

# Publicatieblad

## van de Europese Unie

C 168

Uitgave  
in de Nederlandse taal

### Mededelingen en bekendmakingen

50e jaargang

20 juli 2007

<u>Nummer</u>	Inhoud	Bladzijde
	III <i>Vorbereidende handelingen</i>	
	<b>Europees Economisch en Sociaal Comité</b>	
	<b>435e plenaire zitting op 25 en 26 april 2007</b>	
2007/C 168/01	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Waarde- en aanbodketens in Europa en wereldwijd” .....	1
2007/C 168/02	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Europese metropolitane gebieden: sociaal-economische gevolgen voor de toekomst van Europa” .....	10
2007/C 168/03	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Territoriale agenda” .....	16
2007/C 168/04	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Verslag over het mededingingsbeleid 2005” SEC(2006) 761 <i>final</i> .....	22
2007/C 168/05	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor de bescherming van de bodem en tot wijziging van Richtlijn 2004/35/EG” COM(2006) 232 <i>final</i> — 2006/0086 (COD) .....	29
2007/C 168/06	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het: <ul style="list-style-type: none"> <li>— Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een uniforme toelatingsprocedure voor levensmiddelenadditieven, voedingsenzymen en levensmiddelenaroma's</li> <li>— Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake voedingsenzymen en tot wijziging van Richtlijn 83/417/EEG van de Raad, Verordening (EG) nr. 1493/1999 van de Raad, Richtlijn 2000/13/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2001/112/EG van de Raad</li> <li>— Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake aroma's en bepaalde voedsel ingrediënten met aromatiserende eigenschappen voor gebruik in of op levensmiddelen en tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1576/89 van de Raad, Verordening (EEG) nr. 1601/91 van de Raad, Verordening (EG) nr. 2232/96 en Richtlijn 2000/13/EG</li> <li>— Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake levensmiddelenadditieven COM(2006) 423 <i>final</i> — 2006/0143 (COD) — COM(2006) 425 <i>final</i> — 2006/0144 (COD) — COM(2006) 427 <i>final</i> — 2006/0147 (COD) — COM(2006) 428 <i>final</i> — 2006/0145 (COD) .....</li> </ul>	34



Prijs:  
18 EUR

(Vervolg z.o.z.)

2007/C 168/07	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement — Verduurzaming van de EU-visserij op basis van de maximale duurzame opbrengst” COM(2006) 360 <i>final</i> .....	38
2007/C 168/08	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad houdende een verbod op het in de handel brengen, de invoer in en de uitvoer uit de Gemeenschap van katten- en hondenbont en van producten die dergelijk bont bevatten COM(2006) 684 <i>final</i> — 2006/0236 (COD) .....	42
2007/C 168/09	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad inzake het verbod op de uitvoer voor en de veilige opslag van metallisch kwik” COM(2006) 636 <i>final</i> — 2006/0206 (COD) .....	44
2007/C 168/10	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een beschikking van de Raad betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten COM(2006) 815 <i>final</i> — 2006/0271 (CNS) .....	47
2007/C 168/11	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 — Naar een toekomstig maritiem beleid voor de Unie: Een Europese visie op de oceanen en zeeën COM(2006) 275 <i>final</i> .....	50
2007/C 168/12	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Een gemeenschappelijk EU-havenbeleid”	57
2007/C 168/13	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 — Goederenlogistiek in Europa — sleutel tot duurzame mobiliteit” COM(2006) 336 <i>final</i>	63
2007/C 168/14	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 — Tussentijdse evaluatie van het programma voor de bevordering van de korte vaart [COM (2003) 155 definitief]” COM(2006) 380 <i>final</i> .....	68
2007/C 168/15	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het veiligheidsbeheer van wegeninfrastructuur COM(2006) 569 <i>final</i> — 2006/0182 (COD) .....	71
2007/C 168/16	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 97/67/EG met betrekking tot de volledige voltooiing van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap” COM(2006) 594 <i>final</i> — 2006/0196 (COD) .....	74
2007/C 168/17	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het thema Verkeer in stedelijke en grootstedelijke gebieden .....	77
2007/C 168/18	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De bevordering van grensoverschrijdend fietsverkeer” .....	86

## III

(Vorbereidende handelingen)

## EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

## 435e PLENAIRE ZITTING OP 25 EN 26 APRIL 2007

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Waarde- en aanbodketens in Europa en wereldwijd”**

(2007/C 168/01)

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 6 juli 2006 overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde besloten een advies op te stellen over *Waarde- en aanbodketens in Europa en wereldwijd*.

Dit besluit is op 26 oktober 2006 bekrachtigd.

De adviescommissie Industriële reconversie (CCMI), die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 6 maart 2007 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Van Iersel en corapporteur de heer Gibellieri.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 25 en 26 april 2007 gehouden 435e zitting (vergadering van 25 april) onderstaand advies uitgebracht, dat met 130 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 4 onthoudingen, werd goedgekeurd.

**Deel I — Conclusies en aanbevelingen**

A. Het EESC vraagt besluitvormers gericht aandacht te besteden aan de evolutie in de waarde- en aanbodketens, of liever: aan het concept van een netwerkindustrie en interactie tussen bedrijven. Daarbij is een interactieve aanpak op Europees en nationaal niveau zeer gewenst.

B. Bovengenoemde evolutie — een dynamisch proces — noopt tot aanpassing en aanpassingsvermogen t.a.v. alle aspecten die komen kijken bij het runnen van een bedrijf, waaronder productomschrijving en ontwerp, dienstverlening, marketing, financieel management en personeelsbeheer. Deze taken worden vaak uitbesteed. Het ontstaan van netwerken betekent dat bedrijven wereldwijd zich meer en meer met elkaar verweven en dat industrie en dienstverlening steeds geïntegreerder raken.

C. Er bestaan substantiële verschillen in de gevolgen die bedrijven hiervan ondervinden, afhankelijk van hun grootte, hun positie in de aanbodketens en netwerken, en de sectoren waarin zij actief zijn. Grote multinationale ondernemingen nemen in netwerken een goede positie in, ongeacht waar zij in aanbodketens actief zijn. Voor de relatief kleine en middelgrote bedrijven daarentegen, die aan het begin of in het midden van aanbodketens actief zijn (als eerste, tweede, derde enz. leverancier), brengt het ontstaan van netwerken vaak problemen met zich mee, hetgeen in deel II van dit advies uiteen wordt gezet. Hieronder wordt dit soort bedrijven aangeduid als IIC's (*initial*

*and intermediate companies*, oftewel initiële en intermediaire ondernemingen; deze term is specifiek voor dit advies gecreëerd).<sup>(1)</sup>

D. Veruit de meeste banen in de particuliere sector zijn te vinden in „niet-grote” bedrijven (zie par. C). Van deze groep ondernemingen zijn de meest innovatieve en creatieve bedrijven van cruciaal belang voor de netwerkeconomie. Hun aantal is dermate groot dat hun ontwikkeling niet alleen in micro-, maar ook in macro-economisch opzicht verstrekkende gevolgen heeft.

E. Het EESC vindt het noodzakelijk de hele context waarin IIC's opereren, te verbeteren. In dit advies (zie de hoofdstukken 3 en 4 van deel II) worden de grootste uitdagingen die er in dit verband bestaan, geformuleerd en wordt een aantal beleidsvoorstellen gedaan, zoals onder meer:

— veranderen van de houding tegenover IIC's;

<sup>(1)</sup> In overeenstemming hiermee worden in dit advies met kleine en middelgrote ondernemingen niet de bedrijven bedoeld die door de Europese Commissie en de meeste lidstaten worden aangeduid als het „MKB”. De kleine bedrijven waarover in dit advies wordt gesproken, kunnen wel een paar honderd werknemers hebben en de middelgrote wel enkele duizenden. Beide groepen bedrijven zijn al aan het begin of in het midden van waardeketens actief en zijn dus niet de eindproducenten/dienstverleners, die meestal nog groter zijn. Voor de in dit advies gehanteerde indeling van ondernemingen zijn dus geen meetbare gegevens zoals omzet en aantal werknemers bepalend, maar de positie die ondernemingen in de waarde- en aanbodketens innemen. De leveranciers van grondstoffen — meestal grote bedrijven — vallen buiten het bestek van dit advies, hoewel ze helemaal aan het begin van productieprocessen staan.

- verbeteren van de samenwerking en het onderling vertrouwen tussen IIC's;
- vergemakkelijken van de toegang tot financiering;
- het risico op opsluiting in of uitsluiting van aanbodketens verkleinen;
- handhaven van intellectuele-eigendomsrechten;
- bestrijden van concurrentievervalsingen door consistent, efficiënt en tijdig gebruik te maken van de EU-instrumenten voor de vrijwaring van handel tegen oneerlijke invoer;
- bevorderen van vaardigheden en ondernemerschap;
- goed opgeleide jonge mensen (m.n. op technisch gebied) stimuleren om voor IIC's te gaan werken;
- uitvoering geven aan het nieuwe Europese industriebeleid, m.i.v. de sectorale benadering daarvan;
- optimaal gebruik maken van het 7e kaderprogramma;
- invoeren van doelgerichte wetgeving en verminderen van de bureaucratie.

F. Het ontbreken van een algemeen aanvaarde definitie van IIC's maakt het lastig om een volledig beeld te krijgen van de rol die zij bij industriële reconversie en de globalisering spelen. Er moet meer worden gedaan om alle betrokkenen bewuster te maken van de invloed van IIC's in dit verband. Om sommige of alle van de onder E genoemde voorstellen te kunnen uitvoeren, moet het bedrijfsleven zelf aan een aantal vereisten voldoen, moeten de beleidsmakers aan andere eisen voldoen, maar komt het er vooral op aan dat beide samen aan nog meer eisen voldoen. Hoe dan ook dient deze uitvoering in nauwe samenwerking met alle belanghebbenden te gebeuren. In lijn hiermee moeten de op Europees en nationaal niveau actieve comités voor sectoraal overleg t.a.v. de beleidsmakers een geloofwaardige gezamenlijke beleidsoriëntatie kunnen formuleren.

## Deel II — Motivering

### 1. Inleiding

1.1 Het is misleidend om aanbodketens een opkomend modern fenomeen te noemen, omdat er vanaf het begin van de georganiseerde productie altijd al in een of andere vorm aanbodketens zijn geweest.

1.2 Het is echter wel zo dat er de afgelopen decennia grote belangstelling voor aanbodketens is gekomen, onder invloed van het door de technologische vooruitgang en de globalisering ontstane klimaat van felle concurrentie en alle neveneffecten daarvan voor markten. Hierover wordt overal ter wereld in ontelbare publicaties en op evenzovele conferenties uitgebreid gesproken. Conventionele lineaire ketens maken plaats voor complexe netwerken en geïntegreerde productieprocessen die dikwijls meerdere bedrijven en landen bestrijken.

1.3 Tegenwoordig raken waarde- en aanbodketens hoe langer hoe meer vervlochten en in veel sectoren is inmiddels sprake van een echt globaal netwerk. Daarom is het correcter te spreken van „netwerken” dan van „ketens”, alhoewel dat eerste begrip ongetwijfeld vergankelijker is dan het laatste.

1.4 Netwerken die waarde toevoegen (kortweg: „waardenetwerken”) worden zelf ook steeds globaler en grootschaliger. Bij die ontwikkeling hoort ook het ontstaan van een pan-Europees waardenetwerk, een proces dat door de recente uitbreiding van de EU in een stroomversnelling is geraakt.

1.5 Inmiddels is wel duidelijk dat zelfverbetering niet langer voldoende is om in de behoeften van bedrijven te voorzien. Met behulp van zelfanalyseprogramma's, hoe nuttig en wenselijk ook, lukt het bedrijven dan ook niet meer om de uitdagingen die een echt globale manier van zakendoen met zich meebrengt, aan te gaan. Om in de wereld van vandaag de dag te overleven, moeten bedrijven hun blik naar buiten richten.

1.6 Daarom komt voor bedrijven het beheer van netwerken en logistiek nu op de eerste plaats: om optimale resultaten te behalen, besteden ze steeds meer tijd en geld aan het stroomlijnen en coördineren van het alsnog ingewikkelder wordende web van activiteiten en diensten die cruciaal zijn voor moderne industriële processen en de huidige manier van zakendoen.

1.7 De aard van managementtaken is ingrijpend veranderd en werknemers dienen van het laagste tot het hoogste niveau over heel andere vaardigheden te beschikken dan vroeger, omdat nu beslissingen en een mentaliteit vereist zijn waarmee een optimale samenwerking tussen kopers, leveranciers en bedrijven wordt gegarandeerd.

1.8 Bovenstaande geldt momenteel voor alle soorten bedrijven — groot, middelgroot en klein — niettegenstaande verschillen en interactie tussen sectoren. Het lijkt er echter op dat grote multinationale ondernemingen beter in staat zijn met de huidige ontwikkelingen om te gaan dan IIC's. <sup>(2)</sup>

1.9 Twee derde van de in de particuliere sector in Europa actieve werknemers werkt voor kleine of middelgrote bedrijven. Veel van die ondernemingen zijn IIC's. Bijgevolg heeft de vraag of het goed gaat met dit type ondernemingen niet alleen micro-, maar ook macro-economische gevolgen.

1.10 Hoewel dit advies over de evolutie in de waarde- en aanbodketens gaat, ligt de nadruk op innovatieve (hightech en *high-quality*) IIC's die de potentie hebben te groeien en internationaal zaken te doen of die al actief zijn op de wereldmarkt. <sup>(3)</sup>

1.11 In het licht van het voorafgaande moeten manieren en middelen worden ontwikkeld en verbeterd om een gezond en duurzaam bedrijfsklimaat voor dit type ondernemingen te creëren, zodat ze tot bloei komen en hun potentieel optimaal benutten.

1.12 Aanbodketens en -netwerken verschillen per sector; toch lijkt het nuttig om de analyse in dit advies te illustreren aan de hand van een voorbeeld uit één sector. Bijlage 2 bestaat daarom uit een casestudy van de sector die zich bezighoudt met de toelevering aan de automobielenindustrie. Daaruit blijkt duidelijk wat er op het spel kan staan. Er is voor deze sector gekozen vanwege de in het oog springende complexiteit van zijn aanbodketens en -netwerken (zie bijlage 1).

<sup>(2)</sup> Zie deel I, par. C, en voetnoot 1.

<sup>(3)</sup> Zie voetnoot 1.

1.13 Europese ondernemingen kiezen er vaak voor om één of meerdere schakels uit aanbodketens te verplaatsen. Vervolgens importeren ze de aldus gemaakte producten en voegen daaraan waarde toe voordat ze die doorschuiven in het waardenetwerk. Het is cruciaal randvoorwaarden te creëren waarmee wordt gegarandeerd dat gedurende dit proces zoveel mogelijk winst, werkgelegenheid en knowhow in Europa blijven. Knowhow is immers steeds meer een op zichzelf staande productiefactor aan het worden, die vooral in waardenetwerken wordt ingebracht via kapitaal dat geen grenzen kent en niet zozeer via gewoon grensoverschrijdend kapitaal. <sup>(4)</sup>

1.14 In dit advies wordt besproken hoe de EU er beter voor kan zorgen dat belangrijke (waarde toevoegende) onderdelen van aanbodketens in Europa blijven. <sup>(5)</sup>

## 2. Waardenetwerken en industriële reconversie

2.1 Industriële reconversie houdt nauw verband met waarde-toevoeging in de netwerkmaatschappij, waarbij een belangrijke rol is weggelegd voor diensten als consulting, engineering, logistiek en marketing. Aangezien er minder verticale integratie plaatsvindt, verschuift de waardetoevoeging steeds vaker naar de leverancier. Deze ontwikkeling wordt alsmaar multidimensionaler, omdat veel leveranciers ook deel uitmaken van globale netwerken, hetgeen leidt tot nieuwe onderlinge afhankelijkheid.

2.2 Maar welke landen worden met de term „globaal” (of „mondiaal”) eigenlijk bedoeld? Uiteraard de Verenigde Staten en Japan. Daarnaast is de laatste decennia een aantal andere regio's 'doorgebroken' op de wereldmarkt, waaronder de zgn. BRIC-landen (Brazilië, Rusland, India en China). Binnen die groep bestaat echter een duidelijke tweedeling, waarbij met name India en China veel invloed hebben en het landschap van waarde- en aanbodketens helemaal op zijn kop zetten. <sup>(6)</sup>

2.3 In dit licht bezien moet de EU er meer aan doen om via waardetoevoeging te kunnen concurreren, want pure kostenconcurrentie is noch realistisch, noch verenigbaar met haar sociale waarden en duurzaamheidsstreven.

<sup>(4)</sup> Zie in dit verband o.a. „The Three Rounds of Globalisation”, Ashutosh Sheshabalaya, The Globalist ed., donderdag 19 oktober 2006 (<http://www.theglobalist.com/DBWeb/printStoryId.aspx?StoryId=5687>).

<sup>(5)</sup> Dit advies bouwt voort op eerdere of nog in voorbereiding zijnde EESC-adviezen, waaronder: „Dienstverlening en industrie in Europa: interacties en gevolgen voor werkgelegenheid, concurrentiekracht en productiviteit” (CCMI/035, CESE 1146/2006, PB C 318 van 23 december 2006); „Innovatie: De impact op de industriële reconversie en de rol van de EIB” (CCMI/038, in voorbereiding); „Territoriale governance van de industriële reconversie: de rol van de sociale partners en de bijdrage van het programma voor concurrentievermogen en innovatie” (CCMI/031, CESE 1144/2006, PB C 318 van 23 december 2006); „Europees beleid op het gebied van logistiek” (TEN/240, CESE 210/2007, nog niet verschenen in PB); „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende een betere bevoorrading van de bevoorradingsketen” (TEN/249, CESE 1580/2006, PB C 325 van 30 december 2006); „Grootwinkelbedrijven — Trends en gevolgen voor landbouwers en consumenten” (NAT/262, CESE 381/2005, PB C 255 van 14 oktober 2005).

<sup>(6)</sup> Zie het in voetnoot 4 genoemde artikel.

2.4 Aanbodketens en netwerken groeien aangezien industriële processen dankzij de voortschrijdende technologie en de vraag naar maatwerk een steeds grotere fragmentatie van productielijnen en een steeds verdergaande productspecialisering kennen. Producenten kunnen basisonderdelen van producten standaardiseren en tegelijkertijd maatwerk blijven leveren. Dit staat bekend als „massamaatwerk”.

2.5 Bovenstaande ontwikkelingen worden nog versterkt door de interactie tussen industrie en dienstverlening <sup>(7)</sup>, wat leidt tot een **vervaging van de grenzen tussen sectoren**. Ook informatie- en communicatietechnologie (ICT) speelt in dit opzicht een belangrijke rol, omdat daardoor interoperabiliteit en elektronische dienstverlening worden bevorderd.

2.6 Europese ondernemingen zouden moeten beogen aanbodnetwerken te creëren die „meerwaardeproducten” (*extended products* — pakketten van producten en diensten) voortbrengen en zouden zich daarbij moeten richten op hoogwaardige nichemarkten. Overigens zijn inmiddels zelfs hele fabrieken verhandelbare producten geworden.

2.7 Onder invloed van nieuwe technologische cycli wordt personeelsbeheer (**human resources management**) op alle niveaus steeds belangrijker en wordt het concept „levenslang leren” van doorslaggevend belang voor concurrentievermogen en inzetbaarheid.

2.8 De **levensduur van producten** wordt steeds korter en verandert door de groeiende interactie tussen industrie en dienstverlening, en doordat concurrentie en (precommerciële) samenwerking op veel terreinen een mondiaal karakter krijgen.

2.9 Al deze voortdurende veranderingen hebben grote invloed op de structuur van bedrijven en de dynamische betrekkingen tussen bedrijven, en vereisen continu **aanpassingen en reorganisaties**. Specialisering van productieprocessen, maatwerk en de ontwikkeling van aan productie gekoppelde diensten leiden steeds vaker tot uitbesteding. Omgekeerd kan uitbesteding leiden tot nog meer specialisering en decentralisatie.

2.10 Tegelijkertijd zijn **bedrijfsconcentraties** via fusies en overnames aan de orde van de dag. Hoe groter de afstand tot de consument, des te meer is er sprake van concentratie en consolidatie.

2.11 **Uitbesteding en offshoring** vinden plaats op wereldschaal. <sup>(8)</sup> Daarbij spelen opkomende economieën in de nieuwe EU-lidstaten en Azië een grote rol, elk met hun eigen kostenvoordelen en marktpotentieel. Azië is bezig het onbetwiste

<sup>(7)</sup> Dit thema is uitvoering aan bod gekomen in het EESC-advies over „Dienstverlening en industrie in Europa: interacties en gevolgen voor werkgelegenheid, concurrentiekracht en productiviteit” (CCMI/035, CESE 1146/2006, PB C 318 van 23 december 2006).

<sup>(8)</sup> De CCMI heeft het fenomeen bedrijfsverplaatsingen, de omvang en gevolgen daarvan, en de uitdagingen en mogelijkheden die ermee gepaard gaan, grondig bestudeerd. De uitkomsten van dat onderzoek (in de vorm van een advies, informatief rapport, externe studie en conferentie) zijn gebundeld in een publicatie met als titel „Bedrijfsverplaatsingen: uitdagingen en kansen”. (ISBN: 92-830-0668-2; [http://www.eesc.europa.eu/documents/publications/index\\_en.asp?culture=EN&id=141&details=1](http://www.eesc.europa.eu/documents/publications/index_en.asp?culture=EN&id=141&details=1)).

centrum van goedkope productie en dienstverlening te worden. China en India ontwikkelen zelfstandig technologie. Dit alles kan leiden tot verplaatsing van activiteiten en reëel banenverlies, hetgeen soms aanleiding geeft tot gevoelens van kwetsbaarheid onder werknemers. Bedrijfsverplaatsingen kunnen daarentegen ook de werkgelegenheid in Europese bedrijven ten goede komen. <sup>(9)</sup>

2.12 Uit de ingewikkelde processen die het gevolg zijn van de ontelbare zakelijke transacties, fusies en overnames in de hele wereld, blijkt dat **verplaatsing van activiteiten** door veranderingen in productie- en dienstenlijnen noch een lineair verschijnsel, noch eenrichtingsverkeer is. De productiekosten vormen slechts één aspect van de vele afwegingen die tegelijkertijd worden gemaakt. Ook veel andere factoren, die buiten het bereik van dit advies vallen, spelen een rol, zoals de vaak complexe logistiek, de hoge vervoerskosten, milieuoverwegingen, regelgeving, bescherming van intellectuele eigendom en beschikbaarheid van grondstoffen, technologie en knowhow. Als al deze zaken in aanmerking worden genomen, is het soms voordeliger om industrie en dienstverlening terug naar Europa te halen.

2.13 Daar staat tegenover dat soms ook innovatieve activiteiten naar landen buiten Europa worden verplaatst, wat een verlies aan knowhow betekent. Bedrijfsverplaatsingen kunnen zo op de lange termijn het innovatievermogen van de Europese industrie aantasten, tenzij de kennis- en onderzoeksbasis in de EU wordt versterkt. In dit verband spreekt het groeiend aantal ingenieurs in India en China boekdelen (nu 45 % van alle ingenieurs ter wereld).

2.14 Daarnaast kan de trend dat hoogopgeleide jongeren Europa verlaten of bij voorkeur liever voor grote bedrijven werken, tot een tekort aan goed geschoold personeel voor Europese IIC's leiden. <sup>(10)</sup>

2.15 Grote bedrijven bevinden zich dikwijls in een betere positie dan IIC's om de uitdagingen die uit bovenstaande ontwikkelingen voortvloeien, aan te kunnen. Zij krijgen in het algemeen relatief gemakkelijk toegang tot banken en kapitaal, zijn betrokken bij allerlei soorten samenwerking en interoperabiliteit met andere bedrijven, hebben toegang tot een breed scala aan markten en lopen voorop met uitbesteden. Ze zijn echter minder flexibel dan kleine bedrijven.

<sup>(9)</sup> Het *Offshoring Research Network*, een transatlantisch samenwerkingsverband van zes onderzoeksinstituten, heeft onlangs zijn meest recente tweejarige studie naar ontwikkelingen omtrent bedrijfsverplaatsingen voltooid. Het in Rotterdam gevestigde *Erasmus Strategic Renewal Centre* leidde het deel van het onderzoek dat betrekking had op Nederlandse bedrijven en concludeerde: „In 57 % van de onderzochte offshore-gevallen had de verplaatsing van bedrijfsactiviteiten geen gevolgen voor het aantal arbeidsplaatsen in de desbetreffende ondernemingen in Nederland. In 39 % van de gevallen was er wel sprake van banenverlies en in slechts 4 % van de gevallen kwamen er in Nederland banen bij. Uit het onderzoek blijkt dat er per offshore-operatie op de nieuwe lokatie gemiddeld 37,8 banen bijkwamen en er in Nederland gemiddeld 3,5 verdwenen. Voor iedere baan die in Nederland verloren ging, kwamen er dus 10,8 nieuwe bij op de offshore-lokatie.” (geen officiële Nederlandse vertaling)

<sup>(10)</sup> Zie parr. 3.21 en 3.22

### 3. Uitdagingen voor IIC's

3.1 Alle indicatoren geven aan dat de fragmentatie van en maatwerk (*customisation*) bij de productie en het ontstaan van globale netwerken doorzet. In de meeste sectoren vervullen grote multinationale ondernemingen de rol van strategische leiders, maar wordt veel van het werk gedaan door een toenemend aantal IIC's.

3.2 Ondanks hun grote potentieel worden IIC's soms genoodzaakt om voor een korte-termijnaanpak te kiezen, moeten ze zich erg inspannen om voet aan de grond te krijgen op nieuwe markten, zijn ze dikwijls afhankelijk van regelmatige opdrachten van enkele grote klanten en hebben ze vaak niet zo gemakkelijk toegang tot kapitaal. Bovendien zijn ze in hoge mate blootgesteld aan het risico van onderbrekingen in aanbodketens, dat samenhangt met het feit dat hun grote klanten zonder ophouden meer kostenbesparingen eisen. In de nu volgende paragrafen komen de belangrijkste uitdagingen aan de orde waar IIC's momenteel mee worden geconfronteerd.

#### *De juiste mentaliteit*

3.3 Veel verbeteringen van de economische randvoorwaarden voor relatief kleine en middelgrote ondernemingen hangen simpelweg af van hoe tegen hen in de samenleving wordt aangekeken en hoe zij over zichzelf denken. In sommige lidstaten en regio's wordt positiever gedacht over dit soort ondernemingen dan in andere. De uitwisseling van goede praktijkvoorbeelden moet daarom worden aangemoedigd.

#### *Wederzijds vertrouwen en onderlinge samenwerking*

3.4 IIC's moeten worden aangemoedigd om zich open te stellen voor samenwerking en om met andere ondernemingen in projecten te stappen. Daardoor kunnen marktposities worden versterkt, komen leveranciers sterker te staan in hun onderhandelingen met grote klanten en ontstaat een tegenwicht tegen de schadelijke gevolgen van opsluiting in of uitsluiting van aanbodketens.

3.5 Het gebruik van *open-source* software en de vrije toegang tot productietechnologie en -normen moeten worden gepromoot. <sup>(11)</sup> Effectieve samenwerking tussen IIC's en onderzoeksinstituten is zeer belangrijk.

3.6 Daarbij kunnen clusters en netwerken rondom toonaangevende bedrijven en industriedistricten in zeer geïndustrialiseerde en hightech regio's enorm ondersteunend werken, aangezien partnerschappen tussen ondernemingen daardoor worden gestimuleerd. <sup>(12)</sup> Cruciaal is dat plaatselijke universiteiten en

<sup>(11)</sup> Zie de recent door MERIT in opdracht van de Europese Commissie (DG ENTR) gepubliceerde studie over de gevolgen van *open-source* software voor de ICT-sector in de EU (verschenen op 26 januari 2007, eindverslag van 20 november 2006): (<http://ec.europa.eu/enterprise/ict/policy/doc/2006-11-20-flossimpact.pdf>).

<sup>(12)</sup> Een van de vele voorbeelden daarvan vormt de regio Eindhoven-Leuven, waar de samenwerking tussen universiteiten en bedrijfsleven (geconcentreerd rondom de toonaangevende multinational Philips) heeft geleid tot een gunstig klimaat voor tal van hightech MKB's.

technologie-instituten een open houding aannemen en lokale en regionale overheden voor de juiste aanpak kiezen. Bedrijventer-reinen rondom technologiecentra, wetenschapsparken en universiteiten kunnen zeer gunstig zijn voor kleine ondernemingen.

### Financiering

3.7 Banken en financiële instellingen in het algemeen zouden moeten worden aangemoedigd om minder afwijzend te staan tegenover het nemen van risico's. Uit statistisch onderzoek blijkt dat de financiële sector in de VS sneller bereid is risico's te nemen als daar veel geld mee kan worden verdiend. In Europa is vrije toegang tot kapitaal in ieder geval een noodzaak, des te meer nu in veel productieprocessen de financiële lasten steeds vaker door de kleine toeleveranciers in plaats van door de grote bedrijven zelf worden gedragen.

3.8 Zo hebben veel toeleveringsbedrijven in de automobielen-dustrie financieringsproblemen, omdat zowel de tijd voor de productontwikkeling als de terugverdiendtijd lang zijn, vaak resp. 3 tot 5 en 5 tot 7 jaar. In de VS wordt dit probleem gedeeltelijk ondervangen doordat daar gemakkelijk toegang is tot privé-kapitaal en in veel ontwikkelingslanden bieden een zeer gunstige fiscale wetgeving en staatssteun verlichting. In Europa moet de situatie op dit vlak dringend worden verbeterd, met name ten gunste van de IIC's, die behoefte hebben aan financiering van O&O voor technologische innovaties. Niet alleen regeringen moeten met maatregelen komen, ook banken — m.i.v. de Europese Investeringsbank (de EIB, die nauw samenwerkt met banken uit heel Europa) — en particuliere kapitaalfondsen (*private equity*) moeten hun steentje bijdragen.

3.9 Het EESC heeft in dit verband met grote interesse kennisgenomen van de beleidsoriëntaties uit de Commissiedelgeling getiteld „Implementatie van het Lissabonprogramma van de Gemeenschap: Financiering van groei in het MKB — de toegevoegde waarde van Europa”.<sup>(13)</sup> De afstand tussen financiële instellingen en particuliere kapitaalfondsen enerzijds en kleine en middelgrote ondernemingen anderzijds moet veel gemakkelijker kunnen worden overbrugd.

### Opsluiting in of uitsluiting van aanbodketens

3.10 De afhankelijkheid van IIC's van grote klanten is een ander punt van zorg (m.n. in mono-industriële regio's), omdat IIC's daardoor opgesloten kunnen raken in aanbodketens of door bepaalde eisen van grote klanten juist van deelname daaraan kunnen worden uitgesloten. Leveranciers die met grote bedrijven samenwerken, worden vaak gedwongen gebruik te maken van een bepaald soort technologie. Die dwang is een vorm van „opsluiting” in een aanbodketen.

<sup>(13)</sup> COM(2006) 349 final, die het EESC bespreekt in zijn initiatiefadvies over „Potentieel van ondernemingen, met name het MKB (Lissabonstrategie)” (INT/324, in voorbereiding). Dat advies maakt deel uit van de werkzaamheden n.a.v. het verzoek van de Europese Raad van 23 en 24 maart 2006 aan het EESC om begin 2008 een syntheseverslag voor te leggen ter ondersteuning van het partnerschap voor groei en werkgelegenheid (zie punt 12 uit de Conclusies van het voorzitterschap van deze Raad).

3.11 Omgekeerd kunnen leveranciers die niet over de vereiste instrumenten beschikken, niet op andere markten actief worden en worden zij daardoor dus van andere aanbodketens en netwerken uitgesloten.

3.12 Grote bedrijven willen het liefst niet volledig afhankelijk zijn van één leverancier, hoewel dat soms wel het geval is. Een enkele keer geven de grote autofabrikanten de voorkeur aan afzonderlijke leveranciers, vooral wanneer het gaat om onderzoek, ontwikkeling en productie van nieuwe onderdelen en systemen voor het eindproduct. Normaal gesproken is er echter sprake van felle concurrentie tussen de toeleverende bedrijven.

3.13 In een aantal gevallen, hoofdzakelijk in de automobielen-sector, blijken de kosten van technische ontwikkeling te worden afgeschoven op de toeleveranciers, waarbij hen dan ook nog wordt gevraagd om kennis met de concurrentie te delen. Vooral voor niet-monopolistische toeleveranciers kan dit een probleem zijn.

3.14 Naarmate er meer ICT-toepassingen bijkomen, groeit ook het risico op opsluiting in of uitsluiting van aanbodketens, ook al is dat risico beslist niet alleen IT-gerelateerd. IT-licenties zijn vaak moeilijk te krijgen. Het gebrek aan standaardisering en interoperabiliteit enerzijds en het schaarse gebruik van *open-source* technologie anderzijds staan investeringen in de weg.

3.15 Ook hier (vgl. par. 3.6) bieden samenwerking en cluster-vorming soelaas: daarmee kunnen de problemen die voortvloeien uit bovenstaande ontwikkelingen te boven worden gekomen, met name in mono-industriële regio's.

### Intellectuele-eigendomsrechten

3.16 Intellectuele eigendom is zeer belangrijk.<sup>(14)</sup> Bescherming van intellectuele-eigendomsrechten vormt een grote uitdaging voor IIC's, waaronder zich vele kleine en middelgrote ondernemingen bevinden. In het voorafgaande werd al duidelijk welke problemen die ondernemingen hebben bij de financiering van O&O en het mag hen niet nog moeilijker worden gemaakt doordat een situatie wordt gecreëerd waarin hun concurrenten er met de buit vandoor kunnen gaan.

3.17 Octrooien spelen in dit verband een cruciale rol. Het EESC heeft in verscheidene adviezen reeds zijn diepe bezorgdheid uitgesproken over „de herhaalde tegenslag bij de invoering van het Gemeenschapsoctrooi”, waardoor de geloofwaardigheid van het EU-onderzoeksbeleid forse deuken heeft opgelopen en het niet is gelukt om „innovatiever onderzoek dat op concurrerende resultaten is gericht” te stimuleren.<sup>(15)</sup> Zolang de EU er niet in slaagt om overeenstemming te bereiken over het Gemeenschapsoctrooi, blijft het erg duur — en voor IIC's soms te duur — om innovaties te beschermen (vooral in vergelijking met de situatie in de VS en Japan).

<sup>(14)</sup> Zie par. 16 van bijlage 2, waarin het gaat over misbruik van intellectuele-eigendomsrechten en namaak in de automobieltoeleveringsindustrie.

<sup>(15)</sup> Zie CESE 89/2007 (nog niet verschenen in PB), par. 1.1.4, en CESE 729/2006 (PB C 195 van 18 augustus 2006), par. 3.3.4.

3.18 Behalve dat het dus nog steeds erg kostbaar is om intellectuele-eigendomsrechten te beschermen, is een bijkomend probleem dat de geboden bescherming te wensen overlaat, waaraan vaak een gebrek aan handhaving ten grondslag ligt. In de handelsbetrekkingen met China moet vervalsing een prioritaair gespreksonderwerp zijn. Doordat er zoveel wordt nageemaakt, zijn veel hightech ondernemingen niet bereid méér in China te investeren of trekken ze hun investeringen zelfs uit dat land terug. <sup>(16)</sup>

3.19 In bijlage 2 valt te lezen hoezeer misbruik van intellectuele-eigendomsrechten en namaak een probleem zijn in de automobieltoeleveringsindustrie.

#### *Nieuwe kansen — het belang van vaardigheden en ondernemerschap*

3.20 Gespecialiseerde IIC's hebben hun eigen troeven. Voor hen ontstaan nieuwe mogelijkheden dankzij de verschuiving van massaproductie naar decentralisatie en maatwerk, mits zij de nodige vaardigheden erbij leren.

3.21 Zorgwekkend is dat in heel Europa de meeste pas afgestudeerden bij voorkeur voor een groot bedrijf aan de slag willen gaan. Werkzoekenden moeten daarom worden gestimuleerd om in IIC's te gaan werken, wat kan door de carrièremogelijkheden in die ondernemingen te verbeteren. Vooral in de sectoren waar in totaal onvoldoende studenten afstuderen (bijv. in de techniek), hebben IIC's te kampen met een gebrek aan goed opgeleid personeel.

3.22 IIC's kunnen in dit verband wellicht zeer veel profijt hebben van zogeheten „duale opleidingen” (leren en werken tegelijk), die in sommige lidstaten al bestaan, waaronder Duitsland, Oostenrijk en Luxemburg (*duale Ausbildung*).

3.23 Verbetering van het opleidingsniveau en vergroting van de vaardigheden van werknemers zijn essentieel. Zowel de werknemers zelf als hun werkgevers kunnen zo bijdragen aan een algehele kwaliteitssprong van het bedrijfsleven. <sup>(17)</sup> Ook betere arbeidsomstandigheden kunnen een positief effect hebben. Dankzij moderne *human resources management*-concepten en bijvoorbeeld het stelselmatig herzien van opleidings- en scholingsprogramma's is de kans groot dat er meer werkgelegenheid wordt gecreëerd. Dit alles dient in de sectorale benadering en het sociaal overleg te worden meegenomen.

<sup>(16)</sup> Aldus de toonaangevende Nederlandse krant NRC *Handelsblad* op 4 november 2006.

<sup>(17)</sup> Kennis moet worden opgespoord, verworven, bewaard, ontwikkeld en gedeeld om de waarde van en efficiency in een onderneming te vergroten. Dit betekent dat bedrijven zich moeten ontwikkelen tot „leerorganisaties” en dat werkplekken moeten veranderen in plaatsen waar continu wordt gewerkt én geleerd. Om een en ander te realiseren zijn, in het kader van het project „Knowmove”, programma's voor „kennismanagement” ontwikkeld en getest waarmee de ervaringen van oudere werknemers en goede praktijkvoorbeelden worden verzameld, geordend en bewaard, zodat iedere werknemer van hetzelfde bedrijf er op elk moment gebruik van kan maken. (Zie [http://www.clepa.be/htm/main/promo%20banner/CLEPA%20events/maintopics\\_KnowMove%2020Final%20Event.htm](http://www.clepa.be/htm/main/promo%20banner/CLEPA%20events/maintopics_KnowMove%2020Final%20Event.htm)). Op deze website o.a. een presentatie van de conferentie *Securing Growth, Innovation and Employment in a Changing Automotive Industry*, die door de CLEPA als onderdeel van de laatste fase van het Knowmove-project werd georganiseerd.)

3.24 Naast het rechtstreekse verband tussen adequaat onderwijs en goede werknemersvaardigheden mag ook het belang van de drieëenheid onderwijs-innovatie-onderzoek niet worden onderschat. In die context kan het nieuwe EU-initiatief „Regio's voor economische verandering” uiterst nuttig zijn, omdat daarin de nadruk ligt op de regionale dimensie en het belang van onderzoek, technologische vaardigheden en economische clusters. <sup>(18)</sup>

3.25 Verbetering van de vaardigheden van werknemers en bevordering van ondernemerschap bieden IIC's veel nieuwe mogelijkheden. Om hen daarvan optimaal te laten profiteren, moet absoluut aandacht worden besteed aan de territoriale dimensie. De globalisering, en daarmee samenhangende voortschrijdende internationalisering, vereist een versterking van het, dicht bij het bedrijfsleven staande, regionale niveau. Dat kan bijvoorbeeld gebeuren via:

- regionale strategische programma's;
- decentraal sociaal overleg;
- *bottom-up*initiatieven en regionale partnerschappen op basis van regionale kenmerken;
- mobiliteit van onderzoekers tussen bedrijfsleven en universiteiten.

3.26 Ondernemerschap is zeer belangrijk, evenals creativiteit en flexibiliteit (d.w.z. het vermogen om zich snel aan veranderende omstandigheden aan te passen). Kleine en middelgrote ondernemingen zijn vaak beter in staat om op uitdagingen in te spelen dan grote bedrijven. Door deze eigenschap te benutten, kunnen kleine en middelgrote ondernemingen profiteren van de fragmentatie en het maatwerk van netwerken. <sup>(19)</sup>

## 4. Beleidsvoorstellen

4.1 Om waarde- en aanbodketens efficiënter te maken, is een gezond ondernemingsklimaat voor IIC's essentieel. Het EESC is van mening dat er twee belangrijke instrumenten zijn waarmee de aanwezigheid van Europese IIC's in mondiale netwerken kan worden bevorderd: het nieuwe **industriebeleid** (m.i.v. de sectorale benadering) en het **7e kaderprogramma**.

### *Industriebeleid*

4.2 In het industriebeleid zou stelselmatiger aandacht aan IIC's moeten worden geschonken. De Europese Commissie en de Raad zouden vroegtijdig nauwgezet moeten nagaan welke gevolgen nieuwe wetgeving (bijv. inzake technische ontwikkeling

<sup>(18)</sup> Initiatief van de Europese Commissie voor de periode 2007-2013, goedgekeurd op 8 november 2006 in het kader van de doelstelling „territoriale samenwerking” ([http://ec.europa.eu/regional\\_policy/cooperation/interregional/ecochange/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/interregional/ecochange/index_en.cfm)).

<sup>(19)</sup> Zie bijvoorbeeld *Hidden Champions, Lessons from 500 of the World's Best Unknown Companies* (Hermann Simon, Harvard Business School Press, 1996), een beschrijving van voornamelijk Duitse ondernemingen die ieder op hun eigen markt een koppositie innemen en o.a. etiketteermachines voor flessen, modelspoorwagens, wierook, potgrond en museumdisplays produceren.



of standaardisering) voor hightech ondernemingen heeft. Het industriebeleid beperkt zich te vaak tot grote bedrijven. IIC's — die dikwijls over het hoofd worden gezien — zouden afzonderlijk moeten worden geraadpleegd.

4.3 Het EESC wijst erop dat ICT van groot belang is voor IIC's. Het kan zich volledig vinden in de doelstellingen die de Commissie heeft geformuleerd in haar Mededeling „Het vertrouwen in elektronische business-to-businessmarkten bevorderen”<sup>(20)</sup>.

4.4 De Commissie heeft verder voor kleine en middelgrote ondernemingen een Europees ondersteuningsnetwerk voor e-zakendoen (eBSN) opgericht. Het EESC staat achter de belangrijkste doelstelling van dat netwerk, nl. deskundigen op het gebied van e-zakendoen in Europa bijeenbrengen en zo de uitwisseling van ervaringen en goede praktijkvoorbeelden bevorderen.

4.5 Fundamenteel voor het industriebeleid van de EU is een open dialoog vanuit sectoraal perspectief over toekomstmogelijkheden en nieuwe technologieën, zoals is voorzien in het kader van de permanente Europese technologieplatforms. Hoewel de grenzen tussen sectoren vervagen, is een sectorale benadering hier nog steeds beslist op zijn plaats. Zo'n benadering biedt IIC's goede kansen.

4.6 Er kan niet genoeg worden benadrukt hoe belangrijk innovatie is. Het EESC staat dan ook achter het Commissievoorstel om innovatievriendelijke markten te ontwikkelen via een nieuw initiatief voor „leidende markten”, waarmee wordt beoogd om de ontwikkeling en het op de markt brengen van nieuwe innovatieve producten en diensten op veelbelovende gebieden te bevorderen.<sup>(21)</sup>

4.7 Het is belangrijk dat IIC's deelnemen aan technologieplatforms. Het EESC hoopt dat er meer manieren en middelen worden gevonden om de belemmeringen waarop zij daarbij nog stuiten, uit de weg te ruimen. Er moet een strategische onderzoeksagenda worden opgesteld die ook betrekking moet hebben op IIC's. Overigens blijkt dat hun traditionele zwakheden, zoals een gebrek aan wederzijds vertrouwen, tijd en beschikbare vertegenwoordigers en vaak het ontbreken van een strategische visie, ook doorwerken in het dagelijks functioneren van technologieplatforms.

4.8 De groep op hoog niveau *Manufuture*<sup>(22)</sup> heeft met het oog op de vaststelling van een strategische onderzoeksagenda industriële veranderingen geanalyseerd en is op basis daarvan tot soortgelijke bevindingen als in dit advies gekomen omtrent

<sup>(20)</sup> COM(2004) 479 final

<sup>(21)</sup> Zie de Commissiemedelingen „Kennis in de praktijk brengen: een omvattende innovatiestrategie voor de EU” (COM(2006) 502 final), „Een innovatiegezind, modern Europa” (COM(2006) 589 final) en „Economische hervormingen en concurrentievermogen: de belangrijkste boodschappen uit het verslag over het Europese concurrentievermogen 2006” (COM(2006) 697 final). De CCMI werkt in dit verband aan een initiatiefadvies getiteld „Innovatie: De impact op de industriële reconversie en de rol van de EIB” (CCMI/038).

<sup>(22)</sup> Deze groep is het bestuur van het Europees technologieplatform *Manufuture*, dat in december 2004 werd opgericht voor de ontwikkeling van een onderzoeks- en innovatiestrategie om het industriële veranderingsproces in Europa te versnellen, hoogwaardige werkgelegenheid te waarborgen en in de toekomstige kenniseconomie een belangrijk deel van de wereldproductie in de wacht te slepen. Zie (<http://www.manufuture.org/platform.html>).

nieuwe waardeproducten en de vermenging van industrie en dienstverlening enerzijds en innovatieve productievormen anderzijds.<sup>(23)</sup>

4.9 De gevolgen van opsluiting in of uitsluiting van aanbodketens staan vaak een adequate participatie van IIC's — zelfs die met een groot potentieel — in technologieplatforms in de weg als zij daardoor niet in staat zijn deel te nemen aan interoperabele systemen.

4.10 Het EESC is van mening dat voor IIC's een strategische visie moet worden uitgewerkt, omdat daarmee wellicht de problemen kunnen worden opgelost die het gevolg zijn van opsluiting in of uitsluiting van aanbodketens. Interoperabiliteit moet het doel zijn. Een en ander kan worden verwezenlijkt door:

- a) een ad-hocinitiatief te lanceren ter bevordering van de samenwerking tussen softwareleveranciers zodat zij meer klanten kunnen bedienen;
- b) de hulpmiddelen die IIC's nodig hebben, in prijs te verlagen of zelfs gratis ter beschikking te stellen<sup>(24)</sup>, ook om te bereiken dat meer klanten kunnen worden bediend.<sup>(25)</sup>

4.11 Volgens het EESC kan bovenstaande mede worden verwezenlijkt door Europese samenwerkingsfora voor IIC's op te richten en aldus overall in Europa creativiteit en innovatievermogen te bundelen.

4.12 Zeer belangrijk is dat **financiële markten gemakkelijker toegankelijk moeten worden gemaakt**.

4.12.1 Het EESC vindt dat banken en andere financiële instellingen zoals durfkapitaalfondsen zouden moeten worden aangemoedigd om zich meer open te stellen voor het nemen van risico's en bijvoorbeeld in hightech IIC's zouden moeten investeren.

4.12.2 Meer specifiek zouden IIC's o.a. gemakkelijker toegang moeten krijgen tot de kapitaalmarkt en particuliere kapitaalfondsen (*private equity*) als antwoord op mogelijke problematische vertragingen als gevolg van lange productontwikkelings- en

<sup>(23)</sup> De groep op hoog niveau *Manufuture* stelt in haar in september 2006 verschenen rapport (alleen beschikbaar in het Engels) dat, gelet op de vraag naar producten op maat met een korte levertijd, het bedrijfsleven de overstep moet maken van het ontwerpen en verkopen van tastbare producten naar het aanbieden van een lijn producten en diensten die gezamenlijk kunnen beantwoorden aan de behoeften van de gebruikers en waarvan bovendien de milieugevolgen en de kosten van de gehele levensduur lager zijn (par. 4, blz. 15). Volgens de groep staat innovatie van de productie garant voor nieuwe bedrijfsmodellen, nieuwe productiemodellen en het vermogen om te profiteren van baanbrekende productietechnieken en -technologieën (samenvatting, blz. 9). Complexe geïntegreerde productienetwerken die zich dikwijls over meerdere bedrijven en landen uitstrekken, komen in de plaats van conventionele lineaire ketens van productieprocessen, aldus de groep (par. 5, blz. 15).

<sup>(24)</sup> Een bestaand voorbeeld daarvan zijn digitale bedrijfsecosystemen (*Digital Business Eco-systems*).

<sup>(25)</sup> Twee succesvolle voorbeelden in dit verband zijn de *universal diagnostic machine*, die garages interoperabel maakt, en het gsm-netwerk, waarvan het succes te danken is aan het feit dat de industrie gelijk al in het begin overeenstemming bereikte over standaardformaten, normen en uitwisselingsmethoden.

terugverdienperiodes. De rol van de Europese Investeringsbank (EIB) en het Europees Investeringsfonds (EIF) in dezen zou moeten worden versterkt teneinde risicovolle leningen, durfkapitaal en garantiestelsels gemakkelijker toegankelijk te maken. <sup>(26)</sup>

4.12.3 Het EESC denkt dat financiële instellingen als de EIB nog meer de helpende hand kunnen bieden, met name via consortia met plaatselijke banken, die de ondernemingen in hun streek immers het beste kennen.

4.12.4 Vooruitlopend op een nieuw industriebeleid en partnerschappen tussen onderzoekers en bedrijfsleven werkt de EIB momenteel samen met het DG RTD aan een nieuw financieel instrument: de zgn. risicodelende financieringsfaciliteit (RSFF). Doel van dit instrument is om schuldfinanciering gemakkelijker toegankelijk te maken, met name voor particulier onderzoek en aanverwante activiteiten met een bovengemiddeld risico waarvoor de markt niet in financieringsmogelijkheden voorziet.

4.13 De lidstaten zijn verantwoordelijk voor hun eigen **fiscaal beleid**, maar het zou zeer nuttig zijn op Europees niveau te spreken over de vraag welke belastingmaatregelen wenselijk zijn om de positie van het Europese bedrijfsleven in mondiale waarde- en aanbodnetwerken te versterken.

4.14 De EU zou de bescherming van de intellectuele-eigendomsrechten van kleine en middelgrote ondernemingen tot een van de doelstellingen van haar **handelsbeleid** moeten maken, aangezien spelers op (grote) opkomende markten zich vaak oneerlijk en onbetrouwbaar opstellen.

4.15 **Human resources** zijn cruciaal. Onderwijs is meer dan ooit onmisbaar voor duurzame economische groei. De mensen zelf, maar ook bedrijven, sociale partners en overheden zijn samen verantwoordelijk voor scholing, beroepsopleiding en levenslang leren. <sup>(27)</sup>

4.16 Tijdens sectoraal sociaal overleg moet ook worden gesproken over methoden op maat voor *human resources management*, zoals de ontwikkeling van opleidingsprogramma's die zijn afgestemd op de steeds veranderende beroepseisen. Tevens dient bij dit overleg de regionale dimensie van industriële reconversie en het EU-initiatief „Regio's voor economische verandering” aan bod te komen. <sup>(28)</sup>

<sup>(26)</sup> Kleine en middelgrote ondernemingen zouden gemakkelijker toegang tot financiering moeten krijgen dankzij de nieuwe mogelijkheden t.a.v. durfkapitaal en waarborgen van het programma voor concurrentievermogen en innovatie, dat wordt beheerd door het Europees Investeringsfonds, en dankzij het nieuwe gezamenlijke initiatief van dat fonds en het DG Regio (Jeremie) ter bevordering van de toegang tot financiering van kleine en middelgrote ondernemingen in regionale ontwikkelingsgebieden.

<sup>(27)</sup> In de EU-structuurfondsen (m.n. het Europees Sociaal Fonds) en Europese programma's (zoals Levenslang leren 2007-2013) wordt een strategische aanpak ter versterking van menselijk en fysiek kapitaal omarmd. Daarnaast is het Europees fonds voor aanpassing aan de globalisering (EAG) in het leven geroepen om aanvullende steun te verstrekken voor omscholing van en het vinden van een andere baan voor mensen die werkloos zijn geworden ten gevolge van omvangrijke structurele veranderingen in de wereldhandelspatronen.

<sup>(28)</sup> Zie voetnoot 18.

## 7e kaderprogramma

4.17 In het 7e kaderprogramma, dat verband houdt met de doelstellingen van het nieuwe industriebeleid, moet speciale aandacht worden geschonken aan banden met kleine en middelgrote ondernemingen en in dit licht ook aan een adequate toepassing van het nieuwe financieel instrument RSFF, dat in samenwerking met de EIB wordt ontwikkeld. <sup>(29)</sup> Deelname van IIC's aan via het 7e kaderprogramma gefinancierde geavanceerde ICT-projecten is voor hen cruciaal om te kunnen deelnemen aan hoogwaardige netwerken en dus voor samenwerking.

4.18 Volgens het EESC kan met het 7e kaderprogramma de aanzet worden gegeven voor de invoering van een permanent innovatiebeleid waarin o.a. de nadruk ligt op nauwe contacten tussen kenniscentra (universiteiten, technologie-instituten en instellingen voor beroepsopleiding) en het bedrijfsleven. In zo'n beleid zullen waarde- en aanbodketens een essentiële rol spelen, aangezien het 7e kaderprogramma reeds beoogt om de ontwikkeling van nieuwe productieprocessen en „meerwaardeproducten” (pakketten van producten en diensten of *product-integrated services*) te bevorderen. Doel van dit alles is de schepping van één levensvatbare netwerkgeving in Europa, waarvan ook IIC's zullen profiteren.

4.19 Het EESC stelt vast dat bureaucratische rompslomp nog steeds een struikelblok vormt voor de deelname van kleine en middelgrote ondernemingen aan O&O-programma's. Selectieprocedures van ten minste één jaar zijn voor dit soort bedrijven veel te lang.

4.20 Het is zeer wenselijk de juiste randvoorwaarden te creëren voor het ontstaan van sterke netwerkbedrijven met transparante onderling verbonden organisatiestructuren. Het EESC pleit er dan ook voor om via het 7e kaderprogramma de systematische ontwikkeling te stimuleren van de voor een dynamische en complexe industrieomgeving qua opzet en werking optimale netwerkstructuren.

4.21 Evenzo moet de ontwikkeling van zowel strategische als operationele beheersstructuren voor logistieke en aanbodketens worden bevorderd.

4.22 In het geval van bedrijven die fysiek gebonden zijn aan Europa en waarvan de productie minder afhankelijk is van technologie kunnen met behulp van onderzoeksprogramma's voortdurend productiviteits- en efficiencyverbeteringen worden gerealiseerd, waardoor die bedrijven concurrerend blijven.

4.23 Een van de dingen die ondernemingen moeten doen om optimaal te kunnen profiteren van de onderzoeksprogramma's van de EU is het opzetten van functionele netwerken. In dit verband kunnen precommerciële samenwerking en coöperatieve betrekkingen met andere bedrijven erg nuttig zijn, hoewel de Europese IIC's zich dat momenteel nog niet realiseren.

<sup>(29)</sup> Teneinde meer risicovolle financiële producten te ontwikkelen, werkt de EIB momenteel samen met de Commissie (DG RTD) aan een nieuw financieel instrument: de zgn. risicodelende financieringsfaciliteit (RSFF). Doel van dit instrument is om schuldfinanciering gemakkelijker toegankelijk te maken, met name voor particulier onderzoek en aanverwante activiteiten die meer risico's dan gemiddeld met zich meebrengen en waarvoor de marktwerking meestal tekortschiet. De RSFF zal voor ondernemingen die daarvoor in aanmerking komen, beschikbaar zijn, ongeacht hun omvang en eigendom. Met dit instrument zullen ook Europese onderzoeksinitiatieven, zoals onderzoeksinfrastructuur, Europese technologieplatforms, gemeenschappelijke technologische initiatieven en projecten in het kader van het Eureka-programma, financieel kunnen worden ondersteund.

4.24 In lijn met het voorafgaande wordt met het 7e kaderprogramma beoogd bij te dragen aan de totstandkoming van een netwerkindustrie waarin kennis centraal staat en waaraan Europese normen ten grondslag liggen. Die laatste zijn essentieel voor samenwerking, verwevenheid en interoperabiliteit.

4.25 Het EESC meent dat het 7e kaderprogramma een uitgelezen kans biedt om de efficiency van waarde- en aanbodnetwerken te verbeteren, en roept alle betrokkenen daarom op ervoor te zorgen dat dit programma volledig wordt uitgevoerd.

Brussel, 25 april 2007

Dat geldt niet alleen voor de onderdelen daarvan m.b.t. technologieën die de interconnectiviteit van netwerken verbeteren (vooral ICT-technologieën), maar ook voor de hoofdstukken m. b.t. andere sleuteltechnologieën, zoals nanotechnologie.

4.26 Behalve aan ontwikkelingen die verband houden met het industriebeleid wordt in het 7e kaderprogramma ook de nodige aandacht besteed aan de *regionale en lokale* context en aan regionale en lokale maatregelen, vooral als het gaat over samenwerking tussen IIC's en grote bedrijven, plaatselijke universiteiten, technologie-instituten en instellingen voor beroepsonderwijs. <sup>(30)</sup>

De voorzitter  
van het Europees Economisch en Sociaal Comité  
Dimitris DIMITRIADIS

---

<sup>(30)</sup> Zie het EESC-advies over „De territoriale *governance* van de industriële reconversie: de rol van de sociale partners en de bijdrage van het programma voor concurrentievermogen en innovatie” (CCMI/031, CESE 1144/2006, PB C 318 van 23 december 2006) en daaruit m.n. de hoofdstukken 1 („Conclusies en aanbevelingen”) en 4 („De geïntegreerde territoriale aanpak en *foresight*-instrumenten ter bevordering van innovatie en onderzoek”).

## Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Europese metropolitane gebieden: sociaal-economische gevolgen voor de toekomst van Europa”

(2007/C 168/02)

Het Duitse ministerie van vervoer, openbare werken en planologie heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité op 7 november 2006 namens het Duitse Raadsvoorzitterschap verzocht een advies op te stellen over „Europese metropolitane gebieden: sociaal-economische gevolgen voor de toekomst van Europa”.

De afdeling Economische en Monetaire Unie, economische en sociale samenhang, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 20 maart 2007 goedgekeurd. Rapporteur was de heer van Iersel.

Het Comité heeft tijdens zijn op 25 en 26 april 2007 gehouden 435e zitting (vergadering van 25 april) onderstaand advies uitgebracht, dat met 125 stemmen voor, zonder stemmen tegen, bij 5 onthoudingen, is goedgekeurd.

Dit advies is het vervolg op advies ECO/120 „Metropolitane gebieden: sociaal-economische gevolgen voor de toekomst van Europa” <sup>(1)</sup>, en vormt hiermee een samenhangend geheel.

### 1. Conclusies

1.1 De Europese ruimte heeft de afgelopen 50 jaar ingrijpende veranderingen ondergaan. Deze ontwikkeling wordt nog versneld door de mondialisering. Een en ander heeft aanzienlijke gevolgen voor de metropolitane gebieden <sup>(2)</sup>, die de zwaartepunten van Europa vormen. Zij zijn het meest geschikt om de uitdagingen aan te gaan en optimaal te profiteren van de kansen die uit de veranderingen voortvloeien.

1.2 Het EESC vindt dat Raad en Commissie de ontwikkeling van metropolitane gebieden en de nationale initiatieven ter zake moeten onderzoeken en hiervoor globale oriëntaties moeten opstellen. Wordt de desbetreffende discussie op Europees niveau goed gestructureerd, dan kunnen de nationale benaderingen een gemeenschappelijke invalshoek krijgen, hetgeen tevens de regionale betrokkenen kan stimuleren.

1.3 Het EESC is van mening dat een beter gestructureerd debat over en tussen metropolitane gebieden in Europa deze gebieden zal stimuleren de agenda's van Lissabon en Göteborg met succes ten uitvoer te leggen, hetgeen ook in de nationale hervormingsprogramma's tot uiting zou moeten komen.

1.4 Het EESC stelt vast dat er sinds enkele jaren een levendig debat gaande is. Door het verband tussen grote metropolen en de Lissabonstrategie wordt de nadruk meer dan voorheen gelegd op de sociaal-economische gevolgen van deze metropolen. Dat is winst.

1.5 In tal van landen en regio's proberen overheden, de particuliere sector en het maatschappelijk middenveld de voorwaarden voor een duurzame ontwikkeling van metropolitane gebieden te scheppen en hun concurrentievermogen in Europa en de rest van de wereld veilig te stellen. Met name de in Duitsland waargenomen ontwikkeling verdient de aandacht. Dankzij universitaire en andere studies op federaal niveau kan er daar objectiever over het thema worden gediscussieerd. De federale

overheid en de regionale overheden waren partij bij interministeriële conferenties over metropolitane gebieden.

1.6 Het stedelijk beleid van de Commissie en het ontwerp voor een Territoriale agenda van de Raad vormen stappen in de goede richting. Zij scheppen de randvoorwaarden voor een ambitieus stedelijk beleid. In de Territoriale agenda worden enkele specifieke kenmerken van grote metropolen op een rij gezet. Het EESC stelt evenwel vast dat in het ontwerp voor een Territoriale agenda nog te weinig spijkers met koppen worden geslagen.

1.7 De structuren en benaderingen zijn van land tot land verschillend. Dit neemt niet weg dat de grote stadsregio's in belangrijke mate dezelfde problemen en ambities hebben.

1.8 Wat een evenwichtige ontwikkeling van metropolitane gebieden in de weg zit, is het gebrek aan identiteit en het ontbreken van adequaat bestuur. De bestaande bestuurlijke eenheden dateren vaak van lang geleden. Zij staan een soepele aanpassing in de weg.

1.9 Metropolitane gebieden kunnen pas succes hebben als er op verschillende niveaus (nationaal, regionaal en stedelijk) verbintenissen worden aangegaan. Dit vereist dat de decentrale instellingen over de nodige legitimiteit beschikken, wat het voor de particuliere sector en niet-gouvernementele instanties gemakkelijker maakt om initiatieven te nemen.

1.10 Het EESC stelt opnieuw vast dat er over metropolitane gebieden geen sociaal-economische en milieugegevens bestaan die op Europese schaal vergelijkbaar zijn. Aangezien een en ander op Europees en nationaal niveau zou moeten gebeuren, zou de wijze waarop de Europese metropolitane gebieden in economisch, sociaal en milieuopzicht presteren jaarlijks tegen het licht moeten worden gehouden om de kennis over hun feitelijke situatie te vergroten en om de spelers in de metropolitane gebieden tot actie aan te sporen.

<sup>(1)</sup> PB C 302 van 7-12-2004, blz. 101

<sup>(2)</sup> Er moet onderscheid worden gemaakt tussen „metropolen” en „metropolitane gebieden”. Een „metropool” is een zeer grote stad of agglomeratie, een „metropolitaan gebied” is het geheel van een zeer grote stad of een aantal belangrijke polycentrische steden, omringd door andere gemeenten en plattelandsgebieden. Metropolitane gebieden bestrijken derhalve een veel grotere oppervlakte dan metropolen.

## 2. Aanbevelingen

2.1 Het EESC beveelt aan dat de Commissie, ter aanvulling op de Territoriale agenda en de strategische richtsnoeren inzake cohesie, met een Groenboek over metropolitane gebieden komt om het Europese debat op basis van een objectieve analyse aan te wakkeren.

2.2 De uitdagingen en ambities van de grote metropolen alsmede de kennis en ervaringen in de lidstaten moeten in Europees verband worden gebundeld en *best practices* dienen onder de aandacht te worden gebracht.

2.3 Er is een politiek besluit van de Commissie nodig om Eurostat op te dragen ieder jaar betrouwbare en vergelijkbare gegevens over alle metropolitane gebieden in de EU te produceren. Teneinde zich van deze nieuwe taak te kunnen kwijten, dient Eurostat extra geld te krijgen.

2.4 Om Eurostat in staat te stellen zo snel mogelijk aan de slag te gaan, stelt het EESC voor dat ESPON of een andere competente organisatie een proefstudie verricht teneinde na te gaan welke methoden er denkbaar zijn om metropolitane gebieden aan de hand van gemeenschappelijke criteria af te bakenen en een beperkte lijst op te stellen van gegevens die voor de periode 1995-2005 onverwijld geproduceerd zouden kunnen worden over metropolitane gebieden met meer dan 1 miljoen inwoners. Hierbij zou met name gebruik moeten worden gemaakt van de bestaande gedetailleerde gegevens van de Europese arbeidskrachtenenquêtes<sup>(3)</sup>.

## 3. Motivering

3.1 Het EESC heeft in een advies uit 2004 de aandacht gevestigd op de sociaal-economische gevolgen van Europese metropolitane gebieden<sup>(4)</sup>, die zijns inziens sterk onderschat worden.

3.2 Genoemd advies was bedoeld om de EU-instellingen bewust te maken van het feit dat de bevolking en de economische bedrijvigheid zich alsnook meer concentreren in metropolitane gebieden. Deze soms spectaculaire ontwikkeling doet zich zowel in de EU als elders in de wereld voor.

