

Uitgave
in de Nederlandse taal

Mededelingen en bekendmakingen

Nummer	Inhoud	Bladzijde
	I <i>Mededelingen</i>	
		
	II <i>Vorbereidende besluiten</i>	
	Economisch en Sociaal Comité	
	Zitting van juli 1997	
97/C 296/01	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende motorvoertuigen en de aanhangwagens daarvan met betrekking tot het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg en tot wijziging van Richtlijn 70/156/EEG betreffende de typegoedkeuring van motorvoertuigen en de aanhangwagens daarvan” . . .	1
97/C 296/02	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende vervoerbare drukapparatuur”	6
97/C 296/03	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie getiteld: ‘Benchmarking van het concurrentievermogen — Een instrument ten dienste van ondernemers en de overheid’”	8
97/C 296/04	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, aan het Europees Parlement, aan het Economisch en Sociaal Comité en aan het Comité van de Regio's inzake ‘Europa in de voorhoede van de Wereldwijde Informatiemaatschappij: een permanent actieprogramma’”	13
97/C 296/05	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Groenboek betreffende verticale afspraken in het concurrentiebeleid van de Europese Unie”	19

<u>Nummer</u>	Inhoud (vervolg)	Bladzijde
97/C 296/06	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „Gelijke kansen voor vrouwen en mannen in de Europese Unie — 1996”	24
97/C 296/07	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van de Raad (EG) houdende technische maatregelen voor de instandhouding van de visbestanden in de Oostzee, de Belten en Øresund” . .	31
97/C 296/08	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende de huidige en voorgestelde rol van de Gemeenschap bij de bestrijding van het tabaksgebruik”	32
97/C 296/09	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het thema „Belastingheffing in de Europese Unie — Verslag over de ontwikkeling van de belastingstelsels”	37
97/C 296/10	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „Een gemeenschappelijk BTW-stelsel — Een programma voor de interne markt”	51
97/C 296/11	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Groenboek over de betrekkingen tussen de Europese Unie en de ACS-landen bij het aanbreken van de 21e eeuw — Uitdagingen en keuzen voor een nieuwe vorm van partnerschap”	65
97/C 296/12	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een Verordening (EG) van de Raad tot wijziging van het communautair systeem voor de toekenning van milieukeuren”	77

II

(Vorbereidende besluiten)

ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende motorvoertuigen en de aanhangwagens daarvan met betrekking tot het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg en tot wijziging van Richtlijn 70/156/EEG betreffende de typegoedkeuring van motorvoertuigen en de aanhangwagens daarvan”⁽¹⁾

(97/C 296/01)

De Raad heeft op 13 februari 1997 besloten, overeenkomstig artikel 100 A van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De Afdeling voor industrie, handel, ambacht en diensten, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 4 juni 1997 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Kubenz.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 347e Zitting (vergadering van 9 juli 1997) het volgende advies uitgebracht, dat met 115 stemmen vóór, drie tegen, bij één onthouding is goedgekeurd.

1. Algemeen

De lid-staten van de Europese Unie (op Ierland na) hebben de Europese overeenkomst betreffende het internationale vervoer van gevaarlijke goederen over de weg (de ADR) geratificeerd⁽²⁾.

1.1. Met Richtlijn 94/55/EG⁽³⁾ van de Raad werd op 1 januari 1997 de ADR in het Gemeenschapsrecht omgezet. In deze richtlijn zijn het vervoer van gevaarlijke goederen, alsook eisen betreffende constructie en uitrusting van de voertuigen in de EG geregeld. Deze richtlijn garandeert evenwel niet dat de constructie-eigenschappen van voertuigen die voor het vervoer van gevaarlijke goederen worden gebruikt, door andere lid-staten zullen worden aanvaard. Daartoe dient eerst een bijzondere richtlijn in het kader van het Europese typegoedkeuringsprocedure van Richtlijn 70/156/EEG te worden

vastgesteld, die het vrije verkeer van de voertuigen binnen de Gemeenschap op basis van geharmoniseerde constructie-eigenschappen mogelijk maakt.

1.2. Deze richtlijn, die dus een aanvulling vormt op Richtlijn 94/55/EG van de Raad, bevat bijzondere voorschriften die betrekking hebben op:

- ontwerp en constructie van het basisvoertuig dat bestemd is voor het vervoer van gevaarlijke goederen;
- technische specificaties inzake
 - elektrische apparatuur,
 - remsysteem (b.v. ABS en continuumsysteem),
 - brandbeveiliging,
 - snelheidsbeperking.

1.3. Deze voorschriften zijn gebaseerd op de voorschriften van Richtlijn 94/55/EG van de Raad (in deze richtlijn wordt daar rechtstreeks naar verwezen). Als aan alle relevante technische voorschriften van deze richtlijn is voldaan, is voor de betrokken voertuigen het vrije verkeer binnen de interne markt van de EU

⁽¹⁾ PB C 29 van 30. 1. 1997, blz. 17.

⁽²⁾ ECE/TRANS/110 (deel I en II), Genève, 30. 9. 1957.

⁽³⁾ PB L 319 van 12. 12. 1994, blz. 7 (advies ESC in PB C 195 van 18. 7. 1994, blz. 15), bijlagen in PB L 275 van 28. 10. 1996, blz. 1.

gewaarborgd. Wanneer voor een voertuigtype een goedkeuring overeenkomstig deze richtlijn is verleend, kunnen de lid-staten bijgevolg de fabrikanten niet verbieden het te verkopen, noch de registratie of het in het verkeer brengen daarvan verbieden om redenen in verband met de constructie.

1.4. Zoals alle andere bijzondere richtlijnen betreffen de de typegoedkeuring van bedrijfsvoertuigen — met uitzondering van die welke betrekking hebben op luchtverontreinigende of geluidsemissies — is deze nieuwe richtlijn gebaseerd op optionele harmonisatie. De lid-staten kunnen eisen dat alleen de voorschriften van de bijzondere EG-richtlijn gelden. Een andere mogelijkheid is dat zij de nationale wetgeving op dit gebied handhaven en in dat geval kan de fabrikant kiezen tussen de nationale wetgeving en de geharmoniseerde voorschriften. Het staat de lid-staten vrij een fabrikant die niet voor een EG-typegoedkeuring heeft gekozen, te verplichten aan de nationale voorschriften te voldoen.

1.5. De richtlijn is niet van invloed op nationale of communautaire wetgeving met betrekking tot het gebruik van dergelijke voertuigen. De bestuursrechtelijke bepalingen van het ontwerp-voorstel zijn aangepast aan die van Richtlijn 70/156/EEG met het oog op de continuïteit in de toepassing daarvan.

1.6. De richtlijn blijft optioneel tot het tijdstip waarop Kaderrichtlijn 92/53/EEG in alle lid-staten verplicht wordt voor voertuigen die worden gebruikt voor het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg. Wanneer een fabrikant de bepalingen van deze richtlijn wil toepassen, is hij daartoe gerechtigd en andere lid-staten moeten deze voertuigen waarvan de technische specificaties voldoen aan de bepalingen van deze richtlijn, tot hun markt toelaten.

2. Inleiding

2.1. Dit voorstel voor een richtlijn stelt de technische voorschriften vast voor de constructie van motorvoertuigen en aanhangwagens daarvan die bestemd zijn voor het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg. De richtlijn moet er mede toe bijdragen dat de technische voorwaarden worden vervuld die de beveiliging van de gevaarlijke goederen tijdens hun vervoer waarborgen.

2.2. Het ontwerp-voorstel stelt voorschriften vast op basis van artikel 100 A van het Verdrag (maatregelen inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lid-staten welke rechtstreeks van invloed zijn op de instelling of de werking van de interne markt) en voorziet in de totale harmonisatie van de desbetreffende technische bepalingen voor voertuigen die bestemd zijn voor het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg. Deze aanpak strookt met de algemene aanpak die op het gebied van motorvoertuigen geldt en die is vastgesteld in de kaderrichtlijn betreffende de typegoedkeuring

van motorvoertuigen in de Europese Unie (Richtlijn 70/156/EEG⁽¹⁾ van de Raad van 6 februari 1970, laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 96/79/EG⁽²⁾ van de Raad en het Europees Parlement).

3. Algemene opmerkingen

3.1. Het Economisch en Sociaal Comité is ingenomen met het Commissievoorstel, waarin wordt gepleit voor harmonisering van de wettelijke bepalingen inzake de typegoedkeuring van motorvoertuigen en aanhangwagens hiervan; hiertoe dient Richtlijn 70/156/EEG te worden aangepast en is het zaak een nieuwe richtlijn inzake de typegoedkeuring betreffende de constructie van motorvoertuigen en bijbehorende aanhangwagens, die voor het vervoer van gevaarlijke goederen worden ingezet, goed te keuren.

3.2. Aangezien de Raad al heeft ingestemd met 36 afzonderlijke richtlijnen voor de typegoedkeuring van „N-voertuigen”, zou ook de typegoedkeuring van voor het vervoer van gevaarlijke goederen gebruikte voertuigen moeten worden meegenomen.

3.3. Op deze manier wordt er dus voor gezorgd dat voor de in serieproductie vervaardigde „basisvoertuigen” de typegoedkeuringsprocedure gehanteerd kan worden. Voordat het voertuig de weg op mag, dient het (inclusief bovenbouw) door een officieel erkende deskundige te worden gekeurd; de regeling inzake een afzonderlijke registratie (de zgn. B3-vergunning) moet namelijk van kracht blijven.⁽³⁾

3.4. Dat een uniforme EU-procedure voor de typegoedkeuring van motorvoertuigen nuttig is, behoeft geen betoog. De uitzonderingsregeling voor stuk- of speciale productie is verstandig van opzet, omdat zij betrekking heeft op:

- in diverse fasen gefabriceerde voertuigen;
- verschillende varianten en versies van een basis-model;
- in geringe aantallen vervaardigde voertuigen.

3.5. Het Comité is het in grote lijnen eens met het richtlijnvoorstel van de Commissie; wel wijst het erop dat de toepassingsgebieden van de ECE-regeling en de EG-wetgeving op één lijn moeten worden gebracht.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1. Het Comité verzoekt de Commissie, met name D-G VII, om ervoor te zorgen dat de uit onderhavig

(1) PB L 42 van 23. 2. 1970, blz. 1; Advies ESC: PB C 48 van 16. 4. 1969, blz. 14.

(2) PB L 18 van 21. 5. 1997, blz. 7.

(3) De B3-vergunning kan ook in de toekomst alleen worden afgegeven door de nationale overheid die eveneens voor de registratie van het voertuig in kwestie verantwoordelijk is. Hierdoor kan een B3-vergunning voor een in Duitsland vervaardigd „compleet voertuig” niet worden afgegeven als dit voertuig in Frankrijk geregistreerd moet worden.

voorstel, Richtlijn 94/55/EEG en Wijzigingsrichtlijn 96/86/EG⁽¹⁾ voortvloeiende voordelen niet teniet wor-

den gedaan door afwijkende voorschriften van de bevoegde autoriteiten of andere organisaties.

(¹) PB L 335 van 24. 12. 1996, blz. 43.

4.2. De toepassingsgebieden van de ECE-regeling en deze richtlijn moeten worden gelijk getrokken.

Brussel, 9 juli 1997.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

T. JENKINS

BIJLAGE

Richtlijnen en overeenkomsten met betrekking tot het vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg

1. ADR

ADR — Europese Overeenkomst betreffende het internationale vervoer van gevaarlijke goederen over de weg.

Deze overeenkomst werd door 32 landen geratificeerd en bevat gedetailleerde veiligheidsvoorschriften die in acht moeten worden genomen bij het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg tussen deze landen. In de andere landen dient krachtens het territorialiteitsbeginsel het nationale recht te worden toegepast. Op grond van de ADR moesten voor het binnenlands vervoer soortgelijke voorschriften ingevoerd worden. Dit heeft mede tot een gedeeltelijke harmonisering van de nationale regelingen geleid.

In het algemene gedeelte van de ADR worden de juridische betrekkingen tussen de betrokken landen geregeld; bijlagen A en B bevatten regels m.b.t. het verlenen van vergunningen voor het vervoer van gevaarlijke goederen, en constructie- en gebruiksvoorschriften voor de hierbij gebruikte voertuigen en containers. De in bijlage A genoemde gevaarlijke stoffen zijn in 13 categorieën onderverdeeld. Daarbij wordt steeds vermeld welke stoffen vervoerd mogen worden en wat de verpakkings- en vervoersvoorwaarden zijn (randnummers).

Bijlage A bevat 9 aanhangsels (2 nog open) betreffende keuringsmethoden voor stoffen en verpakkingen en etiketteringsvoorschriften. De meeste voorschriften in bijlage A zijn voor de verzender van gevaarlijke stoffen en voorwerpen bedoeld.

Bijlage B bevat speciale bepalingen voor de constructie, de technische uitrusting en het gebruik van de voertuigen, containers, tanks en vaten, voorzover hiermee de in bijlage A bedoelde gevaarlijke stoffen worden vervoerd. Bij bijlage B horen 8 aanhangsels, die met name constructie- en gebruiksvoorschriften voor alle soorten tanks en de elektrische apparatuur in voertuigen en regels m.b.t. de vergunningsprocedure bevatten. De regels in bijlage B hebben voornamelijk betrekking op de vervoerders van gevaarlijke goederen.

2. EG-Kaderrichtlijn (94/55/EG)

Met ADR-kaderrichtlijn 94/55/EG is de ADR volledig in het Gemeenschapsrecht omgezet. Deze richtlijn is gebaseerd op artikel 75 van het EG-Verdrag en is zodoende van toepassing op het intracommunautaire vervoer.

Opmerking: krachtens deze richtlijn is een typegoedkeuring voor voertuigen uitsluitend nationaal geldig. Daarom moet een bijzondere richtlijn worden opgesteld voor voertuigen waarmee gevaarlijke goederen worden vervoerd die artikel 100 A (vrij verkeer van goederen) van het EG-Verdrag als rechtsgrondslag heeft.

Daarmee zou met de wensen van het bedrijfsleven rekening worden gehouden, en invoering ervan is dan ook dringend noodzakelijk. Daartoe moet deze richtlijn, zoals alle andere technische richtlijnen in dit

verband, op basisrichtlijn 70/156/EEG (vergunningseisen voor het vervaardigen van vrachtauto's en aanhangers) worden gebaseerd en artikel 100 A er rechtsgrondslag hebben. Op die manier kan ervoor worden gezorgd dat uitsluitend voor het basisvoertuig een vergunning nodig is, die vervolgens in alle 15 lid-staten wordt erkend.

