunnen groeien. Als men het houtverbruik en de houtenergie

wil opvoeren, is het zaak om de houtkapsector tot ontwikkeling te brengen en ondernemingsmodellen op te stellen.

6.4 In de bosrijke nieuwe lidstaten wordt door particuliere huishoudens op het platteland nog altijd betrekkelijk veel brandhout verstoekt, terwijl er vrij weinig industriële toepassingsmogelijkheden voor hout zijn. Houtenergie is ook bij uitstek geschikt om naast restproducten van kleinschalige zagerijen te worden gebruikt.

6.5 Om de miljoenen kleine boseigenaren in Europa een actieve rol te laten spelen op de houtenergiemarkt, moet er een marktgeoriënteerde samenwerking op gang worden gebracht, bijv. via verenigingen of joint ventures. Dit is naar de mening van velen de sleutel tot de benutting van het „slapende” houtpotentieel. Ook is het zaak de samenwerking, vooral onderaan in de houtproductieketen en tussen de verschillende betrokkenen, te verbeteren. Zeker in veel nieuwe en kandidaatlidstaten zijn de boseigenaren nog maar slecht georganiseerd. Organisaties van boseigenaren en andere betrokkenen in tal van oude lidstaten hebben bewezen dat ze het meest effectieve instrument zijn om boseigenaren te scholen en hen ertoe aan te zetten hernieuwbare houtenergie op de markt te brengen. Als de samenwerking goed verloopt, kan dit belangrijke kostenbesparingen opleveren bij het oogsten van houtgrondstoffen.

6.6 Ook machinewerkplaatsen zullen veel meer nieuwe mensen tewerk kunnen stellen als meer gebruik wordt gemaakt van houtbrandstoffen en als de verwerkingsgraad van de producten hoger wordt.

Brussel, 15 maart 2006.

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

⁽¹⁶⁾ Zie bronnenlijst.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over De betrekkingen tussen de Europese Unie en China: rol van het maatschappelijk middenveld

(2006/C 110/12)

Het Britse voorzitterschap heeft per schrijven d.d. 07-02-2005 het Europees Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag, verzocht een advies op te stellen over „De betrekkingen tussen de Europese Unie en China: rol van het maatschappelijk middenveld”.

De gespecialiseerde afdeling Externe betrekkingen, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 20 februari 2006 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Scharma; corapporteur was de heer Etty.

Het Comité heeft tijdens zijn 425e zitting van 15 en 16 maart 2006 (vergadering van 15 maart) het volgende advies uitgebracht, dat met 93 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 3 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Achtergrond

1.1 Dit verkennend advies is opgesteld op verzoek van het Britse voorzitterschap, dat de totstandbrenging van een strategisch partnerschap met China tot een van zijn prioriteiten heeft gemaakt. Bovendien heeft ook Europees commissaris Mandelson ervoor gepleit om relaties met China op te bouwen die gebaseerd zijn op respect voor de mensenrechten en op de ontwikkeling van een meer pluralistisch maatschappelijk middenveld.

1.2 De Europese Unie is gegrondvest op waarden die alle lidstaten met elkaar delen, zoals met name onschendbaarheid van de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid en eerbiediging van de rechtsstaat en de mensenrechten. Deze waarden worden door de Unie overal in de wereld verdedigd en uitgedragen, en liggen ook ten grondslag aan de partnerschappen tussen de Unie en derde landen en internationale, regionale of wereldwijd opererende organisaties die de principes van en ondeelbare rechten van de mens en van fundamentele rechten en vrijheden eveneens hoog in het vaandel hebben staan.

1.3 Europa heeft er politiek en economisch gezien groot belang bij China te helpen zich te ontwikkelen tot een stabiel, welvarend en open land dat de democratie, het vrije-marktbeginsel en de rechtsstaat in de armen sluit.

1.4 China heeft een zeer snelle economische groei en ingrijpende sociale veranderingen doorgemaakt die voor delen van de bevolking bijgedragen hebben tot een hoger inkomen, maar die daarnaast ook gepaard zijn gegaan met grotere ongelijkheden in levensstandaard, milieu-, gezondheids- en arbeidsomstandigheden, aangezien minder bevoorrechte groepen achterop gebleven zijn. Daar de kanalen ontbreken waarlangs benadeelde personen hun rechten en hun verlangens effectief en op legitieme wijze onder de aandacht zouden kunnen brengen, is er een golf van sociale onrust ontstaan die de hoop van de Chinese regering, én van de EU, op de opbouw van een welvarende en harmonieuze samenleving in gevaar brengt.

1.5 Het Comité heeft er eerder al op gewezen dat een sterk en onafhankelijk maatschappelijk middenveld een belangrijke bijdrage levert tot goed bestuur en tot politieke, economische en sociale stabiliteit. Zijn contacten met vertegenwoordigers

van het maatschappelijk middenveld buiten de Unie — zowel in ontwikkelde landen als in ontwikkelingslanden — bevestigen deze overtuiging. Het heeft zich dan ook altijd opgeworpen als pleitbezorger voor vrije, onafhankelijke en representatieve niet-gouvernementele organisaties ter bescherming van de belangen van werkgevers en werknemers, landbouwers en consumenten, het milieu, de coöperatieve sector, enz. Het pleit voor wetgeving die de rechten van deze organisaties garandeert en voor ratificatie en toepassing — *de jure* en *de facto* — van de internationale instrumenten die deze rechten garanderen. Deze fundamentele visie ligt mede aan de basis van zijn streven om ook met de Chinese maatschappelijke organisaties — de gevestigde zowel als de opkomende — samen te werken. Het Comité zal trachten de Europese verbonden van in het EESC vertegenwoordigde organisaties daarbij te betrekken.

1.6 Het doel van dit advies is de aard en de functie van de Chinese maatschappelijke organisaties te bestuderen, alsmede het kader waarbinnen deze functioneren, en vervolgens aanbevelingen te doen voor een verbetering van de betrekkingen tussen het Europese en het Chinese maatschappelijk middenveld. Alvorens kort in te gaan op de belangrijkste kwesties, wil het Comité erop wijzen dat zijn opmerkingen gemaakt worden in een sfeer van wederzijds respect. Waar het om internationale normen gaat die zowel voor de lidstaten van de Europese Unie als voor China gelden, kan schending van die normen niet als een interne aangelegenheid van een land worden beschouwd. In zo'n geval is het de verantwoordelijkheid van de hele internationale gemeenschap of de normen in wetgeving en in de praktijk wel of niet worden nageleefd.

2. Algemene opmerkingen

2.1 Niet-gouvernementele organisaties (ngo's)

2.1.1 Positie van de Chinese ngo's

2.1.1.1 Pas sinds het begin van het hervormingsproces, in 1978, zijn „ngo's” ook in China opgekomen. Eind 2004 telde China 289.476 geregistreerde ngo's. Het is niet bekend hoeveel ervan krachtig genoeg zijn om als partnerorganisaties met EU-organen samen te kunnen werken. Daarnaast zijn er naar schatting ook nog zo'n 3000 à 6.500 buitenlandse ngo's actief.

2.1.1.2 De Chinese definitie van ngo's dekt organisaties, op zowel sociaal als economisch gebied, incl. werkgeversorganisaties in handel en industrie. Het EESC is van mening dat vakbonden en werkgeversverenigingen belangrijke geleidingen van de *civil society* zijn, maar geen ngo's in de strikte zin van het woord.

2.1.1.3 Chinese ngo's worden ingedeeld in „maatschappelijke organisaties” die verenigingen zijn en particuliere non-profitorganisaties en -instellingen in de sociale sector, zoals privé-scholen en ziekenhuizen.

2.1.1.4 Er zijn acht grote nationale maatschappelijke organisaties, die vaak worden aangeduid met de termen „volksorganisaties” of „massaorganisaties”. Tot deze groep behoren o.m. de All-China Federation of Trade Unions (Chinees Verbond van Vakverenigingen — ACFTU), de Communist Youth League (Communistische Jeugdbond — CYL) en de All-China Women's Federation (Chinees Vrouwenbond — ACWF). Deze organisaties werden destijds door de overheid opgericht voor het namens haar vervullen van bepaalde administratieve en andere taken. De ACFTU, de CYL en de ACWF fungeren in feite als gespecialiseerde afdelingen van de Communistische Partij. De term „ngo” is in deze gevallen dan ook misleidend.

2.1.1.5 Om legaal te kunnen opereren moeten Chinese ngo's zijn erkend door en geregistreerd bij het ministerie van Burgerzaken of een van de lokale afdelingen daarvan. De registratie van ngo's is geregeld in drie verordeningen:

- de verordening inzake registratie en beheer van maatschappelijke organisaties (1998);
- de voorlopige verordening inzake registratie en beheer van particuliere non-profitorganisaties en -instellingen (1998);
- de verordening inzake het beheer van stichtingen (2004).

2.1.1.6 De huidige regelgeving maakt het voor sommige ngo's moeilijk om zich te laten registreren, en wel om twee redenen:

- Ngo's moeten een *professional management unit* vinden die als toezichthouder (supervisor) wil optreden. Alleen met goedkeuring van de toezichthouder kan een ngo een erkenningsaanvraag indienen bij het ministerie van Burgerzaken. De toezichthouder moet een overheidsorgaan of een door een overheidsorgaan erkende organisatie zijn. Hij moet ook „relevant” zijn voor het soort activiteiten waarmee de ngo zich gaat bezighouden, d.w.z. hij moet op hetzelfde terrein verantwoordelijkheden hebben. Een literaire vereniging moet bijvoorbeeld aankloppen bij het „bureau voor Cultuur”, en niet bij de „commissie voor Onderwijs”. Anderzijds zijn overheidsorganen niet verplicht om als toezichthouder van op hun terrein werkzame ngo's op te treden. Zo kan het bureau voor Cultuur aanvragen van literaire verenigingen die erkend willen worden zonder meer afwijzen.

- Binnen dezelfde geografische regio mogen niet meerdere ngo's met dezelfde opdracht actief zijn. Als er bijvoorbeeld in Beijing al een gehandicaptenorganisatie is, zal er daar geen nieuwe gehandicaptenorganisatie meer geregistreerd worden.

2.1.1.7 Door deze regelgeving hebben vele uit particulier initiatief voortgekomen ngo's zich nooit kunnen laten registreren, ofwel omdat zij geen overheidsorgaan hebben gevonden dat als professionele toezichthouder wil fungeren, ofwel omdat er in de betrokken regio al andere ngo's geregistreerd zijn die zich met vergelijkbare activiteiten bezighouden. Om niet in de illegaliteit terecht te komen hebben sommige ngo's bij het bureau voor Handel of het bureau voor Industrie aangeklopt en zich daar als bedrijf laten registreren, hoewel zij een openbare-dienstverleningstaak vervullen en geen winst nastreven.

2.1.1.8 Andere ngo's gaven er de voorkeur aan zich niet te laten registreren. Ondanks hun illegale status worden vele van deze organisaties door de overheid geduld, veelal omdat hun activiteiten als onschadelijk worden beschouwd. Niettemin zijn zij vanwege hun onwettige status erg kwetsbaar voor periodieke „opruimingsacties” van de overheid in de ngo-sector. Het lijkt geen twijfel dat de Chinese autoriteiten de activiteiten van deze ngo's het afgelopen jaar intensiever in de gaten zijn gaan houden en gaan controleren, in de veronderstelling dat niet-erkende ngo's feitelijk of potentieel anti-gouvernementeel zijn en een destabiliserende factor kunnen blijken te zijn.

2.1.1.9 Het Comité heeft begrepen dat er een nieuwe verordening in de maak is. Op grond daarvan zullen ook alle buitenlandse ngo's zich nu moeten laten registreren.

2.1.1.10 Vaak wordt een onderscheid gemaakt tussen door de overheid opgezette organisaties en organisaties voortgekomen uit particulier initiatief. *Government-organised ngo's* (gongo's) zijn door de overheid in het leven geroepen en worden door de overheid gesubsidieerd. Vaak worden hun medewerkers door de overheid betaald en in vele gevallen worden zij geleid door gepensioneerde overheidsfunctionarissen. Particuliere organisaties daarentegen zijn door burgers opgezet en krijgen geen overheids subsidies. Hun personeel staat niet op de loonlijst van de overheid en zij worden niet geleid door overheidsfunctionarissen.

2.1.1.11 Doordat gongo's soms betere contacten hebben met de overheid, heeft de overheid wellicht meer vertrouwen in dit soort ngo's en is zij misschien minder geneigd om zich met alles te bemoeien, wat in de praktijk neerkomt op het verlenen van een ruimere mate van autonomie. Gongo's hebben ook een betere toegang tot de overheid en daarmee ook meer gelegenheid om deel te nemen aan het besluitvormingsproces.

2.1.1.12 Het merendeel van de particuliere organisaties tracht samen te werken met de overheid in plaats van hun onafhankelijkheid te benadrukken. Na meer dan twee decennia van markthervormingen is de greep van de overheid op de economie en het sociale leven wat verslapt, maar dat neemt niet weg dat de overheid op deze terreinen nog altijd een stevige vinger in de pap heeft. Zonder een zekere mate van erkenning en ondersteuning door overheidsinstanties en -functionarissen kan geen enkele ngo behoorlijk functioneren. Een ngo die iets wil bereiken, móet toegang zien te krijgen tot de overheid. Chinese ngo's hechten in het algemeen dan ook meer belang aan toegang en invloed dan aan onafhankelijkheid, omdat zij weten dat de overheid hen altijd kan controleren en dat ook zal doen als zij bepaalde grenzen overschrijden.

2.1.1.13 De Chinese overheid wordt in haar ngo-beleid heen en weer geslingerd tussen conflicterende doelstellingen. Enerzijds probeert zij de ngo-sector te stimuleren en ertoe aan te zetten een aantal van haar taken — taken die zij ten tijde van de planeconomie zélf vervulde — over te nemen. Zo zou zij graag zien dat de ngo's ook een aantal sociale voorzieningen voor hun rekening nemen en extra middelen ter aanvulling van haar eigen sociale uitgaven bijeenbrengen. Anderzijds is zij ervoor beducht dat de activiteiten van sommige ngo's het ontstaan van sociale bewegingen in de hand werken, omdat dit voor ernstige politieke problemen zou kunnen zorgen en tot instabiliteit zou kunnen leiden. Een en ander heeft tot gevolg gehad dat zij de afgelopen twee decennia verschillende „opruimingacties” heeft doorgevoerd om haar greep op de ngo-sector waar nodig weer te verstevigen. Deze periodieke acties hebben de opgang van het maatschappelijk middenveld echter niet tot staan gebracht, zoals blijkt uit het feit dat het aantal ngo's blijft toenemen.

2.1.1.14 In officiële publicaties heeft de Chinese regering beweerd dat zij het werk van honderden buitenlandse ngo's, die in China op meer dan twintig verschillende gebieden werkzaam zijn, vergemakkelijkt door hen een wettige status te geven.

De regering heeft tegelijkertijd echter ook een sterke preoccupatie met buitenlandse ngo's en hun Chinese partners aan de dag gelegd. Verschillende Chinese organisaties hebben gemeld dat zij sterker onder controle zijn komen te staan en dat milieu- en gendervraagstukken nu door de autoriteiten als „gevoelig” worden beschouwd.

2.1.1.15 De regering voert ter rechtvaardiging vooral aan dat maatschappelijke stabiliteit en de totstandbrenging van een harmonieuze samenleving absolute prioriteit hebben. Dezelfde reden wordt gegeven voor de arrestatie van dissidenten en voor censuur op het internet. Het EESC merkt op dat Westerse bedrijven China beveiligingssoftware, waaronder firewalls, verkocht hebben om de vrijheid van meningsuiting en van informatie te beperken en te controleren. Sommige bedrijven zijn zelfs zo ver gegaan dat zij beloofd hebben aan „zelfdiscipline” te doen en de Chinese censuurwetten toe te passen.

2.1.1.16 Het is opvallend dat lokale ngo's nog niet begonnen zijn de kwestie van de corruptie aan te pakken, terwijl dat toch een actueel vraagstuk is in China, waar corruptie op grote schaal voorkomt.

2.1.1.17 Academiëci zijn belangrijke contactpersonen voor, zowel Chinese als buitenlandse, ngo's. Buitenlandse ngo's, maar ook de Europese Commissie, werken dikwijls met hen samen en ondersteunen hun researchactiviteiten.

2.1.1.18 In Hong Kong blijven ngo's bloeien, zowel op het vlak van dienstverlening, als op het vlak van het opkomen voor rechten. Op beide terreinen worden contacten onderhouden met organisaties op het Chinese vasteland.

2.2 Huidige rol van het maatschappelijk middenveld in de Europees-Chinese betrekkingen

2.2.1 Zowel de Unie als China hebben te kennen gegeven dat zij meer onderlinge contacten op het niveau van het maatschappelijk middenveld willen. China heeft in 2003 in een document over zijn EU-beleid verklaard dat „meer contacten tussen de Chinese en de Europese bevolking en tussen Chinese en Europese niet-gouvernementele organisaties moeten worden aangemoedigd”.

2.2.2 Er zijn eerder al contacten tussen Europese en Chinese maatschappelijke organisaties geweest, maar deze hebben de bilaterale betrekkingen nauwelijks beïnvloed. Het Comité heeft in zijn advies uit 2003 over de Europees-Chinese betrekkingen een aantal aanbevelingen ter bevordering van de dialoog op het niveau van het maatschappelijk middenveld geformuleerd. Zo staat in par. 4.7 van dit advies het volgende te lezen: „De EU zou het overleg tussen maatschappelijke en sociaal-economische organisaties uit de EU en China over vraagstukken op het vlak van sociale rechtvaardigheid (armoedebestrijding, geslachtsgebonden aangelegenheden, verruiming van inspraakmogelijkheden, milieubescherming, enz.) moeten steunen en promoten. In deze dialoog moet tevens worden ingegaan op kwesties als mensenrechten, goed bestuur en de behandeling van minderheden”.

2.2.3 In par. 4.14 van hetzelfde advies verklaart het Comité het volgende: „Toekomstige bezoeken van het EESC aan China moeten (net als het bezoek in juli 2002) niet alleen gebruikt worden om de banden met de Chinese Sociaal-Economische Raad aan te halen, maar ook om de contacten met ngo's in China te vernieuwen en te verruimen, in het bijzonder met vrije en onafhankelijke ngo's die actief zijn op gebieden als gezondheidszorg en milieubescherming.”

2.2.4 Tot nu toe is op dit gebied nog geen noemenswaardige vooruitgang geboekt. Tijdens het EESC-bezoek aan China in oktober 2005 hebben de voorzitters van het Comité en de Chinese Sociaal-Economische Raad een addendum bij hun Gezamenlijke Verklaring uit 2002 ondertekend, waarin wordt voorgesteld ieder jaar een bijeenkomst van EESC-leden en vertegenwoordigers van de Chinese SER te organiseren om de contacten op het niveau van het maatschappelijk middenveld te intensiveren. Ook wordt voorgesteld een oproep te doen aan de politieke leiders om op de volgende Europees-Chinese top groen licht te geven voor het organiseren van een Europees-Chinese rondetafelconferentie van het maatschappelijk middenveld.