3.3 In zijn advies uit 2004 pleit het EESC ervoor dat de ontwikkeling van de Europese metropolen op de Europese agenda komt te staan. Het EESC heeft er als een van de eerste betrokkenen op gewezen dat er een rechtstreeks verband bestaat tussen de rol van de metropolen en de uitvoering van de Lissabonstrategie. Metropolitane gebieden zijn de laboratoria van de wereldeconomie. Zij vormen de drijvende kracht achter de economie en zijn centra van creativiteit en innovatie.

<sup>(3)</sup> In het kader van het programma INTERREG II C is in 2000 al een eerste geslaagde proef uitgevoerd. Deze had betrekking op 14 metropolitane gebieden. Zie de studie van de GEMACA.

<sup>(4)</sup> EESC-advies „Metropolitane gebieden: sociaal-economische gevolgen voor de toekomst van Europa”, PB C 302 van 7-12-2004, blz. 101.

3.4 Tegelijkertijd zijn in de metropolitane gebieden de voornaamste uitdagingen geconcentreerd waarvoor Europa de komende jaren een oplossing moet zien te vinden. Met name is er in deze gebieden sprake van armoede, sociale uitsluiting en ruimtelijke segregatie, met alle gevolgen van dien voor de werkgelegenheid en de (internationale) criminaliteit.<sup>(5)</sup>

3.5 De uitstraling van metropolen wordt versterkt door het toegenomen verkeer op velerlei gebied, zowel in Europa als op mondiaal niveau. De netwerken waar de metropolen deel van uitmaken dragen bij tot de verdieping van de Europese integratie.

3.6 In het advies uit 2004 constateert het EESC dat er een gebrek is aan vergelijkende analyses waarin helder tot uitdrukking komt wat de sterke en zwakke punten van de metropolitane gebieden zijn en waar hun beperkingen en mogelijkheden liggen.

3.7 Daarom heeft het EESC in 2004 gepleit voor een definitie van Europese metropolitane gebieden en relevante vergelijkbare gegevens voor elk van de metropolen, met inbegrip van een evaluatie van de voornaamste indicatoren van de Lissabonstrategie.

3.8 Door de kenniseconomie en de netwerkmaatschappij worden metropolen aantrekkelijker voor personen en economische activiteiten. In sommige lidstaten is er op nationaal en regionaal niveau een levendig debat op gang gekomen over de vraag welk beleid er ten aanzien van grote metropolen moet worden gevolgd en hoe zij moeten worden bestuurd. Hier en daar leiden deze discussies tot concrete maatregelen, van bovenaf en van onderuit.

## 4. Reactie van de Commissie in 2004

4.1 In 2004 verzocht het EESC de Commissie om met alle betrokken commissarissen geïntegreerde analyses te maken en regelmatig verslag uit te brengen over de sociaal-economische situatie van de metropolitane gebieden en hun positionering op Europees niveau. Het EESC was van mening dat het hierdoor gemakkelijker zou worden de sterke en zwakke punten van de grote metropolen te evalueren, teneinde Europese en nationale beleidsmaatregelen beter vorm te geven en *best practices* meer onder de aandacht te brengen.

4.2 De Commissie stelde in haar reactie op de EESC-voorstellen dat zij het eens is met de opmerkingen van het EESC over de sleutelrol die metropolitane gebieden vervullen voor de verwezenlijking van de Lissabondoelstellingen en over het gebrek aan vergelijkbare en betrouwbare gegevens op Europees schaal over deze gebieden.<sup>(6)</sup>

4.3 Dit inzicht van de Commissie heeft zich echter nog niet vertaald in een gerichtere en meer geïntegreerde aanpak van metropolitane gebieden. Er wordt geleidelijk aan een stedelijk beleid ten uitvoer gelegd, maar hierin wordt nog geen onderscheid gemaakt tussen steden en metropolitane gebieden. De gegevens van de bureaus voor de statistiek zijn onvolledig. Doordat zij op basis van nationale definities worden geproduceerd, zijn zij op Europees niveau nog steeds niet vergelijkbaar.

<sup>(5)</sup> EESC-advies „Immigratie binnen de EU en het integratiebeleid: samenwerking tussen regionale en lokale overheden en het maatschappelijk middenveld”, PB C 318 van 23-12-2006, blz. 128.

<sup>(6)</sup> Verwijzing naar de reactie van de Commissie (DG REGIO) op het initiatiefadvies van het EESC „Metropolitane gebieden: sociaal-economische gevolgen voor de toekomst van Europa”, PB C 302 van 7-12-2004, blz. 101.

## 5. Discussies en initiatieven op nationaal niveau

5.1 De laatste tijd zijn er op nationaal en regionaal niveau diverse initiatieven genomen die de ontwikkeling van metropolen voor het voetlicht brengen. Bij deze initiatieven gaat het vaak om uiteenlopende maatregelen ter ondersteuning van een meer harmonische ontwikkeling op het gebied van infrastructuur, ruimtelijke ordening, economie en sociale vraagstukken, en ter ondersteuning van de ontwikkeling van de vervoers- en telecommunicatie-infrastructuur tussen de metropolen zelf. Ter illustratie passeren hieronder enkele initiatieven uit verschillende landen de revue, waarbij zij aangekend dat hiermee zeker geen volledig beeld wordt geschapen.

5.1.1 Sinds 1993 wordt er in **Duitsland** uitvoerig over metropolitane gebieden gediscussieerd. Met universitaire studies en debatten wordt er beoogd om op passende en objectieve wijze een lijst op te stellen van de door grote metropolen vervulde functies en om deze metropolen aan de hand van zo'n lijst in kaart te brengen.

5.1.1.1 In Duitse onderzoeken werd aanvankelijk een traditionele aanpak gehanteerd op basis van de landkaart met steden, gemeenten en deelstaten. Thans is overgeschakeld op een andere aanpak, waarbij gebruik wordt gemaakt van een nieuwe kaart van Duitsland met nieuwe *Leitbilder*. Op basis van de van 1992 en 1995 daterende richtsnoeren en actieprogramma's inzake het ruimtelijke ordeningsbeleid waarin het belang en de taken van metropolitane gebieden worden onderstreept, hebben de Duitse federale en deelstaatministers van ruimtelijke ordening tijdens een conferentie op 30 juni 2006 besloten tot de oprichting van elf metropolitane gebieden in Duitsland. De eerste conferentie van de ter zake bevoegde ministers heeft in 2003 plaatsgevonden.

5.1.1.2 Uit de kaart van Duitse metropolitane gebieden blijkt dat de bestaande bestuursindeling niet aansluit bij de geografische grenzen van die gebieden. Zo bestaat de stadsregio Neurenberg uit de stad Neurenberg en een groep stedelijke gemeenten en aangrenzende plattelandsgemeenten. Andere metropolitane regio's, zoals Frankfurt/Rijn/Main en Hamburg, liggen verspreid over meer dan één deelstaat. Weer andere vormen een deel van een deelstaat, bijv. München en het Ruhrgebied. In verscheidene gevallen is reeds sprake van themagebonden regionalisering, bijv. op het gebied van cultuur, sport, duurzaamheid en landschapsbeheer. In alle gevallen omvatten de metropolitane regio's (kleine en grote) steden en landelijke gebieden. Op die manier slaagt men erin om het territorium van de metropolitane gebieden in kwestie goed af te bakenen.

5.1.1.3 Specifieke nationale maatregelen zijn (nog) niet gepland. Aan de metropolitane gebieden is gevraagd om hun eigen specifieke kenmerken te omschrijven en te benutten. Doel hiervan is dat de Duitse metropolitane gebieden zich ontwikkelen als zelfstandige spelers in Europees en internationaal verband. Nationale beleidsmaatregelen, bijv. op het vlak van trein- en luchtvaartverkeer, kunnen er vanzelfsprekend toe bijdragen dat deze gebieden hun ambities kunnen waarmaken.

5.1.1.4 Om de legitimiteit van deze nieuwe benadering te verankeren, wordt de metropolitane gebieden gevraagd een systeem van democratische vertegenwoordiging in te voeren, ieder volgens de eigen specifieke kenmerken en zienswijze. Zij mogen zelf bepalen hoe zij daarvoor zorgen: door rechtstreekse verkiezingen, zoals bijv. in de regio Stuttgart, of door indirecte

vertegenwoordiging van steden en gemeenten, zoals in de regio Neurenberg het geval is.

5.1.1.5 In het kader van deze metropolitane gebieden (die overigens uiteenlopende kenmerken vertonen) moeten de volgende beleidsdoelstellingen besproken en verwezenlijkt worden: de kritische massa garanderen die nodig is om te kunnen concurreren; voorwaarden scheppen voor een doeltreffend bestuur; de bevoegdhedenverdeling verduidelijken; komen tot een polycentrische organisatie van de ruimte; een goed evenwicht vinden tussen verstedelijking en de bescherming van landelijke gebieden; de vervoersinfrastructuur ontwikkelen en de mobiliteit in goede banen leiden; innovatie en economische clusters ondersteunen; technologische en natuurlijke risico's zien te beheersen; de nodige middelen uittrekken voor overheidsinvesteringen; de internationale bereikbaarheid verbeteren; zorgen voor promotieactiviteiten om de aandacht op de regio te vestigen.

5.1.2 In **Groot-Brittannië** bestaat er sinds het begin van deze eeuw belangstelling om de metropolen sterker te ontwikkelen. In 2004 heeft de regering een nota over het concurrentievermogen van de andere metropolitane gebieden dan Londen doen uitgaan (<sup>7</sup>), bedoeld om de voorwaarden te scheppen voor uitbreiding van de autonomie van stadsregio's in internationaal verband. Maar dit proces is tot stilstand gekomen, met name door een negatief referendum over de oprichting van een regionale assemblee in de regio Newcastle.

5.1.2.1 De discussie gaat in Engeland momenteel over de bevoegdhedenverdeling tussen enerzijds het nationale en regionale niveau en anderzijds de steden en gemeenten in de dichtstbevolkte regio's die als toekomstige metropolitane gebieden zijn aangeduid. Het voornemen om stadsregio's op te richten is nog steeds actueel. De lopende discussie mag dan niet door eensluitende standpunten worden gekenmerkt, binnenkort zal er een witboek over het onderwerp uitkomen en er wordt op basis van erkende criteria gewerkt aan een nieuwe ruimtelijke-organisatievorm die vergelijkbaar is met die in Duitsland.

5.1.2.2 Decentralisering van beleid en ondersteuning van de ontwikkeling van metropolen dienen los van elkaar te worden gezien. Ondersteuning van de ontwikkeling van metropolen wordt gekenmerkt door flexibele allianties tussen gemeenten met als doel om kansen samen te benutten en uitdagingen gezamenlijk aan te gaan. Een mooi voorbeeld is de ontwikkeling in Noord-Engeland (Manchester, Liverpool, Leeds, Sheffield, Newcastle en York), een *bottom-up*-initiatief genaamd The Northern Way. Kenmerkend voor deze ontwikkeling is dat er binnen het metropolitane gebied een aantal afspraken is gemaakt.

5.1.2.3 Een *top-down*-benadering op basis van lokale en regionale initiatieven wordt onontbeerlijk geacht, omdat tal van strategische besluiten alleen maar in onderling overleg kunnen worden genomen. Deze besluiten zullen deel kunnen uitmaken van drie „agenda's”: een agenda voor het concurrentievermogen om te waarborgen dat de best en slechtst presterende regio's op steun kunnen rekenen, een agenda voor sociale samenhang ten behoeve van kansarme bevolkingsgroepen, en een agenda voor milieu die met name maatregelen bevat om de levenskwaliteit te verbeteren en de natuurlijke hulpbronnen in stand te houden. De metropolitane gebieden worden als het meest geschikte geografische niveau beschouwd om deze beleidsmaatregelen op alle drie de gebieden ten uitvoer te leggen.

(<sup>7</sup>) Competitive Cities: where do the core cities stand? (*core cities* zijn de metropolen buiten Londen, met name die in het Noord-Westen van het land).

5.1.3 In **Frankrijk** wordt al sinds 1960 over onderhavig thema gediscussieerd. Tot voor kort waren er nog maar heel weinig concrete maatregelen genomen, omdat de politieke dimensie van het debat onderschat werd. Meer in het algemeen gesproken was dit gebrek aan politieke dimensie kenmerkend voor geheel Europa.

5.1.3.1 In 2004 heeft de DIACT<sup>(8)</sup> ertoe opgeroepen plannen voor metropolitane gebieden in te dienen om de samenwerking tussen grote steden te stimuleren en de economische ontwikkeling van metropolitane gebieden te ondersteunen. Vervolgens heeft een jury, bestaande uit deskundigen en uit directeurs van de betrokken ministeries, 15 door lokale overheden voorbereide metropolitane plannen geselecteerd. Deze zijn in 2006 verder uitgewerkt. Met het oog op de uitvoering van structurende maatregelen zullen er in 2007 metropolitane contracten in het leven worden geroepen waarvoor de staat financiële steun zal verlenen. Met dit initiatief erkent de DIACT dat metropolitane gebieden een hoofdrol spelen waar het gaat om het concurrentievermogen van regio's.

5.1.4 In **Italië** en **Spanje** wordt verder gewerkt aan regionalisering. Deze ontwikkeling betreft de metropolitane gebieden niet rechtstreeks, maar biedt wel nieuwe (rechts)mogelijkheden voor het bestuur van metropolen.

5.1.4.1 In Italië is met een wet uit 1990 voorzien in een *top-down*-aanpak om 14 metropolitane gebieden in kaart te brengen. Deze wet is niet ten uitvoer gelegd. Met een nieuwe wet uit 1999 werd het mogelijk *bottom-up*-initiatieven te ontplooiën om metropolitane gebieden te creëren. Alleen in de regio Bologna werd een assemblee met een eigen budget ingesteld, bestaande uit 20 gemeenten. Ten slotte is met een grondwetshervorming in 2001 toestemming verleend voor de oprichting van drie metropolitane gebieden, nl. rond Rome, Napels en Milaan. De tenuitvoerlegging van deze hervorming is onlangs weer op gang gekomen.

5.1.4.2 In Spanje wordt de ruimtelijke discussie bepaald door de territoriale autonomie. De autonome gemeenschappen zijn ter zake exclusief bevoegd. Zij zijn derhalve ook verantwoordelijk voor metropolitane gebieden. Tegelijkertijd is er een proces gaande waarbij de grote steden worden versterkt en vindt er een krachtmeting plaats tussen de centrale regering, de autonome gemeenschappen en metropolitane gebieden, zoals Madrid, Barcelona en Valencia. Een apart geval vormt Bilbao, dat met zijn publiek-private samenwerking een geslaagd voorbeeld van metropoolvorming kan worden genoemd.

5.1.4.3 Het identificeren van metropolitane gebieden blijft niet beperkt tot grote landen, noch tot landen als zodanig. Metropolitane gebieden zoals Centroepe (de regio Wenen-Bratislava-Brno-Győr, die zich over maar liefst 4 landen uitstrekt) en Kopenhagen-Malmö (Denemarken/Zweden) behoren in dit verband tot de bekendste voorbeelden. In beide gaat het de goede kant op. In Nederland vindt momenteel een diepgaande discussie plaats over de meest passende *governance* van de Randstad, zodat er een einde komt aan de bestuurlijke versnippering die de infrastructurele, ruimtelijke en sociaal-economische ontwikkeling afremt.

<sup>(8)</sup> DIACT: Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires (voorheen DATAR).

5.1.5 In de nieuwe lidstaten is er een soortgelijke ontwikkeling als in bovengenoemde landen gaande. In Polen heeft de regering een aantal metropolitane gebieden of *city-regions* in kaart gebracht. Een voorbeeld daarvan is de regio Katowice, die onlangs de specifieke status van metropolitane gebied heeft gekregen. Bij gebrek aan een oordeelkundig regionaal bestuur ontwikkelen steden en metropolen zich echter doorgaans op ongecontroleerde en bijgevolg arbitraire wijze. Daarom richten sommige metropolen zich momenteel op de praktische kennis en kunde van landen die ervaring met decentrale beleidsvorming hebben.

5.1.6 De Kamers van Koophandel en Industrie, die de zakenwereld goed zichtbaar en actief vertegenwoordigen op lokaal en regionaal niveau, zijn eveneens bij het proces van metropoolvorming betrokken, met name de KvK's van hoofdsteden en stadsregio's. Zij dragen overal bij tot de aantrekkingskracht en de economische en culturele uitstraling van hun gebieden, rekening houdend met de vereisten op het vlak van levenskwaliteit en milieubescherming.

## 6. Ontwikkelingen op Europees niveau

6.1 Een hoofddoelstelling van de Commissie Barroso is de tenuitvoerlegging van de Lissabonstrategie. Alle commissarissen zijn hierbij betrokken. Voor DG REGIO vormt de Lissabonstrategie het middelpunt van het regionale beleid „nieuwe stijl”, waarin stadsontwikkeling als speerpunt geldt.

6.1.1 „Lissabon” en stedelijke ontwikkeling zijn prioritair geworden in alle regio's die steun krijgen uit communautaire programma's. Deze programma's zijn niet expliciet op metropolitane gebieden gericht. Voor deze gebieden kan onder meer het URBACT-programma goed van pas komen<sup>(9)</sup>.

6.1.2 Van belang voor metropolen zijn vaak ook specifieke programma's die beheerd worden door andere DG's dan DG Regionaal beleid, bijv. door DG Onderzoek, DG Milieu en DG Vervoer, omdat ook die programma's meer dan voorheen in het teken van de Lissabondoelstellingen staan. Zij zijn niet rechtstreeks bestemd voor metropolen als zodanig, maar wel is het zo dat alle programma's waarmee beoogd wordt steden beter te laten presteren, ook op metropolen van toepassing zijn.

6.1.3 In juni 2006 heeft een werkgroep van de Raad een eerste ontwerp voor een Territoriale agenda<sup>(10)</sup> ingediend. De trends inzake de verstedelijking van de Europese samenleving zijn hierin goed beschreven. In dit document wordt echter nog steeds geen duidelijk onderscheid tussen steden en metropolitane gebieden gemaakt.

<sup>(9)</sup> De Commissie werkt aan een gids over stedelijke vraagstukken.

<sup>(10)</sup> The Territorial State and Perspectives of the European Union Document, Towards a Stronger European Territorial Cohesion in the Light of the Lisbon and Gothenburg Ambitions, eerste ontwerp, 26 juni 2006.

6.2 Verscheidene informele bijeenkomsten van de Raad van ministers van ruimtelijke ordening zijn aan de uitdagingen van (grote) steden gewijd. <sup>(11)</sup> Ruimtelijke ordening wordt in het huidige Verdrag als EU-bevoegdheid genoemd in Titel XIX (Milieu), artikel 175, lid 2. <sup>(12)</sup>

6.3 Het **Europees Parlement** <sup>(13)</sup> wijst erop dat „78 % van de bevolking van de Europese Unie in steden en agglomeraties of stedelijke gebieden woont en dat deze een plaats zijn waar de (...) problemen geconcentreerd zijn” en „een plaats zijn waar de toekomst vorm wordt gegeven”. Het is van mening dat steden een sleutelrol vervullen voor regionale ontwikkeling en het verwezenlijken van de doelstellingen van Lissabon en Göteborg.

6.3.1 Het Europees Parlement verzoekt alle DG's van de Commissie die direct of indirect op het gebied van stedelijke kwesties werkzaam zijn, met elkaar samen te werken om de concrete stedelijke problemen op ieder terrein in kaart te brengen en samen aan te geven in hoeverre het gevoerde beleid gunstig heeft uitgewerkt. Het EP stelt voor om tussen de verschillende diensten een taskforce op te richten en pleit voor de invoering van een territoriale dialoog.

6.4 Het **Comité van de Regio's** wijst de Europese instanties steeds nadrukkelijker op de uitdagingen waarmee stadsgewesten geconfronteerd worden. Aan zijn conclusies liggen dezelfde zorgen en uitgangspunten als bij het EP en het EESC ten grondslag.

6.4.1 Het Comité van de Regio's attendeert op de situatie van „functionele regio's” en benadrukt het belang van samenwerking over de nationale, regionale en lokale bestuursgrenzen heen. Deze samenwerking moet worden bevorderd door gerichte en stimulerende EU-maatregelen, zoals de bevordering van strategische-ontwikkelingsprojecten voor grote gebieden. Het is vooral belangrijk nieuwe samenwerkingsnetwerken tussen metropolitane en stedelijke gebieden tot stand te brengen en de bestaande

<sup>(11)</sup> In november 2004 heeft in Rotterdam de eerste informele Raad van ministers van ruimtelijke ordening en binnenlandse zaken plaatsgevonden waar de uitdagingen voor steden grondig zijn besproken. Daarna is er in mei 2005 in Luxemburg een informele Raad gehouden over „De staat en de vooruitzichten voor de EU-gebieden”. De volgende informele Raad is gepland voor mei 2007 in Leipzig.

<sup>(12)</sup> Artikel 175

„1. De Raad stelt volgens de procedure van artikel 251 en na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's de activiteiten vast die de Gemeenschap moet ondernemen om de doelstellingen van artikel 174 te verwezenlijken.

2. In afwijking van de in lid 1 bedoelde besluitvormingsprocedure en onverminderd het bepaalde in artikel 95, neemt de Raad op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's met eenparigheid van stemmen een besluit over:

a) bepalingen van in hoofdzaak fiscale aard;  
 b) maatregelen die van invloed zijn op:  
 — de ruimtelijke ordening;  
 — het kwantitatieve waterbeheer, of die rechtstreeks dan wel zijdelings betrekking hebben op de beschikbaarheid van de watervoorraden;  
 — de bodembestemming, met uitzondering van het afvalstoffenbeheer;  
 c) maatregelen die van aanzienlijke invloed zijn op de keuze van een lidstaat tussen verschillende energiebronnen en de algemene structuur van zijn energievoorziening.

<sup>(13)</sup> Europees Parlement: Resolutie van 13-10-2005 over de stedelijke dimensie in de context van de uitbreiding van de Unie, PB C 233 van 28-9-2006, blz. 127.

banden te versterken. Daarbij dient met name aandacht te worden besteed aan de huidige samenwerking uit hoofde van Interreg III, die in de periode 2007-2013 zal worden voortgezet met het doel territoriale samenwerking te bevorderen. <sup>(14)</sup>

6.5 Het netwerk METREX <sup>(15)</sup> wijst er in haar verklaringen uit maart en september 2006 op dat de metropolitane gebieden gedefinieerd moeten worden en erkend moeten worden als zijnde van cruciaal belang voor de Territoriale agenda van de Europese Unie. Verder bepleit METREX dat er op Europese schaal vergelijkbare gegevens over metropolitane gebieden worden vergaard en dat de Commissie een groenboek opstelt met drie speerpunten: economische concurrentiekracht, sociale samenhang en milieubescherming. METREX is van mening dat tal van belangrijke vraagstukken waar Europa mee te maken heeft, zoals klimaatverandering, vergrijzing en immigratie, pas efficiënt en op geïntegreerde wijze kunnen worden aangepakt als ook de metropolen daarbij worden betrokken. Ook vindt METREX dat metropolitane gebieden een belangrijke rol bij de verwezenlijking van de Lissabondoelstellingen kunnen spelen, met name door ervoor te zorgen dat Europa de mondiale concurrentie het hoofd kan bieden.

6.6 De voorbije 15 jaren hebben een sterke stijging te zien gegeven van het aantal **regio's met een vertegenwoordiging in Brussel** <sup>(16)</sup>. Tijdens conferenties van deze vertegenwoordigingen wordt er over de ontwikkeling en het presteren van metropolitane gebieden dikwijls diepgaand gediscussieerd.

6.7 In Brussel is er ook een groep regio's vertegenwoordigd die zich terecht de Lissabonregio's noemen.

6.8 In het kader van het ESPON-programma is in de afgelopen jaren een grote hoeveelheid informatie, gegevens, indicatoren en rapporten over de Europese regio's geproduceerd. Maar aangezien de grenzen van de administratieve regio's geenszins samenvallen met die van de metropolitane gebieden, verschaffen de resultaten van deze werkzaamheden, hoe kwalitatief hoogstaand ook, degenen die voor de ontwikkeling, de ruimtelijke ordening en het beheer van metropolitane gebieden verantwoordelijk zijn niet de informatie en analyses die zij nodig hebben voor de uitwerking van de meest passende beleidsmaatregelen om alle mogelijkheden van de metropolen te benutten.

6.9 DG Regionaal beleid en Eurostat hebben een stedelijk auditproject opgezet om voor een aantal steden betrouwbare en vergelijkbare indicatoren op te stellen <sup>(17)</sup>. Het EESC juicht de inspanningen om gegevens over stedelijke gebieden te vergaren toe. De ter beschikking gestelde gegevens zijn echter nog niet van dusdanige aard dat zij op grote schaal kunnen worden gebruikt. <sup>(18)</sup>

<sup>(14)</sup> CvdR-advies „De steden en het cohesiebeleid: de bijdrage van steden en agglomeraties aan groei en werkgelegenheid in de regio's”, PB C 206 van 29-08-2006, blz. 17.

<sup>(15)</sup> METREX is een netwerk van Europese metropolitane regio's en gebieden waarbij ca. 50 grote stadsregio's zijn aangesloten.

<sup>(16)</sup> Dit aantal is gestegen van 20 in 1990 naar 199 in 2006.

<sup>(17)</sup> Hierbij worden drie geografische niveaus onderscheiden: de centrale stad, het stedelijke gebied in ruimere zin (Larger Urban Zone — LUZ) en het tussenstedelijke gebied. Volgens de projectleiders komt het LUZ min of meer overeen met de functionele stadsregio.

<sup>(18)</sup> Dit komt in feite omdat er voor nog maar weinig indicatoren informatie is voor alle LUZ's voor hetzelfde jaar. De geografische grenzen van de LUZ's worden bepaald aan de hand van nationale criteria, waardoor niet kan worden gegarandeerd dat de indicatoren op Europese schaal vergelijkbaar zijn. Tot op heden zijn deze grenzen nog niet bekendgemaakt. De indicatoren hebben betrekking op jaren die al geruime tijd achter ons liggen (het meest recente is 2001). Het is duidelijk dat Eurostat momenteel veel te weinig middelen krijgt om dit belangrijke project (27 landen, 258 steden, 260 LUZ's en 150 indicatoren) te kunnen uitvoeren.



## 7. Het levendige actuele debat

7.1 Het EESC stelt vast dat er veel levendiger over metropolitane gebieden wordt gediscussieerd dan een aantal jaren geleden. Hiervoor zijn twee hoofdredenen aan te wijzen. Ten eerste blijkt uit de toename van het aantal metropolen in de wereld dat zich zeer snel een nieuwe stedelijke organisatievorm aan het ontwikkelen is <sup>(19)</sup>. Ten tweede wordt het debat mede gevoed door de erkenning van het feit dat er een verband bestaat tussen de ontwikkeling van metropolitane gebieden op economisch, sociaal en milieugebied en de Lissabonstrategie.

7.2 In alle lidstaten (of ze nu groot of klein, sterk of minder sterk ontwikkeld zijn) vindt er een politiek en maatschappelijk debat over de juiste aanpak plaats.

7.3 Dit debat wordt allereerst gevoerd binnen de nationale context. In diverse gevallen echter wordt van overheidswege erkend dat sommige metropolen niet aan de landsgrenzen ophouden. De voorbeelden Kopenhagen-Malmö en Wenen-Bratislava werden al genoemd, maar er zij ook gewezen op Metz-Luxemburg-Saarbrücken en Rijsel-Kortrijk, die door de Franse overheid als metropolitane gebieden zijn aangemerkt. Steeds meer grensoverschrijdende regio's overal in de Unie maken aanspraak op de titel van metropolitaan gebied.

7.4 Hoewel het debat in de afgelopen jaren is geïntensiveerd, constateert het EESC dat deze nieuwe structuren nog in de kinderschoenen staan.

7.5 Verreweg de meeste steden en metropolitane gebieden die naar voren willen brengen welke belangrijke rol zij in Europees en mondiaal verband spelen, geven inzicht in hun situatie door middel van nationale of regionale cijfers, zonder zich altijd goed rekenschap te geven van de werkelijke omvang van het gebied waarover ze spreken. Dat is een van de gevolgen van het feit dat het metropolitane gebied en de administratieve regio(s) waarvan het deel uitmaakt, niet samenvallen.

7.6 Niettegenstaande de verschillen in nationale en regionale benaderingen en structuren stelt het EESC vast dat er duidelijk sprake is van toenemende convergentie ten aanzien van deze problematiek. Het debat spitst zich toe op:

- de kritische massa van een metropolitaan gebied, een stadsregio of een netwerk van steden en gemeenten;
- de mate waarin stedelijke en landelijke ruimten in het metropolitane gebied met elkaar in evenwicht zijn;
- de functies die metropolitane gebieden vervullen;
- onderwijs en opleiding;

- creativiteit, onderzoek en innovatie;
- clusters en het concurrentievermogen van de bedrijven op de internationale markten;
- de aantrekkingskracht voor buitenlandse investeerders en de wijze waarop zij worden ontvangen;
- grote infrastructurele netwerken, de financiering daarvan en publiek-private samenwerking;
- vervoer- en telecommunicatienetwerken tussen grote metropolen binnen en buiten Europa;
- de culturele uitstraling;
- de multiculturele samenleving (immigratie) en de problematiek rond armoede en uitsluiting;
- de inzetbaarheid van arbeidskrachten en het scheppen van banen voor laaggeschoolden;
- ondernemingen uit de productie- en dienstensector die zich bezighouden met activiteiten met een hoge toegevoegde waarde;
- klimaatverandering, beheersing van het energieverbruik, reductie van overlast en afvalbeheer;
- de sanering en renovatie van braakliggende industrieterreinen in verband met de herstructurering van productieactiviteiten;
- het terugdringen van de onveiligheid, de criminaliteit en het gevaar van internationaal terrorisme;
- de vermindering van de ongelijkheid tussen verschillende gebieden binnen het gewest en de totstandbrenging van een partnerschap tussen het centrum en de periferie;
- het netelige vraagstuk van „goed bestuur” (*governance*).

7.7 De burgers hebben niet altijd het gevoel dat zij tot een metropool behoren. Het ontbreekt de Europese metropolitane gebieden aan politieke legitimiteit. De bestuursstructuren van voorheen (daterend van vroegere historische perioden) voldoen niet langer, maar de nationale regeringen zijn zeer gevoelig voor de weerstand die er bij belanghebbenden, met name de bestaande bestuurlijke eenheden, tegen nieuwe structuren bestaat. En toch staan de metropolitane gebieden voor enorme uitdagingen. Om deze te kunnen aangaan en de ontwikkelingen in goede banen te leiden is een nieuwe organisatie van het bestuur, met het oog op een algemene strategie, vrijwel overal noodzakelijk.

Brussel, 25 april 2007

De voorzitter  
van het Europees Economisch en Sociaal Comité  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(19)</sup> Wereldwijd wonen thans meer dan 3 miljard mensen in steden. Er zijn 400 metropolen met meer dan 1 miljoen inwoners. Een eeuw geleden waren dat er nog maar 16.

## Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Territoriale agenda”

(2007/C 168/03)

Het Duitse ministerie van Vervoer, Openbare Werken en Planologie heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité op 7 november 2006 namens het toekomstige Duitse Raadsvoorzitterschap verzocht een advies op te stellen over de *Territoriale agenda*.

De afdeling Economische en Monetaire Unie, economische en sociale samenhang, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 20 maart 2007 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Pariza.

Het Comité heeft tijdens zijn op 25 en 26 april 2007 gehouden 435e zitting (vergadering van 25 april) onderstaand advies uitgebracht, dat met algemene stemmen is goedgekeurd.

### 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC prijst en dankt het Duitse voorzitterschap voor het voorbereidende werk, de betoonde transparantie en de raadpleging inzake de Territoriale agenda.

1.2 Het EESC acht de tijd rijp om van de huidige fase, waarin het beleid op informele wijze wordt gecoördineerd in de Raad, over te gaan naar de volgende fase, waarin echt werk wordt gemaakt van politieke samenwerking. In het licht van de werkzaamheden die zijn verricht en van de nieuwe inbreng die van ESPON mag worden verwacht is het zaak dat er in het integratieproces een nieuwe stap wordt gezet en dat de Commissie een duidelijk mandaat krijgt om initiatieven te nemen.

1.3 Het EESC zou graag zien dat de discussies in de Raad over de Territoriale agenda uitmonden in meer gedetailleerde politieke besluiten. Daartoe dient de Europese Commissie er meer bij te worden betrokken, want niemand kan de verschillende benaderingen van de territoriale samenhang in de EU beter op elkaar afstemmen dan zij.

1.4 In het streven naar territoriale samenhang binnen de EU moet er bij de Commissie een slagvaardige specifieke dienst worden opgezet die onderzoek doet, diagnoses stelt en beleidsvoorstellen formuleert waaruit blijkt dat een Europese aanpak van territoriale cohesie een meerwaarde biedt.

1.5 Het EESC zou graag zien dat er na afloop van het Duitse voorzitterschap voor continuïteit wordt gezorgd. De Commissie zou de Territoriale agenda moeten analyseren, samenvatten en implementeren door middel van een actieprogramma dat geen afbreuk doet aan de bevoegdheden van de lidstaten en regio's op ruimtelijkeordeningsgebied.

1.6 In het Vierde cohesieverslag waar de Commissie thans aan werkt, moet worden nagegaan wat de steunverlening uit de EU-fondsen voor impact heeft op het terrein en moet een koppeling worden gemaakt tussen het cohesiebeleid en de doelstellingen van de Territoriale agenda. Het EESC vindt dat de programma's voor grensoverschrijdende samenwerking kracht moet worden bijgezet.

1.7 Bij het beheer van de Territoriale agenda moet sprake zijn van een evenwicht tussen de verschillende overheden (lokale, regionale, nationale en EU) en het maatschappelijk middenveld, dat vooraf dient te worden geraadpleegd.

1.8 Het EESC stelt de Raad voor om bij de Territoriale agenda aan de hand van gedetailleerde richtsnoeren de open coördinatiemethode toe te passen. Nadat het grondwettelijk verdrag is geratificeerd, zouden de desbetreffende kwesties via de communautaire methode moeten worden geregeld.

1.9 Het EESC zou graag zien dat de EU spoedig instemt met het grondwettelijk verdrag, waarin territoriale samenhang als doelstelling is opgenomen. Gezien de consensus die er rond de Territoriale agenda bestaat, stelt het EESC voor dat de informele Raad van Leipzig in zijn conclusies aanbeveelt om deze agenda geleidelijk te implementeren, in plaats van erop te wijzen dat de agenda niet bindend is.

1.10 Daarom verzoekt het EESC de Commissie de Raad voor te stellen om de toepassing van de Territoriale agenda op basis van de huidige rechtsgronden voort te zetten.

### 2. Raadpleging door het Duitse voorzitterschap

2.1 Het Duitse ministerie van Vervoer, Openbare Werken en Planologie heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) op 7 november 2006 namens het toekomstige Duitse Raadsvoorzitterschap verzocht een **verkennend advies over de Territoriale agenda** op te stellen.

2.2 De ter zake bevoegde Europese ministers zullen op 24 en 25 mei 2007 in Leipzig een informele vergadering over territoriale samenhang en stadsontwikkeling houden. Daarbij zullen zij de **Territoriale agenda van de EU** <sup>(1)</sup> goedkeuren, een politiek discussiestuk dat gebaseerd is op het rapport **The territorial state and perspectives of the European Union** <sup>(2)</sup>. In dit rapport worden de voornaamste uitdagingen voor de EU op het gebied van het ruimtelijkeordeningsbeleid onder de loep genomen en wordt met voorbeelden aangetoond hoe de mogelijkheden van de gebiedsverscheidenheid in Europa beter kunnen worden benut om duurzame economische groei te bevorderen. De Territoriale agenda van de EU bestaat uit een aantal **aanbevelingen** waarmee beoogd wordt deze territoriale diversiteit in de EU beter in aanmerking te nemen, en uit een reeks **voorstellen** voor een actieprogramma inzake het ruimtelijkeordeningsbeleid.

<sup>(1)</sup> <http://www.bmvbs.de/territorial-agenda>

<sup>(2)</sup> [http://www.bmvbs.de/Anlage/original\\_978555/The-Territorial-State-and-Perspectives-of-the-European-Union-Documents.pdf](http://www.bmvbs.de/Anlage/original_978555/The-Territorial-State-and-Perspectives-of-the-European-Union-Documents.pdf)

2.3 Het EESC heeft al in 1995 gepleit voor meer politieke samenwerking inzake de ruimtelijke ordening van het Europese grondgebied:

- „Europa 2000+ — Samenwerking inzake ruimtelijke ordening van het Europese grondgebied” — PB C 133 van 31 mei 1995, blz. 4;
- „Ruimtelijke ordening en interregionale samenwerking in het Middellandse Zeegebied” — PB C 133 van 31 mei 1995, blz. 32 + bijl.;
- „Europa 2000+ — Samenwerking inzake de ruimtelijke ordening van het Europese grondgebied” — PB C 301 van 13 november 1995, blz. 10.

Ook in recentere adviezen wordt een lans gebroken voor meer betrokkenheid en inachtneming van de ruimtelijke dimensie van de Europese integratie:

- „Metropolitane gebieden: sociaal-economische gevolgen voor de toekomst van Europa” — PB C 302 van 7 december 2004, blz. 101;
- „Thematische strategie voor het stadsmilieu” — PB C 318 van 23 december 2006, blz. 86;
- „De effecten van het structuurbeleid op de samenhang binnen de Europese Unie” — CESE 84/2007;
- „Huisvesting en regionaal beleid” — CESE 42/2007.

### 3. Territoriale agenda: de daad bij het woord

3.1 De eerste informele vergadering van de ministers van Ruimtelijke Ordening en Territoriaal beleid vond in 1989 in Nantes plaats.

3.2 Dergelijke vergaderingen worden georganiseerd op initiatief van de landen die het halfjaarlijkse EU-Raadsvoorzitterschap bekleeden. In 1993 is tijdens zo'n vergadering in Luik besloten tot de uitwerking van een **Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief (EROP)** <sup>(3)</sup>. Het EROP is in 1999 in Potsdam goedgekeurd en biedt de informele vergaderingen van de ministers van Ruimtelijke Ordening en Territoriaal beleid een **gemeenschappelijk referentiekader**.

3.3 Tijdens de informele ministerversgadering over territoriale samenhang die in november 2004 in Rotterdam is gehouden, hebben de ministers afgesproken dat er tegen 2007 een synthesesedocument moet worden opgesteld over **The territorial state and perspectives of the European Union**. Dit document ligt aan de Territoriale agenda ten grondslag.

3.4 De Territoriale agenda vormt een strategisch kader waarin de prioriteiten voor de ruimtelijke ontwikkeling van de EU zijn vastgelegd. De agenda draagt bij tot economische groei en duurzame ontwikkeling door het versterken van de territoriale samenhang, die gedefinieerd kan worden als het vermogen om het cohesiebeleid aan te passen aan de specifieke behoeften en kenmerken die de verschillende geografische gebieden met elk hun eigen problemen en mogelijkheden hebben, teneinde tot een evenwichtige en duurzame territoriale ontwikkeling te komen.

3.5 Het **streven naar territoriale samenhang** is opgenomen in art. III-116 van het ontwerp van grondwettelijk

Verdrag van juni 2003, naast doelstellingen als economische en sociale samenhang. De territoriale dimensie van Europese beleidsmaatregelen wordt ook geanalyseerd in het Derde cohesieverslag van de Commissie uit 2005. Ook uit de in 2006 goedgekeurde strategische communautaire richtsnoeren voor het cohesiebeleid blijkt dat de cohesie er een derde dimensie, namelijk een territoriale, heeft bijgekregen.

3.6 Tijdens de informele ministerversgadering over territoriale samenhang in mei 2005 in Luxemburg zijn de ministers het eens geworden over de volgende **thema's en speerpunten van de Territoriale agenda**:

- bevordering van een polycentrische stadsontwikkeling;
- intensivering van de samenwerking tussen stad en platteland;
- aanmoediging van transnationale clusters die innoverend en concurrerend zijn;
- versterking van de trans-Europese technologienetwerken;
- stimulering van trans-Europees risicomanagement;
- bescherming van ecosystemen en culturele rijkdommen.

3.7 In dit verband worden de volgende **maatregelen** van belang geacht:

- maatregelen om het Europese beleid vanuit territoriaal oogpunt samenhangender te maken;
- maatregelen om een Europees instrumentarium voor territoriale samenhang te faciliteren;
- maatregelen om de territoriale samenhang in de lidstaten te verbeteren;
- gezamenlijke activiteiten van de ministers.

### 4. Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief (EROP)

4.1 Het EROP biedt de verschillende actoren op het gebied van ruimtelijke ordening en ontwikkeling (EU, lidstaten, regio's en andere decentrale overheden) een **gemeenschappelijk referentiekader** ter ondersteuning van de territoriale dimensie van een polycentrisch Europa en de noodzakelijke decentralisering van sectorale beleidsmaatregelen van de EU. Het is een intergouvernementeel initiatief dat in 1999 in Potsdam werd goedgekeurd en niet bindend is. In de praktijk is het EROP alleen toegepast in verband met de inwerkingtreding van het Europees Waarnemingsnetwerk voor ruimtelijke ordening (ESPON <sup>(4)</sup>) en indirect via de drie INTERREG-programma's.

4.2 Met het EROP wordt **beoogd**:

- in Europees verband te omschrijven door welke algemene beginselen de EU zich in haar territoriale beleid moet laten leiden om voor een evenwichtige en duurzame ontwikkeling van het Europese grondgebied te zorgen;
- bij te dragen tot de economische en sociale samenhang die op het grondgebied concrete vorm aanneemt;
- de natuurlijke leefomgeving en het cultureel erfgoed te beschermen;
- meer evenwichtig in concurrentievermogen te bereiken op het Europese grondgebied.

<sup>(3)</sup> <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/g24401.htm>

<sup>(4)</sup> <http://www.espon.eu>

4.3 Er zijn vier **belangrijke**, elkaar onderling beïnvloedende **factoren** die de territoriale ontwikkeling aanzienlijk onder druk zetten:

- de groei van de stedelijke gebieden: meer dan drie kwart van de Europese bevolking leeft in steden;
- de manier waarop plattelands- en berggebieden, die bijna drie kwart van het Europese grondgebied beslaan, zich ontwikkelen;
- vervoer en de ruimtelijke verdeling van infrastructuurvoorzieningen;
- het behoud van het natuurlijke en culturele erfgoed.

4.4 Uitgaande van het bovenstaande zijn in het EROP de volgende **richtsnoeren** vastgesteld:

- een polycentrische ruimtelijke ontwikkeling;
- versterking van het partnerschap tussen stad en platteland;
- gelijke toegang tot vervoersinfrastructuur, telecommunicatie en kennis;
- behoedzaam beheer van het natuurlijke en culturele erfgoed.

4.5 Onder meer de volgende **concrete maatregelen** staan op stapel:

- bij de toepassing van de structuurfondsregelingen en in het ruimtelijkeordeningsbeleid van de lidstaten moeten de EROP-beleidsrichtsnoeren in aanmerking worden genomen;
- er moet geëxperimenteerd worden met grensoverschrijdende, transnationale en interregionale samenwerking in het kader van INTERREG;
- er moet rekening worden gehouden met de ruimtelijke implicaties van maatregelen op andere beleidsterreinen, bijv. vervoer;
- de Europese samenwerking op het gebied van stadsbeleid moet worden uitgebreid;
- ESPON moet op gang worden gebracht.

4.6 ESPON — *Europees Waarnemingsnetwerk voor ruimtelijke ordening*

4.6.1 ESPON is een programma voor toegepast onderzoek op het vlak van territoriale ontwikkeling. Het wordt door INTERREG en de lidstaten gefinancierd en is bedoeld om de nationale en regionale beleidsverantwoordelijken uit de EU systematische, actuele gegevens te verschaffen over territoriale ontwikkelingen en over de gevolgen die beleidsmaatregelen hebben voor de Europese regio's en gebieden. Deze gegevens kunnen rechtstreeks helpen om beleid uit te stippelen en te implementeren.

4.6.2 Het toegepaste onderzoek van het ESPON-programma betreft het grondgebied van 29 Europese landen: de 27 EU-lidstaten plus Noorwegen en Zwitserland.

4.6.3 Er is gepland om het budget fors op te trekken, van € 7 mln voor de periode 2000-2006, naar € 34 mln voor het nieuwe ESPON 2013-programma (periode 2007-2013). Als hier de nationale bijdragen nog bij worden opgeteld, kan dit bedrag tot € 45 mln oplopen.

## 5. Opmerkingen

### 5.1 Rechtsgrond en communautaire methode

5.1.1 Inzake kwesties die het grondgebied betreffen, is de meerwaarde van een gemeenschappelijke Europese aanpak onmisbaar. Gezien de ervaringen die de voorbije decennia zijn opgedaan en vanwege de noodzaak om rekening te houden met de territoriale dimensie van de Europese integratie, dient beleid dat het gehele Europese grondgebied als zodanig betreft, geleidelijk aan op communautaire leest te worden geschoeid.

5.1.2 EU-beleidsmaatregelen op allerlei terreinen (mededinging, trans-Europese vervoers-, telecommunicatie- en energienetwerken, milieu, landbouw, onderzoek en technologische ontwikkeling, regionaal beleid, EIB-investeringen) werken door op het grondgebied. Toch ontbeert de EU een gemeenschappelijke benaderingswijze om de gevolgen van deze beleidsmaatregelen voor het Europese grondgebied mee te nemen, te evalueren en te coördineren.

5.1.3 Een gezamenlijke aanpak van het Europese grondgebied vereist gemeenschappelijke Europese doelstellingen en richtsnoeren. Dat er met dergelijke Europese territoriale richtsnoeren voor een meerwaarde kan worden gezorgd, is duidelijk wanneer het gaat om doelstellingen als milieubescherming, duurzame polycentrische stadsontwikkeling, trans-Europese netwerken en de preventie van door techniek, natuur of klimaatverandering veroorzaakte rampen via Europese plannen.

5.1.4 De communautaire methode<sup>(?)</sup> houdt in dat de Commissie uit eigen beweging of op initiatief van andere communautaire instanties met concrete voorstellen komt die ter goedkeuring worden voorgelegd aan de Raad en — in gevallen waarin de codecisieprocedure moet worden gevolgd — aan het Europees Parlement.

5.1.5 Voor sommige beleidsterreinen heeft de Raad de „open coördinatiemethode” ingevoerd, die minder ver gaat en minder precies is dan de communautaire methode. Het EESC is van mening dat de open coördinatiemethode bij de Territoriale agenda nuttig kan zijn voordat tot de communautaire methode wordt overgegaan. Zolang het grondwettelijk verdrag, dat het gebruik van de communautaire methode op het onderhavige gebied mogelijk maakt, niet is geratificeerd, kan er met de open coördinatiemethode worden gewerkt.

5.1.6 De ervaring die in Europa op andere beleidsterreinen is opgedaan, toont evenwel aan dat dit systeem alleen nuttig is als de Commissie een zeer actieve rol speelt en als er wordt opgetreden aan de hand van nauwkeurig uitgewerkte doelstellingen en richtsnoeren.

5.1.7 Welke oplossing er ook uit de bus komt voor het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, waarin territoriale samenhang met steun van het EESC in Hoofdstuk III van Deel III is opgenomen, zouden de volgende artikelen uit het thans geldende EG-Verdrag als rechtsgrond moeten dienen voor de uitwerking van een gemeenschappelijke aanpak voor het Europese grondgebied, ervan uitgaande dat dit een bevoegdheid van de EU is:

- art. 2, op grond waarvan de Gemeenschap tot taak heeft „een harmonische, evenwichtige en duurzame ontwikkeling van de economische activiteit binnen de gehele Gemeenschap” te bevorderen;

(?) MEMO/02/102 — <http://europa.eu/rapid/searchAction.do>

- art. 16, waarin sociale en territoriale samenhang genoemd worden in verband met diensten van algemeen economisch belang;
- art. 71, in het kader van een gemeenschappelijk vervoerbeleid;
- art. 158: „Teneinde de harmonische ontwikkeling van de Gemeenschap in haar geheel te bevorderen, ontwikkelt en vervolgt de Gemeenschap haar optreden gericht op de versterking van de economische en sociale samenhang”;
- art. 175.2.b, waarin bepaald is dat de Raad op voorstel van de Commissie maatregelen neemt betreffende ruimtelijke ordening.

## 5.2 Regionaal beleid

5.2.1 Het regionale beleid van de EU is van cruciaal belang voor de economische en sociale samenhang, de economische convergentie en uiteindelijk voor de hele Europese integratie.

5.2.2 Dit beleid, waarmee er met succes naar gestreefd wordt om de verschillen tussen de Europese regio's te verkleinen, is door het EESC altijd gesteund.

5.2.3 Het regionale beleid is een van de grootste succesverhalen van de EU. Aangezien er sinds de uitbreiding van de EU nieuwe verschillen zijn bijgekomen, moet dit beleid worden voortgezet.

5.2.4 Regionaal beleid druist allesbehalve in — het tegendeel is waar — tegen een doeltreffend beleid voor territoriale samenhang zoals dat in de Territoriale agenda wordt voorgesteld voor de periode 2007-2013.

## 5.3 Uitbreiding van de EU

5.3.1 De twee laatste uitbreidingsronden hebben Europa voor nieuwe uitdagingen geplaatst. Sinds 2004 is het aantal lidstaten gestegen van 15 tot 27 en het aantal inwoners met 28 % (van 382 tot 490 mln), terwijl het grondgebied met 34 % in omvang is toegenomen (van 3,2 naar 4,3 mln km<sup>2</sup>). Door deze nieuwe omvang en de toegenomen diversiteit van het grondgebied is het hoog tijd dat er een visie wordt ontwikkeld op de territoriale en geografische realiteit en de ontwikkelingen die ons in dit verband te wachten staan.

5.3.2 De nieuwe territoriale situatie die er sinds de twee laatste uitbreidingsronden bestaat, moet door de Commissie grondig worden geanalyseerd.

5.3.3 Er zijn heel wat grensregio's bijgekomen aan de binnen- en aan de buitengrenzen van de EU. Deze regio's bieden concrete mogelijkheden om het integratieproces in tastbare resultaten te vertalen.

## 5.4 Het Europese grondgebied

5.4.1 Er is een Europees aanpak nodig om de uitdagingen en risico's voor het Europese grondgebied het hoofd te kunnen bieden. Een visie op het Europese grondgebied in zijn geheel heeft ontegenzeggelijk meerwaarde. Zo'n totaalvisie zou erkend moeten worden als een cruciale strategische noodzaak.

5.4.2 Het grondgebied kan met enkele trefwoorden gekarakteriseerd worden:

- **ononderbroken:** het heeft geen grenzen;
- **schaars:** het is niet hernieuwbaar;
- **divers:** het is niet homogeen;
- **stabiel:** er wordt niet geïmproviseerd;
- **kwetsbaar:** het staat bloot aan gevaren en rampen;
- **onomkeerbaar:** het is niet makkelijk om het gebruik ervan te veranderen.

Als fysisch-geografische structuur is het grondgebied derhalve van fundamenteel strategisch belang. In haar effectrapportages zou de Commissie deze territoriale benadering ter harte moeten nemen. Daartoe is het zaak dat er wordt samengewerkt met ESPON.

## 5.5 Bestuursstelsel

5.5.1 De EU moet beschikken over een adequaat bestuursmodel waarin de verschillende bestuursniveaus met elkaar in evenwicht zijn. De lokale, regionale en nationale overheden en de EU drukken immers allemaal op hun eigen manier hun stempel op het grondgebied. Het subsidiariteitsbeginsel moet in acht worden genomen, maar tegelijkertijd dient de samenhang te worden gewaarborgd en de gezamenlijke holistische aanpak algemeen te worden onderschreven.

5.5.2 Ook is het zaak dat het maatschappelijk middenveld op de verschillende niveaus inspraak heeft via de procedures van de sociale dialoog en de burgerdialoog. In veel EU-lidstaten en regio's bestaan er sociaal-economische raden (of soortgelijke instellingen). Deze moeten worden aangespoord om samen met de sociale partners en andere maatschappelijke organisaties actief aan het overleg over en het beheer van territoriale aangelegenheden deel te nemen.

## 6. De Territoriale agenda: situatie en vooruitzichten voor het EU-grondgebied

6.1 De Territoriale agenda is gebaseerd op het document „The Territorial State and Perspectives of the European Union”. Meer dan een overzichtsdocument is dit een tekst waaraan de achtereenvolgende Raadsvoorzitters hun bijdragen hebben geleverd. In 197 paragrafen passeren alle uitdagingen voor het grondgebied de revue. In die zin vormt het document een zeer nuttige handleiding op basis waarvan de Commissie een actieplan kan voorstellen.

6.2 In de Territoriale agenda zouden de territoriale strategieën van de lidstaten moeten worden verwerkt en zou rekening moeten worden gehouden met de ruimtelijke implicaties van EU-beleidsmaatregelen op andere terreinen, zodat zij elkaar aanvullen en versterken. Doel moet zijn om via richtsnoeren voor een territoriale EU-strategie, die hieronder in paragraaf 8 worden voorgesteld, tot een Europees synthese te komen.

6.3 De Territoriale agenda moet ervoor zorgen dat de EU zich ontwikkelt op een wijze die in economisch, sociaal en milieuoopzicht als duurzaam kan worden bestempeld.

## 7. Doelstellingen voor de Territoriale agenda

### 7.1 Territoriale samenhang

7.1.1 Bij het streven naar territoriale samenhang gaat het om de invoering van een Europese territoriale aanpak die moet dienen als een kader waarmee de territoriale strategieën die door de verschillende lidstaten en regio's geformuleerd en uitgevoerd worden, op elkaar kunnen worden afgestemd.

7.1.2 Het beleid m.b.t. territoriale samenhang moet in eerste instantie gericht worden op ruimtelijke ordening en in tweede instantie op stedelijke en regionale planning. In 1994 heeft de CEMAT <sup>(6)</sup> het volgende opgemerkt: „Ruimtelijke ordening is het middel bij uitstek om op territoriale schaal werk te maken van duurzame ontwikkeling”.

7.1.3 In dit verband dient in conceptueel, methodologisch en semantisch opzicht te worden verduidelijkt waar ruimtelijke ordening voor staat. Ruimtelijke ordening strekt zich uit over verschillende disciplines en vormt een horizontale prioriteit die op verschillende terreinen (met name milieu, vervoer en communicatie, huisvesting, woon- en industriegebieden, enz.) van invloed is.

### 7.2 Economische en sociale samenhang

7.2.1 In het kader van de Lissabonstrategie pleit het EESC voor een evenwichtiger economische ontwikkeling van het Europese grondgebied die profijtelijk is voor alle burgers en regio's, ook voor die met blijvende natuurlijke en structurele handicaps. <sup>(7)</sup>

7.2.2 Alle beleidsmaatregelen van de EU moeten de sociale samenhang ten goede komen. Volgens het EESC zou sociale samenhang ook een doelstelling van de Territoriale agenda moeten zijn, omdat het „grondgebied” de plek is waar mensen leven, kansen krijgen en problemen tegenkomen.

7.2.3 Als stedelijke en metropolitane gebieden een polycentrische ontwikkeling doormaken en zich op adequate wijze verhouden tot de gebieden in de periferie en op het platteland, kan er in Europa voor een beter economisch en sociaal evenwicht worden gezorgd. Met de territoriale aanpak moet ook worden beoogd om armoede en maatschappelijke uitsluiting te bestrijden, immigranten te helpen inburgeren <sup>(8)</sup>, het huisvestingsbeleid nieuw elan te geven, gelijke kansen te bevorderen en goede openbare diensten te waarborgen.

### 7.3 Klimaatverandering en natuurlijke gevaren

7.3.1 Uit de meest recente rapporten over klimaatverandering blijkt hoe ernstig dit probleem is. Waar de opwarming van de aarde voorheen nog in twijfel werd getrokken, staat thans buiten kijf dat dit de realiteit is. Vele gevolgen van de klimaatverandering beginnen concreet merkbaar te worden. In het

ruimtelijkeordeningsbeleid dient dit probleem te worden aangepakt om bepaalde effecten van de klimaatverandering te helpen tegengaan.

7.3.2 Er dient een Europees plan te worden uitgewerkt om door de natuur veroorzaakte gevaren en rampen het hoofd te kunnen bieden. Het gaat hierbij niet om *science fiction*. Een recent rapport van de econoom Stern <sup>(9)</sup> dat op verzoek van de Britse regering is opgesteld, geeft een idee van wat er op het spel staat: er zou ten belope van minstens 1 % van het mondiale BBP moeten worden geïnvesteerd in maatregelen tegen de klimaatverandering, want anders zullen de wereldwijde kosten van de klimaatverandering tot gevolg hebben dat het mondiale BBP met 5 % terugloopt. Mochten de meest schadelijke effecten van de opwarming even snel blijven stijgen als nu, dan zal de teruggang van het mondiale BBP zelfs 20 % kunnen bedragen.

7.3.3 De klimaatverandering zou wel eens sneller dan verwacht van negatieve invloed kunnen zijn op de cohesie, het concurrentievermogen, de levenskwaliteit en het streven naar duurzame ontwikkeling. Dit wordt onderschreven in het rapport van de groep VN-deskundigen over klimaatverandering dat op 2 februari 2007 in Parijs is bekendgemaakt. Het EESC zou graag zien dat bij de ruimtelijke ordening rekening wordt gehouden met de gevolgen van de klimaatverandering.

7.3.4 Er moet met name aandacht worden besteed aan de gevaren van technologische rampen (van radioactieve, chemische of bacteriologische aard) die voortvloeien uit ongelukken of uit terroristische aanslagen. Ook moet worden ingespeeld op de mogelijkheid dat burgers massaal gebieden moeten ontruimen.

### 7.4 Trans-Europese netwerken

7.4.1 Het idee om trans-Europese vervoersnetwerken te creëren is eind jaren 80 ontstaan in de context van de interne markt. Er werd geredeneerd dat er pas van een interne markt en vrij verkeer zou kunnen worden gesproken als de verschillende nationale en regionale vervoersnetwerken aan elkaar zouden worden gekoppeld via een modern en efficiënt Europees infrastructuursysteem.

7.4.2 Sinds 1992 is Titel XV van het Verdrag (artt. 154 t/m 156) aan trans-Europese netwerken gewijd. Vijftien jaar later moet geconcludeerd worden dat de balans teleurstellend en zelfs zorgwekkend is. De magere resultaten zijn deels te wijten aan financiële problemen en een gebrek aan politieke wil. Het EESC vindt het betreurenswaardig dat de regeringen het van 2003 daterende groei-initiatief <sup>(10)</sup>, waar de aanleg van grote trans-Europese netwerken deel van uitmaakt, politiek hebben laten vallen. Het EESC vraagt zich af in hoeverre de magere resultaten van de trans-Europese vervoers-, telecommunicatie- en energienetwerken te maken hebben met het ontbreken van een totaalvisie op het Europese grondgebied en haar infrastructuur.

7.4.3 Volgens het EESC moet het een hoofddoelstelling zijn dat alle personen en gebiedsdelen kunnen beschikken over behoorlijke toegang tot vervoersnetwerken via een uitgebalanceerd pan-Europees net met goede verbindingen naar kleinere steden, landelijke gebieden en eilandregio's.

<sup>(6)</sup> Europese Conferentie van ministers van ruimtelijke ordening (Raad van Europa)

<sup>(7)</sup> EESC-advies „Een betere integratie van regio's met blijvende natuurlijke en structurele handicaps” — PB C 221 van 8 september 2005, blz. 141

<sup>(8)</sup> EESC-advies „Immigratie binnen de EU en het integratiebeleid: samenwerking tussen regionale en lokale overheden en het maatschappelijk middenveld” — PB C 318 van 23 december 2006, blz. 128

<sup>(9)</sup> Rapport van Sir Nicolas Stern van 30 december 2006 — „Stern Review executive summary” — New Economics Foundation

<sup>(10)</sup> Conclusies van de Europese Raad van Brussel van 12 december 2003, punten 2 t/m 5

7.4.4 Europa beschikt momenteel niet over een adequaat energienetwerk (elektriciteit, aardolie en gas). Hierdoor dreigt het gevaar dat de economische bedrijvigheid instort. Bovendien kunnen de regio's en gebieden voor wie deze netwerken ontoegankelijk zijn, niet profiteren van gelijke kansen.

7.4.5 In het Europese energiebeleid moet er hoe dan ook aandacht komen voor de territoriale dimensie, zowel vanuit het oogpunt van bescherming van natuurlijke hulpbronnen als wat de sociale en territoriale samenhang betreft.

7.4.6 In verband met de Lissabonstrategie dienen alle burgers en gebiedsdelen toegang te hebben tot de informatiemaatschappij en haar netwerken, tot kennisverkeer en tot opleidingsmaatregelen. Dit dient een speerpunt in de Territoriale agenda te zijn.

### 7.5 Milieubescherming

7.5.1 De bescherming van het fysische milieu en de instandhouding van het natuurlijke milieu en de biodiversiteit in Europa zijn alleen mogelijk als er een gemeenschappelijke beleidsvisie op het grondgebied bestaat. In dit licht kan men niet om de meerwaarde van de EU heen.

7.5.2 Met de Territoriale agenda moet de basis worden gelegd voor een nieuw, doeltreffender Europees beleid voor bescherming van het natuurlijk milieu en behoud van de biodiversiteit. <sup>(1)</sup>

### 7.6 Cultureel erfgoed

7.6.1 Het Europees cultureel erfgoed is van het hoogste belang en dient door de EU te worden beschermd. De grote culturele diversiteit van de Europese regio's ligt ten grondslag aan de geschiedenis en de identiteit van de Europeanen.

7.6.2 Met de Territoriale agenda moet worden opgekomen voor het behoud van dit bijzondere culturele erfgoed, dat boven-

dien als endogene factor voor economische ontwikkeling en sociale cohesie dient te worden gestimuleerd.

## 8. Richtsnoeren voor een territoriale strategie van de EU

8.1 In de richtsnoeren voor een territoriale strategie van de EU dient gestreefd te worden naar maximale economische efficiëntie, sociale cohesie en milieuduurzaamheid, met inachtneming van het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel.

8.2 Bij het opstellen van richtsnoeren voor een duurzame territoriale strategie voor het EU-grondgebied gaat het er niet om zich te mengen in de bevoegdheden van het ruimtelijkeorderingsbeleid van de lidstaten en regio's, maar om een referentiekader te scheppen dat de territoriale cohesie handen en voeten moet geven.

8.3 Met de richtsnoeren voor een territoriale strategie om economische, sociale en territoriale samenhang te bewerkstelligen, moet prioritair werk worden gemaakt van:

- een Europese aanpak voor de vervoers- en communicatieinfrastructuur teneinde de trans-Europese vervoersnetwerken realiteit te doen worden;
- een Europese aanpak voor het energiebeleid en in het bijzonder voor de trans-Europese energienetwerken;
- een Europese aanpak voor de bescherming en het behoud van het natuurlijk milieu, met speciale aandacht voor de biodiversiteit en de culturele rijkdom;
- een Europese aanpak voor de bestrijding van de negatieve effecten van de klimaatverandering en voor de uitwerking van een gemeenschappelijk beleid ten aanzien van gevaren en mogelijke rampen op het Europese grondgebied;
- een polycentrische en duurzame aanpak m.b.t. regionale en stedelijke planning.

Brussel, 25 april 2007

De voorzitter  
van het Europees Economisch en Sociaal Comité  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(1)</sup> EESC-advies over de Mededeling van de Commissie „Het biodiversiteitsverlies tegen 2010 — en daarna — tot staan brengen —”. De ecosysteemdiensten in stand houden in het belang van de mens (COM (2006) 216 final), CESE 205/2007

## Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Verslag over het mededingingsbeleid 2005”

SEC(2006) 761 final

(2007/C 168/04)

De Commissie besloot op 15 juni 2006, overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het „Verslag over het mededingingsbeleid 2005”.

De gespecialiseerde afdeling Interne markt, productie en consumptie, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 27 maart 2007 goedgekeurd. Rapporteur was **de heer GARAI**.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 25 en 26 april gehouden 435e zitting (vergadering van 26 april) onderstaand advies uitgebracht, dat met 115 stemmen vóór en 40 stemmen tegen, bij 12 onthoudingen, is goedgekeurd.