3. ECE — Economic Commission for Europe (Economische VN-commissie voor Europa)

In december 1946 door de VN opgericht, gevestigd te Genève. Voor andere werelddelen bestaan soortgelijke commissies. De ECE heeft tot taak de Europese economie te coördineren en verder te ontwikkelen. Voor vervoerskwesties is een speciale afdeling (WP) verantwoordelijk, waaronder weer de volgende onderafdelingen vallen:

algemeen vervoersbeleid, railvervoer, wegvervoer en binnenvaart. De vervoersafdeling krijgt opdracht van het binnenlands-vervoercomité. Luchtvaartangelegenheden worden alleen behandeld als deze een raakvlak hebben met de andere vormen van vervoer. De ECE heeft geen uitvoerende bevoegdheden; zij stelt aanbevelingen, resoluties en conventies op. Relevante internationale belangengroeperingen hebben, mits zij geaccrediteerd zijn, een adviserende stem m.b.t. de werkzaamheden van de ECE.

4. ECE-regelingen voor voertuigen

De werkzaamheden werden aan WP 29 gedelegeerd bij de wet inzake het Akkoord van 20 maart 1958 over de invoering van uniforme voorwaarden voor het verlenen van toestemming voor speciale voorzieningen en delen van voertuigen, alsook voor de wederzijdse erkenning van deze toestemming. Alle relevante technische regelingen worden bijgevolg door WP 29 opgesteld. Momenteel houdt WP 29 zich bezig met een voorstel voor een regeling inzake uniforme bepalingen voor de typegoedkeuringsprocedures betreffende voertuigen voor het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg.

5. WP 15 — Werkgroep voor het vervoer van gevaarlijke goederen

WP 15 formuleert de eisen van de ADR (Europese Overeenkomst betreffende het internationale vervoer van gevaarlijke goederen over de weg).

6. Begripsbepalingen van bijlage II van Richtlijn 70/156/EEG

Voertuigcategorieën

Categorie M — Voor het vervoer van personen bestemde motorvoertuigen op ten minste vier wielen;

Categorie N — Voor het vervoer van goederen bestemde motorvoertuigen op ten minste vier wielen;

Categorie O — Aanhangwagens en opleggers.

Deze categorieën zijn ieder onderverdeeld in sub-categorieën, zoals categorie N1: voor het vervoer van goederen bestemde voertuigen met een maximummassa van ten hoogste 3,5 ton.

7. Definitie van basisvoertuigen

Overeenkomstig Richtlijn 70/156/EEG (artikel 2) wordt onder „basisvoertuig” het volgende verstaan: ieder niet-compleet voertuig dat gedurende de volgende fase van de meerfasentypegoedkeuringsprocedure zijn voertuigidentificatienummer behoudt.

8. Equivalentielijst

In deel II van bijlage IV bij Richtlijn 70/156/EEG (de bij de typegoedkeuring toe te passen voorschriften) is vastgelegd welke ECE-regelingen als equivalent aan de bijzondere EG-richtlijnen te beschouwen zijn; het gaat om 35 bijzondere richtlijnen.

In dit verband wordt er met de richtlijnen en de regelingen naar gestreefd, het toepassingsgebied en de voorwaarden voor het verlenen van toestemming voor voertuigen en onderdelen daarvan zo te omschrijven dat de bijzondere regelingen in de equivalentielijst kunnen worden opgenomen.

Dat kan uitsluitend voor zover het toepassingsgebied en de technische voorwaarden als identiek kunnen worden beschouwd.

Opmerking: het voordeel voor de fabrikanten is dat zij op die manier hun voertuigen slechts een keer hoeven te laten keuren. Op basis van deze technische keuring kan toestemming worden verleend overeenkomstig de desbetreffende EG-richtlijn én ECE-regeling.

		Voertuigtype overeenkomstig randnummer 220 301 (2)				
Randnummer	Technische bepalingen	EX/II	EX/III	AT	FL	OX
220 510	Elektrische uitrusting					
220 511	— leidingen		x	x	x	x
220 512	— batterijschakelaar		x		x	
220 513	— batterijen	x	x		x	
220 514	— tachografen		x		x	
220 515	— stroomkringen die permanent onder spanning blijven		x		x	
220 516	— elektrische installatie achter de cabine		x		x	
220 520	Reminrichtingen					
220 521	— antiblokkeersysteem		x	x	x	x
220 522	— remvertrager		x	x	x	x
220 530	Brandrisico's					
220 531	— cabine: materialen	x	x			
	— cabine: hitteschild					x
220 532	— brandstofreservoirs	x	x		x	x
220 533	— motor	x	x		x	x
220 534	— uitlaat	x	x		x	
220 535	— remvertrager		x	x	x	x
220 536	— bijverwarming	x	x			
220 540	Snelheidsbegrenzing	x	x	x	x	x

Voertuigtype overeenkomstig Rn 220 301

EX/II voor voertuigen bestemd voor het vervoer van explosieven als vervoereenheden van type II;⁽¹⁾

EX/III voor voertuigen bestemd voor het vervoer van explosieven als vervoereenheden van type III;⁽¹⁾

FL voor voertuigen bestemd voor het vervoer van vloeistoffen met een vlampunt van niet meer van 61° C of ontvlambare gassen, in tankcontainers met een inhoud van meer dan 3 000 liter, vaste tanks of demonteerbare tanks en voor batterijvoertuigen met een inhoud van meer dan 1 000 liter bestemd voor het vervoer van ontvlambare gassen;

OX voor voertuigen bestemd voor het vervoer van stoffen van klasse 5.1, randnummer 2501, onder 1° (a), in tankcontainers met een inhoud van meer dan 3 000 liter, vaste tanks of demonteerbare tanks;

AT voor voertuigen bestemd voor het vervoer van gevaarlijke goederen in tankcontainers met een inhoud van meer dan 3 000 liter, vaste tanks of demonteerbare tanks en voor batterijvoertuigen met een inhoud van meer dan 1 000 liter, anders dan die van het type FL of OX.

⁽¹⁾ Onder nummer 11 401 is bepaald welke hoeveelheden gevaarlijke goederen met een voertuig van type I/II mag worden vervoerd:
type I minimumhoeveelheden — geen bijzondere eisen;
type II middelgrote hoeveelheden — eisen;
type III grotere hoeveelheden — strenge eisen.

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende vervoerbare drukapparatuur”⁽¹⁾

(97/C 296/02)

De Raad heeft op 14 februari 1997 besloten, overeenkomstig de bepalingen van artikel 75, eerste lid, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De Afdeling voor industrie, handel, ambacht en diensten, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 4 juni 1997 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Lérios.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tevens zijn 347e Zitting (vergadering van 10 juli 1997) het volgende advies uitgebracht, dat met 71 stemmen vóór en 3 stemmen tegen, bij 8 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Essentie van het richtlijnvoorstel

Met dit voorstel beoogt de Commissie zowel de veiligheid bij het vervoer van „vervoerbare drukapparatuur” te waarborgen als het vrije verkeer van deze apparatuur op de interne markt te verzekeren.

Hiertoe wil zij enerzijds nieuwe procedures voor periodieke keuring van alle bestaande vervoerbare drukapparatuur invoeren (zie bijlage V, deel II van het richtlijnvoorstel), en anderzijds voorzien in overeenstemmingsbeoordelingsprocedures volgens de modulaire aanpak (zie bijlage V, deel I) voor alle nieuwe apparatuur.

2. Algemene opmerkingen

2.1. De Raad heeft door goedkeuring van de Richtlijnen 94/55/EG van 21 november 1994 [onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lid-staten inzake het vervoer over de weg (ADR)] en 96/49/EG van 23 juli 1996 [onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lid-staten inzake het vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor (RID)] al voor een hoog veiligheidsniveau bij het vervoer van gevaarlijke goederen en met name van vervoerbare drukapparatuur gezorgd. Toch is het vrij verkeer van genoemde apparatuur, gebruik en hervullen inbegrepen, niet verzekerd, omdat er in sommige lid-staten aanvullende voorschriften bestaan.

Deze beperking zou worden opgeheven indien in alle lid-staten een geharmoniseerd systeem van erkenning van zowel de periodieke keuringen tijdens het gebruik, als van de door de aangewezen keuringsinstanties afgegeven goedkeuringen en merken zou worden ingevoerd.

2.2. De voltooiing van de interne markt voor vervoerbare drukapparatuur vergt derhalve maatregelen op EG-niveau, reden waarom het ESC met het voorstel voor een richtlijn van de Raad instemt, ook al omdat het voorstel het resultaat is van het overleg dat de Commissie heeft gevoerd met zowel de nationale regeringen als de Europese beroepsorganisaties [gasbedrijven

— ondernemersvereniging voor vloeibare gassen — chemische industrie — representatieve organisaties van keuringsinstanties — Europees Comité voor Normalisatie (CEN)].

3. Bijzondere opmerkingen

3.1. Teneinde mogelijke knelpunten bij de uitvoering van de richtlijn weg te nemen, is het volgens het Comité raadzaam enige wijzigingen in het richtlijnvoorstel aan te brengen:

3.1.1. Door in de eerste zin van artikel 2 het woord „hervulbaar” te schrappen, zou de richtlijn automatisch ook gelden voor de niet-hervulbare campinggasflessen, en zou zo ook het vrije verkeer voor deze apparatuur geregeld worden.

3.1.2. In artikel 13 worden de lid-staten opgeroepen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen en te publiceren om vóór 30 juni 1998 aan de richtlijn te voldoen, zodat deze vanaf 1 januari 1999 kan worden toegepast. Het ESC denkt dat het wellicht nodig is deze termijnen te herzien en af te stemmen op het tijdstip waarop de desbetreffende normen en voorschriften beschikbaar zijn.

3.2. Het is volgens het Comité zinvol dat óf in de onderhavige richtlijn, óf in de ADR-overeenkomst, de volgende specifieke technische details worden meegenomen:

- a) de procédés voor het vullen van de recipiënten (gasflessen) en tanks voor het vervoer van vloeibare gassen die door de aangewezen keuringsinstanties zijn gekeurd en gecertificeerd;
- b) functioneringsvoorschriften — fabricage — keuring en markering van de kleppen van bovengenoemde recipiënten en tanks.

3.3. Toepassing van deze richtlijn zal de fabrikanten van drukapparatuur kosten besparen, aangezien na goedkeuring en certificatie in één lid-staat, de apparatuur in heel de EU vrij kan worden verhandeld. Hierdoor neemt de concurrentie toe en zullen de prijzen dalen. Het ESC hoopt dat de sector (fabrikanten van apparatuur

⁽¹⁾ PB C 95 van 24. 3. 1997, blz. 2.

als recipiënten, tanks en ander toebehoren, en producenten en vervoerders van vloeibare gassen) de consument

door prijsverlaging mee laat profiteren van het uit deze richtlijn voortvloeiende financiële voordeel.

Brussel, 10 juli 1997.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
T. JENKINS

BIJLAGE

bij het advies van het Economisch en Sociaal Comité

Het volgende wijzigingsvoorstel, waarvóór ten minste een kwart van het aantal stemmen is uitgebracht, is tijdens de beraadslagingen verworpen:

Na paragraaf 3.1.2 twee nieuwe paragrafen (3.1.3 en 3.1.4) toe te voegen:

3.1.3. Het Comité stelt voor een nieuwe overweging toe te voegen, die als volgt luidt: „Overwegende dat het vrije verkeer en het gebruik in de lid-staten van vervoerbare drukapparatuur die voldoet aan Richtlijn 84/527/EEG mogelijk moet blijven”.

3.1.4. Het Comité beveelt voorts aan een derde lid aan artikel 4 van het voorstel voor een richtlijn toe te voegen, dat luidt als volgt: „Het vrije verkeer en het gebruik in de Gemeenschap van vervoerbare drukapparatuur die voldoet aan Richtlijn 84/527/EEG en waarop het Σ -merkteken is aangebracht, moet mogelijk blijven zonder de verplichting een nieuw, aanvullend merkteken aan te brengen.”

Motivering

Tegenwoordig circuleren er in Europa, en met name in sommige landen, miljoenen LPG-flessen die aan Richtlijn 84/527/EEG voldoen en door de distributeurs volgens een bepaald — en door de bevoegde nationale instanties gecontroleerd — systeem van een merkteken worden voorzien, als bewijs dat zij aan alle eisen voldoen. Indien nu nog een extra merkteken op deze flessen moet worden aangebracht, worden deze distributeurs op extra — en verhoudingsgewijs hoge — kosten gejaagd, zonder dat dit tastbare voordelen biedt voor de consument.

Uitslag van de stemming

Vóór: 33, tegen: 44, onthoudingen: 8.

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie getiteld: ‘Benchmarking van het concurrentievermogen — Een instrument ten dienste van ondernemers en de overheid’”

(97/C 296/03)

De Commissie heeft op 21 april 1997 besloten, overeenkomstig de bepalingen van artikel 198 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over de voornoemde mededeling.

De Afdeling voor industrie, handel, ambacht en diensten, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 4 juni 1997 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Malosse.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tevens zijn 347e Zitting (vergadering van 9 juli 1997) het volgende advies uitgebracht, dat met 99 stemmen vóór, 3 stemmen tegen en bij 1 onthouding is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Uitgangspunt van deze mededeling en de mededeling over benchmarking van het concurrentievermogen van de Europese industrie (COM(96) 463 def.) zijn diverse voorstellen en mededelingen op het gebied van het concurrentievermogen die de Commissie de afgelopen tijd heeft gepubliceerd. In het bijzonder zij hier verwezen naar de mededeling over „Het beleid inzake het concurrentievermogen van de Europese Unie op industriegebied” (COM(94) 319 def.) met het daarbij gevoegde actieprogramma en tijdschema (COM(95) 87 def.). Het Comité heeft zich in beginsel achter deze documenten geschaard, maar de wens uitgesproken dat de Commissie haar initiatieven concreter uitwerkt. In zijn op 22 november 1995 uitgebrachte advies (rapporteur: Petersen) ⁽¹⁾ heeft het Comité het betreurd dat „nog geen voorstellen over de te nemen stappen en de daarmee samenhangende termijnen worden gedaan”. Sedertdien heeft de Commissie twee mededelingen gepubliceerd betreffende het concurrentievermogen van de chemische industrie en dat van de toeleverende textiel- en kledingsector. In zijn adviezen over deze twee mededelingen heeft het Comité het met name betreurd dat er te weinig ambitie uit sprak.

1.2. De noodzaak om het economische, maar vooral het industriële concurrentievermogen van de Europese Unie te verbeteren, is een belangrijke thema in twee, meer politieke documenten van de Commissie, nl. het Witboek „Groeï, concurrentievermogen en werkgelegenheid” van de Commissie Delors uit 1993, en het „Vertrouwenspact voor de werkgelegenheid” dat de Commissie Santer in 1996 heeft voorgelegd. De adviesgroep concurrentievermogen, onder voorzitterschap van de heer Ciampi, heeft haar eerste conclusies op verzoek van Commissievoorzitter Santer bekend gemaakt. Dit eerste rapport bevat onder meer een algemene analyse van het concurrentievermogen. Daarbij heeft de groep erop gewezen dat concurrentievermogen geen doel op zichzelf

is, maar een middel om de werkgelegenheid op te voeren en om welvaart en welzijn te verbeteren; dit is mogelijk door optimalisering van de factoren productiviteit, efficiency en rentabiliteit.