2.2.5 De voorgestelde initiatieven kunnen de samenwerking tussen het Europese en het Chinese middenveld bevorderen en de rol van het maatschappelijk middenveld in de Europees-Chinese betrekkingen (waartoe ook de betrekkingen met de speciale administratieve regio's Hong Kong en Macao gerekend moeten worden) helpen versterken.

2.2.6 Werknemers- en vakbondsrechten, tripartisme en arbeidsverhoudingen

2.2.7 De Chinese wet- en regelgeving over werknemers- en vakbondsrechten is veel restrictiever dan die over ngo's. De Europese Commissie en het Europees Parlement, maar ook het Comité zelf, hebben deze restricties herhaaldelijk aan de kaak gesteld omdat zij indruisen tegen de internationale arbeidsnormen, waaraan China net als de EU-lidstaten gebonden is. In de praktijk schendt China geregeld met name de IAO-conventies 87 en 98 inzake vrijheid van vereniging en het recht op collectieve onderhandelingen.

2.2.8 De Chinese regering beweert dat er uitgebreide wetgeving bestaat ter waarborging van de rechten van werknemers en vakbonden, maar er gaapt een kloof tussen wetgeving en praktijk. Dat heeft de Chinese regering onlangs ook toegegeven. Een comité van het Chinese Volkscongres heeft de situatie in 200 ondernemingen bestudeerd en geconcludeerd dat in 80 % van de gevallen de wettelijk gegarandeerde rechten van de werknemers ernstig worden geschonden. De problemen zijn het ernstigst in de lichte industrie, de bouw en in de mijnbouw.

2.2.9 In de discussie over de rol van het maatschappelijk middenveld in de betrekkingen tussen de Unie en China moet ook dit probleem beslist worden aangekaart. Het Comité moet daarover zijn mening geven en moet voorstellen doen om de samenwerking op dit terrein te stimuleren en op die manier verbetering in de situatie te brengen. Het moet deze voorstellen in het kader van de samenwerking bespreken met de Chinese SER.

2.2.10 Als lidstaat van de Internationale Arbeidsorganisatie dient China de in de Conventies 87 en 98 omschreven rechten te respecteren. Deze rechten liggen verankerd in de Verklaring van Philadelphia, die deel uitmaakt van de Statuten van de Internationale Arbeidsorganisatie. Schendingen van deze rechten door lidstaten die de Conventies 87 en 98 nog niet hebben geratificeerd, kunnen worden behandeld in de bevoegde toezichthoudende organen, *in casu* het Comité voor Vakbondsvrijheid, dat zich in zijn oordeel laat leiden door de uitgebreide jurisprudentie met betrekking tot de vrijheid van vereniging en collectieve onderhandelingen die in de afgelopen decennia tot stand is gekomen en algemeen wordt gezien als het resultaat van een objectieve, onpartijdige en onafhankelijke juridische analyse.

2.2.11 China heeft de afgelopen jaren herhaaldelijk kritiek over zich heen gekregen vanwege schending van de rechten neergelegd in de Conventies 87 en 98. De meest opvallende discrepantie tussen de Chinese vakbondswetgeving en Conventie 87 is het vakbondsmonopolie van de ACFTU. De inbreuk op de bepalingen van de Conventie zit hem niet in het bestaan van één enkele vakbond die de belangen van alle werk-

nemers behartigt — als de werknemers het zo willen, is daar volgens de Conventie niets op tegen. Het probleem zit hem in het feit dat het vakbondsmonopolie van de ACFTU bij wet is ingesteld, wat het werknemers verbiedt om, als zij dit zouden wensen, een alternatieve vakbond op te richten.

2.2.12 Bovendien bepaalt de Wet op de Vakbonden de koers die de enig toegestane vakbond moet volgen, o.m. met de verplichting tot ondersteuning van de leidende rol van de Communistische Partij en met het beginsel van „democratisch centralisme”, dat — zoals het in China wordt toegepast — absoluut niets met democratie van doen heeft.

2.2.13 China heeft geen wetgeving over collectieve onderhandelingen. Het heeft wel regelingen inzake „collectieve overeenkomsten”, maar deze hebben veeleer betrekking op het *raadplegen* van de werknemers dan op het voeren van onderhandelingen. „Collectieve raadpleging” wordt beschouwd als het aangewezen instrument om belangengeschillen tussen werknemers en werkgevers uit de wereld te helpen. De bepalingen van deze regelingen staan ver af van de fundamentele normen die zijn neergelegd in Conventie 98 over het recht op collectieve onderhandelingen, zoals het stimuleren van collectieve onderhandelingen door de overheid en het beginsel dat de onderhandelingspartijen zich niet mogen bemoeien met elkaars interne aangelegenheden.

2.2.14 Ook het recht van vereniging wordt in China beknot: onafhankelijke vakbonden zijn er verboden en alle pogingen om dergelijke vakbonden op te richten worden in de kiem gesmoord. Wie zich daaraan schuldig maakt wordt gearresteerd en gewoonlijk tot een gevangenisstraf veroordeeld of soms tot heropvoeding door arbeid in een werkkamp of opgesloten in een psychiatrische instelling. Ondanks deze repressie neemt het aantal collectieve acties buiten de ACFTU om duidelijk toe inclusief activiteiten om werknemers te organiseren. Onafhankelijke activisten en door ngo's gesteunde werknemers die op proberen te komen voor hun rechten, hebben een belangrijke rol gespeeld in China bij de verdediging van de rechtsstaat, maar zijn in 2005 in toenemende mate onder druk komen te staan van administratiefrechtelijke en politieke instanties.

Het comité van het Volkscongres heeft in zijn rapport met betrekking tot de uitvoering van de wet van 1995 inzake collectieve contracten vastgesteld dat in 80 % van de particuliere bedrijven geen arbeidsovereenkomsten in de zin van de wet worden gesloten. Als er al sprake is van een contract, dan heeft dat in het algemeen een looptijd van minder dan een jaar; bovendien gaat het meer over de plichten van de werknemers dan over hun rechten. Volgens hetzelfde rapport, is de situatie iets beter in de staatsbedrijven.

2.2.15 Een aspect van het vraagstuk van de werknemersrechten dat vaak in negatieve zin in het nieuws komt, is de veiligheid en gezondheid op het werk, omdat werknemers op dit terrein geen enkele vorm van inspraak middels vakverenigingen hebben. Vooral de mijnbouw heeft in dit verband een slechte reputatie.

2.2.16 Deze problematiek biedt interessante aangrijpingspunten voor discussie en samenwerking in het kader van het overleg over de mogelijke rol van het maatschappelijk middenveld in de Europees-Chinese betrekkingen. Veiligheid en gezondheid op het werk is uiteraard een vraagstuk van heel andere aard dan de problematiek rond de fundamentele werknemers- en vakbondsrechten. China heeft geen enkele IAO-conventie terzake geratificeerd, maar veel conventies zijn ook nog niet door de EU-lidstaten geratificeerd. Het is duidelijk dat het recht van vereniging van belang is voor de tenuitvoerlegging van sommige regelingen inzake gezondheid en veiligheid.

2.2.17 Tegen deze achtergrond bezien, vindt het Comité het een goede zaak dat de Chinese overheid heeft besloten om in de 24.000 Chinese steenkoolmijnen in totaal zo'n 100.000 veiligheidsmedewerkers aan te stellen en deze mensen ook te helpen opleiden.

2.2.18 De Economische en Sociale Raad van de Verenigde Naties heeft in zijn reactie op China's eerste rapport over de uitvoering van het Internationale Convenant over economische, sociale en culturele rechten niet alleen de inbreuken op het recht van vereniging en de erbarmelijke veiligheids- en gezondheidssituatie van de Chinese werknemers, maar ook nog een aantal andere misstanden aan de kaak gesteld, zoals met name:

- discriminatie in beroep en beroepsuitoefening;
- gebruik van dwangarbeid als corrigerende maatregel zonder enige vorm van aanklacht, proces of onderzoek;
- gevaarlijke vormen van kinderarbeid;
- schendingen van de rechten van binnenlandse migranten;
- lonen die te laag zijn om een behoorlijke levensstandaard te garanderen, met name in plattelandsgebieden, en het hardnekkige probleem van achterstallige loonbetalingen, met name in de bouwsector.

2.3 Organisaties voor de bescherming van de rechten van werkgevers

2.3.1 De IAO-conventies 87 en 98 beschermen niet alleen de rechten van werknemers, maar ook die van werkgevers. Sinds het einde van de jaren '90 tracht de China Employers' Confederation (Verbond van Chinese Werkgevers — CEC) een representatieve werkgeversorganisatie te worden door een aantal functies te vervullen die van een dergelijke organisatie verwacht mogen worden. Tot dusverre heeft het verbond nog maar weinig vooruitgang geboekt, maar dat is niet het gevolg van overheidsinmenging. De voornaamste verklaring voor zijn vooralsnog zeer geringe invloed moet worden gezocht in zijn ontoereikende financiële middelen, de dominantie van de grote staatsbedrijven en het ontbreken van een stelsel van arbeidsverhoudingen waarin het een rol zou kunnen spelen. Dochterondernemingen van buitenlandse multinationals spelen geen enkele rol binnen het CEC.

2.3.2 Het CEC lijkt niet geneigd om de belangen van zijn leden voluit te verdedigen. Het is van oordeel dat de Partij best in staat is om de belangen van alle geledingen in de Chinese samenleving te behartigen. Het ziet voor zichzelf dan ook maar een bescheiden rol weggelegd, nl. zijn leden wegwijs te maken in de vele regels en regeltjes die de overheid heeft uitgevaardigd, hen te helpen bij het oplossen van specifieke problemen en, wanneer nodig, aan te dringen op een rechtvaardige behan-

deling van zijn leden. De andere grote werkgeversorganisatie, de All China Federation of Industry and Commerce (Chinees Verbond van Industrie en Handel — ACFIC), houdt er dezelfde visie op na.

Interessant is echter wel dat een aantal nieuwe organisaties, zoals b.v. de All China Business Owners Federation (Chinees Verbond van Ondernemers), de belangen van de „nieuwe kapitalisten” behartigen. Er zijn ook organisaties die academici en andere beroepsbeoefenaren vertegenwoordigen en die voor een nauwe band zorgen tussen overheid en beroepsbeoefenaren en die een forum bieden voor gedachtewisselingen en discussie over vooruitgang.

2.4 Arbeidsverhoudingen en tripartiet overleg

2.4.1 In het licht van dit alles moet het Comité nogmaals zijn bezorgdheid over de aanhoudende en nog toenemende ontevredenheid en sociale onrust in China uitspreken. Volgens officiële cijfers waren er in 2004 zo'n 74.000 acties van grote groepen werknemers, waarbij in totaal meer dan 3,7 miljoen personen betrokken waren; het jaar daarvoor waren dat er 58.000. Sinds 1994 (10.000 acties) is het aantal acties voortdurend toegenomen. Brede sociale onrust vormt een groot gevaar voor de stabiliteit van het land. Kennelijk denken de Partij en de overheid nog steeds dat de aanhoudende economische groei en beloftes om de meest flagrante ongelijkheden weg te werken voor de Chinese beroepsbevolking aanvaardbare zoethoudertjes zijn. Ze zullen moeten dansen op het slappe koord tussen snelle ontwikkeling en stabiliteit.

2.4.2 Het Comité blijft de overtuiging toegedaan dat het voor een stabiele economische overgang absoluut noodzakelijk is zo spoedig mogelijk te beginnen met de opbouw van een modern stelsel van arbeidsverhoudingen, met vrije en onafhankelijke sociale partners en adequate procedures voor tripartiet overleg, in lijn met IAO-Conventie 144 die uitgaat van autonome werkgevers- en werknemersorganisaties.

2.4.3 In de huidige omstandigheden kan het maatschappelijk middenveld hierbij slechts een marginale rol spelen.

Aan werkgeverszijde ziet het Comité een rol weggelegd voor dochterondernemingen van buitenlandse multinationals en voor de Europese Kamer van Koophandel in Beijing. Deze hebben tot dusverre echter nog niet veel betrokkenheid getoond. Misschien kan het concept „maatschappelijk verantwoord ondernemen”, waarvoor de Chinese overheid enige interesse getoond heeft, een rol spelen.

De Europese vakbonden hebben over het geheel genomen weinig belangstelling voor samenwerking met de ACFTU zolang deze zo weinig interesse toont voor het behartigen van de belangen van zijn leden. Wel zijn zij bereid hun steun te geven aan initiatieven die tot doel hebben de Chinese werknemers bewust te maken van hun rechten, hen te scholen op het vlak van de veiligheid en gezondheid op het werk, en hun juridische bijstand te verlenen wanneer het tot een rechtszaak komt. Soms werken zij daarbij samen met lokale ngo's. Mocht deze samenwerking uiteindelijk leiden tot de totstandkoming van een adequaat stelsel van arbeidsverhoudingen, dan zijn dit de eerste (noodzakelijkerwijs voorzichtige) stappen op een nog zeer lange weg.

3. Conclusies en aanbevelingen

3.1 Het lijkt geen twijfel dat het niet gemakkelijk zal zijn voor maatschappelijke organisaties in de EU en in China daadwerkelijk samen te werken. De beide culturen en politieke systemen verschillen zeer en men begrijpt elkaar nog niet zo goed. Daarom bestaat het risico dat China in reactie op bezorgdheid van de zijde van de EU zal antwoorden dat onze ervaring niet relevant is voor de situatie daar. Hun vertellen dat zij een voorbeeld aan ons moeten nemen, zal niet werken. Toch loont het om moeite te blijven doen.

3.2 De Unie moet trachten een beter inzicht te verkrijgen in de complexiteit van de ontwikkeling van het Chinese middenveld. Dat zij het liefst met onafhankelijke maatschappelijke organisaties samenwerkt en wil blijven samenwerken is goed te begrijpen. Toch zou zij moeten beseffen dat zelfs door participeren opgerichte ngo's informele banden hebben met de overheid en toegang tot de overheid belangrijker vinden dan onafhankelijkheid. De Europese Commissie zou moeten blijven onderzoeken in hoeverre bepaalde door de overheid opgezette massa-organisaties als de ACWF (All China Women's Federation) kunnen bijdragen tot het bevorderen van de democratie, de mensenrechten en de rechtsstaat. De afgelopen jaren zijn op initiatief van gouvernementele organisaties (gongos), massa-organisaties en hun lokale afdelingen een aantal innovatieve projecten op deze terreinen opgezet.

3.3 Daarom pleit het Comité voor een meer gedifferentieerde aanpak. De Unie zou met verschillende soorten ngo's tegelijk moeten samenwerken op uiteenlopende manieren en zij zou daarbij gebruik moeten maken van de specifieke capaciteiten en mogelijkheden van iedere ngo. Ook zou zij haar contacten met maatschappelijke organisaties op regionaal en lokaal niveau moeten uitbreiden.

De afspraak (addendum bij de Gezamenlijke Verklaring) om de samenwerking tussen het EESC en de Chinese sociaal-economische raad („SER”) te intensiveren is bedoeld om de betrekkingen tussen beide aan te halen d.m.v. jaarlijkse ontmoetingen op voorzittersniveau, waarbij de delegaties van beide organen zouden moeten bestaan uit vertegenwoordigers van de verschillende geledingen van het maatschappelijk middenveld. Er is ook een gezamenlijke aanpak afgesproken ten einde te bereiken dat de EU-China-Top een bilaterale rondetafelconferentie organiseert, voortbouwend op de bestaande samenwerking tussen het EESC en de Chinese SER. Als dit voorstel wordt aanvaard, dan zouden van Chinese zijde niet alleen vertegenwoordigers van gouvernementele organisaties moeten kunnen deelnemen, maar ook een significant aantal vertegenwoordigers van echte middenveldorganisaties en bovendien zouden contacten mogelijk moeten zijn met onafhankelijke maatschappelijke organisaties in de marge van het rondetafelgebeuren.

3.4 Wat het rechtsstaatsbeginsel betreft, hebben tal van vertegenwoordigers van het Chinese middenveld tegenover de EESC-delegatie verklaard dat niet zozeer de uitvaardiging van nieuwe wetten als wel de toepassing van de bestaande wetten prioriteit dient te krijgen. Veel problemen en tekortkomingen op het vlak van bestuur, mensenrechten en democratisering kunnen worden toegeschreven aan het feit dat de bestaande wet- en regelgeving met voeten wordt getreden. Het Comité zou dan

ook graag zien dat de Unie met meer klem pleit voor een striktere naleving van de bestaande wet- en regelgeving, wat al een hele verbetering teweeg zou brengen. Om haar pleidooi extra kracht bij te zetten zou de EU de Chinese overheid erop attent moeten maken dat het gaat om regels en voorschriften die zij per slot van rekening zelf heeft uitgevaardigd.

3.5 Het Comité beseft dat de Chinese overheid nog steeds koste wat het kost de politieke en sociale stabiliteit veilig wil stellen en vreest dat een ongebreidelde ontwikkeling van de ngo-sector de stabiliteit in het gedrag zou kunnen brengen. Daarom beveelt het aan dat de Unie de Chinese overheid erop blijft wijzen dat politieke en sociale stabiliteit en een bloeiend maatschappelijk middenveld elkaar niet uitsluiten, mits de beginselen van de rechtsstaat in acht worden genomen. Aan de hand van eigen praktijkvoorbeelden, met name de ervaringen opgedaan door de nieuwe lidstaten, moet zij de Chinese overheid duidelijk proberen te maken dat een goed ontwikkeld maatschappelijk middenveld de bestuurskwaliteit en de stabiliteit ten goede komt.

3.6 Arbeidsvraagstukken liggen in China momenteel bijzonder gevoelig; het is dan ook weinig waarschijnlijk dat de Chinese overheid bereid zal zijn haar greep op de vakorganisaties kwijt te raken. Alleen als er in de internationale dialoog met China systematisch gehamerd wordt op het belang van vrijheid van vereniging, zal de regering hopelijk haar greep wat willen versoepelen.

3.7 De Chinese regering is echter niet tegen de oprichting van werkgeversorganisaties in handel en industrie. Daarom beveelt het Comité aan dat de Unie de gelegenheid te baat neemt om deze Chinese werkgeversorganisaties te helpen lering te trekken uit de ervaringen van hun Europese evenknieën. Positieve ontwikkelingen in een bepaald segment van het maatschappelijk middenveld zouden een olievlekeffect kunnen hebben op andere segmenten

3.8 Tegen de achtergrond van een mogelijke inkrimping van het budget voor de Europese ontwikkelingssamenwerking met China, dringen de Chinese ngo's en buitenlandse ngo's in China erop aan dat de Unie haar financiële steun aan Chinese maatschappelijke organisaties minstens op het huidige niveau handhaaft. Van financiële ondersteuning van maatschappelijke organisaties door de overheid of sponsoring van ngo-activiteiten door de particuliere sector is nog maar nauwelijks sprake. Het Comité zou dan ook graag zien dat de Unie haar financiële steun aan Chinese maatschappelijke organisaties niet terugschroeft, maar op het huidige niveau handhaaft of zelfs verhoogt, maar dan wel richt op activiteiten die ook goed zijn voor de bevordering van de grondrechten en de rechten van de werknemers. Het voegt daaraan toe dat het belangrijk is ook *grassroots*-organisaties te ondersteunen met kleine subsidiebedragen en met technische assistentie bij het indienen van de aanvragen daartoe via een vereenvoudigde procedure.