### 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 In dit advies konden niet alle activiteiten van het DG-Mededinging aan de orde komen. <sup>(1)</sup> Slechts een beperkt aantal kwesties konden kort worden behandeld. Op gerechtelijke uitspraken inzake overeenkomsten tussen ondernemingen en misbruik van machtsposities, fusies/concentraties en staatssteun kon in het geheel niet worden ingegaan, want dat zou een diepgaande studie van het marktgedrag van ondernemingen en de opvattingen van de autoriteiten daarover hebben gevergd. Uit het mededingingsverslag blijkt evenwel duidelijk dat het DG-Mededinging bij het behandelen van zaken en het voeren van procedures blijkt geeft van echte vasthoudendheid en de wil om adequate en *functionele* oplossingen voor problemen te vinden. Als puntje van kritiek kan wellicht worden gewezen op bepaalde onderwerpen in verband waarmee *het belang van de sector* — in het licht van de vereisten van internationale concurrentie uit de Lissabonagenda en bijbehorende documenten — de door de Commissie geschonken aandacht niet wettigde. Als voorbeelden daarvan beschouwt het Comité het follow up-document van het mededingingsverslag 2005 (Zakelijke dienstverlening — de hervorming doorzetten) en het werkdocument van de Commissie over de door de lidstaten geboekte vooruitgang bij het onderzoeken en opheffen van mededingingsbeperkingen in de sector zakelijke dienstverlening. Het Comité denkt dat de in de Lissabonstrategie genoemde liberalisering van internationaal belangrijke dienstverlening (infrastructuur, telecommunicatie, vervoer, enz.) op de eerste plaats moet komen en dat de liberalisering van bepaalde vrije beroepen (bijv. advocaten, artsen, ingenieurs, boekhouders en apothekers) er minder toe doet. Meestal gaat het in het laatste geval namelijk om lokaal operende micro-bedrijven die krachtens het subsidiariteitsbeginsel in eerste instantie onder de bevoegdheid van de lidstaten vallen (zie het arrest van het HvJ in de gevoegde zaken C-94/04 en C6202/04, Cipolla-Macrinò). <sup>(2)</sup> Het valt niet valt te ontkennen dat bepaalde dwingende regels nodig zijn om tegemoet te komen aan de verwachtingen van de samenleving met betrekking tot een hoog niveau van deskundigheid, ervaring en vertrouwen, en daarom constateert het Comité met genoegen dat de desbetreffende nationale vrije-beroepssectoren gedetailleerd zijn onderzocht op reikwijdte en intensiteit van de huidige beperkingen. Het gaat echter niet alleen om het economisch effect van liberalisering op de mededingingsstructuur. Ook de waarschijnlijke gevolgen van de voorgestelde liberalisering voor de maatschappelijke samenhang moeten worden onderzocht. Dit sluit als zodanig echter

niet uit dat er procedures wegens inbreuk op de antitrustbepalingen kunnen worden ingeleid, zulks in de eerste plaats tegen pogingen van beroepsorganisaties tot prijsvaststelling. Dergelijke procedures behoren immers tot de taken van de nationale mededingingsautoriteiten.

1.2 Voorgesteld is dat het Comité, uitgaande van zijn uitgebreide deskundigheid en de belangrijke beroepservaring van de verenigingen en organisaties van het maatschappelijk middenveld die in zijn middens zijn vertegenwoordigd, toezicht houdt op de activiteiten van het DG-Mededinging. Ook zou het op gezette tijden onderzoek kunnen doen naar de praktische gang van zaken betreffende procedures op het gebied van antitrust en staatssteun. Het DG-Mededinging zou hieraan kunnen meewerken door het Comité regelmatig over haar beleidsdoel-einden te informeren, en zelfs over de door hem behandelde zaken, maar dan wel binnen de grenzen van de vertrouwelijkheidsvereisten.

1.3 Ook zouden er regelmatig vergaderingen moeten worden georganiseerd van de vertegenwoordigers van het Comité en de contactpersoon die binnen het DG-Mededinging belast is met consumentenzaken. De desbetreffende informatieuitwisseling kan bijdragen tot een permanente dialoog met de consumentenverenigingen. Nadat de sectorale enquêtes <sup>(3)</sup> van het DG-Mededinging naar de sectoren energie (gas en elektriciteit) en financiële diensten (retail banking en zakelijke verzekeringen) middels een verslag zijn afgerond, zouden de bevindingen daarin aan de vertegenwoordigers van het Comité moeten worden megedeeld zodat zij deze kunnen onderzoeken en van commentaar kunnen voorzien (zo mogelijk in het kader van een werkgroep).

1.4 Het Comité beseft dat het zijn denkbeelden moet samenvatten over de wijze waarop het mededingingsbeleid van invloed is op de economische en sociale waarden die tot zijn takenpakket behoren. Daarom moet er in de geest van de Lissabonagenda snel aan een studie worden begonnen over de noties mededinging en concurrentievermogen. Daarin moet worden uitgelegd wat deze daadwerkelijk inhouden en wat de te verwachten effecten daarvan op de samenlevingen in de lidstaten zullen zijn.

1.5 Parallel aan het opstarten van een discussie over de toepassing van artikel 82 van het EG-Verdrag (misbruik van een machtspositie), heeft het DG-Mededinging een studie

<sup>(1)</sup> Het is interessant om de activiteiten van dit DG op internationaal niveau te noemen, want op een groot aantal gebieden en met betrekking tot veel onderwerpen maakt zij deel uit van de „toegepaste economische diplomatie” van de Unie.

<sup>(2)</sup> PB C 94 van 17 april 2004 en PB C 179 van 10 juli 2004.

<sup>(3)</sup> Zie par. 35 en par. 115 van het mededingingsverslag (resp. op blz. 24 en blz. 45).



gepubliceerd over uitsluitingsgedrag van bedrijven met een machtspositie waardoor schade wordt berokkend aan de concurrenten en de mededinging als zodanig. Over dit document is uitgebreid gediscussieerd. De Commissie heeft beloofd om het denkproces over die materie te vervolgen door zich te verdiepen in *misbruik van een machtspositie*. Uit het oogpunt van de consumenten en de leveranciers (mkb's) van ondernemingen die een markt domineren ligt die materie gevoeliger. De Commissie wordt verzocht om vanaf heden te werken aan een discussiedocument over gedragingen die, op grond van artikel 82, beschouwd kunnen worden als misbruik van een machtspositie. Vervolgens dient er op basis van dat document een discussie plaats te vinden. Zijn daarna de twee typen misbruik, te weten uitsluitingsgedrag en machtsmisbruik, voldoende gedefinieerd, dan zouden de conclusies betreffende de interpretatie van de regels die van toepassing zijn op misbruik van een machtspositie moeten verwerkt tot uniforme richtsnoeren.

## 2 Inleiding

2.1 Het vrije spel van marktkrachten resulteert niet altijd in de best mogelijke resultaten. De werknemers, consumenten, bedrijven en de economie in het algemeen worden geraakt door scheeftrekkingen van de concurrentie. Met behulp van het mededingingsrecht kunnen de overheden vastleggen wat *faire* marktpraktijken zijn en de toepassing daarvan afdwingen middels materiële en formele regels van administratief recht beschermen.

2.2 In het kader van dit advies is het interessant om er de aandacht op te vestigen dat moderne democratische staten met een markteconomie over twee reeksen instrumenten beschikken om de economie te sturen:

- Het industriebeleid, waarmee direct in de economie wordt ingegrepen en marktgedrag wordt beïnvloed (bijv. middels belastingverlaging, subsidies en andere vormen van steun).
- *Het mededingingsbeleid (in enge zin des woords)*, waarin niet alleen wordt aangegeven welk soort praktijken onwenselijk wordt geacht, maar dat ook, om voor eerlijke marktvoorwaarden te zorgen, procedurele mogelijkheden omvat en met name regels voor rechtshandhaving, waaraan sancties zijn verbonden.

2.2.1 Het DG-Mededinging beweegt zich op beide beleidsterreinen. De toepassing van de artikelen 81, 82 en 86 (\*) van het EG-Verdrag correspondeert met de activiteiten van een mededingingsautoriteit.

2.3 Verder kan er nog een belangrijke opmerking worden gemaakt: over het algemeen wordt aangenomen dat *faire* en werkbare concurrentie tussen de marktpartijen de consumenten waarschijnlijk de beste garanties biedt dat de kwaliteit van de aangeboden goederen en de beschikbare keuzemogelijkheden aan hun verwachtingen voldoen. Toch mag niet uit het oog worden verloren dat „het voordeel voor de consument” door nog een hele reeks andere elementen wordt beïnvloed: de algemene stand van zaken in de samenleving, materiële en geestelijke of morele factoren, of gebreken op dat gebied, enz. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (hierna „het EESC” of „het Comité”) plaatst het mededingingsverslag tegen de achtergrond van dit geheel en zal het bespreken in het licht van van zijn waarden zoals die in zijn taakomschrijving zijn geformuleerd.

(\*) De Commissie past de bepalingen van art. 86 toe op de lidstaten en niet op ondernemingen.

## 3 De toepassing van de artikelen 81 en 82 van het EG-Verdrag

3.1 De Commissie maakt bij de toepassing van de artikelen 81 en 82 van het EG-Verdrag (betreffende ondernemingsovereenkomsten en misbruik van machtsposities, d.w.z. mededingingsbeperkingen) gebruik van haar uitvoeringsbevoegdheden. Deze bepalingen zijn gericht tot de in de lidstaten gevestigde bedrijven<sup>(5)</sup> en kunnen worden gezien als attributie van *quasi-gerechtigde bevoegdheden* in die zin dat de Commissie zich *achteraf* op basis van de mededingingsbepalingen over marktpraktijken van ondernemingen uitspreekt. Het desbetreffende toezicht wordt sinds het begin van de jaren '60 uitgeoefend door het DG-Mededinging van de Commissie en heeft middels Commissiebeschikkingen en uitspraken van het Gerecht van eerste aanleg en het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (in het laatste geval in beroepszaken) de afgelopen 45 jaar geresulteerd in precedenten die op het gebied van mededingingsbeleid als bindend worden beschouwd. De aldus geleidelijk opgebouwde jurisprudentie betreffende verschillende marktsituaties vormt één van de belangrijkste onderdelen van de *communautaire verworvenheden*.

3.2 Uit het mededingingsverslag van 2005 blijkt duidelijk dat het DG-Mededinging zich zeer bewust is van alle belangrijke aspecten van de economische concurrentie binnen en buiten de EU en van de door haar te verrichten taken om voor rechtszekerheid ter zake te zorgen, temeer daar de nationale autoriteiten en gerechten in mededingingszaken *de belangrijkste onderdelen van de EU-jurisprudentie* kunnen toepassen. Bijgevolg geven de daaruit voortvloeiende regels voortdurend vorm aan de Europese en nationale rechtspraktijk.

Wat 2005 betreft, wil het Comité de volgende initiatieven, voorstellen en onderzoeken behandelen:

3.2.1 De mededeling betreffende de regels voor toegang tot dossiers van de Commissie in zaken betreffende overeenkomsten tussen ondernemingen, misbruik van machtsposities en concentraties van ondernemingen: hier gaat het altijd om gevoelige procedurele kwesties en de Commissie slijpt de details ter zake voortdurend bij. Zij is van mening dat de bij deze zaken betrokken ondernemingen gegarandeerd moet worden dat zij toegang hebben tot de door haar opgestelde documenten, dat wil zeggen zowel tot de papieren dragers als de elektronische versie daarvan. Deze nieuwe verordening vervangt een in 1997 goedgekeurde tekst.

3.2.2 Een tot potentiële klagers gerichte uitnodiging om informatie te verschaffen teneinde bij te dragen tot doeltreffende handhaving van de mededingingsregels: het is interessant om te constateren dat deze uitnodiging in het in dit advies behandelde verslag is gepubliceerd. De Commissie gaat in op de moeilijkheden waarop de mededingingsautoriteiten bij het markttoezicht stuiten en nodigt de organisaties van het maatschappelijk middenveld en de beroepsverenigingen uit om actief bij te dragen tot het inleiden en uitvoeren van onderzoeken (bijv. het verzamelen van informatie) teneinde zware inbreuken op het mededingingsrecht te vervolgen.

3.2.3 Een discussiestuk over de toepassing van art. 82 van het EG-Verdrag (inzake misbruik van een machtspositie): het DG-Mededinging heeft met dit discussiestuk een discussie onder deskundigen willen opstarten over concurrentiebeperkende

(5) Het is niet nodig dat het bedrijf in kwestie in een lidstaat is gevestigd. Een van de grote voordelen van het Europese mededingingsrecht is dat een straf kan worden opgelegd op basis van het EFFECT van een mededingingsbeperkende gedraging of overeenkomst.

uitsluitingspraktijken van ondernemingen met een machtspositie waardoor zij het gedrag van hun concurrenten dusdanig kunnen beïnvloeden dat zij er eenzijdig voordeel uithalen. Er zijn meer dan 100 reacties op dit discussiestuk (dat als basis zal dienen voor toekomstige richtsnoeren) binnengekomen. In de meeste van die reacties wordt de noodzaak benadrukt van een economische analyse van de relevante markten en actoren. Weliswaar mag dit niet worden genegeerd, maar ook werd in veel bijdragen de nadruk gelegd op het beginsel krachtens hetwelk goed presterende bedrijven niet mogen worden belemmerd bij de tenuitvoerlegging van hun marktstrategieën. Dit betekent dat men momenteel in plaats van een strikt verbod op machtsmisbruik eerder pleit voor meer toegeeflijkheid (een „rule of reason” of toepassing van een beginsel of regel op grond waarvan men zich kan beroepen op „beoordeling met gezond verstand”) ten aanzien van strategieën van agressieve maar goed presterende bedrijven. Toch strijdt een dergelijke houding met het uitgangspunt van de Europese rechtsspraak <sup>(6)</sup>, waarin machtsmisbruik om concurrentie uit te sluiten niet wordt getolereerd <sup>(7)</sup>. Het lijkt geen enkele twijfel dat dit dilemma centraal staat in mededingingsbeleid: de vraag tot waar ondernemingen met een machtspositie mogen gaan. Het Comité wil opkomen voor de belangen van het maatschappelijk middenveld (MKB <sup>(8)</sup>), werknemers, consumenten, enz.) en het ziet dan ook vol belangstelling uit naar de uitkomsten van de discussie ter zake.

3.2.4 In de richtsnoeren voor de effect-beoordeling wordt opgemerkt dat alle wetgevings- en beleidsinitiatieven van het jaarlijkse werkprogramma van de Commissie zullen worden onderzocht vanuit het oogpunt van hun waarschijnlijke, positieve dan wel negatieve, weerslag op de mededinging. Het gaat hier om een initiatief dat ertoe strekt vanaf het begin van het EU-wetgevingsproces onnodige of onevenredige mededingingsbeperkingen te voorkomen. Uit deze aandacht voor de mogelijke gevolgen voor de markten (welke overigens) blijkt in welke mate de notie van „intensieve” of „volmaakte” mededinging (d.w.z. eerlijke mededinging zonder concurrentievervalsingen) in de benadering van de Commissie is verankerd. Het Comité is van mening dat „mededinging” in een veel bredere zin moet worden geïnterpreteerd. Belangen op lange termijn, met name die van de consumenten, werknemers en het MKB, kunnen namelijk aanzienlijk verschillen van de korte-termijnbelangen die worden gediend in een situatie van „volmaakte” mededinging <sup>(9)</sup>.

3.2.5 Groenboek „Schadevorderingen wegens schending van de communautaire antitrustregels”: het Comité heeft onlangs (26 oktober 2006) een positief advies ter zake uitgebracht. Het Groenboek heeft veel bijval gekregen en een brede discussie opgestart. Er wordt er namelijk op aangedrongen dat slachtoffers van mededingingsvervalsingen hun schade kunnen verhalen. In zijn recente advies INT/306 herhaalt het Comité dat het erom gaat, alle interne-marktactoren bescherming te bieden. Als gevolg van het vrij verkeer van goederen moet er op het gebied van contractuele rechten en verplichtingen een zekere uniformiteit tussen de lidstaten bestaan, en in het verlengde daarvan moet er ten behoeve van de grensoverschrijdende handel naar een bepaalde mate van harmonisatie van nationale regelgeving worden toegewerkt.

<sup>(6)</sup> Zie overweging 341 van het arrest van het Gerecht van eerste aanleg (derde kamer) van 28 februari 2002 in de zaak Compagnie générale maritime e.a./Commissie, jur 2002, blz. II-01011.

<sup>(7)</sup> Zie de zaak AKZO, PB L 374/1 van 31 december 1985, overwegingen 74-79.

<sup>(8)</sup> Deze categorie bedrijven is vaak slachtoffer van niet te onderdrukken gedragingen van ondernemingen die een machtspositie op een markt innemen.

<sup>(9)</sup> Zie het advies van het *Zentralverband Gewerblicher Verbundgruppen e.V.* (overkoepelende vereniging van geïntegreerde industriegroepen), Berlijn: „*Stellungnahme zum Diskussionspapier der Kommission zur Anwendung von Art. 82 EG auf Behinderungsmissbräuche*” (Advies over het discussiestuk van de Commissie betreffende de toepassing van art. 82 op uitsluitingspraktijken), 21 maart 2006.

3.2.5.1 Verder moet rekening worden gehouden met de Europese en nationale mededingingsautoriteiten, die bepalen welke handelspraktijken verboden zijn en welke sancties zij ondernemingen wegens inbreuken opleggen.

3.2.6 De sectorale onderzoeken die worden opgestart in de onlangs geliberaliseerde gas- en elektriciteitssectoren: deze onderzoeken zullen zeker bijdragen tot het in kaart brengen van de feitelijke situatie in deze belangrijke branches met veel sectroverschrijdende uitstraling, waarvan reeds lang wordt gezegd dat liberalisering daar de oplossing voor alle problemen is. Het is de hoogste tijd dat de bestaande lokale, nationale en grensoverschrijdende markten onpartijdig worden onderzocht op het bestaan van verschillende monopolies die schadelijke consequenties voor consumenten, werknemers en ondernemingen met zich meebrengen.

3.2.7 Elektronische communicatie: op de Europese elektronische-communicatiemarkten, die steeds meer integreren, neemt de onvrede toe. De tarieven die door de exploitanten van mobiele netwerken op groothandelsniveau voor het gebruik van mobiele telefoons in het buitenland worden aangerekend, zijn te hoog. Daarom is het DG-Mededinging een onderzoek begonnen n.a.v. de klachten die bij exploitanten binnenkomen. De voorlopige conclusie daarvan luidt dat van de drie voornaamste Duitse exploitanten er twee hun machtspositie hebben misbruikt door „oneerlijke en veel te hoge tarieven” aan te rekenen.

3.2.7.1 Het Comité wil er in dit verband ondubbelzinnig op wijzen dat de uitdrukking „veel te hoge tarieven” en het onderliggende idee geleidelijk in de uitleg van artikel 82 van het EG-Verdrag <sup>(10)</sup> zijn gekropen. Het Verdrag maakt namelijk slechts gewag van het „opleggen van onbillijke prijzen”, hetgeen *onrechtvaardige* of *ongegronde* prijzen betekent. Dat de Commissie tot op heden heeft geweigerd om onderzoek te doen naar tariefverhoging als gevolg van misbruik van een machtspositie en om inbreuken ter zake vast te stellen, dan is dat omdat zij geen onderscheid heeft willen aanbrengen tussen „goede” en „slechte” prijzen <sup>(11)</sup> (de desbetreffende prijzen hadden overigens hoofdzakelijk betrekking op binnen diverse lidstaten verleende diensten). Het staat echter vast dat de exploitanten van mobiele telefonie voldoen aan een groeiende vraag naar internationale connectie en dat de consument steeds prijsgevoeliger wordt. Zij ervaren — zelfs lichte — prijsverhogingen terecht als mogelijkwijs „onbillijk”, maar zonder dat deze „overdreven” zijn. Het Comité kijkt met belangstelling uit naar de onderzoeksresultaten en de beschikkingen van de Commissie in deze en analoge zaken.

3.2.8 De AstraZeneca-beschikking, waarbij dit bedrijf werd veroordeeld wegens misbruik van overheidsprocedures en -regelingen: door het opleggen van een boete aan AstraZeneca AB en AstraZeneca Plc (AZ) van 60 miljoen euro wegens inbreuk op artikel 82 van het EG-Verdrag (en artikel 54 van de EER-overeenkomst) heeft de Commissie een nieuwe uitleg gegeven aan dat artikel 82. Het misbruik bestond uit het volgende: ter bescherming van hun intellectuele-eigendomsrechten met behulp waarvan zij hun producten op talloze markten tegen een hoge prijs konden aanbieden, hebben deze twee verbonden ondernemingen, op basis van een Raadsverordening, misbruik gemaakt van de desbetreffende procedures en regelingen; op die

<sup>(10)</sup> Zie de tekst van die bepaling.

<sup>(11)</sup> Zie het document „Commission Practice concerning excessive pricing in Telecommunications” (Het Commissieoptreden tegen te hoge tarieven in de telecommunicatiesector), mededingingsbeleid (informatief schrijven over het concurrentiebeleid), 1998, nr. 2, blz. 36.

manier hebben zij een bijkomend beschermingscertificaat weten te bemachtigen voor het octrooi op het maagzweermedicijn Losec. Het misbruik bestond uit misleidende informatie aan de betrokken autoriteiten en besluitvormingsorganen, hetgeen inderdaad in octrooiverlenging resulteerde, zodat verstrijking werd tegengegaan. Bijgevolg kon Losec geen generisch middel worden waardoor kleinere bedrijven die dit maagzweerbestrijdende middel veel goedkoper dan de bedrijven AstraZeneca konden vervaardigen, het niet in de handel konden brengen. Deze octrooiverlenging heeft de consument dus indirect schade berokkend.

3.2.8.1 Nieuw in deze antritrustprocedure is dat de Commissie in haar beschikking tot het oordeel komt dat zelfs al kunnen concurrenten in beroep gaan in het kader van de procedure voor octrooiverlenging, de toepassing van artikel 82 daarop toch niet kan worden uitgesloten. De bedrijven AstraZeneca hadden op de Europese en andere relevante markten een machtspositie en het misbruik bestond uit het *frauduleus inleiden van procedures*.

3.2.8.2 Het Comité wil erop wijzen dat dit soort marktpraktijken eerder als „oneerlijke handelspraktijken”<sup>(12)</sup> zouden moeten worden opgevat en daarvoor is het DG-Mededinging tot op heden niet bevoegd. In dit specifieke geval stelde het misbruik op een machtspositie, maar in veel andere gevallen, waarin ondernemingen zich ongeacht de omvang van hun marktmacht op dezelfde wijze gedragen, blijft bestraffing ook achterwege. Als men streeft naar geïntegreerde intracommunautaire markten, dan moet ook worden gezorgd voor een betere bescherming voor consumenten en concurrenten (maar al te vaak mkb's). De Commissiebeschikking in deze zaak vormt een stap in die richting.

3.2.9 De beschikking betreffende de trustee in de inmiddels afgehandelde zaak Microsoft: deze beroemde zaak heeft nogal wat gevolgen gehad en Amerikaanse bedrijven hebben er lering uitgetrokken: zij hebben begrepen dat het Europese rechtssysteem zijn rol als „waakhond” vervult, zelfs ten aanzien van de machtigste marktpartijen van buiten de EU. Uit deze recentste beschikking blijkt dat de Commissie haar uiterste best doet om voor alle partijen aanvaardbare oplossingen te vinden, en wel op dusdanige wijze dat het bedrijf dat inbreuk maakt op de Europese regelgeving weer kan worden ingebed in het kader van normale concurrentieverhoudingen. De aanwijzing van een trustee<sup>(13)</sup> die moet toezien op de inspanningen van de informaticareus microsoft om zich aan de in de beschikking genoemde corrigerende maatregelen te conformeren, is in wezen een instrument dat ontleend is aan de procedures voor concentratiecontrole. Hiermee geeft het DG-Mededinging blijk van zijn goede wil om conflicten via samenwerking op te lossen.

3.2.10 Onderzoek in de sector financiële diensten: het Comité kan zich vinden in de onderzoeken die zijn geopend naar de subsectoren betaalkaarten en retail banking (rekening courant, financiering van mkb's) en naar een specifiek fenomeen op het gebied van zakelijke verzekeringen (zie par. 3.2.10.2).

3.2.10.1 De mededinging op het gebied van bovengenoemde bancaire diensten wordt verzwakt door belemmeringen m.b.t. markttoegang en daadwerkelijke keuzemogelijkheden en waarschijnlijk ook door machtsposities.

3.2.10.2 Het onderzoek naar zakelijke verzekeringen „zal vooral worden gericht op de mate van samenwerking tussen

<sup>(12)</sup> Zie overweging 8 van Richtlijn 2005/29/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende oneerlijke handelspraktijken van ondernemingen jegens consumenten op de interne markt.

<sup>(13)</sup> De persoon in kwestie werd in overleg met Microsoft gekozen, dat zelfs de kosten dienaangaande zal dragen.

verzekeraars en verenigingen van verzekeringsondernemingen op terreinen zoals het vaststellen van de standaard polisvoorwaarden.<sup>(14)</sup> Terwijl deze samenwerking in vele gevallen tot verhoogde efficiëntie kan leiden, kunnen mogelijk concurrentieverstorende vormen van samenwerking tot gevolg hebben dat de vraagzijde slechts een beperkte onderhandelingsruimte betreffende dekking kan verkrijgen en dat de concurrentie en innovatie op de markt worden beperkt.”

3.2.11 Het voorstel van de Commissie betreffende openbare dienstverplichtingen en –contracten in het reizigersvervoer op de weg, het spoor en de binnenwateren: dit herziene voorstel kan goed zijn voor de deelname van mkb's die op dit terrein actief zijn en kan deze bedrijven zo in een betere positie brengen om een deel van het lokaal vervoer op zich te nemen.

3.2.12 Oprichting van een nieuw directoraat Kartels, dat is gespecialiseerd in de bestrijding van „hard core”-kartels: het Comité steunt volledig de gerealiseerde vooruitgang in de professionele aanpak van ongeoorloofde overeenkomsten tussen ondernemingen.

3.2.13 Per 1 mei 2004 is bij de antitrustverordeningen 1/2003 en 773/2004 een nieuw systeem ingevoerd om potentieel concurrentiebeperkende bedoelingen van afspraken die marktactoren willen maken en de mogelijke gevolgen daarvan te onderkennen. Ondernemingen beschikken niet meer over de mogelijkheid om bij de Commissie of de nationale mededingingsautoriteiten ontwerpcontracten betreffende gemeenschappelijke ondernemingen of inzake (horizontale en verticale) samenwerking aan te melden, teneinde vooraf een standpunt van de mededingingsautoriteit te verkrijgen over de al dan niet concurrentiebeperkende aard daarvan. Dit betekent dat ondernemingen, in tegenstelling tot hetgeen vóór 1 mei 2004 het geval was, geen individuele ontheffing, geen „troostbrief” of „negatieve verklaring” van het DG-Mededinging meer kunnen krijgen. Zij moeten nu zelf controleren of alle aspecten van het beoogde akkoord geheel of gedeeltelijk aan de criteria voor het positief beïnvloeden van de relevante markten voldoen, in de zin van artikel 81, lid 3, van het EG-Verdrag<sup>(15)</sup>. Tot de desbetreffende voorwaarden hoort met name dat als een analoog akkoord (meestal betreffende de oprichting van een gemeenschappelijke onderneming) voor een bepaalde markt wordt gesloten en voordelen voor alle partijen meebrengt, een deel van deze voordelen ook ten goede aan de consumenten dienen te komen.

3.2.13.1 Wordt niet voldaan aan die laatste, in voorgaande paragraaf geformuleerde voorwaarde, dan moet dit volgens het Comité worden opgevat als een argument om een praktijk als afbreuk aan de mededinging te beschouwen. Bij de beoordelingen van overeenkomsten die met artikel 81, lid 1, strijden, zou de Commissie ieder bewijs van handelingen waarmee de consumenten worden benadeeld, moeten beschouwen als verzwarende omstandigheid.

<sup>(14)</sup> [http://europa.eu.int/comm/competition/antitrust/others/sector\\_inquiries/financial\\_services/decision\\_insurance\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/competition/antitrust/others/sector_inquiries/financial_services/decision_insurance_en.pdf).

<sup>(15)</sup> Artikel 81, lid 3, luidt als volgt: „De bepalingen van lid 1 van dit artikel kunnen echter buiten toepassing worden verklaard

- voor elke overeenkomst of groep van overeenkomsten tussen ondernemingen,
- voor elk besluit of groep van besluiten van ondernemingsverenigingen, en
- voor elke onderling afgestemde feitelijke gedraging of groep van gedragingen die bijdragen tot verbetering van de productie of van de verdeling der producten of tot verbetering van de technische of economische vooruitgang, **mits een billijk aandeel in de daaruit voortvloeiende voordelen de gebruikers ten goede komt**, en zonder nochtans aan de betrokken ondernemingen
  - a) beperkingen op te leggen welke voor het bereiken van deze doelstelling niet onmisbaar zijn,
  - b) de mogelijkheid te geven, voor een wezenlijk deel van de betrokken producten de mededinging uit te schakelen.”

#### 4 Concentratiecontrole

4.1 Een van de belangrijke taken van de Commissie bestaat uit het onderzoeken van marktstructuren en eventuele machtsposities die voortkomen uit concentraties van bedrijven die zich willen hergroeperen op het gebied van ontwikkeling, productie en handel ten einde meer macht en dus een betere positie op de markt in kwestie te verkrijgen. Niet uitsluitend het aangaan van fusies maar ook de oprichting van gemeenschappelijke bedrijven, waarbij de beslissingsbevoegdheid in een enkele hand komt te liggen en de activiteiten van de betrokken ondernemingen op de relevante markt kunnen worden aangemerkt als die van een enkel bedrijf, kunnen als concentratie worden aangemerkt. Concentraties zijn vooral gericht op meer efficiëntie, productontwikkeling, kostenreductie en managementvoordelen. Uit mededingingsoogpunt kunnen concentraties evenwel ook negatief uitwerken omdat herschikking van marktmacht vaak uitmondt in machtsposities met alle risico's van dien voor misbruik daarvan. Zo hebben fusies soms een negatieve impact. Verscheidene studies hebben aangetoond dat fusies niet altijd in meer efficiëntie of groei resulteren. Op lange termijn kunnen zij zelfs de winst en de waarde van het bedrijf aantasten. Ook kunnen zij uitmonden in veel banenverlies. Daarom moet bij de evaluatie van fusies ook aandacht worden geschonken aan werkgelegenheidsaspecten en kwesties in verband met sociaal beleid (dus: banen). De beste manier om te beoordelen of de voorgenomen concentratie zou kunnen uitmonden in een concurrentiedistorsie bestaat in de toepassing van de kenmerken van het desbetreffende project aan art. 81, lid 3, van het EG-Verdrag (zie noot 12). Voldoet de concentratie aan de in die bepaling genoemde criteria betreffende marktstructuur en marktmacht, dan wordt zij aanvaardbaar geacht. Hierbij gaat het om een belangrijk raakpunt tussen enerzijds concentratiecontrole (een belangrijk onderdeel van het industriebeleid) en anderzijds voorschriften betreffende ondernemingsovereenkomsten en misbruik van een machtspositie, waarop de autoriteiten zich baseren voor de toepassing van het mededingingsbeleid in stricto sensu.

4.1.1 Indien de jaarlijkse verkoopcijfers bepaalde EU- en/of mondiale drempels overschrijden, dan zijn de betrokken ondernemingen verplicht om hun formele streven om samen meer marktmacht te verwerven, bij de Commissie aan te melden, waarna het DG-Mededinging een procedure (met soms een tweede fase) zal inleiden. Marktmacht op zich belichaamt nog geen verplichting tot aanmelding: de Commissie kijkt slechts of een concentratie de mededinging via een machtspositie of versterking al dan niet voor een wezenlijk deel beperkt.

4.2 Concentratiecontrole is er in de eerste plaats op gericht om bij te dragen tot het *concurrentievermogen op internationaal niveau* van de Europese producenten en distributeurs.<sup>(16)</sup> Het aan de EU-praktijk inherent probleem is dat ondernemingen middels een concentratie een dusdanig sterke marktpositie veroveren dat zij in de verleiding worden gebracht om de mededinging op de interne markt scheef te trekken. De Commissie probeert dat tegen te gaan door haar goedkeuring te verbinden aan verscheidene voorwaarden („corrigerende maatregelen”) zoals afstoting van activa, verkoop van intellectuele-eigendomsrechten, afzien van distributie in bepaalde landen, enz. Een indrukwekkende statistische studie van concentraties leidt tot de conclusie dat het onmogelijk is om vast te stellen of:

<sup>(16)</sup> Concentratiecontrole is er in de eerste plaats op gericht om te voorkomen dat de mededinging op een belangrijk deel van de interne markt wordt beperkt. Zo kan ingevolge het Europese mededingingsrecht geen toestemming worden verleend voor een concentratie die het daaruit voortspruitende bedrijf concurrentiekrachtiger op de wereldmarkt maakt, maar afbreuk aan de intracommunautaire mededinging doet.

- alle of het merendeel van de gerealiseerde concentraties die de financiële drempel hebben bereikt al dan niet door de betrokken ondernemingen zijn aangemeld;
- het DG-Mededinging al dan niet in staat is om uit te maken of de bedrijven die in de afgelopen jaren, na toestemming te hebben verkregen, hun concentratieproject hebben verwezenlijkt, hun toegenomen marktmacht al dan niet hebben misbruikt.

4.3 Het DG Mededinging heeft in oktober 2005 een studie gepubliceerd over verbintenissen die in het kader van concentratiezaken zijn aangegaan. Daarbij gaat het om verbintenissen die de Commissie de bedrijven in kwestie heeft opgedrongen als voorwaarde voor goedkeuring en die ertoe dienen om eventuele aantastingen van de mededinging te beperken: in genoemde studie worden die verbintenissen *achteraf* uitvoerig onderzocht. In meer dan 40 % van de toegestane concentraties bleek sprake te zijn van ernstige, onopgeloste problemen (onvolledige overdracht van afgestoten bedrijven, ontoereikende definitie van de af te stoten activa, enz.). Dit resultaat moet een waarschuwing zijn: eens te meer blijkt hoe nodig het is om te blijven onderzoeken of praktijken concurrentieaantastingen in de zin van artikel 82 kunnen opleveren als gevolg van het feit dat de marktmacht van de betrokken ondernemingen, dankzij de goedkeuring van hun concentratie, is toegenomen.

#### 5 Staatssteun

5.1 Een van de belangrijkste taken van het DG-Mededinging bestaat erin om in de gaten te houden welke ondernemingen, en op welke basis, door de lidstaten financieel worden gesteund. De Unie wil zorgen voor eerlijke concurrentievoorwaarden voor alle bedrijven die op de interne markt actief zijn en bijgevolg is het begrip „staatssteun” zorgvuldig gedefinieerd en wordt daaraan in het kader van het industriebeleid van de lidstaten consequent dezelfde uitleg gegeven. Daarbij werden niet alleen directe vormen van steunverlening onder de loep genomen. Ook fiscale en andere voordelen die selectief aan een bedrijf worden toegekend, lopen het risico geen genade in de ogen van de Commissie te vinden wanneer er van concurrentievervalsing sprake is.

5.2 Het DG-Mededinging heeft in 2005 de doelstellingen en regels met betrekking tot door de lidstaten verleende steun willen verduidelijken. Daarmee wenste zij bij te dragen tot het succes van de Lissabonstrategie door aan te geven dat steun dusdanig moet worden verleend dat het concurrentievermogen van de hele Europese economie daardoor wordt verhoogd. Verder wil zij de coördinatie tussen betrokkenen (te weten de overheden, ondernemingen en hun organisaties) verbeteren en overheidsgeld dirigeren naar sectoren waar dit efficiënt kan worden benut. Daartoe heeft zij het Actieplan Staatssteun gelanceerd<sup>(17)</sup>. De hoofdbeginselen van dit plan vormen geen breuk met reeds bestaande praktijken maar zijn gericht op invoering van goede praktijken waaraan de lidstaten zich zouden kunnen conformeren. Het Comité maakt de volgende opmerkingen:

5.2.1 De in het mededingingsverslag genoemde „goede en slechte” voorbeelden illustreren de diversiteit van motieven waarom bedrijven financiële steun kunnen ontvangen. Het Comité kan zich uiteraard volledig vinden in de idee dat ervoor moet worden gezorgd dat „overheidsgeld ook in het belang van de EU-burgers (wordt) gebruikt om zo de economische doelmatigheid te

<sup>(17)</sup> [http://europa.eu.int/comm/competition/state\\_aid/otyhers/action\\_plan/](http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/otyhers/action_plan/)

verbeteren, meer groei en duurzame banen te scheppen, sociale en regionale cohesie te versterken, diensten van algemeen economisch belang te verbeteren en duurzame ontwikkeling en culturele diversiteit te bevorderen" <sup>(18)</sup>). Gegeven de slechte randvoorwaarden als gevolg van o.a. de zwakke infrastructuur en het ongunstige ondernemingsklimaat voor mkb's, met name in de nieuwe lidstaten, kan het Comité zich niet scharen achter de doelstelling om staatssteun te reduceren.

5.2.2 Kennelijk wordt het nog steeds in meerdere lidstaten belangrijk gevonden om gunstige financiële voorwaarden voor noodlijdende traditionele bedrijven te scheppen: staatssteun is dan bedoeld om die bedrijven te hulp te schieten of om hen te helpen herstructureren. Uit werkgelegenheids oogpunt kan het Comité zich daarin vinden. Toch zijn er verscheidene gevallen waarin de Commissie zelf haar twijfel heeft uitgesproken over het nut van steun die bestemd is om van een faillissement geredde bedrijven in staat te stellen om weer een evenwichtige economische situatie te bereiken.

5.2.3 Overeenkomstig het regelgevingspakket dat in juli is gelanceerd en in het licht van het Actieplan Staatssteun is geharmoniseerd „(kunnen) ondernemingen staatssteun(...) krijgen om alle gemaakte kosten (plus een redelijke winst) te dekken wanneer zij openbare diensten verrichten waarmee zij door de overheid zijn belast." Voor zover deze faciliteiten kunnen bijdragen tot het verlichten van financiële moeilijkheden (zeer waarschijnlijk vooral van lokaal opererende mkb's) zouden zij een goed voorbeeld kunnen vormen van efficiënt gebruik van overheidsgeld ten behoeve van de Europese burgers en bedrijven.

## 6 Het functioneren van het Europese concurrentienetwerk (ECN)

6.1 In 2005 werden voor het eerst gedurende een heel jaar de procedures betreffende overeenkomsten tussen ondernemingen en misbruik van een machtspositie toegepast zoals deze gewijzigd zijn bij Raadsverordening 1/2003. Dit betekent dat:

- als de handel tussen de lidstaten hier hinder van ondervindt, de nationale mededingingsautoriteiten en rechtbanken het materiële Europese antitrustrecht moeten toepassen (de artikelen 81 en 82), dat rechtstreeks van toepassing is op de ondernemingen, alsook de rechtspraak;
- de Commissie tevens heeft gewerkt aan permanente, nauwe en wederzijdse betrekkingen met alle nationale mededingingsautoriteiten, alsmede aan contacten tussen deze autoriteiten onderling, teneinde een adequaat forum in te stellen voor algemene beleidskwesties en over passende instrumenten te beschikken voor samenwerking in concrete zaken.

Brussel, 26 april 2007

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

Dimitris DIMITRIADIS

6.2 Uit het mededingingsverslag blijkt duidelijk dat de betrokkenheid van de nationale rechters bij de tenuitvoerlegging van het Europees mededingingsrecht beperkt is en dat men niet verwacht dat dit in de nabije toekomst zonder moeilijkheden zal geschieden. Eén van de belangrijkste redenen daarvoor zou erin gelegen kunnen zijn dat de voor mededingingszaken bevoegde rechters van eerste aanleg niet in alle landen dezelfde zijn. Een andere verklaring is dat tot op heden slechts uitsluitend naar het nationaal mededingingsrecht kon worden gegrepen. Ondanks het feit dat de harmonisatie van de wetgeving vergaande gevolgen heeft gehad voor de rechtssystemen van de lidstaten, blijven er verschillen bestaan tussen het EU-recht en het recht van veel lidstaten. Momenteel lijken veel klagers te aarzelen om zaken bij de nationale rechter aanhangig te maken. <sup>(19)</sup>

6.3 Er speelt ook een andere, aan het gezicht onttrokken, reden: de lidstaten hebben niet daadwerkelijk toegang tot de Europese jurisprudentie, die in wezen een echte bron van mededingingsrecht is. Op het gebied van procesrecht bestaan er beknopte weergaven van verschillende procestechnische situaties met verwijzingen naar precedenten, maar noch de Commissie, noch het Hof van Justitie hebben tot op heden gelijksoortige handleidingen op het gebied van *materieel recht* opgesteld. <sup>(20)</sup> Als men wil dat de nationale rechters de huidige antitrustbepalingen van de EU op bredere schaal gaan toepassen, dan moeten in de eerste plaats de belangrijkste (en meest geciteerde) *uitspraken* in een handleiding worden gebundeld. Verder dient die handleiding te worden aangevuld met uitleg van de gebezigde begrippen, definities en de verklaringen en conclusies uit de arresten van het Gerecht van eerste aanleg en het Hof van Justitie. Een dergelijke bundel moet uiteraard in de talen van alle lidstaten worden vertaald en regelmatig worden geactualiseerd. Het Comité is ervan overtuigd dat er geen vooruitgang zal worden geboekt met de correcte toepassing van de EU-mededingingsregels in de lidstaten wanneer niet ieder geval de jurisprudentie *in alle in de lidstaten gebruikte talen* wordt gepubliceerd en er geen opleiding in het concurrentierecht wordt verzorgd voor *alle betrokken nationale rechters, advocaten en deskundigen*.

6.4 Wat het oprichten van een netwerk voor communicatie en samenwerking met de nationale mededingingsautoriteiten betreft, is de Commissie (en uiteraard met name het DG-Mededinging) erin geslaagd om in relatief korte tijd het ECN op een solide basis te stellen. De in het mededingingsverslag beschreven fora en werkgroepen vormen de contactpunten in een goed op poten gezet samenwerkingssysteem, waarbinnen de nationale mededingingsautoriteiten zeer vaak direct contact hebben met hun collega's (daarbij gaat het zelfs om persoonlijke contacten tussen degenen die met bepaalde zaken belast zijn) zonder dat „Brussel" als tussenpersoon hoeft op te treden. Gezegd mag worden dat er in geen enkele andere sector van de formele organisatie van de Unie sprake is van een dergelijke vergaande vorm van integratie.

<sup>(19)</sup> Indien de in het geding zijnde bedrijven in verschillende lidstaten zijn geregistreerd en de marktgedragingen zich in meerdere lidstaten hebben voltrokken, dan kan alleen al de vraag welke nationale rechter bevoegd is, aanleiding tot discussie geven.

<sup>(20)</sup> De grote advocatenkantoren hebben wel dit soort teksten opgesteld maar die zijn uiteraard voor eigen gebruik bestemd.

## BIJLAGE

**bij het Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité**

De volgende wijzigingsvoorstellen, waarvoor minstens een kwart van de stemmen werd uitgebracht, werden tijdens de beraadslagingen verworpen:

**Par. 3.2.10.1**

Schrappen:

~~„2.2.10.1 De mededinging op het gebied van bovengenoemde bancaire diensten wordt verzwakt door belemmeringen m.b.t. markttoegang en daadwerkelijke keuzemogelijkheden en waarschijnlijk ook door machtsposities”.~~

*Motivering van de heer SARTORIUS:*

In deze paragraaf is onduidelijk over welke belemmeringen, daadwerkelijke keuzemogelijkheden en machtsposities het gaat. Dat kan tot verwarring leiden, tenzij er een gedetailleerde, van algemeenheden gespeende uitleg wordt gegeven.

De banksector behoort zonder meer tot de sectoren van de Europese economie met de hevigste concurrentie. Niet alleen de consument, maar ook de sector zelf profiteert daarvan.

Als hier de belemmeringen worden bedoeld die een grotere integratie van de retailbankingsector in Europa in de weg staan, dan zijn deze vooral het gevolg van het gebrek aan harmonisatie van de belastingstelsels en van de voorschriften voor consumentenbescherming. Harmonisatie is dan ook van groot belang. Een belangrijke stap voorwaarts zal worden gezet met de totstandbrenging van de SEPA (Single Euro Payments Area), waarmee creditcardbetalingen en het grensoverschrijdende betaalverkeer ingrijpend veranderd zullen worden.

*Motivering van de heer PATER:*

De paragraaf moet wegens de volgende redenen worden geschrapt:

- de tekst is vaag en kan daarom aanleiding geven tot het vermoeden dat het Comité gekant is tegen natuurlijke barrières voor toegang tot de markt voor bancaire diensten, die juist bedoeld zijn om toereikende bescherming te garanderen,
- het is onduidelijk waar de opmerking over het gebrek aan daadwerkelijke keuzemogelijkheden op slaat. De banksector is namelijk een van de meest competitieve economische sectoren in Europa,
- zo er al, op kosten van de klanten, machtsposities in de sector zouden bestaan, dan zou het in het advies meer dan 20 keer geprezen DG-Mededinging al lang ingegrepen,
- de paragraaf wijkt van de rode lijn van het advies af en daarom moet deze worden geschrapt om het advies duidelijker en consistentere te maken.

*Motivering van de heer BURANI:*

Zoals iedereen kan begrijpen, ontbeert de bewering dat de mededinging op het gebied van bancaire diensten is „verzwakt” iedere feitelijke grondslag. Er bestaat geen enkele aanwijzing voor bestaan en soort van toegangsbarrières, die sowieso al niet bestaan (zo wel, dat men deze concreet noemt). Wat de keuzemogelijkheden betreft, kan worden opgemerkt dat er in Europa duizenden banken fel met elkaar concurreren betreffende zowel prijzen als kwaliteit. Dan machtsposities: de klant kan nog altijd kiezen tussen banken van allerlei soorten en omvang (variërend van multinationals tot privébanken en plaatselijke spaarbanken). Mocht er desondanks sprake zijn van machtsposities, dan hadden de Europese en nationale mededingingsautoriteiten al lang ingegrepen, maar dat is tot op heden niet het geval geweest. In de paragraaf worden slechts clichés over beperkingen van de vrijheid van dienstverlening in het kader van overheidsopdrachten herhaald, en wel zonder bewijs of voorbeeld aan te dragen.

*Stemuitslag:*

Voor: 66

Tegen: 71

Onthoudingen: 25

---

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor de bescherming van de bodem en tot wijziging van Richtlijn 2004/35/EG”**

COM(2006) 232 final — 2006/0086 (COD)

(2007/C 168/05)

Op 10 november 2006 heeft de Raad besloten om, in overeenstemming met art. 175 van het EG-Verdrag, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over bovengenoemd voorstel.

De gespecialiseerde afdeling Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu, die belast was met de voorbereidende werkzaamheden, heeft zijn advies goedgekeurd op 21 maart 2007. Rapporteur was **de heer Nilsson**.

Tijdens zijn 435e zitting van 25 en 26 april 2007 (vergadering van 25 april) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat werd goedgekeurd met 118 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 7 onthoudingen:

## 1. Samenvatting

1.1 Het EESC is ingenomen met de plannen voor een thematische strategie voor bodembescherming op EU-niveau en staat in principe achter de vaststelling van een kaderrichtlijn.

1.2 De strategie dient zich te concentreren op de gebieden met de grootste problemen, daar waar de bewerkbare bodem het ernstigst wordt bedreigd. Hierbij valt o.a. te denken aan veranderingen in het gebruik van de bodem (bijv. wanneer landbouwgrond wordt bestemd voor bebouwing of wegeaanleg), verontreinigde industrieterreinen en bodemafdekking. In haar strategie dient de EU rekening te houden met het subsidiariteitsbeginsel.

1.3 De kosten voor schade aan de bodem moeten, binnen de mate van het redelijke, worden gedragen door degene die deze veroorzaakt, en niet a priori door de eigenaar van de bodem.

1.4 Als men met een kaderrichtlijn een gemeenschappelijke basis wil creëren, dan zullen alle lidstaten ongeveer gelijke ambitieniveaus moeten hebben, omdat anders de concurrentieverhoudingen zouden kunnen worden scheefgetrokken.

1.5 Wanneer men zich in de land- en bosbouw houdt aan goede praktijken t.a.v. de exploitatie, zal hierdoor de kwaliteit van de bodem er beter op worden.

1.6 Als landbouwgrond wordt gebruikt voor de productie van voedsel, betekent dit per definitie dat een stuk natuur in gebruik wordt genomen en dat daar onvermijdelijk een zekere invloed op wordt uitgeoefend.

1.7 Het EESC heeft ernstige kritiek op de Commissie, omdat deze nog altijd niet haar nieuwe versie van het voorstel voor de herziene slibrichtlijn heeft ingediend. De Commissie wordt opgeroepen dit zo snel mogelijk te doen, want het gaat hier om een van de belangrijkste instrumenten bij de bodembescherming van landbouwgronden, dat cruciaal is om verdere contaminatie door schadelijke stoffen te voorkomen.

1.8 Bodemherstel in de zin van art. 1 („Onderwerp en toepassingsgebied”) dient plaats te vinden met inachtneming van de situatie en de specifieke omstandigheden ter plaatse.

1.9 Nationaal sectoraal beleid (beschreven in art. 3) mag er niet toe leiden dat de concurrentieverhoudingen tussen de lidstaten worden scheefgetrokken.

1.10 De verplichtingen die de lidstaten o.g.v. art. 4 worden opgelegd, mogen niet disproportioneel zijn.

1.11 Art. 12, dat o.m. potentiële kopers verplicht om in bepaalde gevallen een rapport ter beschikking te stellen, dient op dit punt te worden aangepast.

1.12 Ook de sancties die o.g.v. art. 22 worden opgelegd, mogen niet onredelijk zijn maar dienen in overeenstemming te zijn met de ontstane schade. Het EESC kan niet accepteren dat er verschillende sancties zijn voor dezelfde soort schade.

1.13 Herstelmaatregelen door een exploitant (art. 23) zijn alleen geboden als deze exploitant ook verantwoordelijk is voor de toegebrachte schade.

1.14 Als er een commissie van onafhankelijke deskundigen uit de openbare en particuliere sector wordt ingesteld, zou dit de tenuitvoerlegging van de bodemstrategie kunnen vergemakkelijken.

## 2. Voorstel van de Commissie

2.1 De bodem kan worden beschouwd als een niet-hernieuwbare hulpbron. Desondanks verslechtert de kwaliteit van de bodem op veel plaatsen in de EU als gevolg van menselijk handelen, zoals industriële activiteiten, toerisme, stedelijke ontwikkeling, de aanleg van vervoersinfrastructuur en bepaalde activiteiten in de land- en bosbouw.

2.2 De bodem is voor de EU een hulpbron van gemeenschappelijk belang. Indien de bodem op EU-niveau niet wordt beschermd, worden de duurzaamheid en op termijn ook het concurrentievermogen in Europa ondermijnd. Er zijn op EU-niveau reeds verschillende beleidsmaatregelen voor bodembescherming genomen, maar er bestaat nog geen samenhangend beleid. Slechts negen lidstaten beschikken over specifieke wetgeving inzake bodembescherming, en deze heeft dan ook nog vaak betrekking op slechts één soort bedreiging (met name bodemverontreiniging). Bodemaantasting heeft ernstige gevolgen voor andere terreinen van gemeenschappelijk belang in de EU, zoals de waterkwaliteit, de volksgezondheid, de klimaatverandering, de natuur en bescherming van de biodiversiteit alsmede de voedselveiligheid.

2.3 In het licht hiervan is de Commissie gekomen met een voorstel inzake bodembescherming in Europa. Het voorstel wordt uiteengezet in een Mededeling en gaat vergezeld van een voorstel voor een kaderrichtlijn en een effectbeoordeling. In de kaderrichtlijn worden gemeenschappelijke uitgangspunten, doelstellingen en maatregelen beschreven. Op grond hiervan moeten lidstaten een systematische aanpak voor het vaststellen en bestrijden van bodemaantasting ontwikkelen, voorzorgsmaatregelen nemen en bodembescherming opnemen in maatregelen op andere beleidsterreinen. De kaderrichtlijn is echter een flexibel instrument; zo is het aan de lidstaten om hun ambitieniveau te bepalen, om specifieke doelstellingen te formuleren en om de maatregelen vast te stellen waarmee deze doelstellingen moeten worden verwezenlijkt. Deze gedifferentieerde aanpak is nodig omdat de bodemaantasting binnen Europa veel vormen kent, want er kunnen liefst 320 algemeen voorkomende bodemtypes worden onderscheiden.

2.4 De lidstaten moeten de gebieden identificeren waar erosie, verlies van organische stof, verdichting, verzilting en aardverschuivingen dreigen. De lidstaten moeten doelstellingen inzake risicobeperking voor deze gebieden vaststellen en maatregelenprogramma's opstellen om de doelstellingen te bereiken. Ook moeten ze verdere verontreiniging voorkomen, verontreinigde locaties op hun grondgebied inventariseren en nationale saneringsstrategieën vaststellen. Wanneer een locatie waar een potentieel verontreinigende activiteit heeft plaatsgevonden of plaatsvindt, wordt verkocht, moet de verkoper of de koper aan de overheid en de andere partij bij de transactie een bodemrapport verstrekken. Tot slot zullen de lidstaten maatregelen moeten nemen om de effecten van bodemafdekking te beperken of te verminderen, bijvoorbeeld door voormalige industrieterreinen te saneren.

### 3. Algemene opmerkingen

3.1 Het EESC is ingenomen met de mededeling van de Commissie over „Een thematische strategie voor bodembescherming”, die te beschouwen is als een follow-up van haar vorige mededeling uit 2002 <sup>(1)</sup>, en met haar voorstel tot vaststelling van een „kader voor de bescherming van de bodem”. Reeds in 2000 heeft het Comité in een initiatiefadvies over het gebruik van slib in de landbouw <sup>(2)</sup> de Commissie opgeroepen het initiatief te nemen tot het opstellen van minimumnormen voor bodembescherming.

3.2 De Commissie heeft bij het uitstippelen van haar strategie voor bodembescherming gedurende bijna vier jaar raadplegingen georganiseerd en tal van actoren gehoord, waaronder het EESC. De opmerkingen in dit advies hebben vooral betrekking op de voorgestelde kaderrichtlijn, waarover het Comité om advies is gevraagd, maar in voorkomende gevallen wordt ook ingegaan op de mededeling van de Commissie.

3.3 De bodem en de functies die deze vervult, zijn van onschatbare waarde voor de natuur, de kringloop en de overlevingskansen van de mens zelf. Menselijk handelen heeft allerlei gevolgen voor de functies van de bodem en het gebruik ervan. Een EU-strategie dient zich te concentreren op de gebieden waar het bodemverbruik het ernstigst wordt bedreigd, waarbij o.a. valt te denken aan veranderingen in het gebruik van de bodem, verontreinigde industrieterreinen, bodemafdekking en erosie.

3.4 De bodem en zijn functies worden beïnvloed door verschillende andere beleidsterreinen die in meer of mindere mate onder communautaire en/of nationale wet- en regelgeving vallen (waterrichtlijn, nitraatrichtlijn, wetgeving op het gebied van chemische stoffen enz.). Er zijn landen die reeds beschikken over een aantal wettelijke bepalingen voor het bewaken en inventariseren van de bodem en bodemverontreiniging. Voor deze landen mogen de voorstellen van de Commissie niet neerkomen op een verslechtering. Hier zal dus de nodige flexibiliteit moeten worden betracht.

3.5 De Commissie wijst erop dat de kosten van bodemaantasting niet door de grondeigenaren worden opgebracht, maar door de samenleving of andere actoren. Van zijn kant wil het EESC erop wijzen dat de verantwoordelijkheid voor aantasting van de bodem berust bij degenen die deze veroorzaken, en dat zijn niet noodzakelijkerwijs de grondeigenaren. Maar al te vaak krijgen grondeigenaren te maken met verontreiniging die door de lucht wordt verspreid, verontreiniging ten gevolge van industriële uitstoot elders, overstromingen en andere vormen van uitstoot van verontreinigende stoffen, waarbij het de grondeigenaren zelf zijn die in de problemen komen door de schadelijke gevolgen van verontreiniging, iets waar ze zelf niets aan kunnen doen.

3.6 Daarentegen stelt het EESC vast dat de Commissie over het algemeen genomen van mening is dat de maatregelen ter bescherming van de bodem gericht moeten zijn op de bron van verontreiniging, wat uiteraard de juiste aanpak is. Dit houdt ook in dat de aansprakelijkheid op een juiste manier wordt geregeld. Een en ander zal tevens zijn uitwerking hebben op andere beleidsterreinen die niet specifiek met de bodem te maken hebben.

3.7 Het EESC is er voorstander van dat er een afzonderlijke strategie voor bodembescherming komt, die wordt neergelegd in een speciale kaderrichtlijn. Dat biedt mogelijkheden voor eenzelfde soort bescherming op basis van gemeenschappelijke uitgangspunten bij problemen die grensoverschrijdend van karakter kunnen zijn. Om werkelijk tot een betere bescherming van de bodem te komen, moet dit beleidsterrein echter ook worden opgenomen in wetgevende maatregelen op andere beleidsterreinen.

3.8 Verder wijst de Commissie erop dat de kosten en baten afhankelijk zullen zijn van het ambitieniveau en van de wijze waarop men gebruik maakt van de mogelijkheden die bijv. worden geboden door de milieu-eisen in het gemeenschappelijke landbouwbeleid. Het EESC wil er hier op wijzen dat het nog steeds niet duidelijk is hoe de lidstaten de zog. randvoorwaarden, die als eisen zijn opgenomen in het GLB, op een uniforme en juridisch correcte wijze moeten interpreteren en toepassen. Omdat het de bedoeling van een kaderrichtlijn is om een gemeenschappelijke basis voor bodembescherming te scheppen en bijv. te voorkomen dat de actoren te maken krijgen met zeer uiteenlopende financiële verplichtingen, dienen ook de ambitieniveaus min of meer gelijk te zijn, anders worden de concurrentieverhoudingen scheefgetrokken.

3.9 Allereerst wijst de Commissie erop dat ongeschikte methoden in land- en bosbouw een van de oorzaken van bodemaantasting kunnen zijn. Door toepassing van goede land- en bosbouwpraktijken neemt de kans toe dat het vermogen van de bodem behouden blijft of er zelfs op vooruit gaat. De kwaliteit van landbouwgrond loopt gevaar door veranderingen in het gebruik, industrie-uitbreidingen, verkeersinfrastructuur, luchtverontreiniging, troposferische ozon en andere vervuiling. Ook al is ruimtelijke ordening (stadsplanning) geen bevoegdheid van de EU maar van de lidstaten, toch dient hier aandacht aan te worden besteed.

<sup>(1)</sup> COM(2002) 179 final.

<sup>(2)</sup> CES 1199/2000, PB C 14, 16.1.2001, blz. 141-150.



3.10 Het marktmechanisme en het huidige landbouwbeleid hebben ook bijgedragen tot meer structurele ontwikkeling en specialisering en tot het op grote schaal opsplitsen van akkerbouw en veeteelt, wat ertoe kan leiden dat er minder organisch materiaal in de bodem terecht komt. Het nieuwe GLB met zijn systeem van losgekoppelde compensaties versterkt deze tendens nog.

3.11 Volgens de Commissie kan landbouw goed zijn voor de bodem als deze op een ecologische en extensieve manier wordt beoefend en als er sprake is van een geïntegreerd bodembeheer. Dat is ietwat simplistisch. Doorslaggevend is de kennis en de techniek waarmee de bodem wordt beheerd. Bij de productie van levensmiddelen is het in dit verband bijvoorbeeld altijd zo dat een stuk grond dat eerst tot de natuur behoorde wordt gebruikt voor de teelt van gewassen. Een bepaald effect is dan niet te vermijden en dient ook acceptabel te zijn, omdat anders geen levensmiddelen geproduceerd kunnen worden. De effecten op de landbouwgrond hangen af van de jaarlijkse seizoenschommelingen en het klimaat, al betekent dat niet dat men zich moet neerleggen bij nutriënten, erosie, minder dikke humuslaag enzovoort. Met de kennis waar we vandaag de dag over beschikken, kunnen normale landbouwmethoden eerder zorgen voor behoud en verbetering van de bodemkwaliteit. Maar weinig ondernemers kijken met zo'n langetermijnblik naar investeringen en bodembeheer als land- en bosbouwers. Dit diepgewortelde besef dat landbouwers hebben van het belang van bodembescherming, moet via overleg, vrijwillige maatregelen en stimulansen aangevuld en ondersteund worden.

3.12 Verder wijst de Commissie erop dat de Richtlijn inzake milieu-aansprakelijkheid<sup>(3)</sup> de bescherming van het milieu ten goede komt, wat alleen maar toe te juichen is. Het is echter niet te verenigen met een normaal rechtsbegrip dat, zoals momenteel het geval is, dezelfde schade drie verschillende consequenties kan hebben: intrekking van steun, strafrechtelijke aansprakelijkheid en administratiekosten.

3.13 Het EESC is het ermee eens dat voor een duurzaam bodemgebruik een overkoepelende bodembeschermingsstrategie van de EU nodig is.

3.14 Het zou de tenuitvoerlegging van de bodemstrategie ten goede kunnen komen als er een onafhankelijke commissie van deskundigen op het gebied van bodembescherming, afkomstig uit zowel de openbare als de particuliere sector, wordt ingesteld.

#### 4. Specifieke opmerkingen

4.1 Het EESC heeft ernstige kritiek op het feit dat het voorstel tot wijziging van de Richtlijn inzake het gebruik van zuiverings-slib in de landbouw en de toegestane concentraties van zware metalen, waar de Commissie nu alweer een aantal jaren aan werkt, nog altijd niet verschenen is. Volgens de mededeling over bodembescherming is het de bedoeling dat dit voorstel er in 2007 eindelijk zal komen. In de eerste mededeling over een thematische bodembeschermingsstrategie van 2002 stond dat de herziening deel moest uitmaken van de bodemstrategie. Daarmee heeft een van de belangrijkste maatregelen voor een

betere bodembescherming en een veilige voedselproductie fikse vertraging opgelopen. Deze gewijzigde Richtlijn inzake het gebruik van zuiverings-slib zou dan ook beslist tegelijk met de goedkeuring van de strategie voor bodembescherming gepubliceerd moeten worden.

4.1.1 Met de huidige slibrichtlijn<sup>(4)</sup> zijn nog altijd, naast andere vormen van verontreiniging, te hoge concentraties zware metalen toegestaan in slib dat in de landbouw kan worden gebruikt. Het EESC wijst in dit verband op zijn initiatiefadvies *Wijziging van richtlijn 86/278/EEG betreffende zuiverings-slib dat in de landbouw wordt gebruikt* uit 2000, waarin het aandrang op strengere eisen inzake de concentraties van zware metalen. Bovendien weet men te weinig van andere chemische verontreinigingen, hun onderlinge interactie en het effect ervan op de bodem en de voedselveiligheid wanneer ze over bouwland worden uitgespreid.

4.1.2 Dit is een ernstige zaak, en het EESC wil in dit verband dan ook wijzen op een studie van twee onderzoekers die in november 2006 in het medisch tijdschrift *The Lancet* is gepubliceerd. Hoewel het zich hier om slechts één studie handelt, zijn de conclusies ervan toch een aanwijzing dat bekende schadelijke stoffen in het milieu een tot dusverre onopgemerkt effect kunnen hebben op de hersenontwikkeling van foetussen en kleine kinderen. Volgens beide onderzoekers zou er een verband kunnen bestaan met ernstige aandoeningen zoals autisme, ADHD en ontwikkelingsstoornissen. Veel van de chemicaliën in kwestie zitten ook in huishoudelijke producten en komen zo op de een of andere manier in het rioolstelsel terecht. Nog niet bekend is welk effect ze hebben op gronden waar zuiverings-slib als mest wordt gebruikt.

4.1.3 Het is goed dat de Commissie afstand lijkt te hebben genomen van haar eerdere standpunt, namelijk dat het uit milieu-oogpunt het beste zou zijn om zuiverings-slib over landbouwgrond uit te spreiden. In de mededeling over een afvalstrategie<sup>(5)</sup> wekte zij in ieder geval die indruk. Daarin bevestigde zij ook van plan te zijn om na goedkeuring van de bodembeschermingsstrategie met een voorstel tot herziening van de slibrichtlijn te komen. Zij had echter niet zo lang moeten wachten, maar al veel eerder een voorstel moeten publiceren om de Richtlijn over de toegestane concentraties van zware metalen en andere verontreinigende stoffen in rioolslib drastisch te herzien, temeer omdat ze in het richtlijnvoorstel zelf al aangeeft dat zo'n herziening nodig is om ervoor te zorgen dat er minder gevaarlijke stoffen in de bodem terechtkomen.

4.1.4 Het gebruik van slib in de landbouw en de concentraties van verontreinigende stoffen hierin hebben verregaande implicaties voor de bodembescherming en de voedselveiligheid. De vraag in dit verband is dan ook wie aansprakelijk is voor eventuele bodemaantasting: de exploitanten van de bodem of de slibproducenten, dat wil zeggen steden en gemeenten. In een herziene slibrichtlijn moet duidelijkheid worden verschaft over de vraag wie er verantwoordelijk is en wie de schade moet betalen.