1.3. Met onderhavige mededeling beoogt de Commissie, voorstellen voor concrete maatregelen ten behoeve van de lid-staten aan te reiken. Vermeldenswaard is dat de Commissie tegelijkertijd twee andere werkdocumenten over dit onderwerp heeft ingediend. Het eerste betreft een Europees kwaliteitsbevorderingsbeleid om het Europese concurrentievermogen te verbeteren (SEC(96) 2000), dat bedoeld is als aanvulling op het „benchmarking”-document. Het tweede document is het rapport over het concurrentievermogen van de Europese industrie dat in 1996 is gepubliceerd. Tenslotte heeft mevrouw Cresson, de op dit terrein bevoegde commissaris, op 20 november 1996 een actieplan ter bevordering van innovatie gepubliceerd; in dat plan wordt benchmarking op Europees niveau, onder meer op het gebied van kwaliteitszorg, genoemd als middel om innovatie te bevorderen.

1.4. Het Comité onderstreept opnieuw dat de initiatieven van de Commissie een gebrek aan coördinatie vertonen en onoverzichtelijk zijn; de initiatieven op dit gebied nemen in aantal sterk toe en overlappen elkaar. Het zou beter zijn geweest indien een volledig actieprogramma ter verbetering van het concurrentievermogen, met een concreet tijdschema en een programma inzake kwaliteitszorg, ter beschikking hadden gestaan.

1.5. Door op 16 april 1997 een aanvullende mededeling over deze materie uit te brengen, is de Commissie tegemoet gekomen aan de wensen van de Raad en van het Comité. Deze mededeling bevat namelijk een algemeen communautair kader alsmede concrete maatregelen tot invoering van een systeem van „benchmarking” als instrument om prestaties te meten („benchmark” betekent letterlijk referentie). Het gaat hier dus om het toetsen van het relatieve concurrentievermogen.

⁽¹⁾ PB C 39 van 12. 2. 1996.

2. Analyse van het Europees concurrentievermogen door de Commissie

2.1. De belangrijkste redenen die in de mededeling worden genoemd ter verklaring van de achterstand die de volkshuishoudingen van de EU hebben opgelopen, zijn de naar verhouding geringe immateriële investeringen (vooral opleiding en onderzoek), het gebrek aan innovatievermogen en de achterblijvende investeringen in vaste activa. Met name de interactie tussen deze factoren is volgens de Commissie een belangrijke determinant van het concurrentievermogen. In de mededeling worden ook moeilijkheden van meer structurele aard genoemd, zoals het ontbreken van arbeidsmobiliteit, de hoge infrastructuurkosten van de vervoersactiviteit, de hoge overheidstekorten alsook de hoge lastendruk in procenten van het BBP, die in de Europese Unie tussen 1970 en 1995 van 34 tot 43 % is opgelopen.

2.2. T.a.v. de industriële groei stelt de Commissie vast dat het EU-aandeel op de OESO-exportmarkten is teruggelopen. Het EU-marktaandeel is ook gedaald op de sterk groeiende markten in Oost-Azië en Latijns-Amerika. In de afgelopen tien jaar is de industriële toegevoegde waarde in de Europese Unie (2,4 %) minder gestegen dan in de Verenigde Staten (3 %) en in Japan (3,8 %). De voedings- en genotmiddelensector en de sectoren hout en meubelen zijn de enige sectoren van de verwerkende industrie in Europa waar de productiviteitsstijging gelijk tred hield met of hoger lag dan in de Verenigde Staten en Japan. Dit is te verklaren door het feit dat de investeringen in deze sectoren in de EU hoger waren dan bij de Europese concurrenten.

2.3. Uit een analyse van de kostenstructuur blijkt dat het kostenniveau in de Unie in het algemeen hoger ligt: hogere telecommunicatie- en energietarieven, en een hogere rente in de afgelopen jaren t.o.v. de Verenigde Staten en Japan. Wat de arbeidskosten betreft, wordt geen duidelijk antwoord gegeven: het is moeilijk om tot verantwoorde vergelijkingen te komen als gevolg van de complexiteit van de arbeidskostenstructuur. Toch constateert de Commissie dat de arbeidskosten per eenheid product (ontwikkeling van de loonsom t.o.v. de productie) sedert 1992 licht dalen. De Commissie zou deze cijfers nader moeten onderzoeken en becommentariëren.

2.4. De achterstand die de Europese Unie heeft opgelopen op het gebied van de materiële én immateriële investeringen is verontrustend. In de mededeling worden met name de O&O-cijfers naast elkaar geplaatst. Het Comité vindt dat de Commissie ook deze cijfers nader had moeten becommentariëren.

2.5. In een hoofdstuk dat gewijd is aan de „Factoren die het concurrentievermogen bepalen”, noemt de Com-

missie het slechte functioneren van de markten en de tekortschietende innovatiecapaciteit als belangrijkste oorzaken van de matige prestaties van de Europese industrie. Wat de marktfloedigheid betreft, noemt de Commissie in haar mededeling — in willekeurige volgorde — een aantal factoren: het gebrek aan liberalisering in een aantal essentiële infrastructuursectoren (telecommunicatie, vervoer), de tekortkomingen in het functioneren van de kapitaalmarkt (o.m. beperkingen voor de activiteiten van pensioenfondsen), de gebrekkige flexibiliteit op de arbeidsmarkt en de belemmeringen voor de arbeidsmobiliteit, alsook de strakke reglementering van de arbeidsmarkt.

2.6. In hetzelfde hoofdstuk gaat de Commissie nader in op de factoren die innovatie belemmeren: onvoldoende immateriële investeringen, tekortkomingen in het onderwijs- en opleidingsstelsel, en met name het feit dat te weinig wordt ingespeeld op de door de economische actoren gevraagde vaardigheden, het gebrek aan mobiliteit van de arbeidskrachten, tekortkomingen van het Europese onderzoek dat bovendien onvoldoende marktgericht is, de moeilijkheden bij toepassing en verspreiding van onderzoeksresultaten, achterstand bij de toepassing van kwaliteitscontrolesystemen, tekortkomingen op het gebied van de financiering van innovatie (risicokapitaal, aanloopkapitaal) en bij het midden- en kleinbedrijf. Het zou in dat verband nuttig zijn geweest indien de Commissie in haar analyse van het concurrentievermogen ook een territoriale, op de regio's gebaseerde aanpak zou hebben gevolgd.

3. Voorstellen van het Comité betreffende de meting van het concurrentievermogen

3.1. De Commissie noemt twee sleutelfactoren waarmee het concurrentievermogen kan worden gemeten: de productiviteit en de bedrijvigheidsgraad. De Commissie geeft echter zelf toe dat met deze twee factoren niet kan worden volstaan om het begrip concurrentievermogen volledig in beeld te brengen. Beschouwt men het concurrentievermogen als middel om welvaart en welzijn van de bevolking te verhogen, dan moeten milieuzorg, rationeel energiegebruik of criminaliteitsbestrijding, en niet in de laatste plaats het niveau van sociale bescherming, ook worden aangemaakt als criteria die in aanmerking moeten worden genomen.

3.2. Het kan verbazing wekken dat nergens in de mededeling wordt gerefereerd aan de wisselkoersen en de monetaire fluctuaties binnen en buiten de EU. In vele industriële sectoren zijn deze elementen soms van doorslaggevend belang voor de winsten en het marktaandeel van sectoren. Het gaat hier echter om een door de omstandigheden bepaalde voorwaarde waarop een bedrijf, een sector of een regio niet werkelijk greep heeft.

3.3. Daarom wil het Comité de aandacht van de Commissie vestigen op het gevaar van een te globale analyse, waarin een té groot aantal moeilijk te vergelijken factoren zonder enig systeem in aanmerking worden

meegenomen. Concurrentievermogen is immers altijd een relatief begrip, en de resultaten van de analyse kunnen fundamenteel uiteenlopen afhankelijk van de vraag of een vergelijking wordt gemaakt met de VS, Japan of de nieuwe industrielanden in Azië. Het concurrentievermogen van een bedrijf kan worden gemeten ten opzichte van diens concurrenten, terwijl het concurrentievermogen van een regio geanalyseerd kan worden op basis van zijn aantrekkingskracht voor investeerders of zijn vermogen om toegevoegde waarde en werkgelegenheid te genereren.

3.4. In haar analyse lijkt de Commissie uit te gaan van een globaal begrip „concurrentievermogen”, namelijk dat van de Unie ten opzichte van haar concurrenten. Het Comité acht een te globale en algemene benadering echter niet geschikt voor het in de praktijk toepassen van benchmarking. T.a.v. de randvoorwaarden voor het concurrentievermogen is het zaak dat concrete gebieden worden geselecteerd die dan objectief en met een operationele aanpak voor ogen worden geanalyseerd. Daarom geeft het Comité de voorkeur aan een sectorwijze aanpak, waarbij een goed inzicht kan worden verkregen in de relatieve betekenis van de verschillende factoren, bijvoorbeeld de O&O-inspanning in de sector biotechnologie of de arbeidskosten en marketing in de textiel- en kledingsector. Voorts acht het Comité het nuttig om bij een territoriale benadering van de determinanten van het concurrentievermogen ook de regionale dimensie of geografische concentraties van werkgelegenheid in aanmerking te nemen; aan de hand hiervan is een meer gedetailleerde analyse van de algemene voorwaarden mogelijk: plaatselijke belastingheffing, infrastructuur, investeringen in onderzoek, uitstralings-effect van een universitair centrum, scheppen van arbeidsplaatsen en oprichting van bedrijven, buitenlandse investeringen. Een té algemene benchmarking zou nauw aansluiten bij bestaande analyses en daarom operationeel gezien minder impact hebben. Waar het gaat om de vestiging van buitenlandse bedrijven, spelen regionale factoren bij het vestigingsbesluit vaak een veel belangrijkere rol dan de vraag om welk land het gaat. De analyse dient zich dus te richten naar het niveau waarop het besluit wordt genomen, en dit kan variëren naar gelang van het onderwerp en het land (in Duitsland bijvoorbeeld zijn de deelstaten bevoegd voor onderwijszaken).

3.5. Veel van de elementen die de Commissie in haar analyse noemt, zijn in feite veel meer groei- of welzijnsfactoren, maar strikt genomen geen factoren voor het concurrentievermogen. Zo moeten bijvoorbeeld de prestaties van een onderwijsstelsel gemeten worden aan de hand van de wensen en behoeften van de bevolking. Deze behoeften kunnen sterk variëren van land tot land, en het is dan ook moeilijk voor te stellen dat een „ranglijst” van de prestaties op dit gebied kan worden opgesteld. Het welzijn van een bevolking is op zich ook een factor die van betekenis is voor het concurrentievermogen.

3.6. Het Comité zou graag zien dat de Commissie zich bij de benchmarking, het meten van het concurren-

tievermogen, houdt aan een striktere en meer methodische definitie van het concurrentievermogen door zich op de volgende drie grondbeginselen te baseren:

3.6.1. Er moet duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen benchmarking op het niveau van bedrijven en benchmarking met betrekking tot de randvoorwaarden.

3.6.2. Er moet een rangorde worden opgesteld van en een differentiatie worden toegepast op de factoren die van belang zijn voor het concurrentievermogen: randvoorwaarden van het concurrentievermogen (infrastructuur, opleiding), concurrentievermogen van de producten (prijzen en andere factoren, zoals kwaliteit, service, enz.), vruchten van het concurrentievermogen (marktaandeel voor bedrijven, in een bepaald gebied gegenereerde werkgelegenheid).

3.6.3. De benchmarking moet worden gedifferentieerd naar bedrijven, sectoren of regio's waarmee men een vergelijking wil maken: voor bepaalde industriële sectoren dient de benchmarking bijvoorbeeld gericht te worden op onze belangrijkste concurrenten op de wereldmarkt, terwijl bij „territoriale” benchmarking verschillende situaties binnen en buiten de Europese Unie met elkaar kunnen worden vergeleken.

3.7. Uitgaande van deze stringenter definitie vindt het Comité dat de analyse zich tot de volgende terreinen dient uit te strekken:

3.7.1. Wat de territoriale benchmarking betreft, zou het Comité de voorkeur willen geven aan meting van de prestaties van regio's met een hoge concentratie aan werkgelegenheid (eventueel ook grensgebieden) binnen de Europese Unie. Het opsporen van de redenen waarom een bepaalde regio binnen de Unie het goed doet, en toepassing van deze methoden op regio's die het minder goed doen, is een zeer instructieve exercitie; daarbij moet ook overwogen worden om externe regio's of gebieden met in sociaal-economisch opzicht vergelijkbare randvoorwaarden (in Japan, Noord-Amerika, Australië of Nieuw-Zeeland) in de analyse te betrekken.

3.7.2. Benchmarking is een methode die al sinds lang toegepast wordt door het grootbedrijf, met name de multinationals. Deze vorm van benchmarking is dus een zaak van deze bedrijven en komt in beginsel niet voor publieke steun in aanmerking. De inbreng van de Gemeenschap zou zich dus moeten situeren op het niveau van de uitwisseling van informatie en een selectieve aanpak per bedrijfstak, aangevuld met specifieke analyses ten behoeve van het MKB en de oprichting van bedrijven. In dat geval moet bij voorkeur zo te werk worden gegaan dat geen rekening wordt gehouden met territoriale beperkingen en moet worden gekeken naar zowel de Europese bedrijven met hun vestigingen in derde landen als naar bedrijven uit derde landen met hun vestigingen binnen de Europese Unie. De ondernemingsinterne analyses, met name die van de multinatio-

nals, kunnen in dit verband heel veel vertellen over de keuze van de juiste indicatoren.

3.8. Combinatie van de territoriale en de sectoriële aanpak (met inbegrip van het MKB en startende ondernemingen) zou waardevolle inzichten opleveren in de „best practices” en de toe te passen methodes om het Europese concurrentievermogen te verbeteren. Om te vermijden dat te algemene analyses worden opgesteld waarvan niet rechtstreeks gebruik kan worden gemaakt, adviseert het Comité de Europese Unie, met name Raad en Commissie, om die gebieden waarop zij initiatieven denkt te nemen, eerst aan een analyse te onderwerpen. Ten aanzien van het belastingklimaat, het functioneren van de interne markt, communautaire initiatieven inzake regionale ontwikkeling en O&O zou vergelijking van de prestaties van de Unie en haar lid-staten met die van andere gebieden in de wereld, een heel goed middel zijn om de besluitvorming te onderbouwen.

4. IJking van de prestaties of benchmarking

4.1. Benchmarking is een methode om uiteenlopende prestaties en de oorzaken daarvan op te sporen, en op basis daarvan procedures uit te werken waarmee de beste resultaten kunnen worden bereikt, en daaraan de nodige bekendheid te geven. Benchmarking is in feite een permanent mechanisme voor overdracht van know how en uitwisseling van „best practices” gebaseerd op een economische analyse van de criteria en voorwaarden van het concurrentievermogen.