3.9 Net zo belangrijk is dat zij *capacity building*-programma's ten behoeve van Chinese ngo's blijft ondersteunen. In dit verband beveelt het Comité aan om dergelijke programma's beter op de specifieke behoeften van de Chinese ngo's toe te snijden en daartoe met hen te overleggen.

3.10 Vertegenwoordigers van Chinese maatschappelijke organisaties zouden ook graag zien dat de Unie haar invloed aanwendt om de totstandkoming van partnerschappen van ngo's met de overheid of de particuliere sector te bevorderen en om de Chinese overheid over te halen een adequaat mechanisme in het leven te roepen om ngo's in staat te stellen hun standpunt ten aanzien van zaken van algemeen belang bij de overheid kenbaar te maken. Het Comité is van oordeel dat de Unie aan deze oproep gehoor dient te geven. In het reeds genoemde advies uit 2003 heeft het erop gewezen dat „zonder vrijheid van vereniging (...) geen zinvolle invulling (kan) worden gegeven aan belangenbehartiging” (par. 3.13). Van vrijheid van vereniging is in China nog geen sprake, maar er is nog wel ruimte om de inbreng van ngo's in het besluitvormingsproces te vergroten. De Unie kan de Chinese overheid en de Chinese ngo's uitleggen hoe de Europese maatschappelijke organisaties de belangen van hun achterban behartigen; verder kan zij het beleid van de overheid kritisch volgen en dat beleid helpen vormgeven. Op die manier kan zij China helpen lering te trekken uit de Europese ervaringen.

3.11 Hoewel China vele beperkingen van de persvrijheid kent, is het ook en vooral aan de media te danken dat het Chinese middenveld de afgelopen jaren zo is gegroeid. Daarom beveelt het Comité aan dat de Unie nagaat op welke manier zij de Chinese media kan helpen deze actieve rol te blijven spelen, bijvoorbeeld d.m.v. uitwisselingsbezoeken van journalisten tussen de EU en China.

3.12 Het Comité is zich bewust van de onmisbare rol van het Hongkongse middenveld als pleitbezorger van de democratie en de mensenrechten in Hongkong en als inspiratiebron en steun voor het maatschappelijk middenveld in China zelf. Het beveelt dan ook aan om de contacten en de samenwerking met het maatschappelijk middenveld in Hongkong in stand te houden.

3.13 Het verdient aanbeveling dat het Comité, en relevante Europese federaties van middenveldorganisaties, de Europese Commissie stimuleren en begeleiden bij het, samen met het Europees Parlement en de Chinese SER, toezien op schendingen van de grondrechten.

3.14 Bij het mensenrechtenoverleg tussen het Comité en de Chinese SER moeten het recht van vereniging en het recht op collectieve onderhandelingen een centrale plaats innemen.

De Commissie moet met de Chinese overheid in gesprek blijven ten einde haar van haar grote angst voor „antigouvernementele organisaties”, een „Solidarnosc-effect” en „gekleurde revoluties” af te helpen. Er moet geprobeerd worden een positieve inhoud te geven aan de „samenwerking van velerlei aard op arbeidsvlak” die de Chinese regering als belangrijk punt heeft aangemerkt in haar voorstellen voor economische samenwerking en handel in haar EU-beleidsnota van oktober 2003. De structurele dialoog tussen de EU en China over arbeid, werkgelegenheid en sociale aangelegenheden, waartoe Europees commissaris Spidla en de Chinese minister van Arbeid en Sociale Zekerheid besloten hebben, zou daartoe een goede gelegenheid kunnen zijn. Het Comité zal proberen zijn contacten met de Chinese SER op dezelfde wijze te benutten.

3.15 Het Comité zal zich nader beraden op de vraag in hoeverre afspraken op het vlak van maatschappelijk verantwoord ondernemen en internationale gedragscodes voor multinationale ondernemingen (en met name de richtsnoeren van de OESO) buitenlandse bedrijven in staat kunnen stellen om in China een stelsel van arbeidsverhoudingen tot stand te helpen brengen.

Ten slotte beveelt het Comité nog aan om speciale aandacht te schenken aan de bijdrage die vakbonden, werkgeversorganisaties en, waar relevant, ngo's kunnen leveren aan het verbeteren van de veiligheids- en gezondheidsomstandigheden op de werkplek.

Brussel, 15 maart 2006.

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

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De preventie en aanpak van jeugdcriminaliteit en de rol van jeugdrechters in de Europese Unie”

(2006/C 110/13)

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 10 februari 2005 besloten om overeenkomstig art. 29, lid 2, van zijn reglement van orde een advies op te stellen over „De preventie en aanpak van jeugdcriminaliteit en de rol van jeugdrechters in de Europese Unie”.

De gespecialiseerde afdeling Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap, die met de voorbereiding van de werkzaamheden was belast, heeft haar advies goedgekeurd op 22 februari 2006. Rapporteur was de heer ZUFIAUR NARVAIZA.

Tijdens zijn 425e zitting op 15 en 16 maart 2006 (vergadering van 15 maart) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 98 stemmen vóór en geen stemmen tegen, bij 1 onthouding, werd goedgekeurd:

1. Inleiding

1.1 Jeugdcriminaliteit is een van de verschijnselen die de Europese samenlevingen steeds meer zorgen baren en is sinds de vorige eeuw ook een van de criminologische problemen die internationaal voortdurend in de kijker staan. Feit is echter dat het gedrag van jongeren vaak een grotere maatschappelijke impact heeft dan dat van volwassenen, vooral wanneer het om negatief gedrag gaat, met als gevolg dat de samenleving een bijzonder ongunstig beeld krijgt van minderjarige delinquenten. Tevens dient er echter op te worden gewezen dat vaak ook jongeren zelf het slachtoffer van jeugdcriminaliteit zijn. Gezien het belang dat de Europese samenleving hecht aan het verschijnsel jeugdcriminaliteit is een doeltreffende aanpak op grond van drie pijlers of actielijnen geboden: preventie, sancties en educatieve maatregelen, en sociale integratie en herintegratie van minderjarige en jeugdige delinquenten.

1.2 Het Comité is van mening dat het uitstippelen van een gemeenschappelijke strategie ter bestrijding van jeugdcriminaliteit bovenaan het lijstje van doelstellingen van de EU zou moeten staan, niet alleen omdat het een bijzonder kwetsbaar deel van de bevolking betreft (minderjarigen en jongeren, die vaak ook behoren tot groepen die ten prooi dreigen te vallen aan sociale uitsluiting) maar ook omdat door het voorkomen van en optreden tegen jeugdcriminaliteit minderjarige en jeugdige delinquenten weer maatschappelijk worden geïntegreerd en bovendien de volwassenencriminaliteit van morgen in de kiem wordt gesmoord. Ondanks het bestaan van Europese projecten en beleidslijnen die zijdelings van invloed kunnen zijn op de preventie van jeugdcriminaliteit (bijv. de door de Europese Raad van Luxemburg in november 1997 goedgekeurde Europese Werkgelegenheidsstrategie, de door de Europese Raad van Nice in december 2000 goedgekeurde Europese Sociale Agenda, het in maart 2005 door de Europese Raad goedgekeurde Europees pact voor de jeugd en actief burgerschap, enz.), alsook van diverse overeenkomsten en resoluties ten behoeve van de jeugd⁽¹⁾, waarmee de normale integratie

van deze bevolkingsgroep in de samenleving wordt beoogd, is er behoefte aan instrumenten en maatregelen die specifiek zijn afgestemd op jeugdcriminaliteit.

1.3 Het is niet eenvoudig de balans op te maken van de situatie in de landen van de EU, omdat elk land een andere definitie van „jeugdcriminaliteit” hanteert. Zo omvat het begrip „jeugdcriminaliteit” in sommige landen de in het recht omschreven gedragingen van minderjarigen. In andere landen, echter, waar het jeugdrecht gebaseerd is op het educatieve of welzijnsmodel, vallen hier ook door minderjarigen gepleegde strafbare feiten onder die, indien zij door volwassenen zouden zijn gepleegd, enkel strafbaar zijn krachtens het bestuursrecht of het burgerlijk recht of zelfs niet vervolgd worden⁽²⁾. Ook bestaan er grote verschillen tussen de sanctiestelsels. Sommige lidstaten kennen jeugdstrafrecht met specifieke sancties, terwijl andere er voor jeugdigen dezelfde straffen als voor volwassenen op na houden, zij het dan met bepaalde limieten en verzachtingen. Daar komt nog bij dat ook de leeftijd waarop een minderjarige strafrechtelijk aansprakelijk kan worden gesteld voor zijn daden per land varieert; de maximumleeftijd ligt in vrijwel alle landen op 18 jaar (en kan in sommige landen worden opgetrokken tot 21 jaar), maar de minimumleeftijd loopt sterk uiteen (de leeftijds-grens varieert van 7 tot 16 jaar)⁽³⁾.

1.4 Ondanks deze verschillen kan worden gezegd dat, althans volgens de statistieken van de EU-landen, de omvang van de jeugdcriminaliteit gemiddeld rond de 15 % van de totale algemene criminaliteit ligt, maar in sommige landen kan

⁽¹⁾ Resolutie van de Raad en de vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, van 14 december 2000 inzake de sociale integratie van jongeren (PB C 374 van 28 december 2000); Resolutie van de Raad en de vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, van 27 juni 2002, inzake het kader voor Europese samenwerking in jeugdzaken (PB C 168 van 13 juli 2002); Witboek van de Europese Commissie van 21 november 2001 – Een nieuw elan voor Europa's jeugd (COM(2001) 681 final); Mededeling van de Commissie aan de Raad over Europese beleidsmaatregelen voor jongeren COM(2005) 206 final.

⁽²⁾ Dat zou het geval zijn bij de zogeheten „statusdelicten”, zoals weglopen van huis, op straat leven, enz.

⁽³⁾ De maximumleeftijd komt in de meeste EU-landen overeen: het jeugdstrafrecht is overal volledig van kracht tot 18 jaar; deze leeftijds-grens kan in sommige landen, in bepaalde omstandigheden en onder bepaalde voorwaarden, zelfs worden opgetrokken tot 21 jaar (nl. in Oostenrijk, Duitsland, Griekenland, Italië, Nederland en Portugal). De minimumleeftijd verschilt aanzienlijk: van 7 jaar in Ierland, tot 8 jaar in Schotland en Griekenland, 10 jaar in Engeland, Wales en Frankrijk, 12 jaar in Nederland en Portugal, 13 jaar in Polen, 14 jaar in Oostenrijk, Estland, Duitsland, Hongarije, Italië, Letland, Litouwen, Slovenië en Spanje, 15 jaar in Tsjechië, Denemarken, Finland, Slowakije en Zweden, en 16 jaar in België. Er zij echter op gewezen dat de maatregelen die ten aanzien van de leeftijdsgroep van 7 tot 13-15 jaar worden genomen, geen echte strafmaatregelen zijn en milder zijn dan in het geval van 18- tot 21-jarigen; van opname in een instelling is veelal geen sprake.

oplopen tot 22 %. Hoe dan ook, het zogeheten „dark number” (percentage of aantal delicten dat niet bekend is bij de repressie-instanties, d.w.z. politie en justitie) is grotendeels op het conto van minderjarigen te schrijven, zulks vooral omdat het veelal om „lichte vergrijpen” gaat, maar ook omdat de slachtoffers zelf ook vaak minderjarig zijn en niet zo snel bij deze instanties aankloppen.

1.5 Wat de statistieken ook te zien te geven voor een bepaald moment, feit is dat in veel Europese landen de indruk bestaat dat de jeugdcriminaliteit toeneemt en dat jongeren steeds ernstiger delicten plegen. Daarom eisen de burgers efficiënter toezicht, wat in veel landen tot een verharding van het jeugdrecht leidt. Daardoor ook wordt de behoefte aan coördinatie en informatie, waardoor een gemeenschappelijke Europese aanpak van dit verschijnsel gemakkelijker wordt, nog groter. Maar er is ook behoefte aan goede informatie, waardoor het overdreven negatieve beeld waarnaar in de eerste paragraaf van dit advies wordt verwezen wordt gerelativeerd en tot zijn juiste proporties wordt teruggebracht.

1.6 Zonder voorbij te gaan aan het belang van onderzoek naar de oorzaken van jeugdcriminaliteit (dat, zij het in kort bestek, in het volgende hoofdstuk wordt behandeld) en zonder te ontkennen dat meer aandacht moet worden besteed aan preventie (dat eveneens ter sprake komt in dit advies en dat deze oorzaken in ieder geval moet helpen bestrijden), **wordt in het onderhavige advies met name ingegaan op de situatie van minderjarigen die, vanwege hun strafbaar gedrag, in aanraking komen met de jeugdrechter, alsook op de instrumenten die deze jongeren moeten beschermen, heropvoeden en reïntegreren in de maatschappij en die moeten voorkomen dat zij opnieuw dergelijk afwijkend gedrag gaan vertonen.**

2. Oorzaken van jeugdcriminaliteit

2.1 Er zijn tal van oorzaken of omstandigheden die ertoe kunnen leiden dat een minderjarige een strafbaar feit pleegt. Opvallend is echter dat alle deskundigen dezelfde oorzaken noemen. Hieronder volgt een opsomming van de meest genoemde factoren. Gezien het bestek van dit advies concentreren wij ons daarbij vooral op de factoren die verband houden met het sociaal-economisch milieu.

2.1.1 Veel jeugdige delinquenten komen uit een ontwricht gezin (*broken home*) of uit een gezin dat moeite heeft met het combineren van zorg en arbeid, hetgeen steeds vaker resulteert in weinig aandacht voor de kinderen of ertoe leidt dat geen

grenzen worden gesteld of toezicht wordt uitgeoefend. Dit heeft soms tot gevolg dat sommige jongeren deze tekorten trachten te compenseren door lid te worden van jeugdbendes, waarin zij op de meest uiteenlopende terreinen gelijkgezinden (op ideologisch, muzikaal, etnisch of sportief vlak) treffen maar die vaak de grenzen van het toelaatbare opzoeken. In dit soort groepen komt veel asociaal of uitgesproken gewelddadig of crimineel gedrag voor (vandalisme, *graffiti*).

2.1.2 Ook sociaal-economische marginalisering of armoede kan een factor zijn die de adequate inburgering van de minderjarige bemoeilijkt. Deze marginalisering komt doorgaans voor bij jongeren uit immigrantengezinnen (en vooral bij niet begeleide minderjarige immigranten) en in bepaalde „getto's” in grote steden, waar de omstandigheden vaak zo mensonterend zijn dat zij angst en agressie onder de bewoners in de hand werken.

2.1.3 Absenteïsme en slechte resultaten kunnen ertoe leiden dat een jongere op school al snel een etiket krijgt opgeplakt of maatschappelijk gestigmatiseerd wordt, hetgeen het pad effent voor asociaal gedrag of criminaliteit.

2.1.4 Werkloosheid, waardoor vooral jongeren worden getroffen, leidt in veel gevallen tot frustratie en wanhoop, waardoor een ideale voedingsbodem voor afwijkend gedrag ontstaat (*).

2.1.5 De uitzending van programma's met gewelddadige beelden en handelingen door sommige media of in computerspelletjes voor minderjarigen kan ertoe bijdragen dat minderjarigen opgroeien met een systeem van waarden waarin geweld als acceptabel wordt beschouwd.

2.1.6 Het gebruik van drugs en verdovende middelen heeft vaak tot gevolg dat een verslaafde bijna vanzelf in de criminaliteit terechtkomt omdat hij/zij het geld moet zien te bemachtigen om zijn/haar verslaving te bekostigen. Bovendien verminderen of verdwijnen de gebruikelijke remmingen als gevolg van het gebruik van drugs of van het gebrek daaraan. Ook buitensporig alcoholgebruik (ook al vindt dat sporadisch plaats) kan leiden tot vandalisme en inbreuken op de verkeersveiligheid.

2.1.7 In verband met of los van het bovenstaande dient nog te worden gewezen op persoonlijkheids- of gedragsstoornissen, die doorgaans samenhangen met andere maatschappelijke of omgevingsfactoren en die tot gevolg hebben dat een jongere impulsief reageert en zich niets aantrekt van de geldende sociale gedragsnormen.

(* In verband hiermee en ook in verband met de in par. 2.1.2 genoemde armoede dient te worden gewezen op de „*Thematic Study on Policy Measures concerning Disadvantaged Youth*”, die momenteel door het directoraat-generaal Werkgelegenheid en sociale zaken van de Europese Commissie wordt uitgevoerd en door het *Institute for Regional Innovation en Social Research* (IRIS) wordt gecoördineerd.

2.1.8 Gebrekkig onderricht in en ontoereikende overdracht van sociale waarden en fatsoensnormen als eerbiediging van de regels, solidariteit, vrijgevigheid, verdraagzaamheid, respect voor anderen, vermogen tot zelfkritiek, inlevingsvermogen, enz. zijn in onze „geglocaliseerde” samenlevingen vervangen door meer utilitaristische waarden als individualisme, concurrentie of overconsumptie van goederen, die in bepaalde omstandigheden kunnen leiden tot het ontstaan van een soort maatschappelijke wetteloosheid.

2.2 Deze combinatie van factoren komt in meerdere of mindere mate overal in de EU voor, in samenlevingen met een hoge levensstandaard maar met ontwrichtende elementen en een gebrek aan sociale samenhang, die dit soort asociaal of afwijkend gedrag verklaren.

2.3 Om gewelddadig gedrag te voorkomen en het hoofd te bieden aan jeugdcriminaliteit, moet een strategie worden gevolgd die preventieve maatregelen combineert met een actieve en repressieve aanpak. De preventieve en repressieve maatregelen moeten erop gericht zijn alle minderjarigen en jongeren te integreren in de maatschappij, met name via het gezin, de gemeenschap, de groep gelijken, de school, de beroepsopleiding en de arbeidsmarkt.

De gerechtelijke en repressieve maatregelen moeten altijd gebaseerd zijn op de volgende beginselen: legaliteit, vermoeden van onschuld, recht op verdediging, met alle waarborgen omklede rechtspleging, eerbiediging van het privé-leven en evenredigheid en flexibiliteit. Bovendien moet zowel tijdens het proces als bij de keuze en latere tenuitvoerlegging van een maatregel zoveel mogelijk worden uitgegaan van **het beginsel van het prevalerend belang van de minderjarige** ⁽⁵⁾.