<sup>(3)</sup> Richtlijn 2004/35/EG

<sup>(4)</sup> 86/278/EEG  
<sup>(5)</sup> COM(2005) 666 final

4.1.5 Een nieuwe, strengere chemicaliënwetgeving is ook van doorslaggevend belang voor de bodembescherming in het algemeen en de manier waarop zuiveringsslib in de landbouw wordt gebruikt in het bijzonder. Voor een goede bodembescherming is het absoluut noodzakelijk dat gevaarlijke chemicaliën plaats maken voor minder gevaarlijke chemicaliën.

4.1.6 De Commissie zou zo snel mogelijk met het voorstel tot herziening van de Richtlijn moeten komen en daarin van meer stoffen een risicoanalyse moeten maken dan in de huidige Richtlijn het geval is. Dit zou een van de belangrijkste aspecten van bodembescherming van landbouwgronden moeten zijn, omdat het ervoor zorgt dat de vervuiling niet verder toeneemt en de voedselveiligheid gegarandeerd is.

4.2 Krachtens artikel 1 van het richtlijnvoorstel is een van de maatregelen het herstel en de sanering van aangetaste bodems tot een niveau van functionaliteit dat tenminste verenigbaar is met het huidige en het goedgekeurde toekomstige gebruik ervan. Dit is in principe juist, maar de vraag is of werkelijk aangegeven moet worden wat er 'tenminste' moet gebeuren. Dit kan men beter van geval tot geval bekijken en laten afhangen van de feitelijke situatie.

4.3 In zijn huidige bewoordingen kan artikel 3 lidstaten de ruimte bieden om een nationaal sectoraal beleid te ontwikkelen waarmee de concurrentieverhoudingen worden scheefgetrokken. Artikel 3 moet niet verder gaan dan een analyse, en eventuele maatregelen moeten te rijmen zijn met een goed werkende interne markt, gemeenschappelijke regels en eerlijke concurrentie.

4.4 Ook artikel 4 biedt bijna onbeperkte ruimte om in te grijpen. Hierboven is er al op gewezen dat de landbouw altijd consequenties heeft voor de bodem, waarbij echter ook factoren — zoals het klimaat en jaarlijkse seizoendsschommelingen —

een rol spelen waar landbouwers geen vat op hebben. In hun regelgeving dienen de lidstaten hier rekening mee te houden. Verder moeten de maatregelen van de lidstaten enigszins op elkaar zijn afgestemd, wat ook aansluit bij datgene wat in artikel 9 staat over passende maatregelen tot behoud van de bodemfuncties.

4.5 In artikel 12 wordt bepaald dat een grondeigenaar of potentiële koper in bepaalde gevallen dient te zorgen voor een rapport over de toestand van de bodem. Naar de mening van het EESC is het niet juist om dit ook van een potentiële koper te eisen. Men zal zich wat dit betreft flexibel moeten opstellen, met inachtneming van de verschillen in wetgeving tussen de lidstaten, wat betekent dat het betreffende artikel anders moet worden geformuleerd.

4.6 In artikel 17 is sprake van een vrijwillig platform dat de Commissie in het leven wil roepen. Zij dient er actief voor te zorgen dat dit werkelijk leidt tot de uitwisseling van gelijksoortige methoden, zodat de aanpak uniform blijft en eerlijke concurrentieverhoudingen gegarandeerd zijn. Gezien het vrijwillige karakter van de uitwisseling van informatie is ook van de kant van de Commissie een actieve rol geboden.

4.7 Artikel 22 heeft betrekking op de sanctieregels die de lidstaten moeten opstellen. Uit het oogpunt van rechtszekerheid dienen sancties in redelijke verhouding tot de veroorzaakte schade te staan. Het zou onaanvaardbaar zijn dat voor één schadegeval meerdere sancties worden opgelegd.

4.8 In artikel 23 stelt de Commissie voor Richtlijn 2004/35/EG zo te wijzigen dat de autoriteiten herstelmaatregelen kunnen eisen van een exploitant. Dit zou alleen mogelijk moeten zijn als de exploitant ook de veroorzaker is van de schade, iets wat niet duidelijk uit de tekst valt op te maken.

Brussel, 25 april 2007

De voorzitter  
van het Europees Economisch en Sociaal Comité  
Dimitris DIMITRIADIS

## BIJLAGE

## bij het EESC-advies

Onderstaand wijzigingsvoorstel werd verworpen door de voltallige vergadering, maar haalde wel ruim een kwart van de uitgebrachte stemmen:

**Par. 1.1**

als volgt wijzigen:

„Het EESC is ingenomen met de plannen voor een thematische strategie voor bodembescherming op EU-niveau en staat in principe achter het doel van het voorstel van de Commissie, namelijk de bescherming en een duurzaam gebruik van de bodem. Bovendien moet de Commissie in de voorgestelde kaderrichtlijn het subsidiariteitsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel terdege in acht nemen.”

*Stemming*

Voor: 47

Tegen: 54

Onthoudingen: 13

De volgende tekst uit het oorspronkelijke afdelingsadvies werd verworpen ten gunste van een wijzigingsvoorstel dat door de voltallige vergadering werd goedgekeurd. Meer dan een kwart van de leden stemde voor handhaving van de oorspronkelijke tekst.

**Par. 1.15**

„Het EESC roept de nationale en regionale wetgevers en de Commissie op om bestaande wetgeving die relevant is voor bodembescherming, systematisch te evalueren.”

*Stemming*

Voor schrappen van de tekst: 74

Tegen schrappen van de tekst: 33

Onthoudingen: 15

**Par. 3.7**

als volgt wijzigen:

„Het EESC is er voorstander van dat er een afzonderlijke strategie voor bodembescherming komt, ~~die wordt neergelegd in een speciale kaderrichtlijn~~. Dat biedt mogelijkheden voor eenzelfde soort bescherming op basis van gemeenschappelijke uitgangspunten bij problemen die grensoverschrijdend van karakter kunnen zijn. Om werkelijk tot een betere bescherming van de bodem te komen, moet dit beleidsterrein echter ook worden opgenomen in wetgevende maatregelen op andere beleidsterreinen.”

*Stemming*

Voor: 15

Tegen: 31

Onthoudingen: 7

---

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het:**

- **Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een uniforme toelatingsprocedure voor levensmiddelenadditieven, voedingsenzymen en levensmiddelenaroma's**
- **Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake voedingsenzymen en tot wijziging van Richtlijn 83/417/EEG van de Raad, Verordening (EG) nr. 1493/1999 van de Raad, Richtlijn 2000/13/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2001/112/EG van de Raad**
- **Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake aroma's en bepaalde voedsel ingrediënten met aromatiserende eigenschappen voor gebruik in of op levensmiddelen en tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1576/89 van de Raad, Verordening (EEG) nr. 1601/91 van de Raad, Verordening (EG) nr. 2232/96 en Richtlijn 2000/13/EG**
- **Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake levensmiddelenadditieven**

COM(2006) 423 final — 2006/0143 (COD)

COM(2006) 425 final — 2006/0144 (COD)

COM(2006) 427 final — 2006/0147 (COD)

COM(2006) 428 final — 2006/0145 (COD)

(2007/C 168/06)

De Raad heeft op 11 september 2006 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig de artikelen 37 en 95 van het EG-Verdrag te raadplegen over bovengenoemde voorstellen.

De gespecialiseerde afdeling Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 21 maart 2007 goedgekeurd. Rapporteur was de heer PEZZINI.

Het Comité heeft tijdens zijn op 25 en 26 april 2007 gehouden 435e zitting (vergadering van 25 april) het volgende advies uitgebracht, dat met 127 stemmen vóór, bij 4 onthoudingen, is goedgekeurd:

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Comité is ingenomen met het pakket voorstellen voor additieven, enzymen en aroma's en met de voorgestelde gemeenschappelijke toelatingsprocedures, aangezien het daarmee mogelijk wordt een doeltreffende en concurrerende interne markt tot stand te brengen die een hoog beschermingsniveau van het menselijk leven en de volksgezondheid waarborgt.

1.2 Volgens het Comité is een reeks duidelijke en geharmoniseerde regels voor de wijze van uitvoering van veiligheidsevaluaties, met veilige, overzichtelijke tijdpaden en beperkte kosten, een waarborg voor zowel consumenten als producenten, vooral in het geval van kleine bedrijven.

1.3 Het Comité stemt in met de door de Commissie nagestreefde vereenvoudiging, die tot doel heeft de sectoren additieven, aroma's en enzymen te harmoniseren en de samenhang hiertussen te vergroten door de goedkeuring van één gemeenschappelijke toelatingsprocedure.

1.4 Los van het feit dat de mogelijkheid om via één, voor de hele EU geldige procedure een vergunning te krijgen van groot voordeel kan zijn voor de interne markt op de middellange en lange termijn, moet er naar het oordeel van het Comité rekening worden gehouden met de gevolgen van de nieuwe voorschriften voor ingevoerde producten.

1.4.1 Europa is wereldwijd in een voortdurende concurrentiestrijd verwickeld, zowel wat de uit- als de invoer aangaat; de

normen die worden voorgesteld, gaan vaak verder dan die van de Codex alimentarius, wat tot verstoorde concurrentieverhoudingen kan leiden, ten nadele van de (vooral kleine) Europese ondernemingen.

1.5 Het Comité acht de voorgestelde procedure positief, waarbij via comitologie de wijzigingen op de communautaire lijst worden behandeld, mits de hand wordt gehouden aan strenge criteria ten aanzien van transparantie, een permanente dialoog met producent en consument en snelwerkende mechanismen voor de innovatie en ontwikkeling van producten.

1.6 Het Comité staat achter uitbreiding van de werkzaamheden van de EFSA (Europese Autoriteit voor voedselveiligheid), met het oog op een transparante risico-evaluatie, gebaseerd op wetenschappelijke gegevens en objectieve argumenten en ter bescherming van de consument.

1.7 Het Comité dringt aan op consolidatie van de procedures en uitbreiding van de personele en financiële middelen van de EFSA, ten behoeve van hoogwaardige, transparante en objectieve evaluaties waarbij vertrouwelijkheid absoluut gegarandeerd is.

1.8 Even nuttig is volgens het Comité versterking van de monitoring door de lidstaten van de consumptie en het gebruik van additieven, enzymen en aroma's met behulp van doeltreffende methoden, in aanvulling op de door het bedrijfsleven geleverde gegevens.

1.9 Het Comité spreekt zich uit voor een periodieke herziening van de „positieve lijsten” van additieven, enzymen en aroma's, mits uitgaande van een permanente en gestructureerde dialoog met consument en producent en zonder dat een en ander weer geld en tijd gaat kosten.

## 2. Motivering

2.1 Dankzij de wetenschappelijke en technologische vooruitgang slagen we erin levensmiddelen van betere kwaliteit te produceren, mede door het gebruik van kleine hoeveelheden enzymen, aroma's en additieven. Dankzij deze vooruitgang is het ook mogelijk oneigenlijk gebruik van deze stoffen te vermijden.

2.2 In het kader van de inspanningen ter verbetering van de communautaire wetgeving op grond van het concept „van boer tot bord” heeft de Commissie in het Witboek over voedselveiligheid (waarover het Comité een advies heeft uitgebracht) <sup>(1)</sup> haar voornemen bekendgemaakt om de bestaande wetgeving inzake additieven en aroma's bij te werken en aan te vullen en specifieke bepalingen betreffende enzymen vast te stellen (acties 11 en 13 van het Witboek).

2.3 Het Comité was altijd al voorstander van een goede werking van de interne markt waarbij tegelijk een goede bescherming van het menselijk leven en van de volksgezondheid wordt gegarandeerd. Het Comité heeft ook herhaaldelijk gesteld dat er een algehele en integrale aanpak van voedselveiligheid in de EU moet komen.

2.4 Volgens het EESC moet „Elk onderdeel van de Europese voedselketen — van boer tot bord — (...) aan regels worden gebonden, alle schakels van die keten moeten even sterk zijn en de Commissie moet ervoor instaan dat de Gemeenschapswetgeving overal nauwgezet wordt nageleefd.” <sup>(2)</sup>

2.5 De invoering van een gemeenschappelijke procedure voor de toelating van enzymen, aroma's en additieven is een belangrijk en vernieuwend onderdeel van het pakket voorstellen van de Commissie. Het Comité schaart zich daarom achter de door de Commissie nagestreefde vereenvoudiging, gericht op de harmonisatie van deze sectoren. Zo kan een veelvoud van nationale procedures voor vergunningen worden voorkomen doordat systemen worden afgeschaft als ze dubbelop zijn en de administratieve en bureaucratische rompslomp aanzienlijk wordt teruggedrongen.

2.6 De wetgeving voor levensmiddelenadditieven is op Europees niveau al geharmoniseerd. Op grond van die wetgeving zijn er momenteel circa 330 levensmiddelenadditieven toegestaan; aanvragen voor een vergunning voor nieuwe additieven of nieuwe toepassingen komen nog steeds binnen.

2.6.1 Voor de beoordeling van deze aanvragen dienen er uitgebreide gegevens te zijn over het gebruik en de kenmerken van deze stoffen, vooral voor de besluitvorming ten aanzien van risicobeheer.

2.7 Dankzij deze harmonisatie, die gepland wordt voor aroma's en enzymen, zullen de nieuwe procedures voor vergunningen gestroomlijnder worden en zullen zowel de kosten voor het bijwerken van de technische fiches als het aantal wijzigingen in de etikettering afnemen.

2.8 De huidige rechtsonzekerheid ten aanzien van **enzymen**, die het gevolg is van de uiteenlopende nationale voorschriften op dit gebied, dreigt tot scheve verhoudingen te leiden op de markt voor levensmiddelenenzymen, alsook tot extra administratieve en financiële lasten in de diverse lidstaten. Zonder harmonisatie blijven er bovendien uiteenlopende niveaus van bescherming bestaan vanwege de bestaande verschillen tussen de lidstaten op het gebied van risicoperceptie, evaluatie van de veiligheid en regelgeving voor levensmiddelenenzymen.

2.8.1 Enerzijds moet worden opgemerkt dat het ontbreken van geharmoniseerde voorschriften op EU-niveau belemmeringen dreigt op te werpen voor het vrije verkeer en voor de handel van de producerende industrie. Anderzijds kan harmonisatie, zowel van de evaluatie van de veiligheid als van de vergunningen voor het gebruik van levensmiddelenenzymen, forse investeringen met zich meebrengen, die hoofdzakelijk het gevolg zijn van de kosten van de vergunning, die geraamd worden op 150 à 250 000 euro <sup>(3)</sup> per enzym.

2.8.2 De industrie voor levensmiddelenenzymen werkt voortdurend aan nieuwe technologieën en processen voor de vernieuwing en verbetering van de voedingsmiddelenproductie; zij mag daarbij evenwel niet de risico's van chemische aard onderschatten in de vorm van allergieën, toxiciteit en microbiologische reactiviteit. Deze eventuele risico's vergen een permanente evaluatie van de veiligheid voor de consument, vooral als het gaat om enzymen uit genetisch gemodificeerde organismen.

2.9 De regelgeving voor **aroma's** en bepaalde voedselingredienten met aromatiserende eigenschappen, bedoeld voor gebruik in en op levensmiddelen, zou gebaat zijn bij een doeltreffender toelatingsprocedure, waarbij het beheer van een „positieve lijst” met circa 2 600 aromatiserende stoffen die in of op levensmiddelen worden gebruikt, wordt vereenvoudigd.

2.9.1 Het spreekt vanzelf dat harmonisatie van de regelgeving voor aroma's de Europese Unie een sterkere positie kan verschaffen in onderhandelingen met derde landen, als eenmaal moet worden overgegaan tot de opname van aroma's in het systeem van de Codex alimentarius. Tegelijkertijd wordt zo vermeden dat Europese ondernemingen, met name het MKB, hier nadeel van ondervinden.

2.9.2 Dankzij een uniforme, geïntegreerde markt voor aroma's in de EU zal de Europese industrie haar leidende positie voor de productie en ontwikkeling van aroma's kunnen behouden.

2.9.3 Anderzijds mogen de bijkomende lasten om te voldoen aan de nieuwe voorschriften op het gebied van de etikettering van aroma's niet worden onderschat.

2.10 Voor een objectieve, transparante en hoogwaardige evaluatie van de veiligheid van additieven, enzymen en aroma's dient volgens het Comité de EFSA te beschikken over de vereiste financiële en personele middelen en dienen er nieuwe procedures te komen.

<sup>(1)</sup> Zie advies CESE 585/2000 van 26.5.2000; rapporteur: ATAÍDE FERREIRA (PB C 204 van 18.7.2000).

<sup>(2)</sup> Zie voetnoot 1.

<sup>(3)</sup> Zie SEC(2006) 1044, par. 3.3.

2.11 De overschakeling in de besluitvorming van co-decisie met het Europees Parlement naar „comitéprocedures” (waarbij comités over de vergunningen beslissen) vergt heldere en transparante criteria voor de beoordeling van de veiligheid van de verwachte voordelen voor de consument.

2.12 Het Comité heeft het al in eerdere adviezen opgemerkt (\*): „Om de voortgang op het vlak van voedselveiligheid te kunnen toetsen en te beoordelen of het nieuwe systeem aan de verwachtingen voldoet, dienen er evaluatiecriteria te worden uitgewerkt. Als toetsstenen kunnen de volgende begrippen worden gehanteerd: toegenomen of afgenomen vertrouwen van de consument, het voorkomen en aanpakken van voedselcrisisen, nauwere samenwerking tussen belanghebbende partijen, ...”.

### 3. Het voorstel van de Commissie

3.1 Het pakket voorstellen van de Commissie streeft naar precisering en verduidelijking van de bestaande wetgeving voor levensmiddelenadditieven en -aroma's en introduceert nieuwe normen voor enzymen. Verder bevat het een voorstel voor gemeenschappelijke procedures voor de afgifte van vergunningen voor alledrie (additieven, aroma's en enzymen) op basis van wetenschappelijke adviezen van de EFSA.

3.2 **Additieven.** De nieuwe normen zijn bedoeld ter vereenvoudiging en stroomlijning van het vergunningenstelsel voor levensmiddelenadditieven, dat nu in Richtlijn 89/107/EEG is geregeld. De vergunningen voor opname van additieven op de nieuwe positieve lijst zouden gebaseerd worden op het door de EFSA omschreven kader voor risico-evaluatie van voedselveiligheid, overeenkomstig Verordening (EG) nr. 178/2002. Verder wordt er een herziening voorgesteld van de technische aspecten van het huidige vergunningenstelsel en worden er nieuwe geharmoniseerde communautaire bepalingen aangegeven voor additieven die in andere additieven worden gebruikt.

3.3 **Enzymen.** Er worden nieuwe regels voorgesteld voor de evaluatie, goedkeuring en controle van voedingsenzymen, alsook voor het aanleggen van een positieve lijst van alle enzymen die in levensmiddelen worden gebruikt voor een technologisch doel, op basis van een gunstig wetenschappelijk advies van de EFSA. Verder bevat het pakket bepalingen voor de etikettering van voedingsenzymen anders dan die welke als draagstoffen worden gebruikt.

3.4 **Aroma's.** De algemene, in Richtlijn 88/388/EEG vastgelegde regels zullen worden herzien om deze aan te passen aan de technologische en wetenschappelijke ontwikkelingen, en wel door de goedkeuring van een nieuwe verordening, met duidelijker regels voor:

- maximaal toegestane niveaus voor bepaalde stoffen, volgens de adviezen van de EFSA,
- een „communautaire lijst” van aroma's en basisstoffen die zijn goedgekeurd voor gebruik in en op levensmiddelen,
- striktere voorwaarden voor het gebruik van aroma's en levensmiddeleningredienten met aromatiserende eigenschappen,
- voor een geharmoniseerde etikettering.

(\*) Zie advies CESE 404/2001 van 28.3.2001, rapporteur: VERHAEGHE (PB C 155 van 29.5.2001).

3.5 **Gemeenschappelijke toelatingsprocedure.** Het voorstel behelst de invoering van een gemeenschappelijke, uniforme procedure voor de toelating van levensmiddelenadditieven, -aroma's en voedingsenzymen aan de hand van een door de EFSA verrichte evaluatie van de veiligheid en het risicobeheer. Bij de toelating zijn de lidstaten en de Commissie betrokken via de comitéprocedure. Het voorstel kent de Commissie, op basis van de wetenschappelijke beoordelingen van de EFSA, de taak toe om verschillende „positieve lijsten” op te stellen en bij te werken, één voor elke categorie van de betrokken stoffen. Opname van een stof op één van die lijsten betekent dat algemeen gebruik ervan is toegestaan voor alle operatoren op de communautaire markt.

### 4. Algemene opmerkingen

4.1 Het Comité staat in beginsel achter de voorstellen van de Commissie, mits de doeltreffendheid en het concurrentievermogen van de interne markt behouden blijven en een hoog niveau van bescherming van het leven en de volksgezondheid gewaarborgd wordt.

4.2 Volgens het Comité biedt het voorgestelde instrument, een verordening, een garantie in vergelijking met een richtlijn, die bij de omzetting ervan verschillende interpretaties toelaat.

4.3 De mogelijkheid om één vergunning te krijgen voor de gehele Unie is naar het oordeel van het Comité voor de interne markt op middellange en lange termijn zeker van groot voordeel.

4.3.1 De gevolgen van de nieuwe regelgeving voor ingevoerde goederen mogen evenwel niet over het hoofd worden gezien, noch het feit dat Europa als grote importeur wereldwijd in een permanente concurrentie verwickeld is, terwijl de communautaire normen duurder zijn dan de thans geldende normen van de Codex alimentarius, die dus zou moeten worden aangepast om de Europese ondernemingen niet te benadelen.

4.4 De keuze van de Commissie, nl. om de wijziging van de communautaire lijst via de zogenaamde „comitéprocedure” te laten verlopen, kan een stap in de goede richting zijn, zowel voor het bedrijfsleven als voor het maatschappelijk middenveld, mits dit plaatsvindt met behulp van strenge criteria voor transparantie en tegelijkertijd gelijke tred gehouden wordt met innovatie en de ontwikkeling van nieuwe en betere producten, ook op het gebied van allergiebestrijding.

4.5 Dat de risico-evaluatie wordt gebaseerd op transparante procedures die uitgaan van wetenschappelijke gegevens en objectieve argumenten, is naar het oordeel van het Comité een positief aspect van de activiteiten van de EFSA.

4.6 Bij de nieuwe aan de EFSA toegekende taken hoort volgens het Comité een versterking van de procedures en een uitbreiding van de personele en financiële middelen om hoogwaardige, transparante en objectieve beoordelingen te kunnen uitvoeren, met volle inachtneming van de vertrouwelijkheid.

## 5. Specifieke opmerkingen

### 5.1 Gemeenschappelijke toelatingsprocedure

5.1.1 Het Comité vindt dat de in art. 9 vermelde uitvoeringsmaatregelen, inclusief de inhoud, redactie en indiening van de aanvraag, de overeenkomsten over de controle van de geldigheid van de aanvraag en het type informatie, in het advies van de EFSA zouden moeten worden opgenomen.

5.1.2 Voor het bijwerken van de communautaire lijst zou het vergunningstelsel kortere termijnen moeten hebben. De termijn van 9 maanden, zoals in het Commissievoorstel voor een verordening staat, zou vervangen moeten worden door een termijn van 3 maanden; zo kan de gehele procedure voor onderzoek en goedkeuring in 12 maanden worden afgerond.

5.1.3 Evenzo zou de in art. 10 genoemde mogelijkheid tot verlenging, in bijzondere omstandigheden, van de periode voor de evaluatie door de EFSA of de Commissie, niet onbeperkt moeten zijn, maar zou daarentegen aan een maximum gebonden moeten worden, dat in de verordening moet worden vermeld.

5.1.4 Volgens het Comité moet in de gemeenschappelijke procedure voor de vergunningen ook worden vastgelegd dat de lijsten om de zoveel tijd worden herzien en bijgewerkt, waardoor de kosten en lasten daarvan beperkt blijven, op basis van een permanente en gestructureerde dialoog met producenten en consumenten.

5.1.5 In geen geval mag het communautaire vergunningensysteem gebruikt worden ter rechtvaardiging van technische belemmeringen voor de handel; kostbare tests en in- en uitvoercertificaten moeten dus worden uitgesloten.

### 5.2 Additieven

5.2.1 De criteria ter bepaling van de in art. 5 genoemde „redelijke technologische noodzaak” en van de „voordelen voor de consument” dienen nauwkeuriger te worden omschreven.

5.2.2 De in art. 20 genoemde etikettering zou gebaat zijn bij begrijpelijke, als zodanig herkenbare en in de hele Gemeenschap gelijke aanwijzingen voor het brede publiek.

### 5.3 Enzymen

5.3.1 Het Comité acht het een goede zaak dat alle voedingsenzymen met een technologisch doel onder het toepassingsgebied van de verordening vallen en moeten worden goedgekeurd voor opname op de communautaire positieve lijst.

5.3.2 Volgens het Comité is het zinvol om ook voor enzymen, net als voor additieven, „voordelen voor de consument” op te nemen in de evaluatiecriteria.

5.3.3 De etikettering moet volgens het Comité zowel voor producent als consument duidelijk zijn en in de gehele EU aan dezelfde eisen voldoen, zonder onnodig ingewikkeld te zijn.

5.3.4 Het is onverstandig om positieve lijsten in de verticale wetgeving te handhaven: zo ontstaat er een dubbel systeem van vergunningen voor dezelfde enzymen. De voorgaande richtlijnen en verordeningen dienen zo snel mogelijk te worden gewijzigd zodat uitsluitend verwezen wordt naar de voorgestelde nieuwe regelgeving.

### 5.4 Aroma's

5.4.1 Het verdient aanbeveling om de evaluatiecriteria voor aroma's gelijk te trekken met die voor additieven, ook door opname van de „voordelen voor de consument”.

5.4.2 Het Comité vindt dat er duidelijker informatie voor de consument moet komen wat betreft aard en herkomst van in levensmiddelen gebruikte aroma's, zoals vermeld in art. 14.

Brussel, 25 april 2007

De voorzitter  
van het Europees Economisch en Sociaal Comité  
Dimitris DIMITRIADIS

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement — Verduurzaming van de EU-visserij op basis van de maximale duurzame opbrengst”**

COM(2006) 360 final

(2007/C 168/07)

De Commissie heeft op 4 juli 2006 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 262 van het EG-Verdrag te raadplegen over bovengenoemde mededeling.

De gespecialiseerde afdeling „Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap”, die met de voorbereiding van de werkzaamheden was belast, heeft haar advies goedgekeurd op 21 maart 2007. Rapporteur was de heer **Sarró Iparraguirre**.

Tijdens zijn 435e zitting op 25 en 26 april 2007 (vergadering van 25 april 2007) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 131 stemmen voor, bij 3 onthoudingen, werd goedgekeurd:

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Comité erkent dat het nieuwe op de maximale duurzame opbrengst gebaseerde visserijbeheer op lange termijn ongetwijfeld een goede zaak is, maar wijst erop dat de Europese visserijsector zwaar kan worden getroffen door de economische en sociale gevolgen van de maatregelen. De voor- en nadelen op economisch, sociaal en milieugebied dienen dan ook zorgvuldig te worden afgewogen.

1.2 Het vastleggen van de maximale duurzame opbrengst voor de verschillende bestanden blijft nattevingerwerk. Het Comité verzoekt de Commissie dan ook de jaarlijkse aanpassingen in haar langetermijnplannen binnen redelijke grenzen te houden, zodat de overgang soepel en geleidelijk verloopt. Daarbij dient van meet af aan overleg te worden gepleegd met alle betrokkenen, en met name met de regionale adviesraden (RAR's), het Raadgevend Comité voor de visserij en de aquacultuur en het Comité voor de sectorale sociale dialoog in de visserijsector (CDS), die ook de nodige tijd moeten krijgen om de inhoud van de voorstellen met hun achterban te bespreken.

1.3 Met name bij de vaststelling van de maxima voor de sterfte per visserijtak, bedoeld om op lange termijn de maximale duurzame opbrengst voor de gemengde visserij te bereiken, dient de Commissie de grootste zorgvuldigheid aan de dag te leggen.

1.4 Het Comité betwijfelt ten eerste of met deze vorm van visserijbeheer de handelsbalans weer in evenwicht zal worden gebracht. De verminderde aanvoer uit de EU zal onmiddellijk worden gecompenseerd door de invoer uit derde landen. Het Comité verzoekt de Commissie dan ook deze invoer nauwlettend te controleren.

1.5 De Commissie en de lidstaten mogen niet voorbijgaan aan de verderop in dit advies vermelde „andere milieufactoren” die eveneens van invloed zijn op de ontwikkeling van de mariene ecosystemen. Zij zouden de economische actoren die net als de visserijsector verantwoordelijk zijn voor veranderingen in deze systemen, vergelijkbare beperkingen moeten opleggen.

1.6 De Commissie stelt twee strategieën voor om de doelstelling van de maximale duurzame opbrengst te bereiken. Het is aan de lidstaten te kiezen voor de aanpak die vanuit economisch en sociaal oogpunt het interessantst lijkt, maar het is ook mogelijk de twee benaderingen te combineren. Verontrustend in dit verband is dat het Europees Visserijfonds niet over de nodige middelen beschikt om de gevolgen van het nieuwe beheerssysteem op te vangen.

## 2. Motivering

2.1 In haar mededeling over „Verduurzaming van de EU-visserij op basis van de maximale duurzame opbrengst” <sup>(1)</sup> zet de Commissie uiteen hoe in het licht van het gemeenschappelijk visserijbeleid een verbetering van de economische prestaties van de visserijsector kan worden bewerkstelligd.

2.2 Uitgangspunt is het geleidelijk aan beëindigen van de overbevissing, wat zou leiden tot lagere kosten, grotere vangsten, meer rentabiliteit en minder teruggooi, stuk voor stuk punten die in het voordeel zijn van de sector.

2.3 Met deze doelstellingen voor ogen pleit de Commissie voor een andere aanpak van de communautaire visserij. Het volstaat niet mislukkingen af te wenden, we moeten er ook naar streven successen te boeken.

2.4 De Commissie schetst in haar mededeling een nieuwe beleidskoers voor het visserijbeheer in de EU. Centraal daarbij staat het streven naar de maximale duurzame visserij-opbrengst via de vaststelling van maxima voor de sterfte op lange termijn.

2.5 De nieuwe koers is gebaseerd op de internationale politieke overeenkomst die de EU-lidstaten tijdens de wereldtop over duurzame ontwikkeling (Johannesburg, september 2002) hebben ondertekend en waarin zij zich ertoe verbinden de visbestanden te handhaven op het niveau waarmee de maximale duurzame opbrengst kan worden behaald, óf te doen aangroei tot dat niveau. Is een bestand al leeggevestigd, dan dienen deze doeleinden zo snel mogelijk, en in ieder geval vóór 2015, te worden bereikt.

<sup>(1)</sup> COM(2006) 360 final van 4-7-2006.



2.6 Het is kortom de bedoeling een beheersvisie voor de lange termijn vast te leggen die erop gericht is om het productiepotentieel van de levende mariene hulpbronnen in Europa optimaal te benutten. Een dergelijke aanpak is volledig in overeenstemming met het bredere doel van het gemeenschappelijk visserijbeleid, nl. het garanderen van duurzame omstandigheden op economisch, milieu- en sociaal gebied.

2.7 Wel tekent de Commissie hierbij aan dat bedoelde economische voordelen voor de visserij alleen zullen worden verkregen als een overgangperiode met meer visserijbeperkingen in acht wordt genomen. Van belang is verder dat alle partijen worden betrokken bij de besluitvorming over het tempo waarin de veranderingen moeten worden doorgevoerd. Tijdens de overgangsfase zullen de sociale en economische gevolgen van de aanpassingen mede worden opgevangen door financiële steun uit het Europees Visserijfonds.

### 3. Algemene opmerkingen

3.1 Het besluit van de Commissie om het visserijbeheer te baseren op de maximale duurzame opbrengst vloeit voort uit de vaststelling dat er te veel is gevestigd in verhouding tot het productiepotentieel van bepaalde bestanden.

3.2 Het Comité is zich ervan bewust dat bepaalde visbestanden in de Europese wateren de laatste 30 jaar sterk geslonken zijn, wat voornamelijk te wijten is aan overbevissing, en is het er daarom mee eens dat zo snel mogelijk duurzamer visserijniveaus moeten worden bereikt.

3.3 De Commissie gaat ervan uit dat met een op de maximale duurzame opbrengst gebaseerd beheer kan worden voorkomen dat de bestanden instorten en dat zij op deze manier uiteindelijk zelfs groter zullen worden.

3.4 Aangezien de maximale duurzame opbrengst van een visbestand neerkomt op de hoeveelheid biomassa (het aantal vissen) die kan worden weggevestigd zonder de levensvatbaarheid van het bestand in gevaar te brengen, is het Comité van oordeel dat de hier voorgestelde aanpak correct is. Het staat dan ook volledig achter een op dit beginsel gebaseerd visserijbeheer.

3.5 Wel wil het Comité de Commissie erop wijzen dat een verandering van een beheerssysteem altijd risico's meebrengt, en dat de voor- en nadelen dus zorgvuldig tegen elkaar moeten worden afgewogen.

3.6 De Commissie gaat uitgebreid in op de voordelen van een op de maximale duurzame opbrengst gebaseerd beheer en richt zich daarbij vooral op het milieuaspect. De economische en sociale voordelen en vooral ook nadelen worden evenwel maar vluchtig aangestipt.

3.7 Een van de door de Commissie vermelde voordelen van deze vorm van visserijbeheer is dat de handelsbalans weer in evenwicht wordt gebracht. Het Comité gelooft daar echter niet in. Het streven naar een maximale duurzame opbrengst zal ertoe leiden dat een aantal communautaire bedrijven verdwijnt. Hun plaats zal evenwel onmiddellijk worden ingenomen door bedrijven uit derde landen. Kenmerkend voor de markt van visserijproducten is immers de noodzaak van een continue aanvoer.

3.8 Het nieuwe beheerssysteem is gebaseerd op verlaging van de visserijsterfte. Alleen als we minder gaan vangen kunnen de vissen langer doorgroeien en zullen zij meer opbrengen.

3.9 De Commissie tekent hier wel bij aan dat vispopulaties moeilijk te meten zijn en dat, hoewel de (sterfte door) de visserij de factor is die de gezondheid van een bestand het sterkst beïnvloedt, ook andere factoren, zoals milieuveranderingen en de instroom van jonge vis, een rol spelen.

3.10 De Commissie is zich ervan bewust dat het herstel van de visbestanden een zaak van lange adem is en stelt daarom een langetermijnstrategie voor om de visserijactiviteit en de productiecapaciteit van de bestanden met elkaar in evenwicht te brengen. Aan deze doelstelling kan stap voor stap worden gewerkt door het aantal vaartuigen te verminderen of hun visserij-inspanning te beperken.

3.11 Om het de vissers mogelijk te maken zich voor elk bestand aan de maximale duurzame opbrengst te houden, moet op basis van de beste wetenschappelijke adviezen van te voren worden bepaald welke bevissingscoëfficiënt passend is voor dat bestand en hoe hoog de jaarlijkse visserijsterfte mag liggen. Als voor een bepaald systeem is gekozen moet ook worden beslist in welk tempo jaarlijkse aanpassingen zullen worden verricht om de streefwaarden te bereiken. Overeenkomstig het gemeenschappelijk visserijbeleid moeten deze beslissingen worden uitgevoerd door middel van langetermijnplannen.

3.12 Het huidige Europese visserijbeheer beantwoordt aan de beginselen van veiligheid en voorzorg. De jaarlijks vastgelegde TAC's (totaal toegestane vangsten) en vangstquota zijn gebaseerd op vergelijkende wetenschappelijke rapporten. Voor de bestanden die er het slechtst aan toe zijn worden conform het gemeenschappelijk visserijbeleid herstelplannen uitgewerkt. Met deze maatregelen zouden de getroffen bestanden weer tot een duurzaam biologisch niveau moeten aangroeien.

3.13 Het Comité hecht het grootste belang aan deze overstap op een nieuw beheerssysteem, waarmee immers ook een meer ambitieuze biologische doelstelling wordt nagestreefd. Dit houdt in dat bij de jaarlijkse aanpassingen moet worden gestreefd naar een aanzienlijke verlaging van de visserijsterfte. Het is duidelijk dat een en ander gepaard zal moeten gaan met een inkrimping van de vloot en een beperking van de visserij-inspanning, en dat de communautaire visserijsector dus grote offers zal moeten brengen. Verontrustend in dit verband is dat het Europees Visserijfonds niet over de nodige middelen beschikt om een en ander te compenseren. Lukt het echter de doelstellingen te bereiken, dan ziet de toekomst er voor de visserij-ondernemingen die zich staande weten te houden, bijzonder rooskleurig uit.

3.14 Wel wil het Comité erop wijzen dat het vastleggen van de maximale duurzame opbrengst voor de verschillende bestanden nattevingerwerk blijft. Het verzoekt de Commissie daarom de jaarlijkse aanpassingen in haar langetermijnplannen binnen redelijke grenzen te houden.

3.15 Het is dus zaak de vissers en de rest van de sector te helpen de overgangperiode heelhuids door te komen. Het Comité vreest echter dat de steunmaatregelen die de Commissie tot nog toe heeft voorgesteld niet genereus en vindingrijk genoeg zijn. Om de eerste fase van de overgang naar een duurzame vorm van visserij vlot te doen verlopen zijn verderreikende maatregelen zeker gerechtvaardigd.

3.16 Het is hoe dan ook van fundamenteel belang dat alle partijen via veelvuldig overleg met de regionale adviesraden (RAR's) worden betrokken bij de vaststelling van de langtermijnplannen en het tijdschema voor de tenuitvoerlegging daarvan, zoals overigens in de mededeling wordt aangegeven. Voorts pleit het Comité ervoor dat ook het Raadgevend Comité voor de visserij en de aquacultuur en het Comité voor de sectorale sociale dialoog in de visserijsector (CDS) bij dit overleg worden betrokken.

#### 4. Bijzondere opmerkingen

4.1 De invoering van een op de maximale duurzame opbrengst gebaseerd beheerssysteem houdt onvermijdelijk in dat de volgende aspecten worden aangekaart, zoals de Commissie dat in haar mededeling ook doet:

- de invloed van het systeem op het milieu en de veranderingen in de mariene ecosystemen;
- het beheerssysteem en de gemengde visserij;
- langetermijnbeheer.

4.2 De invloed van het systeem op het milieu en de veranderingen in de mariene ecosystemen

4.2.1 De Commissie erkent dat het hoogst onzeker is hoe de mariene ecosystemen zullen reageren op veranderingen in de klimatologische en weersomstandigheden, en dat deze en andere milieufactoren de visbestanden in gevaar kunnen brengen.

4.2.2 Hoewel niet duidelijk is hoe zwaar al deze aspecten precies wegen, is de Commissie ervan overtuigd dat in veel gevallen de impact van de visserij het grootst is en dat een verlagening van de bevissingscoëfficiënt de gevolgen van ecologische veranderingen voor de bestanden kan afzwakken.

4.2.3 De Commissie breekt een lans voor een gestage en op duurzaamheid gericht vermindering van de visserij-activiteit, zodat de visserijsterfte afneemt en de bestanden zich herstellen. Later kunnen dan de streefwaarden voor het beheer op lange termijn worden aangepast aan de hand van nieuwe gegevens over de ecosystemen en hun productiepotentieel.

4.2.4 Het Comité kan zich vinden in deze aanpak, op voorwaarde dat de visserijsterfte daar waar nodig geleidelijk en op duurzame wijze wordt teruggedrongen. De Commissie erkent dat een aanpak die erop gericht is de omvang van een bestand op korte termijn te vergroten kan leiden tot een voor de sector onaanvaardbare instabiliteit.

4.2.5 Wel is het Comité ervan overtuigd dat de ontwikkeling van de mariene ecosystemen ook wordt beïnvloed door die „andere milieufactoren” waarop de Commissie niet dieper ingaat, zoals roofdieren, verontreiniging, winning van aardolie of gas, windmolens in zee, delven van zand en korrelmateriaal van mariene herkomst, enz.

4.2.6 Het Comité dringt er bij de Commissie en de lidstaten op aan dat zij de economische actoren die net als de visserijsector verantwoordelijk zijn voor de uitdunning van de bestanden en de veranderingen in de mariene ecosystemen, vergelijkbare beperkingen oplegt.

#### 4.3 Het beheerssysteem en de gemengde visserij

4.3.1 Het beheerssysteem op basis van de maximale duurzame opbrengst is het moeilijkst toe te passen in de gemengde visserij.

4.3.2 De Commissie is zich daarvan bewust en behandelt deze kwestie maar oppervlakkig. Het Comité is van oordeel dat de Commissie het overleg met de regionale adviesraden en het Raadgevend Comité voor de visserij en de aquacultuur over deze vorm van visserij moet opvoeren.

4.3.3 De Commissie wijst erop dat het belangrijk is de mariene ecosystemen in evenwicht te houden, en dat het wegvissen van een soort om de opbrengst van een andere soort te vergroten een zeer riskante aanpak is. Het Comité is het daar volledig mee eens.

4.3.4 Zoals de Commissie uiteenzet dient bevissing van alle soorten in een ecosysteem plaats te vinden op basis van een streefwaarde die strookt met het langetermijnstreven van een maximale duurzame opbrengst. Dit is wat het systeem zo complex maakt. Bekijken we alle op de maximale duurzame opbrengst gebaseerde streefwaarden die voor de verschillende bestanden in het kader van gemengde visserij worden vastgelegd, dan wordt duidelijk dat de in de langetermijnplannen vastgelegde maxima zullen afhangen van de soort waarvoor op lange termijn de laagste op de maximale duurzame opbrengst gebaseerde streefwaarde is vastgelegd.

4.3.5 Om te voorkomen dat een soort onbedoeld als bijvangst wordt overbevestigd, zo vermeldt de Commissie, kan het nodig zijn in sommige langetermijnplannen aanvullende maatregelen op te nemen. Zij denkt m.n. aan verandering van het vistuig, het afsluiten van bepaalde zones of het instellen van perioden waarin niet mag worden gevestigd.

4.3.6 Het hier voorgestelde beheerssysteem sluit aan bij de meer algemene doelstelling van het gemeenschappelijk visserijbeleid. Toch wil het Comité erop wijzen dat de Commissie de verschillende op de maximale duurzame opbrengst gebaseerde streefwaarden zorgvuldig tegen het licht moet houden en zich samen met de betrokken partijen uit de sector gemengde visserij moet bezinnen op de sociale en economische gevolgen van de langetermijnplannen.

#### 4.4 Langetermijnbeheer

##### 4.4.1 Langetermijnplannen

4.4.1.1 Het is de bedoeling dat de Commissie in overleg met de betrokken partijen en aan de hand van onpartijdige wetenschappelijke adviezen, langetermijnplannen opstelt waarin terdege rekening wordt gehouden met de economische, sociale en milieueffecten van de voorgestelde maatregelen.

4.4.1.2 In die plannen moet een streefwaarde voor de bevising worden vastgesteld en moet worden aangegeven hoe die streefwaarde geleidelijk kan worden bereikt en hoe eventuele schadelijke effecten van de visserij op het ecosysteem kunnen worden afgezwakt. Gaat het om gemengde visserij, dan moeten in het plan technische maatregelen worden opgenomen om ervoor te zorgen dat alle betrokken bestanden worden bevestigd met inachtneming van de respectieve streefwaarden. Ook kan worden voorzien in de mogelijkheid om sommige bestanden minder intensief te bevissen dan is toegestaan volgens de maximale duurzame opbrengst, om zo productiviteitswinst te boeken bij andere soorten.

4.4.1.3 Is er geen voldoende stevige wetenschappelijke basis voor de uitwerking van een op de maximale duurzame opbrengst gebaseerd actieplan, dan moet in de langetermijnplannen worden uitgegaan van het voorzorgsbeginsel.

4.4.1.4 Ten slotte wijst de Commissie erop dat de plannen en de daarin vastgestelde streefwaarden periodiek opnieuw moeten worden bekeken.

4.4.1.5 Het Comité wijst erop dat deze nieuwe koers voor het visserijbeheer, die ontegensprekelijk voordelen kan opleveren als voor alle bestanden wordt vastgehouden aan de maximale duurzame opbrengst, verregaande gevolgen zou kunnen hebben voor de visserijsector. Omdat er minder wordt gevangen zal de sector zich op korte termijn verplicht zien de vloot in te krimpen en arbeidsplaatsen te schrappen, wat de economische structuur van de havens zal verzwakken.

4.4.1.6 Het verzoekt de Commissie dan ook om zich soepel op te stellen in het overleg met de sector over het tijdschema voor de tenuitvoerlegging van de langetermijnplannen, zodat de vissers zich stap voor stap kunnen aanpassen aan het nieuwe beheerssysteem.

4.4.1.7 Met name in het geval van gemengde visserij, waarbij bepaalde gezonde bestanden zonder beperkingen kunnen worden bevestigd, zou een maximale flexibiliteit aan de dag moeten worden gelegd.

#### 4.4.2 Uitvoering van de aanpassingen

4.4.2.1 Na de uitwerking en goedkeuring van de langetermijnplannen met aan de bestanden aangepaste streefwaarden moeten de lidstaten beslissen binnen welke termijnen de streefwaarden moeten worden gehaald en hoe de overschakeling dient te verlopen.

4.4.2.2 De Commissie zet twee mogelijke benaderingen uiteen:

— verminderen van de vangstcapaciteit (sloop) tot het niveau dat strikt noodzakelijk is om de maximale duurzame opbrengst te kunnen bereiken. Ruwweg gesteld zal deze

aanpak resulteren in meer rendement voor de overblijvende vloten, ten koste van het aantal arbeidsplaatsen.

— Geen inkrimping van de vloot, maar verlaging van de vangstcapaciteit van de vaartuigen door bv. beperkingen op te leggen aan de grootte, het vermogen of het vistuig, of door het aantal zeedagen te beperken. Bij deze aanpak worden de huidige werkgelegenheidsniveaus gehandhaafd, maar is economische inefficiëntie de prijs die daarvoor moet worden betaald.

4.4.2.3 De lidstaten beslissen zelf welke economische strategie zij toepassen. De Unie beperkt zich ertoe het beheerskader voor de geleidelijke beëindiging van de overbevissing te verschaffen en steun te verlenen uit het Europees Visserijfonds.

4.4.2.4 De Commissie zelf is duidelijk voorstander van de eerste, op de vermindering van de capaciteit van de nationale vloten gebaseerde aanpak, omdat dit soort maatregelen makkelijker te controleren valt. Bovendien heeft de ervaring aangetoond dat een vermindering van de vlootcapaciteit op minder tegenstand stuit en eenvoudiger in praktijk te brengen is dan andere oplossingen.

4.4.2.5 Het Comité erkent dat vermindering van de vlootcapaciteit de meest efficiënte aanpak is om geleidelijk aan een eind te maken aan de overbevissing. Het is echter aan de lidstaten te kiezen voor de aanpak die vanuit economisch en sociaal oogpunt het interessantst lijkt. Overigens kan er ook voor worden gekozen de twee strategieën te combineren om de doelstelling van de maximale duurzame opbrengst te bereiken.

4.4.2.6 Het Comité gaat akkoord met het voorstel om de analyse van de economische en sociale gevolgen van de aanpassing niet op Europees maar op regionaal niveau te verrichten. De specifieke vlootkenmerken verschillen immers van lidstaat tot lidstaat.

4.4.2.7 De plannen zullen daarom visserijtakgericht zijn en betrekking hebben op groepen van visbestanden die samen worden bevestigd. Verder is het bv. ook mogelijk de mate waarin de vangstmogelijkheden van jaar tot jaar kunnen veranderen te beperken, zodat de overgang geleidelijk en stabiel verloopt.

4.4.2.8 Ten slotte merkt de Commissie op dat de uitwerking van een complete reeks langetermijnplannen om de doelstelling van de maximale duurzame opbrengst te verwezenlijken, de nodige tijd zal vergen. De Gemeenschap dient daarom het visserijbeheer vanaf 2007 zo aan te passen dat voor geen enkel bestand dat reeds wordt overbevestigd, nog een stijging van de bevestigingscoëfficiënt kan plaatsvinden. Het Comité wijst erop dat hierover hoe dan ook eerst overleg dient te worden gepleegd met de regionale adviesraden, het Raadgevend Comité voor de visserij en de aquacultuur en het Comité voor de sectorale sociale dialoog in de visserijsector (CDS).

Brussel, 25 april 2007

De voorzitter  
van het Europees Economisch en Sociaal Comité  
Dimitris DIMITRIADIS

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad houdende een verbod op het in de handel brengen, de invoer in en de uitvoer uit de Gemeenschap van katten- en hondenbont en van producten die dergelijk bont bevatten**

COM(2006) 684 final — 2006/0236 (COD)

(2007/C 168/08)

De Raad heeft op 4 december 2006, overeenkomstig de artikelen 95 en 123 van het EG-Verdrag, besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over bovengenoemd voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Landbouw, plattelandsontwikkeling en milieu”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 21 maart 2007 goedgekeurd. Rapporteur was de heer **Retureau**.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 25 en 26 april 2007 gehouden 435e zitting (vergadering van 25 april) onderstaand advies met 128 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 5 onthoudingen, goedgekeurd.

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Comité gaat akkoord met de rechtsgrondslag van het voorstel (art. 95/van het EG-Verdrag) en kan zich vinden in de aard van het instrument (een verordening).

1.2 De Commissie heeft geen eigen bevoegdheid op grond van het EG-Verdrag om op te treden tegen (overigens ook nog buiten het EU-grondgebied plaatsvindende) wreedheden jegens dieren. Zij kan het probleem alleen aanpakken vanuit haar bevoegdheden op het gebied van handel en de interne bontmarkt en uit hoofde van uiteenlopende nationale wetgeving, die geharmoniseerd zou moeten worden.

1.3 Het Comité deelt het standpunt van de Commissie dat alleen een geheel verbod de invoer in de Europese Unie door importeurs van kleding of speelgoed van grote hoeveelheden katten- en hondenbont of van deze bontsoorten vervaardigde producten kan voorkomen en dat alleen op die manier de groot-schalige handel in deze verboden bontsoorten aan banden kan worden gelegd.

1.4 Het Comité pleit voor een juridisch ondubbelzinnige definitie van het begrip „bont”. Dit betekent dat naast bont in de eigenlijke zin van het woord nadrukkelijk ook verwezen moet worden naar de samenstellende delen ervan (haarbedekking en huid) om er zeker van te kunnen zijn dat het verbod toepasselijk is op alle gebruiksmogelijkheden van katten- en hondenbont.

1.5 Het Comité dringt aan op efficiënte controlemethoden en toepassing van de comitéprocedure om het toezicht zo goed mogelijk te regelen.

## 2. Motivering

2.1 De Commissie stelt voor middels een verordening op basis van art. 95 van het EG-Verdrag (interne markt) de in- en uitvoer, verkoop en productie van katten- en hondenbont in de Europese Unie te verbieden.

2.2 De voorgestelde verordening komt tegemoet aan de wensen van het maatschappelijk middenveld en het Europees Parlement en staat tevens hoog op de agenda van het Duitse EU-voorzitterschap.

2.3 Het schijnt dat met name in Azië katten en honden onder erbarmelijke omstandigheden worden gefokt en gedood om het bont van deze dieren te gebruiken voor de productie

van kleding, accessoires en speelgoed. Dergelijk bont is op de interne Europese markt gesignaleerd.

2.4 Katten- en hondenbont wordt doorgaans chemisch bewerkt en geveerd en onder een andere naam verkocht, die de herkomst van het product verhuult. De exacte dierlijke herkomst van bont dat op deze manier is bewerkt, is wetenschappelijk moeilijk vast te stellen aan de hand van uiterlijk, textuur of DNA-onderzoek (het verwerkingsproces vernietigt het DNA). Alleen een comparatieve analyse met behulp van een massaspectrometer lijkt uitsluitsel te kunnen geven. Dit zou douanecontrole heel moeilijk kunnen maken en is dan ook de voornaamste reden waarom in art. 4 van de ontwerpverordening een aantal uitzonderingen zijn opgenomen.

2.4.1 Artikel 4 bepaalt dat het bezit voor persoonlijke doeleinden van kleding of producten die dergelijk bont bevatten, toegestaan is. Om onnodige administratieve rompslomp te vermijden is het Comité van mening dat het bezit en persoonlijk gebruik, alsook de beschikking over dergelijke particuliere goederen, mits in uiterst beperkte hoeveelheden, nadrukkelijk uitgesloten dienen te worden van het toepassingsgebied van de verordening.

2.4.2 Over het mogelijke gebruik van huiden die niet voor de bontproductie zijn gefokt en die als zodanig zijn gelabeld, zou middels de comitéprocedure kunnen worden beslist.

2.5 Vanuit het oogpunt van het evenredigheidsbeginsel is een geheel verbod op de productie, invoer en handel de enige optie, gezien het clandestiene, gemaskeerde karakter van de invoer en het feit dat de consument misleid wordt door de fantasiebenamingen die voor kleding en andere producten waarin honden- of kattenbont verwerkt is, gehanteerd worden.

2.6 Veel lidstaten evenals enkele derde landen hebben al wetgeving — van uiteenlopende aard en met uiteenlopende reikwijdte — aangenomen om een en ander te verbieden. Communautair optreden is gerechtvaardigd om de interne markt te harmoniseren.

2.7 Er is een informatie- en bewakingsstelsel voor de opsporing van de verboden bontsoorten en de detecteringsmethoden die daarbij gebruikt worden. Middels de comitéprocedure zal een lijst worden opgesteld van de aanvaardbare controlemethoden.

2.8 De lidstaten worden geacht sancties te voorzien die in verhouding staan tot de geconstateerde overtreding en ontrappend werken.

### 3. Algemene opmerkingen

3.1 Het Comité kan zich vinden in de rechtsgrondslag en de keuze voor een verordening. Het klopt dat dierenwelzijn, anders dan bij boerderijdieren, niet als argument kan worden aangevoerd in het geval van katten en honden.

3.2 In onze Europese maatschappij worden honden en katten als gezelschapsdieren gezien en niet gefokt voor hun vlees of vacht of om werk te doen. Een uitzondering hierop vormen bepaalde hondensrassen die gebruikt worden als gezelschapsdier en geleidehond voor gehandicapten of als speurhond die onder het puin of in de sneeuw naar slachtoffers zoekt of ander nuttig werk voor mensen verricht, en daardoor alleen maar nog geliefder worden bij het grote publiek.

3.3 De Commissie heeft geen bevoegdheid op grond van het EG-Verdrag om op te treden tegen (overigens ook nog buiten het EU-grondgebied plaatsvindende) wreedheden jegens dieren. Zij kan het probleem alleen aanpakken vanuit haar bevoegdheden op het gebied van handel en de harmonisatie van de interne bontmarkt en alleen optreden tegen zaken die nadelig zijn voor de bonthandel uit hoofde van uiteenlopende nationale wetgeving, die geharmoniseerd zou moeten worden om een fragmentarisering van de markt te vermijden.

3.4 Aangezien het technisch gezien zeer moeilijk is om bewerkt katten- en hondenbont als zodanig te herkennen, zou een wetsvoorstel met alleen etiketteringseisen in de praktijk

nauwelijks uitvoerbaar zijn. Het Comité deelt het standpunt van de Commissie dat alleen een algeheel verbod de invoer in de Europese Unie door importeurs van kleding of speelgoed van grote hoeveelheden katten- en hondenbont of van deze bontsoorten vervaardigde producten kan voorkomen en dat alleen op die manier de grootschalige handel in verboden bontsoorten aan banden kan worden gelegd.

3.5 De WTO moet onmiddellijk na goedkeuring van deze verordening, die aan alle regels van de internationale handel voldoet, daarvan in kennis worden gesteld als nieuwe niet-tarifaire belemmering.

### 4. Specifieke opmerkingen

4.1 Het Comité pleit voor een juridisch ondubbelzinnige definitie van het begrip „bont”. Dit betekent dat naast bont in de eigenlijke zin van het woord ook nadrukkelijk verwezen moet worden naar de samenstellende delen ervan (haarbedekking en huid) om er zeker van te zijn dat het verbod toepasselijk is op alle gebruiksmogelijkheden van katten- en hondenbont.

4.2 Het Comité acht het noodzakelijk om in het voorstel te preciseren dat moet worden voorkomen dat douanecontroles worden uitgevoerd op natuurlijke personen vanwege voorwerpen die strikt persoonlijk zijn en in zeer geringe hoeveelheden over de interne grenzen van de EU of vanuit een derde land worden meegebracht. Evenmin mogen het ruilen of verkopen van kledingstukken of giften aan een liefdadigheidsorganisatie gelijk worden gesteld met het soort handel waarop onderhavige verordening van toepassing is.

Brussel, 25 april 2007

De voorzitter  
van het Europees Economisch en Sociaal Comité  
Dimitris DIMITRIADIS

---

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad inzake het verbod op de uitvoer voor en de veilige opslag van metallisch kwik”**

COM(2006) 636 final — 2006/0206 (COD)

(2007/C 168/09)

De Raad besloot op 15 november 2006, overeenkomstig artikel 133 en artikel 175, lid 1, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over bovengenoemd voorstel.

De afdeling Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 21 maart 2007 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Osborn.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 435e zitting op 25 en 26 april 2007 (vergadering van 25 april) het volgende advies uitgebracht, dat met 126 stemmen vóór, bij 4 onthoudingen werd goedgekeurd:

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Comité steunt de actieve betrokkenheid die de EU aan de dag legt bij internationale pogingen om de productie en toepassing van kwik wereldwijd te beperken en te zorgen voor veilige opslag- en verwijderingsmethodes. Te dien einde is het belangrijk dat de EU het goede voorbeeld geeft bij de aanpak van het eigen kwikprobleem, en dat zij zich inzet voor betere toezichtsmaatregelen over de hele wereld.

1.2 Het Comité staat om die reden achter de algemene doelstelling van het specifieke Commissievoorstel in de voorgestelde richtlijn om de uitvoer van kwik uit Europa te verbieden en om de opslag van overtollig kwik veilig binnen Europa verplicht te stellen. Het EESC is van mening dat een verbod op de uitvoer van metallisch kwik uit Europa en de verplichting tot veilige opslag voorafgaand aan de definitieve verwijdering nu uiterst relevant zijn en op het juiste tijdstip komen, gezien de huidige geleidelijke afschaffing van het chloor-alkaliproces op basis van kwik in Europa.

1.3 Vooruit kijkend dringt het Comité er bij de Commissie op aan om zo snel mogelijk de overige onderdelen van de kwikstrategie uit te voeren en om maatregelen te treffen om de toepassing van kwik in processen en producten in Europa verder terug te dringen, alsook om te zorgen voor een veilige verwijdering van in afvalstromen aanwezig kwik.

1.4 Het Comité is van mening dat het verbod zo snel als in alle redelijkheid mogelijk is van kracht moet worden, en dat de Commissie en de betrokken bedrijven moeten worden aangehouden om tot dat moment alles in het werk te stellen om de uitvoer tot een minimum te beperken.

1.5 Het Comité staat achter de door de Commissie in deze richtlijn voorgestelde opslagmethoden, aangezien deze op dit moment de best beschikbare zijn. De bevoegde overheidsinstanties dienen van alle voorgestelde opslagdepots veiligheidsanalyses uit te voeren, en dienen tevens zorg te dragen voor een geregeld toezicht op deze depots als die eenmaal operationeel zijn. Het Comité dringt er bij de Commissie op aan om bij de lidstaten na te gaan of er vooruitgang is geboekt op dit vlak. Mocht blijken dat de kwaliteit van de opslag onbevredigend is, dan dienen er verdere maatregelen te worden getroffen.

## 2. Achtergrond van het advies

2.1 Kwik is een natuurlijk element op aarde en heeft in de aardkorst een gemiddelde abundantie van zo'n 0,05 mg/kg, met grote lokale verschillen. Ook zijn er zeer kleine hoeveelheden kwik te vinden in de biosfeer. De opname ervan door planten is waarschijnlijk een van de redenen van de aanwezigheid van kwik in fossiele brandstoffen als steenkool, olie en aardgas.

2.2 Sinds het begin van het industriële tijdperk zijn de hoeveelheden kwik in het milieu flink gestegen. Door de verbranding van fossiele brandstoffen komen er grote hoeveelheden kwik vrij. Tevens wordt kwik gewonnen uit mineralen (voornamelijk uit cinnaber) en wordt het gebruikt in een breed scala aan industriële toepassingen. Ook kwik dat afkomstig is van industriële processen en uit afvalstoffen komt in het milieu terecht. Door onoordeelkundig handelen in het verleden zitten we opgescheept met grote hoeveelheden kwik in stortplaatsen, mijnresiduen, vervuilde fabrieksterreinen, de bodem en in slib. Zelfs in gebieden waar geen noemenswaardige hoeveelheden kwik vrijkomen, zoals in Antarctica, wordt flink wat kwik aangetroffen als gevolg van het transcontinentale en wereldwijde transport van kwik.

2.3 Als kwik eenmaal is vrijgekomen in de natuur, dan blijft het daar hardnekkig in verschillende gedaanten in de lucht, het water, slib, de bodem en biota circuleren. Kwik kan, hoofdzakelijk als gevolg van de omzetting door micro-organismen, veranderen in methylkwik, dat zich kan ophopen in organismen (**bioaccumulatie**) en dan richting de top van de voedselketen in steeds grotere hoeveelheden in dieren kan voorkomen (**biomagnificatie**), vooral in de aquatische voedselketen (vissen en zeezoogdieren). Methylkwik vormt daarom de grootste bron van zorg. Bij bijna alle in vis aangetroffen kwik gaat het om methylkwik.

2.4 Kwik is nu overal in de wereld in verschillende milieucompartmenten en in voedsel (voornamelijk vis) aanwezig, en dat in hoeveelheden die schadelijk zijn voor mens en dier. In sommige delen van de wereld, waaronder delen van Europa, staan tal van mensen bloot aan kwikniveaus die vele malen hoger liggen dan de norm. Er is een brede internationale consensus dat de hoeveelheden kwik die in het milieu terecht komen tot een minimum dienen te worden teruggebracht en dat kwik waar mogelijk niet meer dient te worden toegepast, en wel zo snel mogelijk.

2.5 Ondanks een daling in het wereldwijde kwikverbruik (minder dan de helft ten opzichte van 1980) en de lage prijzen, zijn er nog steeds landen in de wereld waar kwik wordt gedolven. In Europa vindt er geen primaire kwikproductie meer plaats, maar als bijproduct van de winning van andere stoffen komt er ook hier nog steeds kwik vrij.

2.6 Ook komen er grote hoeveelheden kwik op de wereldmarkt als gevolg van de conversie of de sluiting van chlooralkali-installaties in Europa waar het kwikprocédé werd toegepast. Dit overtollige kwik wordt meestal tegen een lage prijs verkocht aan de mijnen van Almadén in Spanje, die het doorverkoop aan landen over de hele wereld.

2.7 Hoe zij ook hun best doen, noch Euro Chlor, noch Almadén kunnen ervoor zorgen dat het uit hoofde van deze overeenkomst uit de EU uitgevoerde kwik niet zal bijdragen aan verdere wereldwijde vervuiling, gezien het feit dat alle controle over het kwik ophoudt op het moment dat het Almadén verlaat. Export zou dus een grotere toepassing van kwik in ongeregelde processen en producten in andere landen kunnen bevorderen en kunnen leiden tot grotere hoeveelheden met kwik vervuild afval en emissies. Het is daarom wenselijk om te voorkomen dat deze aanzienlijke hoeveelheid overtollig kwik, afkomstig van stopgezette chloor-alkaliprocessen op basis van kwik, op de wereldmarkt terecht komt.

### 3. Samenvatting van het Commissievoorstel

3.1 Op 28 februari heeft de Commissie een mededeling aan de Raad en het Europees Parlement doen uitgaan inzake een strategie van de Gemeenschap voor kwik (COM(2005)20 final). In deze strategie worden twintig acties voorgesteld met betrekking tot alle aspecten van de levenscyclus van kwik. Twee van de in de strategie voorgestelde acties betreffen de uitvoer en opslag van kwik.

3.2 Met het Commissievoorstel voor een verordening inzake het verbod op de uitvoer voor en de veilige opslag van metallisch kwik worden deze acties nu geconcretiseerd. Er wordt in het voorstel gestreefd naar een uitvoerverbod op metallisch kwik uit de Gemeenschap, alsook naar een situatie waar kwik niet opnieuw op de markt terechtkomt en veilig wordt opgeslagen, een en ander overeenkomstig acties 5 en 9 van de Gemeenschapsstrategie voor kwik. De kerndoelstelling is om verdere aangroei van de wereldwijd in omloop zijnde hoeveelheden kwik tot een minimum te beperken.

3.3 Uitvoer van kwik uit de EU zou uit hoofde van de voorgestelde verordening per 1 juli 2011 verboden zijn. Vanaf dezelfde datum zou tevens de verplichting bestaan om het kwik dat niet langer in de chloor-alkali-industrie wordt toegepast, alsook het kwik dat vrijkomt bij de reiniging van aardgas en de productie van non-ferrometalen, veilig op te slaan.