4.2. Het Comité onderstreept het nut van deze methode als objectief instrument voor de besluitvorming. Bij benchmarking worden namelijk de objectieve feiten vastgesteld, waarna de betrokkenen hieraan de nodige conclusies kunnen verbinden. Benchmarking moet altijd kunnen leiden tot operationele besluiten.

4.3. Het Comité stemt daarom in met het initiatief van de Commissie om een Europees programma voor benchmarking in partnerschapsverband met bedrijfsleven en lid-staten op te zetten. Dit programma zou moeten beginnen met een aantal proefprojecten die moeten uitwijzen of de methode steekhoudend is.

4.4. Benchmarking moet een continu en evolutief proces zijn omdat „voortreffelijkheid” en „prestatievermogen” relatieve en aan voortdurende veranderingen onderhevige begrippen zijn. Benchmarking heeft dan ook alleen maar zin indien het in het kader van meerjarige proefprojecten over een vrij lange periode wordt uitgevoerd.

4.5. Doel van de hele benchmarking-activiteit is, tot een zekere mate van objectiviteit te komen. Het is daarom absoluut zaak dat alleen feiten en realiteiten (objectieve gegevens) in aanmerking worden genomen

en dat bij de betrokkenen en zo nodig bij de publieke opinie een consensus over de te nemen maatregelen wordt bereikt. Op bedrijfsniveau is het zaak dat de werknemers nauw bij de activiteit worden betrokken, terwijl bij benchmarking in regionaal verband alle sociaal-economische kringen aan bod moeten komen. Alleen met objectieve gegevens en een consensus over de toe te passen methode kan benchmarking vruchten afwerpen. Het is immers niet mogelijk om „best practices” over te nemen zonder instemming van hen die deze ten uitvoer moeten leggen. Indien dit streven naar objectiviteit en consensus in de EU-proefprojecten centraal staat, zullen deze er werkelijk toe bijdragen dat over de gehele linie meer inzicht ontstaat in de factoren die het concurrentievermogen bepalen en in de middelen om dit vermogen te verbeteren.

4.6. Benchmarking-methodes die rechtstreeks op bedrijfsniveau worden toegepast, vallen onder de verantwoordelijkheid van het betrokken bedrijf. Er zijn echter een aantal programma's, zowel van particuliere als van overheidszijde, waarmee benchmarking op het niveau van het midden- en klein bedrijf wordt bevorderd (o.m. het ministerie van handel en industrie van het Verenigd Koninkrijk). In dat geval zou de Gemeenschap zich kunnen inzetten voor het organiseren van de uitwisseling van ervaring tussen de lid-staten en een Europees informatienetwerk kunnen opzetten. Het Comité stelt voor, een proefproject te lanceren voor assistentie en steunverlening bij de oprichting van bedrijven, uitgaande van de reeds door D-G XXIII verrichte analyse in het kader van gezamenlijke activiteiten voor de uitwisseling van „best practices”. Naast de reeds onderzochte gebieden in de EU zou dan een aantal landen of regio's, zowel binnen als buiten de Europese Unie, worden geselecteerd en zouden bij wijze van proef maatregelen kunnen worden genomen voor de overdracht van „best practices”.

4.7. De Commissie stelt ook voor, benchmarking toe te passen voor het analyseren en verbeteren van de factoren die van invloed zijn op het concurrentievermogen van bepaalde sectoren in communautair verband. Aangezien de chemische industrie, de sector biotechnologie, de textiel/kledingsector en de automobielenindustrie op communautair niveau reeds aan een analyse zijn onderworpen, zouden deze sectoren het eerst aan de beurt kunnen komen. Het is zaak dat sectoren en vergelijkingsmateriaal met zorg worden geselecteerd, want benchmarking als objectieve hulp bij de besluitvorming kan niet voorbijgaan aan de sociaal-economische en culturele realiteit, welke een verklaring of een rechtvaardiging kunnen zijn van verschillen, met name op sociaal vlak, in de randvoorwaarden voor het concurrentievermogen. Bij benchmarking komt het er overigens ook op aan dat de prestaties en resultaten worden geanalyseerd van ondernemingen die er een multinationale strategie op nahouden, waardoor inzicht

kan worden verkregen in de verschillende mondialiseringsstrategieën en de daarmee bereikte resultaten alsook in de aantrekkelijkheid van bepaalde landen of regio's.

4.8. T.a.v. territoriale benchmarking stelt het Comité voor dat in eerste instantie onderzocht wordt welke indicatoren het belangrijkst zijn voor de prestaties van een regio (ook met behulp van de resultaten van de analyses van het grootbedrijf). In tweede instantie zouden dan regio's (met inbegrip van interregio's aan weerszijden van een grens) moeten worden geselecteerd waar een politieke, economische en sociale consensus over een dergelijk experiment bestaat. Vergelijkbare regio's in derde landen zouden hierbij eventueel ook kunnen worden betrokken. De meting van de prestaties van deze regio's, aan de hand van de uit bovenbedoelde studie voortkomende indicatoren, zou dan in nauwe samenwerking met de desbetreffende sociaal-economische actoren worden uitgevoerd. Op basis van de verkregen resultaten zouden dan testprojecten voor know how-overdracht met steun van de Europese structuurfondsen (artikel 10 van het EFRO) worden uitgevoerd.

4.9. Wat de benchmarking van de algemene economische randvoorwaarden binnen de Unie betreft (kosten en kwaliteit van vitale diensten, vervoer, energie, telecommunicatie, informatie en bestuur, algemene productiviteitsfactoren, arbeidskosten, kapitaalkosten, fiscale voorwaarden, vaardigheids- en kwalificatieniveau, ontwikkeling van innovatie, efficiency op milieugebied), geeft het Comité om de reeds genoemde redenen de voorkeur aan proefprojecten op concrete gebieden waar, met behulp van de studies, een bijdrage zou kunnen worden geleverd tot de besluitvorming op communautair niveau. Hierbij denkt het Comité o.m. aan efficiency van O&O-programma's, op regionale ontwikkeling gerichte activiteiten, fiscale behandeling van bedrijven, doeltreffendheid van de Europese interne markt en arbeidsmobiliteit. Voor een nog globalere analyse is het wellicht beter, zich te baseren op werkzaamheden zoals het „World Competitiveness report”.

4.10. In de conclusies van de Mededeling wordt gerefereerd aan het Europees beleid ter bevordering van de kwaliteit, waarover een apart document is gepubliceerd. Er worden vijf specifieke activiteiten op Europees niveau voorgesteld: een Europese kwaliteitsprijs, benchmarking van kwaliteit, organisatie van een Europese week van de kwaliteit, een Europese waarnemingspost voor de kwaliteit, en een Europees kwalificatiesysteem voor specialisten op dit gebied. Het Comité zou graag meer informatie willen ontvangen over dit programma (begroting, programma, coherentie met benchmarking).

5. Conclusies

5.1. De twee aan het Economisch en Sociaal Comité voorgelegde mededelingen vormen een goed uitgangspunt voor de invoering van een instrument ter meting

van het concurrentievermogen (benchmarking). Het Comité onderstreept echter dat dit initiatief een grote coherentie moet vertonen met de tenuitvoerlegging van de overige EU-beleidsmaatregelen, o.m. op het gebied van O&O, innovatie, sociale en economische samenhang en het beleid ten aanzien van ondernemingen.

5.2. Het Comité staat achter het benchmarking-voorstel, mits hiermee werkelijk een permanent proces op gang wordt gebracht, gebaseerd op objectieve gegevens en uitgaande van duidelijk afgebakende gebieden, dat een reële bijdrage kan leveren tot de besluitvorming op concrete terreinen, en mits de resultaten operationeel gericht zijn zodat „best practices” optimaal kunnen worden verspreid:

5.2.1. benchmarking moet bijdragen tot de besluitvorming betreffende de randvoorwaarden op prioritaire gebieden die onder de bevoegdheid en tot het beleidsterrein van de EU behoren (belastingklimaat voor het bedrijfsleven, onderzoek en ontwikkeling, functioneren van de interne markt, regionaal beleid, beleidsmaatregelen ten behoeve van de werkgelegenheid, oprichting van bedrijven, arbeidsmobiliteit binnen de Europese Unie);

5.2.2. benchmarking moet bijdragen tot de besluitvorming voor ondernemingen op sectorniveau met betrekking tot industriële strategie, handelsstrategie en keuze van locatie van investeringen;

5.2.3. er moeten proefprojecten komen voor overdracht van „best practices” op met name regionaal niveau, steunverlening bij oprichting van bedrijven, bevordering van plaatselijke ontwikkeling, uitbouw van opleidings- en onderzoeksactiviteiten, en stimulering van economische ontwikkeling en innovatie.

5.3. Het Comité dringt erop aan dat deze voorstellen snel door uitvoeringsmaatregelen worden gevolgd. Het pleit met name voor experimentele proefprojecten waarvan doelstellingen en modaliteiten met de betrokkenen, met inbegrip van de sociaal-economische actoren, moeten worden overeengekomen. Het verheugt het Comité dat de Commissie een aanvullende mededeling met een nauwkeurig tijdschema voor de tenuitvoerlegging heeft ingediend, waarmee zij tegemoet komt aan de wensen van het Comité en die van de Raad.

5.4. Het Comité wenst in dat verband actief te worden betrokken bij het selecteren van de thema's voor de experimenten, bij het bestuderen van de referentiecriteriën, bij het lanceren en de follow up van de proefprojecten in het kader van dit programma. Het Comité zou ook een gidsfunctie kunnen vervullen bij bepaalde projecten waarbij benchmarkingstechnieken worden getest. Het acht het evenwel van groot belang dat de betrokken sociaal-economische actoren werkelijk bij de projecten worden betrokken, vanaf het eerste stadium van de benchmarking tot en met de keuze van de thema's en de uitvoering, zodat voldaan wordt aan alle voorwaarden voor een succesvolle afloop.

5.5. Het Comité adviseert de Europese Unie, haar eigen beleidsmaatregelen ook aan een benchmarking-test

te onderwerpen om de doeltreffendheid ervan te meten (interne markt, regionaal beleid, O&O).

5.6. Het Comité adviseert de Europese Commissie om bij de meting van het concurrentievermogen van

de randvoorwaarden ook de regionale dimensie in aanmerking te nemen, zodat een beter inzicht ontstaat in de prestatiebepalende factoren voor tal van gebieden: ondersteuning van innovatie, ontwikkeling van het menselijk potentieel, verspreiding en gebruik van informatietechnologie ...

Brussel, 9 juli 1997.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

T. JENKINS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, aan het Europees Parlement, aan het Economisch en Sociaal Comité en aan het Comité van de Regio's inzake 'Europa in de voorhoede van de Wereldwijde Informatiemaatschappij: een permanent actieprogramma'”

(97/C 296/04)

De Commissie heeft op 29 november 1996 besloten, overeenkomstig de bepalingen van artikel 198 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over de voornoemde mededeling.

De Afdeling voor industrie, handel, ambacht en diensten, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 4 juni 1997 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Pellarini.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 347e Zitting (vergadering van 9 juli 1997) het volgende advies uitgebracht, dat met 119 stemmen vóór en 1 stem tegen is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Het Economisch en Sociaal Comité is gevraagd advies uit te brengen over een mededeling van de Commissie waarin de balans wordt opgemaakt van het beleid dat de Europese Unie al sinds juli 1994⁽¹⁾ voert om ervoor te zorgen dat de informatiemaatschappij in Europa een feit wordt.

1.2. Deze mededeling is het vervolg op een mededeling uit juli 1996 over de prioriteiten⁽²⁾, waarin een geactualiseerd en herzien permanent actieprogramma voor de tweede fase van de EU-strategie op het gebied van de informatiemaatschappij werd aangekondigd.

1.3. Het permanente actieprogramma is het resultaat van „een breed georiënteerde bezinning op de informatiemaatschappij, die geleid heeft tot de vaststelling van vier nieuwe prioritaire gebieden” (zie hoofdstuk II):

- verbetering van het ondernemingsklimaat, in het kader van een geliberaliseerde telecommunicatiesector, en nieuwe acties t.b.v. het MKB;
- investeren in de toekomst, met bijzondere aandacht voor scholen en jongeren;
- toekennen van een centrale plaats aan de menselijke factor, bevorderen van de cohesie en werkgelegenheid;
- rekening houden met het belang van mondiale samenwerking, door mondiale regels op te stellen m.b.t. markttoegang, intellectuele eigendom, bescherming van de persoonlijke levenssfeer, bescherming tegen illegaal gebruik, enz.

⁽¹⁾ „Europa op weg naar de informatiemaatschappij: een actieplan” (COM(94) 347) van 19. 7. 1994.

⁽²⁾ „De informatiemaatschappij: van Korfoe naar Dublin — De nieuwe prioriteiten” (COM(96) 395 def.).

1.4. Het actieplan heeft ten doel „een lijst te verschaffen van alle belangrijke acties, met name wettelijke maatregelen, die nodig zijn om de Europese informatiemaatschappij verder vorm te geven” (zie hoofdstuk III). De bijlage bij de mededeling bevat een overzicht van de belangrijkste communautaire maatregelen met betrekking tot de informatiemaatschappij.

1.5. Het document:

- fungeert als navigatie-instrument voor lid-staten en Europese instellingen;
- verschaft ondernemingen een leidraad bij het nemen van investeringsbeslissingen;
- geeft alle betrokken partijen volledige informatie en biedt hun de mogelijkheid te reageren en suggesties te doen;
- is een nuttig intern beheersinstrument voor de Commissie zelf.

2. Algemene overwegingen

2.1. Het Commissiedocument is ongetwijfeld van groot belang en strategische waarde, omdat de informatiemaatschappij bepalend is voor de toekomstige economische en sociale ontwikkeling van zowel de lid-staten als de Europese Unie als geheel.

2.2. Zoals het in het verleden al meerdere malen heeft gedaan⁽¹⁾ wijst het Comité erop dat de opbouw van de informatiemaatschappij een complexe uitdaging vormt; het stelt het initiatief tot herziening van het actieprogramma dan ook zeer op prijs.

2.3. De inspanningen van de lid-staten en van de Europese Unie als politieke en economische actoren moeten zijn gericht op het definiëren en opbouwen van een „Europees model” voor de informatiemaatschappij.

2.4. Dit model mag echter niet alleen gericht zijn op het bereiken van het hoogste technologische niveau en mag zich niet alleen bezig houden met regelgeving en economische, financiële en commerciële gevolgen, hoe belangrijk deze aspecten ook zijn.

2.4.1. Het Europese model voor de informatiemaatschappij moet een zo groot mogelijk concurrentievermogen kunnen garanderen en zo volledig mogelijk in de wereldmarkt worden geïntegreerd, maar moet evenzeer rekening houden met de indirecte gevolgen op sociaal vlak en op het gebied van de werkgelegenheid, de cohesie, gelijke kansen voor iedereen en culturele aspecten.