3. De beperkingen van het traditionele jeugdrecht

3.1 De klassieke modellen van jeugdrecht leenden zich niet goed voor een slagvaardige aanpak van de moderne criminaliteit. Het nationale jeugdstrafrecht bleek dan ook buitengewoon langzaam, inefficiënt en onrendabel te zijn, met lange wachtlijsten en een hoog recidivisme onder jongeren als gevolg. Ook de traditionele bronnen van informele sociale controle (school, gezin, werk, ...) zijn in de loop der tijd verzwakt.

3.2 Sommige landen (met name in Noord-Europa) stapten af van het paternalistische, zogeheten *beschermende* model dat aan het begin van de twintigste eeuw opgeld deed en waarbij de minderjarige overtreder werd beschouwd als een „sociaal geval” (en over één kam werd geschoren en werd verward met andere, niet beschermde minderjarigen), op het zogeheten *educatieve of welzijnsmodel*, dat een maatschappelijk of collectief antwoord moest bieden op jeugdcriminaliteit maar dat, omdat het buiten het gerechtelijk systeem valt, de minderjarige niet de noodzakelijke rechtszekerheid bood.

3.2.1 Verschillende internationale akkoorden met betrekking tot het jeugdrecht („*United Nations Standard Minimum Rules for*

⁽⁵⁾ Artikel 40 van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind, zoals aangenomen door de algemene vergadering van de VN op 20 november 1989.

the Administration of Juvenile Justice”, ook wel „*Beijing Rules*” genoemd, van 1985; de Richtlijnen van de VN voor het voorkomen van jeugdcriminaliteit, „*Richtlijnen van Riad*”, van 1990; de Richtlijnen van de VN voor de bescherming van minderjarigen van wie de vrijheid is ontnomen, uit 1990; aanbeveling nr. R (87) 20 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa, over de reactie van de maatschappij op jeugdcriminaliteit) hebben sinds de jaren tachtig bijgedragen tot een geleidelijke aanpassing van de gerechtelijke systemen van de Europese landen op het gebied van jeugdrecht door het zogeheten *verantwoordelijkheidsmodel* te introduceren. Bijzondere aandacht verdient in dit verband het Verdrag inzake de Rechten van het Kind, dat op 20 november 1989 door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties werd goedgekeurd en door alle EU-landen is geratificeerd — waarmee het bindend werd voor deze landen; de artt. 37 en 40 gaan over het onderwerp jeugdcriminaliteit. Met het verantwoordelijkheidsmodel wordt de wettelijke positie van de minderjarige versterkt en komt het jeugdrecht dichterbij het volwassenenstrafrecht te liggen, doordat aan minderjarigen dezelfde rechten en waarborgen worden toegekend als aan volwassenen. Hierbij wordt het educatieve en het justitiële aspect gecombineerd in een model dat enerzijds waarborgen biedt en anderzijds onmiskenbaar educatief van aard is. De bedoeling was, kortom, verantwoordelijkheidsgevoel bij te brengen.

3.3 Dit model, dat is gebaseerd op de reeds genoemde internationale normen, is geleidelijk aan geïncorporeerd in de wetgeving van de 25 lidstaten.

3.3.1 Het *verantwoordelijkheidsmodel* gaat uit van de volgende principes:

- preventie vóór repressie: de beste manier om jeugdcriminaliteit te bestrijden is jeugdcriminaliteit voorkomen aan de hand van adequate programma's voor sociale, arbeidsgerelateerde, economische en opvoedkundige hulpverlening (waaronder, niet te vergeten, programma's voor vrijetijdsbesteding en recreatie);
- minimaal gebruik van rechtspleging en invoering van nieuwe systemen die speciaal zijn afgestemd op jeugdcriminaliteit; voor eventuele andere situaties waarin minderjarigen (die in de steek gelaten of mishandeld zijn, onaangepast gedrag vertonen, enz.) verzeild zijn geraakt moeten andere middelen worden aangewend (jeugdzorg en sociale hulpverlening);
- minder strafrechtelijk ingrijpen door de overheid, gekoppeld aan preventiecampagnes op het gebied van jeugdzorg, sociaal beleid, arbeidsmarkt, vrijetijdsbesteding en algemeen gemeentelijk beleid, alsook een grotere rol voor de gemeenschap en voor andere groepen in de maatschappij (zoals het gezin, de sociale hulpverleners, de school, de gemeenschap, 'maatschappelijke organisaties enz.) bij het oplossen van conflicten en het zoeken naar haalbare alternatieven;

- minimaal gebruik van vrijheidsberovende maatregelen of sancties, d.w.z. alleen in uitzonderingsgevallen;
- flexibele en gediversifieerde strafrechtelijke aanpak met maatregelen die kunnen worden aangepast aan de situatie van de minderjarige, al naar gelang de omstandigheden, de voortgang en de vorderingen met de behandeling of met de uitvoering van maatregelen, als alternatief voor een vrijheidsstraf;
- toepassing op minderjarige delinquenten van alle rechten en waarborgen van het volwassenenstrafprocesrecht (het recht op een eerlijk en onpartijdig proces);
- professionalisering en specialisatie van de maatschappelijke instanties die formeel toezicht houden op de handhaving van het jeugdrecht. Daartoe moet iedereen die betrokken is bij het jeugdrecht (politie, rechters, officieren van justitie, advocaten en rechtsbeoefenaars die de straffen uitvoeren) een speciale opleiding krijgen.

4. Nieuwe tendensen in het jeugdrecht

4.1 Behalve traditionele maatregelen als internering zijn er dus nog alternatieve manieren om jeugdige delinquenten aan te pakken. De nieuwe internationale tendensen gaan meer in de richting van vervangende of aanvullende maatregelen om de behandeling van minderjarigen efficiënter en met name leerzamer te maken voor hun persoonlijke en sociaal-professionele ontwikkeling. Dat wil echter niet zeggen dat vrijheidsstraffen, die soms onvermijdelijk zijn, totaal worden afgezworen.

4.2 De Europese *best practices* op het gebied van het jeugdrecht kunnen in drie grote groepen worden ingedeeld: preventie, heropvoeding in de eigen gemeenschap of in speciale centra en reïntegratie in de maatschappij en op de arbeidsmarkt.

4.2.1 Preventie laten wij hier verder buiten beschouwing omdat dit onderwerp al eerder aan de orde is geweest. Heropvoeding geschiedt bij voorkeur met middelen of in instellingen die nauw aansluiten bij het sociale milieu van de minderjarige; daarbij moet worden getracht de minderjarige de vaardigheden bij te brengen die ertoe zullen leiden dat hij/zij niet meer in contact komt met het strafrecht. De minderjarige moet worden onderzocht door een reeks deskundigen op diverse terreinen, zodat kan worden vastgesteld welke vaardigheden ontbreken en hoe ervoor kan worden gezorgd dat de kans op recidivisme wordt beperkt. Ook moet contact worden gelegd met de familie van minderjarigen, die moet worden verzocht mee te werken aan en zich in te zetten voor de opvoeding en reïntegratie van deze jongeren.

4.2.2 Bovendien behoren minderjarige delinquenten, samen met bijv. personen met een handicap, etnische minderheden, ouderen enz., tot groepen die zich in een situatie van sociale uitsluiting bevinden of dreigen te bevinden; door hun reeds genoemde specifieke behoeften en problemen hebben zij speciale begeleiding nodig bij hun persoonlijke ontwikkeling om te voorkomen dat zij het verkeerde pad opgaan en in de marginaliteit belanden, waardoor de kans op recidivisme

toeneemt en zij uiteindelijk met het volwassenenstrafrecht te maken krijgen.

4.2.3 Daarom is het van belang dat deze jongeren op verschillende manieren (maatschappelijke, culturele, taalkundige integratie) worden geholpen en begeleid bij hun integratieproces. Er bestaat geen unieke methode om de maatschappelijk integratie van jeugdige delinquenten te waarborgen, net zo min als er onfeilbare formules bestaan die garanderen dat een perfect geïntegreerde persoon geen asociaal verdrag vertoont. Maar deelname aan het arbeidsproces wordt algemeen beschouwd als een fundamenteel instrument om jeugdige delinquenten een grotere kans op integratie en sociaal-economische stabiliteit te bieden.

4.3 Ten aanzien van de ontwikkeling van het jeugdrecht, en aansluitend op wat in de paragrafen 3.2 en 3.3 werd gezegd, dient het volgende te worden opgemerkt. Ten eerste is, als tegenhanger van de **vergeldingsfilosofie** (de veroorzaakte schade moet worden vergoed) en onder invloed van de toegenomen aandacht voor de rol van het slachtoffer in het strafrecht de idee van „**herstelrecht**” (*restorative justice*) ontstaan. Herstelrecht is een rechtsopvatting waarbij zowel het slachtoffer als de verdachte en de gemeenschap worden betrokken bij het zoeken naar een oplossing voor de gevolgen van een conflict dat is ontstaan door een strafbaar feit, met als doel herstel van de schade, verzoening tussen partijen en versterking van het collectieve gevoel van veiligheid. Herstelrecht beoogt zowel de belangen van het slachtoffer (de dader moet de veroorzaakte schade erkennen en deze trachten te herstellen) als de belangen van de gemeenschap (met het oog op rehabilitatie van de dader, het voorkomen van recidivisme en het beperken van de kosten van strafzaken) en die van de verdachte (die komt niet in het strafrechtcircuït terecht en weet zich verzekerd van zijn constitutionele waarborgen) te beschermen. Wat dit laatste betreft.

4.4 De herstellplicht heeft een educatieve functie omdat de minderjarige ertoe wordt aangezet na te denken over zijn/haar schuld en rechtstreeks wordt geconfronteerd met het slachtoffer, hetgeen hem/haar kan weerhouden van soortgelijk gedrag in de toekomst. Het is derhalve een zeer geschikt model voor het jeugdrecht: weinig stigmatiserend, zeer pedagogisch en minder repressief.

4.5 Kortom, de afgelopen twintig jaar zijn de procedures, de verschillende soorten sancties en de vonnissen op het gebied van het jeugdrecht ingrijpend veranderd. Alternatieve maatregelen, zoals gemeenschapsdienst, vergoeding en herstel van de geleden schade, bemiddeling tussen de dader en het slachtoffer of tussen de dader en zijn omgeving, beroeps- en praktijkonderwijs of speciale behandelingen voor drugs- of andere verslaafden (bijv. alcoholisten) winnen de laatste tijd aan populariteit. Dit soort maatregelen vergt toezicht en voortdurende controle van de vorderingen en de resultaten die door de minderjarige worden behaald. De maatregelen worden steeds vaker toegepast en nemen dikwijls de vorm aan van internering in open of halfopen inrichtingen, toezicht en voortdurende controle, voorwaardelijke invrijheidstelling, elektronisch toezicht, of een combinatie van diverse maatregelen. Niettemin blijft internering, in een heropvoedinginstituut of in de gevangenis, een veelgebruikte straf.

4.6 Anderzijds heeft de maatschappelijke draagwijdte van nieuwe verschijnselen die zich met name in de grote Europese steden voordoen (georganiseerde misdaad, jeugdbendes, straatvandalisme, geweld in de sport, intimiderend gedrag op school, geweld tegen ouders, vreemdelingenhaat en extremistisch gedrag, het verband tussen nieuwe vormen van criminaliteit en immigratie, drugsverslaving enz.) ertoe geleid dat het jeugdstrafrecht in sommige Europese landen de laatste jaren dreigt te **verharderen**, aangezien vaker maximumstraffen worden uitgedeeld, diverse vormen van internering in gesloten instellingen hun intrede hebben gedaan en de ouders van de jeugdige delinquent vaker op hun verantwoordelijkheid worden gewezen.

4.6.1 In verband hiermee dient te worden gewezen op de hervormingen van het jeugdstrafrecht in Nederland in 1995 en in Frankrijk in 1996, evenals op de *Criminal Justice and Public Order Act* van 1994 in Engeland, waarbij de maximumstraf voor jongeren tussen 15 en 18 jaar werd opgetrokken van één tot twee jaar en opname in een gesloten inrichting gedurende zes maanden tot twee jaar mogelijk werd gemaakt voor jongeren van 12 tot 14 jaar. Ook werden zogeheten *parenting orders* ingevoerd, op grond waarvan ouders van minderjarigen die een delict hebben gepleegd, of van minderjarigen die bijv. bekend zijn bij de politie omdat zij spijbelen, verplicht kunnen worden om één keer per week gedurende maximaal drie maanden deel te nemen aan een opvoedcursus. Ouders die herhaaldelijk tekortschieten in hun opvoedplicht kunnen worden veroordeeld tot een boete van maximaal 1000 pond.

4.6.2 Het probleem met dergelijke maatregelen is dat zij de verantwoordelijkheid niet bij de minderjarige leggen, die eigenlijk, overeenkomstig de moderne opvattingen van het „op de verantwoordelijkheidsgedachte gebaseerde” strafrecht, degene zou moeten zijn die de veroorzaakte schade moet herstellen of compenseren. Bovendien worden ouders (met name de minder kapitaalkrachtige ouders, die minder aandacht kunnen schenken aan en toezicht kunnen uitoefenen op hun kinderen) in bepaalde omstandigheden onterecht de dupe, als zij er niet in slagen bewijsmateriaal te overleggen waaruit blijkt dat hun geen blaam treft. Wat ouders in feite nodig hebben, is hulp bij de opvoeding van hun kinderen, in plaats van te worden beschuldigd van iets waar zij geen deel aan hebben.

4.6.3 In sommige landen wordt teruggegrepen op formules die in de jaren tachtig in onbruik raakten, zoals de opname in gesloten inrichtingen, die ook worden gebruikt voor maatschappelijke zorgverlening aan kwetsbare minderjarigen. Met andere woorden, er wordt geen onderscheid gemaakt tussen jongeren die bescherming nodig hebben en jongeren die in aanraking zijn gekomen met het jeugdstrafrecht.

5. De huidige werkwijze in de EU

5.1 In tegenstelling tot de Raad van Europa, die zich al verschillende keren specifiek over het thema jeugdcriminaliteit heeft uitgesproken (vooral in de reeds genoemde Aanbeveling nr. R (87) 20 van het Comité van ministers van de Raad van Europa over de reactie van de maatschappij op jeugdcriminaliteit, en recent nog in de Aanbeveling Rec (2003) 20 van het

Comité van ministers, over nieuwe methoden om jeugdcriminaliteit aan te pakken en de rol van het jeugdrecht⁽⁶⁾) hebben de Europese instellingen dit onderwerp slechts terloops aangesneden, bij de behandeling van meer algemene onderwerpen als de preventie van criminaliteit.

5.2 In de Verdragen van de Europese Unie en de Europese Gemeenschap vinden wij twee aanknopingspunten om de hier besproken materie te behandelen: Titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) inzake *Bepalingen inzake politieke en justitiële samenwerking in strafzaken*, en Titel XI van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (EG-Verdrag), over *Sociale politiek, onderwijs, beroepsopleiding en jeugd*.

5.2.1 Op het vlak van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken moet worden verwezen naar de bepalingen van de artt. 29 e.v. van het VEU, die tot doel hebben de burgers in een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht een hoog niveau van veiligheid te verschaffen. Deze doelstelling wordt verwezenlijkt door o.m. het voorkomen en bestrijden van al dan niet georganiseerde criminaliteit door middel van intergouvernementele samenwerking in strafzaken. Met het oog hierop heeft de Commissie op 30 april 2004 het Groenboek over de onderlinge aanpassing, wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties in de Europese Unie gepresenteerd. In dit groenboek wilde de Commissie nagaan of het bestaan van verschillende systemen in de EU problemen oplevert voor de justitiële samenwerking tussen de lidstaten, en welke obstakels de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning in de weg staan. Er wordt echter met geen woord gerept over jeugdcriminaliteit en over jeugdrecht. Toch zijn alle, in de inleiding genoemde, doelstellingen en verwijzingen naar zowel vrijheids- als alternatieve straffen en bemiddeling ook hierop van toepassing.

5.2.2 Ook kan hier worden verwezen naar het kaderprogramma AGIS⁽⁷⁾, dat de Europese Commissie op 22 juli 2002 heeft goedgekeurd; dit programma bevordert de samenwerking tussen politie, douane en rechtbanken in strafrechtelijke zaken en steunt de inspanningen van de rechtsbeoefenaars om bij te dragen tot de ontwikkeling van het Europees beleid op dit vlak. Tegen deze achtergrond is een aantal initiatieven gelanceerd over wederzijdse erkenning van de wetgeving en goede praktijken op het gebied van jeugdcriminaliteit en -recht.

⁽⁶⁾ Zie ook Resolutie (66) 25 over methoden voor korte-termijnbehandeling van delinquenten die jonger zijn dan 21 jaar, Resolutie (78) 62 over maatschappelijke veranderingen en jeugdcriminaliteit, Aanbeveling (88) 6 over maatschappelijke reacties op delicten waarbij uit immigrantenfamilies stammende jongeren een hoofdrol spelen en Aanbeveling (2000) 20 over de rol van vroegtijdig psychosociaal ingrijpen om criminaliteit te voorkomen.

⁽⁷⁾ In dit programma worden de werkzaamheden van de vorige programma's die uit hoofde van titel VI werden opgestart (Grotius II Criminal, Oisín II, Stop II, Hippocrates en Falcone) voortgezet en uitgebreid.

5.2.3 Ook dient, in het kader van titel VI van het VEU, te worden verwezen naar het Besluit van de Raad van 28 mei 2001 betreffende de oprichting van een Europees netwerk inzake criminaliteitspreventie⁽⁸⁾, waaronder alle soorten criminaliteit vallen maar waarin speciale aandacht wordt besteed aan jeugdcriminaliteit, stedelijke en drugsgerelateerde criminaliteit⁽⁹⁾.

5.2.4 Op het gebied van sociaal beleid, onderwijs, beroepsopleiding en jeugd wordt in art. 137 van het VEU de aandacht gevestigd op de maatregelen van de Europese instellingen ten behoeve van de integratie van personen die zijn uitgesloten van de arbeidsmarkt en met het oog op de bestrijding van sociale uitsluiting. Integratie op de arbeidsmarkt en in de maatschappij is, zoals gezegd, ongetwijfeld een van de belangrijkste middelen om jeugdcriminaliteit te voorkomen en te bestrijden. Door achtereenvolgende Europese Raden en door de Europese instellingen is een groot aantal strategieën, agenda's, projecten en programma's aangenomen; sommige daarvan zijn al in par. 1.2 ter sprake gekomen, zoals het *Programa Operativo de Lucha contra la Discriminación*⁽¹⁰⁾, dat onder doelstelling 1 van het Europees Sociaal Fonds valt.