3.4 De Commissie heeft een brede raadpleging gehouden over dit voorstel en MAYASA, de Spaanse regering en de Europese chloor-alkali-industrie — de meest direct betrokken partijen — hebben ingestemd met het verbod per de voorgestelde datum. De Commissie heeft kennis genomen van het feit dat CEFIC, de Europese organisatie voor chemische industrie, vrijwillig heeft toegezegd dat zij per 1 juli 2011 zal zorgdragen voor de veilige opslag van het uit de chloor-alkali-industrie afkomstige kwik.

### 4. Algemene opmerkingen

4.1 Het Comité spreekt zijn ferme steun uit voor de doelstelling om door middel van een beperking van de productie en de

consumptie van kwik, en door het aanmoedigen van de vervanging van kwik door andere, veiligere materialen, processen en producten, Europa het voortouw te laten nemen bij de pogingen om wereldwijd het vrijkomen en de uitstoot in het milieu van kwik te verminderen. Het Comité is ervan overtuigd dat de REACH-verordening de pogingen hiertoe zal vergemakkelijken.

4.2 Het Comité is ingenomen met het feit dat er in de Europese Unie geen kwikerts meer wordt gedolven en er ook geen kwik meer uit kwikerts wordt gewonnen. Het Comité is van mening dat de Commissie de vinger aan de pols dient te houden en een verbod moet afkondigen indien er ook maar de kleinste aanwijzing is voor plannen om in Europa opnieuw voor commerciële doeleinden kwik te delven. Het EESC adviseert de Commissie eveneens om verdere maatregelen te overwegen om de productie van kwik als bijproduct van het delven van andere mineralen te ontmoedigen, en om te zorgen voor een veilige opslag en verwijdering van overtollig kwik.

4.3 Wat de situatie buiten Europa betreft, steunt het Comité de actieve betrokkenheid die de EU aan de dag legt bij internationale pogingen om wereldwijd de productie en toepassing van kwik te beperken en te zorgen voor veilige opslag- en verwijderingsmethodes. Te dien einde is het belangrijk dat de EU het goede voorbeeld geeft bij de aanpak van het eigen kwikprobleem, en dat zij zich inzet voor betere toezichtsmaatregelen over de hele wereld.

4.4 Met het oog hierop is een verbod op de uitvoer van metallisch kwik uit Europa en de vereiste zorg te dragen voor veilige opslag tot het moment van verwijdering, een nuttige stap voorwaarts. Dit verbod is nu uiterst relevant en komt ook precies op het juiste moment, aangezien de geleidelijke afschaffing van het chloor-alkaliproces op basis van kwik in Europa anders geleid zou kunnen hebben tot grote hoeveelheden overtollig kwik op de wereldmarkt. Het Comité staat om die reden achter de algemene doelstelling van het Commissievoorstel in de voorgestelde richtlijn om de uitvoer van kwik uit Europa te verbieden en om de veilige opslag van overtollig kwik binnen Europa verplicht te stellen.

4.5 Maar dat kan en mag niet het einde van het verhaal zijn. Het Comité verwacht van de Commissie dat zij het hier niet bij zal laten en dat zij maatregelen treft om de toepassing van kwik in processen en producten in Europa verder terug te dringen, en om te zorgen voor een veilige verwijdering van in afvalstromen aanwezig kwik. Tevens roept het EESC de Commissie op om te bekijken welke stappen er verder op internationaal vlak ondernomen kunnen worden ter bevordering van een beter wereldwijd kwikbeheer, zoals onderhandelingen over de meest geschikte samenwerkingsvormen ter ondersteuning van de overdracht van kwikvervangende technologieën, kwikopvang en kwikopslag, en misschien zelfs een internationaal verdrag voor het beheer van en de toezicht op kwik.

### 5. Specifieke opmerkingen

5.1 Het Comité signaleert dat het huidige voorstel alleen betrekking heeft op de uitvoer van metallisch kwik (artikel 1). Het EESC acht het van dringend belang om te kijken naar de mogelijkheid tot uitbreiding van het verbod tot kwikverbindingen en producten die kwik bevatten, overeenkomstig artikel 5. Het zou wenselijk zijn om een tijdsplan voor het onderzoek naar deze mogelijke uitbreiding vast te stellen. Ook dienen additionele maatregelen te worden overwogen om de vervanging van kwik door minder giftige en vervuulende materialen in producten en processen in de Unie verplicht te stellen.

5.2 Het oorspronkelijke Commissievoorstel was om dit verbod per 2011 van kracht te laten worden. Het Parlement adviseerde om dit met een jaar te vervroegen (2010). Ngo's blijven erop aandringen dit verbod eerder te doen ingaan. Het Comité is van mening dat het verbod zo snel als in alle redelijkheid mogelijk is van kracht dient te worden, en dat de Commissie en de betrokken bedrijven tot dat moment moeten worden aangemoedigd alles in het werk te stellen om de uitvoer tot een minimum te beperken.

5.3 De Commissie stelt in artikel 2 voor om verplicht te stellen dat het kwik dat niet langer in de chloor-alkali-industrie wordt toegepast, alsook het kwik dat vrijkomt bij de reiniging van aardgas en de winning en het smelten van non-ferrometalen, veilig wordt opgeslagen. In artikel 3 wordt gesproken van opslag in ofwel een ondergrondse zoutmijn, ofwel een installatie die uitsluitend is ontworpen voor de tijdelijke opslag van metallisch kwik. Er dienen duidelijk omschreven veiligheids- en beheersvoorschriften voor dit soort installaties te bestaan. Het zou aan de lidstaat zelf moeten zijn om dit soort installaties in te richten, of om zich aan te sluiten bij lidstaten die hiertoe beter toegerust zijn. Deze bepalingen hebben evenals het exportverbod tot doel ervoor te zorgen dat deze uit grootschalige industriële processen afkomstige hoeveelheden overtollig kwik geheel van de markt verdwijnen en veilig worden opgeslagen.

5.4 Het Comité onderschrijft deze opslagregelingen, omdat deze op dit moment het beste alternatief zijn. Het Comité acht het van uitermate groot belang dat de door de bevoegde overheidsinstanties uit te voeren milieueffectbeoordelingen (MEB) en veiligheidsanalyses zeer nauwkeurig en grondig worden uitgevoerd, en dat deze instanties zorgdragen voor regelmatige controles van de opslagplaatsen als deze eenmaal in gebruik zijn. Het Comité dringt er bij de Commissie op aan om bij de lidstaten na te gaan of er op dit vlak vooruitgang is geboekt en om onmiddellijk verdere maatregelen te treffen indien blijkt dat de kwaliteit van de opslag onbevredigend is.

5.5 Het is belangrijk dat de oorspronkelijke gebruikers van het kwik instaan voor de kosten van de veilige opslag ervan. Het Comité merkt op dat de opslagregelingen voor overtollig kwik afkomstig van de stopzetting van chloor-alkali-processen dienen te worden geïmplementeerd in overleg en overeenstemming met de desbetreffende industriële ondernemingen, en dat Eurochlor in aanvulling op de richtlijn een vrijwillig akkoord aan het opstellen is waarmee de leden van deze organisatie zich ertoe

verbinden om gebruik te maken van veilige opslaginstallaties. Het Comité is ingenomen met dit initiatief, genomen door een bedrijfsgroep die zich bewust is van haar verantwoordelijkheid. Op voorwaarde dat deze regelingen betrekking hebben op alle bedrijven in kwestie en dat de veiligheid ermee op een transparante en controleerbare wijze kan worden bewerkstelligd, is het Comité het ermee eens dat dit de beste manier is om te zorgen voor een doeltreffende implementatie van het geheel. Het Comité adviseert de Commissie om de mogelijkheden te verkennen om soortgelijke overeenkomsten te sluiten met andere grote industriële producenten van metallisch kwik, zoals elektriciteitsbedrijven en bedrijven die non-ferrometalen winnen en smelten.

5.6 Het Comité wijst erop dat het toezicht op de naleving van de nieuwe regelingen van buitengewoon belang is. Dit vanwege het feit dat dit materiaal als gevolg van de vereiste om kwik op te slaan en te verwijderen, van een verhandelbaar goed verandert in een afvalproduct dat voor de bezitters ervan kosten met zich meebrengt. Onder zulke omstandigheden zullen er zeker minder gewetensvolle lieden opstaan die proberen om zich op een andere dan de geëigende manier van het kwik te ontdoen en het ergens illegaal te storten. Het zal dus nodig zijn een gedegen kwikadministratie bij te houden en toezicht uit te oefenen, om zo dit soort praktijken te voorkomen.

5.7 Het Comité roept de Commissie op om na te denken over een zo snel mogelijke uitvoering van andere elementen van de kwikstrategie. Het EESC acht het van specifiek belang dat er zo snel mogelijk stimuli komen om kwik niet langer te gebruiken in verlichting, sieraden, tandartsengerei of cosmetica. Tevens dringt het Comité erop aan om versneld maatregelen in te voeren ter vermindering en uiteindelijke uitbanning van de kwikuitstoot in de lucht van grote stookinstallaties, crematoria en andere grote bronnen. Ook zijn er mogelijk nog andere maatregelen nodig om ervoor te zorgen dat indien er grotere hoeveelheden kwik in andere afvalstromen worden aangetroffen, deze dan hieruit worden afgevangen om opgeslagen of verwijderd te worden, in plaats van dat dit kwik in het milieu terecht komt en het vervuult. Uiteraard dienen soortgelijke maatregelen integraal te worden geëvalueerd om na te gaan in welke mate de activiteit in kwestie bijdraagt aan de oplossing van het algehele kwikprobleem, en wat de kosten en de impact zijn van de voorgestelde oplossingen.

Brussel, 25 april 2007

De voorzitter  
van het Europees Economisch en Sociaal Comité  
Dimitris DIMITRIADIS



**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een beschikking van de Raad betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten**

COM(2006) 815 final — 2006/0271 (CNS)

(2007/C 168/10)

De Raad heeft op 12 januari 2007 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag te raadplegen over bovengenoemd voorstel.

De gespecialiseerde afdeling Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 23 maart 2007 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw O'Neill.

Het Comité heeft tijdens zijn op 25 en 26 april 2007 gehouden 435e zitting (vergadering van 25 april) onderstaand advies uitgebracht, dat met 129 stemmen vóór en vier stemmen tegen is goedgekeurd.

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Overeenkomstig artikel 128, lid 2, van het EG-Verdrag moeten de huidige Werkgelegenheidsrichtsnoeren, na raadpleging van het Europees Parlement, het Comité van de Regio's en het EESC worden bekrachtigd door een beschikking van de Raad om in 2007 te kunnen worden gehandhaafd.

1.2 Het EESC steunt het voorstel om de Werkgelegenheidsrichtsnoeren voor 2005/2007 in 2007 te handhaven, met inachtneming van de hierna genoemde aandachtspunten en zijn aanbevelingen.

1.3 Het EESC dringt er met klem op aan dat het tijdschema en de procedure die moeten worden goedgekeurd, tijdig en aan zoveel mogelijk belanghebbenden bekend worden gemaakt, zodat het raadplegingsproces optimaal wordt benut, een positieve houding wordt gekweekt, een optimale deelname door de belanghebbenden wordt gewaarborgd en op nationaal en EU-niveau voor voldoende tijd wordt gezorgd om in de ontwikkelingsfase te reageren.

1.4 Het EESC adviseert om in de nieuwe Werkgelegenheidsrichtsnoeren meer aandacht te schenken aan mensen met speciale behoeften, waarbij specifieke doelstellingen moeten worden geformuleerd en de desbetreffende vereisten op het gebied van sociaal beleid beter moeten worden onderkend. Het benadrukt dat de sociale partners en het maatschappelijk middenveld in een zo vroeg mogelijk stadium bij het opstellen van de richtsnoeren door de Commissie moeten worden betrokken en dat zij ook over het definitieve document moeten worden geraadpleegd.

1.5 De Commissie en het EESC zouden zo spoedig mogelijk (in)formele contacten moeten leggen om bij het uitstippelen van de Werkgelegenheidsrichtsnoeren voor de komende drie jaar een proactieve benadering te kunnen volgen.

1.6 Het EESC dringt aan op veel ambitieuzere en meetbare doelstellingen op nationaal en EU-niveau, die in de nieuwe richtsnoeren kunnen worden vastgelegd en voor de verwezenlijking waarvan de Commissie meer bevoegdheden zou moeten krijgen.

1.7 Het EESC pleit voor de beschikbaarstelling van passende ICT-systemen in alle lidstaten, zodat gegevens beter kunnen worden verzameld en zowel de lidstaten als de Commissie beter de vinger aan de pols kunnen houden en de situatie beter kunnen evalueren.

1.8 Het EESC blijft erop aandringen dat in de nationale hervormingsprogramma's concretere informatie wordt gegeven over doelstellingen, tijdschema's, kosten en beschikbare begrotingsmiddelen.

## 2. Het Commissievoorstel voor een beschikking

2.1 In het kader van de raadplegingsprocedure ter goedkeuring van de „Richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten” voor 2007, die moeten worden bekrachtigd door een beschikking van de Raad, heeft de Commissie begin 2007 het EESC een ontwerptekst toegezonden.

2.2 De Commissie stelt voor dat de overeenkomstig artikel 128 van het EG-Verdrag voor de periode 2005/2008 vastgestelde werkgelegenheidsrichtsnoeren <sup>(1)</sup> worden gehandhaafd voor 2007 en dat de lidstaten er rekening mee houden in hun werkgelegenheidsbeleid <sup>(2)</sup>.

2.3 Bij het opstellen van het voorstel voor deze beschikking is de Commissie uitgegaan van de Lissabon-strategie van 2005, die is gebaseerd op een nieuwe governance-cyclus met een geïntegreerd pakket richtsnoeren dat tot 2008 geldig blijft. Deze richtsnoeren omvatten economische, sociale en milieuaspecten.

2.4 De lidstaten moeten nationale hervormingsprogramma's opstellen die thans door de Commissie zijn geëvalueerd. In haar jaarlijkse voortgangsverslag wordt beschreven welke vooruitgang bij de tenuitvoerlegging van de richtsnoeren is geboekt en zijn de conclusies opgenomen waarop het voorstel tot handhaving van de richtsnoeren is gebaseerd.

## 3. Opmerkingen uit eerdere adviezen van het EESC

In twee eerdere adviezen <sup>(3)</sup> heeft het EESC zich reeds over de richtsnoeren uitgelaten. De daarin gemaakte opmerkingen hadden in het bijzonder betrekking op het volgende:

— Voor het opstellen en goedkeuren van de richtsnoeren over dit belangrijke onderwerp was zó weinig tijd uitgetrokken dat een echte discussie met en deelname van belanghebbenden noch op nationaal, noch op EU-niveau mogelijk was. Dit was van invloed op de democratische procedures voor het opstellen van de nationale programma's.

<sup>(1)</sup> COM(2005) 141 final, *Geïntegreerde richtsnoeren voor groei en werkgelegenheid (2005/2008)*.

<sup>(2)</sup> COM(2006) 815 final, *Voorstel voor een beschikking van de Raad betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten*.

<sup>(3)</sup> EESC-advies over *De werkgelegenheidsrichtsnoeren 2005/2008* (rapporteur: de heer Malosse), PB C 286 van 17 november 2005 en EESC-advies over *De werkgelegenheidsrichtsnoeren* (rapporteur: de heer Greif), PB C 195 van 18 augustus 2006

- Aangezien er in de huidige richtsnoeren de nadruk op is gelegd dat de lidstaten zelf hun doelstellingen moeten formuleren, blijft het zorgwekkend dat werkgelegenheidsmaatregelen niet langer, zoals onder voorgaande programma's wel het geval was, kunnen worden getoetst aan concrete en gekwantificeerde Europese doelstellingen. Dit heeft ertoe geleid dat de nationale hervormingsprogramma's minder ambitieus zijn t.a.v. het werkgelegenheidsbeleid en de rechten en plichten van werknemers.
- Er moet méér aandacht komen voor een betere integratie van jongeren op de arbeidsmarkt, met een garantie — in welke vorm dan ook — dat uitzicht op een eerste baan met toekomstperspectieven wordt geboden.
- Het is zaak om te blijven strijden tegen discriminatie op grond van leeftijd, handicap of etnische afkomst.
- De overgang naar de kenniseconomie vergt een grotere inzet op het gebied van beroepsopleiding en levenslang leren, omdat werknemers anders niet vertrouwd worden gemaakt met de nieuwe technologieën. Ook moet de industriële sector worden gereorganiseerd en moeten mensen in staat worden gesteld om overdraagbare vaardigheden op te doen.
- Er moet consistenter worden geïnvesteerd in onderwijs, ontwikkeling en innovatie. Hierdoor zou de economie worden gestimuleerd en werkgelegenheid worden gecreëerd.
- Er was onvoldoende aandacht voor de gelijke behandeling van mannen en vrouwen, alsook voor de noodzaak om beroeps- en het gezinsleven met elkaar te verenigen.
- Er moet méér aandacht worden geschonken aan de gevolgen van de demografische veranderingen en aan de problematiek van de veroudering van de beroepsbevolking.
- De uitvoering van het immigratiebeleid moet worden geïntensiveerd en in de gaten worden gehouden. Ook moet worden nagegaan wat de impact hiervan is op de prognoses voor de werkgelegenheidssituatie.
- Er moet worden gewezen op het belang van voldoende financiële middelen op nationaal en Europees niveau om de maatregelen op het gebied van werkgelegenheid een slaagkans te geven.

#### 4. Algemene opmerkingen

4.1 In eerdere adviezen heeft het EESC de geïntegreerde richtsnoeren voor de periode 2005/2008 toegejuicht. Het blijft benadrukken dat het welslagen ervan afhangt van de mate waarin de lidstaten hun verplichtingen serieus nemen en de overeengekomen prioriteiten op nationaal niveau daadwerkelijk ten uitvoer leggen. Alle sociale partners en maatschappelijke organisaties moeten in alle fasen van de ontwikkeling en tenuitvoerlegging van de desbetreffende maatregelen uitvoerig worden geraadpleegd.

4.2 Het EESC erkent dat er vooruitgang is geboekt wat de economische groei in de EU van 25 betreft en ten aanzien van de specifieke werkgelegenheidsmaatregelen<sup>(4)</sup>, maar is nog steeds bezorgd over de verschillen in de uitvoering van de diverse maatregelen in en tussen verschillende lidstaten. Het blijft van mening dat er een onvoldoende besef is van de urgentie van maatregelen en dat er onvoldoende prioriteiten worden gesteld om een echte verandering teweeg te kunnen brengen.

<sup>(4)</sup> *Uitvoering van de hernieuwde Lissabon-strategie voor groei en werkgelegenheid — een jaar van goede resultaten*, COM(2006) 816 final.

4.3 Het EESC zou graag zien dat de Commissie een grotere rol speelt bij het formuleren van doelstellingen op nationaal en EU-niveau, alsook bij het toezicht op en de beoordeling van de daarbij geboekte vooruitgang. Op die manier zullen de jaarlijkse verslagen over de nationale hervormingsprogramma's van elke lidstaat meer gewicht in de schaal gaan leggen.

4.4 Het EESC is ingenomen met de Commissievoorstellen voor de beschikbaarstelling van gelden uit de structuurfondsen en de sociale en globaliseringsfondsen ter ondersteuning van de tenuitvoerlegging van de Werkgelegenheidsrichtsnoeren. Het blijft wijzen op het belang van het vrijmaken van voldoende steungelden op nationaal en EU-niveau om prioriteit te kunnen verlenen aan werkgelegenheidsinitiatieven.

4.5 Het EESC wijst nogmaals op het gebrek aan vooruitgang en zou dan ook graag zien dat de noodzaak tot verbetering tot uitdrukking komt in de Werkgelegenheidsrichtsnoeren voor 2008/2010.

#### 5. Blijvende punten van zorg

In de richtsnoeren voor groei en werkgelegenheid uit 2005 werden specifieke terreinen vastgesteld die voor verbetering vatbaar waren. Het EESC vreest dat een aantal doelstellingen nog altijd niet zal worden gehaald en dat er op nationaal niveau onvoldoende prioriteiten worden gesteld. Het zou dan ook graag zien dat de in 2008 vast te stellen nieuwe richtsnoeren in maatregelen voorzien om deze tekortkomingen aan te pakken.

- Het is onwaarschijnlijk dat de algehele doelstelling van 70 % werkgelegenheid binnen de genoemde periode wordt gehaald. Hoewel de arbeidsparticipatie van vrouwen naar verwachting de beoogde 60 % zal bereiken, gaat het hierbij om tijdelijke, flexibele en deeltijdbanen.
- De arbeidsparticipatie van oudere werknemers (volgens de definitie van de Commissie gaat het hierbij om mensen tussen de 45 en de 65 jaar) zal evenmin het streefcijfer van 50 % halen, al is wat dit betreft vooruitgang geboekt.
- De ontwikkeling van strategieën voor en de integratie in het arbeidsproces van mensen met handicaps of speciale behoeften blijft onder de maat.
- Het percentage van de gestaag toenemende jeugdwerkloosheid blijft een punt van zorg, evenals de vraag of er wel adequate maatregelen worden genomen om de situatie te verbeteren.
- Ook het opleidingsniveau blijft een belangrijk vraagstuk, omdat er op de huidige arbeidsmarkt gebrek is aan werknemers met lage of aanvullende scholing. Ook sluiten de vaardigheden en kwalificaties niet goed aan bij de behoeften op de arbeidsmarkt.
- Het blijft onzeker of maatregelen voor beroepsopleidingen en levenslang leren doeltreffend ten uitvoer worden gelegd en of de particuliere of overheidssector zich wel echt inspant voor de financiële ondersteuning daarvan.
- Er is nog steeds nauwelijks aandacht voor levenslang leren in alle leeftijdsgroepen, maar vooral in de groep van de oudere werknemers. Dit heeft tot gevolg dat werknemers niet flexibel genoeg zijn.
- Ook blijft in alle lidstaten bezorgdheid bestaan over de integratie van arbeidsmigranten die grote lacunes in de arbeidsmarkt opvullen.

- Het EESC is pleitbezorger voor meer mobiliteit van werknemers over het gehele grondgebied van de EU en maakt zich dan ook zorgen over de impact op het land van herkomst van de *transfer* van geschoolde werknemers en van de vlucht van knowhow van de ene lidstaat naar de andere. Die impact moet in kaart worden gebracht en er moeten maatregelen worden genomen voor een evenwichtige spreiding van ervaren en geschoolde werknemers, ten gunste van de duurzaamheid.
- De gevolgen voor vacatures op lokaal niveau moeten worden onderzocht om antwoord te krijgen op de vraag waarom werklozen zich niet aanmelden voor lokale vacatures.
- Er wordt nog onvoldoende beseft dat de op onderzoek en innovatie gebaseerde kenniseconomie nog steeds niet goed van de grond komt.
- De lidstaten gaan teveel voorbij aan een geïntegreerde benadering van werk die rekening houdt met alle levensfasen. Het EESC dringt er dan ook bij de lidstaten op aan om te blijven ijveren voor meer verenigbaarheid van beroeps- en gezinstaken, een opdracht waar de hele samenleving haar schouders onder moet zetten. Vooral kinderopvangvoorzieningen zijn in dat opzicht van belang en maken het voor vrouwen mogelijk om betaald werk te doen of om op korte termijn, na een loopbaanonderbreking, te herintreden <sup>(5)</sup>.
- De lidstaten moeten vooruitgang boeken met hun strategieën om het aanpassingsvermogen van werknemers en bedrijven — en met name het potentieel van het concept „flexicurity” — te vergroten <sup>(6)</sup>.
- Zwartwerk moet nog steeds worden aangepakt, aangezien het verschijnsel zijn impact heeft op de lidstaat en het individu.
- De goedkeuring en tenuitvoerlegging van de beginselen van de „Agenda voor waardig werk” <sup>(7)</sup> en de Arbeidskwaliteit <sup>(8)</sup> laten in sommige lidstaten nog op zich wachten.
- De arbeidsproductiviteit in Europa blijft achter bij die in de VS, wat iets zegt over het volume en het niveau van de Europese investeringen in mensen en ideeën.

- Hoewel het percentage van de overheidsinvesteringen in de EU vergelijkbaar is met dat in de VS, blijven particuliere investeringen in de EU ver achter.

## 6. Maatregelen van de Commissie

6.1 De Commissie heeft na de jaarlijkse verslagen van de lidstaten te hebben ontvangen, de situatie opnieuw bekeken, wat heeft geresulteerd in de Mededeling „Uitvoering van de hernieuwde Lissabon-strategie voor groei en werkgelegenheid — een jaar van goede resultaten”, waarin de tot dusver geboekte vooruitgang in kaart is gebracht. Dit jaar is er een uitgebreide bijlage waarin voor elke lidstaat aanbevelingen voor specifieke maatregelen worden gedaan. Hoewel hiermee een uiterst belangrijke bijdrage wordt geleverd aan de algehele effectbeoordeling van de richtsnoeren, is dit eens te meer voor het EESC het bewijs dat onvoldoende wordt beseft hoe urgent maatregelen zijn en hoe groot de verschillen zijn bij de tenuitvoerlegging van de richtsnoeren. De Commissie moet met méér gezag meetbare doelstellingen formuleren, activiteiten coördineren en vooruitgang afdwingen.

6.2 Het EESC is ingenomen met de effectbeoordeling die de Commissie samen met een aantal bureaus gaat uitvoeren met betrekking tot het driejarige programma, om de doeltreffendheid ervan te meten en om invloed uit te oefenen op de ontwikkeling van de nieuwe werkgelegenheidsrichtsnoeren voor 2008/2010.

6.3 Het EESC verwelkomt de voorgestelde procedure voor het overleg over de nieuwe werkgelegenheidsrichtsnoeren dat na de publicatie van de ontwerp tekst van de Commissie in december 2007 in gang zal worden gezet, zodat de definitieve tekst in juni 2008 aan de Raad ter goedkeuring kan worden voorgelegd. Het benadrukt het belang van een zo vroeg mogelijke raadpleging van de lidstaten en alle belanghebbenden, zowel op nationaal als op EU-niveau.

6.4 Ook wijst het EESC erop dat het zaak is om de inhoud van die effectbeoordeling zo vroeg mogelijk in 2007 te kunnen bestuderen, zodat belangrijke informatie kan worden vergaard en proactieve maatregelen kunnen worden genomen om invloed uit te oefenen op de vast te stellen richtsnoeren en nationale programma's.

Brussel, 25 april 2007

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(5)</sup> EESC-advies over *De werkgelegenheidsrichtsnoeren 2005-2008* (rapporteur: de heer Malosse), PB C 286 van 17 november 2005, blz. 41, par. 3.2.3

<sup>(6)</sup> EESC-advies over *Flexicurity in Denemarken* (rapporteur: mevrouw Vium), PB C 195 van 18 augustus 2006.

<sup>(7)</sup> EESC-advies over *Bevordering van waardig werk voor iedereen*, 19 december 2006 (CESE 92/2007), rapporteur: de heer Etty.

<sup>(8)</sup> De arbeidskwaliteit verbeteren, COM(2003) 728 final, *Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — De arbeidskwaliteit verbeteren: een overzicht van de recente vorderingen*.

**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 — Naar een toekomstig maritiem beleid voor de Unie: Een Europese visie op de oceanen en zeeën**

COM(2006) 275 final

(2007/C 168/11)

De Europese Commissie heeft op 7 juni 2006 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag te raadplegen over bovengenoemde mededeling.

De gespecialiseerde afdeling Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 22 maart 2007 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw Bredima Savopoulou, co-rapporteurs de heren Chagas en Nilsson.

Het Comité heeft tijdens zijn op 25 en 26 april 2007 gehouden 435e zitting (vergadering van 26 april) het volgende advies uitgebracht, dat met 157 stemmen vóór, bij 2 onthoudingen, is goedgekeurd.

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Groenboek biedt een welkome nieuwe kijk op de zee in de EU: voor het eerst wordt het vasteland-perspectief van het EU-beleid verlaten. De boodschap van het Groenboek, namelijk dat de zee altijd al van cruciaal belang is geweest voor Europa, luidt een nieuw hoofdstuk in als het gaat om de verhouding tussen Europa en de zee.

1.2 In het Groenboek breekt de Commissie een lans voor een alomvattend, bedrijfstakoverschrijdend en strategisch maritiem beleid. De keuze voor een brede visie in plaats van versnippering verdient alle bijval.

1.3 De positieve kanten van het Groenboek wegen ruimschoots op tegen eventuele negatieve aspecten ervan. Het EESC is het eens met het merendeel van de voorstellen in het Groenboek (over visserij, havens, scheepsbouw, zeevervoer, kustgebieden, energiewinning op volle zee, O&O, milieu, toerisme, blauwe biotechnologie), al wil het hier wel een aantal specifieke opmerkingen over maken.

1.4 De Commissie wijst er terecht op dat in een geglobaliseerde economie een sleutelrol is weggelegd voor zeehavens en maritieme dienstverlening. Het EESC is het er ook mee eens dat er internationale regels nodig zijn voor de scheepvaart. De EU moet iets doen aan het slechte publieke imago van de scheepvaart en aan het gebrek aan waardering voor wat schepen en zeevarenden voor de samenleving betekenen. Het EESC staat achter de oproep van de Commissie aan de lidstaten om internationale zeevaartverdragen (IMO/ILO) zo snel mogelijk te ratificeren en toe te zien op de naleving ervan.

1.5 Maritieme clusters moeten een kernbestanddeel gaan vormen van het EU-zeevaartbeleid. De EU zou onderzoek moeten laten doen om beter te kunnen omschrijven wat deze maritieme clusters precies zijn en ze te vergelijken met maritieme clusters elders in de wereld. Bij het op peil houden van maritieme knowhow zal voor deze clusters een belangrijke rol zijn weggelegd.

1.6 In een geïntegreerd maritiem beleid horen hogere investeringen in zeevaartopleidingen een centrale plaats in te nemen; dergelijke investeringen verhogen het veilige, efficiënte en

hoogwaardige karakter van de dienstverlening. Schaarste aan goed opgeleide zeevarenden zou alarmerende gevolgen hebben voor de veiligheidsinfrastructuur van de EU-zeevaart, en de kans hierop neemt alleen maar toe zolang de EU en de nationale regeringen geen gemeenschappelijke maatregelen nemen. Zonder nieuwe, goed opgeleide zeevarenden raakt Europa langzaam maar zeker de kennis en de ervaring kwijt die nodig zijn voor belangrijke maritieme veiligheidsactiviteiten (scheepsinspecties, controles, wetgeving, verzekeringen, scheepvaartdiensten, reddingsdiensten, kustwacht en loodsdiensten). Bovendien bestaat het gevaar dat hele maritieme clusters versnipperd raken of naar elders verplaatst worden.

1.7 De sociale wetgeving van de EU geldt hier en daar niet voor vissers en zeevarenden (bijvoorbeeld de Richtlijn over collectief ontslag<sup>(1)</sup> en de Richtlijn over de overgang van ondernemingen<sup>(2)</sup>), de Richtlijn inzake informatie en raadpleging<sup>(3)</sup> en de Richtlijn betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten<sup>(4)</sup>). Wat de achterliggende redenen ook mogen zijn, waar mogelijk dient een eind te worden gemaakt aan deze discriminatie. De Commissie doet er daarom goed aan om deze gevallen in nauwe samenwerking met de sociale partners nog eens goed te bekijken.

1.8 Door de opwarming van de aarde en de hieruit voortvloeiende klimaatverandering is het mogelijk dat eilanden verdwijnen, kustgebieden onder water komen te staan, visbestanden uitgedund raken en mariene micro-organismen uitsterven, met alle gevolgen van dien voor de voedselketen. Het zeewaterniveau zou tot 2050 wel eens met 7 meter kunnen stijgen. De Commissie zou haar lidmaatschap van internationale organisaties moeten aanwenden om deze problemen aan te pakken. Ook zou zij zelf voortaan bij al haar inspanningen voor een milieubewuste benadering moeten kiezen, niet alleen bij de maatregelen op maritiem gebied, maar ook bij alle voorstellen die zij het Parlement en de Raad voorlegt.

<sup>(1)</sup> Richtlijn van de Raad 98/59/EG van 20 juli 1998 over collectief ontslag; PB L 225 van 12-8-1998, blz. 16-21

<sup>(2)</sup> Richtlijn 2001/23/EG inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten betreffende het behoud van de rechten van de werknemers bij overgang van ondernemingen, vestigingen of onderdelen van ondernemingen of vestigingen

<sup>(3)</sup> Richtlijn 2002/14/EG tot vaststelling van een algemeen kader betreffende de informatie en de raadpleging van de werknemers in de Europese Gemeenschap; PB L 80 van 23-3-2002

<sup>(4)</sup> Richtlijn 96/71/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 1996; PB L 18 van 21-1-1997, blz. 1-6

1.9 De bestrijding van emissies in de lucht zou onbedoelde gevolgen kunnen hebben en een gebrekkige coördinatie tussen verschillende beleidsterreinen in de hand kunnen werken. Luchtverontreiniging is complexe materie; het terugdringen van de ene vervuulende stof kan een negatief effect hebben op andere vervuulende stoffen zoals broeikasgassen. Een alomvattende internationale aanpak, waarbij wordt gezocht naar netto milieuvoordelen op de lange termijn, is de beste oplossing.

1.10 De scheepvaartindustrie gebruikt bunkerolie van slechte kwaliteit omdat raffinaderijen geen betere kwaliteit leveren. De Commissie zou zich over de kwaliteit van deze olie moeten buigen en zo wat de aanpak van luchtmissies van schepen betreft voor een doorbraak moeten zorgen.

1.11 Het EESC meent te begrijpen dat de Gemeenschappelijke Europese Maritieme Ruimte slechts verwijst naar een virtueel gebied waarbinnen de administratieve en douaneformaliteiten voor maritieme diensten vereenvoudigd zijn, zodat er voor het scheepsvervoer binnen de interne markt eenzelfde soort regeling geldt als voor het vervoer per vrachtwagen of goederentrein. Mocht de Commissie dat inderdaad bedoelen en dat ook klaar en duidelijk in de mededeling tot uitdrukking brengen, dan kan het EESC instemmen met het concept, op voorwaarde dat het UNCLOS-verdrag en het IMO-verdrag in internationale wateren (open zee), met inbegrip van het beginsel van de vrije vaart en het recht op vreedzame doorvaart binnen de exclusieve economische zone (EEZ), in acht worden genomen.

1.12 Het is van groot belang dat een aantal landen zich ontwikkelt tot „hoogwaardige” kuststaten, de nog ontbrekende schakel in de kwaliteitsketen. Deze staten zouden essentiële scheepdiensten moeten gaan verlenen: goede afvalverwerkingsfaciliteiten, noodankerplaatsen, vrije doorvaart van schepen, eerlijke behandeling van zeevarenden en loodsdiensten. De EU zou dit moeten aankaarten binnen de IMO, zodat voor de prestaties van dergelijke kuststaten goede criteria kunnen worden opgesteld.

1.13 Het EESC waardeert het dat de Commissie gewag maakt van de rol die het kan spelen bij de uitvoering van maritiem beleid, inclusief maatregelen op het gebied van ruimtelijke ordening. Daarnaast kan het de maritieme identiteit en het maritieme culturele erfgoed helpen promoten en de bevolking voorlichten over de opwarming van de aarde.

1.14 Het Groenboek is de eerste poging van de EU om in haar beleid het accent te verleggen van land naar zee. Het is een goede zaak dat zo het evenwicht wordt hersteld, en het EESC parafraseert in dit verband graag een uitspraak van Themistokles („Zolang we schepen en zeeën hebben, hebben we een land en een vaderland”): zolang Europa schepen en zeeën heeft, heeft het een toekomst.

1.15 Het EESC verzoekt de Commissie het te raadplegen over haar nog op te stellen actieplan naar aanleiding van het Groenboek.

## 2. Inleiding

2.1 In de vijftig jaar van haar bestaan heeft de EU diverse beleidsterreinen ontwikkeld die te maken hebben met de zee: zeevervoer, havens, scheepsbouw, visserij, het mariene milieu,

kustgebieden, energiewinning op zee. Deze beleidsterreinen hebben zich echter los van elkaar ontwikkeld; hun synergie is niet benut. Het is nu tijd om al deze elementen samen te voegen en een nieuwe brede visie uit te werken.

2.2 Op 7 juni 2006 publiceerde de Commissie het Groenboek „Naar een toekomstig maritiem beleid voor de Unie: een Europese visie op de oceanen en zeeën”. Dit initiatief van EU-voorzitter Barroso moet worden gezien tegen de achtergrond van de strategische doelstellingen van de Commissie (2005-2009), waarin zij wees op de noodzaak van een overkoepelend maritiem beleid om zo voor een succesvolle maritieme economie te zorgen en op milieuvriendelijke wijze het hele potentieel van activiteiten op zee te benutten. In dit verband werd EU-commissaris Borg belast met de aansturing van een taskforce voor maritiem beleid.

2.3 In het Groenboek volgt de Commissie een geïntegreerde overkoepelende aanpak waarbij dwarsverbanden tussen sectoren mogelijk zijn. Op die manier komen cruciale vragen op tal van gebieden aan de orde. Met het Groenboek, dat zelf een uitloei is van overleg met de betrokken partijen, werd een van de grootste raadplegingscampagnes uit de geschiedenis van de EU op touw gezet. Talloze burgers kregen de vraag voorgelegd wat er volgens hen met oceanen en zeeën moet gebeuren.

2.4 Sinds de vroege jaren tachtig heeft het EESC nauwlettend gevolgd hoe de EU deze sectorale beleidsmaatregelen van de grond heeft gekregen, waarbij het bovendien met zijn solide adviezen voor de nodige input heeft gezorgd. Het is het eens met de Commissie dat er een nieuwe strategische visie moet komen.

## 3. Algemene opmerkingen

### 3.1 Achtergrond

3.1.1 Het Groenboek biedt een welkome nieuwe kijk op de zee. „Hoe onjuist is het om onze planeet Aarde te noemen, terwijl het eigenlijk om een oceaan gaat.” De ondertitel van het Groenboek is veelbetekenend en weerspiegelt de bedoelingen die de Commissie ermee heeft. Voor het eerst wordt de vastelandmentaliteit van het EU-beleid verlaten. De symbolische boodschap van het Groenboek is het belangrijkste: Europa heeft vooral een maritiem karakter. Aan de rijke maritieme cultuur van Europa mag niet worden voorbijgegaan. Sinds de Oudheid zijn in Europa diverse zeemogendheden opgekomen: Grieken, Italianen, Spanjaarden, Britten, Portugezen, Scandinaviërs (Vikingen), Duitsers (Hanze), Nederlanders. Tegenwoordig horen Griekenland, Cyprus en Malta tot de top tien van scheepsregisters.

3.1.2 De publicatie van het Groenboek valt samen met structurele veranderingen in de wereldhandel over zee: reusachtige schepen, enorme havens en terminals, moderne logistiek, „papierloze” handel, verdere ontwikkeling van cellulaire containerschepen, maar ook toegenomen formaliteiten voor bemanningen in havens die in recordtijd moeten worden afgehandeld, eigentijdse piraterij/toenemend terrorisme en groeiende druk op de sociale verantwoordelijkheid van ondernemingen. De globalisering, met alle positieve en negatieve effecten, doet zich overduidelijk gelden in deze sector.

3.1.3 Het Groenboek moet ook worden gezien tegen de achtergrond van opkomende economieën (Brazilië, Rusland, India en China — BRIC), het stranden van de WTO-onderhandelingen, en het feit dat 40 % van de wereldvloot in handen is van Pacific Rim-landen en nog eens 40 % in handen van Europese landen. De hele discussie komt op een moment van omhoog schietende olieprijs, voortdurend gepraat over de veiligheid van de energievoorziening, alternatieve energiebronnen en angst voor de opwarming van de aarde.

3.1.4 Tal van zaken en menselijke activiteiten hangen samen met de zee (visserij, milieu, vervoer, O&O, exploratie van de zeebodem, energie, scheepsbouw, havens, toerisme). In het Groenboek besteedt de Commissie aandacht aan de gecompliceerde verbanden tussen mariene en maritieme activiteiten en pleit zij voor een meer geïntegreerde beleidsvorming.

### 3.2 Economische aspecten

3.2.1 Het is terecht dat de maritieme dimensie van Europa in het Groenboek meer aandacht dan voorheen krijgt. Hiermee opent de EU een nieuw hoofdstuk in haar verhouding tot de zee. De Commissie benadrukt hoe belangrijk de scheepvaart is voor de Europese economie en voor het dagelijks leven en de welvaart van de EU-burgers, iets waar dezen nogal eens aan voorbijgaan. Het EESC is het eens met wat de Commissie schrijft over het internationale concurrentievermogen van de scheepvaart en havens in een geglobaliseerde economie. Ook haar opmerking dat er in deze economie internationaal gelijke voorwaarden moeten gelden verdient bijval. Van maritiem transport en zeehavens wordt erkend dat het cruciale onderdelen zijn van de logistieke ketens waarmee de interne markt aan de internationale economie is gekoppeld. Beide sectoren geven wereldwijd de toon aan en zijn zeker niet in het slop geraakt. Ze worden ook aangemerkt als belangrijke elementen van de Lissabonstrategie om van Europa de meest concurrerende handelsmacht ter wereld te maken. In de afgelopen tijd heeft de scheepsbouwsector in de EU grote successen geboekt met de bouw van speciale soorten schepen.

3.2.2 Het Groenboek zal verder het imago van de scheepvaart helpen verbeteren en de ontwikkeling van maritieme clusters — de grootste ter wereld — ten goede komen. Maritieme clusters dienen centraal te komen staan in het maritieme beleid van de EU. De EU zou een studie moeten laten uitvoeren om zulke clusters te definiëren en ze met maritieme clusters elders in de wereld te vergelijken. Bij het op peil houden van maritieme knowhow zal voor deze clusters een belangrijke rol zijn weggelegd.

3.2.3 De EU moet initiatieven stimuleren waarmee onder de bevolking een positief imago van de scheepvaart en havens wordt gecreëerd. Congesties in havens en andere knelpunten die een efficiënte dienstverlening in de weg staan moeten worden aangepakt. Er moet in havens en in verbindingen met het achterland worden geïnvesteerd, zodat Europa kan beschikken over efficiënte en naadloos op elkaar aansluitende logistieke ketens. De korte vaart, die zich in het afgelopen decennium al duidelijk heeft ontwikkeld, moet door middel van een geïntegreerd Europees vervoersstelsel nog meer impulsen krijgen.

3.2.4 Hoewel wordt erkend dat bijna 90 % van de externe handel van de EU en ruim 40 % van de intracommunautaire handel van de EU over zee plaatsvindt, en dat ruim 40 % van de internationale handelsvloot in handen is van Europeanen, ligt in het Groenboek alleen de nadruk op de korte vaart en op de „motorwegen van de zee”. Het zou echter verkeerd zijn om de toegenomen deelname van de EU-scheepvaart aan de *cross-trading* tussen derde landen en andere continenten te onderschatten.

### 3.3 Sociale aspecten

3.3.1 Door de globalisering komt de werkgelegenheid in de scheepvaartsector onder zware druk te staan. Het EESC beseft maar al te goed dat de Europese maritieme knowhow op peil moet blijven; dit is van essentieel belang voor de sector zelf en het behoud van de maritieme clusters, die op hun beurt van cruciale betekenis zijn voor de sociaal-economische belangen van de EU. Een aantal nationale, EU- en internationale maatregelen kunnen hierbij goed als uitgangspunt worden genomen, en voor de sociale partners is in dit verband een belangrijke rol weggelegd. Samen kunnen zij de Europese maritieme knowhow en de arbeidskansen van zeevarenden in de EU een sterke impuls geven. De Commissie zou samen met de lidstaten het imago van de sector en de werknemers moeten verbeteren.

3.3.2 In een geïntegreerd maritiem beleid horen hogere investeringen in zeevaartopleidingen een centrale plaats in te nemen; dergelijke investeringen verhogen het veilige, efficiënte en hoogwaardige karakter van de dienstverlening. Schaarste aan goed opgeleide zeevarenden zou alarmerende gevolgen hebben voor de veiligheidsinfrastructuur van de EU-zeevaart, en de kans hierop neemt alleen maar toe zolang de EU en de nationale regeringen geen gemeenschappelijke maatregelen nemen. Zonder nieuwe, goed opgeleide zeevarenden raakt Europa langzaam maar zeker de kennis en de ervaring kwijt die nodig zijn voor belangrijke maritieme veiligheidsactiviteiten (scheepsinspecties, controles, wetgeving, verzekeringen, scheepvaartdiensten, reddingsdiensten, kustwacht en loodsdiensten). Bovendien bestaat het gevaar dat hele maritieme clusters versnipperd raken of naar elders verplaat worden.

3.3.3 Het is gemakkelijker om mensen voor een carrière op zee te werven als op termijn een baan aan wal voor hen ook tot de mogelijkheden behoort. Aan de hand van het carrièreplanningproject van de European Community Shipowners Association (ESCA) en de Transport Workers Federation (ETF) zou bijvoorbeeld kunnen worden gewezen op de carrièremogelijkheden van Europese zeevarenden; dat zou een loopbaan op zee tot een aantrekkelijke optie moeten maken. De lidstaten doen er goed aan om een en ander op deze manier aan te pakken.

3.3.4 Een goed EU-kader voor betere maritieme knowhow en betere scheepvaartopleidingen in Europa zal de hele maritieme

cluster ten goede komen <sup>(5)</sup>. Er moet meer worden gedaan aan opleidingen voor matrozen die officier willen worden en in de hele EU moet meer in scheepvaartscholen worden geïnvesteerd. Alleen dan kan men er van op aan dat opleidingen worden gegeven die zich duidelijk hebben bewezen en dat vaardigheden worden aangeleerd die gelijke tred houden met de technologische ontwikkeling (zoals e-navigatie).

3.3.5 Het in 2006 unaniem goedgekeurde Verdrag inzake maritieme arbeidsnormen van de IAO <sup>(6)</sup>, dat in de plaats is gekomen van 30 belangrijke IAO-verdragen, biedt een solide basis voor alle arbeidsnormen voor zeevarenden. De lopende onderhandelingen tussen de sociale partners in de EU zijn een goede zaak, omdat ze kunnen leiden tot een overeenkomst waarbij het nieuwe verdrag in de EU-wetgeving wordt opgenomen, rekening houdend met de non-regressieclausule in het IAO-verdrag. In haar toekomstige maritieme beleid zou de EU van de lidstaten moeten eisen dat zij dit verdrag, de *Bill of Rights* van zeevarenden, ratificeren en uitvoeren. De Commissie zou ook met zoveel mogelijk partijen moeten gaan praten om ervoor te zorgen dat het IAO-verdrag inzake de arbeidsomstandigheden op vissersboten, dat in 2005 niet werd goedgekeurd, in 2007 wél wordt goedgekeurd.

3.3.6 Het algemene beeld van de scheepvaart en van het zeemansberoep kan met de juiste op de nationale omstandigheden afgestemde campagnes zeker worden verbeterd. Het EESC kan de maritieme identiteit en het maritieme culturele erfgoed helpen promoten. Ter gelegenheid van het Europese Jaar van de interculturele dialoog <sup>(7)</sup> zou een Europese Dag van de zee of van de oceanen de Europeanen kunnen helpen doordringen van het belang van deze sector.

3.3.7 Het idee om de verschillende partijen in maritieme clusters opleidingen te laten financieren om er zo voor te zorgen dat het aanbod van de Europese maritieme knowhow — die later voor aanverwante activiteiten aan wal kan worden gebruikt — op peil blijft, zou verder moeten worden uitgewerkt.

3.3.8 Helaas wordt er in het Groenboek niet ingegaan op de sociale aspecten van werknemers die in andere mariene activiteiten dan vervoer en visserij werkzaam zijn (zoals scheepsbouw, loodsdiensten, havens, energiewinning en exploratie van de zeebodem). De Commissie zou deze omissie moeten verhelpen.

#### 3.4 Milieu-aspecten

3.4.1 De Commissie is terecht van mening dat het behoud van Europa's mariene hulpbronnen van cruciaal belang is voor

<sup>(5)</sup> Volgens een onderzoek van de Baltic and International Maritime Conference (BIMCO) en de International Shipping Federation (ISF) blijft de leeftijd van bevelvoerders in traditionele scheepvaartlanden toenemen, ook al blijkt nergens uit dat de vraag naar hun diensten zal afnemen.

<sup>(6)</sup> <http://www.ilo.org/public/english/standards/norm/mlc2006/index.htm>.

<sup>(7)</sup> Document van het Britse voorzitterschap (2005); in de hele EU worden tal van initiatieven genomen, en meer nadruk op de uitwisseling van *best practices* zou nuttig zijn.

een beter concurrentievermogen en voor betere werkgelegenheid. Het zeemilieu wordt echter steeds meer bedreigd door menselijke activiteiten en natuurrampen. Als het niet beschermd wordt, is het op de lange termijn gedaan met de leefbaarheid van onze planeet. Met een geïntegreerde, bedrijfstakoverschrijdende aanpak zouden alle partijen voor een duurzaam milieubeheer kunnen zorgen en de synergie tussen subsectoren kunnen maximaliseren.

3.4.2 De biologische diversiteit van het zeemilieu moet beschermd worden door middel van samenhangend EU-beleid waarbij iedereen verantwoordelijkheid draagt. De Commissie zou wetenschappelijk onderzoek moeten doen naar de manier waarop het zeemilieu en de biodiversiteit de mens meer voordeel kunnen opleveren. Een alomvattende internationale aanpak, waarbij wordt gezocht naar netto milieuvordelen op de lange termijn, is de beste oplossing.

3.4.3 Wat deze alomvattende aanpak betreft zou de Commissie aandacht moeten besteden aan vervuiling van de zee door bronnen op het vasteland (industriële, stedelijke, landelijke activiteiten), goed voor 80 % van de totale vervuiling van de zee. Bovendien lijkt de Commissie eraan voorbij te gaan dat ook veel vervuiling wordt veroorzaakt door pleziervaartuigen. Daar moet snel iets aan gedaan worden. Volgens het EESC moet er werk worden gemaakt van EU-beleid ter bestrijding van de handel in giftig afval over zee (uitvoer naar derde landen). Met de tenuitvoerlegging van het HNS-Verdrag, de richtlijn inzake scheepvaarttoezicht en de voorgestelde richtlijn inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht worden reeds stappen in deze richting gezet.

3.4.4 Bij de aanpak van luchtmissies sluiten verschillende beleidsterreinen niet goed op elkaar aan. In juli 2008 kwam de G8 tot de conclusie dat er in het kader van de bestrijding van de opwarming van de aarde dringend maatregelen tegen luchtmissies door het vervoer nodig waren. De recente mededeling over de aanpak van klimaatverandering <sup>(8)</sup> bevat specifieke voorstellen ter beperking van transport- en andere broeikasgasemissies. Luchtvervuiling is een complexe materie: de reductie van de ene vervuilende stof kan negatief uitwerken op andere vervuilende stoffen zoals broeikasgassen. Het EESC is voor de beperking van de CO<sub>2</sub>-uitstoot door schepen. Dit zet echter weinig zoden aan de dijk als niet tegelijkertijd ook de uitstoot door activiteiten aan wal, verreweg de grootste boosdoeners als het gaat om de opwarming van de aarde, aan banden wordt gelegd. Volgens het onlangs in Groot-Brittannië gepubliceerde Stern Report <sup>(9)</sup> is het vervoer slechts verantwoordelijk voor 14 % van de broeikasgasemissies, waarbij het zee- en railvervoer 1,75 % van de totale uitstoot voor zijn rekening neemt.

<sup>(8)</sup> COM(2007) 2 (10-1-2007); EESC-advies Bestrijding van klimaatverandering — de rol van het maatschappelijk middenveld (NAT/310, 27-9-2006); EESC-advies Duurzame ontwikkeling in de landbouw, bosbouw en visserij en de uitdagingen van de klimaatverandering (NAT/276, 27-1-2006)

<sup>(9)</sup> [http://www.hm-treasury.gov.uk/independent\\_reviews/stern\\_review\\_economics\\_climate\\_change/stern\\_review\\_report.cfm](http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/stern_review_report.cfm)  
Volgens het rapport bedragen de kosten van niets doen 5-20 % van het wereldwijde BBP.

3.4.5 In een reeks eerdere adviezen heeft het EESC benadrukt dat de lidstaten onverwijld internationale verdragen voor maritieme veiligheid en milieubescherming dienen te ratificeren en toe moeten zien op de naleving hiervan. Hoewel zeevervoer de meest energiezuinige en milieuvriendelijke vorm van vervoer is, sluit het EESC zich toch bij de heersende internationale opinie aan dat de onlangs bij het MARPOL-verdrag<sup>(10)</sup> (bijlage VI) verplicht gestelde grenswaarden voor luchtmissies niet streng genoeg zijn. Terugdringing van maritieme emissies moet kosteneffectief zijn en mag er niet toe leiden dat men in Europa kiest voor een minder milieuvriendelijke vervoerswijze dan vervoer over water. De EU zou — na overleg met de sociale partners — een beleid moeten bevorderen waarbij wordt voorzien in ontmantelingswerven voor schepen (zowel handels- als militaire schepen) die het einde van hun levensduur hebben bereikt.

3.4.6 Het EESC staat achter de Thematische strategie inzake de bescherming en het behoud van het mariene milieu. Vanuit milieu-oogpunt is het wellicht verstandig om de EU-wateren onder te verdelen in verschillende regio's. Dan kan worden nagegaan wat elke regio afzonderlijk nodig heeft (mariene ruimtelijke ordening). Op dit punt zijn immers verschillen tussen de regio's mogelijk. Het is een goede zaak dat het EESC in het Groenboek wordt aangemerkt als een forum voor de uitwisseling van gedachten over de toepassing van de grondbeginselen van maritiem beleid, inclusief ruimtelijke ordening.

## 4. Specifieke opmerkingen

### 4.1 Betere regelgeving

4.1.1 Terecht erkent de Commissie dat betere regelgeving nodig is om te voorkomen dat gemeenschappelijke beleidsterreinen (bijvoorbeeld vervoer en milieu of vervoer en mededingingsbeleid) slecht op elkaar aansluiten. Ook is het een goede zaak dat zij streeft naar internationaal gelijke voorwaarden (*level playing field*) wat regelgeving en de handhaving hiervan betreft. Bovendien verdient het idee van zelfregulering als aanvulling op wetgeving bijval.

4.1.2 Het EESC is het met de Commissie eens dat Europese maatregelen alleen zinvol zijn als ze iets toevoegen. De EU heeft kritiek gekregen op haar neiging om zaken die goed door één of meerdere lidstaten te regelen zijn als Europa-brede kwesties te benaderen. Bij toekomstig beleid op het gebied van betere regelgeving moet men deze kritiek steeds voor ogen houden.

### 4.2 Externe betrekkingen

4.2.1 De Commissie stelt voor dat niet alleen de EU-lidstaten, maar ook de EU zelf in de toekomst optreedt als lid van

internationale maritieme organisaties. Het EESC vindt dat de deskundige input van de EU-lidstaten in internationale organisaties (als de IMO en de IAO) hoog staat aangeschreven; deze input mag niet ondermijnd worden, maar moet juist worden versterkt. Er is momenteel ruimte voor een intensievere samenwerking van de lidstaten binnen internationale maritieme organisaties. Het EESC steunt het streven de politieke macht van de EU tegenover derde landen te benutten om hen zo aan te moedigen belangrijke internationale maritieme verdragen te handhaven en te ratificeren (bijvoorbeeld het Bunkers-verdrag, het HNS-verdrag en het LLMC-verdrag uit 1996).

4.2.2 Met een efficiënt extern maritiem beleid zou de EU een goed functionerend internationaal kader voor scheepvaartdiensten kunnen waarborgen. Voor de garantie van markttoegang zijn de WTO-onderhandelingen over diensten belangrijk geweest. Hoewel de Doha-ronde-onderhandelingen momenteel stil liggen, zou de maritieme *standstill*-afspraken (ter voorkoming van nieuwe protectionistische maatregelen door de WTO-lidstaten) moeten blijven gelden. De bilaterale maritieme overeenkomst met China biedt een goed kader voor constructieve betrekkingen met China. Ook met India zou een dergelijke overeenkomst moeten worden gesloten.

4.2.3 Het wettelijk stelsel dat gebaseerd is op het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de Zee (UNCLOS)<sup>(11)</sup> moet volgens het Groenboek worden afgestemd op nieuwe ontwikkelingen. Het EESC ziet dit verdrag juist als een delicaat evenwicht tussen verschillende belangen dat niet verstoord mag worden, vooral wat het beginsel van de vrije vaart en het recht op vreedzame doorvaart binnen de exclusieve economische zone betreft. Het gevaar is dat andere kuststaten hetzelfde doen en het beginsel van de vrije vaart om minder vriendelijke redenen aan banden leggen. Dat zou ernstige gevolgen kunnen hebben voor de zeehandel in een aantal van 's werelds belangrijkste waterwegen.

### 4.3 Gemeenschappelijke Europese Maritieme Ruimte

4.3.1 Het idee om de EU uitsluitend voor douane-/administratieve doeleinden als één land te beschouwen verdient bijval, op voorwaarde dat het UNCLOS-verdrag en het IMO-verdrag in internationale wateren (open zee), met inbegrip van het beginsel van de vrije vaart en het recht op vreedzame doorvaart binnen de exclusieve economische zone (EEZ), in acht worden genomen. Het EESC meent te begrijpen dat de Gemeenschappelijke Europese Maritieme Ruimte slechts verwijst naar een virtueel gebied waarbinnen de administratieve en douaneformaliteiten voor maritieme diensten vereenvoudigd zijn, zodat er voor het scheepsvervoer binnen de interne markt eenzelfde soort regeling geldt als voor het vervoer per vrachtwagen, trein of binnenvaartschip. Mocht de Commissie dat inderdaad bedoelen en dat ook klaar en duidelijk in de mededeling tot uitdrukking brengen, dan kan het EESC ermee instemmen<sup>(12)</sup>.

<sup>(10)</sup> Internationale overeenkomst om vervuiling door schepen te voorkomen (1973), gewijzigd bij het Protocol van 1978 (MARPOL 73/78); zie [http://www.imo.org/Conventions/contents.asp?doc\\_id=678&topic\\_id=258](http://www.imo.org/Conventions/contents.asp?doc_id=678&topic_id=258).

<sup>(11)</sup> [http://www.un.org/Depts/los/convention\\_agreements/convention\\_overview\\_convention.htm](http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_overview_convention.htm)

<sup>(12)</sup> Zie het advies over een Europees zeehavenbeleid (TEN/258; PB C 325 van 30.12.2006)



#### 4.4 Marien milieu

4.4.1 De lokale en regionale luchtkwaliteit moet met de mechanismen van het MARPOL-verdrag en met eventueel op te richten speciale gebieden voor beheersing van zwavelemissies in de gaten worden gehouden. Voor zwavelarme brandstof zijn extra investeringen nodig in raffinaderijen en energie om zwavel te verwijderen die anders tot een hogere CO<sub>2</sub>-uitstoot zou kunnen leiden en aldus aan de opwarming van de aarde zou kunnen bijdragen. Bovendien is het geen doen om wereldwijd in verschillende gebieden en havens op allerlei verschillende niveaus emissiecontroles uit te voeren.

4.4.2 Het is maar de vraag of „de NO<sub>x</sub>-uitstoot van de scheepvaart in 2020 naar verwachting hoger [zal] zijn dan de totale uitstoot van alle bronnen te land samen”. De Commissie doet er goed aan te kijken naar het effect van klimaatverandering op de scheepvaart en naar de scheepvaartroutes in het noordpoolgebied.

4.4.3 De bescherming van het mariene milieu en de mariene biodiversiteit in wateren die niet onder de jurisdictie van een bepaalde staat vallen, is inmiddels een belangrijke prioriteit voor de internationale gemeenschap. Tegen deze achtergrond moet de relatie tussen UNCLOS en het Verdrag inzake biologische diversiteit worden verhelderd. De EG en haar lidstaten moeten actief deelnemen aan het opzetten van de wereldwijde evaluatie van het mariene milieu door de VN.

4.4.4 De Commissie heeft een langetermijnstrategie voorgesteld om de Middellandse Zee schoon te maken en te beschermen. Door de toenemende druk op het milieu gaat de kwaliteit van dit unieke ecosysteem gestaag achteruit, met alle gevolgen van dien voor de volksgezondheid en de economische activiteiten die van de zee afhankelijk zijn. Ook de Oostzee en de Zwarte Zee, praktisch afgesloten binnenzeeën, verdienen speciale aandacht; er worden grote hoeveelheden Russische olie doorheen getransporteerd, er is sprake van een algehele vervoerstoename en er vindt eutrofiëring plaats door van het land en uit rivieren afkomstige stoffen. Verder wordt er druk gediscussieerd over de milieu-effecten van het voorstel om een pijpleiding aan te leggen in de Oostzee (Rusland/Duitsland). Bovengenoemde problemen worden nog verergerd door de activiteiten van marineschepen, die niet onder de EU-wetgeving vallen en steeds meer schade toebrengen aan milieu en toerisme.

#### 4.5 Visserij

4.5.1 De visserijsector<sup>(13)</sup> is zeer afhankelijk van een duurzaam zeemilieu en voor zijn toekomst is het aangewezen op een maritiem ecosysteem dat uit biologisch, economisch en sociaal oogpunt optimaal functioneert.

4.5.2 De FAO-code voor duurzame visserij zou een richtsnoer kunnen zijn voor alle visserijlichamen. De visserijsector moet betere instrumenten ontwikkelen (zoals vistuig) om selectiever te kunnen vissen en minder schade aan de zeebodem toe

te brengen. Als onderdeel van een geïntegreerde aanpak moeten er beschermde maritieme gebieden komen om bedreigde biotopen te vrijwaren van ongereguleerde en illegale visserij en om over betere vangststatistieken te kunnen beschikken. Met een betere ruimtelijke ordening zou het zeetoerisme zich kunnen ontwikkelen, wordt de visserij beschermd en zijn op het platteland regionale ontwikkeling en betere banen in de maritieme sector mogelijk.

#### 4.6 Europese kustbewaking

4.6.1 Het EESC vraagt zich af wat in dit stadium de meerwaarde is van het idee van een Europese kustbewaking. Uit de binnenkort te presenteren haalbaarheidsstudie zal zijn af te leiden hoe de Commissie over een en ander denkt. Gezien de verschillende structuren, functies en verantwoordelijkheden van de nationale lichamen is het EESC van mening dat de doelstellingen net zo goed kunnen worden verwezenlijkt door intensievere samenwerking van de nationale autoriteiten, met name wat veiligheid, illegale immigratie, mensensmokkel en het onderzoek van ongelukken betreft.

#### 4.7 Europees register

4.7.1 Het voorstel voor een aanvullend en optioneel Europees register (bijvoorbeeld EUROS) baart zorgen. Een EU-vlag is weliswaar aantrekkelijk als symbool van Europese eenheid en voortreffelijkheid, maar is ook nogal prematuur zolang het economische, fiscale en sociale beleid van de lidstaten niet geharmoniseerd is. Zo'n register kan worden gezien als de deksteen van een algehele EU-harmonisatie in de verre toekomst, iets waar nu nog geen zicht op is. Bovendien zijn de woorden „aanvullend Europees register” verwarrend: welke voordelen levert zo'n register dan voor de scheepvaart op naast de voordelen die het nationale register via de EU-richtsnoeren al oplevert? Positieve maatregelen en andere prikkels kunnen worden gestroomlijnd via de richtsnoeren en zijn beschikbaar voor alle nationale registers. Als een EU-register wordt ingevoerd, moet de Europese sociale wetgeving die op dit nieuwe register van toepassing is in ieder geval worden erkend en aangescherpt.

#### 4.8 „Hoogwaardige” kuststaten

4.8.1 Het is van groot belang dat een aantal landen zich ontwikkelt tot „hoogwaardige” kuststaten, de nog ontbrekende schakels in de kwaliteitsketen. Deze staten zouden essentiële scheepsdiensten moeten gaan verlenen. Een hoogwaardige kuststaat komt bijvoorbeeld zijn internationale verplichtingen na door internationale verdragen te ratificeren en uit te voeren, houdt zich aan de IMO/IAO-richtsnoeren inzake de eerlijke behandeling van zeevarenden, heeft goede afvalverwerkingsfaciliteiten, biedt navigatiehulp en werkt mee aan zeekaarten, biedt schepen in nood een ankerplaats (beter dan een milieuramp riskeren), doet er alles aan om een vrije vreedzame doorgang van schepen in zijn wateren te garanderen en geeft prikkels aan hoogwaardige schepen die zijn havens aandoen of in zijn wateren varen. Helaas voelen sommige kuststaten niets voor deze belangrijke rol.