(1) Advies over de Mededeling „De informatiemaatschappij: van Korfoe naar Dublin — De nieuwe prioriteiten” en de Mededeling over „De gevolgen van de informatiemaatschappij voor het beleid van de Europese Unie — Voorbereiding van de volgende stappen”; PB C 66 van 3. 3. 1997, blz. 70.

2.5. Zoals de Commissie zelf al heeft aangegeven in haar Groenboek „Leven en werken in de Informatiemaatschappij”⁽²⁾ verdient de „menselijke dimensie” absolute prioriteit. Opdat het niet bij een pure „intentieverklaring” blijft, zonder concrete gevolgen, moeten strategie en keuzen m.b.t. de informatiemaatschappij daadwerkelijk beantwoorden aan de reële behoeften van ondernemingen, personen, sociale en culturele groepen.

2.6. De in het permanente actieplan opgenomen maatregelen geven beslist een goed gestructureerd antwoord op deze behoeften: sommige belangrijke doelstellingen zijn reeds verwezenlijkt, aan andere wordt gewerkt, terwijl ook maatregelen voor de toekomst in het plan zijn voorzien.

2.7. Maar de vele uiteenlopende belangen die op het spel staan en vooral de uitdaging van de informatiemaatschappij — van vitaal belang voor de economische en sociale ontwikkeling en voor de politieke rol van de Europese Unie — verplichten alle instellingen en instanties ertoe, uiterst kritisch te werk te gaan bij het bestuderen van strategieën en programma's.

3. Opmerkingen

3.1. Het permanente actieprogramma, dat volgens de Commissie het resultaat is van een „breed georiënteerde bezinning op de informatiemaatschappij die heeft geleid tot de vaststelling van vier nieuwe prioritaire gebieden” (zie hoofdstuk II, vijfde alinea), is dus niet alleen een gelegenheid om de vordering van de verschillende programma's en de initiatieven m.b.t. de informatiemaatschappij te meten, maar ook om een algemene en politieke beoordeling te maken.

3.2. Via dit advies wenst het Comité zich uit te spreken over de tot nu toe gevolgde strategie, een aantal prioriteiten aan te geven en te verwijzen naar opmerkingen uit recente adviezen over de informatiemaatschappij waaraan nog geen gevolg is gegeven.

3.3. Bij een aandachtige bestudering van de programma's uit het permanente actieplan komen onmiddellijk enkele belangrijke knelpunten aan de oppervlakte.

3.4. In de eerste plaats is er het probleem van de termijnen, vooral in de telecommunicatiesector, en dat van het traject dat de Europese Unie momenteel volgt voor de verwezenlijking van de informatiemaatschappij.

3.5. Bestudering van alle lopende en toekomstige acties leert dat de wetgeving die minimaal nodig is voor de liberalisering van de sector op 1 januari 1998 waarschijnlijk nog niet zal zijn gerealiseerd.

(2) COM(96) 389 def.

3.6. Vermeldenswaard in dit verband is dat het Comité in een eerder advies zich al heeft verbaasd over het feit dat „de Commissie zich strikt aan het vastgestelde tijdschema houdt, terwijl zij toch van mening is dat het voor de ontwikkeling van de informatiemaatschappij van fundamenteel belang is eerst een duidelijk en vast reglementeringskader vast te stellen”⁽¹⁾.

3.7. Kijkt men aandachtig naar de specifieke maatregelen waarvoor het besluitvormingsproces nog niet is afgerond of zelfs nog moet beginnen (zie tabel in bijlage), dan kan worden vastgesteld dat nog een aantal belangrijke richtlijnen en besluiten moet worden goedgekeurd⁽²⁾. Gebeurt dit niet, dan blijven bij de liberalisering van de telecommunicatiesector en de totstandkoming van de informatiemaatschappij mogelijkheden gedeeltelijk onbenut, en dreigen de economische en sociale onevenwichtigheden toe te nemen.

3.8. Dit betekent natuurlijk niet dat de termijn voor liberalisering ter discussie moet worden gesteld. Wel moeten de communautaire instellingen zich maximaal inspannen zodat op 1 januari 1998 een zo volledig mogelijke regelgeving tot stand is gebracht om burgers en ondernemingen van de liberalisering te kunnen laten profiteren.

3.9. Ook de lid-staten moeten zich inspannen om op korte termijn hun regelgeving voor de telecommunicatiesector en met name voor de audiovisuele sector op één lijn te brengen.

4. Prioritaire problemen

4.1. Het eerste probleem is zowel een algemeen als een politiek probleem. De overeenkomsten van Genève inzake de liberalisering van de basistelefonie en de overeenkomst die binnenkort over „information technology” zal worden afgesloten⁽³⁾, openen geheel nieuwe scenario's en bieden enorm veel mogelijkheden. De telecommunicatie is wel omschreven als „de aardolie van het jaar 2000”. De cijfers spreken voor zich: in 1995 zijn 50 miljoen computers verkocht, tegen nog geen 35 miljoen auto's.

⁽¹⁾ Advies over de Mededeling „De informatiemaatschappij: van Korfoe naar Dublin — De nieuwe prioriteiten” en de Mededeling over „De gevolgen van de informatiemaatschappij voor het beleid van de Europese Unie — Voorbereiding van de volgende stappen”; PB C 66 van 3. 3. 1997, blz. 70, paragraaf 3.2.

⁽²⁾ Het gaat met name om de maatregelen 109-110-111-112-113-120-200-201-202-203-204-205-207-208-209-210-211 uit het Commissiedocument.

⁽³⁾ De Commissie heeft haar goedkeuring gehecht aan de bepalingen van deze overeenkomst en zal de Raad vragen deze ook goed te keuren: de Europese Unie zal de rechten op halfgeleiders tegen het jaar 1999 in drie fasen afschaffen en de Verenigde Staten hebben zich ertoe verbonden in juli van dit jaar de rechten op een bedrag van 2,3 miljard ecu door de EU uitgevoerde producten op te heffen. Hierdoor wordt de halfgeleiderindustrie in de Europese Unie volledig partij bij de overeenkomst tussen de Amerikaanse en Japanse halfgeleiderproducenten.

4.2. Het zal echter nog vier à vijf jaar duren voordat de werkelijke voordelen van de liberalisering zich zullen doen gevoelen. Hoewel de overeenkomst formeel op 1 januari 1998 in werking treedt, zal een groot deel van de 69 landen die het akkoord hebben ondertekend de meest ingrijpende hervormingen pas in de vijf daaropvolgende jaren doorvoeren.

4.3. De liberalisering komt in de eerste plaats de grote concerns en de technologisch en industrieel goed ontwikkelde landen ten goede. De werkelijke concurrentie staat nog in de kinderschoenen. Zo heeft British Telecom 10 jaar na de liberalisering nog altijd ruim 80 % van de vaste-telefonie markt in het Verenigd Koninkrijk in handen, terwijl deze markt in andere landen (bijvoorbeeld in Italië) nog voor 100 % in handen van één enkele maatschappij is.

4.4. Het gevaar bestaat dat de essentiële problemen worden opgelost ten gunste van hen die de meeste politieke druk kunnen uitoefenen. In sommige landen doet zich een steeds nauwere verstrengeling voor tussen eigendom van telecombedrijven en van mediabedrijven. Dit fenomeen moet echter een halt worden toegevoerd d.m.v. scherpere controles en naleving van de communautaire voorschriften inzake mededinging.

4.5. Zoals het al vaker heeft gedaan⁽⁴⁾, wijst het Comité er nog eens op dat het regelen van de toegang tot de eigendom zowel in de telecommunicatiesector als in de media (maatregelen 106 en 111 van de Mededeling) en het onderzoek naar de gevolgen van de toenemende verstrengelingen (het Groenboek dat in maatregel 114 is voorzien), absolute prioriteit verdienen, om te voorkomen dat liberalisering paradoxaal juist tot mediaconcentratie en vermindering van pluralisme leidt.

4.6. Bovendien zal de liberalisering een verveelvoudiging van het dienstenaanbod tot gevolg hebben. Er moet een oplossing worden gevonden om de kosten op zo voordelig en billijk mogelijke wijze te verdelen tussen eigenaars en exploitanten van kabelnetten, aanbieders van programma's en gebruikers.

4.7. Een andere nog volledig onopgeloste kwestie is het begrip universele dienst. Niet alleen moet de inhoud van het begrip worden vastgesteld — dat is overigens al gedaan —, maar ook moet worden aangegeven wie wat betaalt. Tegelijkertijd moeten alle aanwezige en potentiële dienstverleners na de liberalisering gelijke toegang krijgen, onder dezelfde voorwaarden.

4.8. Wie zal de toegang tot „sociale” netwerken (van ziekenhuizen, universiteiten en scholen) garanderen, en wie zal de kosten dragen? Hoe wordt ervoor gezorgd dat de netwerken overal in armere gebieden toegankelijk zijn, ook daar waar zulks niet kostendekkend is?

⁽⁴⁾ PB C 66 van 3. 3. 1997, blz. 70, paragraaf 3.3, waarin ook al wordt verwezen naar eerdere adviezen van het ESC.

4.8.1. Dit belangrijke probleem dient vóór 1998 te worden opgelost. Er moet een besluit worden genomen over de wijze van financiering van de sociale kosten, wellicht door deze in de universele dienst door te berekenen.

4.8.2. Wordt de oplossing van dit probleem tot na de liberalisering uitgesteld, dan zal het er niet eenvoudiger op worden.

4.9. De komende maanden zullen de drie uiterst prioritaire maatregelen met de nummers 203, 204 en 205, die het besluitvormingsproces nog niet helemaal hebben doorlopen en die betrekking hebben op interconnectie en de universele dienst, moeten worden afgerond.

4.10. Een ander lastig probleem dat een oplossing behoeft, is dat van de beschermde geëncrypteerde diensten (maatregel 113), dat van vitaal belang is voor het recht op privacy van de burgers. Hopelijk zal Europa ook op dit terrein eigen innoverende technologieën ontwikkelen.

4.11. Op het stuk van het concurrentievermogen bestaan in de televisiesector nog veel onzekerheden, vooral met betrekking tot breedbeeldtelevisie en geavanceerde diensten (maatregelen 109 en 201). Er dreigt vertraging te ontstaan die de Europese industrie ernstig kan benadelen.

5. Het strategisch belang van de overheid

5.1. Een ander zeer belangrijk probleem is dat van de aanzienlijke traagheid en de weerstand bij overheidsinstanties.

5.2. De Commissie zet zelf de „traagheid op organisatorisch gebied” bovenaan de lijst met de belangrijkste obstakels voor de totstandkoming van de informatiemaatschappij (zie hoofdstuk 2, vierde alinea).

5.3. Het gaat hier om een zaak van algemeen belang, omdat veel essentiële diensten voor burgers en ondernemingen door de overheid worden beheerd. Dit is een van de zwaarstwegende obstakels voor de totstandkoming van de informatiemaatschappij. Het is derhalve van belang dat de implementatie van de informatiemaatschappij door de overheid een van de prioriteiten is waarvoor Unie en lid-staten middelen moeten vrijmaken.

5.4. Naast investeringen voor de technologische aanpassing van de overheid is het ook uiterst belangrijk dat de human resources in openbare diensten goed worden benut. Daarom dienen de programma's voor opleiding en bijscholing van ambtenaren te worden gesteund en uitgebreid.

6. Naar een Europees model van de informatiemaatschappij

6.1. Net als in het advies over het Groenboek „Leven en werken in de informatiemaatschappij”⁽¹⁾ is het ESC er nog altijd van overtuigd dat de informatiemaatschappij in de Unie moet worden opgebouwd volgens een samenhangend „Europees model”. Volgens het ESC moet de informatiemaatschappij worden verwezenlijkt aan de hand van een algemene strategie, die in het actieplan als geheel en m.b.v. afzonderlijke maatregelen moet worden ontwikkeld.

6.2. Onder „Europees model” verstaan we niet alleen technologische of industriële oplossingen, maar ook oplossingen ter verbetering van de kwaliteit van het bestaan, de cohesie, de democratische participatie, gelijke kansen en cultureel pluralisme.

6.3. Het ontwerp en de verwezenlijking van dit Europees model voor de informatiemaatschappij is des te noodzakelijker omdat in de verschillende lid-staten, en nog sterker in de landen die om toetreding tot de Unie hebben gevraagd zoals de landen uit Midden- en Oost-Europa, de totstandkoming van de informatiemaatschappij tot op heel verschillende niveaus is gevorderd. Er zijn dus niet alleen grote inspanningen nodig om dat wat nog niet bestaat op te bouwen, maar ook om de al bestaande structuren compatibel en homogeen te maken.

6.4. Het impliciete gevaar van een geliberaliseerde informatiemaatschappij die zowel verticaal (sociale categorieën) als horizontaal (geografische gebieden en landen) zeer heterogeen is, dient te worden vermeden.

6.5. Er dient bij de Commissie te worden aangedrongen op de oplossing van drie problemen in verband met de totstandkoming van de informatiemaatschappij volgens een Europees model: bescherming van minderjarigen, opleiding van en voorlichting van zowel jongeren als volwassenen, en cohesie.

6.6. De strategie voor de bescherming van minderjarigen en de strijd tegen illegale inhoud op Internet dient kracht te worden bijgezet door vlot praktische besluiten en adequate maatregelen te nemen. De Commissie heeft uitstekend werk geleverd met een Mededeling en een Groenboek, waarover zij een uitgebreide consultatieronde heeft opgestart⁽²⁾.

(1) Advies over het Groenboek „Leven en werken in de informatiemaatschappij: de mens voorop”; PB C 206 van 7. 7. 1997.

(2) Mededeling van de Commissie „Illegale en schadelijke inhoud op het Internet”; COM(96) 487 def., en „Groenboek over de bescherming van minderjarigen en de menselijke waardigheid in de context van de audiovisuele en informatiediensten”; COM(96) 483 def.

6.6.1. In juli 1997 is de door Duitsland voorgestelde (en door de Industrieraad op 8 oktober 1996 goedgekeurde) internationale conferentie over dit gevoelige onderwerp gehouden, waarvoor tevens de gespecialiseerde VN-organen waren uitgenodigd. Hoewel dit niet expliciet uit het document blijkt, neemt het Comité aan dat dit het doel van maatregel 131 was.

6.7. Hergeen in paragraaf II.2 van de Mededeling over het permanente actieprogramma ten aanzien van de opleiding wordt opgemerkt, lijkt op zijn minst onvolledig en voor discussie vatbaar: „In algemene zin is de informatiemaatschappij ook een generatiegebonden verschijnsel. Alleen door middel van op de jongere generatie gerichte specifieke acties kunnen optimale voorwaarden worden gecreëerd om de bevolking als geheel toegang tot de informatiemaatschappij te verschaffen en haar daarbij te betrekken.”