5.3 Het Europees Parlement is, op zijn beurt, zeer actief geweest op het gebied van de bescherming van minderjarigen, zij het binnen de lijnen van de bestaande programma's; zo heeft het een aantal resoluties gepubliceerd, waaronder het „Europees verdrag van de rechten van het kind”, dat op 8 juli 1992 door het EP werd goedgekeurd (A3-0172/1992). Dit verdrag bevat een reeks waarborgen (par. 8.22 en 8.23) voor minderjarigen die in een strafrechtelijke procedure zijn betrokken, alsook de beginselen en criteria die ten grondslag moeten liggen aan de op te leggen sancties en aan te wenden middelen bij de behandeling van minderjarige delinquenten.

6. Het nut van een Europees referentiekader voor het jeugdrecht

6.1 Zoals gezegd maken veel Europese burgers zich zorgen over jeugdcriminaliteit. Bovendien blijkt het een probleem te zijn waarmee alle Europese landen hebben te kampen. Een gemeenschappelijk Europees aanpak is dan ook geboden. Zo luidde de conclusie van de Eurobarometer in 2001, waarin voor het eerst vragen werden gesteld over de binnenlandse

veiligheid in de lidstaten. Uit de barometer bleek ook dat 45 % van de Europese burgers van mening is dat de preventie van jeugdcriminaliteit een zaak is die door de nationale en Europese instanties gezamenlijk moet worden aangepakt.

6.2 Zoals eveneens reeds gezegd, zijn er in het kader van de VN en de Raad van Europa al verschillende internationale richtsnoeren aangaande jeugdcriminaliteit en jeugdrecht uitgevaardigd. Deze zijn echter niet of nauwelijks bindend (met uitzondering van het eerder genoemde Verdrag inzake de Rechten van het Kind) en bevatten slechts enkele minimumnormen voor de hele internationale gemeenschap. De Europese Unie neemt de op deze normen gebaseerde beginselen in acht maar zou, gezien haar ontwikkelingsniveau en grotere mate van interne homogeniteit, moeten streven naar een betere en doeltreffender naleving van de internationaal vastgestelde beginselen op zijn grondgebied.

6.3 Anderzijds kunnen de lidstaten profiteren van elkaars ervaringen en *best practices* bij de aanpak van jeugdcriminaliteit en alle onderdelen daarvan (preventie, rechtspraak, bescherming en integratie). Temeer daar de verschillende oorzaken en uitingsvormen van jeugdcriminaliteit in de lidstaten (drugsverslaving, xenofobie gedrag, geweld bij sportevenementen, delicten die met behulp van nieuwe technologieën zijn begaan, stadsvandalisme ...) steeds vaker overeenkomsten vertonen.

6.4 Ook factoren die het gevolg zijn van het Europese eenwordingsproces, zoals het wegvallen van de grenzen en het vrije verkeer van personen, pleiten voor het instellen van gemeenschappelijke regels voor jeugdrecht: jongeren kunnen immers ongestoord van het ene naar het andere EU-land reizen of van de ene naar de andere grensregio, langs de kilometers lange grenzen tussen de 25 lidstaten. Door een grotere homogeniteit en/of betere coördinatie tussen de nationale wetgeving en beleidsmaatregelen ter zake kunnen bepaalde risico's of nieuwe situaties die voortvloeien uit deze grotere mobiliteit worden voorkomen of beperkt (zo kan een jeugdige overtreder bijv. in één lidstaat wonen en in een andere worden veroordeeld voor een bepaald delict).

⁽⁸⁾ PB L 153 van 8-6-2001.

⁽⁹⁾ Een voorbeeld van het soort werk waarmee het Europees netwerk inzake criminaliteitspreventie zich bezighoudt is het verslag „*Review of the knowledge on juvenile violence: trends, policies and responses in the EU member states*”, Fitzgerald, Stevens and Hale, 2004.

⁽¹⁰⁾ Een voorbeeld van de toepassing ervan in het jeugdrecht: in Spanje heeft de ngo *Fundación Diagrama* (een orgaan dat in veel Spaanse autonome gemeenschappen verantwoordelijk is voor de uitvoering van de detentiemaatregelen die door de rechter aan minderjarige delinquenten zijn opgelegd) samen met deze gemeenschappen een programma opgezet ten behoeve van minderjarigen die hun krachten het jeugdrecht opgelegde vrijheidsbeperkende maatregel of straf ondergaan of hebben ondergaan. Doel van dit programma is het opstellen van een persoonlijk en uitgebreid handelingsplan voor reïntegratie op de arbeidsmarkt en in de maatschappij voor deze jongeren. Het programma boekt opmerkelijke resultaten.

6.5 Anderzijds, en gezien het feit dat landen het jeugdrecht vaak gebruiken als „oefenterrein” voor toekomstige hervormingen van het volwassenenstrafrecht, zouden de coördinatie en harmonisatie van het jeugdrecht op hun beurt het pad kunnen effenen voor de onderlinge aanpassing van het nationale strafrecht, een streven dat, zoals eerder gezegd, deel uitmaakt van de doelstellingen van de Europese Unie en waarmee grote vooruitgang is geboekt (Europees arrestatiebevel, wederzijdse erkenning en uitvoering van strafrechtelijke uitspraken, enz.). Het jeugdrecht is overigens van relatief recente datum (de oudste wetten dateren van het begin van de

twintigste eeuw), waardoor de onderlinge aanpassing niet op zoveel verzet en problemen zou stuiten als het volwassenenstrafrecht, dat een langer pad heeft afgelegd en door zeer diep verankerde historische, culturele en juridische factoren is beïnvloed.

6.6 Ook mag niet worden onderschat wat voor effect een gemeenschappelijk referentiekader kan hebben om de regressieve tendensen op het gebied van jeugdcriminaliteit en jeugdstrafrecht, die zich, zoals gezegd, in sommige landen van de EU voordoen, te beperken of te voorkomen.

6.7 Al met al is het, zowel vanuit preventief/sociaal als vanuit repressief/justitieel oogpunt, raadzaam om, gezien de verschijnselen die zich op dit gebied in alle landen van de EU voordoen, een gemeenschappelijke aanpak van deze materie te bevorderen. Ook de Raad van Europa bepleit in zijn Aanbeveling 2003 (20) dat er Europese regels moeten worden opgesteld voor alle sancties en maatregelen die in de Gemeenschap worden toegepast, en dat er ook aparte, specifieke Europese regels voor het jeugdstrafrecht moeten komen.

7. Enkele voorstellen voor een Europees beleid inzake jeugdrecht

7.1 Uit het voorgaande kunnen de volgende **conclusies** worden getrokken, die als **leidraad** voor de toekomst kunnen dienen:

7.1.1 In alle lidstaten komen min of meer dezelfde verschijnselen voor, die ook min of meer op dezelfde manier moeten worden aangepakt: crisis in de traditionele instanties voor informele sociale controle (gezin, school, werk); gettovorming in de grote steden, waarvan een groot aantal bewoners ten prooi dreigt te vallen aan sociale uitsluiting; nieuwe vormen van jeugdcriminaliteit (gebruik van geweld thuis en op school, jeugdbendes, straatvandalisme); drugs- en alcoholmisbruik enzovoort.

7.1.2 Sinds de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw en mede dankzij de internationale akkoorden waarnaar in par. 3.2.1 van dit advies wordt verwezen zijn de verschillen tussen de jeugdrechtstelsels van de Europese landen geleidelijk verdwenen en is het zogeheten *verantwoordelijkheidsmodel* geïntroduceerd, dat veelal samenhangt met de idee van *'restorative justice'* of herstelrecht. Desondanks blijven er nog grote verschillen bestaan (zoals het verschil in leeftijd waarop een minderjarige strafrechtelijk aansprakelijk kan worden gesteld voor zijn daden).

7.1.3 Op grond van zeer uiteenlopende redenen, die in dit advies reeds uitgebreid aan de orde zijn gekomen (vergelijkbare sociaal-economische en politieke situaties in de lidstaten, juridische tradities die in sommige gevallen sterk overeenkomen en in andere gevallen op zijn zachtst gezegd onderling onverenigbaar zijn, door de EU gesubsidieerd of gesteund sociaal beleid dat slechts een marginaal effect heeft op de preventie van jeugdcriminaliteit), verdient het aanbeveling om tot een geleide-

lijke stroomlijning van de modellen en systemen voor de preventie, aanpak en behandeling van jeugdcriminaliteit en jeugdrecht te komen.

7.1.4 Tot slot zijn er op dit vlak nog tal van andere factoren die dit proces van stroomlijning, coördinatie en onderlinge afstemming beïnvloeden:

7.1.4.1 De maatregelen op het gebied van jeugdcriminaliteit en jeugdrecht betreffen niet alleen het juridische terrein (waar de verschillende modellen en juridische tradities barrières kunnen opwerpen) maar omvatten ook andere disciplines en kennisgebieden (zoals sociale en gedragswetenschappen) alsmede een brede waaier van instanties, autoriteiten en organisaties (nationale, regionale en lokale overheidsinstanties, sociale diensten, politie en justitie, organisaties zonder winstoogmerk, privé-ondernemingen die zich toeleggen op maatschappelijk verantwoord ondernemen, instanties voor gezinsondersteuning, sociaal-economische actoren enz.) die vaak op een weinig gecoördineerde manier handelen.

7.1.4.2 De informatiemaatschappij, de technologische vooruitgang, het verdwijnen van de grenzen en andere, soortgelijke factoren spelen ongetwijfeld een belangrijke rol bij de verspreiding van de in par. 7.1.1 genoemde verschijnselen⁽¹⁾; los daarvan dient ook het „sneeuwbal-effect” van gewelddadig gedrag niet te worden onderschat (dat nog wordt vergroot door alle media-aandacht). Al deze razendsnelle veranderingen en gebeurtenissen hebben hun sporen nagelaten in de Europese samenleving.

7.2 Gezien het bovenstaande is het Comité van mening dat de volgende stappen moeten worden gezet om tot een gemeenschappelijke aanpak van jeugdcriminaliteit en van het jeugdrecht te komen:

7.2.1 In de eerste plaats moeten wij over **actuele en vergelijkbare kwantitatieve gegevens** beschikken aangaande de situatie van jeugdcriminaliteit in de 25 lidstaten van de EU, zodat een betrouwbaar beeld ontstaat van de werkelijke omvang van het probleem waarmee wij hebben te maken en van de verschillende manieren waarop dit probleem kan worden aangepakt. Daarbij moet, los van andere variabelen, rekening worden gehouden met eventuele verschillen tussen mannelijke en vrouwelijke delinquenten.

7.2.2 Vervolgens wordt het, vanuit kwalitatief oogpunt, wenselijk geacht om **minimumnormen of gemeenschappelijke richtsnoeren** vast te stellen voor alle lidstaten, variërend van preventief beleid en de aanpak door politie en justitie van minderjarigen die met het strafrecht in aanraking komen tot heropvoeding en reïntegratie. Deze normen zouden moeten worden gebaseerd op de beginselen die m.n. in de artt. 37 en 40 van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind zijn vervat, alsook op de internationale afspraken die in de onder par. 3.2.1 van dit advies genoemde akkoorden zijn vastgelegd, en moeten vervolgens verder worden ontwikkeld en op brede schaal worden toegepast.

⁽¹⁾ Zo hebben het gebruik van chatmogelijkheden, e-mail, blogs en mobiele telefoons een belangrijke rol gespeeld in de gebeurtenissen van november 2005 in de Franse steden.

7.2.3 Als eerste stap in de richting van de vaststelling van dergelijke minimumnormen zou een zo nauwkeurig mogelijk beeld moeten worden geschetst van de werkelijke situatie en de ervaringen in elke lidstaat. De hiervoor benodigde informatie kan op verschillende manieren worden verkregen, bijv. door het verspreiden van vragenlijsten in alle lidstaten, later eventueel aangevuld met bijeenkomsten van deskundigen en *professionals* op dit terrein, die ervaringen en goede praktijken uitwisselen. Dergelijke **bijeenkomsten van deskundigen** zouden op regelmatige basis kunnen plaatsvinden en zouden een wisselende samenstelling en functie kunnen hebben naar gelang van het beoogde doel. Tot slot zou het een goede zaak zijn indien de Commissie een **groenboek** zou opstellen over dit onderwerp; dat zou het debat terzake zonder meer ten goede komen.

7.2.4 Parallel aan de voorgaande maatregelen of als volgende stap in het proces van inventarisatie en onderlinge aanpassing van de verschillende modellen van jeugdrecht in de lidstaten, zou een **Europees waarnemingscentrum** voor jeugdcriminaliteit moeten worden opgericht. Dat zou niet alleen voortdurend onderzoek naar dit verschijnsel maar ook de verspreiding van de resultaten ervan en de begeleiding van de bevoegde instanties bij de besluitvorming terzake gemakkelijker maken. Met andere woorden, men zou ervoor moeten zorgen dat deze onderzoeksactiviteiten niet uitsluitend resulteren in academische resultaten maar dienst doen als opmaat tot wezenlijke beleidslijnen en strategieën ⁽¹²⁾.

7.3 Ongeacht het bovenstaande en gezien het feit dat de verschillende factoren die van invloed zijn op jeugdcriminaliteit en jeugdrecht, verspreid aan bod komen in de verschillende **beleidslijnen van de Europese Unie** (vrijheid, veiligheid en recht; jeugd; onderwijs en opleiding; werkgelegenheid en sociale zaken), is het noodzakelijk de werkzaamheden van alle betrokken departementen en agentschappen **op constructieve wijze te coördineren** om het verschijnsel jeugdcriminaliteit multidisciplinair, met behulp van velerlei instanties en op de meest adequate manier aan te pakken, zoals meerdere malen wordt bepleit in dit advies.

7.4 Gezien de bijzondere kenmerken van het verschijnsel jeugdcriminaliteit alsook het dynamische en wisselende karakter ervan is het noodzakelijk dat iedereen die bij de aanpak van jeugdige delinquenten is betrokken (rechters, officieren van justitie, advocaten, politieagenten, ambtenaren, bemiddelaars,

leerkrachten, reclasseringsambtenaren enz.), hiertoe speciaal wordt opgeleid en regelmatig wordt bijgeschoold. De communautaire instanties kunnen hierbij een belangrijke rol spelen door middel van de reeds bestaande structuren (netwerken van deskundigen, waarnemingsposten, enz.) en zaken als uitwisselingsprogramma's tussen de lidstaten, netwerken, nieuwe mogelijkheden van afstandsonderwijs zoals e-learning enz. Om in deze concrete opleidingsbehoeften te voorzien zouden communautaire programma's moeten worden opgezet. Bovendien zouden alle vorderingen op het gebied van het jeugdrecht in de EU het aanzien van dit kennisgebied ten goede komen en bijdragen tot het ontstaan van speciale, voor dit proces noodzakelijke studies op de Europese universiteiten.

7.5 Aangezien het probleem dat ons bezighoudt een duidelijk maatschappelijk en stedelijk karakter heeft, mag niet voorbij worden gegaan aan de rol van de maatschappelijke organisaties en actoren die hierbij rechtstreeks zijn betrokken (organisaties uit de „derde sector”, verenigingen, gezinnen, ngo's enz.) en die kunnen bijdragen tot de ontwikkeling en latere uitvoering van EU-programma's en strategieën op dit vlak.

7.6 Wat de integratie en maatschappelijke reïntegratie van jeugdige en minderjarige delinquenten betreft — de derde pijler uit par. 1.1 — zou het toekomstig Europees beleid ook rekening moeten houden met de rol van de organisaties van werkgemers en werknemers en van hun specifieke communicatiekanalen bij het bevorderen van de integratie van uitgesloten minderjarigen in de maatschappij en op de arbeidsmarkt. Alle relevante spelers moeten hierbij worden betrokken, omdat integratie op de arbeidsmarkt één van de essentiële voorwaarden voor de maatschappelijke reïntegratie van deze jongeren is.

7.7 Tot slot is het Comité zich ervan bewust dat de noodzakelijke financiële middelen ter beschikking moeten worden gesteld, wil dit beleid kunnen worden uitgevoerd. Het verzoekt de Europese Commissie dan ook om begrotingslijnen te voorzien voor de bescherming van minderjarigen en de preventie van jeugdcriminaliteit, alsook voor de behandeling van jeugdige delinquenten, zowel in het kader van de reeds bestaande programma's en initiatieven (bijv. ter bestrijding van marginalisering en sociale uitsluiting, voor jeugdzorg en ter bevordering van de integratie van jongeren op de arbeidsmarkt) ⁽¹³⁾ als aan de hand van speciaal hiervoor in het leven geroepen programma's.

Brussel, 15 maart 2006.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
A.-M. SIGMUND

⁽¹²⁾ Op 21 februari 2003 heeft een groot aantal leden van het Europees Parlement een ontwerp-resolutie ingediend inzake de oprichting van een Europees waarnemingscentrum voor ontspoorde minderjarigen (B5-0155/2003).

⁽¹³⁾ Bestaande programma's en projecten zijn o.m. AGIS, Daphne II, Equal en het eerder genoemde *Programa Operativo de Lucha contra la Discriminación*.

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 „i2010 — Een Europese informatiemaatschappij voor groei en werkgelegenheid”

(COM(2005) 229 final)

(2006/C 110/14)

Op 1 juni 2005 heeft de Commissie besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag te raadplegen over de bovengenoemde Mededeling.

De gespecialiseerde afdeling Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij, die was belast met de voorbereidende werkzaamheden, heeft haar advies op 31 januari 2006 goedgekeurd; rapporteur was **de heer Lagerholm**.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 15 en 16 maart 2006 gehouden 425e zitting (vergadering van 16 maart) onderstaand uitgebracht, dat met 141 stemmen voor en 1 stem tegen, bij 5 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Samenvatting

1.1 De mededeling van de Commissie is een essentieel onderdeel van het kader voor de toekomstige strategie voor de informatiemaatschappij. Het EESC kan zich volledig vinden in de drie prioriteiten van de Commissie: 1) voltooiing van een Gemeenschappelijke Europese Informatieruimte, die universele toegang, en rijke digitale diensten biedt; 2) betere prestaties op het gebied van ICT-onderzoek en -innovatie (ICT: informatie- en communicatietechnologie) en 3) totstandbrenging van een inclusieve informatiemaatschappij die de kwaliteit van leven verbetert.

1.2 Gezien de zo belangrijke rol van ICT in het Lissabonproces, benadrukt het EESC dat meer inspanningen, meer ondersteuning en een grotere druk op de lidstaten — vooral de lidstaten die achterblijven — nodig zijn om het tempo van de ontwikkelingen op te voeren, zodat aan de beslissende voorwaarden voor het realiseren van de Lissabondoelstelling voor 2010 voldaan kan worden. Zonder omvangrijke financiële middelen voor met name O&O-activiteiten in de ICT-sfeer kunnen de doelstellingen van de mededeling niet worden verwezenlijkt. O&O- en innovatiebeleid is cruciaal voor de ICT-sector en voor ICT-gebruikers. Een groter budget is van essentieel belang, maar even belangrijk is het om ervoor te zorgen dat O&O-projecten een grote impact op de sector hebben, zodat de Europese bevolking er veel baat bij heeft.