<sup>(13)</sup> EESC-advies Verduurzaming van de EU-visserij (NAT/333); PB C 318 van 23.12.2006 en PB C 65 van 17.3.2005. EESC-advies Verbetering van de economische situatie in de visserijsector (NAT/316). EESC-advies Gemeenschappelijk visserijbeleid en het zeerecht (NAT/280)

4.8.2 Het Groenboek biedt de kans om criteria en *best practices* voor kuststaten uit te werken. De EU zou dit moeten aankaarten binnen de IMO, zodat voor de prestaties van dergelijke kuststaten goede criteria kunnen worden opgesteld.

4.8.3 Het EESC steunt het voorstel van het Comité van de Regio's om voor diverse maritieme activiteiten een Europees kust- en eilandenfonds op te richten <sup>(14)</sup>.

#### 4.9 *Kusttoerisme*

4.9.1 Europa is de meest populaire toeristische bestemming ter wereld. In kustgebieden zou een alternatieve, hoogwaardige vorm van toerisme van de grond moeten komen. De Commissie wijst er terecht op dat duurzaam toerisme voordelen kan opleveren, zoals een lagere belasting van de stranden, andere bronnen van inkomsten voor voormalige vissers in kustgemeenschappen en nieuwe activiteiten ter ondersteuning van het behoud van het erfgoed van het gebied.

Brussel, 26 april 2007.

#### 4.10 *Sociale kwesties*

4.10.1 De sociale wetgeving van de EU geldt hier en daar (bijvoorbeeld de Richtlijnen over collectief ontslag, de overgang van ondernemingen en informatie en raadpleging van werknemers) niet voor vissers en zeevarenden. Dit valt te begrijpen omdat de sociale wetgeving oorspronkelijk is ontwikkeld voor industrieën op het vasteland en daardoor minder goed is afgestemd op de bijzondere kenmerken van werken op zee. De Commissie doet er goed aan om een en ander in nauwe samenwerking met de sociale partners nog eens te bekijken.

4.11 Diverse lidstaten hebben uit veiligheidsoverwegingen met derden bilaterale overeenkomsten gesloten inzake het aan boord gaan van schepen. Een gecoördineerde aanpak van de lidstaten ten opzichte van dergelijke initiatieven is hoogst wenselijk, evenals een gecoördineerde verdeling van taken over de lidstaten, met inbegrip van hun marines. Een alternatief zou een snelle ratificatie door de lidstaten van de SUA-protocollen (SUA = Suppression of Unlawful Acts) kunnen zijn. Met deze protocollen wordt hetzelfde beoogd als met het anti-proliferatie-initiatief, maar ze omvatten ook belangrijke garanties ter bescherming van de legitieme commerciële belangen van reders en de mensenrechten van zeevarenden.

De voorzitter  
van het Europees Economisch en Sociaal Comité  
Dimitris DIMITRIADIS

---

<sup>(14)</sup> CvdR-advies 258/2006 (13-14/2/2007)

## Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Een gemeenschappelijk EU-havenbeleid”

(2007/C 168/12)

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 6 juli 2006 besloten overeenkomstig artikel 29, lid 2, van het reglement van orde een advies op te stellen over *Een gemeenschappelijk EU-havenbeleid*.

De gespecialiseerde afdeling Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 22 maart 2007 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Simons.

Tijdens zijn 435e zitting op 25 en 26 april 2007 (vergadering van 26 april) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 137 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 7 onthoudingen, is goedgekeurd.

### 1. Conclusies

1.1 In dit initiatiefadvies gaat de aandacht uit naar aspecten van het Europese zeehavenbeleid waarover belanghebbende partijen in de havensector overeenstemming zouden moeten kunnen bereiken. Daarom wordt het advies opgesteld in nauw overleg met de belanghebbende organisaties, die hun standpunten tijdens twee openbare hoorzittingen op 20 november 2006 en 20 februari 2007 kenbaar konden maken <sup>(1)</sup>.

1.2 Tijdens de hoorzitting werd bevestigd dat een Europees zeehavenbeleid de volgende thema's zou moeten omvatten:

- a) een duurzame ontwikkeling van de capaciteit van havens en havengerelateerde activiteiten waarborgen;
- b) een duidelijk en transparant kader voor de financiering van haveninvesteringen scheppen;
- c) de procedures inzake de toegang tot de havendienstenmarkt verduidelijken;
- d) een einde maken aan operationele knelpunten die de efficiëntie van havens belemmeren;
- e) goede en veilige arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden, alsmede constructieve arbeidsverhoudingen in de havens bevorderen;
- f) het algehele concurrentievermogen van havens bevorderen en een positiever beeld van havens creëren.

<sup>(1)</sup> De volgende organisaties werden uitgenodigd voor de hoorzitting: CLECAT (Europese organisatie voor expeditie, transport, logistiek en douanediensdiensten), ECSA (Organisatie van reders in de Europese Gemeenschap), ECASBA (Organisatie van scheepsbevrachters en scheepsagenten in de Europese Gemeenschap), ESC (Europese verladingsorganisatie), EUROCHAMBERS (Organisatie van Europese kamers van koophandel en industrie), EMPA (Europese organisatie van zeeloodsen), EBA (Europese organisatie van bootlieden), ETA (Europese organisatie van sleepbootreders), ETF (Europese organisatie van werknemers in de vervoerssector), IDC (Internationale organisatie van dokwerkers), ESPO (Europese organisatie van zeehavens), EFIP (Europese organisatie van binnenhavens), FEPORT (Organisatie van Europese particuliere havenexploitanten), EHMC (Europees comité van havenmeesters), FETSA (Organisatie van Europese tankopslagbedrijven), EUROGATE, ZDS (Duitse Bondsvereniging van zeehavenexploitanten)

1.3 Deze thema's komen in grote lijnen overeen met de thema's die door de Europese Commissie tijdens haar raadpleging over een toekomstig Europees zeehavenbeleid zijn aangedragen. Dit raadplegingsproces werd opgestart na de intrekking van haar twee ontwerprichtlijnen inzake de toegang tot de markt voor havendiensten <sup>(2)</sup> en zal waarschijnlijk rond juni 2007 worden afgesloten.

1.4 De discussie over de Havendienstenrichtlijn heeft al uitgebreide informatie over bijvoorbeeld de financiering van havens en de procedures inzake de toegang tot de markt voor havendiensten opgeleverd. Alle vorderingen die op deze gebieden worden gemaakt zouden dan ook op korte termijn tot tastbare resultaten moeten leiden.

1.5 Andere operationele knelpunten, met name de knelpunten die verband houden met administratieve procedures en achterlandvervoer, kunnen worden aangepakt in de context van bestaande initiatieven, zoals de programma's inzake modernisering van de douane, liberalisering van de spoorwegen en de binnenvaart (NAIADES). Ze passen ook in de bredere context van de herziening van het Witboek Vervoer <sup>(3)</sup> en de Mededeling van de Commissie over logistiek <sup>(4)</sup>.

1.6 De EU kan een hoge mate van betrouwbaarheid en veiligheid in Europese havens stimuleren door adequate (financiële) steun aan onderwijs- en opleidingsprogramma's te verlenen en door de toepasselijke veiligheidswetgeving te handhaven.

1.7 Van groot belang is de ontwikkeling van een goed sociaal beleid in de havens. Dit moet ontwikkeld worden in nauwe samenwerking met de sociale partners, die hier de eerste verantwoordelijkheid hebben. Belangrijke instrumenten voor een goed

<sup>(2)</sup> Zie de volgende twee EESC-adviezen over dit onderwerp: EESC-advies over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake toegang tot de markt voor havendiensten” in PB C 48 van 21.2.2002, blz. 122-129 en EESC-advies over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake toegang tot de markt voor havendiensten” (COM(2004) 654 final — 2004/0240 (COD)) in PB C 294 van 25.11.2005, blz. 25-32

Zie ook het EESC-advies over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement inzake de opleiding en rekrutering van zeevarenden” in PB C 80 van 3.4.2002, blz. 9-14 en het EESC-advies over „De maritieme toegang tot Europa in de toekomst: welke ontwikkelingen zijn te verwachten en hoe kan hierop worden ingespeeld?” in PB C 157 van 28.06.2005, blz. 141-146

<sup>(3)</sup> Mededeling van de Raad aan het Europees Parlement — Europa duurzaam in beweging: duurzame mobiliteit voor ons continent — Tussentijdse evaluatie van het Witboek Vervoer van 2001 van de Commissie, COM(2006) 314 final

<sup>(4)</sup> Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Goederenlogistiek in Europa — sleutel tot duurzame mobiliteit, COM(2006) 336 final

sociaal beleid die nationale overheden en sociale partners ten dienste staan zijn de Verdragen over havenarbeid van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO), die overigens ook een wezenlijke bijdrage leveren kunnen aan het scheppen van een „level playing field”. De Commissie moet de lidstaten aanmoedigen, deze verdragen te ratificeren.

1.8 Ook kan zij jongeren aanmoedigen te kiezen voor een carrière in havens, zoals zij jongeren ook aanspoort om in de zeevaart te gaan werken. Hoger nautisch onderwijs draagt ertoe bij dat havens in de toekomst over voldoende goede loodsen, havenmeesters en andere vakmensen kunnen beschikken.

1.9 Daarnaast kan een Europese sociale dialoog voor zeehavens een meerwaarde bieden, mits de betrokken representatieve Europese organisaties het eens kunnen worden over een gemeenschappelijke agenda.

1.10 Een fundamentele discussie over een duurzame ontwikkeling van havens is voor een Europees zeehavenbeleid van cruciaal belang. Havens dragen een belangrijke verantwoordelijkheid wat de inachtneming van strenge milieunormen betreft en moeten worden aangemoedigd om hier meer in te investeren. Intussen is echter wel duidelijk geworden dat problemen voor een groot gedeelte mede veroorzaakt worden door de onduidelijkheid van de EU-milieuwetgeving.

1.11 Verder onderzoek is noodzakelijk om vast te stellen of ruimtelijkeordeningsprogramma's voor meer rechtszekerheid en meer havenontwikkelingsmogelijkheden kunnen helpen zorgen. Tegelijkertijd moet erkend worden dat havens vaak gelegen zijn in de buurt van bijzondere en belangrijke natuurgebieden. Er dient een adequaat evenwicht gevonden te worden tussen bescherming van die natuurgebieden en de ontwikkeling van het havengebied.

1.12 Het EESC meent te begrijpen dat het concept „gemeenschappelijke Europese maritieme ruimte” in het Groenboek over het maritieme beleid verwijst naar een virtueel maritiem gebied. Mocht de Commissie dat inderdaad bedoelen en dat ook klaar en duidelijk tot uitdrukking brengen, dan kan het EESC instemmen met het concept op voorwaarde dat het UNCLOS-verdrag en het IMO-verdrag in internationale wateren (open zee), met inbegrip van het beginsel van de vrije vaart en het recht van onschuldige doorvaart binnen de exclusieve economische zone (EEZ), in acht worden genomen.

1.13 Tot slot zou de EU haar havens moeten helpen om hun internationale concurrentiepositie te behouden en initiatieven moeten stimuleren die erop zijn gericht havens weer een positief beeld te geven om zo brede publieke steun voor havens te genereren. Dit vergt een innovatieve benadering die de culturele, toeristische en recreatieve mogelijkheden van havensteden omvat.

1.14 Een Europees zeehavenbeleid impliceert niet per se nieuwe wetgeving. Vooral „soft law” <sup>(5)</sup> zou een waardevol alternatief kunnen betekenen voor enerzijds wetgeving en anderzijds een benadering waarbij ieder geval apart wordt behandeld.

<sup>(5)</sup> „Soft law” heeft betrekking op gedragsregels die zijn vastgelegd in instrumenten die niet juridisch bindend zijn maar wel een bepaald indirect juridisch effect kunnen hebben en erop gericht zijn effecten in de praktijk te sorteren. Voorbeelden zijn o.a. interpretatieve mededelingen, richtsnoeren en gedragscodes.

1.15 Een Europees zeehavenbeleid zou in het algemeen geen onnodig interventionisme mogen inhouden, maar zou zich moeten richten op: a) het toepassen van de Verdragsregels waar nodig, b) het waarborgen dat havens hun publieke taak naar behoren kunnen vervullen, c) het stimuleren van marktgericht gedrag, en d) het bevorderen van een positief imago van de sector bij het publiek. Zonodig moet EU-wetgeving die een gezonde en duurzame ontwikkeling van zeehavens in de weg staat, herzien worden.

## 2. Uitdagingen voor Europese zeehavens

2.1 Het fundamentele punt van kritiek op de voorgestelde havendienstenrichtlijn was dat er onvoldoende rekening werd gehouden met de marktontwikkelingen en de uitdagingen die deze voor Europese havens inhouden, dat werd geprobeerd één standaardmodel voor havenbeheer op te leggen en dat werd voorbijgegaan aan de sociale component van havens. Dergelijke factoren mogen bij het opstellen van een uitvoerigere analyse van het Europese zeehavenbeleid niet over het hoofd worden gezien <sup>(6)</sup>.

2.2 Zeehavens vormen een van de sterk groeiende vervoerssectoren van de Europese economie. Met name het containervervoer doet het goed. In diverse Europese regio's schiet de capaciteit tekort, waardoor zich aanmerkelijke congestieproblemen voordoen <sup>(7)</sup>.

2.3 Het is daarom noodzakelijk dat de bestaande havenfaciliteiten optimaal worden benut en dat de havencapaciteit zonodig wordt uitgebreid <sup>(8)</sup>. Zo ook moet voor optimale maritieme toegangswegen tot havens (uitdieping) en achterlandinfrastructuur worden gezorgd. Havens kunnen zich om voor de hand liggende redenen alleen bevinden in kustgebieden en aan riviermondingen, waar fel wordt geconcurrereerd om de beschikbare ruimte. Havens zijn zich bewust van hun milieugevolgen en hebben de afgelopen jaren aanzienlijke investeringen gedaan om aan strenge milieunormen te voldoen. Desondanks stuiten zij op weerstand van omliggende gemeenten en steden, die de neiging hebben vooral naar de negatieve externe aspecten van zeehavens te kijken en niet altijd beseffen dat havens ook een meerwaarde en positieve aspecten te bieden hebben. Belangrijker nog is dat de Europese wetgeving op het gebied van natuurbehoud leidt tot rechtsonzekerheid, waardoor cruciale havenontwikkelingsplannen nog meer onder druk komen te staan en ernstige vertraging oplopen.

2.4 Ontwikkeling van de havencapaciteit vergt substantiële investeringen. Vanwege de beperkte overheidsbudgetten is particulier kapitaal onontbeerlijk bij de financiering van de infrastructuur en suprastructuur van de havens, waarbij van particuliere investeerders wordt verwacht dat ze langetermijnverbintenissen aangaan.

<sup>(6)</sup> Zie voor een uitgebreider overzicht: ESPO en ITMMA, Factual Report on the European Port Sector, 2004

<sup>(7)</sup> Zie voor een recente analyse: Ocean Shipping Consultants, The European and Mediterranean Containerport Markets to 2015, 2006

<sup>(8)</sup> EESC-advies over „De maritieme toegang tot Europa in de toekomst: welke ontwikkelingen zijn te verwachten en hoe kan hierop worden ingespeeld?” in PB C 157 van 28.06.2005, blz. 141-146

2.5 Naast een sterke groei wordt de Europese havensector ook gekenmerkt door globalisering en consolidatie. Europese zeehavens worden geconfronteerd met internationale scheepvaartgroepen. Bovendien zijn er grote groepen terminalexploitanten gekomen, die nu in meerdere Europese havens diensten verlenen <sup>(9)</sup>.

2.6 Om zijn concurrentiekracht te vergroten zou het Europese havenbedrijf zich moeten richten op de logistieke ketens <sup>(10)</sup>. De traditionele taakverdeling binnen deze ketens is vervaagd als gevolg van verticale integratie. Hierdoor concurreren de Europese havens steeds vaker binnen de toeleveringsketens en zijn zij natuurlijke vestigingsplaatsen voor logistieke dienstverleners geworden. Het is voor zeehavens een vereiste dat alle vervoersmodi optimaal functioneren.

2.7 Als intermodale knooppunten zijn de zeehavens voor hun efficiëntie grotendeels afhankelijk van de efficiëntie van de diensten die in het achterland en in het maritieme voorland worden geleverd. Bovendien zijn zeehavens favoriete locaties voor grenscontroles, onder meer met betrekking tot de scheepsveiligheid, beveiliging, douane, volksgezondheid, milieu en sociale voorzieningen en condities aan boord. Veel van deze controles zijn uniek voor de scheepvaartsector en er is niet altijd sprake van een goede coördinatie en harmonisatie.

2.8 Als gevolg van deze ontwikkelingen zijn veel beheerders van zeehavens zich momenteel aan het bezinnen op hun traditionele rol als havenautoriteit.

### 3. Thema's voor een Europees zeehavenbeleid

3.1 Zoals hierboven al is benadrukt zou een Europees zeehavenbeleid zich moeten richten op het stimuleren van duurzame groei, het scheppen van een aantrekkelijk investeringsklimaat in havens, het vergroten van de rechtszekerheid, het optimaliseren van de integratie van havens in de toeleveringsketen, het vergroten van de algehele concurrentiekracht, en het zorgen voor een goed sociaal beleid en constructieve arbeidsverhoudingen zodat deze aspecten een bijdrage kunnen leveren aan een positief imago van de haven als een aantrekkelijke plaats om te werken.

3.2 Deze overkoepelende doelstelling kan worden onderverdeeld in zes thematische gebieden, die ook door de Europese Commissie zijn vastgesteld:

- a) een duurzame ontwikkeling van de capaciteit van havens en havengerelateerde activiteiten waarborgen;
- b) een duidelijk en transparant kader voor de financiering van haveninvesteringen scheppen;
- c) de procedures inzake de toegang tot de havendienstenmarkt verduidelijken;

<sup>(9)</sup> Dit geldt met name voor het containervervoer, een markt die al in 2002 voor 70 % in handen was van zes grote partijen (ESPO en ITMMA, blz. 38); hetzelfde fenomeen doet zich echter ook voor op markten als droge bulk en algemeen vrachtvervoer.

<sup>(10)</sup> Zie voor details het EESC-advies over het Commissievoorstel „Goederenlogistiek in Europa — sleutel tot duurzame mobiliteit” COM(2006) 336 final: TEN/262

- d) een einde maken aan operationele knelpunten die de efficiëntie van havens belemmeren;
- e) veilige en betrouwbare werkzaamheden en optimale arbeidsvoorwaarden in havens ondersteunen;
- f) het algehele concurrentievermogen van havens bevorderen en een positiever beeld van havens creëren.

In de volgende paragrafen wordt nader op deze thematische gebieden ingegaan.

### 4. Een duurzame ontwikkeling van de capaciteit van havens en havengerelateerde activiteiten waarborgen

4.1 Havens zijn vaak gelegen in de buurt van bijzondere, belangrijke natuurgebieden. Het is voor veel havens een lastige opgave gebleken om ecologische en economische waarden met elkaar in overeenstemming te brengen; conflictsituaties waren vaak het gevolg. Europese zeehavens hebben echter forse vooruitgang geboekt bij hun inspanningen om aan strenge milieunormen te voldoen en het milieubeheer te verbeteren <sup>(11)</sup> en zijn er in de loop der jaren in geslaagd met ngo's en lokale belanghebbende partijen constructieve overeenkomsten over concrete havenprojecten te ontwikkelen die in een win-winsituatie voor natuur en haven hebben geresulteerd.

4.2 Niettemin lopen veel projecten nog altijd enorme vertragingen op doordat er onzekerheid bestaat over de toepassing van de wetgeving inzake natuurbehoud. Het is algemeen bekend dat deze vertragingen voor een belangrijk deel aan onduidelijkheden in de toepasselijke EU-wetgeving, zoals de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water te wijten zijn. Essentiële concepten zijn vaag omschreven <sup>(12)</sup> en worden daardoor in de lidstaten verschillend geïnterpreteerd.

4.3 De Commissie kan verbetering brengen in deze situatie door begeleiding bij de interpretatie van de wetgeving te bieden. Tegelijkertijd zou zij Europese zeehavens moeten stimuleren om hun verantwoordelijkheid bijv. op het gebied van milieubeheer te nemen en de uitwisseling van *best practices* via door de sector geïnitieerde initiatieven zoals ECOPORTS <sup>(13)</sup> aan te moedigen.

4.4 Problemen ontstaan voor een belangrijk deel ook doordat te weinig aandacht wordt geschonken aan economische factoren en doordat zones die binnen het wetgevingskader zelf als havenontwikkelingsgebieden zijn aangemerkt, soms nog onder andere, conflicterende rechtsregels vallen. Duurzame ontwikkeling betekent evenwicht tussen economische, sociale en milieuoverwegingen. Dit is momenteel nog niet helemaal het geval.

<sup>(11)</sup> Zie voor een overzicht bijvoorbeeld: ESPO Environmental Survey 2004 — Review of European Performance in Port Environmental Management

<sup>(12)</sup> Zo leiden de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn van de EU tot verschillende interpretaties inzake passende beoordelingen, bestaande overeenkomsten, analyse van alternatieven, zgn. „dwingende redenen van groot openbaar belang”, compensatie-eisen, enz.

<sup>(13)</sup> Het door de Commissie gefinancierde ECOPORTS-project liep tot 2005 en stimuleerde tot zelfregulering onder havenbeheerders bij milieuzaken. De werkzaamheden worden nu uitgevoerd door de ECOPORTS Foundation, [www.ecoport.com](http://www.ecoport.com).

4.5 In een recente studie die door de Europese Commissie in het kader van haar MTCP-project (Maritime Transport Coordination Platform) <sup>(14)</sup> is gefinancierd worden de fundamentele tekortkomingen van de huidige EU-milieuwetgeving belicht. Daarnaast wordt ook een aantal concrete beleidsaanbevelingen geformuleerd om de rechtszekerheid rond havenontwikkelingsprojecten te vergroten, zoals de vorming van een coherent netwerk van strategische havenontwikkelingsgebieden.

4.6 In het Groenboek over het maritieme beleid <sup>(15)</sup> dat zij onlangs heeft uitgebracht, introduceert de Europese Commissie het concept van maritieme ruimtelijke ordening <sup>(16)</sup>. In combinatie met het geïntegreerd beheer van kustgebieden (GBKG) in territoriale wateren is dit concept gericht op het in goede banen leiden van de toenemende concurrentie tussen maritieme activiteiten wat het gebruik van de Europese kustwateren betreft, en op het verschaffen van meer rechtszekerheid.

4.6.1 Het idee om de EU uitsluitend voor douane-/administratieve doeleinden als één land te beschouwen verdient bijval, op voorwaarde dat het UNCLOS-verdrag en het IMO-verdrag in internationale wateren (open zee), met inbegrip van het beginsel van de vrije vaart en het recht van onschuldige doorvaart binnen de exclusieve economische zone (EEZ), in acht worden genomen. Het EESC meent te begrijpen dat de Gemeenschappelijke Europese Maritieme Ruimte verwijst naar een virtueel gebied waarbinnen de administratieve en douaneformaliteiten voor maritieme diensten vereenvoudigd zijn, zodat er voor het scheepsvervoer binnen de interne markt eenzelfde soort regeling geldt als voor het vervoer per vrachtwagen, trein of binnenvaartschip. Mocht de Commissie dat inderdaad bedoelen en dat ook klaar en duidelijk tot uitdrukking brengen, dan kan het EESC instemmen met het concept <sup>(17)</sup>.

4.7 Tot slot zou de huidige benadering van zeehavens in het kader van de trans-Europese vervoernetwerken (TEN-T) herzien kunnen worden om meer Europese steun te genereren voor essentiële infrastructuurprojecten in het achterland die voor havens van belang zijn. Van TEN-T-projecten die een gemeenschappelijk belang dienen mag men aannemen dat zij van groot openbaar belang zijn in de context van de milieuwetgeving <sup>(18)</sup>, aangezien de TEN-status al impliceert dat milieuaspecten in aanmerking zijn genomen.

4.8 De hierboven beschreven oplossingen mogen echter geen centrale havenplanning op EU-niveau inhouden of tot strikte nationale planningsmaatregelen voor havens leiden. In wezen zou moeten worden uitgegaan van de bottom-up-benadering

<sup>(14)</sup> E. van Hooydonk, MTCP report on the impact of EU environmental law on waterways and ports, 2006

<sup>(15)</sup> Groenboek „Naar een toekomstig maritiem beleid voor de Unie: Een Europese visie op de oceanen en zeeën”, COM(2006) 275 final

<sup>(16)</sup> Volgens het Groenboek komt maritieme ruimtelijke ordening een sleutelrol toe bij inspanningen om mariene en kustgebieden minder kwetsbaar te maken. Een uitgebreid ruimtelijkeordeningssysteem zou kunnen bijdragen tot een stabiel regelgevingsklimaat voor sectoren waar grootschalige investeringen gedaan moeten worden die van invloed zijn op de locatie van economische activiteiten. Coördinatie van alle maritieme activiteiten in de vorm van een innovatieve mariene ruimtelijke ordening zou een economisch en ecologisch duurzame ontwikkeling van kustgebieden kunnen helpen waarborgen.

<sup>(17)</sup> Zie TEN/255, advies over het Groenboek „Naar een toekomstig maritiem beleid voor de Unie” (PB C 93 van 27.4.2007).

<sup>(18)</sup> Overeenkomstig de aanbeveling in bovengenoemde MTCP-studie

dat projectvoorstellen door de havenbeheerder in voorkomend geval samen met regionale of nationale autoriteiten worden gekozen, waarbij objectieve economische beoordelingen op basis van gemeenschappelijke methodologische normen in aanmerking worden genomen en het toepasselijke wettelijke kader wordt nageleefd.

## 5. Een duidelijk en transparant kader voor de financiering van haveninvesteringen scheppen

5.1 Gezien de substantiële investeringen die zeehavens vergen, is een duidelijk financieel rechtskader op EU-niveau noodzakelijk. Met name moet er rechtszekerheid komen over de voorwaarden waaronder overheidsfinanciering ten behoeve van havens — zonder daarbij de concurrentie te vervalsen — is toegestaan. Algemeen worden staatssteunrichtsnoeren gezien als de beste manier om meer rechtszekerheid te bereiken.

5.2 De staatssteunrichtsnoeren zouden de in het Verdrag opgenomen staatssteunregels die van toepassing zijn op havens (met name de artt. 73, 86, 87 en 88) moeten verduidelijken. Daarbij zou aangegeven moeten worden in welke gevallen overheidsfinanciering als staatssteun wordt beschouwd en bij de Commissie voor onderzoek aangemeld moet worden. Indien wordt voldaan aan de criteria op grond waarvan conform het Verdrag een ontheffing kan worden verleend, kan de Commissie verklaren dat de steun verenigbaar is met het Verdrag.

5.3 Overheidsfinanciering ten behoeve van onderstaande investeringen en activiteiten wordt over het algemeen niet beschouwd als staatssteun en hoeft door de lidstaten dus niet bij de Commissie aangemeld te worden:

- a) aanleg en exploitatie (incl. onderhoud) van infrastructuur buiten het havengebied die de haven met toegangsroutes over land en over zee verbindt. Onder onderhoud valt ook het openhouden van de maritieme toegangswegen tot havens met behulp van ijsbrekers;
- b) compensatie voor activiteiten van de havenbeheerder die niet van economische aard zijn en die normaal gesproken tot de verantwoordelijkheid van de havenbeheerder bij de uitoefening van zijn officiële bevoegdheden als overheidsorgaan, zowel binnen als buiten havens, behoren.

5.4 Bij aanleg en exploitatie van haveninfrastructuur ligt de zaak echter ingewikkelder. Hier kan onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds de toegangs- en beschermingsinfrastructuur en anderzijds de haveninterne infrastructuur. Het eerste omvat alle infrastructuurvoorzieningen die over zee en over land toegang tot een havengebied geven, inclusief maritieme toegang en beschermingswerken, verbindingen over land met het openbaar vervoer en infrastructuur voor voorzieningen die in het havengebied nodig zijn. Onder de haveninterne infrastructuur vallen civieltechnische werken binnen het havengebied die de dienstverlening met betrekking tot schepen en ladingen vergemakkelijken.

5.5 Belangrijk punt is of haveninfrastructuur in het algemeen belang van de haven is of aan een bepaalde gebruiker of exploitant is voorbehouden. In de richtsnoeren zou een werkbaar onderscheid gemaakt moeten worden.

5.6 Steunverlening ten behoeve van de aanleg en exploitatie van havensuprastructuur — d.w.z. voorzieningen aan de oppervlakte, gebouwen, mobiele en vaste installaties voor de dienstverlening — wordt over het algemeen als staatssteun beschouwd.

5.7 Aangenomen dat een duidelijk onderscheid kan worden gemaakt tussen investeringen en activiteiten, of deze nu wel of niet door de overheid conform de staatssteunregels worden gefinancierd, lijkt het logisch het principe aan te houden dat de havenbeheerder over de volledige financiële autonomie beschikt om de kosten van investeringen en activiteiten die niet in aanmerking voor staatssteun komen, aan de gebruikers door te berekenen.

5.8 Voorts zou de Transparantierichtlijn<sup>(19)</sup> dusdanig gewijzigd moeten worden dat zij van toepassing is op alle havens. Havenbeheerders zouden dan de publieke geldstromen in hun boeken moeten aangeven en aparte balansen moeten voeren indien zij zowel publieke diensten als reguliere economische diensten verlenen. Dit laatste is vooral van belang omdat zij van de overheid een vergoeding in verband met hun openbaardienstverplichtingen kunnen ontvangen.

## 6. De procedures inzake de toegang tot de havendienstenmarkt verduidelijken

6.1 Gezien de ervaringen die met de twee wetgevingsvoorstellen inzake de toegang tot de havendienstenmarkt zijn opgedaan kan het de moeite waard zijn om in ieder geval in het beginstadium te voorzien in begeleiding op basis van het bestaande EU-rechtskader en na te gaan welke instrumenten door havens gebruikt kunnen worden en hoe dit zou moeten gebeuren.

6.2 Veel havens zouden enorm gebaat zijn met begeleiding of aanbevelingen i.p.v. wetgeving over onder meer het gebruik van selectieprocedures, zoals aanbestedingen of andere aanvaardbare instrumenten, voorwaarden voor concessies en pachtovereenkomsten.

6.3 Een dergelijke begeleiding zou ook zinvol kunnen zijn om de wettelijke status te verduidelijken van diensten die als openbare dienst beschouwd kunnen worden, zoals diensten die in het belang van de algemene veiligheid in havens zijn (bijv. onderdelen van loodsdiensten).

## 7. Operationele knelpunten verhelpen

7.1 Naast de hierboven al genoemde structurele problemen, die te maken hebben met het gebrek aan goede infrastructuurcapaciteit, wordt ook vaak gewezen op de operationele knelpunten die een efficiënt functioneren van havens in de weg staan. In het

algemeen genomen doen deze zich voor bij a) administratieve bureaucratie, controles en inspecties, en b) inefficiënt achterlandvervoer.

7.2 Men is het er over eens dat de EU door moet gaan met het moderniseren van het douanewezen<sup>(20)</sup> en ervoor moet zorgen dat haar beleid op het vlak van douane, maritieme veiligheid, beveiliging, volksgezondheid en milieukwaliteit goed gecoördineerd en geharmoniseerd is.

7.3 Het door de Commissie geopperde idee van een gemeenschappelijke maritieme ruimte zou kunnen helpen om ervoor te zorgen dat de korte vaart wat administratieve en douaneprocedures betreft meer op gelijke voet met het inlandvervoer wordt behandeld. Het is echter niet de bedoeling dat er wettelijke regels voor internationale EU-wateren (open zee) worden ingevoerd die in tegenspraak zijn met het beginsel van de vrije vaart en het recht van onschuldige doorvaart of beperkingen opleggen die niet verenigbaar zijn met internationale regels en voorschriften. Het idee om de EU uitsluitend voor douane-/administratieve doeleinden als één land te beschouwen verdient bijval. Het EESC meent te begrijpen dat de gemeenschappelijke Europese maritieme ruimte slechts verwijst naar een virtueel gebied waarbinnen de administratieve en douaneformaliteiten voor maritieme diensten vereenvoudigd zijn, zodat er voor het scheepsvervoer binnen de interne markt eenzelfde soort regeling geldt als voor het vervoer per vrachtwagen of goederentrein.

7.4 Daarnaast zou de Commissie haar inspanningen om resterende knelpunten in het achterland op te heffen moeten opvoeren door middel van het NAIADES-programma voor de binnenvaart, haar spoorwegpakketten en haar beleid t.b.v. de efficiency van het wegtransport. Ook met betrekking tot deze vervoersmodaliteiten dient overigens het sociale beleid niet vergeten te worden of slechts minimale aandacht te krijgen, zoals dat bijvoorbeeld helaas wel het geval is in recente Commissiedocumenten met betrekking tot de binnenvaart (Tussentijdse evaluatie van het Witboek Vervoersbeleid, NAIADES-programma).

## 8. Goede en veilige arbeidsvoorwaarden en –omstandigheden, alsmede constructieve arbeidsverhoudingen in de havens bevorderen

8.1 Hoe efficiënt havens functioneren hangt af van de betrouwbaarheid en de veiligheid, die ondanks de technologische vooruitgang grotendeels worden bepaald door de menselijke factor. Daarom moeten havens beschikken over goed opgeleide en vakbekwame werknemers die met alle diensten en werkzaamheden, zowel aan land als aan boord, kunnen worden belast. Dit geldt voor zowel publieke als particuliere havens en havendienstverleners.

8.2 Sociale partners dienen bij het tot stand brengen en handhaven hiervan een belangrijke rol te spelen. Op Europees niveau dient de Commissie hun inbreng te ondersteunen door de sociale dialoog te faciliteren.

<sup>(19)</sup> Richtlijn 1980/723/EEG, zoals gewijzigd bij Richtlijn 2000/52/EG

<sup>(20)</sup> Diverse voorstellen om het douanewezen te moderniseren zijn momenteel in behandeling, waaronder twee voorstellen ter herziening van het Douanewetboek en het actieprogramma Douane-2013: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/policy\\_issues/customs\\_strategy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/policy_issues/customs_strategy/index_en.htm)

8.3 Het is de verantwoordelijkheid van Europese havens om een hoog niveau van betrouwbaarheid en veiligheid te handhaven. De Europese Unie kan dit stimuleren door adequate (financiële) steun aan onderwijs- en opleidingsprogramma's te verlenen en door de toepasselijke veiligheidswetgeving te handhaven. Ook kan zij jongeren aanmoedigen te kiezen voor een carrière in havens, zoals zij jongeren ook aanspoort om in de zeevaart te gaan werken. Dit laatste heeft ook gevolgen voor het werk in havens. Hoger nautisch onderwijs draagt ertoe bij dat havens in de toekomst over voldoende goede loodsen, havenmeesters en andere vakmensen kunnen beschikken.

8.4 Van essentieel belang voor een goed havenbeleid zijn constructieve arbeidsverhoudingen. In nauwe samenwerking met de regeringen van de lidstaten dient de Commissie ook daarvoor gunstige randvoorwaarden te scheppen.

8.4.1 Met het oog daarop zou de Commissie er zich eerst over moeten uitspreken of de IAO-verdragen nrs. 137 en 152 over havenarbeid sporen met de Europese verdragsbeginselen en het *acquis communautaire*, alvorens bij de lidstaten te pleiten voor ratificatie van deze beide verdragen.

8.5 Om optimale arbeidsvoorwaarden in havens en in het algemeen een gunstig sociaal klimaat tot stand te brengen is een adequate sociale dialoog van essentieel belang. Een sociale dialoog bestaat al in de meeste Europese havens en waar dat nog niet het geval is zou die ingevoerd moeten worden. Daarnaast kan een sociale dialoog op Europees niveau een meer-

waarde bieden, mits de betrokken representatieve Europese organisaties het eens kunnen worden over een gemeenschappelijke agenda.

## 9. Het algehele concurrentievermogen vergroten en havens weer een positief beeld geven

9.1 Omdat havens zo belangrijk zijn voor Europa moet de EU hun algehele concurrentievermogen en hun imago helpen verbeteren, met name door de hierboven genoemde kwesties aan te pakken, maar ook via speciale maatregelen die in deze paragraaf worden genoemd.

9.2 In haar buitenlandse beleid zou de EU extra aandacht moeten besteden aan oneerlijke concurrentie van havens in haar buurlanden. Het gaat hierbij vooral om havens in de Oostzee, de Zwarte Zee en de Middellandse Zee.

9.3 De EU moet ook het imago van zeehavens onder de Europese bevolking verbeteren door de meerwaarde van havens voor de Europese handel, welvaart, cohesie en cultuur te onderstrepen. Op die manier zal er bij het publiek meer steun voor havens komen.

9.4 Ten slotte kan de EU de samenwerking en de uitwisseling van *best practices* en innovaties tussen havens stimuleren door pragmatische, niet-theoretische en door het bedrijfsleven geïnitieerde onderzoeksprojecten te ondersteunen.

Brussel, 26 april 2007.

De voorzitter  
van het Europees Economisch en Sociaal Comité  
Dimitris DIMITRIADIS

---



**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 — Goederenlogistiek in Europa — sleutel tot duurzame mobiliteit”**

COM(2006) 336 final

(2007/C 168/13)

De Commissie heeft op 28 juni 2006 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 262 van het EG-Verdrag te raadplegen over bovengenoemde mededeling.

De gespecialiseerde afdeling Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij, die met de voorbereiding van de werkzaamheden was belast, heeft haar advies goedgekeurd op 22 maart 2007. Rapporteur was de heer **BARBADILLO LOPEZ**.

Tijdens zijn 435e zitting op 25 en 26 april 2007 (vergadering van 26 april) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 150 stemmen vóór, 2 stemmen tegen, bij 5 onthoudingen werd goedgekeurd:

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Een efficiënte vervoerssector is een absolute voorwaarde voor de EU om haar concurrentievermogen in stand te houden en te versterken. Goederenvervoer wordt beschouwd als de drijvende kracht achter handel en welvaart. Een modern beheer van de ingewikkelde vervoersstromen is dan ook noodzakelijk voor efficiency en voor samenwerking tussen de verschillende vervoersmodaliteiten.

1.2 Logistiek is de sleutel voor het garanderen van een duurzame mobiliteit en draagt daarnaast bij tot de verbetering van het milieu en de energie-efficiency, waardoor het goederenvervoer zo doeltreffend, doelmatig en concurrerend mogelijk kan worden georganiseerd. De taak van de logistiek is niet zozeer om de vervoersketen te controleren en te beheren, als wel om met geavanceerde oplossingen te komen die een gestroomlijnde planning, beheer, controle en tenuitvoerlegging van de unimodale en multimodale vervoersketens mogelijk maken.

1.3 Het geheel aan infrastructuur vormt het noodzakelijke fysieke netwerk voor de ontwikkeling van de interne vervoersmarkt. Om deze te optimaliseren moeten er twee zaken worden waargemaakt: een vlottere doorstroming van het verkeer en een verbeterde toegang. Hiertoe dienen de nodige financiële middelen te worden vrijgemaakt. Een efficiënt en rationeel gebruik van de infrastructuur leidt tot duurzame mobiliteit. Maar elke inspanning gericht op de rationalisering van het gebruik van de infrastructuur dient gepaard te gaan met logistieke maatregelen voor het privé-vervoer van reizigers. Duurzame mobiliteit is niet alleen een kwestie van een efficiënt beheer van het goederenvervoer.

1.4 Zowel dienstverleners als klanten gebruiken logistieke instrumenten ten einde vervoer en handelstransacties zo doeltreffend mogelijk te laten plaatsvinden en „lege ritten” zoveel mogelijk te voorkomen.

1.5 Vervoerslogistiek vereist vaardige en goed getrainde arbeiders en managers, die de juiste opleiding hebben genoten en kunnen werken overeenkomstig de normen inzake veiligheid en gezondheid. Daarom dienen er plannen te worden uitgewerkt voor zowel basis- als voortgezette opleidingen op het gebied van logistiek, waarbij de sociale partners actief worden betrokken.

1.6 Aangezien in de vervoerssector veel fossiele brandstoffen worden verbruikt, is het zaak de afhankelijkheid hiervan terug te dringen en zo de uitstoot van CO<sub>2</sub> te verminderen. In dit verband dient een specifiek O&O&I-programma voor vervoer te worden uitgewerkt, met voldoende financiële middelen, waarmee het gebruik van alternatieve energiebronnen kan worden gestimuleerd en een gedifferentieerd beleid in praktijk kan worden gebracht, vooral op fiscaal terrein, dat gericht is op de integratie en het gebruik van nieuwe milieuvriendelijke technologieën.

1.7 Behalve logistiek zijn er nog andere aspecten die van belang zijn voor duurzame mobiliteit, zoals de regels die van toepassing zijn op het dagelijks vervoer en die om politieke antwoorden van de EU vragen.

1.8 Logistiek dient als een handelsactiviteit te worden gezien die door de desbetreffende sector wordt ontwikkeld en het is aan de overheden om een geschikt regelgevingkader uit te werken, zodat het goederenverkeer voldoet aan alle voorwaarden van efficiency, doelmatigheid en concurrentie.

1.9 In de sector van het zeevervoer voor de korte vaart heeft overleg met de betrokken partijen geleid tot oplossingen voor congestie bij de knelpunten. Soortgelijke processen zouden ook moeten plaatsvinden m.b.t. de overige vervoersmodaliteiten, zodat daar dezelfde resultaten kunnen worden geboekt.

1.10 Nieuwe technologieën, zoals het satellietnavigatiesysteem GALILEO dat de mogelijkheid biedt om in de toekomst goederen te volgen en op te sporen, kunnen aanzienlijk bijdragen tot de ontwikkeling van een moderne en efficiënte logistiek. Wel dient erop te worden toegezien dat technologische ontwikkelingen binnen de EU op elkaar zijn afgestemd en toegankelijk zijn voor het MKB, zodat ze de handel niet afremmen. O&O&I moet als prioriteit worden aangemerkt binnen het zevende kaderprogramma, aangezien technologische innovatie nieuwe perspectieven kan genereren voor de sector.

1.11 Bij het opstellen van statistieken over vervoerslogistiek dienen gegevens over alle vervoerswijzen en -activiteiten te worden ingevoerd, teneinde een betrouwbaar beeld te verkrijgen van de ontwikkelingen in de hele sector.

1.12 De problemen met de interoperabiliteit van het vervoer per spoor dienen te worden opgelost, zodat er een op het goederenvervoer afgestemd netwerk kan ontstaan. Daarnaast behoeven de beheerssystemen verbetering, zodat het spoor beter kan gaan presteren ten opzichte van de andere vervoersmodaliteiten.

1.13 Kwaliteitsindicatoren en one-stop-shops zijn elementen die kunnen bijdragen tot de ontwikkeling van de vervoerslogistiek in de EU; kwaliteitstoezicht op Europees niveau zou immers een zekere uniformiteit bij de evaluatie van de logistieke efficiency kunnen garanderen, terwijl een gecoördineerde en uniforme administratieve afhandeling de douaneformaliteiten zou kunnen bespoedigen.

1.14 Het is van groot belang dat vertegenwoordigers van alle verschillende vervoerssectoren deelnemen aan de uitwerking van het toekomstige actieplan van de Commissie om de doelstellingen werkelijk te kunnen waarmaken.

## 2. Inleiding

2.1 Logistiek is een basisvoorwaarde voor het garanderen van een duurzame mobiliteit. Bovendien zorgt het voor een schoner milieu en voor energiebesparingen, waardoor het goederenvervoer aan efficiency wint.

2.2 In de tussentijdse evaluatie van het witboek uit 2001 erkent de Commissie impliciet het belang van de goederensector als drijvende kracht achter de handel en de economische welvaart van de EU.

2.3 De ervaring die werd opgedaan sinds de publicatie van het witboek in 2001 tot aan de tussentijdse herziening ervan in de zomer van 2006 heeft aangetoond dat het wegvervoer nog altijd noodzakelijk blijft en dat pogingen om over te schakelen op andere vervoerwijzen weinig succes hebben opgeleverd.

2.4 De sociaal-economische ontwikkeling van de EU hangt grotendeels af van de mate van mobiliteit van personen en goederen (met oog voor milieubehoud). Ontwikkeling is onlosmakelijk verbonden met de noodzaak tot behoud en verdere uitbouw van de infrastructuurnetwerken in lijn met de groeiende behoeften van de EU.

2.5 Duurzame mobiliteit vereist voornamelijk een verstandig en efficiënt gebruik van de vervoersnetwerken, zowel voor reizigers als voor goederen.

2.6 De organisatie van het goederenvervoer speelt een belangrijke rol in het streven naar duurzame mobiliteit. De snelle groei van deze sector draagt bij tot economische groei en werkgelegenheid. Verder lijkt de bewering dat goederenvervoer dé grote boosdoener is wat congestie, ongevallen, lawaaioverlast, vervuiling, energieverlies en een grotere afhankelijkheid van ingevoerde fossiele brandstoffen betreft, onvoldoende gefundeerd.

2.7 Elke maatregel ter rationalisering van het gebruik van de infrastructuur dient derhalve gepaard te gaan met logistieke maatregelen voor het particuliere personenvervoer, waarbij natuurlijk ook het gebruik van het openbaar vervoer moet

worden gestimuleerd. Het goederenvervoer is niet de enige sleutel tot duurzame mobiliteit.

2.8 Bovendien zij erop gewezen dat de samenleving niet zonder reden kiest voor het wegvervoer: tot op heden is deze vervoerswijze de snelste, meest flexibele en efficiëntste gebleken, in weerwil van de inspanningen om het accent te verleggen naar het vervoer per spoor of het zeevervoer. Dit heeft echter geen zoden aan de dijk gezet, afgezien van de korte vaart en de binnenvaart.

2.9 Het is aannemelijk om ervan uit te gaan dat noch de aanbieders, noch de afnemers in de vervoerssector optimaal gebruik hebben gemaakt van alle vervoersmiddelen en -wijzen die nodig zijn om het vervoer doeltreffender en doelmatiger te maken. Toch zouden deze logistieke oplossingen terdege kunnen bijdragen aan de efficiency van de verschillende vervoerswijzen en hun combinaties.

2.10 Het is zaak dat bepaalde vervoerswijzen op de middellange en lange termijn veel operationeler en concurrerder worden, indien we willen dat de klant spontaan gebruik gaat maken van een combinatie van vervoerswijzen. Er dienen nog heel wat euvels overwonnen te worden alvorens deze vervoersmiddelen concurrerend kunnen worden en hun aandeel binnen de sector kan toenemen.

2.11 De transportbedrijven streven ernaar de laadcapaciteit per afgelegde kilometer zo optimaal mogelijk te benutten en hebben voorlopig de grens van het mogelijke bereikt.

2.12 Los van het gebruikte vervoermiddel zal het altijd lastig blijven om oplossingen te vinden voor grote verschillen in de omvang van de lading op respectievelijk de heen- en de terugreis, zelfs als geavanceerde vervoerslogistiek voorhanden is. Bij elke vervoersvorm moet er ook lading mee terug worden genomen.

2.13 Wat het gebruik van milieuvriendelijke transportmogelijkheden betreft, zij erop gewezen dat de Commissie in haar actieplan voor energie-efficiency <sup>(1)</sup> en in het onderzoek dat zij voorlegt, geen onderscheid maakt tussen particulier en openbaar vervoer bij het in kaart brengen van de funeste gevolgen voor o. m. congestie, vervuiling en energieverbruik. Toch zijn die met name te wijten aan het onbepaalde en intensieve gebruik van de personenauto.

2.14 Integratie van de logistiek in de vervoerssector is geen nieuwe tendens. Het zijn met name de traditionele vervoersbedrijven geweest die in hun proces van marktaanpassing meer oog voor de logistieke kant van het vervoer hebben gekregen. De grote logistieke vooruitgang is derhalve met name te danken aan het aanpassingsvermogen en de flexibiliteit van de vervoersbedrijven, die door andere bedrijfssectoren gegenereerde externe kosten voor hun rekening hebben genomen.

2.15 De eersten die gebruik hebben gemaakt van logistieke oplossingen zijn de transportbedrijven en hun afnemers. Logistiek is geen onafhankelijke instantie die de vervoersketen controleert en beheert, omdat het de bedrijven zelf zijn die logistieke maatregelen doorvoeren in hun handelsrelaties.

<sup>(1)</sup> COM (2006) 545 final: Mededeling van de Commissie over het Actieplan voor energie-efficiëntie — Het potentieel realiseren

2.16 Vaak wordt de waarde van de logistiek opgeblazen als ging het om een aparte sector waarin miljoenen zouden omgaan, zonder dat er oog is voor het feit dat het belangrijkste deel hiervan voor rekening komt van de vervoerssector en aanverwante activiteiten. Het zijn immers deze bedrijven die de benodigde investeringen doen, de vaste kosten moeten betalen en die zorgen voor het vervoer van de goederen.

2.17 Het is prima om over logistiek te spreken, maar daarnaast dient gezocht te worden naar oplossingen voor een aantal normatieve kwesties die van belang zijn voor de dagelijkse vervoerswerkzaamheden en die om politieke antwoorden vragen van de EU.

2.18 De Commissie en het Parlement kunnen een toegevoegde waarde bieden wat de ontwikkeling van de logistiek voor goederenvervoer in Europa betreft, met de uitwerking van een operatief kader dat alle vervoersmodi kan helpen stroomlijnen. Er zouden gunstige voorwaarden moeten worden gecreëerd waardoor de verschillende vervoerswijzen beter op elkaar kunnen aansluiten en geen enkele vervoerswijze wordt benadeeld.

### 3. Algemene opmerkingen

3.1 In de tussentijdse herziening van het Witboek wordt vooral gewezen op het belang van co-modaliteit, dat wil zeggen het efficiënte gebruik van individuele of gecombineerde vervoerswijzen, hetgeen de beste garantie is voor én een optimale mobiliteit én een optimale milieubescherming.

3.2 Het stemt het Comité tot tevredenheid dat in de Mededeling de nadruk wordt gelegd op de behoefte aan optimale complementariteit van de vervoerswijzen in een efficiënt en naadloos Europees vervoerssysteem dat de best mogelijke diensten aan de gebruikers kan bieden. Het lijkt echter wat te optimistisch om te beweren dat er inmiddels al concurrerende alternatieven bestaan voor het goederenvervoer over de weg, behalve op bepaalde routes.

3.3 Bovendien is het Comité van mening dat de logistiek voor het goederenvervoer een commerciële activiteit is, en dat de ontwikkeling ervan moet worden overgelaten aan het bedrijfsleven. Overheden dienen in dit verband voorwaarden-scheppend bezig te zijn en de verantwoordelijkheid voor het interne functioneren van de handelslogistiek bij het bedrijfsleven te laten.

3.4 Bij de integratie van logistiek in het vervoersbeleid dienen alle vervoerswijzen gerespecteerd te worden, waarbij logistieke overwegingen gewoonweg als één van de factoren in het proces van besluitvorming dienen te gelden.

3.5 Het Comité is er verder mee eens dat indien vervoerswijzen op een goede manier worden gecombineerd en er geavanceerde logistieke oplossingen worden toegepast, dit tot grotere efficiency in planning, beheer, controle en uitvoering van de unimodale en multimodale vervoersketen kan leiden.

3.6 De Commissie zou meer moeten benadrukken dat er binnen elke vervoersmodus moet worden gewerkt aan meer efficiency. Zo dienen zowel het vervoer over zee als per spoor

aangemoedigd te worden, en wel op basis van criteria als concurrentievermogen en niet door de sectoren te dereguleren, noch door andere vervoerswijzen te benadelen. Wegvervoer dient als een onvervangbare bondgenoot gezien te worden van de overige vervoerswijzen, waarbij coördinatie en intermodaliteit worden versterkt en de nodige maatregelen worden getroffen om de dienstverlening in die sector qua snelheid en prijsverhoudingen optimaal te kunnen houden.

3.7 Het is de taak van de overheid om te zorgen voor kwaliteit, veiligheid, milieubehoud en efficiency van het openbaar vervoer en erop toe te zien dat de gebruiker de vervoerswijze kan kiezen die het beste is afgestemd op zijn behoeften.

3.8 Zoals ook blijkt uit de Mededeling zijn er de laatste jaren interessante tendensen ontstaan: zo wordt logistiek steeds meer uitbesteed en wordt de samenwerking tussen expediteurs en dienstverleners gekenmerkt door een hoog integratieniveau van de organisatorische en informaticastructuren.

## 4. Actiegebieden

### 4.1 Aanwijzing van knelpunten en voorstellen voor oplossingen

4.1.1 Het Comité is het ermee eens dat samenwerking met de betrokken actoren noodzakelijk is om knelpunten op te sporen en oplossingen te vinden. Bovendien kunnen zo know-how en beste praktijken worden verspreid en kan worden meegeholpen aan de ontwikkeling van het beleid.

4.1.2 In de korte vaart is men erg succesvol geweest bij het opsporen en aanpakken van knelpunten; het ontbreekt echter nog aan een volledig overzicht van concrete factoren die de goederenlogistiek in Europa beletten zich sneller te ontwikkelen, zoals de Commissie ook aangeeft in haar Mededeling.

4.1.3 Bovendien zijn er een aantal aspecten die direct betrekking hebben op het goederenvervoer over de weg en die een vlotte doorstroming verhinderen. En omdat er op belangrijke punten nog geen geharmoniseerde regelgeving bestaat in de uitgebreide EU, is er nog sprake van concurrentievervalsingen op de Europese markt.

### 4.2 Informatie- en communicatietechnologie (ICT)

4.2.1 Intelligente vervoerssystemen dragen bij tot een efficiënter en rationeler gebruik van de infrastructuur en helpen het aantal ongevallen, de congestie en de milieuvervuiling terug te dringen.

4.2.2 Het Europese satellietnavigatiesysteem GALILEO, dat vanaf 2010 in werking treedt, maakt toepassingen voor alle vervoerswijzen mogelijk, zoals de *tracking* en *tracing* van goederen; andere ontwikkelingen die vooruitgang in de logistiek zullen meebrengen zijn het initiatief „de intelligente auto”<sup>(2)</sup>, dat de toepassing van nieuwe technologieën in voertuigen moet stimuleren, het SESAR-programma, dat bijdraagt tot een beter beheer in de luchtvaart en in het Europese luchtruim en het ERMTS-systeem, dat ervoor zorgt dat nationale spoornetwerken beter op elkaar kunnen worden afgestemd.

(2) Mededeling over het initiatief „De intelligente auto” — „ICT-promotie ten behoeve van slimme, veiligere en schonere voertuigen” — COM (2006) 59 final.

4.2.3 Om de integriteit van de interne markt te garanderen is het belangrijk dat nieuwe technologische oplossingen geen hinderpaal voor de handel worden, maar dat ze zich op basis van interoperabele normen ontwikkelen in de hele EU. Gemeenschappelijke en door fabrikanten en exploitanten algemeen aanvaarde normen en synergie tussen verschillende systemen zijn van cruciaal belang om de logistiek efficiënter te maken.

4.2.4 Voorkomen dient te worden dat de opstartkosten die de ICT-oplossingen met zich meebrengen, zowel wat de technologie als de software betreft, een te hoge drempel vormen voor optimale deelname van het MKB aan de markt.

4.2.5 Het Comité deelt het standpunt van de Commissie dat goederenlogistiek een onderzoeksprioriteit van het zevende kaderprogramma moet blijven, omdat technologische innovatie nieuwe kansen kan scheppen voor de sector.

### 4.3 Opleiding in de logistiek

4.3.1 Het Comité is van mening dat opleidingen meer moeten aanbieden dan vervoerslogistiek alleen. De link moet worden gelegd tussen logistiek en vervoer als zijnde twee verschillende en complementaire terreinen.

4.3.2 Het is tijd dat wordt omschreven welke vaardigheden precies tot het terrein van de logistiek behoren, aangezien er tot op heden geen statistieken noch duidelijke definities voorhanden zijn op dit gebied. De sociale partners kunnen een belangrijke rol spelen bij het uitwerken van een geschikt opleidingskader.

### 4.4 Statistische gegevens

4.4.1 Er is behoefte aan een volledig statistisch overzicht van de vervoerslogistiek, waarbij de verschillende vervoerswijzen en hun randactiviteiten in aanmerking worden genomen.

4.4.2 Het verkrijgen van een betrouwbaar beeld van de situatie en de ontwikkeling in de loop van de tijd is van belang, en daarin moet het aandeel van vervoer en bevoorrading worden meegenomen. Uit het communautaire statistische programma 2008-2012 <sup>(3)</sup> blijkt dat de indeling per vervoerswijze, met name wat het wegvervoer betreft, als één van de verbeterpunten voor de EU-statistieken geldt.

### 4.5 Gebruik van de infrastructuur

4.5.1 De kwaliteit van de infrastructuur is van essentieel belang voor de goederenvervoerslogistiek.

4.5.2 De sociaal-economische ontwikkeling van de EU hangt grotendeels af van de graad van mobiliteit van personen en goederen.

4.5.3 De trans-Europese vervoersnetwerken zijn onmisbaar voor de ontwikkeling van de interne vervoersmarkt, maar de uitgangssituatie van deze netwerken is niet in alle lidstaten dezelfde. Bovendien is er niet op alle trans-Europese vervoersnetwerken sprake van congestie. De problematiek is dus verschillend al naar gelang de locatie.

4.5.4 Het Comité kan zich vinden in het concept van modale logistieke vervoersketens, omdat hierdoor bepaalde knelpunten in de doorstroming kunnen worden weggenomen en er zo optimaal gebruik kan worden gemaakt van de infrastructuur voor de verschillende vervoerswijzen, zowel in unimodale als in multimodale vorm.

4.5.5 Het Comité acht het van belang dat er rekening wordt gehouden met de perifere of ultraperifere ligging van bepaalde regio's of landen. Om ook die regio's voldoende vervoersmogelijkheden te kunnen bieden, dienen de termijnen scherper gesteld te worden en moeten er meer begrotingsmiddelen voor de ontwikkeling van de Transeuropese vervoersnetwerken worden vrijgemaakt, waarbij met name gelet moet worden op de doorstroming in de Pyreneeën en de Alpen. Een verbeterde toegang tot deze regio's komt de ontwikkeling van regio's ten goede en dus ook hun concurrentievermogen.

4.5.6 Naast de toename van begrotingsmiddelen dient de EU zich te buigen over een systeem van gemengde financiering voor aanleg en onderhoud van infrastructuur, dat juridische stabiliteit en garanties kan bieden aan verschaffers van privé-kapitaal, op voorwaarde dat de belangen van alle partijen in het tariefbeleid worden meegenomen.

4.5.7 Indien knelpunten ontstaan omdat goede infrastructuur ontbreekt of omdat deze niet optimaal benut kan worden, dan zijn oplossingen nodig.

### 4.6 Prestaties op het gebied van de dienstverlening

#### 4.6.1 Kwaliteitscertificatie

4.6.1.1 De introductie van prestatie-indicatoren voor de goederenvervoerslogistiek om de kwaliteit van de dienstverlening op Europees niveau te beoordelen en te controleren is een goede zaak voor de sector, zolang dit een instrument blijft waarmee bedrijven en afnemers vergelijkingen kunnen maken.

4.6.1.2 Door dergelijke Europese benchmarks op te stellen kan namelijk een zekere uniformiteit bij de beoordeling van de logistieke prestaties worden gewaarborgd.

4.6.1.3 Het Comité hoopt echter dat de invoering van dergelijke nieuwe kwaliteitscertificaten niet tot onnodige kosten en bureaucratie zal leiden.

<sup>(3)</sup> COM (2006) 687 final: Besluit van het Europees Parlement en de Raad met betrekking tot het communautaire statistische programma 2008-2012.

#### 4.6.2 Een netwerk voor goederendiensten per spoor

4.6.2.1 Het Comité is van mening dat een actieplan voor de oprichting van een netwerk voor goederenvervoer per spoor waarbij op bepaalde corridors voorrang wordt gegeven aan het goederenvervoer, op zichzelf niet voldoende garantie biedt om het gebrek aan betrouwbaarheid en efficiency dat wordt veroorzaakt door ontoereikende technische en administratieve interoperabiliteit, te verbeteren.

#### 4.7 Bevordering en vereenvoudiging van multimodale ketens

##### 4.7.1 „Administratieve one-stop shops” en een „Gemeenschappelijke Europese Maritieme ruimte”

4.7.1.1 Het Comité is voorstander van de invoering van administratieve one-stop shops voor logistieke en dan met name multimodale stromen, waar alle douane- (en aanverwante) formaliteiten op gecoördineerde wijze kunnen worden afgehandeld.

##### 4.7.2 Bevordering van multimodaliteit

4.7.2.1 Het Comité staat achter het voornemen van de Commissie om na te gaan hoe de taken van het netwerk van centra voor de bevordering van de korte vaart kunnen worden uitgebreid tot de bevordering van multimodale logistieke oplossingen voor vervoersketens te land.

Brussel, 26 april 2007

#### 4.7.3 Aansprakelijkheid in het multimodale vervoer

4.7.3.1 Los van de vraag welke oplossing kan worden gevonden voor het aansprakelijkheidsprobleem in Europa moedigt het Comité de Commissie aan de toegevoegde waarde van een gestandaardiseerd vervoersdocument voor multimodale vervoersactiviteiten te bestuderen.

#### 4.8 Laadnormen

4.8.1 Het initiatief van de Commissie om gemeenschappelijke Europese normen voor intermodale laadeenheden in het intracommunautaire vervoer voor te stellen (\*) is een mogelijke manier om de huidige problematiek rond gewicht en omvang van laadeenheden te harmoniseren. De kenmerken van de vervoersnetwerken mogen hierbij echter niet uit het oog verloren worden en de veiligheid mag evenmin in het gedrang komen.

### 5. De toekomst

5.1 Het is van groot belang dat de Commissie de voorstellen van de verschillende betrokken vervoerspartners in aanmerking neemt bij het dit jaar op te stellen actieplan voor de goederenlogistiek, alvorens ze overgaat tot eventuele regelgeving op dit terrein.

De voorzitter  
van het Europees Economisch en Sociaal Comité  
Dimitris DIMITRIADIS

---

#### BIJLAGE

#### bij het Advies van het Economisch en Sociaal Comité

De volgende paragraaf is geschrapt naar aanleiding van een door de voltallige vergadering goedgekeurd wijzigingsvoorstel, al was meer dan een kwart van de uitgebrachte stemmen voor het behoud van deze paragraaf.

##### Par. 4.5.8:

Tekst schrappen:

„Het Comité stelt voor dat de Unie de zeggenschap krijgt over tijdelijke vervoersbeperkingen, in plaats van de nationale overheden zoals nu het geval is. Hiertoe dienen communautaire normen te worden uitgewerkt die echter ruimte laten voor het functioneren van een basis-trans-Europees wegnetwerk waarop geen beperkingen van kracht zijn en waarover het vervoer altijd ongehinderd plaats kan vinden.”

Stemuitslag:

Het wijzigingsvoorstel werd met 93 stemmen voor en 49 stemmen tegen, bij 10 onthoudingen, goedgekeurd.

---

(\*) COM(2003) 155 final, zoals gewijzigd bij COM(2004) 361 final.

**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 — Tussentijdse evaluatie van het programma voor de bevordering van de korte vaart [COM(2003) 155 definitief]”**

COM(2006) 380 final

(2007/C 168/14)

De Commissie heeft op 13 juli 2006 overeenkomstig artikel 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over bovengenoemde mededeling.

De gespecialiseerde afdeling Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 22 maart 2007 goedgekeurd. Rapporteur was de heer **Chagas**.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 25 en 26 april 2007 gehouden 435e zitting (vergadering van 25 april 2007) onderstaand advies met 108 stemmen vóór, bij 2 onthoudingen, goedgekeurd.

## 1. Conclusies

1.1 Het Comité heeft al herhaaldelijk zijn steun betuigd aan maatregelen gericht op de ontwikkeling van de korte vaart, die over aanzienlijke mogelijkheden beschikt op het vlak van groei (en werkgelegenheid) en een alternatief biedt voor andere, minder milieuvriendelijke vervoerswijzen. De korte vaart kan immers bijdragen tot een afname van de verkeersopstoppingen, het aantal ongevallen, de geluidshinder en de luchtverontreiniging.

1.2 In zijn advies over het programma van 2003 beklemtoont het Comité de vitale rol van de *focal points*, die nauw moeten samenwerken met de sector en de integratie in een multimodale logistieke bevoorradingsketen moeten bevorderen. Het roept de lidstaten en de sociale partners dan ook op alles op alles te zetten om het netwerk van *focal points* verder uit te breiden.

1.3 De Commissie en de lidstaten moeten zich dringend concreet gaan inzetten voor de ontwikkeling van de verschillende vervoerswijzen. Dit houdt in dat zij niet alleen de ontwikkeling van het gecombineerd vervoer versnellen door de nodige infrastructuurvoorzieningen in het leven te roepen, maar ook moeten streven naar nauwere samenwerking om tot duurzaamheid op economisch én op sociaal en milieugebied te komen, iets waaraan het bedrijfsleven tot nog toe niet de nodige aandacht heeft kunnen (willen?) besteden.