6.7.1. Vooral omdat in dezelfde alinea, daar waar het initiatief „Leren in de informatiemaatschappij” wordt genoemd, van „levenslang leren” wordt gesproken.

6.7.2. Niet alleen jongeren moeten bij de informatiemaatschappij worden betrokken, ook volwassenen moeten profiteren van initiatieven voor informatie en opleiding, zodat zij leren bewust en nuttig gebruik te maken van de kansen die de informatiemaatschappij biedt.

6.7.3. Tevens dient bijzondere aandacht uit te gaan naar opleiders en alle andere actoren in de communicatiesector, om ervoor te zorgen dat de maatregelen een duurzaam multiplier-effect hebben.

6.8. Voor de economische en sociale cohesie kan de informatiemaatschappij grote kansen bieden, maar kan zij ook nieuwe gevaren met zich brengen.

6.8.1. Reeds nu is het zo dat de kosten en benodigde kennis de toegang niet bevorderen, wat grote sociale groepen zelfs dreigt uit te sluiten van het gebruik van de diensten die inhoudelijk en technologisch het meest te bieden hebben. De vrees bestaat dat de verdere ontwikkeling van de informatiemaatschappij tot een nog grotere uitsluiting van werklozen, ouderen en economisch zwakkeren leidt.

6.8.2. In deze zin is maatregel 112 van bijzonder belang en noemenswaardig: het betreft een Mededeling over de informatiemaatschappij en cohesie⁽¹⁾, waarbij de aandacht met name uitgaat naar de potentiële rol van de structuurfondsen op dit gebied. Het ESC is over deze Mededeling geraadpleegd en zal hierover een advies uitbrengen.

(1) Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Cohesie en de informatiemaatschappij; COM(97) 7 def.

7. Conclusies

7.1. Het Comité is zich ervan bewust dat de verwezenlijking van de informatiemaatschappij een lang en ingewikkeld proces is, dat telkens nieuwe scenario's vereist, maar tevens grote kansen voor economische en sociale ontwikkeling biedt. Tijdens dit proces zullen keuzen moeten worden gemaakt die niet los van elkaar kunnen worden genomen maar in een samenhangend geheel moeten worden gezien, rekening houdend met de juridische, organisatorische, economische, sociale en culturele aspecten.

7.2. Het Comité bevestigt zijn al meerdere malen uitgesproken standpunt dat de informatiemaatschappij volgens een „Europees model” moet worden opgebouwd, waarbij concurrentievermogen en integratie in de wereldmarkt evenveel aandacht moeten krijgen als de sociale en culturele gevolgen.

7.2.1. Dit Europese model voor de informatiemaatschappij moet niet alleen oplossingen bieden voor gegronde vereisten op het vlak van technologische ontwikkeling en economische rentabiliteit, maar ook voor de vereisten i.v.m. democratie, pluralisme, cohesie en een betere kwaliteit van het bestaan.

7.3. Het Comité spreekt zijn waardering uit voor de inzet en het dynamisme waarvan de Commissie en alle andere communautaire organen blijk geven en die hebben geleid tot dit permanente actieprogramma. Hoewel het Comité twijfels heeft over de korte termijnen die worden gehanteerd, spreekt het de wens uit dat vóór 1 januari 1998 een duidelijk regelgevingskader wordt vastgesteld waarmee de liberalisering, met behoud van mededinging en pluralisme, in goede banen kan worden geleid.

7.3.1. Het Comité zal waakzaam toezien op de inspanningen van de Commissie om de regelgeving te creëren die noodzakelijk is om te komen tot een liberalisering die een grote stimulans voor de telecommunicatiemarkt is en beantwoordt aan de behoeften van burgers en bedrijfsleven.

7.3.2. Het Comité verzoekt de Commissie met name alle in het permanente actieprogramma vermelde maatregelen te nemen die zijn gericht op correct beheer van de universele diensten, toekenning van vergunningen en bescherming van de privacy van de burger.

7.4. Het Comité is bezorgd over het gevaar dat brede, minder begunstigde groepen, zoals werklozen, ouderen en economisch zwakkeren, van deze mogelijkheden worden uitgesloten.

7.4.1. De EU en de lid-staten moeten zich ervoor inzetten om te voorkómen dat een sterk geliberaliseerde informatiemaatschappij ontstaat die echter zowel verticaal (sociale categorieën) als horizontaal (meer of minder begunstigde regio's) zeer heterogeen is.

7.5. De rol van de overheid bij de totstandkoming van de informatiemaatschappij dient te worden benadrukt. Hiervoor dienen de programma's voor technologische modernisering van openbare diensten te worden gelanceerd en kracht te worden bijgezet, en dient een uitgebreid programma voor de opleiding van ambtenaren te worden gerealiseerd.

7.6. Het Comité wijst de Commissie erop dat niet alleen jongeren moeten worden geïnformeerd en opgeleid, maar ook volwassenen. Zo wordt een algemeen en

bewust gebruik van de door de informatiemaatschappij geboden kansen mogelijk gemaakt.

7.7. Bovendien moet grote aandacht worden besteed aan de bescherming van minderjarigen, zowel met betrekking tot de inhoud van audiovisuele media als met betrekking tot het gebruik van Internet. Het Comité wenst op de hoogte te worden gebracht van alle initiatieven die op de oplossing van dit gevoelig liggende probleem zijn gericht, en hoopt met name dat dankzij de internationale conferentie in Duitsland doeltreffende instrumenten worden uitgewerkt waarmee ouders het gebruik van elektronische media door minderjarigen kunnen controleren en sturen.

Brussel, 9 juli 1997.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

T. JENKINS

TABEL

Maatregelen t.b.v. de informatiemaatschappij

Sector	Nr.	Ter- mijn ⁽¹⁾	Nr.	Mede- delin- gen	Beslui- ten	Richt- lijnen	Aanbe- velin- gen	Groen- boeken	Wit- boeken	Onder- hande- lingen	Confe- renties	Diver- sen
Concurrentievermogen — Be- drijfsleven	47	C1	24	10	1	7	1	5				
		B1	8		3	5						
		A1	15	9	2	3		1				
Investeren in de toekomst	14	C2	2	2								
		B2	5		5							
		A2	7	3	2	2						
Burgers	28	C3	11	3	4	1		2	1			
		B3	8		2	2					2	2
		A3	9	3	1			5				
Mondialisering	15	C4	2								2	
		B4	7		1					3	1	2
		A4	6	1							5	
Totaal	104		104	31	21	20	1	13	1	3	10	4

⁽¹⁾ Verklaring: C = afgeronde activiteiten;
B = lopende activiteiten;
A = toekomstige activiteiten.

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Groenboek betreffende verticale afspraken in het concurrentiebeleid van de Europese Unie”

(97/C 296/05)

De Commissie heeft op 28 januari 1997 besloten, overeenkomstig artikel 198 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde groenboek.

De Afdeling voor industrie, handel, ambacht en diensten, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 4 juni 1997 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Regaldo.

Tijdens zijn 347e Zitting (vergadering van 9 juli 1997) heeft het Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 120 stemmen vóór en één stem tegen, bij twee onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Het onderhavige Groenboek draagt de goedkeuring van het Comité weg. Uitgaande van een zorgvuldige analyse van de economische en juridische achtergrond van verticale afspraken en kritische opmerkingen over de praktische uitwerking ervan, formuleert de Commissie een aantal opties waarover de betrokkenen zich dienen uit te spreken. Op die manier kan de Commissie met volledige kennis van zaken bepalen welke koers met het toekomstige EU-beleid terzake moet worden gevaren en hoe daaraan vorm kan worden gegeven.

1.2. Hoe belangrijk dat beleid is, blijkt wel uit het feit dat overeenkomsten tussen producenten en distributeurs (dus: verticale afspraken), die tot doel hebben de distributie tussen bedrijven efficiënter te maken en de ontsluiting van nieuwe markten te vergemakkelijken, op significante wijze bijdragen tot de verwezenlijking van twee fundamentele doelstellingen van het mededingingsbeleid: bevordering van de integratie van de economieën van de lid-staten in één interne markt en instandhouding van een effectieve concurrentie op het gehele grondgebied van de Gemeenschap. Verwezenlijking van deze doelstellingen is doorslaggevend voor het concurrentievermogen van de Europese economie, de economische en sociale samenhang in de EU en de vergroting van het welzijn van de consumenten.

1.3. Hoewel verticale afspraken op zich dus bedoeld zijn om efficiëntie en marktintegratie te bevorderen, kunnen deze ook worden aangewend op een manier waardoor het tegengestelde effect wordt bereikt. Die zowel positieve als negatieve kant ervan heeft tot gevolg gehad dat verticale afspraken nu al meer dan dertig jaar lang in het mededingingsbeleid een bijzondere plaats innemen. De uiteindelijke balans is overwegend positief.

1.4. Het EU-beleid inzake verticale afspraken is met-tertijd aangepast aan de ontwikkeling van economie en maatschappij. Desondanks acht de Commissie herziening van dat beleid om de volgende redenen noodzakelijk:

— de interne-marktwetgeving op het gebied van het vrije verkeer van goederen is inmiddels grotendeels in werking getreden;

- de verordeningen betreffende verticale afspraken lopen binnenkort af;
- er hebben zich in de distributiemethoden ingrijpende veranderingen voorgedaan die gevolgen zouden kunnen hebben voor het verdere beleid;
- de meest recente bevindingen van de economische wetenschap hebben geleid tot een accentverlegging naar het element marktstructuur ter beoordeling van de gevolgen van verticale afspraken.

1.5. De Commissie neemt in dit Groenboek alle categorieën verticale afspraken in de distributieketen onder de loep, maar schenkt met name aandacht aan vier soorten overeenkomsten. In de loop der jaren is voor elk van die categorieën specifiek beleid uitgewerkt in de vorm van verordeningen, beschikkingen of in de praktijk gegroeide usances bij de Commissie:

Alleenverkoopovereenkomsten

Verordening voor groepsvrijstelling (1983/83), loopt af op 31 december 1997

Exclusieve-afnameovereenkomsten (met inbegrip van de speciale regelingen voor de distributie van bier en van benzine)

Verordening voor groepsvrijstelling (1984/83), loopt af op 31 december 1997

Franchiseovereenkomsten

Verordening voor groepsvrijstelling (4087/88), loopt af op 31 december 1999

Selectieve distributieovereenkomsten

Afzonderlijke beschikkingen

Het Comité acht het volstrekt noodzakelijk dat de huidige verordeningen inzake alleenverkoopovereenkomsten (1983/83) en inzake exclusieve-afnameovereenkomsten (1980/83), die eind 1997 aflopen, tot ten minste 31 december 1999 worden verlengd. Dan kan de herziening van die verordeningen op hetzelfde tijdstip haar beslag krijgen als de herziening van de verordening franchiseovereenkomsten, die eind 1999 afloopt.

1.6. Het komt er dus op neer dat de Commissie in dit Groenboek de mening van het Comité vraagt over de

toekomst van het mededingingsbeleid t.a.v. verticale afspraken en dat zij met het oog daarop een niet-uitputtende lijst van vier opties voorstelt, nl.:

- behoud van het huidige systeem (optie I);
- extensievere groepsvrijstellingen (optie II);
- restrictievere groepsvrijstellingen (optie III);
- beperking van de werkingssfeer van artikel 85, lid 1 (optie IV).

2. Algemene opmerkingen

2.1. De in dit Groenboek behandelde verticale afspraken moeten worden gezien in de bredere context van het algemene mededingingsbeleid. Het Comité heeft onlangs advies uitgebracht over het XXVe verslag over dat beleid.⁽¹⁾

2.2. In dat advies stelt het Comité enkele zaken aan de orde die, vanwege hun algemene geldigheid en gevolgen voor verticale afspraken, ook in dit advies op hun plaats zijn: de steeds groter wordende complexiteit van economische processen; rechtszekerheid als positieve factor voor een adequaat mededingingsbeleid; de noodzaak om met het oog op artikel 85, lid 3, een zekere soepelheid te betrachten bij de beoordeling van ondernemingen met het karakter van een samenwerkingsverband; de rol van communicatietechnologieën en de impact daarvan op bedoelde overeenkomsten. Bovendien besteedt het Comité uitdrukkelijk aandacht aan het vraagstuk van verticale samenwerking door er bij de Commissie op aan te dringen om dit met de noodzakelijke flexibiliteit te benaderen, omdat verticale samenwerking niet altijd onder de verbodsbepaling van artikel 85 behoeft te vallen.

2.3. Het Comité juicht het Groenboek toe. De reden daarvoor is dat het niet alleen aan bovengenoemde eisen voldoet, maar ook een herzieningsproces op gang brengt op een voor het mededingingsbeleid, het concurrentievermogen van de ondernemingen en de integratie van de interne markt zeer gevoelig gebied.

2.4. Distributie is ontegenzeggelijk een uiterst belangrijke zaak, waarbij de productiesector als geheel, dus ondernemingen en consumenten, rechtstreeks zijn betrokken.

2.5. De analyse van de Commissie t.a.v. de distributiestructuur is zonder twijfel evenwichtig en doet zeker recht aan de veranderingen die zich momenteel voltrekken. Zo stelt de Commissie tevens vast dat het moeilijk is, duidelijke tendensen vast te stellen, wat is toe te schrijven aan de heterogeniteit van de marktsituatie en de voor de distributiestructuur bepalende taal-, culturele en economische verschillen tussen de lid-staten.

2.6. Met het oog op de toekomstige ontwikkelingen is het zeer belangrijk inzicht te verkrijgen in de veranderingen die zich momenteel in de distributiestructuur voordoen als gevolg van de steeds scherper wordende concurrentie en de voortschrijdende openstelling van de markt waarin de vraag een voortdurende evolutie ondergaat. Dat inzicht is nodig om in het huidige beleid inzake verticale afspraken de nodige aanpassingen te kunnen doorvoeren.

2.7. Aan de vooravond van de eenentwintigste eeuw zijn de concurrentieverhoudingen fundamenteel anders dan in de jaren zestig, toen de basisverordeningen ter uitvoering van artikel 85 van het Verdrag van Rome zijn vastgesteld. De nieuwe situatie heeft tot gevolg dat de economische en juridische theorieën die ten grondslag liggen aan de tot dusver geldende interpretatie van artikel 85, met name t.a.v. de verordeningen voor groepsvrijstellingen, voor een deel niet meer opgaan.

2.8. De Commissie stelt vast dat er zowel aan de vraag- als aan de aanbodzijde veranderingen zijn opgetreden, waardoor tussen leveranciers, producenten en distributiedrijven — vooral dankzij het toenemende gebruik van informatica-technologie — nieuwe soorten verhoudingen zijn ontstaan die veel stabiel en geïntegreerder zijn dan in het verleden. Distributeurs krijgen hierdoor de beschikking over marktinformatie en kunnen de leveranciers helpen om beter op de vraag van de consument in te spelen.