1.3 In de mededeling komen convergentie en interoperabiliteit terecht aan de orde, omdat ze een belangrijk onderdeel vormen van de strategie voor eindgebruikers. De regelgeving moet interoperabiliteit stimuleren, maar tegelijkertijd technologische neutraliteit als uitgangspunt hebben en, ondanks de moeilijkheden, een oplossing bieden voor eventuele conflicten tussen interoperabiliteit en technologische neutraliteit. O&O-activiteiten en standaardisering op dit gebied zouden heel productief kunnen zijn, maar dienen wel door de markt gestuurd te blijven en met de inbreng van de betrokken partijen plaats te hebben.

1.4 Wil de ICT-sector zijn sociaal-economische potentieel kunnen realiseren, dan moet eerst de zogenoemde digitale kloof gedicht worden. En dat is alleen mogelijk als informatie in technisch en legaal opzicht toegankelijk is, als iedereen tegen betaalbare tarieven van breedband gebruik kan maken en met een computer om kan gaan, en als programma's gebruiksvriendelijk zijn. Dit betekent ook dat rekening moet worden gehouden met de speciale behoeften van sociaal benadeelde mensen, zodat een inclusieve informatiemaatschappij met gelijke kansen voor iedereen tot stand kan komen. Er dient tevens een cultuur te ontstaan die gericht is op het filteren van informatie en het controleren van de waarde van kennis. Tot nu toe zijn de Europese onderwijssystemen niet goed afgestemd op deze eisen die het digitale tijdperk stelt. Voor de verbetering van die systemen moeten daarom in de i2010-strategie meer middelen worden vrijgemaakt. Alleen zo kunnen we de kansen die de informatiemaatschappij biedt wat groei, werkgelegenheid én persoonlijke ontwikkeling betreft benutten.

1.5 Om voor een betaalbaar ICT-gebruik voor iedereen te kunnen zorgen moet de telecommunicatie-infrastructuur, de ruggengraat van de informatiemaatschappij, op een hoger plan worden gebracht. Verder is een groter besef van veiligheidskwesties van belang. Alleen als mensen vertrouwen hebben in IT zullen ze er vaak gebruik van maken en is het mogelijk om het volledige potentieel van internet te benutten. Om dit besef te vergroten moeten de overheden op plaatselijk, nationaal en EU-niveau aansturen op een meer open en transparante samenwerking met bedrijven om zo cybercriminaliteit te bestrijden.

2. Inleiding: samenvatting van het voorstel

2.1 Dit voorstel (COM(2005) 229 final) is bedoeld als opvolger van het actieplan eEurope 2005⁽¹⁾, dat op zijn beurt weer het vervolg was van eEurope 2002⁽²⁾. Laatstgenoemd actieplan werd in juni 2000 gelanceerd ter ondersteuning van de Lissabonstrategie, in het streven van de EU om in 2010 de

⁽¹⁾ „eEurope 2005: Een informatiemaatschappij voor iedereen”, COM(2002) 263 final

⁽²⁾ „eEurope 2002: toegankelijkheid van websites van de overheid en inhoud daarvan”, COM(2001) 529 final

meest concurrerende en dynamische kenniseconomie ter wereld te zijn, waarbij een duurzame economische groei leidt tot meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang. Nu eEurope 2005 binnenkort wordt afgerond, zich nieuwe uitdagingen voordoet doordat de ICT-sector tot wasdom komt en een steeds mondialer karakter krijgt, en de Lissabonstrategie aan een tussentijdse evaluatie wordt onderworpen, is het dringend noodzakelijk dat er een alomvattende strategie wordt uitgewerkt om de groei in de sector te stimuleren.

2.2 De Commissie beschouwt de ICT-sector als een belangrijke drijvende kracht achter de groei en de werkgelegenheid, die een sleutelrol bij de Europese beleidsvorming toekomt. Zij wijst er tevens op dat de digitale convergentie van diensten, netwerken en apparatuur in de informatiemaatschappij en de media een belangrijk aandachtspunt is. Dit alles vergt een actieve en geïntegreerde beleidsbenadering en beleidsconvergentie, naast de capaciteit om de regelgeving snel aan te passen.

2.3 De Commissie stelt een nieuw strategisch kader met brede beleidsoriëntaties voor: i2010 — de Europese informatiemaatschappij van 2010. Hiermee wil zij de aanzet geven tot een open en door concurrentie gekenmerkte digitale economie, waarbij de nadruk ligt op de rol van ICT als stuwende kracht achter kwaliteit van leven en bestrijding van uitsluiting. i2010 is een belangrijk onderdeel van het nieuwe Lissabonpartnerschap voor groei en werkgelegenheid en zal verder worden uitgebouwd tot een geïntegreerde strategie voor de informatiemaatschappij en audiovisuele media in de EU.

2.4 Op basis van een uitvoerige analyse van de uitdagingen van de informatiemaatschappij en een brede raadpleging van de belanghebbenden over eerdere initiatieven en instrumenten⁽³⁾ stelt de Commissie drie prioriteiten voor. De eerste doelstelling is voltooiing van een Gemeenschappelijke Europese Informatieruimte, die betaalbare en veilige breedbandcommunicatie, rijke en gevarieerde inhoud en digitale diensten biedt, op basis van interoperabele apparatuur en platforms. De tweede doelstelling is te komen tot prestaties van wereldformaat op het gebied van ICT-onderzoek en -innovatie. De derde en laatste doelstelling is de ontwikkelingen dusdanig te beïnvloeden dat er een inclusieve informatiemaatschappij ontstaat die overheidsdiensten van hoge kwaliteit biedt en de kwaliteit van leven bevordert.

3. Algemene opmerkingen

3.1 In zijn advies over het actieplan eEurope⁽⁴⁾, de voorloper van het actieplan dat de Commissie nu voorstelt, maakte het EESC o.a. de volgende opmerkingen:

⁽³⁾ De eEurope-initiatieven en de mededeling De toekomst van het Europese audiovisuele regelgevingsbeleid - COM(2003) 784.

⁽⁴⁾ Rapporteur van dit advies was de heer Koryfidis

„Het ESC is ingenomen met het eEurope-initiatief waarmee de Europese Unie naar zijn mening een zeer belangrijke en gedegen inspanning levert om haar burgers vertrouwd te maken met de nieuwe situatie die het digitale tijdperk en de „nieuwe economie” hebben gecreëerd, alsmede om de ondernemingen en openbare instanties in staat te stellen zich zo snel mogelijk daaraan aan te passen. Volgens het Comité geeft dit initiatief niet alleen de aanzet tot deze bewustmaking en aanpassing, maar ondersteunt het ook de projecten die nu reeds in dit verband — weliswaar zeer langzaam — op commercieel en maatschappelijk gebied worden ontplooid.”⁽⁵⁾

„Het ESC wijst erop dat de mens en zijn behoeften, de Europese burger en de Europese samenleving en economie centraal moeten staan bij alle acties die erop gericht zijn het gebruik van internet te bevorderen, de informatiemaatschappij tot stand te brengen en het nieuwe strategische doel van de Unie te verwezenlijken. De totstandbrenging van de informatiemaatschappij — de aanloop naar de kennismaatschappij — krijgt concrete inhoud als dit principe in acht wordt genomen.”⁽⁶⁾

„Het ESC is zich bewust van de omvang van de problemen die met het actieplan gepaard gaan. Door het feit dat Europa niet snel genoeg heeft gereageerd op de uitdaging die van de nieuwe technologieën uitgaat, ondervindt het thans moeilijkheden om de opgelopen achterstand weg te werken en de lacunes op te vullen.”⁽⁷⁾

„Dat personen, groepen of zelfs hele regio's bij het initiatief uit de boot kunnen vallen, vindt het ESC een groot en complex probleem. Geleidelijk zal met de ontwikkeling van de elektronische dienstverlening immers vrijwel alleen nog via de computer toegang tot universele diensten kunnen worden verkregen. Het Comité staat er dan ook achter dat zowel in het programma als bij de concrete acties wordt voorzien in maatregelen om uitsluiting te voorkomen.”⁽⁸⁾

3.2 Deze en andere⁽⁹⁾ opmerkingen van het EESC naar aanleiding van het eindverslag en andere Commissiedocumenten over eEurope 2002, liggen ten grondslag aan onderstaande conclusies van het Comité over de mededeling van de Commissie „i2010 — Een Europese informatiemaatschappij voor groei en werkgelegenheid”.

3.3 Het EESC is ingenomen met de Commissiemededeling over i2010. Hiermee wordt een belangrijke stap gezet om de toekomstige strategie voor de Europese informatiemaatschappij vorm te geven.

⁽⁵⁾ PB C 123 van 25.4.2001

⁽⁶⁾ idem (par. 3.1.4)

⁽⁷⁾ idem (par. 3.2)

⁽⁸⁾ idem (par. 3.2.2)

⁽⁹⁾ Zie bijv. de volgende EESC-adviezen: PB C123 van 25/4/2001, PB C139 van 11/5/2001, PB C 80 van 3/4/2002., PB C94 van 18/4/2002, PB C 116 van 20/4/2000, PB C61 van 14/3/2003, PB C 133 van 6/6/2003, PB C36 van 8/2/2002, PB C311 van 7/11/2001, PB C85 van 8/04/2003, PB C36 van 8/2/2002, PB C241 van 7/10/2002, PB C221 van 7/8/2001 en PB 133 van 6/6/2003.

3.4 Het EESC steunt het voornemen van de Commissie om eEurope na 2005 voort te zetten en uit te bouwen.

3.5 Europa heeft de afgelopen tien jaar de mogelijkheden van de moderne informatietechnologie, wat IT-toepassingen en instandhouding van een solide IT- en telecommunicatie-industrie betreft, veel beter weten te benutten. Dit werd mede mogelijk gemaakt door een aantal belangrijke beleidsinitiatieven van de Commissie, met name de eEurope-actieplannen. Er moet echter nog steeds het nodige worden gedaan voordat de hele samenleving de voordelen van de opkomende informatie- en kennismaatschappij volledig kan benutten en er de vruchten van kan plukken.

3.6 Het EESC deelt de opvatting van de Commissie dat het verschil in productiviteitsgroei tussen de VS en de EU deels te verklaren valt door de investeringen in ICT en onderzoek, en dat ook Europa een snellere productiviteitsontwikkeling en daarmee ook hogere groei, werkgelegenheid en welvaart kan bereiken indien het meer in ICT investeert.

3.7 De globalisering plaatst de EU voor nieuwe uitdagingen. China, India en Zuid-Amerika zijn snel groeiende economieën, waar de ICT-industrie zich in hoog tempo ontwikkelt. Om de wereldwijde concurrentie het hoofd te bieden moet de EU sterke strategieën uitwerken, zeker op ICT-gebied.

3.8 Hoe belangrijk ICT is voor het opvoeren van het Europese concurrentievermogen wordt duidelijk aangegeven in de Lissabonstrategie. Het EESC is ingenomen met i2010, dat de EU moet helpen haar Lissabondoelstelling om in 2010 „de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie te zijn, waarbij een duurzame economische groei leidt tot meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang” te realiseren.

3.8.1 Gezien de zo belangrijke rol van ICT in het Lissabonproces, benadrukt het EESC dat meer inspanningen, meer ondersteuning en een grotere druk op de lidstaten — vooral de lidstaten die achterblijven — nodig zijn om het tempo van de ontwikkelingen op te voeren, zodat aan de beslissende voorwaarden voor het realiseren van de Lissabondoelstelling voor 2010 voldaan kan worden.

3.9 ICT is een doorbraaktechnologie (*general purpose technology*). Een doorbraaktechnologie kan een transformatie van vrijwel de gehele samenleving op gang brengen doordat de technologie vaak ingebouwd in talloze toepassingen wordt verspreid. Een ander voorbeeld van een doorbraaktechnologie in de 20e eeuw is de verbrandingsmotor. Toen de auto was uitgevonden, was het niet de automobiellustrie die de aanzet gaf tot de langdurige periode van economische groei in het Westen in de 20e eeuw, maar de infrastructuur die werd aangelegd om de auto te kunnen gebruiken, variërend van wegen en nieuwe dienstensectoren tot fundamenteel andere leefpatronen en distributiesystemen.

3.9.1 Invoering van een nieuwe technologie levert op zich dus geen meerwaarde of winst op; dit gebeurt alleen wanneer werk en productieprocessen anders georganiseerd worden. Productiviteitswinsten ontstaan vaak pas lang nadat een innovatie geïntroduceerd is. Hetzelfde geldt voor ICT. Men moet begrijpen dat de doorbraak die ICT kan betekenen alleen in volle omvang gerealiseerd kan worden indien de technologie op grote schaal door alle belanghebbenden, waaronder bedrijven, werknemers, burgers en overheden op alle niveaus, gebruikt gaat worden. Het EESC beklemtoont dat ICT haar belofte alleen kan waarmaken indien de digitale kloof wordt overbrugd.

3.10 In haar mededeling legt de Commissie vooral nadruk op meer investeringen om de aanbodzijde te versterken. Het EESC had graag gezien dat de Commissie ook nader had bekeken onder welke voorwaarden dergelijke investeringen kunnen plaatsvinden. Innovatievermogen en verspreiding van de technologie spelen in dit verband ook een rol.

3.10.1 Wil een nieuwe technologie efficiency- en productiviteitswinst opleveren dan dient het werk dusdanig te worden georganiseerd dat de mogelijkheden van die nieuwe technologie beter benut worden. Dit vergt een andere bedrijfsvoering en de invoering van een open en innovatieve werkorganisatie via een sociale dialoog. Daardoor worden werknemers ook in staat gesteld meer taken te vervullen en hun werk meer inhoud te geven. De Commissie had hierop nader kunnen ingaan.

3.10.2 Willen we een kennismaatschappij en een kenniseconomie realiseren, dan moeten we overwegen ICT toe te passen in de industrie en diensten in de algemene context van veranderende productie- en arbeidsvoorwaarden. Uit onderzoek blijkt dat bedrijven waar ICT met succes wordt toegepast, altijd eerst een nieuwe vorm van werkorganisatie hebben ingevoerd, met een geringe hiërarchie, waar men vertrouwen heeft in de ervaring en de kennis van werknemers en deskundigheid en besluitvorming veelal hand in hand gaan.

3.10.3 In haar strategie maakt de Commissie zich sterk voor meer investeringen om de aanbodzijde te verbeteren. Het had zinvol kunnen zijn om eerst eens nader te bekijken aan welke randvoorwaarden en gebruikerseisen voldaan moet worden willen investeringen omgezet kunnen worden in succesvolle innovaties.

3.11 De Commissie had eveneens aandacht moeten schenken aan het vergaren van statistische gegevens over de informatiemaatschappij. De statistische instrumenten die tot op heden zijn gebruikt, zijn niet geschikt voor de nieuwe communicatietechnologie en relevante sectoren. Het beleid ter zake vergt internationaal vergelijkbare standaardgegevens over gebruik en ontwikkeling van diensten en technologie. Hoewel een en ander in de mededeling dus niet aan de orde komt, is het een goede zaak dat de Commissie er elders wel aandacht aan besteedt.

4.7.2 Naarmate informatienetwerken steeds meer geïntegreerd raken, wordt de maatschappij er in toenemende mate afhankelijk van dat het systeem 24 uur per dag en 7 dagen per week functioneert. Het functioneren van de fysieke infrastructuur is dan ook een kwestie die in verband met de veiligheid van informatie en netwerken centraal staat. Het is belangrijk dat er sprake is van netwerkredundantie in de systemen.

4.7.3 Het is voor ICT-gebruikers van essentieel belang dat de computercriminaliteit wordt aangepakt, waar mogelijk op internationaal geharmoniseerde wijze, en dat strikt wordt toegezien op naleving van de wetgeving, waarbij wordt aangetoond dat computercriminaliteit niet loont. Wel moet er bij initiatieven ter bestrijding van computercriminaliteit goed op worden gelet dat het bedrijfsleven niet opdraait voor de kosten ervan en fundamentele rechten, zoals het recht op privacy, niet worden geschonden. Dergelijke beoordelingen zijn belangrijk, met name in de huidige discussie over strengere eisen inzake gegevensopslag.⁽¹⁾

4.7.4 Beveiliging is een probleem dat in tal van mededelingen en aanbevelingen van de Commissie aan de orde is gekomen en tot oprichting van het Europees Agentschap voor netwerk- en informatiebeveiliging heeft geleid. Het EESC vindt dat door dit Agentschap een gemeenschappelijke omgeving tot stand gebracht moet worden waar overheid en bedrijfsleven kunnen samenwerken om hun informatiesystemen te beveiligen, rekening houdend met de steeds snellere technologische veranderingen en zonder onnodige administratieve of economische lasten op te werpen.

4.7.5 Een **groter besef** is van fundamenteel belang om de informatie- en netwerkbeveiliging aan te scherpen. Om dit besef te vergroten moeten de overheden op plaatselijk, nationaal en EU-niveau aansturen op een meer open en transparante samenwerking met bedrijven om zo cybercriminaliteit te bestrijden.

4.8 Ook in andere opzichten moet het vertrouwen in elektronische transacties worden vergroot. De huidige lappendeken van richtlijnen en nationale wetten over elektronische handel en privacy maakt het er niet gemakkelijker op te achterhalen wat wel en wat niet is toegestaan, vooral ook omdat de wetgeving nog onvoldoende wordt gehandhaafd en overtredingen nog onvoldoende worden bestraft.

4.8.1 Het EESC is ingenomen met het voorstel van de Commissie om de richtlijnen inzake elektronische handel en privacybescherming te evalueren. Vaak kunnen vereenvoudigingen worden doorgevoerd, waardoor de wetgeving er transparanter op wordt. Soms is verdere harmonisatie wenselijk, bijv. m.b.t. de manier waarop de lidstaten spamproblemen in elektronische communicatie aanpakken.

4.9 Dat het MKB de mogelijkheden die ICT biedt, niet ten volle benut, komt echter niet alleen door veiligheidsrisico's of ingewikkelde regelgeving. Een andere belangrijke oorzaak is dat

er onvoldoende gebruiksvriendelijke programma's voorhanden zijn. Het EESC meent dan ook dat ondersteuning van de ontwikkeling van ICT-producten en -diensten voor het MKB, bijv. via O&O-steun, standaardisatie en onderwijsprojecten, van doorslaggevend belang kan zijn bij het vergroten van het Europese concurrentievermogen.

4.10 O&O-beleid en innovatiebeleid zijn uitermate belangrijk voor de ICT-branche zelf en voor ICT-gebruikers. Het gaat er niet alleen om dat het budget voor O&O en innovatie wordt opgetrokken, ook moet ervoor worden gezorgd dat O&O-projecten de Europese burgers en bedrijven zoveel mogelijk resultaten en voordelen opleveren. Deelname van de belangrijkste partijen aan O&O-projecten is dan ook essentieel, met name partijen met een grote inbreng wat de uiteindelijke toepassing van de technologie betreft: bedrijfstacken, producenten en dienstverleners.