1.4 Het Comité neemt kennis van de vooruitgang die is geboekt bij de uitvoering van het in 2003 goedgekeurde programma voor de bevordering van de korte vaart en dringt erop aan dat ook de resterende acties zo snel mogelijk worden voltooid en dat m.n. alle in kaart gebrachte obstakels worden weggewerkt. Voorts is het zaak de *focal points* verder te ontwikkelen en hun werkingssfeer uit te breiden, zodat zij zich ook kunnen gaan bezighouden met de bevordering van de multimodaliteit van de logistieke ketens in het binnenland.

1.5 De Commissie zou in haar mededeling moeten verwijzen naar de oprichting van een „gemeenschappelijke Europese maritieme ruimte”. Deze stap zou er immers toe kunnen leiden dat

de korte vaart een centrale rol gaat spelen in het intracommunautaire goederenvervoer. Het is niet meer dan logisch dat het verkeer tussen communautaire havens wordt bestempeld als intern, en niet als internationaal. De voordelen daarvan voor de vereenvoudiging van de douaneprocedures behoeven geen toelichting.

## 2. Achtergrond

2.1 In 2003 heeft de Commissie een programma voor de bevordering van de korte vaart goedgekeurd <sup>(1)</sup>, dit in antwoord op een oproep van de Raad van ministers van Vervoer aan de Commissie en de lidstaten om zich toe te leggen op de ontwikkeling van de korte vaart en de daadwerkelijke integratie daarvan in de bestaande multimodale vervoersketens.

2.2 Dit programma bestaat uit veertien acties (vijf van wettelijke, vier van technische en vijf van operationele aard) die telkens vergezeld gaan van concrete maatregelen en een tijdschema voor de tenuitvoerlegging ervan.

2.3 In zijn advies ter zake <sup>(2)</sup> wees het Comité op het belang „van de strikte naleving van de in de Commissiemededeling vastgelegde termijnen”. Immers, „als bepaalde knelpunten niet verdwijnen, kan de korte vaart niet overschakelen op intermodaliteit”.

## 3. De mededeling van de Commissie

3.1 In haar mededeling gaat de Commissie na hoe het staat met de tenuitvoerlegging van de maatregelen van het programma van 2003. Zij bekijkt in hoeverre er vooruitgang is geboekt en doet voorstellen voor toekomstige acties.

### 3.2 Wetgevende acties

— richtlijn betreffende meldingsformaliteiten voor schepen die aankomen in en/of vertrekken uit havens van de lidstaten (IMO-FAL <sup>(3)</sup>); de omzetting van de richtlijn in nationale wetgeving is bijna voltooid;

<sup>(1)</sup> COM(2003) 155 final

<sup>(2)</sup> CESE 1398/2003, rapporteur de heer Chagas (PB C 32 van 5.2.2004).

<sup>(3)</sup> Facilitatieformulieren van de Internationale Maritieme Organisatie.

- het Marco Polo-bijstandsprogramma is voor de helft voltooid (hierin worden de snelwegen op zee aangemerkt als een specifiek nieuw actiepunt, in het kader waarvan de definitie van het concept snelwegen op zee werd afgerond; de eerste snelwegen op zee zullen in 2010 operationeel zijn);
- het voorstel van de Commissie voor een richtlijn inzake intermodale laadeenheden is nog steeds niet goedgekeurd;
- richtlijn 2005/33/EG is gericht op de verbetering van de milieuprestaties, m.n. wat de emissies van  $Bo_x$ ,  $No$  en deeltjes betreft.

### 3.3 Technische acties

- de gids voor douaneregelingen voor de kustvaart is klaar;
- identificatie en opheffing van de (o.m. administratieve) hinderpalen die het succes van de korte vaart in de weg staan: deze actie is voor de helft voltooid;
- het op elkaar afstemmen van nationale aanvragen en het automatiseren van de communautaire douaneprocedures: het nieuwe geautomatiseerde systeem voor douanevervoer (New Computerised Transit System, NCTS) is operationeel sinds midden 2003; de actie is voor de helft voltooid;
- onderzoek en technologische ontwikkeling: het thematisch netwerk voor de korte vaart, REALISE, heeft eind 2005 zijn werkzaamheden afgerond; de actie is voor de helft voltooid.

### 3.4 Operationele acties

- administratieve one-stop shops: de actie is voor meer dan de helft voltooid;
- de contactpunten voor de korte vaart zijn de vertegenwoordigers van de nationale maritieme administraties die overleg plegen met de Commissie: de actie is voor meer dan de helft voltooid;
- de centra voor de bevordering van de korte vaart in Europa bieden neutraal, onpartijdig advies inzake het gebruik van de korte vaart: deze actie is voor meer dan de helft voltooid; de geografische werkingsfeer van de centra wordt verder uitgebreid en er worden inspanningen geleverd om hen ten minste op middellange termijn financiële zekerheid te bieden;
- verbeteren van het imago van de korte vaart (bv. via het *European Shortsea Network*): de acties is voor meer dan de helft voltooid;
- statistische informatie: een eerste instrument om gegevens over verschillende vervoerswijzen coherent met elkaar te kunnen vergelijken wordt reeds getest door Eurostat; de huidige omzettingmatrix moet verder worden verfijnd.

3.5 De Commissie concludeert dat de voorgestelde acties de juiste keuze zijn gebleken, maar meent dat in bepaalde gevallen nieuwe doelstellingen en termijnen moeten worden vastgesteld. In andere gevallen is het nodig de doelstelling duidelijker af te bakenen of uit te breiden. Ten slotte wijst de Commissie erop dat de EU-havens beter moeten worden geïntegreerd in de logistieke keten.

## 4. Algemene opmerkingen

4.1 Het Comité heeft al herhaaldelijk zijn steun betuigd aan maatregelen gericht op de ontwikkeling van de korte vaart, die over aanzienlijke mogelijkheden beschikt op het vlak van groei (en werkgelegenheid) en een alternatief biedt voor andere, minder milieuvriendelijke vervoerswijzen. De korte vaart kan immers bijdragen tot een afname van de verkeersopstoppingen, het aantal ongevallen, de geluidshinder en de luchtverontreiniging.

4.2 De opeenvolgende programma's en maatregelen ter bevordering van de korte vaart hebben vruchten afgeworpen. Zo is de korte vaart sinds 2000 jaarlijks met 3,2 % gegroeid (8,8 % voor containervervoer) en is bovendien afgerekend met een aanzienlijk aantal obstakels dat de ontwikkeling van de korte vaart in de weg stond. Van de 161 aanvankelijk in kaart gebrachte knelpunten blijven er maar 35 over.

4.3 Op 11 december 2006 heeft de Raad zijn conclusies over de mededeling van de Commissie goedgekeurd, alsook een reeks aanbevelingen over het wetgevend kader, versnelde ontwikkeling en meer bevordering van de korte vaart, en de samenwerking tussen de lidstaten en de Commissie. Over het algemeen kan de Raad zich vinden in de in deze tussentijdse evaluatie voorgestelde maatregelen.

4.4 Drie jaar na de goedkeuring ervan stelt de Commissie vast dat het programma „voor meer dan de helft (is) voltooid”. Wel tekent zij daarbij aan dat de korte vaart beter moet worden geïntegreerd „in de logistieke keten”. Daarnaast valt op dat een aanzienlijk gedeelte van de voorgestelde acties in feite al eerder afgerond had moeten zijn. Een voorbeeld is actie nr. 14 inzake statistische informatie, een voorstel dat ook al in een mededeling uit 1992 is terug te vinden. Eurostat test op dit moment een eerste instrument.

4.5 In zijn advies over het programma van 2003 (\*) beklemtoont het Comité de vitale rol van de *focal points*, die nauw moeten samenwerken met de sector en de integratie in de multimodale logistieke bevoorradingsketen moeten bevorderen. Het roept de lidstaten en de sociale partners dan ook op alles op alles te zetten om het netwerk van *focal points* verder uit te breiden.

4.6 Hoewel de Commissie verwijst naar de zogenaamde „multimodale vervoersketen” betwijfelt het Comité of men wel van zo'n keten kan spreken. Het geheel van de verschillende logistieke systemen en intermodale netwerken kan niet worden beschouwd als een multimodale keten als zodanig. Het gebrek aan coördinatie en samenwerking tussen de verschillende vervoerssegmenten is zonder twijfel het grootste struikelblok voor de uitwerking en ontwikkeling van een coherent en duurzaam communautair vervoersbeleid.

(\*) Zie voetnoot nr. 2.

4.7 De Commissie en de lidstaten moeten zich dringend concreet gaan inzetten voor de ontwikkeling van de verschillende vervoerswijzen. Dit houdt in dat zij niet alleen de ontwikkeling van het gecombineerd vervoer versnellen door de nodige infrastructuurvoorzieningen in het leven te roepen, maar ook streven naar nauwere samenwerking om tot duurzaamheid op economisch én op sociaal en milieugebied te komen, iets waaraan het bedrijfsleven tot nog toe niet de nodige aandacht heeft kunnen (willen?) besteden.

## 5. Specifieke opmerkingen

### 5.1 *Wetgevende acties*

5.1.1 Alle in dit verband voorgestelde maatregelen hebben hun beslag gekregen, met uitzondering van het voorstel inzake nieuwe intermodale laadeenheden, dat op tegenkanting van de verschillende betrokken economische exploitanten stuitte. Deze zijn nl. van oordeel dat nieuwe criteria voor de laadeenheden op internationaal, en niet op Europees niveau moeten worden vastgelegd. Ook het Comité heeft al eerder stilgestaan bij een aantal van deze problemen, waarvoor hoe dan ook gepaste oplossingen dienen te worden gevonden. Het debat terzake is door de Commissie onlangs opnieuw geopend. Zij verduidelijkt nu dat de invoering van een nieuw model container niet noodzakelijk betekent dat de bestaande modellen moeten worden aangepast, wat de bezorgdheid van de betrokkenen gedeeltelijk zou kunnen wegnemen.

5.1.2 Het Marco Polo-programma moet centraal blijven staan bij de financiering en uitbreiding van nieuwe of bestaande verbindingen. Het feit dat snelwegen op zee als nieuw specifiek actiepunt worden genoemd is een stap in de goede richting. Wel roept het begrip snelwegen op zee nog vragen op. Het Comité is het ermee eens dat de toepassing ervan niet beperkt mag blijven tot het TEN-V, maar wijst er tevens op dat de nodige transparantie in acht moet worden genomen en dat er geen sprake mag zijn van concurrentievervalsing.

5.1.3 Wat de milieuprestaties aangaat werpen de inspanningen van de sector vruchten af. Dit neemt niet weg dat verdere verbetering nodig is, ongeacht de resultaten bij de andere vervoerswijzen. Het onderzoek naar schonere brandstoffen en motoren dient te worden uitgebreid en gestimuleerd en de communautaire wetgeving moet worden herzien, zodat kan worden ingespeeld op eventuele nieuwe ontwikkelingen.

5.1.4 Het Comité vraagt zich af waarom de Commissie in haar mededeling niet verwijst naar de oprichting van een „gemeenschappelijke Europese maritieme ruimte”, waarvan bv. wel sprake is in het Groenboek voor een maritiem beleid, in de tussentijdse evaluatie van het Witboek van 2001 en in de Mededeling over goederenlogistiek. Deze stap zou er immers toe kunnen leiden dat de korte vaart een centrale rol gaat spelen in het intracommunautaire goederenvervoer. Het is niet meer dan logisch dat het verkeer tussen communautaire havens wordt bestempeld als intern, en niet als internationaal. De voordelen daarvan voor de vereenvoudiging van de douaneprocedures behoeven geen toelichting.

### 5.2 *Technische acties*

5.2.1 Het Comité neemt kennis van de positieve resultaten op dit vlak en spoort de Commissie en de lidstaten aan hun inspanningen verder te zetten. Het wijst m.n. op het belang van de contactgroepen van de verschillende douanekantoren die trachten gezamenlijke oplossingen uit te werken voor de overblijvende knelpunten.

### 5.3 *Operationele acties*

5.3.1 Een van de belangrijkste punten in de conclusies van de Commissie over de tenuitvoerlegging van de maatregelen op dit vlak is de uitbreiding van de werkingssfeer van de centra voor de bevordering van de korte vaart, die zich ook gaan bezighouden met de bevordering van de multimodaliteit van de logistieke ketens in het binnenland. Nauwere samenwerking tussen de verschillende segmenten van de logistieke keten is van fundamenteel belang.

5.3.2 Zo kunnen ook de contactpunten voor de korte vaart ertoe bijdragen dat plaatselijke en/of regionale oplossingen worden gevonden om de korte vaart vlotter te doen functioneren. Zowel de sociale partners als het Forum voor de scheepvaartsector (MIF) dienen nauwer bij een en ander te worden betrokken.

5.3.3 Er dienen betrouwbare, geharmoniseerde en volledige statistische gegevens beschikbaar te zijn. Zoals hierboven opgemerkt is dit punt al door de Commissie aangekaart in een mededeling uit 1992. Het Comité kan geen verklaring vinden voor deze vertraging en verzoekt de Commissie en de lidstaten hieraan meer aandacht te besteden.

Brussel, 25 april 2007

De voorzitter  
van het Europees Economisch en Sociaal Comité  
Dimitris DIMITRIADIS



## Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het veiligheidsbeheer van weginfrastructuur

COM(2006) 569 final — 2006/0182 (COD)

(2007/C 168/15)

De Raad heeft op 10 november 2006 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 71.1c van het EG-Verdrag te raadplegen over bovengenoemd voorstel.

De gespecialiseerde afdeling Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 22 maart 2007 goedgekeurd. Rapporteur was de heer SIMONS.

Het Comité heeft tijdens zijn op 25 en 26 april 2007 gehouden 435e zitting (vergadering van 26 april) het volgende advies uitgebracht, dat met algemene stemmen is goedgekeurd.

### 1. Conclusies

1.1 Het Comité verwelkomt het initiatief van de Commissie om inhoud te geven aan de derde pijler van het verkeersveiligheidsbeleid, namelijk het veiligheidsbeheer van de weginfrastructuur. Naast maatregelen die zich richten op de bestuurder van het voertuig en maatregelen die zich richten op verbeteringen met betrekking tot het voertuig tracht de voorgestelde Richtlijn de veiligheid te integreren in alle fasen van de planning, het ontwerp en de exploitatie van de weginfrastructuur van het TEN-netwerk. Bij het verkeersveiligheidsbeleid zijn alle aspecten even belangrijk.

1.2 Alhoewel het Comité er zich van bewust is dat de impact die maatregelen op het gebied van de weginfrastructuur hebben in het algemeen, daar waar de infrastructuur al goed ontwikkeld is, minder groot zal zijn dan die op het gebied van de bestuurder of op het gebied van het voertuig, is het ervan overtuigd dat ook hier alle middelen moeten worden aangewend om de verkeersveiligheid te verbeteren en het aantal slachtoffers terug te brengen.

1.3 De voorgestelde maatregelen voor de derde pijler van het verkeersveiligheidsbeleid zouden in de ogen van het Comité zich niet dienen te beperken tot het TEN-netwerk, maar uitgebreid moeten worden met alle wegen buiten de stedelijke gebieden in de lidstaten, waarvan vaststaat dat er veel ongelukken gebeuren. Als immers het doel is het zoveel mogelijk terugdringen van het aantal verkeersslachtoffers en er wordt geconstateerd dat er vooral „winst”, in plaats van 600, 1 300 dodelijke slachtoffers minder, valt te behalen op andere infrastructuur dan het TEN-netwerk, zou van de Commissie verwacht mogen worden dat hier veel meer aandacht aan zou worden besteed. In de opvatting van het Comité biedt artikel 71, lid 1 onder c van het EG-Verdrag hier een goede grondslag voor.

1.4 Daarom roept het Comité de lidstaten dan ook op om in te stemmen met de uitbreiding van het toepassingsgebied tot alle wegen buiten de stedelijke gebieden.

1.5 De door de Commissie voorgestelde vorm van de maatregelen is een richtlijn. Het Comité, denkend aan de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen, is van opvatting dat een Richtlijn niet het gewenste effect zal bereiken omdat teveel vrijheid wordt geboden aan de lidstaten, zodat van een uniforme toepassing geen sprake zal zijn. Gezien de doelstelling van de Commissie: het terugdringen van het aantal dodelijke verkeersslachtoffers met de helft in 2010 ten opzichte van het jaar

2000, is het in de ogen van het Comité noodzakelijk dat de Commissie met een dwingend rechtsregel komt dan een Richtlijn, waarvan de bepalingen zowel door alle betrokken overheidspartijen als door private partijen gerespecteerd zullen moeten worden.

1.6 Het gegeven dat bij de in par. 1.3 genoemde grondslag het subsidiariteitsbeginsel moet worden gehanteerd is geen beletsel. Integendeel, de zekerheid van uniforme toepassing, zo hoog nodig in dezen, vereist juist een Europees optreden.

1.7 Het Comité wil nog wijzen op het belang van de analyse van de oorzaken van verkeersongevallen. Juist uit deze analyses kan worden afgeleid in welke mate de dimensionering van de weginfrastructuur de oorzaak is van ongevallen en kunnen op basis van de analyses ook effectieve maatregelen worden genomen.

### 2. Inleiding

2.1 Tot in de jaren '90 van de vorige eeuw werden verkeersongevallen beschouwd als een maatschappelijk verschijnsel dat inherent was aan de mobiliteit van ons economisch en sociaal leven.

2.2 Ook de rol van de Europese Gemeenschap was beperkt. Zij kon bij gebrek aan duidelijke bevoegdheden slechts weinig doen. Wat er gedaan kon worden was het aannemen van richtlijnen, vooral op het gebied van technische normen om de veiligheidsvoorzieningen van auto's te verbeteren (verplicht gebruik van veiligheidsgordels, snelheidsbegrenzers voor vrachtwagens etc.).

2.3 Maar sinds het begin van de 21e eeuw is er sprake van een wending in het denken op dit gebied. Uit onderzoek is gebleken dat verkeersveiligheid een van de grootste punten van zorg is van de Europese burgers. Met name moet hierbij gedacht worden aan het vervoer over de weg, de vervoersmodaliteit die de meeste mensenlevens kost.

2.4 In het jaar 2000 kwamen in de Europese Unie, toentertijd bestaande uit 15 lidstaten, meer dan 40 000 mensen om het leven bij verkeersongevallen en vielen er meer dan 1,7 miljoen gewonden. De direct meetbare kosten van verkeersongelukken bedragen 45 miljard EUR, terwijl de indirecte kosten, inclusief fysieke en psychische schade bij slachtoffers en familie, jaarlijks 160 miljard EUR bedragen.

2.5 Ook de Europese Gemeenschap is sinds het Verdrag van Maastricht juridisch beter toegerust om maatregelen te treffen op het gebied van de verkeersveiligheid, al wordt een werkelijk gemeenschappelijk beleid op dit terrein nog altijd belemmerd door het subsidiariteitsbeginsel.

2.6 Het Witboek van 2001 over het Europees vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen en de Mededeling van juni 2003 over het Europees actieprogramma voor verkeersveiligheid besteden ruim aandacht aan maatregelen die de verkeersveiligheid verbeteren. Naast maatregelen t.a.v. de bestuurder en maatregelen m.b.t. het voertuig vormen maatregelen in relatie tot de fysieke infrastructuur de derde belangrijke component.

2.7 Op het gebied van de verkeersveiligheidsinfrastructuur zijn op Europees niveau nog geen initiatieven ontplooid. Wel zijn wegen die zijn uitgerust met op informatie- en communicatietechnologie gebaseerde systemen voor verkeersafwikkeling en -controle veiliger geworden, maar lang niet alle wegen zijn met ICT-systemen uitgerust.

2.8 Er moet dus nog veel gedaan worden op het gebied van een betere beveiliging van de fysieke infrastructuur. Nationale overheden neigen er echter naar minder financiële middelen ter beschikking te stellen voor weginfrastructuur, terwijl de weggebruikers juist in toenemende mate belang hechten aan de kwaliteit en veiligheid van wegen.

2.9 Om deze reden tracht de Commissie met de voorgestelde Richtlijn de veiligheid te integreren in alle fasen van het proces van de infrastructuur van het Trans-Europese netwerk (TEN-V). Zij beoogt, naast een beoordeling van economische en milieueffecten, een verkeersveiligheidsbeoordeling in te voeren.

### 3. Algemene opmerkingen

3.1 Het Comité acht de doelstelling van de Commissie, het terugdringen in het jaar 2010 van het aantal dodelijke verkeersslachtoffers in het wegverkeer met de helft ten opzichte van 2000 nogal ambitieus. Het heeft dit ook aangegeven in haar advies over de „Mededeling van de Commissie Europees actieprogramma voor verkeersveiligheid: terugdringing van het aantal verkeersslachtoffers in de Europese Unie met de helft (van 40 000 in het jaar 2000 naar 25 000 in 2010) in de periode tot 2010: een gedeelde verantwoordelijkheid van 10 december 2003”.

3.2 Dit is ook wel gebleken nu is gebleken dat in het jaar 2005 op de EU-wegen nog altijd 41 500 slachtoffers te betreuren waren. Dit ondanks het feit dat er inmiddels talrijke maatregelen op EU-niveau zijn genomen, zowel t.a.v. de bestuurder als van het voertuig op het gebied van verbetering van de verkeersveiligheid. Omdat het Comité van opvatting is dat elk verkeersslachtoffer er één teveel is, verwacht het van de Commissie een veel krachtadiger optreden om de beoogde doelstelling te halen. Bijvoorbeeld de lancering door de Commissie van een grote Europese campagne om de verkeersveiligheid te stimuleren en aanbevelingen aan lidstaten voor het hanteren van hardere instrumenten om het aantal verkeersslachtoffers omlaag te brengen.

3.3 Het Comité is van mening dat juist communautaire maatregelen ter verbetering van de verkeersveiligheid die gericht zijn op de bestuurder en het voertuig het meest effectief zijn. De in zijn ogen minder effectieve maatregelen op het gebied van verbetering van de weginfrastructuur, de derde pijler van het

verkeersveiligheidsbeleid, zullen, afhankelijk van de situatie in de betreffende lidstaat, minder impact hebben op de daling van het aantal verkeersslachtoffers. Toch is het Comité van opvatting dat alle middelen moeten worden aangewend om het aantal slachtoffers terug te brengen, bijvoorbeeld door standaarden voor de dimensionering van weginfrastructuur en bewegwijzering in de EU-lidstaten te introduceren.

3.4 Het beeld dat het Comité heeft van de gevolgen van de voorgestelde richtlijn wordt bevestigd door de effectbeoordeling van de voorgestelde richtlijn die in 2003 door het thematische netwerk ROSEBUD is uitgevoerd. De conclusie was, dat het realistisch is te veronderstellen dat de toepassing van de richtlijn op de TEN-wegen zou leiden tot een jaarlijkse daling met meer dan 600 doden en meer dan 7 000 gewonden ten gevolge van ongevallen. Als de Richtlijn echter ook van toepassing zou worden verklaard op alle wegen buiten de stedelijke gebieden zou het aantal slachtoffers met ongeveer 1 300 per jaar afnemen, hetgeen omgerekend een besparing inhoudt van 5 miljard EUR per jaar.

3.5 In de opvatting van het Comité biedt artikel 71, lid 1, onder c, van het EG-Verdrag hier een goede grondslag voor. Daarom roept het Comité de lidstaten dan ook op om in te stemmen met de uitbreiding van het toepassingsgebied tot alle wegen buiten de stedelijke gebieden.

3.6 De ontwerprichtlijn bevat een minimale reeks elementen die volgens de Commissie nodig zijn om een veiligheidseffect te bereiken en procedures die hun effectiviteit hebben bewezen te verspreiden. In dit verband noemt de Commissie de volgende vier procedures die centraal staan in een systeem van veiligheidsbeheer van de weginfrastructuur: veiligheidseffectbeoordelingen, veiligheidsaudits, in kaart brengen van zogenaamde black spots en veiligheidsinspecties als onderdeel van wegenonderhoud. Het Comité heeft sterke twijfels over de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen in de vorm van een richtlijn omdat van uniforme toepassing van bovengenoemde vier procedures in alle landen van de Europese Unie geen sprake zal zijn.

3.7 De Commissie is van opvatting dat juist met het gebruik van een richtlijn de juiste vorm is bereikt tussen verbetering van de veiligheid, beperking van de administratieve lasten en respect voor de verschillende tradities, waarden en normen in de afzonderlijke lidstaten. Het Comité bestrijdt dit om redenen zoals onder 3.4 en 3.5 zijn aangegeven.

3.8 Een richtlijn zal niet het gewenste effect bereiken omdat teveel vrijheid wordt geboden aan de lidstaten, zodat van een uniforme toepassing geen sprake zal zijn. Gezien de doelstelling van de Commissie: het terugdringen van het aantal dodelijke verkeersslachtoffers met de helft in 2010 ten opzichte van het jaar 2000, is het in de ogen van het Comité noodzakelijk dat de Commissie met een dwingendere rechtsregel komt dan een richtlijn, waarvan de bepalingen zowel door alle betrokken overheidspartijen als door private partijen gerespecteerd zullen moeten worden.

3.9 Volgens de Commissie zullen de voorstellen zoals vervat in de ontwerprichtlijn slechts een marginale kostenstijging met zich meebrengen die al op korte termijn zal worden gecompenseerd door een kostenbesparing vanwege de afname van het aantal ongevallen. Het Comité vraagt zich af waarop deze stellingname van de Commissie is gebaseerd.

#### 4. Specifieke opmerkingen

4.1 Het Comité is van opvatting dat voorgestelde maatregelen voor de derde pijler van het verkeersveiligheidsbeleid, de wegeninfrastructuur, net zoals de eerste twee pijlers, het voertuig en de bestuurder, niet alleen betrekking zouden moeten hebben op de TEN-wegen, maar uitgebreid zouden moeten worden met alle wegen buiten de stedelijke gebieden waarvan is vastgesteld dat er veel ongelukken gebeuren.

4.2 Dit is ook één van de uitkomsten van de openbare inter-netraadpleging die van 12 april 2006 tot 19 mei 2006 is gehouden. Een aanzienlijk deel van de respondenten stelde voor de bepalingen van de richtlijn uit te breiden tot wegen die geen deel uitmaken van het trans-europese wegennet. Juist om reden van het feit dat de besparing in mensenlevens op deze wegen juist het grootst is.

4.3 In de voorgestelde richtlijn worden procedures vastgesteld met betrekking tot veiligheidseffectbeoordelingen, veiligheidsaudits en veiligheidsinspecties van wegen. Elke lidstaat wordt met behulp van de in de bijlagen opgenomen verbijzondering van genoemde onderdelen geacht op een soortgelijke manier invulling te geven aan gevraagde informatie. In de visie van het Comité is de speelruimte die de lidstaten wordt geboden via het instrument van een richtlijn te groot om een goede vergelijking van de effecten van de richtlijn te krijgen.

4.4 Bij de veiligheidseffectbeoordeling van wegen bijvoorbeeld worden in Bijlage 1 bij de richtlijn een aantal onderdelen en elementen genoemd die lidstaten zouden moeten gebruiken bij de beoordeling. Deze opsomming laat de lidstaten dermate veel vrijheid bij de beoordeling dat het zeer twijfelachtig is of hier vergelijkbare gegevens uitkomen.

4.5 Hetzelfde kan gesteld worden van de in Bijlage 2 bij de richtlijn opgenomen elementen die betrekking hebben op veiligheidsaudits van wegen. Ook hier veel mogelijkheden voor lidstaten tot eigen interpretatie.

4.6 Met betrekking tot het element van veiligheidsinspecties geldt naast hierboven genoemd bezwaar nog het element dat in Bijlage 3 van de richtlijn staat vermeld, namelijk dat een van de

elementen van rapportering door de inspectieteams is „de analyse van ongevalsverslagen”. Het Comité is van opvatting dat niet zozeer de ongevalsverslagen zouden moeten worden onderzocht, maar dat met name de oorzaak van ongevallen relevant is. Dit element is ook helaas niet terug te vinden in artikel 7 van de ontwerp-richtlijn en in Bijlage 4, waarin de ongevalsgegevens in ongevalsverslagen nader worden gezien.

4.7 Zoals het Comité in haar advies van 10 december 2003 over de Mededeling van de Commissie „Europees actieprogramma voor verkeersveiligheid. Terugdringing van het aantal verkeersslachtoffers in de Europese Unie met de helft in de periode tot 2010: een gedeelde verantwoordelijkheid” reeds heeft opgemerkt zou nadere analyse van zogenaamde „black spots” gekoppeld aan een analyse van de oorzaken van ongevallen per „black spot” veel informatie opleveren. Voorts heeft het Comité in hetzelfde advies ook gewezen op het werk van de organisatie „Euro-Rap”, die een wegenkaart uitgeeft van verschillende Europese landen met daarop aangegeven een indicatie van de mate van gevaar dat op de verschillende wegen dreigt. Basis van de kaart zijn het aantal ongevallen dat hebben plaatsgevonden.

4.8 Het Comité adviseert de Commissie in haar voorstel op te nemen dat de lidstaten het aantal parkeerplaatsen voor alle gebruikers, inclusief minder valide, langs de hoofdinfrastructuur moet uitbreiden. Beveiliging van parkeerplaatsen is daarbij gewenst, want als dit niet het geval is, leidt het ertoe dat chauffeurs doorrijden met bijvoorbeeld tot gevolg dat de rij- en rusttijdenregeling wordt overtreden, waardoor de verkeersveiligheid in het gedrang komt.

4.9 Het Comité wil erop wijzen dat de verlichting van wegen een onderbelicht aspect is. Uit het oogpunt van verbetering van verkeersveiligheid is het aan te bevelen dat de lidstaten hun beleid op dit punt op elkaar afstemmen.

4.10 Tot slot wil het Comité de Commissie meegeven dat een visuele presentatie door lidstaten van zogenaamde „black spots”, infrastructuur waar zich veelvuldig ongevalsituaties voordoen, van belang is in verband met de bewustwording van de weggebruiker.

Brussel, 26 april 2007

De voorzitter  
van het Europees Economisch en Sociaal Comité  
Dimitris DIMITRIADIS

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 97/67/EG met betrekking tot de volledige voltooiing van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap”**

COM(2006) 594 final — 2006/0196 (COD)

(2007/C 168/16)

De Raad besloot op 1 december 2006, overeenkomstig de artikelen 47.2, 55 en 95 van het EG-Verdrag, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over bovengenoemd voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 22 maart 2007 goedgekeurd. Rapporteur was de heer HENCKS.

Het Comité heeft tijdens zijn op 25 en 26 april 2007 gehouden 435e zitting (vergadering van 26 april) het volgende advies uitgebracht, dat met 131 stemmen vóór en 26 stemmen tegen, bij 8 onthoudingen, is goedgekeurd.

## 1. Aanbevelingen

1.1 Met onderhavig voorstel voor een richtlijn wil de Commissie per 1 januari 2009 overgaan tot de laatste fase van de liberalisering van de markt voor postdiensten. Daarbij wil zij de huidige universele dienst in alle lidstaten op het huidige niveau handhaven, maar wil zij wel de exclusieve rechten (voorbehouden diensten) voor de financiering van deze dienst afschaffen.

1.2 Het grootste probleem in deze laatste fase is vast te stellen welke aanpak moet worden gekozen om een goed presterende en concurrentiekrachtige postdienst te handhaven, die de Europese burgers en bedrijven een kwalitatief hoogwaardige en betaalbare universele dienst blijft bieden. Een en ander ten behoeve van het concurrentievermogen van de economie, de behoeften van de burgers, ongeacht hun situatie in geografische, financiële of andere zin, de werkgelegenheid en duurzame ontwikkeling.

1.3 De elementen die de Commissie aandraagt om haar voorstel te ondersteunen zijn, volgens het EESC, ontoereikend om duurzame financiering van de universele dienst in alle lidstaten te garanderen. Dit geldt met name voor de landen die met moeilijke fysisch- en sociaal-geografische randvoorwaarden te maken hebben, en daarom momenteel niet de exclusieve rechten als financieringsbron kunnen afschaffen. Dit financieringssysteem is in een groot aantal lidstaten overigens efficiënt en billijk gebleken.

1.4 Het kan niet goedkeuren dat de overblijvende kosten van de universele dienst gecompenseerd zullen worden door invoering van een heffing of verhoging van de tarieven, dan wel middels overheids subsidies, terwijl de huidige dienstverlening geen specifieke kosten voor de gebruikers/belastingplichtigen met zich meebrengt.

1.5 Het Comité is evenmin overtuigd van een „play or pay”-systeem, waarin op iedere exploitant een verplichting tot universele dienstverlening rust, waaraan deze zich kan onttrekken door mee te betalen aan de financiering van die dienst. Ook staat het Comité terughoudend ten aanzien van een compensatiefonds.

1.6 Voorts moet de Commissie het liberaliseringskader duidelijk aangeven. Dat is een *conditio sine qua non* voor de afschaffing van de voorbehouden rechten die voor de financiering van de universele dienst nodig zijn.

1.7 Gegeven alle onzekerheden en risico's die aan een totale openstelling van de postmarkt kleven, lijkt de tijdslimiet van 1 januari 2009 irreal. Zulks temeer omdat de postdiensten van de lidstaten die pas in 2004 tot de Unie zijn toegetreden waarschijnlijk onvoldoende tijd hebben om zich aan de nieuwe situatie aan te passen.

1.8 Het Comité zou dan ook graag zien dat

— de looptijd van de huidige richtlijn wordt verlengd,

— er een complete liberalisering van de postsector wordt voorzien per 1 januari 2012. Een en ander onder voorbehoud dat er in nauw overleg met alle betrokkenen geloofwaardige financieringsoplossingen worden gevonden die meerwaarde hebben ten opzichte van de voorbehouden diensten, en

— specifieke postzendingen die worden verstuurd naar of geadresseerd zijn aan blinde of slechtziende personen en hun organisaties in de universele dienst worden opgenomen.

## 2. Inleiding

2.1 Postdiensten zijn van groot sociaal-economisch belang voor de economische, sociale en territoriale samenhang en de tenuitvoerlegging van de Lissabonstrategie. Zij dragen direct bij tot sociale banden en de grondrechten van een ieder, alsook tot netwerken en solidariteit tussen bevolkingsgroepen en gebieden, het concurrentievermogen van de Europese economie en, ten slotte tot duurzame ontwikkeling.

2.2 De Commissie schat dat de postdiensten in de EU jaarlijks 135 miljard zendingen behandelen, hetgeen neerkomt op een omzet van ongeveer 88 miljard euro (ongeveer 1 % van het bruto binnenlands product (BBP) van de Gemeenschap). Tweederde van die omzet wordt gegenereerd door briefpost en de rest komt van diensten in verband met pakketpost, expreszendingen en bijbehorende diensten.

2.3 Een universele postdienst, die alle burgers, ongeacht hun geografische, financiële of andere situatie, toegang garandeert tot kwalitatief hoogwaardige, betrouwbare en betaalbare postdiensten vormt een wezenlijk element van het Europees sociaal model en de strategie van Lissabon. Een kwalitatief hoogwaardige dienstverlening is niet alleen een noodzaak voor de burgers maar ook voor de economische actoren, die de belangrijkste klanten van de post zijn en er behoefte aan hebben dat iedere brief en ieder pakje bij de geadresseerde aankomt, wie dat dan ook is en waar hij of zij dan ook gevestigd is.

2.4 Hervormingen, technologische ontwikkelingen en opgevoerde automatisering van de postsector hebben geresulteerd in substantiële kwaliteitsverbeteringen, meer efficiëntie en meer oog voor de behoeften van de klanten.

2.5 In tegenstelling tot pessimistische vooruitzichten als zou de post een permanent krimpende markt zijn, geven deze ontwikkelingen blijk van het groeipotentieel dat de exploitanten zien in de ontwikkeling van nieuwe diensten als koop aan huis, elektronische handel en digitale post.

2.6 In tegenstelling tot andere netwerksectoren wordt de post, en dan vooral de bestelling, nog altijd gekenmerkt door veel handarbeid en persoonlijke dienstverlening. De postsector is belangrijk voor de werkgelegenheid: geraamd wordt dat meer dan 5 miljoen banen in de Unie direct van de post afhankelijk zijn of er nauw mee verbonden zijn. De werknemers, die meestal vaste kosten vormen en het grootste deel ( $\pm 80\%$ ) van de totale kosten uitmaken, zijn in hoge mate blootgesteld aan de gevolgen van eventuele rationaliseringsmaatregelen ten behoeve van liberalisering en concurrentievermogen.

2.7 Ten slotte wil het Comité erop wijzen dat uit de periodieke onderzoeken van Eurobarometer blijkt dat de grote meerderheid van de gebruikers over het algemeen tevreden is over de kwaliteit van de verrichte postdiensten.

### 3. Historisch overzicht

3.1 In het verlengde van het Groenboek van 11 juni 1992 over de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten en de mededeling van 2 juni 1993 betreffende richtsnoeren voor de ontwikkeling van de postdiensten in de Gemeenschap, werd ongeveer 10 jaar geleden middels Richtlijn 97/67/EG, gewoonlijk aangeduid als de Postrichtlijn, overgegaan tot geleidelijke en beheerste liberalisering van de postsector.

3.2 Bij de Postrichtlijn, waarvan de looptijd op 31 december 2008 verstrijkt, werden gemeenschappelijke regels vastgesteld voor de ontwikkeling van de interne postmarkt op het gebied van:

- de universele dienst;
- de voorbehouden sector (monopolies);
- beginselen, met betrekking tot tarieven en transparante rekeningen, voor de universele dienstverleners;
- kwaliteitsnormen;

- harmonisatie van technische normen;
- oprichting van onafhankelijke nationale regelgevers.

#### 3.3 De universele dienst

3.3.1 Ingevolge de Postrichtlijn moeten de lidstaten alle gebruikers gedurende alle werkdagen (minstens 5 dagen per week) en overall op hun grondgebied een betaalbare universele dienstverlening bieden met betrekking tot minstens:

- buslichting, sortering, vervoer en bestelling van postzendingen tot 2 kg en postpakketten tot 10 kg;
- aangetekende zendingen en zendingen met aangifte van waarde;
- adequate toegang tot het postnetwerk op het gehele grondgebied.

3.3.2 Op die manier garandeert de EG-regelgeving iedere inwoner van de Unie een echte communicatiedienst. Daarbij doet het er niet toe in welke fysisch- en sociaal-geografische omstandigheden hij of zij leeft.

3.3.3 De hierboven gedefinieerde universele dienst, die zich zowel tot nationale als tot grensoverschrijdende dienstverlening uitstrekt, dient te voldoen aan bepaalde kwaliteitsnormen, die met name betrekking hebben op verzendingstermijnen en de regelmatigheid en betrouwbaarheid van de door de lidstaten gedefinieerde nationale diensten en de door het Europees Parlement en de Raad gedefinieerde grensoverschrijdende diensten in de Gemeenschap.

#### 3.4 Voorbehouden diensten

3.4.1 Is een lidstaat van mening dat de universele dienstverleningsverplichtingen een dienstverlener financieel onredelijk belasten, dan kan die lidstaat die dienstverlener een monopolie geven op buslichting, sorteren, vervoer en bestelling van zendingen op zijn grondgebied en, voor zover dat nodig is voor het behoud van de universele dienst, voor grensoverschrijdende zendingen en mailings;

- met een gewicht van maximaal 50 gram (of waarvan de frankeerkosten niet hoger zijn dan 2,5 maal het openbare tarief van brievenpost van de laagste gewichtsklasse van de snelste standaardcategorie).

### 4. De ontwerprichtlijn van de Commissie

4.1 In de verkennende studie die de Commissie heeft laten opstellen door een internationale consultant<sup>(1)</sup> wordt geconcludeerd dat de voltooiing van de interne postmarkt per 2009 in alle lidstaten niet in de weg staat aan het behoud van een kwalitatief hoogwaardige universele dienst. In deze studie wordt echter wel opgemerkt dat de risico's die uit die voltooiing voor het behoud van de universele dienst voortvloeien, meebrengen dat er in de meeste lidstaten flankerende maatregelen moeten worden genomen.

<sup>(1)</sup> The Impact on Universal Service of the Full Market Accomplishment of the Postal Internal Market in 2009 / PriceWaterhouse & Coopers.

4.2 De ontwerprichtlijn voorziet in volledige openstelling van de postmarkt per 1 januari 2009 waarbij het gemeenschappelijk niveau van de universele dienstverlening in alle lidstaten en voor alle gebruikers, goeddeels ongewijzigd, wordt gehandhaafd.

4.3 Vanaf 1 januari 2009 is het de lidstaten niet meer toegestaan om exclusieve of bijzondere rechten (de voorbehouden diensten) toe te kennen voor de vestiging en levering van postdiensten.

4.4 De lidstaten zullen niet meer hoeven over te gaan tot bindende aanwijzing van de universele dienstverlener(s), maar zij kunnen de dienstverlening, met een tijdslimiet, aan de marktkrachten toevertrouwen. Daarbij kunnen zij zelf uitmaken welke specifieke diensten of in welke specifieke regio's de universele dienst niet door de marktkrachten kan worden verzorgd en vervolgens kunnen zij de dienst op kosteneffectieve wijze door het plaatsen van overheidsopdrachten aanbesteden.

4.5 Indien de universele dienstverlening externe financiering vergt, kunnen de lidstaten uit de volgende mogelijkheden kiezen:

- openbare aanbestedingen;
- compensatie via directe staatsubsidies;
- een compensatiefonds dat wordt gevoed door een heffing die de dienstverleners en/of gebruikers wordt opgelegd;
- een „play or pay”-mechanisme waarbij vergunningen hetzij aan universele dienstverleningsverplichtingen, hetzij aan een bijdrage aan het compensatiefonds worden gekoppeld.

4.6 De richtlijn bevat tevens een nieuwe bepaling op grond waarvan de lidstaten moeten bezien of het noodzakelijk is te zorgen voor transparante en niet-discriminerende voorwaarden voor de toegang van alle exploitanten tot de volgende onderdelen van de postinfrastructuur en postdiensten: het postcode-systeem, de adresdatabank, de postbussen, de bussen voor de ophaling en bestelling van zendingen, informatie over adreswijzigingen, de doorzenddienst en de dienst terugzending naar de afzender. De toegang „downstream” tot de onderdelen „sorteren” en „distributie” valt buiten deze bepaling.

## 5. Algemene opmerkingen

5.1 Het Comité heeft het altijd weten te waarderen dat de postdiensten, in tegenstelling tot andere sectoren, tot op heden niet plotsklaps maar geleidelijk en beheerst werden geliberaliseerd. Verder is het ermee ingenomen dat de grondtrekken van de aan iedere gebruiker gegarandeerde universele dienst in de ontwerprichtlijn worden bevestigd. Wel zou het graag zien dat specifieke postzendingen die worden verstuurd naar of geadresseerd zijn aan blinde of slechthorende personen als gratis onderdeel in de universele dienst worden opgenomen.

5.2 Het grootste probleem waarmee de Commissie bij de organisatie van de laatste fase van de volledige openstelling van de postmarkt in de Unie te kampen heeft, betreft de vaststelling van de te nemen maatregelen om te zorgen voor een goed presterende en concurrentiekrachtige postsector die de Europese burgers en bedrijven kwalitatief hoogwaardige en betaalbare diensten blijft bieden.

5.3 In dit verband vindt het Comité dat de door de Commissie ter ondersteuning van haar voorstel aangevoerde elementen geen afdoende garantie bieden voor duurzame financiering van de universele dienst in alle lidstaten. Dit geldt met name voor de lidstaten die worden geconfronteerd met in fysisch- en sociaal-geografisch opzicht moeilijke omstandigheden. Daarom moet er in die landen momenteel niet worden getornd aan de financieringsmethode waarbij bepaalde postdiensten voorbehouden worden. Deze methode is in een groot aantal lidstaten efficiënt en billijk gebleven.

5.4 Het Comité kan het niet toejuichen dat de resterende netto kosten van de universele dienst gecompenseerd zullen worden door invoering van een heffing of verhoging van de tarieven voor de gebruikers, dan wel middels overheidssubsidies, terwijl de huidige universele dienstverlening geen specifieke kosten voor de gebruikers/belastingplichtigen, met zich meebrengt.

5.5 Verder is het Comité momenteel evenmin overtuigd van het „play or pay”-systeem, waarin op iedere exploitant een universele dienstverleningsplicht rust en waarvan deze zich kan ontdoen door bij te dragen tot de financiering van de universele dienst. Tot op heden is dit systeem uitsluitend en zonder veel resultaat in Finland uitgetoetst. Ook het voorgestelde compensatiefonds lijkt ontoereikend. Geconstateerd moet worden dat uitsluitend in Italië met een dergelijk systeem is geëxperimenteerd en dat is op een mislukking uitgelopen.

5.6 Ook kan ten aanzien van financiering van de universele dienst middels overheidssubsidies worden opgemerkt dat zulks neerkomt op een extra last voor de reeds onder druk staande overheidsfinanciën, hetgeen ook weer voor rekening van de gebruikers/belastingplichtigen zal komen.

5.7 Ten slotte vestigt het Comité er de aandacht op dat de voorstellen voor alternatieve financiering niet op uitvoerbaarheid en efficiëntie zijn getoetst. Invoering ervan zou dus wel eens kunnen betekenen dat de lidstaten te maken krijgen met een onomkeerbare situatie waarin de markt volledig is geliberaliseerd en de universele dienst niet meer is gegarandeerd.

5.8 Dus moeten er voorafgaand aan een nieuwe liberaliseringsfase regels en een duidelijk en stabiel kader worden gecreëerd. Eerder kunnen de nu voorbehouden diensten niet worden opengesteld, en daarbij dienen met name maatregelen te worden genomen ten behoeve van een echt efficiënte en duurzame financiering van de universele dienst. Ook moeten die maatregelen na voorafgaand onderzoek op iedere individuele lidstaat worden toegesneden. Dit vormt een *conditio sine qua non* voor de afschaffing van de enige financieringsmethode die tot op heden efficiënt is gebleken, te weten een op adequate wijze voorbehouden sector.

5.9 Sinds een tiental jaren is de werkgelegenheid in de postsector met tienduizenden banen teruggelopen (0,7 % volgens de Commissie), terwijl er ook nog eens een groot aantal banen zijn omgevormd tot werk met onzekere of slechte arbeidsvoorwaarden, in sorteercentra, bij de bezorging en op postkantoren.

5.10 Los van verscheidene factoren als nieuwe technologie, concurrentie van andere communicatiemiddelen als e-mail, blijft de marktopenstelling een van de belangrijkste oorzaken van bovengenoemd werkgelegenheidsprobleem.

5.11 Daarom is het nog maar de vraag in hoeverre het standpunt van de Commissie dat de voltooiing van de interne postmarkt dankzij meer mededinging tot meer banen zal leiden, waarmee het werkgelegenheidsverlies bij de traditionele exploitanten zou worden gecompenseerd, houdbaar is.

5.12 Ten aanzien van het groeipotentieel van de sector wordt in het voorstel slechts opgemerkt dat de kennelijk onontkoombare achteruitgang van de traditionele postdiensten in goede banen moet worden geleid. Er wordt geen gewag gemaakt van opvulling in het licht van de communicatiebehoeften zoals die bestaan in het kader van de strategie van Lissabon en de kennismaatschappij. Verder wordt evenmin aandacht besteed aan de gevolgen op het gebied van energie-efficiëntie.

5.13 In het voorstel behouden de lidstaten het leeuwendeel van de reguleringvrijheid. Per saldo komt dit erop neer dat de „interne postmarkt” beperkt zal blijven tot het naast elkaar bestaan van 27 nationale organisaties en markten, en dat zonder

enige intracommunautaire samenhang. Het Comité herhaalt andermaal zijn roep om verwezenlijking van een gecommunautariseerde postsector met een binnen de gehele Unie geldende regelgeving inzake mededinging en universele dienstverlening.

5.14 Gegeven alle onzekerheden en risico's waarmee een volledige openstelling van de postmarkt omgeven is, kan het Comité er niet mee instemmen dat de ingangsdatum 1 januari 2009 moet zijn. Zulks temeer daar de postdiensten van de in 2004 toegetreden lidstaten onvoldoende tijd hebben gehad om zich aan de nieuwe situatie aan te passen.

5.15 Bijgevolg vraagt het Comité om de looptijd van de huidige richtlijn te verlengen en een eventuele volledige liberalisering van de postsector uit te stellen tot 1 januari 2012. Een en ander onder voorbehoud dat er eerst in nauwe samenwerking met alle betrokkenen geloofwaardige voorstellen worden geformuleerd die een meerwaarde hebben ten opzichte van de voorbehouden diensten.

Brussel, 26 april 2007

De voorzitter  
van het Europees Economisch en Sociaal Comité  
Dimitris DIMITRIADIS

### **Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het thema Verkeer in stedelijke en grootstedelijke gebieden**

(2007/C 168/17)

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 19 januari 2006 besloten, overeenkomstig art. 29.2 van zijn reglement van orde, een advies op te stellen over bovengenoemd thema.

Net voordat de voorbereiding van dit initiatiefadvies werd afgerond, op 7 november 2006, wendde het Duitse voorzitterschap zich tot het Comité met het verzoek een verkennend advies op te stellen over het thema: „Verkeer in stedelijke en grootstedelijke gebieden”.

Het bureau van het EESC besloot de afdeling TEN zich over 5 van de in totaal 12 vragen van het voorzitterschap te laten buigen. De afdeling TEN besloot dit te doen in het kader van de lopende werkzaamheden over het thema „De situatie omtrent het openbaar vervoer en het regionale personenvervoer per spoor in Europa, met name in de nieuwe lidstaten”, dat daardoor dus werd uitgebreid.

De gespecialiseerde afdeling Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 22 maart 2007 goedgekeurd. Rapporteur was de heer RIBBE.

Tijdens zijn 435e zitting op 25 en 26 april 2007 (vergadering van 25 april 2007) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 106 stemmen voor en 2 stemmen tegen, bij 30 onthoudingen, is goedgekeurd.

#### **1. Conclusies en aanbevelingen**

1.1 Het EESC maakt zich grote zorgen over het feit dat het openbaar vervoer in de steden in hoog tempo terrein moet prijsgeven terwijl de totale verkeersdruk er sterk toeneemt, niet alleen in de oude maar zeker ook in de nieuwe lidstaten.

1.2 De druk van het verkeer, met name auto's, op steden wordt steeds groter en dit leidt tot allerlei problemen, die in de

meeste gevallen niet worden opgelost. Om deze tendens te keren moeten Commissie, lidstaten en gemeenten dan ook samen in actie komen.

1.3 Veertig procent van alle door het verkeer uitgestoten broeikasgassen heeft zijn oorsprong in Europa. Het stedelijke vervoersbeleid heeft dus gevolgen die veel verder reiken dan de stadsgrenzen zelf.

1.4 Om de kwaliteit van leven en de bescherming van het milieu in de steden te verbeteren en de doelstellingen inzake klimaatbescherming en energieefficiëntie te verwezenlijken moet aan twee voorwaarden worden voldaan. In de eerste plaats zou planologisch en vervoersbeleid er altijd op gericht moeten zijn geen of zo min mogelijk verkeer te genereren. Tweede prioriteit is dat verplaatsingen zo veel mogelijk op milieuvriendelijke wijze, dus met het openbaar vervoer, met de fiets of te voet, plaatsvinden c.q. kunnen plaatsvinden.

1.5 Steden moeten leefbaar blijven; het kan niet zo zijn dat steden vooral op het autoverkeer worden afgestemd. Het moet afgelopen zijn met het beleid dat alle vervoerswijzen gelijktijdig ondersteund worden, omdat daartoe zowel het nodige geld als de nodige ruimte ontbreekt. Het EESC roept gemeenten, nationale regeringen en Commissie dan ook op dit principe bij alle regelingen en steunprogramma's toe te passen.

1.6 Het planologische en het bouwbeleid van de territoriale overheden dient voortaan verdere wanordelijke uitbreiding en functionele scheiding van stedelijke gebieden tegen te gaan, om zoveel mogelijk te voorkomen dat er verkeer wordt gegenereerd. Daarbij moet ook gebruik worden gemaakt van overkoepelende nationale en regionale planologische instrumenten; door het bouwbeleid in steden en in omliggende gebieden op elkaar af te stemmen kan van meet af aan worden tegengegaan dat extra verkeer wordt gegenereerd.

1.7 Het EESC dringt er tevens op aan dat de doelstellingen duidelijk in volgorde van belang worden gerangschikt en dat voorrang wordt gegeven aan het openbaar vervoer — en aan het fiets- en voetgangersverkeer — boven infrastructuurvoorzieningen voor motorvoertuigen. Alleen dan kunnen leefbaarheid en milieu in metropolen weer worden verbeterd.

1.8 Het Comité ziet uitbreiding van het openbaarvervoersaanbod dan ook als een belangrijk terrein, waarop Commissie, Parlement, lidstaten en gemeenten actie moeten ondernemen; niet alleen moeten er voorzorgsmaatregelen worden getroffen om milieu en volksgezondheid te beschermen, maar ook moet er worden gezorgd voor een zeker basisvervoersaanbod en moet de openbare dienstverlening t.b.v. de bevolking in het algemeen en gehandicapten in het bijzonder worden gewaarborgd.

1.9 Willen verdere nadelige gevolgen voor levenskwaliteit en milieu worden voorkomen, dan moeten systemen voor het openbaar personenvervoer in het kader van een geïntegreerd beleid op dit gebied hogere prioriteit krijgen. Dit geldt voor iedereen en met name voor de ca. 40 % van de Europese huishoudens zonder eigen auto. Hiermee gaf de Europese Commissie al bijna 10 jaar geleden in de mededeling „Ontwikkeling van het „Citizens” Network”<sup>(1)</sup> blijk van het nodige inzicht, maar vooralsnog is er nauwelijks iets van terug te vinden in het concrete beleid. Het EESC moet sowieso vaststellen dat tussen er een enorme kloof gaapt tussen de vele positieve voornemens die op het gebied van openbaar vervoer worden verkondigd en de politieke actie die daadwerkelijk wordt ondernomen.

<sup>(1)</sup> „Ontwikkeling van het „Citizen's Network” — het belang van een goed lokaal en regionaal personenvervoer en de bijdrage van de Europese Commissie aan de totstandkoming ervan” — COM(1998) 431 def. van 10.7.1998.

1.10 Het EESC verzoekt de Commissie in het kader van het aangekondigde Groenboek Stadsverkeer een pakket beleidsmaatregelen met duidelijke richtsnoeren en programma's in te dienen, om zo de desbetreffende doelstellingen gemakkelijker te kunnen verwezenlijken. Daarbij moet ook worden nagegaan waarom vele van de goede maatregelen die in het „Citizens' Network” werden aangekondigd, niet zijn uitgevoerd.

1.11 De lidstaten moeten zich verplicht voelen om vervoersbedrijven financieel tegemoet te komen voor de sociale diensten die zij van hen verlangen (bijv. gereduceerde tarieven voor scholieren, gepensioneerden, gehandicapten, enz.) en om gemeenten ondersteuning te bieden bij investeringsprojecten. Zoals in de Thematische strategie voor het stadsmilieu wordt bepleit zouden gemeenten plannen moeten opstellen voor een duurzaam stadsvervoer, met de verplichting om een verschuiving in de richting van milieuvriendelijke vervoerswijzen (openbaar vervoer, fiets- en voetgangersverkeer) tot stand te brengen die aan nog vast te leggen Europese minimumeisen voldoen. Dergelijke plannen moeten o.m. kwantitatieve doelstellingen voor de vergroting van het aandeel van het openbaar vervoer, het fiets- en het voetgangersverkeer bevatten. Doen zij dit niet, dan zouden zij geen communautaire steun meer mogen krijgen.

1.12 Ook om aan de EU-streefwaarden en -voorschriften inzake luchtkwaliteit in steden en vermindering van fijn stof en geluidsoverlast te kunnen voldoen moet voorrang worden gegeven aan de ontwikkeling van een aantrekkelijk openbaar vervoer met geavanceerde informatiesystemen en eigentijdse opties (bijv. kaartjes kopen via gsm, belbussen en -taxi's), reisadviezen en marketingdiensten. De „milieu-alliantie”, d.w.z. het samenspel van milieuvriendelijke vervoermiddelen als bus, trein en fiets, is dringend aan verbetering toe. Dienstregelingen moeten beter op elkaar afgestemd worden.

1.13 Het EESC adviseert de Commissie, de Raad, en met name het Comité van de Regio's te onderzoeken waarom sommige steden er wel in geslaagd zijn een milieuvriendelijke vervoersontwikkeling op gang te brengen, terwijl de situatie in veel andere steden maar blijft verslechteren. Het staat voor het EESC vast dat het niet alleen een kwestie van geld is, maar voor een zeer groot gedeelte ook van politiek bewustzijn en van politieke besluiten op het gebied van vervoer en huisvesting. Hieraan werken is minstens even belangrijk als het verzamelen en verspreiden van *best practices*, zoals bij het Civitas-project van de EU.

## 2. Hoofdpunten en achtergrond van het advies

2.1 De afgelopen jaren is het verkeer zowel binnen als buiten steden sterk toegenomen en vaak heeft zich een dramatische verandering voltrokken in de zgn. *modal split*: steeds meer ritten worden per auto afgelegd en steeds minder met het openbaar



vervoer. Dit geldt voor de overgrote meerderheid van de steden en agglomeraties in Europa. Onder „openbaar vervoer/openbare vervoersmiddelen” wordt in dit advies het volgende verstaan: het vervoer met bus, trein en tram, georganiseerd of uitbesteed door de overheid en uitgevoerd door particuliere, gemeentelijke of staatsbedrijven.

2.2 Vanaf de jaren '50 tot in de jaren '90 was de vervoersstrategie van de meeste West-Europese landen en veel gemeenten vrijwel uitsluitend gericht op ontwikkeling van de weginfrastructuur en het autoverkeer, terwijl in het openbaar vervoer vaak flink het mes werd gezet. Door een groot aantal bijkomende factoren, zoals de verschillen in grondprijzen tussen stad en platteland, een verkeerde ruimtelijke ordening en regionale planning, de belastingwetgeving en de vestigingsbesluiten van bedrijven (bedrijventerreinen buiten de bebouwde kom) zijn de verkeersdrukte en de afstanden tussen werk, school, voorzieningen en recreatie steeds groter geworden.

2.3 Deze ontwikkeling heeft allerlei gevolgen, zowel op sociaal-economisch gebied als voor de volksgezondheid en het milieu: banen verdwijnen, voor mensen die geen auto (willen) hebben wordt het steeds moeilijker zich te verplaatsen, gehandicapten kunnen in veel Europese steden nog altijd nauwelijks van het openbaar vervoer gebruik maken en de ecologische gevolgen, waaronder de klimaatverandering die een gevaar voor economie en milieu vormt, zijn onaanvaardbaar geworden.

2.4 Deze situatie is vooral te zien en te merken in de vele grote steden en agglomeraties, waar het leefklimaat door het almaar toenemende autoverkeer is verslechterd: de inwoners klagen over geluidsoverlast en luchtverontreiniging en grote delen van de ruimte worden gebruikt voor auto's en infrastructuurvoorzieningen voor auto's, hetgeen ten koste gaat van het woongenot en de kwaliteit van de steden. Het EESC herinnert eraan dat ca. 80 % van de Europeanen in stedelijke gebieden woont; het gaat dus om veel mensen. Maar ook automobilisten klagen; zij lijden onder de lange files en de zoektocht naar parkeerplaatsen, om maar twee alledaagse voorbeelden te geven.

2.5 Veertig procent van alle door het verkeer uitgestoten broeikasgassen is afkomstig van het Europese stadsverkeer<sup>(2)</sup>, en het autoverkeer neemt daarvan het grootste gedeelte voor zijn rekening. In de spits, dus als de grootste verkeersproblemen zich voordoen, is het openbaar vervoer tien keer zo energiezuinig en dus emissiearm als de auto<sup>(3)</sup>. Als mensen hun auto meer zouden laten staan en meer gebruik zouden maken van het openbaar vervoer of zouden gaan fietsen of lopen, zou de druk op steden dus enorm verminderd worden. Alleen door te voorkomen dat verkeer wordt gegenereerd en door mensen uit hun

auto en in het openbaar vervoer te krijgen kunnen de lidstaten en de EU hun Kyoto-verplichtingen nakomen en hun emissies zelfs nog verder terugdringen.

2.6 Talloze officiële documenten en wetenschappelijke studies zijn de afgelopen jaren verschenen, de meeste daarvan met dezelfde strekking: de stad moet leefbaar blijven en mag dus niet geheel en al „autovriendelijk” wordt gemaakt, hoe belangrijk de auto in de hedendaagse samenleving ook is. Openbaar vervoer en milieuvriendelijke vormen van eigen vervoer (fietsen of lopen) moeten de pijlers van een moderne stedelijke vervoersplanning vormen.

2.7 *Een goed functionerend Europees vervoerssysteem vergt een aantrekkelijk en milieuvriendelijk lokaal en regionaal personenvervoer. Dit draagt bij tot de economische groei en werkgelegenheid en vermindert de verkeersdrukte. Dankzij een geringer energieverbruik, een geringere geluidsoverlast en een geringere uitstoot van schadelijke stoffen wordt bovendien bijgedragen tot herstel van het milieu. De sociale uitsluiting wordt teruggedrongen door mensen de mogelijkheid te bieden hun werk, school, winkels, medische en recreatievoorzieningen ook zonder auto te bereiken, waarbij rekening wordt gehouden met het feit dat vrouwen, jongeren, ouderen, werklozen en gehandicapten extra afhankelijk zijn van openbare vervoersmiddelen. Een aantrekkelijk en milieuvriendelijk personenvervoer is in steden van fundamenteel belang.* Deze constatering, die de Commissie bijna 10 jaar geleden in haar mededeling „Ontwikkeling van het Citizens' Network”<sup>(4)</sup> deed, zegt eigenlijk alles wat er politiek gezien over dit onderwerp te zeggen valt. Het EESC heeft destijds zijn steun aan de mededeling betuigd, staat ook nu nog achter de daarin opgedane uitspraken en erkent uitdrukkelijk het belang van het openbaar vervoer en emissieloze vervoerswijzen.

2.8 Veranderd is er namelijk nauwelijks iets. Integendeel, doordat het beleid tientallen jaren lang op de aanleg van wegen was gericht, is de ruimtelijke en economische structuur binnen en buiten de stad inmiddels optimaal afgestemd resp. aangevoerd op het autoverkeer, iets dat alleen nog met de grootste moeite veranderd zou kunnen worden. Omdat deze structuren dus vastliggen — een fenomeen dat nu ook in de nieuwe lidstaten waargenomen kan worden — en omdat de politieke wil om structurele veranderingen in het vervoersbeleid door te voeren eigenlijk ontbreekt<sup>(5)</sup>, staat men nog altijd voor de uitdaging om de negatieve vervoerstendensen te stoppen en zo mogelijk te keren — iets waarbij tot dusver nauwelijks succes is geboekt. Het feit dat men er in enkele steden (bijv. Freiburg en Münster in Duitsland of Delft in Nederland) door middel van een duidelijk *push-and-pull*-beleid in is geslaagd deze tendensen te keren, bewijst echter dat de ontwikkelingen door de politiek te beïnvloeden zijn.

2.9 De Commissie gaf in haar document „Citizens' Network”<sup>(6)</sup> aan dat zij prioriteit wilde geven aan de ontwikkeling van het openbaar vervoer en het lokale en regionale treinreizigersvervoer en dat er volgens haar zelfs een „push and

<sup>(2)</sup> DG TEN Roadmap 2006/TREN/029.

<sup>(3)</sup> UITP „Die Rolle des ÖPNV bei der Reduzierung von Treibhausgas-Emissionen und der Verbesserung der Energieeffizienz”, März 2006.

<sup>(4)</sup> COM(1998) 431 van 10.7.1998.

<sup>(5)</sup> O.a. onder verwijzing naar het economisch belang van de automobiel-industrie

<sup>(6)</sup> COM(1998) 431 final

pull"-strategie gevolgd moest worden om de auto bewust uit de stad te weren en het openbaar vervoer een forse impuls te geven. Gezien de onveranderde ontwikkelingen kan men slechts concluderen dat de Commissie er nauwelijks in geslaagd is haar woorden om te zetten in daden. Al met al lijkt het beleid niet veel verder te komen dan aankondigingen, onderzoeksprojecten en (enkele) modelprojecten en dit valt diep te betreuren.

### 3. Algemene opmerkingen

#### 3.1 *Huidige situatie van het openbaar vervoer in de nieuwe EU-lidstaten*

3.1.1 Qua milieuvriendelijk en sociaal verantwoord verkeersmanagement staan veel Midden- en Oost-Europese landen er thans beter voor dan West-Europa. De vervoersector heeft zich in deze landen om historische en politieke redenen anders ontwikkeld dan in West-Europa; het openbaar vervoer trok lange tijd veel meer mensen dan de auto, zowel in het stads- en streekvervoer als in het vervoer over lange afstanden.