2.9. Andere significante, structurele veranderingen betreffen de concentratie en ontwikkeling van de zelfstandige handel, hoofdzakelijke MKB's, in de vorm van commerciële samenwerking (inkoopcombinaties en vrijwillige aaneensluitingen). Bovendien wordt in de analyse van de Commissie de nadruk gelegd op de voortdurend wisselende krachtsverhoudingen tussen leveranciers, producenten en distributiedrijven en de mogelijke gevolgen voor de markt van de nieuwe vormen van samenwerking tussen deze actoren.

2.10. Het Comité stemt in met de opmerking van de Commissie dat moet worden gestreefd naar bevordering en instandhouding van geïntegreerde en concurrerende markten en naar een doeltreffend mededingingsbeleid waarmee de belangen van de consumenten worden behartigd en het concurrentievermogen van de ondernemingen, met name van het MKB, wordt verbeterd.

2.11. In verband daarmee moet de Commissie bij de herziening van het beleid voor verticale afspraken oog hebben voor het feit dat commerciële samenwerking tussen zelfstandige kleine en middelgrote bedrijven (inkoopcombinaties, vrijwillig filiaalbedrijf) horizontaal en verticaal dezelfde effecten heeft op de concurrentie of dezelfde marktverstoringen veroorzaakt als de traditionele franchiseovereenkomsten.

2.12. De slotsom van het Comité is dat soortgelijke economische constructies met vergelijkbare horizontale en/of verticale effecten op de markt, op gelijke wijze moeten worden benaderd, ook als hun rechtsvorm in sommige opzichten verschillen vertoont.

⁽¹⁾ PB C 75 van 10. 3. 1997.

2.13. Meer in het algemeen hoopt het Comité dan ook dat er voor het MKB oplossingen worden gevonden waardoor deze ondernemingen weer onder het toepassingsgebied van de verordeningen voor groepsvrijstellingen gaan vallen: zo kan het MKB tegenover de internationalisering van de markten worden geruggesteund.

2.14. Het Comité is het met de Commissie eens dat het tot dusver gevoerde beleid op het gebied van verticale afspraken inhoudelijk correct is.

2.15. Bovendien kan uit de opgedane ervaring worden geconcludeerd dat de concurrentie op de interne markt goede resultaten heeft opgeleverd, t.a.v. zowel de prijsstructuur als de ontwikkeling van parallelhandel en arbitrage en de toegang tot de markt voor nieuwe producenten en distributiebedrijven.

2.16. In haar Groenboek geeft de Commissie duidelijk te kennen dat zij een drastische koerswijziging in het EU-concurrentiebeleid inzake verticale afspraken in de komende jaren noodzakelijk en wenselijk acht.

2.17. Het Comité merkt echter op dat die noodzakelijke en in het licht van de diverse opties uit te werken koerswijziging gepaard moet gaan met een actualisering en modernisering van de huidige wet- en regelgeving en niet met de schrapping daarvan.

2.18. De huidige verordeningen voor groepsvrijstellingen, die duidelijk te rigide en moeilijk te interpreteren zijn, zijn aan herziening toe en moeten worden versoepeld, zodat zij verenigbaar worden met de door de nieuwe cultuur van samenwerking tussen ondernemingen ontstane behoeften, voldoende ruimte bieden voor de ontwikkeling van nieuwe distributievormen en de noodzakelijke rechtszekerheid bieden voor in de toekomst te sluiten overeenkomsten.

2.19. De door de Commissie uitgevoerde economische analyse van verticale afspraken sluit aan bij de opvattingen die het Comité in het verleden al naar voren heeft gebracht. Zo wordt met name opnieuw de nadruk gelegd op het belang van het element marktstructuur bij de beoordeling van de gevolgen van verticale afspraken, alsook op de noodzaak om méér aandacht te besteden aan de gevolgen van overeenkomsten voor de markt dan aan de formele inhoud daarvan. Heel belangrijk is ook het voornemen om verticale afspraken waarvoor aanzienlijke materiële of immateriële investeringen worden gedaan, een voorkeursbehandeling te geven.

2.20. De in de conclusies van de economische analyse opgenomen criteria (punt 85 van het Groenboek) zijn een nuttig uitgangspunt voor de beoordeling van de efficiency van de distributie en voor de uitwerking van richtsnoeren en algemene regels voor het mededingingsbeleid op dit gebied, terwijl tegelijkertijd de noodzakelijke rechtszekerheid voor het bedrijfsleven wordt gegarandeerd.

2.21. Het Comité acht het noodzakelijk dat het verband tussen de („de minimis”-Bekendmaking inzake

overeenkomsten van geringe betekenis (COM(96) 722 def.) en de opties van het Groenboek, met name optie IV („weerlegbaar vermoeden van verenigbaarheid met artikel 85, lid 1”, voor overeenkomsten van ondernemingen met een marktaandeel van minder dan 20 %) nader wordt toegelicht en dat een coördinatie tussen beide plaatsvindt. Naar het oordeel van het Comité moet dat verband als volgt worden geïnterpreteerd:

- a) De „de minimis”-Bekendmaking zou onmiddellijk na goedkeuring ervan in werking moeten treden, terwijl het „vermoeden van verenigbaarheid” van optie IV van toepassing zou moeten zijn op de verordeningen inzake groepsvrijstellingen of alle bekendmakingen die te zijner tijd uit deze consultatieronde over het Groenboek zullen voortvloeien.
- b) Het „weerlegbaar vermoeden van verenigbaarheid met artikel 85, lid 1”, van optie IV houdt in dat op alle vormen van verticale afspraken (en dus niet alleen op verticale afspraken die onder de verordeningen voor groepsvrijstellingen vallen) een soort negatieve verklaring van toepassing is die vergelijkbaar is met de „de minimis”-Bekendmaking (waar geldt dat artikel 85, lid 1, niet van toepassing is op overeenkomsten tussen ondernemingen met een marktaandeel van minder dan 10 %), met als enige uitzondering dat voor overeenkomsten tussen ondernemingen met een marktaandeel van 10 à 20 % artikel 85, lid 1, toch van toepassing zou zijn als een kwalitatieve analyse uitwijst dat die overeenkomsten de mededinging beperken.

3. Bijzondere opmerkingen over de opties van het Groenboek

3.1. Optie I — Behoud van het huidige systeem

In Hoofdstuk V somt de Commissie de voordelen van het huidige systeem op. Er zijn echter ook nadelen, zoals:

3.1.1. Het stelsel van groepsvrijstellingen, waarvoor van de bestaande vormen van distributie is uitgegaan, is te rigide en onbruikbaar voor distributiemethoden die een dynamische aanpassing aan veranderende marktomstandigheden vormen.

3.1.2. Bij verticale distributieovereenkomsten tussen ondernemingen die producten op sterk concurrerende markten aanbieden, zou aanmelding met het oog op individuele vrijstelling niet nodig moeten zijn als nauwelijks behoeft te worden gevreesd dat hierdoor de feitelijke concurrentie onder druk komt te staan.

3.1.3. Er moet meer erkenning komen voor het feit dat horizontale vormen van samenwerking tussen kleine en middelgrote distributiebedrijven niet per definitie beperkingen van de mededinging in de zin van artikel 85, lid 1, (cf. Gottrup Klim) zijn en dat voor dergelijke vormen van samenwerking ofwel een „weerlegbaar vermoeden” (negatieve verklaring) moet gelden ofwel — als de desbetreffende overeenkomst onder de werkingssfeer van artikel 85, lid 1, valt — een groepsvrijstelling moet worden verleend.

3.1.4. Alles wel beschouwd is het Comité dus geen voorstander van het behoud van het huidige systeem.

3.2. *Optie II — Extensievere groepsvrijstellingen*

Het Comité is in beginsel niet tegen extensievere groepsvrijstellingen.

3.2.1. Het hecht zijn goedkeuring aan de volgende algemene maatregelen ter vergroting van de flexibiliteit (zie ook punt 283 van het Groenboek):

- groepsvrijstellingen zouden behalve op de uitdrukkelijk in de verordeningen vermelde clausules ook op soortgelijke of minder concurrentiebeperkende clausules van toepassing kunnen zijn;
- dat in een overeenkomst verboden bepalingen zijn opgenomen, zou niet hoeven te betekenen dat de vrijstelling dus niet voor de rest van die overeenkomst geldt. De huidige situatie, die door het arrest van het Hof van Justitie in de zaak Delimitis nog kracht is bijgezet, is dat er wel een buitensporig hoge straf wordt opgelegd voor een slecht geschreven overeenkomst of een verkeerde inschatting van de invloed van het mededingingsbeperkende effect daarvan;
- groepsvrijstellingen zouden ook op overeenkomsten tussen meer dan twee partijen van toepassing kunnen zijn;
- het Comité is minder zeker van de voordelen van een groepsvrijstelling voor selectieve distributieovereenkomsten. Tal van arresten van het Hof van Justitie en beschikkingen van de Commissie bieden al voldoende houvast. Die bevindingen zouden in een Notitie kunnen worden bekrachtigd, maar daarbij lijkt momenteel een groepsvrijstelling niet noodzakelijk.

Het Comité is er voorstander van dat in de verordeningen over distributiemethoden een non-oppositieprocedure wordt opgenomen. Die procedure zou nuttig kunnen zijn in het geval van noodlijdende ondernemingen of ondernemingen die in uitzonderlijke omstandigheden verkeren, en zou dan ook moeten worden ingevoerd, althans voorzover de middelen van de Commissie hierdoor niet onnodig worden belast.

3.2.2. Ook stemt het Comité in met de volgende bijzondere maatregelen ter vergroting van de flexibiliteit (zie hiervoor ook punt 284 van het Groenboek):

- de werkingssfeer van de groepsvrijstellingen voor alleenverkoopovereenkomsten en exclusieve-afnameovereenkomsten zou zodanig kunnen worden uitgebreid dat deze ook op de dienstensector van toepassing zijn of dat het de distributeur is toegestaan de contractproducten te beoefenen. Het zou distributeurs kunnen worden toegestaan in aanzienlijke mate waarde aan de producten toe te voegen door hun economische hoedanigheid te veranderen, zonder het voordeel van de groepsvrijstelling te verliezen. Op die manier zouden belangrijke vormen van distributie als industriële franchiseovereenkomsten of handelsmerklicenties voor groepsvrijstellingen in aanmerking kunnen komen;

- de werkingssfeer van de groepsvrijstelling voor exclusieve-afnameovereenkomsten zou zodanig kunnen worden uitgebreid dat de vrijstelling, behalve op exclusieve afname, ook op partiële afname van toepassing is;
- de werkingssfeer van de groepsvrijstelling voor franchiseovereenkomsten zou zodanig kunnen worden uitgebreid dat deze ook op de oplegging van maximumwederverkooprijzen van toepassing is, in afwijking van het algemene beginsel dat voor verticale prijsbinding geen vrijstelling wordt verleend. Op die manier kunnen franchiseorganisaties de consument dezelfde voorwaarden bieden als de grote, geïntegreerde handelsbedrijven;
- associaties van detailhandelaren zouden kunnen worden toegestaan gebruik te maken van de groepsvrijstellingen, op voorwaarde dat de onafhankelijke detailhandelaren kleine en middelgrote ondernemingen zijn en dat het marktaandeel van de associatie beneden een bepaald niveau blijft;
- het Comité voelt minder voor invoering van een arbitrageprocedure voor distributeurs aan wie in het kader van het mededingingsrecht de toegang tot een selectief distributienet wordt ontzegd. Dit lijkt echter veeleer een kwestie van burgerlijk dan van mededingingsrecht. Hoe dan ook is het een taak voor de nationale rechter om in concrete gevallen van afwijzing uit te maken of de selectiecriteria van de Commissie op discriminatoire of onevenredige wijze zijn gehanteerd en om, als dat inderdaad zo is, de maatregelen toe te passen waarin door het nationale rechtsstelsel is voorzien⁽¹⁾ [cf. het arrest van het Hof van Eerste Aanleg in de zaak Galec/ Centres Leclerc⁽²⁾].

Het Comité dringt er tenslotte bij de Commissie op aan om de werkingssfeer van de groepsvrijstellingen zoveel mogelijk hogerop in de distributieketen, d.w.z. op het niveau van producenten en leveranciers van noodzakelijke halffabrikaten, uit te breiden. Hoe breder het toepassingsgebied van die groepsvrijstellingen is, hoe minder vaak het noodzakelijk zal zijn om individueel melding te doen van verticale afspraken die de concurrentie toch niet bedreigen.

3.3. *Optie III — Restrictievere groepsvrijstellingen*

3.3.1. In verband met deze optie moet worden verwezen naar het advies van het Comité over groepsvrijstellingen voor overeenkomsten inzake technologie-overdracht⁽³⁾, waarin het Comité zich ertegen verzet dat het marktaandeel een van de voorwaarden wordt waaraan moet worden voldaan om voor verticale overeenkomsten, zoals overeenkomsten voor de overdracht van technologie, een groepsvrijstelling te verkrijgen. De

⁽¹⁾ Het ESC heeft zich in zijn advies over de automobielsector voorstander van een arbitrageprocedure getoond (Verordening 1475/95; advies van het ESC; PB C 133 van 31. 5. 1995). Arbitrageprocedures hebben echter geen betrekking op toegang tot het netwerk.

⁽²⁾ Arrest van het Hof van Eerste Aanleg, 12. 12. 1996, zaak nr. T 19/92.

⁽³⁾ PB C 102 van 24. 4. 1995.

berekening van het marktaandeel als extra moeilijkheid, naast de opdracht om overeenkomsten in te passen in de gedetailleerde reeks eisen die aan groepsvrijstellingen worden gesteld, zou het hele proces alleen maar duurder maken en de doeltreffendheid van de regelgeving aantasten. Verder stelt het Comité in dit advies dat het probleem van marktdominantie ook met artikel 86 kan worden aangepakt. Bovendien kan de Commissie zichzelf de bevoegdheid voorbehouden om het voordeel van groepsvrijstellingen te onthouden aan partijen met een marktaandeel van meer dan 40 % die een overeenkomst sluiten waarmee de mededinging wordt beperkt. Dat is de werkwijze waarover bij groepsvrijstellingen voor technologie-overdracht overeenstemming is bereikt.

3.3.2. In de distributiesector speelt niet het probleem dat zich soms op nieuwe markten voordoet, nl. dat ondernemingen de hele markt in handen hebben. Dat neemt niet weg dat optie III voor distributiebedrijven een verzwaring van de regelgeving zou betekenen. Het Comité acht het onduidelijk of de in het kader van optie II gedane suggesties om de flexibiliteit te vergroten (punt 284 van het Groenboek) daarvoor voldoende compensatie bieden. Naar het zich laat aanzien zijn er intrinsieke grenzen aan de mate waarin de regelingen voor groepsvrijstellingen soepeler kunnen worden gemaakt.