4.11 Het onafhankelijke panel dat iedere vijf jaar een evaluatie van informatiemaatschappijtechnologie binnen het zesde O&O-kaderprogramma uitvoert, constateerde in zijn onlangs verschenen verslag dat Europees onderzoek en ontwikkeling op het vlak van informatiemaatschappijtechnologie een cruciale bijdrage levert aan de inspanningen om de meest concurrerende kenniseconomie ter wereld te worden, maar ook dat Europa de investeringen moet opvoeren wil het daarbij een „kritische massa” bereiken. In het verslag wordt tevens gewezen op de noodzaak om de bureaucratie terug te dringen, omdat het onderzoek hierdoor verstikt dreigt te raken. Het EESC deelt deze visie.

4.12 Een van de hoofdpijlers van het ICT-beleid is dat ICT door de overheid op brede schaal wordt toegepast. Overheidsinstanties zijn vaak veeleisende en capabele gebruikers en kopers van ICT en vormen als zodanig een zeer belangrijk beleidsinstrument om de doelstellingen van het Actieplan i2010 te realiseren. Allerlei maatregelen komen daarvoor in aanmerking, van elektronisch aanbesteden, toepassing van ICT om de administratieve lasten van bedrijven te verlichten (e-government), e-gezondheidszorg en eLearning tot overheidsgeld voor O&O.

4.13 Het is belangrijk de gevolgen van de „digitale kloof” en van een grootschaligere toepassing van ICT in het oog te houden. Deze zullen zich op sociaal, cultureel en economisch vlak voordoen. Het volledige potentieel van de informatiemaatschappij kan alleen worden benut indien bedrijven, burgers en werknemers handiger worden op het gebied van IT. Dit is een kwestie van levenslang leren en ontwikkeling van vaardigheden.

4.14 Onder verwijzing naar zijn eerdere bijdragen aan dit onderwerp is het EESC van mening dat de totstandbrenging van een Europese informatiemaatschappij die geïntegreerd en efficiënt is, twee belangrijke zwakke punten kent: een heel segment van de Europese bevolking heeft een onvolledig beeld

⁽¹⁾ Zie PB C 68/16 van 21.3.2006. (rapporteur: Hernández Bataller)

van de rol, de waarde en de mogelijkheden die informatie en kennis tegenwoordig hebben in de verschillende productiesectoren; en men heeft zich geen consequente en intensieve inspanningen getroost om voor een samenleving te zorgen die gericht is op „het filteren van informatie en het controleren van de waarde van kennis”.⁽¹²⁾ In zo'n samenleving raken mensen niet meer in de war van de enorme hoeveelheid informatie die voortdurend van alle kanten op hen afkomt.

4.14.1 Deze zwakke punten zijn ontstaan doordat de Europese onderwijssystemen niet goed zijn afgestemd op het digitale tijdperk. Voor de verbetering van deze systemen moeten daarom in de i2010-strategie meer middelen worden vrijgemaakt.

4.14.2 Van een verdubbeling van het percentage werknemers dat computercursussen volgt zou een duidelijke impuls uitgaan. Dergelijke cursussen moeten evenzeer op hoogopgeleide als op laagopgeleide werknemers zijn gericht. Zowel werkgevers als werknemers spelen in dit verband een belangrijke rol.

4.14.3 Ook de verschillende overheidsniveaus komt een belangrijke rol toe bij het stimuleren en integreren van levenslang leren. Dit komt ook duidelijk overeen met de overkoepelende beleidsdoelstellingen van de EU in het Lissabonproces, die ook duurzame ontwikkeling omvatten. Daarnaast moeten ook werklozen door de overheid ondersteunde IT-cursussen worden aangeboden, om hen weer aan de slag te helpen.

4.14.4 Het EESC verwijst in dit verband naar het standpunt dat het in een eerder advies⁽¹³⁾ heeft ingenomen en wijst er met klem op dat er een gunstiger klimaat moet worden gecreëerd om eLearning op alle onderwijs- en opleidingsniveaus in te voeren.

4.15 Sociaal benadeelde groepen toegang bieden is echter niet alleen een kwestie van opleidingsinitiatieven. Veel bevol-

kingsgroepen kunnen door economische of geografische oorzaken of vanwege specifieke behoeften (bijv. visueel gehandicaptten of ouderen) geen gebruik van moderne communicatiemiddelen maken. Alleen als deze hindernissen overwonnen worden, kan een informatiemaatschappij tot stand gebracht worden waarin mensen gelijke kansen hebben.

4.15.1 Verder moet er een inclusieve Europese informatiemaatschappij komen die het alle burgers gemakkelijker maakt om hun participatierechten uit te oefenen en de diversiteit van talen en culturen ten goede komt. Om dit te bereiken moet de informatie- en innovatiestroom democratisch worden en dient iedereen onbelemmerd toegang tot informatie te hebben. Gezien de voortschrijdende digitalisering van informatie en de technische ontwikkelingen wat toezicht op en restricties aan de informatiestroom betreft, zijn er wettelijke garanties nodig om ervoor te zorgen dat openbare informatie voor iedereen toegankelijk blijft en dat bij informatie waarop copyright rust het openbaar belang niet uit het oog wordt verloren. Regels ter bescherming van de intellectuele eigendom — zoals patenten, copyrights, software en databases — kunnen een zware wissel trekken op het innoverend vermogen. Deze regels moeten op zo'n manier met het individuele recht op kennis en cultuur in balans worden gebracht, dat voor innovatie- en investeringsdoeleinden een tijdelijke bescherming mogelijk is terwijl informatie en kennis verder, in de geest van de Lissabonstrategie, zo onbelemmerd mogelijk toegankelijk blijven.

4.16 De zogenoemde digitale kloof kan alleen gedicht worden als informatie in technisch en legaal opzicht toegankelijk is, als iedereen tegen betaalbare tarieven van breedband gebruik kan maken en met een computer om kan gaan, en als programma's gebruiksvriendelijk zijn. Alleen zo kunnen we de kansen die de informatiemaatschappij biedt wat groei, werkgelegenheid én persoonlijke ontwikkeling betreft benutten.

Brussel, 16 maart 2006.

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

⁽¹²⁾ Met andere woorden: door middel van het onderwijs moeten individuen leren om informatie te filteren en de waarde ervan na te gaan, PB C 157 van 25/5/1998 (paragraaf 2.3.8).

⁽¹³⁾ EESC-advies over de Europese dimensie van onderwijs, PB C 139 van 11/05/2001 (rapporteur: Koryfidis), par. 4.5: „Met het 'e-learning'-initiatief heeft Europa de sleutel in handen om de Europese burgers het digitale tijdperk binnen te leiden, en kan het, meer in het bijzonder, aanzetten tot het gebruik van het Internet, netwerkvorming tussen onderwijsinstellingen en de ontwikkeling van virtuele mobiliteit. Obstakels die het welslagen van dit initiatief in de weg zouden kunnen staan, moeten dan ook zo snel mogelijk uit de weg worden geruimd. We denken daarbij op de eerste plaats aan de prijs en de kwaliteit van de desbetreffende elektronische apparatuur, de kosten van de aansluiting van de telecommunicatie-uitrusting, de digitale inhoud en de taalsituatie op het Internet”.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het thema „Huiselijk geweld tegen vrouwen”

(2006/C 110/15)

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 14 juli 2005 besloten, overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde, een advies op te stellen over „Huiselijk geweld tegen vrouwen”.

De afdeling Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies goedgekeurd op 22 februari 2006. Rapporteur was mevrouw HEINISCH.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 15 en 16 maart 2006 gehouden 425e zitting (vergadering van 16 maart) onderstaand advies met 99 stemmen vóór, bij 2 onthoudingen, goedgekeurd.

1. Samenvatting en aanbevelingen

1.1 Huiselijk geweld van mannen tegen vrouwen, zowel fysiek als moreel, is een van de ergste schendingen van de mensenrechten, met name het recht op leven en fysieke en psychische integriteit. Daar dit geweld te wijten is aan het machtsonevenwicht tussen de geslachten waardoor onze samenlevingen nog steeds worden gekenmerkt, gaat het hierbij om een fenomeen dat vrouwen in alle lagen van de maatschappij treft. De ontwikkeling van een democratische samenleving wordt hierdoor belemmerd. Een van de belangrijkste taken van het op eerbiediging van de mensenrechten gebaseerde Europese beleid is dan ook dergelijke gewelddaden te verhinderen en te zorgen voor doeltreffende opvoedings-, preventie-, strafvervolgings- en ondersteuningsprocedures.

1.2 Veiligheid en gelijke behandeling van vrouwen, die integrerend deel uitmaken van de fundamentele mensenrechten, moeten tot de basisprincipes en minimumeisen van alle landen behoren die lid van de Europese Unie zijn of willen worden. Daarom verzoekt het EESC het voorzitterschap van de Raad uitdrukkelijk zich te bekommeren om de problematiek van huiselijk geweld tegen vrouwen.

Deze oproep is gericht aan het voorzitterschap van de Raad en de Commissie.

1.3 In eerste instantie zijn evenwel de lidstaten verantwoordelijk voor de bestrijding van huiselijk geweld tegen vrouwen. Daar de desbetreffende reacties op nationaal niveau echter zeer uiteenlopend zijn, dringt het EESC aan op een **gemeenschappelijke strategie**.

— Gelet op het feit dat huiselijk geweld tegen vrouwen de ongelijke behandeling van mannen en vrouwen enerzijds weerspiegelt maar anderzijds ook genereert, spoort het EESC de Commissie aan om op basis van de bestaande Verdragsbepalingen een alomvattende strategie uit te werken om het probleem aan te pakken.

— Om die strategie te onderbouwen is een eerste pan-Europees onderzoek naar het voorkomen van huiselijk geweld

tegen vrouwen noodzakelijk; daarbij moet ook worden gekeken naar de individuele en maatschappelijke gevolgen en de financiële kosten van dit geweld.

— Omdat huiselijk geweld hoofdzakelijk een probleem is dat samenhangt met de gelijke behandeling van mannen en vrouwen („gender equality”), wordt voorgesteld bij de Europese Commissie het directoraat-generaal Werkgelegenheid, sociale zaken en gelijke kansen, dat ook hiervoor bevoegd is, met de ontwikkeling van deze gemeenschappelijke strategie te belasten.

Deze oproep is gericht aan de Commissie, directoraat-generaal Werkgelegenheid, sociale zaken en gelijke kansen.

1.4 Huiselijk geweld tegen vrouwen kan alleen op het daarvoor geschikte nationale niveau doeltreffend worden bestreden. In het licht van de nog uit te stippelen gemeenschappelijke strategie moet elke lidstaat daarom een **nationaal actieplan** ontwikkelen voor de bestrijding van huiselijk geweld tegen vrouwen met daarin concrete maatregelen en termijnen voor de implementatie van deze strategie. Daarbij moet een tijdschema worden opgesteld, moeten de beschikbare middelen worden aangegeven en moet bijzondere aandacht worden geschonken aan de volgende punten:

— wettelijke regelingen, met name op politieel en juridisch gebied;

— statistieken over huiselijk geweld;

— maatregelen voor hulp aan en ondersteuning van werkelijke en potentiële slachtoffers van dit geweld, met name op het gebied van „empowerment”. Daarbij moet ook worden gedacht aan maatregelen die gericht zijn op de arbeidsmarkt en de concrete werkplek;

— er moet bijzondere aandacht gaan naar slachtoffers van huiselijk geweld uit specifieke groepen als migrantenvrouwen, oudere of zeer jonge vrouwen;

— bijzonder belangrijk zijn ook zowel preventieve als repressieve op de dader gerichte initiatieven;

- alle maatregelen en concepten moeten worden ontwikkeld en uitgevoerd via netwerken die de verschillende instellingen en actiegebieden overkoepelen;
- zonder de nationale staten van hun desbetreffende verantwoordelijkheid te ontslaan, moet zowel financiële als organisatorische ondersteuning worden verleend aan ngo's, aangezien die een belangrijke rol spelen bij de preventie van huiselijk geweld tegen vrouwen, de organisatie van informatiecampagnes en opleidingen, de bijstand aan en ondersteuning van slachtoffers en de dadergerichte initiatieven;
- er moet worden gezorgd voor opleiding van personeel dat op juridisch, politieel, educatief, psychologisch, medisch of sociaal gebied werkzaam is en tot taak heeft huiselijk geweld vroegtijdig op te sporen en de betrokkenen doeltreffend te helpen;
- er moeten nationale rapporteurs worden aangewezen om informatie en statistische gegevens over huiselijk geweld tegen vrouwen te verzamelen, uit te wisselen en te verwerken, alsmede om de uitwisseling van goede praktijken tussen lidstaten, toetredingslanden en kandidaat-lidstaten te bevorderen;
- de nationale actieplannen en de daarin opgenomen maatregelen en concepten moeten via bewustmakingscampagnes bekend worden gemaakt.

1.5 Het is volgens het EESC absoluut noodzakelijk de tenuitvoerlegging van de voorgenomen maatregelen in de praktijk te controleren („monitoring”); er moet in het bijzonder aandacht worden besteed aan de bereidheid van slachtoffers en getuigen om aangifte te doen van huiselijk geweld, als blijkt van vertrouwen in politie en justitie in het algemeen en in de maatschappelijke instellingen.

Deze oproep is gericht tot de lidstaten.

1.6 Om de omvang van het fenomeen te begrijpen, de aandacht van het publiek voor deze problematiek te winnen en doeltreffende oplossingen op institutioneel niveau te kunnen uitwerken, moeten op nationaal niveau informatie en statistische gegevens worden verzameld — ook al kunnen statistieken nooit de volledige omvang van een probleem als huiselijk geweld weergeven.

1.7 Volgens het EESC moeten dringend betrouwbare en vergelijkbare statistieken over huiselijk geweld tegen vrouwen in alle lidstaten, toetredingslanden en kandidaat-lidstaten worden opgesteld. Er moet onmiddellijk worden begonnen met de uitwerking van de nodige grondslagen en regelingen in dit verband.

Deze oproep is gericht aan de Commissie, Eurostat, het nieuwe Europese Genderinstituut en de lidstaten.

1.8 Nieuwe oplossingen voor zowel preventieve als repressieve bestrijding van huiselijk geweld tegen vrouwen, alsmede projecten en maatregelen inzake uitwisseling van goede praktijken tussen lidstaten en op Europees niveau zijn volgens het EESC absoluut noodzakelijk. Naar zijn mening zou een beroep moeten worden gedaan op de nationale media om systematisch boodschappen te verspreiden die slachtoffers van hun schuldgevoel bevrijden en hen aldus kunnen helpen om de feiten waarvan zij het slachtoffer zijn, aan te klagen, hetgeen een eerste stap naar hun „empowerment” is. De lidstaten zouden de media moeten inschakelen om de slachtoffers te informeren over hun rechten, de te volgen procedures en de voor hen nuttige hulpstructuren.

Deze oproep is gericht aan de lidstaten en aan EUCPN (het Europees Netwerk Criminaliteitspreventie).

2. Motivering

2.1 *Omvang, oorzaken en gevolgen van geweld van mannen tegen vrouwen*

2.1.1 „Geweld van mannen tegen vrouwen” is niet langer een louter private aangelegenheid van de individueel betrokken vrouwen, maar heeft zich de laatste vier decennia ontwikkeld van een taboe onderwerp tot een openbaar en strafrechtelijk fel besproken sociaal probleem. Een beslissende rol in deze nieuwe benadering heeft de vrouwen- en feministische beweging gespeeld, die nadrukkelijk en voortdurend de aandacht heeft gevestigd (en nog vestigt) op het veelvuldig voorkomen van huiselijk geweld van mannen tegen vrouwen en op de ontoereikende reacties van de officiële instanties en instellingen daarop.

2.1.2 Huiselijk geweld tegen vrouwen is geen individueel maar een maatschappelijk probleem en hangt samen met de structurele benadeling en discriminatie van vrouwen in een samenleving die nog steeds door mannen wordt gedomineerd. Het fenomeen komt, zij het in verschillende mate, in alle landen en bij alle sociale klassen voor. Het is van invloed op de toegang of de terugkeer van vrouwen tot de arbeidsmarkt en/of hun vermogen om hun verantwoordelijkheden op de werkplek ten volle op zich te nemen.

2.1.3 Uit het in 2002 door de Wereldgezondheidsorganisatie gepubliceerde rapport over „Geweld en gezondheid”, waarin een analyse is gemaakt van 48 studies over het voorkomen van geweld tegen vrouwen, blijkt dat (afhankelijk van het land en de aard van het onderzoek) 10 tot 69 % van alle vrouwen in hun leven met fysiek geweld van hun man/partner te maken krijgt ⁽¹⁾. In de door het Duitse ministerie van Gezin, Ouderen, Vrouwen en Jeugd 2004 gepubliceerde studie over de levensomstandigheden, veiligheid en gezondheid van vrouwen in Duitsland worden de cijfers voor lichamelijk geweld tegen vrouwen na analyse van verschillende Europese studies op 7 à 45 % geraamd ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Wereldgezondheidsorganisatie (2002): Mondiaal rapport over geweld en gezondheid (www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/en/summary_ge.pdf).

⁽²⁾ Duits ministerie van Gezin, Ouderen, Vrouwen en Jeugd (2004): „Levensomstandigheden, veiligheid en gezondheid van vrouwen in Duitsland”- een representatieve studie van geweld tegen vrouwen in Duitsland (www.bmfsfj.de).

2.1.4 Bij de evaluatie van een en ander moet voor ogen worden gehouden dat deze statistische gegevens enerzijds niet volledig zijn en anderzijds nauwelijks of helemaal niet met elkaar vergelijkbaar zijn. Zij zijn namelijk gebaseerd op verschillende definities van „geweld tegen vrouwen”, de onderzoeksmethoden en omvang van de steekproeven lopen uiteen, en *last but not least* zijn vrouwen ook niet altijd in dezelfde mate bereid informatie te geven over door hun partner toegebracht geweld. Na interpretatie van de beschikbare gegevens mag evenwel als feit worden aangenomen dat mannen in alle landen van de wereld en ook in de EU-lidstaten vrouwen geweld aandoen en mag worden uitgegaan van een grotere verspreiding van dit fenomeen dan in eerste instantie uit de statistische gegevens blijkt.

2.1.5 Het is inmiddels duidelijk dat de aard en de omvang van dit geweld van mannen tegen vrouwen afhangt van het al dan niet bestaan van patriarchale machtsstructuren en — niet in het minst — van daardoor bepaalde rolpatronen in de samenleving. Geweld van mannen tegen vrouwen is een fenomeen, dat rechtstreeks zijn oorsprong vindt in de maatschappelijke structuren en met name de ongelijke behandeling van mannen en vrouwen. Het ontbreken van gelijkheid tussen mannen en vrouwen heeft ook tot gevolg dat dit soort geweld niet afdoende onderzocht, verhinderd en strafrechtelijk vervolgd wordt. Maatschappelijke processen ter bevordering van gelijkheid en gelijke behandeling van mannen en vrouwen en ter erkenning van gelijke rechten en vrijheden voor vrouwen dragen dan ook wezenlijk bij tot een vermindering van dit geweld. Sociale positie, opleiding en beroepsmogelijkheden, economisch/financiële (on)afhankelijkheid van de partner en deelname in het algemeen aan het sociale leven zijn factoren die voor vrouwen van doorslaggevend belang zijn om een leven te leiden dat ze zelf kunnen bepalen, met minder risico op huiselijk geweld.