3.1.2 Hoewel er sinds de val van het IJzeren Gordijn een uitermate sterke tendens in de richting van het West-Europese ontwikkelingspatroon waargenomen kan worden, geven diverse milieu-indicatoren op het gebied van oppervlaktegebruik en verkeer aan dat de Midden- en Oost-Europese landen het er nog altijd beter van afbrengen dan West-Europa.

3.1.3 Niettemin zijn de ontwikkelingen op vervoersgebied in de Midden- en Oost-Europese landen zorgwekkend: het auto-bezit groeit gestaag en de ongebreidelde verstedelijking en suburbanisatie, die hun weerslag hebben op het openbaar vervoer in en de aantrekkelijkheid van binnensteden, nemen alarmerende vormen aan. Het EESC vindt dat de lokale en regionale overheden, de lidstaten, de Commissie en het Europees Parlement dringend in actie moeten komen om deze verkeerde ontwikkelingen ook in de Midden- en Oost-Europese landen tegen te gaan.

3.1.4 Het vervoersbeleid van de regeringen in de Midden- en Oost-Europese landen is hoofdzakelijk gericht op de aanleg van nieuwe auto(snel)wegen. De meeste centrale regeringen hebben hun handen afgetrokken van het eens centraal georganiseerde en door de staat geëxploiteerde openbaar vervoer, waarvoor zij zich nu volstrekt niet verantwoordelijk meer voelen. Investeringsubsidies, zoals die in Duitsland bijvoorbeeld bestaan in het kader van de Wet Financiering Gemeentelijk Vervoer en waarbij middelen uit de nationale begroting worden ingezet om de lokale en regionale overheden te helpen bij het opbouwen en het aantrekkelijker maken van het openbaarvervoersaanbod, zijn in veel Midden- en Oost-Europese landen onbekend. Dergelijke soort steunregelingen zouden dan ook uitgewerkt moeten worden. Bovendien lopen de meeste Midden- en Oost-Europese landen op het gebied van klantgerichtheid, comfort, informatie en marketing binnen het openbaar vervoer ver achter bij de EU-15; hier moet iets aan gedaan worden.

3.1.5 Bij de verdeling van de weinige EU-middelen die beschikbaar worden gesteld voor investeringen in het openbaar vervoer, bijvoorbeeld uit het EFRO, doemen nog meer problemen op. Enerzijds zijn het vaak de centrale regeringen die „hun” prioriteiten vastleggen en in het kader van de operationele programma's in Brussel aanmelden, terwijl deze prioriteiten vaak niet overeenkomen met die van de gemeenten. Bovendien heeft de studiegroep vernomen dat de aanvraagprocedures voor projecten op het gebied van het openbaar vervoer veel lastiger en ingewikkelder zijn dan in het geval van investeringen in de aanleg van wegen. Daarbij komt ook nog dat er bij de in vergelijking weinige projecten op het gebied van het openbaar vervoer sprake is van concurrentie tussen grootschalige projecten zoals de aanleg van metrosystemen en de uitbreiding van de — veel goedkopere — tram- en bussystemen.

3.1.6 Aangezien de beschikbare publieke middelen steeds schaarser worden, dient ook bij het openbaar vervoer gekeken te worden naar de kosten-batenverhouding. De financiële middelen moeten een zo ruim mogelijk aanbod aan aantrekkelijke vervoersmogelijkheden opleveren, met een compact netwerk van haltes en lijnen en goede aansluitingen tussen stads- en streekvervoer. Tramsystemen vergen slechts zo'n 10 % van de investeringskosten van metrosystemen, terwijl ze vaak even doeltreffend zijn, en ook de latere kosten zijn lager. De fouten van veel West-Europese steden, zoals het Franse Nantes dat een uitstekend tram- en trolleybusstelsel heeft afgeschaft en nu weer een miljoenen euro's kostend tramsysteem aanlegt om zijn verkeersproblemen op te lossen, mogen in de Midden- en Oost-Europese landen niet herhaald worden.

3.1.7 Bovenbeschreven tendensen in de Midden- en Oost-Europese landen beginnen zo steeds meer te lijken op de ontwikkelingen die in de EU-15 al jaren als niet-duurzaam en onverantwoord worden beschouwd.

#### 3.2 *De ontwikkelingen in het stadsvervoer van de afgelopen decennia*

3.2.1 De afgelopen jaren heeft zich een grootschalige verandering voltrokken, waardoor het openbaar vervoer in de stad in een moeilijker concurrentiepositie terecht is gekomen:

- De auto is al lang geen luxeartikel meer, maar een algemeen beschikbaar en steeds comfortabeler gebruiksvoorwerp. Daarbij tekent het EESC wel aan dat 40 % van de huishoudens in de EU niet over een auto beschikt of wil beschikken.
- Rond de auto en alle daaraan verbonden economische sectoren is een zeer invloedrijke lobby ontstaan.
- Met de auto reizen is uitermate comfortabel: de auto is bijna altijd beschikbaar, je hoeft niet over te stappen, je hebt dankzij de airconditioning nauwelijks nog last van weersinvloeden; de auto biedt daardoor vele voordelen ten opzichte van het openbaar vervoer.

- Een van de oorzaken van de verkeersgroei is ongetwijfeld de functiescheiding in stedelijke gebieden: in het ene gedeelte van de stad (of zelfs in een omliggende gemeente) wordt gewoon, in een ander gedeelte gewerkt, weer ergens anders worden inkopen gedaan, nog weer ergens anders de vrije tijd doorgebracht. De aanleg van winkelcentra aan de rand van de stad is illustratief voor deze ontwikkeling.
- Steden hebben lange tijd forse investeringen gedaan om aan de steeds grotere behoeften van het autoverkeer tegemoet te komen: straten werden verbreed, parkeergarages gebouwd, technische systemen geïnstalleerd, alles om het almaar groeiende verkeer überhaupt nog in goede banen te kunnen leiden.
- Tegelijkertijd verdween bijvoorbeeld de tram in veel grote steden uit het straatbeeld (bijv. Hamburg, West-Berlijn en Nantes) en veel metropolen verwaarloosden hun openbaar vervoer en hadden ook minder aandacht voor de behoeften van fietsers en voetgangers.
- In de meeste steden werd te weinig in het openbaar vervoer en in de infrastructuur voor fietsers en voetgangers geïnvesteerd om een aantrekkelijk alternatief voor de auto te kunnen ontwikkelen.
- Vaak zijn het openbaar vervoer in de steden en het streekvervoer onvoldoende op elkaar aangesloten en afgestemd. Ook ontbreken in vele grote steden rechtstreekse verbindingen; de reis tussen voorsteden en stadswijken verloopt dan via het centrum en kost in vergelijking met de auto te veel tijd.

3.2.2 Het EESC is zich ervan bewust dat er geen universeel model is dat op alle Europese steden van toepassing is. De ontwikkeling is van stad tot stad en van regio tot regio verschillend verlopen. Er zijn namelijk ook steden die er de afgelopen jaren of zelfs decennia van alles aan gedaan hebben om het openbaar vervoer en het fiets- en voetgangersverkeer te bevorderen. Zo valt het op dat bijv. de infrastructuur voor fietsers in Brussel anders is dan in Amsterdam of Münster, en net zo verschillend is het aandeel van de fiets in het totale verkeer. Steden als Freiburg, Mulhouse en onlangs nog Parijs hebben nieuwe tramlijnen aangelegd en zo veel mensen ertoe kunnen brengen hun auto te laten staan.

3.2.3 Er zijn ook enkele positieve voorbeelden in de nieuwe lidstaten te vinden, waar gemeenten de omwentelingen met succes hebben doorstaan en wat het openbaar vervoer betreft goed bezig zijn. Het Poolse Krakau is ongetwijfeld een van deze steden. Een bezoek van de voor dit advies verantwoordelijke studiegroep in Krakau heeft dit overduidelijk gemaakt. Onafhankelijke groeperingen op het gebied van vervoersplanning en milieu in Krakau zijn erin geslaagd de gemeente ervan te overtuigen het openbaar vervoer met de zeer beperkte financiële middelen te moderniseren en te verbeteren. De instandhouding,

de modernisering en zelfs gedeelte uitbreiding van een fascinerend dicht netwerk van trams — met nieuwe trams, moderne bussen en haltes, invoering van voorrang voor het openbaar vervoer bij verkeerslichten, aparte rijstroken voor trams en bussen — maar ook de consequente reorganisatie en gedeeltelijke heroriëntatie van de beheersactiviteiten beginnen hun vruchten af te werpen. De vervoerskosten worden voor bijna 90 % gedekt, wat ver boven het gebruikelijke niveau is. Dit cijfer zou zelfs nog verbeterd kunnen worden indien de gemeentelijke vervoersbedrijven niet te kampen zouden hebben met een forse inkomstenderving doordat de centrale regering gereduceerde tarieven voor bepaalde groepen reizigers (zoals scholieren, studenten, gepensioneerden, gehandicapten) heeft ingevoerd, zonder daarvoor een vergoeding te geven.

3.2.4 Het EESC is uiteraard geen tegenstander van dit soort tariefreducties voor bepaalde groepen reizigers, maar vindt wel dat de vervoersbedrijven niet met de kosten daarvan opgezadeld zouden mogen worden.

3.2.5 De analyse van het succes van Krakau brengt echter ook problemen aan het licht waarmee niet alleen gemeenten, maar ook openbaarvervoersbedrijven te kampen hebben: tekortschietende kennis in de politiek (helaas op alle hiërarchische niveaus), de sociale status van vervoersmiddelen (auto=modern, openbaar vervoer=ouderwets, iets voor mensen met beperkte financiële middelen), geen aandacht voor het effect van stadsontwikkeling op het verkeer, gebrekkige afstemming tussen stadsverkeer en verkeer in omliggende gebieden.

3.2.6 In enkele steden begint zich in ieder geval een gedeeltelijke mentaliteitsverandering af te tekenen: er wordt geïnvesteerd in milieuvriendelijkere vervoersmiddelen, iets waar het EESC zeer over te spreken is. Gezien de beperkte overheidsmiddelen en de zeer negatieve gevolgen van het autoverkeer in binnensteden moet het afgelopen zijn met het beleid dat alle vervoerswijzen in gelijke mate ondersteund worden. De rol van de auto in de stad zou, geheel in de geest van de inmiddels bijna 10 jaar oude ideeën van het Citizen's Network, teruggedrongen moeten worden. Dit vergt niet alleen grootscheepse maatregelen om het openbaar vervoer, fietsen en lopen veel aantrekkelijker te maken, maar ook beleid om het autogebruik bewust te ontmoedigen. Er is namelijk noch genoeg geld noch genoeg ruimte om zowel de infrastructuur voor auto's als de infrastructuur voor het openbaar vervoer uit te breiden.

3.2.7 Alleen wanneer de doelstellingen duidelijk in volgorde van belang worden gerangschikt en voorrang wordt gegeven aan het openbaar vervoer — en aan het fiets- en voetgangersverkeer — boven infrastructuurvoorzieningen voor motorvoertuigen,

kunnen leefbaarheid en milieu in metropolen weer worden verbeterd. Bij de beleidsvorming en in het planologische proces moet dan ook worden gekeken naar de belangen van het openbaar vervoer alvorens besluiten op het gebied van ruimtelijke ordening of de verdere aanleg van verkeersverbindingen worden getroffen.

3.2.8 De maatregelen die de gemeenten zouden moeten toepassen, zijn enorm divers: het zou te ver gaan deze allemaal in dit advies op te sommen. Om het openbaar vervoer aantrekkelijker te maken moet niet alleen worden gezorgd voor verbeteringen op het gebied van frequentie, snelheid, schoonheid en veiligheid, informatie enz. Beschikbaarheid en toegankelijkheid (vooral van belang voor gehandicapten, moeders met kinderen, enz.) moeten als voorwaarden sine qua non in de planning worden vastgelegd. Bij „beschikbaarheid” moet vooral worden gedacht aan het waarborgen van goede aansluitingen; middels een samenhangend vervoersaanbod moeten alle gebruikers zich van de ene plaats naar de andere kunnen begeven. Billijke tarieven zijn van grote invloed op het vervoermiddel dat men kiest. Beleidsmakers zouden nog meer concrete, praktische ideeën aangereikt moeten krijgen om een dergelijke kwaliteitsverbetering tot stand te brengen. Ook minder (en dus duurder) parkeermogelijkheden in het centrum en in plaats daarvan meer en goedkope parkeergelegenheden bij het eindpunt van lokale treinen, aparte tram- en busstroken die deels natuurlijk ten koste van de ruimte voor auto's (moeten) gaan, zijn maatregelen om mensen uit de auto te krijgen (bij het beperken van het aantal parkeerplaatsen moet er wel op worden gelet dat er voldoende invalidenparkeerplaatsen beschikbaar blijven). Londen en Stockholm (na een referendum!) zijn begonnen met het invoeren van een tolheffing voor auto's die de binnenstad inrijden (resp. bepaalde straten gebruiken) en boeken daarmee goede resultaten. In Madrid en andere grote Europese steden worden dergelijke systemen uitgetest.

3.2.9 In Londen bijvoorbeeld worden de tolgeden grotendeels in het bussysteem geïnvesteerd. Dit alleen al heeft geleid tot een opmerkelijke verbetering van het openbaar vervoer en tot een duidelijke vermindering van de emissie van broeikasgassen (ca. -10 %), van het energieverbruik (-20 %) en van de emissie van stikstofoxide en van kleine stofdeeltjes (-16 %) (?).

3.2.10 Deze goede voorbeelden en de beschikbaarheid van *best practices* — die o.m. via het Civitas-project van de EU gepromoot en gedocumenteerd worden — ten spijt gaat de tendens nog niet in de richting van een echt „nieuw” stedelijk vervoersbeleid. Iedere dag weer betalen de West-Europese steden een hoge prijs voor „fouten” die in het verleden gemaakt zijn en die nu in de Midden- en Oost-Europese landen herhaald worden.

3.2.11 In de allereerste plaats zou planologisch en vervoersbeleid er altijd op gericht moeten zijn geen of zo min mogelijk

verkeer te genereren. Tweede prioriteit is dat verplaatsingen zo veel mogelijk op milieuvriendelijke wijze, dus met het openbaar vervoer, met de fiets of te voet, plaatsvinden c.q. kunnen plaatsvinden.

3.2.12 Daartoe moet een uitgebreide mix van organisatorische en planologische maatregelen worden samengesteld en moeten de nodige investeringsbesluiten worden getroffen. Dat een duurzame stedelijke vervoersplanning haalbaar is en de leefomstandigheden in de stad daardoor worden verbeterd zonder dat de economische kracht wordt aangetast, blijkt uit tal van voorbeelden in de Europese steden. Het is echter ook duidelijk dat dit soort maatregelen op veel plaatsen nog niet zijn getroffen, wegens gebrek aan kennis van zaken of omdat de politieke prioriteiten elders liggen.

3.2.13 Het EESC adviseert de Commissie, de Raad, en met name het Comité van de Regio's te onderzoeken waarom sommige steden er wel in geslaagd zijn een milieuvriendelijke vervoersontwikkeling op gang te brengen, terwijl de situatie in andere steden maar blijft verslechteren. Het staat vast voor het EESC dat het niet alleen een kwestie van geld is, maar ook voor een zeer groot gedeelte van politiek bewustzijn en van politieke besluiten op het gebied van vervoer en huisvesting. Hieraan werken is minstens even belangrijk als het verzamelen en verspreiden van *best practices*.

### 3.3 De vragen van het Duitse voorzitterschap

3.3.1 Coördinatie van de vervoersplanning en het bouwbeleid (hoe kunnen stadsontwikkeling en openbaarvervoersnetwerken gecoördineerd worden?)

3.3.1.1 Er is geen twijfel over mogelijk: in de meeste gevallen moet er bij de planning voor een betere coördinatie worden gezorgd. Dat de verkeersinfrastructuur en de stedelijke ontwikkeling elkaar beïnvloeden zijn is al geruime tijd bekend. Het ruimtelijke ordeningsbeleid en het bouwbeleid, waarvoor de gemeenten de hoofdverantwoordelijkheid dragen, zijn daarom bepalende factoren voor de omvang en de aard van toekomstig verkeer. Een beter gecoördineerd regionaal ruimtelijkeordeningsbeleid moet ook bevorderen dat nieuwe wijken geen verkeer genereren en moet ongecontroleerde stadsuitbreiding en de aanleg van winkelcentra en bedrijventerreinen in de randgebieden ten koste van de binnensteden voorkomen.

3.3.1.2 Goede (openbaarvervoers)verbindingen maken bestaande en nieuwe woonwijken en bedrijventerreinen natuurlijk veel aantrekkelijker. Dit kan vrij eenvoudig aan de hand van veranderingen in de grondprijs worden aangetoond. Dergelijke verbindingen zijn echter ook noodzakelijk om te voorkomen dat het milieu nog veel meer te verduren krijgt.

(?) zie voetnoot 3

3.3.1.3 Het is voor het EESC een uitgemaakte zaak dat grootstedelijke gebieden — en eigenlijk alle steden — zich sterker moeten gaan richten op zogenoemde stadsinbreiding. Dit houdt in dat er eerst wordt gekeken of er binnen de stad nog ruimte is om te bouwen voordat gebieden aan de rand van de stad of in randgemeenten worden ontgonnen. Deze opvatting sluit ook aan bij de doelstellingen van de EU-bodemstrategie.

3.3.1.4 Verder moeten er verkeersluwe, compacte wijken met gemengde functies ontwikkeld worden, waarin plaats is voor de nodige winkels en bedrijven en wordt geaccepteerd dat het autoverkeer op grote schaal langzamer moet rijden en zich aan de overige verkeersdeelnemers moet aanpassen. Op deze manier moeten de steden weer leefbaar worden. Daartoe moeten op grote schaal verkeersremmende maatregelen worden getroffen en moeten er meer woonerven, waar voetgangers en fietsers voorrang op het gemotoriseerd verkeer hebben, en voetgangerszones komen. De verkeersdrukke kan enorm worden beperkt als de sociale en culturele mogelijkheden in wijken worden verbeterd en wijken over eigen winkel- en vrijetijdsvoorzieningen beschikken.

3.3.2 Zorgen voor een doeltreffend en aantrekkelijk openbaar vervoer om de druk van het eigen vervoer in steden te beperken (marktregulering, financiering, klanttevredenheid)

3.3.2.1 Beperking van de overlast van het eigen vervoer in stedelijke gebieden is alleen mogelijk indien er een efficiënt en aantrekkelijk openbaar vervoer voorhanden is. „Aantrekkelijk” en „efficiënt” houdt in dit verband in dat er in kwantitatief en kwalitatief opzicht een dusdanig aanbod is dat het mensen zo gemakkelijk en aangenaam mogelijk wordt gemaakt om van het openbaar vervoer gebruik te maken.

3.3.2.2 Het is niet de taak van het EESC om in een advies het hele scala aan noodzakelijke maatregelen op het gebied van marktregulering, financiering en klanttevredenheid op te sommen. Maar het staat wel vast dat de aantrekkelijkheid van een bepaald vervoersmiddel niet alleen wordt bepaald door kwantiteit en kwaliteit van het aanbod, maar ook door de prijs. Doorberekening van de externe vervoerskosten, wat vaak genoeg door de politiek is aangekondigd, zou de concurrentiepositie van het openbaar vervoer zeker helpen verbeteren.

3.3.2.3 Mensen zullen hun auto alleen laten staan als het openbaar vervoer niet te duur is, d.w.z. als er kwalitatief goede diensten tegen een redelijke prijs worden aangeboden. Dit kan alleen als de efficiency van het openbaar vervoer constant wordt verhoogd. Is het optimale punt daarbij eenmaal bereikt, dan kan ook de kostendekkingsgraad worden verhoogd. Het mag echter geen beleidsdoelstelling zijn dat de investerings- en exploitatiekosten van het openbaar vervoer volledig door de kaartverkoop worden gedekt. Een dergelijke eenzijdige bedrijfseconomische kostenberekening is namelijk funest voor de doorberekening van de externe kosten van het verkeer in de steden. Het EESC acht het dan ook uiterst belangrijk dat de werkelijke kosten in het verkeer zichtbaar worden gemaakt, en daarbij hoort ook doorberekening van de externe kosten. Doorberekening van de externe vervoerskosten, wat vaak genoeg door de politiek is

aangekondigd, zou de concurrentiepositie van het openbaar vervoer zeker helpen verbeteren.

3.3.2.4 Nationale infrastructuurbesluiten (bijv. doorgaande wegen die ook voor vervoer over kleine afstanden worden gebruikt), iets waarvan het openbaar vervoer concurrentie ondervindt), fiscale randvoorwaarden (verwijderingsbijdrage voor auto's, brandstofheffingen, milieuheffingen ter financiering van het openbaar vervoer, enz) en ook het EU-stimuleringsbeleid (bijv. in het kader van de trans-Europese netwerken) zijn belangrijke factoren die van invloed zijn op de keuze van vervoersmiddel en daarmee op de kans om een betaalbaar en klantgericht openbaar vervoer met een dicht netwerk en snelle en stipte diensten op te bouwen.

3.3.2.5 Om te zorgen voor een efficiënt en aantrekkelijk openbaar vervoer en om de overlast van het gemotoriseerde eigen vervoer en het wegtransport in stedelijke gebieden (niet van het wenselijke fiets- en voetgangersverkeer) te beperken, moeten het ruimtelijkeorderingsbeleid en de verkeersplanning met elkaar worden geïntegreerd, waarbij alle verkeersmodaliteiten en -doelstellingen in stad én ommeland worden geëvalueerd. Nadat de doelstellingen in volgorde van belangrijkheid zijn gerangschikt en op basis daarvan strategieën zijn ontwikkeld, moet een breed scala aan maatregelen worden omgezet in beleid en communicatie. Om dit te kunnen realiseren is integratie van dat ruimtelijkeorderingsbevoegdheden en financieringsbevoegdheden belangrijk. Verder moeten er verkeersarme, compacte wijken met gemengde functies ontwikkeld worden, waarin ook plaats is voor bedrijven en langzaam verkeer wordt geaccepteerd en ontwikkeld. Op deze manier moeten de steden weer leefbaar worden.

3.3.2.6 Om het in de landelijke omgeving gebruikte of van verre komende privé-vervoer op aantrekkelijke en praktische wijze op het openbare stedelijke vervoersnetwerk te laten aansluiten zouden (zie ook par. 3.2.8) op geschikte knooppunten aan de rand van de stad goedkope en gemakkelijke parkeermogelijkheden met voldoende voorzieningen gecreëerd moeten worden („Park and Ride”).

3.3.2.7 Als sturende maatregel om het autoverkeer terug te dringen en mensen ertoe te bewegen van andere vervoersmiddelen gebruik te maken pleit het EESC er ook voor dat de brandstofaccijnzen in de EU geleidelijk worden opgetrokken tot hetzelfde hoge niveau, om tot een uniforme concurrentiesituatie te komen en financieringsbronnen voor het openbaar vervoer aan te boren.

3.3.3 Bevordering van het fiets- en voetgangersverkeer

3.3.3.1 Eén op de drie verplaatsingen (ongeacht de lengte) gebeurt te voet of met de fiets. De grote rol van het fiets- en voetgangersverkeer in Europese steden is dus wel duidelijk. Anderzijds wordt nog altijd bij meer dan de helft van alle verplaatsingen onder de 5 km van de auto gebruik gemaakt, hoewel de fiets op deze afstand vaak sneller zou zijn. Indien de bereikbaarheid van haltes wordt verbeterd en het gemakkelijker wordt gemaakt fietsen te stallen en mee te nemen, zouden in

steden ook langere afstanden met een combinatie van milieuvriendelijke vervoersmiddelen afgelegd kunnen worden en zou het aandeel van de auto in het vervoer teruggebracht kunnen worden. (In het verkennende advies „De bevordering van grensoverschrijdend fietsverkeer” — TEN/277, R/CESE 148/2007 — wordt apart ingegaan op de vraag hoe fietsen op Europees niveau, over de landsgrenzen heen, gestimuleerd kan worden.)

3.3.3.2 Als openbaar vervoersmiddel biedt de openbare fiets („citybike”) de mogelijkheid in de hele stad afstanden met de fiets af te leggen. Deze fietsen kunnen bij openbare fietsstations worden geleend en bij ieder willekeurig station weer worden ingeleverd. Het enige wat men hoeft te doen is zich te laten registreren, bijv. met een creditcard. Er moeten schappelijke tarieven worden gerekend.

3.3.3.3 Fietsen en lopen is niet alleen uitermate milieuvriendelijk maar ook nog gezond. In onze maatschappij, waarin gebrek aan beweging inmiddels tot hoge gezondheidskosten leidt, zou het ook om gezondheidspolitieke redenen zonder meer wenselijk zijn het aandeel van het fiets- en voetgangersverkeer te vergroten.

3.3.3.4 Het is niet moeilijk te begrijpen dat hiervoor wel goede infrastructuur voorhanden moet zijn. Voor fietsers betekent dit niet alleen fietspaden in de stad, maar ook beveiligde stallingsmogelijkheden en andere voorzieningen (bijv. mogelijkheden om de fiets mee te nemen in het openbaar vervoer). Het beste voorbeeld van een goede infrastructuur voor fietsers in Europa is misschien wel te vinden in Nederland. Daarom is ook niet zozeer de vraag wat gemeenten kunnen doen, maar eerder waarom zij nog steeds geen gebruik hebben gemaakt van de relatief goedkope mogelijkheden om het fiets- en voetgangersverkeer aantrekkelijker te maken.

3.3.3.5 Juist in stedelijke gebieden, die aangenamer moeten worden om te wonen en te verblijven en waar ook de EU-richtlijnen inzake luchtkwaliteit en omgevingslawaai allang toegepast hadden moeten worden, is het bijzonder belangrijk dat fietsen en lopen wordt gestimuleerd. Wanneer de verdeling van het totale vervoer over de verschillende modaliteiten in Europese metropolen en stedelijke gebieden wordt vergeleken, wordt duidelijk dat er naast begeleidende steun- en imagomaatregelen bepalende factoren zijn voor het hoge aandeel van deze vervoersmiddelen aan de dagelijkse verplaatsingen en voor de aantrekkelijkheid van de infrastructuur: autoluwe en autovrije gebieden, dicht netwerk, voorrang bij kruisingen en verkeerslichten, trottoirbreedte, wegmarkering, wacht- en rustruimtes, fietsstallingen en stations, voorlichtingscampagnes (*walk-to-school-days*, „op de fiets naar het werk”-wedstrijden, autovrije dagen, mogelijkheden om de fiets in het openbaar vervoer mee te nemen). Ook zou het zinvol zijn een speciale gemeenteamtenaar aan te wijzen die verantwoordelijk is voor fietspaden en trottoirs.

### 3.3.4 Gebruik van moderne informatie-, communicatie- en regeltechnieken

3.3.4.1 Verkeerstelematica kan tot een verschuiving in de richting van het openbaar vervoer en tot een betere benutting van de bestaande capaciteit bijdragen. Dit komt de verkeersveiligheid en het milieu ten goede. Helaas staan milieu en *modal shift* niet centraal bij de ontwikkeling en het gebruik van de vervoerstelematica. Het EESC ziet met lede ogen aan dat miljoenen euro's aan onderzoek- en ontwikkelingsgeld alsook de subsidies op dit gebied eerder tot doorstroming van het autoverkeer hebben geleid en niet tot ook maar enige vermindering van de milieuverontreiniging. Zo is de verhoging van de bestaande capaciteit door de verbeterde doorstroming geen beletsel geweest om het bestaande wegennet uit te breiden. Dat bij files meer mensen van het openbaar vervoer gebruik maken leidt niet tot een gelijkmatiger gebruik hiervan en werkt dus uit oogpunt van het openbaar vervoer eerder contraproductief.

3.3.4.2 Het EESC pleit ervoor dat in het openbaar vervoer op korte termijn gebruik gemaakt gaat worden van verkeerstelematica om uitvoerige verkeers- en reizigersinformatie te kunnen verschaffen. Ook ziet het mogelijkheden op het vlak van vlootbeheer en stadslogistiek (voorkomen van lege ritten, bundelen van ritten). Verder zou in het kader van een geïntegreerde verkeersplanning gebruik gemaakt moeten worden van telematicasystemen om de efficiency te vergroten en zo te voorkomen dat de bestaande infrastructuur uitgebreid moet worden. Al met al is het alleen zinvol telematica in het vervoer te gebruiken indien dit daadwerkelijk leidt tot een afname van het aantal (vracht)autoritten.

### 3.3.5 Vermindering van de druk op het stadsmilieu

3.3.5.1 Alleen indien de voorgestelde maatregelen om milieuvriendelijke vervoerswijzen als fietsen, lopen en het openbaar vervoer duidelijk prioriteit te geven worden uitgevoerd, is het mogelijk om de aantasting van het stedelijke milieu in de vorm van bijv. fijne stofdeeltjes, lawaai en grondgebruik door stilstaande en rijdende auto's te verminderen, de desbetreffende EU-gezondheidsrichtlijnen toe te passen en steden aantrekkelijker te maken. Technische maatregelen als roetfilters zijn weliswaar belangrijk en zinvol, maar er is meer nodig om de stedelijke milieuverontreiniging te verminderen. Gemeenten zullen niet zonder structurele verkeersingrepen kunnen.

## 4. Noodzakelijke maatregelen

Een juiste ontwikkeling van het openbaar vervoer is alleen mogelijk als de Commissie, de lidstaten en de lokale overheden samen in actie komen en een actief openbaarvervoersbeleid ontwikkelen. Daarbij moet ook de dominante rol van de auto ter discussie worden gesteld.

### Maatregelen op EU-niveau

4.1 Het EESC roept de Commissie op bij de financiering van de maatregelen ten behoeve van regionale ontwikkeling anders te werk te gaan. Ook bij het EFRO zou, net als bij het Cohesiefonds, een aanzienlijk aandeel van de voor vervoersprojecten voorziene gelden specifiek gereserveerd moeten worden voor investeringen in projecten op het gebied van het openbaar vervoer.

4.2 Zolang de kosten van het gemotoriseerde eigen vervoer niet via de wegenbelasting en andere heffingen worden verhaald, is een volledige doorberekening van de infrastructuurkosten aan de spoorwegmaatschappijen niet gerechtvaardigd.

4.3 Doorberekening van de externe kosten in het vervoer en sturing van de vervoersmiddelkeuze via prijsbeleid (motorvoertuigenbelasting, benzineaccijnzen, parkeergeld, wegenbelasting) zijn noodzakelijk om de achteruitgang van het openbaar vervoer tot staan te brengen en een trendbreuk te bewerkstelligen in de richting van een ruimer aanbod, netwerkverdichting, een grotere vraag en hogere kostendekkingsgraden in het openbaar vervoer. Het EESC heeft zich meermaals over doorberekening van de externe kosten uitgesproken; de Commissie heeft meermaals plannen aangekondigd. Er is echter niets van terechtgekomen. Het EESC roept de Commissie op om o.m. in het geplande groenboek over stadsverkeer eindelijk met toezeggingen te komen en die dan ook na te komen.

4.4 Het EESC verzoekt de Commissie naar voorbeeld van het Marco Polo-programma een concreet EU-steunprogramma uit te werken om een verschuiving van het eigen vervoer naar het openbaar vervoer te bewerkstelligen, waarmee ook met name in de Midden- en Oost-Europese landen vooruitstrevende proefprojecten op het gebied van lokaal en regionaal vervoer gefinancierd zou kunnen worden. Dergelijke proefprojecten zouden gericht moeten zijn op modernisering van de infrastructuur (incl. adequate nieuwbouwmaatregelen), modernisering van de voertuigen, invoering van een aantrekkelijke dienstregeling en optimale afstemming op het overige openbaar vervoer op trajecten met een groot reizigerspotentieel dat tot dusver onbenut is gebleven. En ook in steden zouden initiatieven die als voorbeeld kunnen dienen ondersteund moeten worden.

4.5 Ook een concreet EU-programma ter ondersteuning van mobiliteit en stadsontwikkeling c.q. regionale planning zou zinvol zijn. Daarbij zou steun kunnen worden gegeven aan modelprojecten die ongecontroleerd bouwen tegengaan en gericht zijn op uitbreiding van de bestaande bevolkingskernen, invoering van een oplopend systeem van centrale gebieden, en vaststelling van hoofdlijnen waarlangs gebouwd mag worden, waarbij de bebouwde gebieden dan ook werkelijk door middel van een aantrekkelijk openbaar vervoer en regionaal spoorwegvervoer ontsloten kunnen worden.

4.6 Om over meer complete statistische gegevens te kunnen beschikken zouden de lidstaten voorts verplicht moeten worden bepaalde parameters m.b.t. het openbaar vervoer door te geven en zouden *best practices* in het openbaar vervoer systematisch verspreid moeten worden. De European Local Transport Information Service, een initiatief van de Commissie, en zijn internetsite ([www.eltis.org](http://www.eltis.org)) kunnen daarbij als basis dienen. De *case studies* die op deze site te vinden zijn zouden stelselmatig aangevuld moeten worden, vooral met voorbeelden uit de nieuwe lidstaten en de toetredingslanden.

4.7 De Europese Commissie en de Raad zouden moeten overwegen om gemeenten te verplichten plannen op te stellen voor een duurzaam stadsvervoer, met de verplichting om een verschuiving tot stand te brengen in de richting van milieuvriendelijke vervoersmiddelen (openbaar vervoer, fiets- en voetgangersverkeer), die aan nog vast te leggen Europese minimumeisen voldoen. Doen zij dit niet, dan zouden zij geen communautaire steun meer mogen krijgen.

### Maatregelen op nationaal niveau

4.8 De nieuwe lidstaten moeten erkennen dat zij een bepaalde verantwoordelijkheid hebben op het gebied van het openbaar vervoer en dienen in dit verband bijvoorbeeld uit te gaan van wetgeving ter financiering van gemeentelijk vervoer. Zij mogen de gemeenten financieel noch organisatorisch in de kou laten staan.

4.9 Het is onverteerbaar dat bedrijven opdraaien voor de kosten van — meestal zinvolle — sociaal geïnspireerde beslissingen (zoals gereduceerde tarieven voor kansarme bevolkingsgroepen). Dit kan alleen maar worden opgevat als een onverantwoordelijke houding van regeringen jegens het openbaar vervoer.

4.10 De lidstaten zouden zich verplicht moeten voelen om vervoersbedrijven financieel tegemoet te komen voor de sociale diensten die zij van hen verlangen (bijv. gereduceerde tarieven voor scholieren, gepensioneerden, gehandicapten, enz.).

4.11 De lidstaten moeten ervoor zorgen dat externe kosten worden doorberekend. Met het geld dat dit oplevert moeten zij het openbaar vervoer op grote schaal uitbreiden en het gebruik hiervan stimuleren.

4.12 Zo nodig samen met de Europese Commissie zouden de lidstaten moeten proberen *best practices* op het gebied van de stimulering van het openbaar vervoer zoveel mogelijk bekendheid te geven. Het ontbreekt het openbaar vervoer weliswaar aan geld, maar dat is niet het enige: zonder besef en zonder ideeën, zonder „benchmarking” wordt vaak niets bereikt, hoeveel geld er ook voorhanden is.

### Maatregelen op gemeentelijk niveau

4.13 Om te zorgen voor een efficiënt en aantrekkelijk openbaar vervoer en om de overlast in stedelijke gebieden van het autoverkeer en het wegtransport terug te dringen moeten het ruimtelijkeordeningsbeleid en de verkeersplanning worden geïntegreerd, waarbij het doel is het verkeer in te dammen en het gebruik van milieuvriendelijk vervoersmiddelen te stimuleren. Hiertoe moet eerst worden gekeken naar de afzonderlijke verkeersmodaliteiten en -doelstellingen in steden en omliggende gebieden.

4.14 Nadat de doelstellingen in volgorde van belangrijkheid zijn gerangschikt en op basis daarvan strategieën zijn ontwikkeld, moeten gemeenten een breed scala aan politieke en voorlichtingsmaatregelen uitvoeren.

4.15 Lokale en regionale overheden moeten duidelijke doelstellingen bepalen: hoe en hoeveel moet het aandeel van het

openbaar vervoer, het fiets- en het voetgangersverkeer worden verhoogd en dus het absolute aandeel van het gemotoriseerde eigen vervoer worden verminderd. Om dit te kunnen realiseren is het belangrijk dat ruimtelijkeordeningsbevoegdheden en financieringsbevoegdheden worden geïntegreerd.

4.16 Bij een toekomstgerichte planning van het openbaar vervoer als onderdeel van de openbare dienstverlening moet ook rekening worden gehouden met de aanleg van bijvoorbeeld trajecten en haltes/stations.

4.17 Voor een goed openbaarvervoerssysteem is de inbreng van burgers en gebruikersverenigingen in het planningsproces van groot belang. Lokale en regionale overheden doen er daarom goed aan om bij de uitbreiding van hun openbaar vervoer op grote schaal met burgers te overleggen.

Brussel, 25 april 2007

De voorzitter  
van het Europees Economisch en Sociaal Comité  
Dimitris DIMITRIADIS

## Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De bevordering van grensoverschrijdend fietsverkeer”

(2007/C 168/18)

In een brief d.d. 7 november 2006 heeft het Duitse ministerie van verkeer in het kader van het Duitse voorzitterschap van de EU het EESC verzocht overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag een advies op te stellen over het onderwerp: *De bevordering van grensoverschrijdend fietsverkeer*.

Op 21 november 2006 heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité besloten de gespecialiseerde afdeling Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden te belasten.

Gezien de urgentie van de werkzaamheden heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité tijdens zijn op 25 en 26 april 2007 gehouden 435e zitting (vergadering van 25 april) de heer Simons als algemeen rapporteur aangewezen en het volgende advies met 128 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 8 onthoudingen, goedgekeurd.

### 1. Conclusies

1.1 Er is (nog) geen Europees fietsbeleid. Wel ondersteunt de Europese Commissie via subsidieprogramma's onderzoek, ontwikkeling en implementatie van projecten in het kader van duurzaam mobiliteitsbeleid en energiegebruik.

1.2 Het EESC beveelt aan het fietsen te integreren in het vervoers- en infrastructuurbeleid in het algemeen en het in het bijzonder al een stevige aandachtspostie in het komende Groenboek voor stedelijk verkeer te geven.

1.3 In Europa dient in elke trein, dus ook in de internationale hogesnelheidstreinen, een ruimte voor het meenemen van, onder andere, fietsen verplicht aanwezig te zijn.

1.4 Er moeten *minimum*-kwaliteitseisen komen waaraan fietsinfrastructuur, die met behulp van Europese subsidies wordt aangelegd, moet voldoen.

1.5 Het EESC beveelt aan ook EU-subsidiebudgetten voor de aanleg en onderhoud van fietsinfrastructuur beschikbaar te stellen. In de praktijk is in Europese steden en landen al bewezen dat die infrastructuur goed voldoet.



1.6 De Europese Commissie dient de uitwisseling van kennis, *good practices* en bewustwordingsacties voor het fietsen te blijven c.q. te gaan subsidiëren en het integreren van fietsbeleid (bijvoorbeeld intermodaliteit tussen fiets en openbaar vervoer) in alle door de Europese Commissie gesubsidieerde projecten op het gebied van verkeer verplicht te maken.

1.7 Het opstellen en uitvoeren van adequate veiligheidsregels zowel voor de fietser en zijn vervoermiddel alsook voor de fietsinfrastructuur en het overige verkeer dienen, ook Europees, te worden gestimuleerd.

1.8 Bij de verdere ontwikkeling van Europees beleid op de terreinen ruimtelijke ordening, waaronder het stedelijk bouwbeleid, milieu, economie, gezondheid, opvoeding en educatie zou het fietsbeleid ook moeten worden geïntegreerd.

1.9 De Europese Commissie zou monitoring van en dataverzamelingen over fietsen in Europa goed moeten organiseren en de harmonisatie van onderzoeksmethoden stimuleren

1.10 De Europese Commissie moet doorgaan met het subsidiëren van het tot stand brengen van EuroVelo-Routes zodat een compleet Europees FietsRoutes-Netwerk, een TEN (Trans-EuropeanNetwork) voor fietsen, ontstaat.

1.11 Het is aan te bevelen dat een Europese organisatie, gesubsidieerd door de Europese Commissie, de regie- en secretariaatsrol voor het EuroVelo-netwerk en voor de verschillende EuroVelo-routes, die als project eindigen, op zich neemt om te waken over de voortzetting van onderhoud aan de infrastructuur en informatievoorziening aan fietsers vanuit een centraal punt.

## 2. Inleiding

2.1 Het Duitse ministerie van verkeer heeft in het kader van het Duitse voorzitterschap van de EU aan het EESC gevraagd een verkennend advies uit te brengen over grensoverschrijdend fietsverkeer. Het Duitse ministerie werpt een drietal vragen op.

2.2 In dit verkennend advies wordt eerst ingegaan op de stand van zaken van het fietsbeleid in de EU (ministeriële vraag 3), waarbij het accent zal liggen op het fietsen als vervoersmodaliteit in het dagelijks leven. Vervolgens worden mogelijkheden besproken om de grensoverschrijdende infrastructuur voor fietsverkeer te verbeteren (ministeriële vraag 2) en de Europese samenwerking om de uitbouw van het routenetwerk gestalte te geven (ministeriële vraag 1). Bij de laatste twee vragen staat het fietstoerisme centraal.

## 3. De stand van zaken van het fietsbeleid in de EU

3.1 Fietsbeleid is voor de EC tot nu nauwelijks een *zelfstandig* thema. De fiets kwam in het verleden op Europees niveau vooral in het kader van de milieuproblematiek aan de orde, nadat vooral vanuit de milieubeweging werd aangedrongen op een

beter fietsbeleid vanwege de nadelen van het groeiende autoverkeer. Zo riep Commissaris voor milieu Ritt Bjerregaard in een 12 punten-programma <sup>(1)</sup> de lokale overheden in Europa op tot een fietsvriendelijk beleid.

3.2 Het Witboek Vervoer van 2001 en zijn tussentijdse evaluatie in 2006 focust op andere modaliteiten. De reactie van het Europees Parlement <sup>(2)</sup> op het Witboek behelst wel een oproep aan de Europese Commissie om meer te investeren in de toegankelijkheid van het openbaar vervoer voor fietsers.

3.3 De huidige Commissaris voor verkeer, Jacques Barrot, benadrukte in zijn toespraak tijdens de Euro-Velo-city-conferentie 2005 in Dublin dat de EC ondanks het subsidiariteitsprincipe een rol moet spelen in het bevorderen van fietsen in Europa. Fietsen kan een grotere rol spelen om het doel van de beoogde nieuwe balans van de verkeersmodaliteiten te bereiken. Voor de Europese Commissie ziet hij een rol weggelegd: subsidieprogramma's, verbetering van de verkeersveiligheid en informatie aan beslissers en samenwerking.

3.4 De Europese Commissie ondersteunt in het kader van onderzoek en ontwikkeling het CIVITAS (City VITALity Sustainability) initiatief. Tot nu toe zijn in 36 steden, verdeeld over 17 landen, acties gericht op een meer duurzaam stedelijk verkeerssysteem geïmplementeerd. Eén van de acht ontwikkelde categorieën van integrale oplossingen heeft betrekking op de bevordering van een leefstijl met minder autogebruik en bijvoorbeeld meer fietsen <sup>(3)</sup>. In het Intelligent-Energy Europe Programme ondersteunt de Europese Commissie STEER-projecten, die duurzaam energiegebruik in verkeer en transport moeten bevorderen. Twee projecten daarvan zijn op de uitwisseling van kennis op het gebied van fietsbeleid gericht <sup>(4)</sup>.

3.5 De Europese Commissie roept in het Groenboek „Bevorderen van gezonde voeding en lichaamsbeweging: een Europese dimensie voor de preventie van overgewicht, obesitas en chronische ziekten” <sup>(5)</sup> op om antwoorden te geven op de vragen, hoe overheidsbeleid kan verzekeren dat dagelijkse lichamelijke beweging in de dagelijks routine wordt geïntegreerd. Ook roept ze op welke maatregelen, bijvoorbeeld de inrichting van woonwijken, nodig zijn voor de ontwikkeling van leefmilieus die beweging bevorderen.

3.6 Vele antwoorden op deze vragen zijn reeds ontwikkeld binnen de „fietswereld”. Experts brengen het fietsen steeds meer met het thema gezondheid in verband. Trouwens niet alleen

<sup>(1)</sup> Europese Commissie, DG XI: „Cycling: the way ahead for towns and cities”, Luxemburg, 1999.

<sup>(2)</sup> Resolutie van 12 februari 2003 — EP commissie voor regionaal beleid, vervoer en toerisme, Rapporteur: Juan de Dios Izquierdo Collado, 9 december 2002, Verslag over het Witboek van de Commissie: „European transport policy for 2010: time to decide”, FINAL A5-0444/2002; <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2002-0444+0+DOC+WORD+V0//EN&language=EN>.

<sup>(3)</sup> zie [www.civitas-initiative.org](http://www.civitas-initiative.org).

<sup>(4)</sup> zie: [www. http://ec.europa.eu/energy/intelligent/projects/steer\\_en.htm#policy](http://ec.europa.eu/energy/intelligent/projects/steer_en.htm#policy).

<sup>(5)</sup> COM(2005) 637 final.

omdat fietsen kan bijdragen tot de gezonde hoeveelheid dagelijkse beweging. Gesignaleerd is dat fietsen enerzijds in het kader van het milieubeleid bij kan dragen tot reductie van het fijnstofgehalte in de lucht van stedelijke gebieden, anderzijds wordt het fietsen ook bedreigd door het slechte imago van de kwaliteit van de lucht in stedelijke gebieden.

3.7 Met de ontwikkeling van een steeds integraler wordend mobiliteitsmanagement groeide ook de aandacht voor de voordelen die de fiets biedt bij het oplossen van de fileproblematiek. Naast het dagelijks woon-werk blijkt ook het sociaal-recreatieve autoverkeer een groot aandeel te hebben in het veroorzaken van congestie. Onder andere vanwege de schaalvergroting (zoals fusies van ziekenhuizen; grote woonwijken aan de rand van de stad) en de daardoor veroorzaakte langer wordende afstanden. De keuze voor de fiets dreigt dan minder aantrekkelijk te worden.

3.8 Een veel voorkomend probleem is dat nieuwe of uitgebreide infrastructuur voor het inlandvervoer tot doorsnijding van bestaande of in toekomst nog aan te leggen fietsroutes leidt en daardoor onoverbrugbare of hinderlijke barrières voor fietsers worden, ook voor de recreatieve fietser die door grote verkeersinfrastructuur als het ware opgesloten wordt in zijn woonwijk of stad. Daarop zou gelet moeten worden en moeten er oplossingen komen bij nieuwe infrastructuur voor vooral auto en trein. Daar waar dat technisch mogelijk is, zou ook tegelijk bij dergelijke nieuwe infrastructuur een fietspad moeten worden aangelegd.

3.9 In dit verband is ook te noemen dat er instrumenten, zoals minimum kwaliteitsstandaards, zouden moeten komen voor fietsinfrastructuur die met Europese subsidies wordt aangelegd. Om in de binnenstad een aangenaam verblijfsklimaat te creëren hanteren steden als *pull* maatregelen goede, comfortabele en veilige fietsverkeersinfrastructuur waaronder fietsroutes en fietsparkeervoorzieningen in de binnenstad.

3.10 Binnen Europa geldt Nederland als hét fietsland en dus als gidslid. Deze naam heeft Nederland niet alleen te danken aan het grootste aandeel fietsmobiliteit in Europa, maar ook aan het Masterplan Fiets (1990 — 1997). Andere Europese landen volgden het Nederlandse voorbeeld en raakten overtuigd van de aandacht en (ook financieel) commitment van de nationale overheid voor goed fietsbeleid.

3.11 Het Nederlandse Masterplan Fiets bracht door het denken in wegen (trips) goed in beeld dat goed fietsbeleid niet alleen voor goede (comfortabele, snelle en veilige) fietspaden moet zorgen, maar ook aandacht moet besteden aan het veilig en comfortabel kunnen parkeren van de fiets in of bij de woning, bij het station, bij openbare vervoersknooppunten en bushaltes en bij de eindbestemming.

3.12 De *European Conference of Ministers of Transport* (ECMT) heeft enkele jaren geleden een overzicht over het nationale

verkeersbeleid van de ECMT lidstaten laten maken <sup>(6)</sup>. Uit dit overzicht blijkt dat slechts enkele landen geen nationaal fietsbeleid hebben <sup>(7)</sup>. Uiteraard is de omvang, status en impact van het nationale beleid in de verschillende landen verschillend. Als gemiddeld aandeel van de fiets in het totale aantal verplaatsingen binnen Europa noemt de ECMT 5 %. Maar landen als Denemarken (18 %) en Nederland (27 %) bewijzen dat een veel groter aandeel mogelijk is <sup>(8)</sup>.

3.13 Deze verschillen op nationaal niveau, met ook nog verschillen op lokaal niveau, bewijzen dat het fietsgebruik door beleid van de overheden beïnvloed kan worden. Het groeipotentieel bestaat vooral in de overstap naar de fiets vanuit het individueel autogebruik bij verplaatsingen tot 5 à 8 km. Het aandeel van de auto in deze korte verplaatsingen is in Europa thans meer dan 50 %. Zelfs onder de 2 km is het aandeel van de auto nog 30 % <sup>(9)</sup>.

3.14 Het fietsbeleid richt zich vooral op de overname van deze korte verplaatsingen door de fiets. Maar de aandacht gaat inmiddels ook al naar grotere afstanden; er wordt nagedacht over extra snelle, doorgaande fietsroutes in de grootstedelijke gebieden voor langere afstanden.

3.15 De groeipotentie van het fietsgebruik op de korte afstanden is de basis voor berekeningen ten aanzien van de bijdrage die goed fietsbeleid aan het bestrijden van klimaatverandering kan leveren. Volgens recente berekeningen is bijvoorbeeld in Nederland het aandeel van korte autoritten (< 7,5 km) gerelateerd aan de totale uitstoot van het autoverkeer zo'n 6 % <sup>(10)</sup>.

3.16 De fiets, in eigendom, geleend of gehuurd, kan bijdragen tot een hoger gebruik van het openbaar vervoer. De fiets vergroot immers de cirkel om het station, de bushalte of zijn verblijfplaats waarbinnen de reiziger binnen enkele minuten een halte of vice-versa zonder auto kan bereiken.

3.17 De verschillen tussen de verschillende Europese landen wat het aandeel van de fiets in het aantal verplaatsingen betreft zijn niet verklaarbaar vanuit louter sociale-, geografische, klimatologische en culturele omstandigheden, hoewel die natuurlijk ook een rol spelen <sup>(11)</sup>. Een factor van betekenis blijkt in fietslanden het grote belang van verenigingen te zijn die zich voor goed fietsbeleid inzetten. Aan hen zijn vaak de initiatieven te danken om tot nationale masterplannen te komen.

<sup>(6)</sup> ECMT, National Policies to Promote Cycling, (Implementing sustainable urban travel policies: moving ahead), OECD Publications Service, 2004.

<sup>(7)</sup> ECMT, National Policies to Promote Cycling, blz. 43.

<sup>(8)</sup> ECMT, National Policies to Promote Cycling, blz. 20.

<sup>(9)</sup> ECMT, National Policies to Promote Cycling, blz. 24.

<sup>(10)</sup> Zie <http://www.fietsersbond.nl/urlsearchresults.asp?itemnumber=1>.

<sup>(11)</sup> In Nederland is de laatste jaren onderzoek op gang gekomen naar het gegeven dat uit bijvoorbeeld Marokko naar Nederland geëmigreerde inwoners (ook in 2de generatie) gemiddeld beduidend minder fietsen dan autochtone Nederlanders. Zie: Het fietsgebruik van allochtonen nader belicht, Fietsberaad-publicatie nummer 11a, november 2006. zie: <http://www.fietsberaad.nl>.

3.18 Monitoring en evaluaties van fietsbeleid op Europees niveau worden helaas gehinderd door het gebrek aan bruikbaar en toegankelijk statistisch materiaal. Niet alleen de verenigingen maar ook de ECMT pleiten voor betere dataverzamelingen over fietsbeleid en fietsgebruik<sup>(12)</sup> (voetnoot 9). Het niet langer opnemen van belangrijke statistieken over fietsgebruik in het Statistical pocketbook „EU Energy and transport in Figures” is met veel onbegrip ontvangen.

3.19 Terwijl GPS ondersteunde navigatiesystemen voor de auto inmiddels vrij gangbaar zijn komt het aanbod van navigatiesystemen die alle fietsverbindingen bevatten moeilijker op gang omdat het digitale basiskaartmateriaal meestal niet de fietsverbindingen bevat of weergeeft en deze dus nog geïnventariseerd en gedigitaliseerd moeten worden. In fietslanden is op dat gebied wel veel in beweging, zoals het aanbieden van fietsrouteplanners op het internet<sup>(13)</sup>.

3.20 De Europese fiets- & onderdelenindustrie heeft naar schatting een omzet van 8 500 000 000 Euro en er werken (direct en indirect) circa 130 000 mensen. Daar komen dan nog de meer dan 25 000 winkels en verdelers en hun personeel bij<sup>(14)</sup>. Buiten beschouwing blijft dan nog het hoogtechnologisch onderzoek. De economische betekenis van het fietstoerisme groeit, vooral ook in economisch zwakkere regio's, waar langs lange-afstandsroutes kleinschalige bedrijvigheid van het fietstourisme profiteert<sup>(15)</sup>.

3.21 Er is tot nu toe geen Europees beleid voor fietsen. Het Groenboek voor stedelijk verkeer, dat de Europese Commissie voorbereidt, zal — zo is aangekondigd door de Commissie — ook ingaan op fietsen. Dit biedt dé kans om het gebrek aan Europees fietsbeleid en zijn integratie in de andere beleidsterreinen te compenseren door te beginnen fietsen als belangrijke vorm van verkeer in de steden daarin op te nemen.

3.22 In het verkennende advies „Verkeer in stedelijke en grootstedelijke gebieden” — TEN 276, CESE 273/2007 — wordt naast de bevordering van het fiets- en voetgangersverkeer (par. 3.3.3) ook ingegaan op de coördinatie van de vervoersplanning en het bouwbeleid (par. 3.3) Integratie van het fietsbeleid in dat bouwbeleid zal tot stand moeten komen

#### 4. Verbetering van de grensoverschrijdende infrastructuur voor fietsverkeer

4.1 Problemen in het grensoverschrijdend fietsverkeer binnen Europa doen zich vooral voor als de fietser zijn eigen fiets mee

wil nemen naar het buitenland en daarbij gebruik wil maken van de internationale hogesnelheidstreinen. De internationale hogesnelheidstreinen zijn voor fietstoeristen een belangrijke infrastructuur. In Europa is het thans grotendeels echter niet mogelijk de fiets in dergelijke treinen mee te nemen.

4.2 Terwijl het fietstoerisme stijgt en door de EC en nationale en regionale overheden gericht als duurzame en met name voor economisch gezien zwakkere regio's belangrijke vorm van toerisme wordt bevorderd, worden fietstoeristen erg belemmerd om voor de trein als vervoermiddel naar de vakantieregio of de startregio van hun internationale fietsvakantie te kiezen. Waar het voor luchtvaartmaatschappijen geen probleem blijkt te zijn de fiets van de toerist te vervoeren, de meeneem mogelijkheden van fietsen op veerboten goed zijn (hoewel de fietsroutes en de bewegwijzering voor fietsers van en naar de havens niet altijd voldoen), verzetten de treinmaatschappijen zich tegen het meenemen van fietsen in internationale hogesnelheidstreinen.

4.3 Met de grote meerderheid waarmee het Europees Parlement in januari 2007<sup>(16)</sup> stemde voor de verplichting om in elke trein in Europa een multifunctioneel gedeelte te hebben ten behoeve van het meenemen van bijvoorbeeld rolstoelen, ski's en *fietsen* is een oplossing voor dit probleem in het grensoverschrijdend fietsverkeer in zicht. Het is aan te bevelen dat in Europa in elke trein, dus ook de internationale hoge snelheidstreinen, een ruimte voor het meenemen van fietsen verplicht aanwezig moet zijn.

4.4 De verkeersveiligheid voor fietsers is zeer verschillend in de Europese landen. Dit is vooral een gevolg van ontbrekende specifieke fietsinfrastructuur in landen, waar fietsers op de auto-rijbaan moeten rijden die door het auto- en vrachtverkeer met 50 km/h, 80 km/h of zelfs nog hogere snelheden wordt gebruikt. Dit weerhoudt de eigen bevolking ervan om te fietsen. Het opstellen en uitvoeren van adequate veiligheidsregels zowel voor de fietser en zijn vervoermiddel als voor de fietsinfrastructuur en het overige verkeer dienen, ook Europees, te worden gestimuleerd.

4.5 Ook is de kwaliteit van de wel aanwezige fietsinfrastructuur verschillend. Fietstoeristen gaan minder naar landen die zij als onveilig ervaren als ze thuis veiligere infrastructuur gewend zijn. Het is aan te bevelen om te komen tot *minimum*-kwaliteits-eisen (bijvoorbeeld breedte van de fietspaden, ook voor andere niet-standaardfietsen<sup>(17)</sup>; bewegwijzering) waaraan fietsinfrastructuur, die met behulp van Europees subsidies wordt aangelegd, en subsidiebudgetten voor de aanleg van fietsinfrastructuur, waarvan in de praktijk in Europese steden en landen al bewezen is, dat die goed voldoet, beschikbaar te stellen.

4.6 Hoewel de grote verschillen in het aandeel van de fiets in het aantal verplaatsingen in de verschillende Europese landen en steden ook een gevolg zijn van sociale, geografische, klimatologische en culturele verschillen, is vooral verschillend verkeersbeleid de veroorzaker van verschillend fietsgebruik. Daarom zijn

<sup>(12)</sup> Zie ECMT, National Policies to Promote Cycling, blz. 24.

<sup>(13)</sup> Zie voor voorbeelden: [www.radroutenplaner.nrw.de](http://www.radroutenplaner.nrw.de) en <http://www.fietsersbond.nl/fietsrouteplanner>.

<sup>(14)</sup> Volgens een schatting voor het jaar 2003 van COLIBI (Vereniging van de Europese fietsindustrie) en COLIPED (Vereniging van de Europese industrie van tweewielersonderdelen en -accessoires).

<sup>(15)</sup> Bron: Presentatie van Les Lumsdon op de slotconferentie van de North Sea Cycle Route, 9 november 2006, over toerisme, economische ontwikkeling en Europese subsidies; zie: <http://www.northsea-cycle.com> en [http://www.uclan.ac.uk/facs/lbs/research/institutes\\_and\\_centers/transport/docs/Northseacycleconf.doc](http://www.uclan.ac.uk/facs/lbs/research/institutes_and_centers/transport/docs/Northseacycleconf.doc).

<sup>(16)</sup> Zie <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0005+0+DOC+XML+V0//EN>.

<sup>(17)</sup> Bijvoorbeeld: tandems, bakfietsen, aërodynamische ligfietsen en driewielige overdekte fietsen.

de uitwisseling van kennis, good practices en bewustwordingsacties voor het fietsen van groot belang. Het is aan te bevelen dat de Europese Commissie deze uitwisseling van kennis, good practices en bewustwordingsacties blijft c.q. gaat subsidiëren en het integreren van fietsbeleid (bijvoorbeeld intermodaliteit tussen fiets en openbaar vervoer) in alle door de Europese Commissie gesubsidieerde projecten op het gebied van verkeer verplicht maakt.

4.7 Fietsen staat dicht bij de mensen en is als onderdeel van een gezonde en duurzame levensstijl gebaat bij de integratie van fietsbeleid in andere beleidsterreinen dan verkeer alleen. Het is aan te bevelen bij de verdere ontwikkeling van Europees beleid niet alleen bij het vervoers- en infrastructuurbeleid maar ook op de terreinen ruimtelijke ordening, waaronder het stedelijk bouwbeleid, milieu, economie, gezondheid, opvoeding en educatie het fietsbeleid te integreren. Mede daarom is ook aan te bevelen dat de Europese Commissie monitoring van en dataverzamelingen over fietsen in Europa goed organiseert en harmonisatie van onderzoeksmethoden stimuleert.

### 5. Europese samenwerking bij de uitbouw van het EuroVelo-route-netwerk

5.1 EuroVelo is een project dat door de ECF in 1995 werd geïnitieerd<sup>(18)</sup>. Het doel is de ontwikkeling van 12 internationale lange-afstandsfietroutes door heel Europa heen, zowel in de EU-lidstaten als daarbuiten. De totale lengte van de voorgestelde routes is 66 000 km. De routes zijn grotendeels gebaseerd op reeds bestaande lokale en regionale routes. Het continentale perspectief van het project, de visie van een pan-Europees netwerk van fietsroutes is sinds de start van het project van grote wervende meerwaarde gebleken.

5.2 Het heeft lokale, regionale en nationale overheden geïnspireerd tot samenwerking om internationale lange-afstandsfietroutes te creëren. Vorig jaar werd de EuroVelo 6 „Atlantic Ocean — Black Sea” geopend. INTERREG-gelden hebben bij de totstandkoming van deze routes een grote rol gespeeld. Dat geldt ook voor de zogenaamde North Sea Cycle Route dat als INTERREG-project eind 2006 eindigde en door de ECF als EuroVelo 12 wordt beschouwd.

5.3 De visie achter EuroVelo is om — vergelijkbaar met het spoor- en autowegennetwerk als TEN (TransEuropeanNetwork) — een erkend TransEuropeanCyclerouteNetwork te creëren en te onderhouden. Het is evident dat dit niet zozeer in het kader van Europees verkeersbeleid maar ten behoeve van het toerisme en de ontwikkeling van regio's in Europa wenselijk is. Naast een duurzame regie en routecoördinatie van en informatievoorziening over de routes is uiteraard het verder vervolmaken van het

netwerk een grote opgave. Gebleken is dat de in 2002 gepubliceerde richtsnoeren over alle belangrijke aspecten bij het creëren van een EuroVelo route van grote waarde zijn om desinvesteringen te voorkomen. Het is aan te bevelen dat de Europese Commissie doorgaat met het subsidiëren van het tot stand brengen van EuroVelo Routes zodat een compleet Europees Fiets Routes Netwerk, een TEN voor fietsen, ontstaat.

5.4 De discussies binnen de partners van de North Sea Cycle Group over de vraag hoe de continuïteit van de route, de marketing daarvan en de samenwerking tussen het grote aantal projectpartners (ca. 70 regio's in acht landen) in de toekomst kan worden gegarandeerd, heeft nog niet tot een antwoord geleid. Deze vraag speelt ook bij andere internationale lange-afstandsfietroutes die met projectfinanciering (vaak 50 % EU-geld) tot stand zijn gekomen en voor de regie van de samenwerking en de gezamenlijke marketing geen oplossing hebben.

5.5 Een veelbesproken oplossingsrichting is de regie, route-coördinatie en het secretariaat van een route na de totstandkoming van de infrastructurele werken aan de route en de bewegwijzering te laten verzorgen door een Europese organisatie als de Europese Fietsersbonden Federatie (European Cyclists Federation, ECF), naar het voorbeeld van organisaties op nationaal niveau. Volgens de ECF is de duurzame instandhouding van de kwaliteit van de routes ná het einde van de totstandkomingsfase een belangrijk vraagstuk, dat op het internationale, het Europese niveau, moet worden opgelost. Het is aan te bevelen dat een Europese organisatie de regie- en secretariaatsrol voor het EuroVelo netwerk en voor de verschillende EuroVelo routes, die als project eindigen, op zich neemt om te waken over de voortzetting van onderhoud aan de infrastructuur (inclusief bewegwijzering) en informatievoorziening aan fietsers vanuit een centraal punt (inclusief informatie over waar hulp in geval van pech of nood te verkrijgen is) te bevorderen. Zoals bij vele Europese initiatieven en samenwerking zal financiële ondersteuning vanuit de EU hierbij noodzakelijk zijn.

5.6 De ECF zelf heeft ondanks beperkte middelen de inzet voor het EuroVelo project geïntensiveerd om voor dit probleem een oplossing te ontwikkelen en tot stand doen komen. Onderdeel daarvan is de medewerking aan de verdere ontwikkeling van eenduidige, maar in alle landen goed toepasbare en aanpasbare bewegwijzering binnen het EuroVelo 6 project en het bevorderen van de erkenning van dit bewegwijzeringssysteem door de UNECE<sup>(19)</sup>. Het is aan te bevelen de toepassing van het binnen de EuroVelo 6 partnergroup ontworpen bewegwijzeringssysteem van de ECF formeel te erkennen en de implementatie daarvan te bevorderen.

Brussel, 25 april 2007

De voorzitter  
van het Europees Economisch en Sociaal Comité  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(18)</sup> Zie [http://www.ecf.com/14\\_1](http://www.ecf.com/14_1).

<sup>(19)</sup> Zie <http://www.unece.org/trans/main/welcwp1.html>.