2.1.6 Het staat voorts vast dat geweld tegen vrouwen een aanzienlijke impact heeft op psychisch, psychosociaal en gezondheidsgebied, hetgeen ook gevolgen heeft voor de volksgezondheid en de arbeidsmarkt.

2.2 Huiselijk geweld tegen vrouwen en de Europese Unie

2.2.1 Een mijlpaal op weg naar een andere benadering van geweld tegen vrouwen was de vierde Wereldvrouwenconferentie van de Verenigde Naties in 1995 te Beijing (China), waaraan ook alle EU-lidstaten hebben deelgenomen. Hun vertegenwoordigers hebben, samen met alle andere conferentiedeelnemers, de Verklaring van Beijing en het actieprogramma (Platform for Action) onderschreven en daarbij o.m. ook besloten maatregelen te nemen om geweld tegen vrouwen te voorkomen en uit de wereld te helpen ⁽³⁾.

⁽³⁾ The United Nations: Fourth World Conference on Women: Beijing Declaration and Platform for Action (www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/index.html).

2.2.2 Het is weliswaar een zaak van de lidstaten om deze maatregelen ten uitvoer te leggen maar ook op Europees niveau werd een en ander ondernomen om de lidstaten in hun taak te ondersteunen. Centraal aandachtspunt was daarbij — naast de vrouwenhandel — huiselijk geweld tegen vrouwen (zie ook het door de „European Women's Lobby” 2004 gepubliceerde rapport „Beijing+10 1995-2005”) ⁽⁴⁾.

2.2.3 Een van de recentste acties op Europees niveau is de omzetting van een besluit van de Raad van Europa naar aanleiding van de Top van Warschau op 16 en 17 mei 2005. In dit besluit werd gezegd dat de Raad van Europa maatregelen zou nemen ter bestrijding van geweld tegen vrouwen. Daarbij horen ook passende maatregelen ter bestrijding van huiselijk geweld. De Raad van Europa zal met het oog daarop een werkgroep instellen die de vooruitgang op dit gebied in de afzonderlijke lidstaten zal evalueren en de ontwikkelingen terzake in heel Europa in kaart zal brengen. Doel is de uitwerking van voorstellen voor eventuele maatregelen ⁽⁵⁾.

2.2.4 Voorts werd aan het Europees Parlement een „Verslag over de huidige situatie ten aanzien van de bestrijding van geweld tegen vrouwen en mogelijke toekomstige actie” voorgelegd, dat door de EP-commissie Rechten van de vrouw en gendergelijkheid is opgesteld ⁽⁶⁾.

2.3 Analyse en voorstellen van het EESC

2.3.1 Zonder twijfel is er de laatste jaren op EU-niveau een en ander gebeurd m.b.t. de problematiek van huiselijk geweld tegen vrouwen. Alle lidstaten erkennen dat dit een probleem is en overal wordt werk gemaakt van programma's en maatregelen om het publiek bewust te maken van dit geweld en om het te voorkomen en te beteugelen. Ook de toetredingslanden erkennen de lacunes van hun beleid op dit gebied en streven naar verbeteringen terzake ⁽⁷⁾.

2.3.2 In ieder geval zijn de desbetreffende gegevens zeer fragmentarisch en nauwelijks onderling te vergelijken. Er ontbreken gemeenschappelijke definities, die juist nodig zijn om de omvang van dit geweld statistisch te kunnen vastleggen; voorts is ook niet bekend wat de maatregelen die in de afzonderlijke lidstaten met het oog op preventie, bestrijding en repressie van huiselijk geweld tegen vrouwen zijn genomen, precies inhouden — laat staan dat hun doeltreffendheid zou kunnen worden beoordeeld.

⁽⁴⁾ European Women's Lobby: Beijing+10. 1995-2005: Review of the Implementation of the Beijing Platform for Action by the European Union. November 2004 (www.womenlobby.org).

⁽⁵⁾ CM-SUIVI3(2005)7; www.coe.int/t/dcr/summit/20050517_plan_action_en.asp. De werkgroep zal in 2006 worden ingesteld.

⁽⁶⁾ Verslag over de huidige situatie ten aanzien van de bestrijding van geweld tegen vrouwen en mogelijke toekomstige actie (2004/2220(INI)) van de EP-commissie Rechten van de vrouw en gendergelijkheid van 9.12.2005 (A6-0404/2005).

⁽⁷⁾ Zie daarvoor het verslag over vrouwen in Zuidoost-Europa (2003/2128(INI)) van de EP-commissie Rechten van de vrouw en gendergelijkheid van 24.5.2004 (A5-0182/2004).

2.3.3 In onderhavig advies wordt huiselijk geweld tegen vrouwen als volgt gedefinieerd: onder huiselijk geweld wordt verstaan **partnergeweld**, psychisch of fysiek (met inbegrip van seksueel) geweld binnen de leefgemeenschap van gehuwde of niet-gehuwde partners, ook wanneer dit na een scheiding plaats heeft maar nog steeds direct verband houdt met de vroegere leefgemeenschap. Het gaat bij dit geweld om een op controle en dominantie gericht proces waarbij het recht op vrijheid, alsook de lichamelijke, geestelijke en seksuele integriteit van de partner worden geschonden. In dit verband kan vooral psychisch geweld (psychische wreedheid) aanzienlijke gevolgen hebben en het vermogen van de betrokken vrouw aantasten om zich tegen dit geweld te verzetten of om aan de relatie een eind te maken. In de meeste gevallen van huiselijk geweld blijken mannen de daders en vrouwen de slachtoffers te zijn.

2.3.4 Het geweld treft niet alleen het slachtoffer maar ook de andere gezinsleden, met name de **kinderen**. Kinderen die getuigen zijn van huiselijk geweld, zijn steeds ook slachtoffer van psychisch geweld. Vaker dan andere kinderen hebben zij ook onder lichamelijke geweld te lijden. Niettemin staat huiselijk geweld niet gelijk met direct geweld tegen kinderen.

2.3.5 Geweld tegen kinderen, ook en vooral in de eigen huiselijke omgeving, is een dermate belangrijk thema dat het afzonderlijk en niet in samenhang met huiselijk geweld tegen vrouwen moet worden behandeld.

2.3.6 Tegen deze achtergrond zijn vooral de volgende aanbevelingen besproken:

2.3.7 Onderzoek naar wettelijke grondslagen voor het optreden tegen en vervolgen van huiselijk geweld tegen vrouwen en tenuitvoerlegging in de lidstaten

2.3.7.1 Uit de tot dusver opgedane ervaring blijkt dat het voorhanden zijn van wettelijke regelingen van doorslaggevend belang is voor de bewustwording m.b.t. het bestaan van dit geweld, alsmede voor de preventie en bestrijding ervan via passende maatregelen. De ontwikkelingen in Oostenrijk sinds de uitvaardiging van de wet ter bestrijding van geweld in het gezin op 1 mei 1997 zijn een goede illustratie hiervan. Vergelijkbare maatregelen zijn inmiddels ook door tal van andere Europese landen getroffen⁽⁸⁾.

2.3.7.2 Met het oog op een debat binnen de Europese Gemeenschap is het van belang dat over precieze en actuele informatie wordt beschikt over de verschillende bestaande wettelijke regelingen, met name wat het optreden van politie, de bevoegdheid van het gerecht en vooral ook de inschakeling

⁽⁸⁾ Albin Dearing/Max Haller: Das Österreichische Gewaltschutzgesetz. Wenen 2000; Maria Ullmann: Der polizeiliche Umgang mit häuslicher Gewalt in Österreich. In: Detlef Schröder/Peter Petzolt (ed.): Gewalt im sozialen Nahraum I. Eine erste Zwischenbilanz nach Einführung des Gewaltschutzgesetzes. Frankfurt 2004, blz. 7-23.

van en netwerkvorming met andere actoren als hulpverenigingen en adviesorganen (ngo's) betreft.

2.3.7.3 Even belangrijk is voorts ook de beschikbaarheid van betrouwbare gegevens over de omzetting van wettelijke regelingen in de praktijk. Uit informatie van de lidstaten blijkt immers dat het bestaan van wettelijke regelingen alleen niet volstaat om huiselijk geweld tegen vrouwen doeltreffend te verhinderen en te bestrijden.

2.3.8 Ontwikkeling en onderzoek van statistische gegevens over huiselijk geweld tegen vrouwen

2.3.8.1 De huidige stand van de statistische informatie is uiterst onbevredigend: er zijn tot nu toe geen betrouwbare en sprekende gegevens over huiselijk geweld tegen vrouwen voorhanden, die op EU-niveau onderling afgestemd en dus vergelijkbaar zijn. De onder het Deense voorzitterschap ontwikkelde „indicatoren” zijn, voor zover bekend, nog steeds niet omgezet.

2.3.8.2 Misdaadgegevens over geweld tegen vrouwen in de afzonderlijke lidstaten kunnen, zodra zij beschikbaar zijn, het best door **Eurostat** worden gebundeld. Volgens het DG Justitie, vrijheid en veiligheid wordt thans bij Eurostat gewerkt aan een instrument voor onderzoek van vergelijkbare misdaadstatistieken. **Eurostat** heeft zich tot nog toe met deze problematiek even weinig bezig gehouden als Interpol. Met het oog op een verbetering van deze situatie waren de inspanningen die in het kader van het DAPHNE-programma zijn geleverd, bijzonder nuttig en moeten zij dan ook absoluut worden voortgezet.

2.3.8.3 Ook al moet verder worden gestreefd naar het opstellen van vergelijkbare statistieken over huiselijk geweld, op nationaal niveau kunnen waarschijnlijk gemakkelijker eerst op vergelijkbare criteria gebaseerde **enquêtes** („victim surveys”) worden ingesteld. In het door het DAPHNE-programma ondersteunde EIDIV-project („European Indicators Database on Intimate Partner Violence”) worden voorstellen voor een geharmoniseerde Europese enquête geformuleerd, die relatief gemakkelijk en snel kunnen worden gerealiseerd. In deze context kan ook worden gedacht aan de inschakeling van **organen** (ngo's) die kunnen **intervenieren**.

2.3.8.4 Ook in het kader van de **Eurobarometer**-rondvragen kunnen representatieve enquêtes worden georganiseerd. Zo werd in het kader van de reeds vermelde Europese campagne tegen geweld in huwelijk en partnerrelaties een Eurobarometer-rondvraag over de houding van Europese mannen en vrouwen tegenover huiselijk geweld gehouden. In 2006 zou een nieuwe enquête zijn gepland.

2.3.9 Beklemtoning van het belang van preventie van huiselijk geweld tegen vrouwen

2.3.9.1 De preventie van huiselijk geweld tegen vrouwen is van bijzonder belang. Hoe belangrijk het ook is dit geweld kenbaar te maken, het zwijgen te verbreken, dit geweld als een strafbaar feit te vervolgen, de slachtoffers te helpen, ze te beschermen en te ondersteunen, van groter belang nog zijn maatregelen om het nooit zover te laten komen.

2.3.9.2 In de context van een maatschappelijke en universele preventie moet eerst en vooral duidelijk worden gemaakt dat in een moderne democratische samenleving geweld van mannen tegen vrouwen niet tolereerbaar is. Van jongs af aan moeten kinderen — zowel jongens als meisjes — leren dat mannen en vrouwen gelijkwaardig zijn, dezelfde rechten en plichten hebben en dezelfde mogelijkheden moeten krijgen. De opvoeding tot deze gelijke behandeling moet tijdens de hele schooltijd en ook daarna worden voortgezet.

2.3.9.3 Huiselijk geweld heeft een aanzienlijke impact op kinderen die dit geweld zien en in een gewelddadige omgeving moeten opgroeien. Kinderen moeten daarom vroegtijdig en blijvend worden ondersteund om deze vicieuze geweldcirkel te doorbreken en geweldloze oplossingen te zoeken.

2.3.9.4 Via passende sociale, economische en juridische maatregelen moet er a priori voor worden gezorgd dat er geen situaties ontstaan die gemakkelijk huiselijk geweld kunnen uitlokken. Hierbij zij vooral gedacht aan slechte materiële omstandigheden, financiële en economische afhankelijkheid van de partner, enge behuizing, en met name alcohol- en drugsmisbruik. Slechte sociale verhoudingen kunnen het risico van geweld voor vrouwen verhogen, ook al kan huiselijk geweld in alle lagen van de bevolking voorkomen.

2.3.10 Bevordering van hulpverleningsprojecten en samenwerkingsverbanden: optimalisering van de hulp, werkstraffen en „empowerment”

2.3.10.1 In de regel krijgen vrouwen die het slachtoffer zijn van huiselijk geweld, weinig steun van hun sociale omgeving. Ook terzake bevoegde instellingen zijn vaak blind voor deze problematiek of staan er machteloos tegenover, omdat huiselijk geweld wordt beschouwd als een privéaangelegenheid. De activiteiten van vrouwenhuizen zijn daarentegen wel deugdelijk gebleken. Hun hulpverlenings- en ondersteuningscapaciteit moet worden behouden en verder worden ontwikkeld. Voorts is het zaak de samenwerking van gouvernementele en niet-gouvernementele organisaties en instellingen verder te verbeteren, met name via geïnstitutionaliseerde samenwerkingsverbanden („hulpverleningsprojecten”).

2.3.10.2 Via hulpverleningsprojecten en samenwerkingsverbanden kunnen betrokkenen een ander gezichtspunt krijgen: mannen worden bij de discussie en de projecten i.v.m. geweld in partnerrelaties betrokken, als medeverantwoordelijke aangesproken en niet meer alleen als een deel van het probleem maar

ook als een deel van de oplossing beschouwd. Vrouwen die het slachtoffer zijn van huiselijk geweld, worden niet in hun slachtofferrol gevangen gehouden maar worden ondersteund („empowerment”). Een dergelijke taak is vooral voor niet-gouvernementele organisaties weggelegd.

2.3.10.3 Zonder het probleem daarmee uitputtend te hebben behandeld, worden nog de volgende vijf punten vermeld:

2.3.11 Meer aandacht voor de situatie van migrantenvrouwen

2.3.11.1 Uit de beschikbare gegevens blijkt dat er onder de migrantenvrouwen groepen zijn die meer onder huiselijk geweld te lijden hebben dan vergelijkbare groepen van de autochtone bevolking en ook minder steun krijgen van overheid en ngo's. Hiervoor is meer dan één reden aan te wijzen: een zeker aanhoudend isolement van migrantenvrouwen, meer problemen bij de toegang tot maatschappelijke instanties, de taalbarrières, de socioculturele verschillen en de gebrekkige kennis van de hulpverleningsstructuren. Onder de migrantenvrouwen zijn er vrouwen die illegaal in de Unie verblijven en zich in een bijzonder problematische toestand bevinden. Hun verblijfsstatus en onwetendheid wat hun rechten betreft, maken dat ingeval zij het slachtoffer worden van huiselijk geweld, zij geen hulp durven in te roepen — hoewel zij daarop natuurlijk evenveel aanspraak kunnen maken als autochtone vrouwen of migrantenvrouwen die legaal in het land zijn.

2.3.12 Grotere betrokkenheid van alle beroeps categorieën die op juridisch, politieel, educatief, psychologisch, medisch en sociaal gebied werkzaam zijn

2.3.12.1 Het beleid van de lidstaten op dit vlak moet erop gericht zijn om de beroeps categorieën die op juridisch, politieel, educatief, psychologisch, medisch en sociaal gebied werkzaam zijn, in staat te stellen geweld vroegtijdig op te sporen. Als deze categorieën onvoldoende kennis hebben van de symptomen, de verschijningsvormen, het cyclisch voorkomen en de escalatietrappen van geweld, heeft dit tot gevolg dat geweld wordt doodgezwegen, dat de processen niet worden herkend en dat geen passende maatregelen worden genomen, met alle gevolgen van dien.

2.3.13 Toezicht op toegangs- en contactverbod

2.3.13.1 In het kader van de wetgeving ter bestrijding van geweld in het gezin kan vaak ook een verbod op toegang en contact worden uitgevaardigd. De aldus beoogde bescherming van het slachtoffer tegen haar gewelddadige partner kan echter worden ondermijnd door het bezoekrecht dat (gescheiden) mannen t.o.v. hun kinderen hebben. Hoe dergelijke situaties moeten worden aangepakt, is ondertussen in enkele lidstaten reeds via wetgeving geregeld.

2.3.13.2 Nog steeds moeten tal van vrouwen die het slachtoffer zijn geworden van huiselijk geweld, in opvangcentra toevlucht zoeken. Ondanks alle inspanningen die opvangcentra leveren, kan een verblijf in deze centra een negatieve impact hebben op het geestelijk welzijn van de slachtoffers en met name dat van hun kinderen. De wettelijke voorwaarden moeten dan ook worden geschapen om te verzekeren dat daders in principe uit de gemeenschappelijke woning kunnen worden gezet en alleen de slachtoffers over de woning kunnen beschikken.

2.3.14 Grotere aandacht voor de situatie van oudere vrouwen die het slachtoffer zijn van huiselijk geweld

2.3.14.1 Uit de gegevens van vrouwenadviescentra blijkt dat het vooral voor oudere vrouwen moeilijk is in geval van geweldpleging hulp te vragen en te krijgen. Seksegebonden rolpatronen kunnen nog diep ingeworteld zijn. In het kader van het openbaar debat over huiselijk geweld moet meer aandacht gaan naar de doelgroep van oudere vrouwen, teneinde

niet alleen hulp voor hen mogelijk te maken maar ook duidelijk te maken dat zij recht hebben op die hulp.

2.3.15 Sociale participatie van slachtoffers van huiselijk geweld aan het maatschappelijk leven in het algemeen en de arbeidsmarkt in het bijzonder.

2.3.15.1 Huiselijk geweld is een hinderpaal voor de deelname van vrouwen aan de samenleving in het algemeen en de arbeidsmarkt in het bijzonder — met alle gevolgen vandien wat betreft marginalisering, armoede, financiële en materiële afhankelijkheid. De fysieke en psychische gevolgen van geweld laten zich niet alleen gevoelen bij de moeilijkheden om toegang te krijgen tot de arbeidsmarkt, maar ook op de werkplek zelf (werkverzuim, psychische belasting of verandering van woonplaats). Daarom moeten de instellingen van de arbeidsmarkt dit probleem op een integrale manier aanpakken, bijvoorbeeld d.m.v. overeenkomsten tussen werkgevers en vakverenigingen ter bescherming en ondersteuning van vrouwelijke werknemers die het slachtoffer zijn van huiselijk geweld, naar het voorbeeld van landen zoals Zweden.

Brussel, 16 maart 2006.

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