3.4. *Optie IV — Behoud van de groepsvrijstellingen plus maatregelen om te bepalen onder welke economische omstandigheden artikel 85, lid 1, van toepassing is*

3.4.1. Het Comité is ingenomen met de strategische mogelijkheden die optie IV biedt. Als partijen met een niet-significant marktaandeel overeenkomsten sluiten, zou een grotere soepelheid moeten worden betracht. De mededingingswetgeving legt momenteel een te zware financiële last op deze ondernemingen. De voorstellen van de Commissie voor een nieuwe Bekendmaking inzake overeenkomsten van geringe betekenis, vallen bij het Comité dan ook in goede aarde.

3.4.2. Het Comité acht het wenselijk dat het „weerlegbare vermoeden van verenigbaarheid” niet alleen van toepassing zou zijn op bepaalde vormen van verticale, maar ook van horizontale samenwerking. Een weerlegbaar vermoeden van verenigbaarheid met artikel 85, lid 1, („vermoeden van negatieve verklaring”) voor ondernemingen met een marktaandeel van minder dan een bepaald percentage in het contractgebied, lijkt het Comité de beste manier om dat doel te bereiken.

3.5. *Optie IV, variant I*

3.5.1. Het Comité stelt vast dat de nieuwe Bekendmaking inzake overeenkomsten van geringe betekenis in ieder geval de kwestie regelt van de „negatieve verklaring” voor verticale overeenkomsten tussen ondernemingen met een marktaandeel van minder dan 10 %.

3.5.1.1. Het Comité is een groot voorstander van optie IV, variant I, waardoor voor verticale distributieovereenkomsten tussen ondernemingen met een marktaandeel van minder dan 20 % een „weerlegbaar vermoeden van verenigbaarheid met artikel 85, lid 1”, in het leven wordt geroepen.

3.5.2. Daarmee biedt de Commissie een „vrijplaats” voor verticale afspraken andere dan overeenkomsten waarin benedengrenzen voor wederverkoopprijzen zijn vastgelegd, die een belemmering voor parallelhandel vormen, tot passieve verkoop leiden of in distributieovereenkomsten tussen concurrenten voorkomen.

3.5.3. Het Comité stelt vast dat alleen de Commissie die „vrijplaats” erkent: hoe de gerechtshoven artikel 85, lid 1, op dergelijke overeenkomsten zullen toepassen, is nog een open vraag.

3.5.4. Het Comité stelt bovendien vast dat een economische analyse is vereist. Het vermoeden zou door marktfactoren kunnen worden weerlegd (zie punt 296 van het Groenboek).

3.5.5. Toch breekt het Comité een lans voor deze optie, omdat de regelgeving voor — met name kleine en middelgrote — ondernemingen die verticale overeenkomsten sluiten, daardoor minder belastend wordt. Bovendien zal de Commissie binnen afzienbare tijd met richtsnoeren voor de afbakening van markten komen, waardoor het voor betrokken partijen gemakkelijker wordt om marktaandelen te berekenen.

3.6. *Optie IV, variant II*

In het licht van het bovenstaande (paragraaf 3.3) heeft het Comité bezwaren tegen variant II van optie IV. Volgens het Comité valt er daarentegen wel wat voor te zeggen dat er, voor het geval dat de Commissie optie IV, variant I, gekoppeld aan de uiterst extensieve groepsvrijstellingen van optie II kan invoeren, een procedurele regeling wordt getroffen voor het toezicht op verticale distributieovereenkomsten tussen ondernemingen met een aanzienlijk marktaandeel. Een mogelijkheid zou zijn, ondernemingen met een marktaandeel van meer dan 40 % te verplichten om van de non-oppositieprocedure gebruik te maken.

Brussel, 9 juli 1997.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
T. JENKINS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „Gelijke kansen voor vrouwen en mannen in de Europese Unie — 1996”

(97/C 296/06)

De Commissie heeft op 13 februari 1997 besloten, overeenkomstig de bepalingen van artikel 198 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het jaarverslag „Gelijke kansen voor vrouwen en mannen in de Europese Unie — 1996”.

De Afdeling voor sociale aangelegenheden, gezinsvraagstukken, onderwijs en cultuur, die met de voorbereiding van de werkzaamheden ter zake was belast, heeft haar advies op 26 juni 1997 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw Drijfhout-Zweijtzer.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 9 en 10 juli 1997 gehouden 347e Zitting (vergadering van 9 juli) het volgende advies uitgebracht, dat met 113 stemmen voor, 2 stemmen tegen, bij 2 onthoudingen is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. In het vierde actieprogramma van de Gemeenschap inzake gelijke kansen voor vrouwen en mannen in de EU (1996-2000) werd het idee voor een jaarlijks rapport inzake gelijke behandeling v/m gelanceerd. Dit initiatief heeft het ESC ondersteund in zijn advies van 22 november 1995. Op 12 februari 1997 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan het eerste jaarverslag 1996.

1.2. Getuige het voorwoord streeft de Commissie met de publicatie van dit eerste verslag drie hoofddoelen na: zichtbaarheid geven aan het communautaire beleid inzake gelijke kansen m/v, stimuleren van het debat over de te maken vorderingen en het te ontwikkelen beleid (strategie) en het bieden van een referentiepunt voor de Commissie en de (kandidaat-)lid-staten (convergentie).

1.3. Het verslag beoogt voorts de vooruitgang en tendensen op zowel Europees als nationaal niveau op evenwichtige wijze weer te geven. Als zodanig dient het verslag ook als monitoringinstrument voor gelijke kansen. Het eerste deel van het verslag is daarbij afgestemd op de structuur van het vierde actieprogramma. Het tweede deel is bedoeld om een specifiek thema in het gelijkekansendebat te belichten.

2. Algemene opmerkingen

2.1. In het verleden heeft de Commissie al een zeer belangrijke rol gespeeld bij het gestalte geven aan een communautair beleid inzake gelijke kansen voor mannen en vrouwen, met name door haar voorstellen voor wetgeving die geleid hebben tot de aanname van de gelijke-behandelingsrichtlijnen en door het opstellen van vijfjaarlijkse actieprogramma's. Deze actieprogramma's hebben steeds weer een aanzet gegeven tot een brede nieuwe discussie over de positie van vrouwen. Dit beleid heeft ertoe bijgedragen dat het onderwerp van gelijke behandeling van mannen en vrouwen meer aandacht heeft gekregen en er inderdaad vooruitgang is geboekt in de lid-staten, gedeeltelijk dankzij de jurisprudentie

van het Hof van Justitie. De aanname van dit eerste, veelomvattende verslag betreffende de gelijke kansen voor vrouwen en mannen in de EU vormt niet alleen een welkome aanvulling op het beleid van de Gemeenschap tot dusver, maar markeert bovenal een nieuwe, constructieve stap in de ontwikkeling van een algemeen en samenhangend gelijkekansenbeleid van de EU. Het is derhalve een zeer prijzenswaardig initiatief, waarmee het ESC bijzonder ingenomen is. Het document verdient het, wijd verspreid te worden.

2.2. Zoals terzake van de presentatie van het vierde actieprogramma reeds is opgemerkt, is men er echter nog lang niet. In dit verband kan dan ook het belang worden onderschreven van de opmerking in het verslag dat de actie ter bevordering van gelijke behandeling een ambitieuze aanpak vergt, waarbij „men zich volledig moet blijven inzetten voor de uitvoering van specifieke maatregelen ten behoeve van vrouwen en alle maatregelen en beleid specifiek moet richten op het bereiken van dit doel” (blz. 10).

Dat het gevoerde beleid over het algemeen genomen (nog) niet het gewenste effect heeft gehad en niet altijd tot bevredigende resultaten heeft geleid, blijkt ook uit de schat aan feitelijke en, zeer recente, statistische informatie die het jaarverslag verschaft ten aanzien van de vele aspecten van de positie van vrouwen op de arbeidsmarkt en hun deelname aan de besluitvorming. Als zodanig voegt deze feitelijke informatie weinig nieuws toe aan hetgeen men niet reeds wist. Desalniettemin is het samenbrengen van deze informatie in één enkel document zeer zeker waardevol, met name ook voor diegenen die niet specifiek belast zijn met het gelijkekansenbeleid maar daar wel in de praktijk mee te maken hebben of kunnen krijgen. De grote nadruk op de stand van zaken en het gegeven dat de informatie soms verder in de tijd teruggaat, doet wel de vraag rijzen of het thans voorliggende Commissiedocument onder de noemer „jaarverslag” moet worden gevat. Overigens is voor een eerste verslag deze opzet wel te begrijpen, maar naar de toekomst toe is, naar de mening van het ESC, een andere formule wenselijk. Een en ander wordt nader verwoord in hoofdstuk 4: Suggesties en aanbevelingen.

2.3. Van belang in dit verband is ook welke doelen met een dergelijk jaarverslag worden nagestreefd. Getuige het

voorwoord zijn dat er nogal wat en men kan zich afvragen of deze doelstellingen niet te wijdlopieg en te ambitieus zijn. In verschillende opzichten kan namelijk geconstateerd worden dat het verslag niet altijd geheel voldoet aan de verwachtingen die voornoemde doelstellingen scheppen.

2.4. Hoewel het ESC zich realiseert dat dit te maken kan hebben met het ontbreken van bevoegdheden op Gemeenschapsniveau op bepaalde terreinen, moet gezegd worden dat de nagestreefde evenwichtigheid niet steeds uit de verf is gekomen. Zeker niet in de weergave van de Europese en nationale ontwikkelingen op bepaalde terreinen; zo wordt soms uitgebreid aandacht besteed aan nationale beleidsontwikkelingen en slechts heel beperkt aan communautaire (b.v. hoofdstuk 2 en met name paragraaf 2.2 ten aanzien van werkgelegenheidsstrategieën) of omgekeerd (b.v. hoofdstuk 5 waarin uitsluitend communautaire ontwikkelingen worden geschetst). Daarnaast is er ook sprake van onevenwichtigheid ten aanzien van het gewicht dat aan de respectieve onderwerpen/hoofdstukken (of onderdelen daarvan) wordt gegeven. Zo blijven bepaalde zaken sterk onderbelicht (b.v. hoofdstuk 5: de handhaving van rechten).

2.5. De Commissie vindt dat het verslag dienst moet doen als monitoringinstrument van een gelijkheidsbeleid. Voor de hand ligt dat daarmee wordt bedoeld dat het de mogelijkheid biedt om te bekijken welke impact het communautaire beleid heeft gehad in de lid-staten. Ten aanzien van een aantal terreinen doet de Commissie dat ook. Met name ten aanzien van het structuurbeleid van de EG en de werking van de Structuurfondsen is dit een geslaagde exercitie. Elders is dit echter voor verbetering vatbaar (b.v. kinderopvang, handhaving van rechten). Wellicht is het te wijten aan de aard en opzet van het verslag dat er slechts sprake is van een beperkte (kritische) evaluatie van het (eigen) beleid. De door het ESC gewenste andere formules van verslaglegging biedt daarvoor in de toekomst meer mogelijkheden (zie 4.1).

Een punt van andere orde is hoe de Gemeenschap prioriteiten in haar beleid stelt, met name nu het budget van het vierde actieprogramma ingeperkt is.

2.6. Los van het voorgaande, kan men opmerken dat de focus van het verslag op gelijke kansen een te beperkte benaderingswijze is. Het wekt namelijk de indruk dat vrouwen qua rechten reeds in een gelijke positie verkeren. Beide zijn van wezenlijk belang; de grondslag wordt gevormd door gelijke rechten, terwijl gelijke kansen de tweede stap vormen. Het gevaar bestaat dat de focus op gelijke kansen en het idee van partnerschap en mainstreaming uit het oog doen verliezen dat de garantie van gelijke rechten een blijvend punt van aandacht dient te zijn. Dat dit gevaar niet denkbeeldig is, wordt reeds geïllustreerd door het feit dat het verslag te weinig aandacht besteedt aan de implementatie van de gelijkebehandelingsrichtlijnen in de lid-staten en evenmin serieus ingaat op de problemen van effectieve handhaving van de rechten die vrouwen aan het (communautaire en nationale) gelijke-behandelingsrecht ontleen. Deze indruk wordt bevestigd door het feit dat men in

het verslag tevergeefs zoekt naar aandacht voor de discussie die momenteel gaande is met betrekking tot het opnemen van een algemeen beginsel van gelijke behandeling in het EG-Verdrag (zie ook het „Kalanke”-advies van het ESC) ⁽¹⁾. Het ontbreken van een dergelijke passage valt te meer op, daar in hoofdstuk 4 van het jaarverslag wel de tekst van het Handvest van Rome „Vrouwen voor de vernieuwing van politiek en samenleving” van 18 mei 1996 is opgenomen, waarin gesteld wordt dat „Wij [d.w.z. de vrouwelijke ministers van de lid-staten van de EU] staan op het standpunt dat de gelijkheid tussen vrouwen en mannen in het nieuwe EU-Verdrag moet worden vastgelegd”. Zowel in het advies over het Vierde Actieprogramma ⁽²⁾ als in het advies over het Commissievoorstel om Richtlijn 76/207/EEG te wijzigen ⁽¹⁾ heeft het ESC daarvoor gepleit.

2.7. Een laatste punt dat aandacht verdient, is dat de Gemeenschap in toenemende mate de toevlucht neemt tot allerlei niet-bindende instrumenten om het communautaire beleid gestalte te geven. Het lijkt erop dat de Commissie ervan uitgaat dat bijvoorbeeld aanbevelingen ook verplichtingen met zich brengen voor de lid-staten (zie blz. 97); is het niet direct, dan wel via het beginsel van gemeenschapstrouw, neergelegd in artikel 5 van het EG-Verdrag. De vraag is bovendien op welke wijze deze instrumenten/documenten hun weg vinden naar de partijen die geacht worden ze toe te passen (b.v. de Gedragscode inzake gelijke beloning) en hoe controle op de naleving ervan geregeld is. Daarover geeft het verslag geen informatie.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1. *Hoofdstuk 1: Partnerschap in een veranderende samenleving*

3.1.1. Het globale en geïntegreerde karakter van het nieuwe gelijkheidsbeleid, zoals dit met name tot uiting komt door de introductie van het beginsel van mainstreaming, is positief. Mainstreaming wordt in het jaarverslag gedefinieerd als „de stelselmatige overweging van de prioriteiten en behoeften van mannen en vrouwen op alle beleidsterreinen en in alle maatregelen”. Terecht wordt in dit verband opgemerkt dat de rechtsmiddelen, financiële middelen en de analytische en organisatorische capaciteit van de Gemeenschap voor toepassing van het beginsel van mainstreaming tegelijkertijd gemobiliseerd moeten worden. Ook wordt de noodzaak onderschreven van een gezonde statistische analyse, waarop het gelijkheidsbeleid kan worden gebaseerd. De ontwikkeling van het gelijkheidsbeleid is echter zo gecompliceerd

⁽¹⁾ PB C 30 van 30. 1. 1997 — Advies over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 76/207/EEG betreffende de tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen ten aanzien van de toegang tot het arbeidsproces, de beroepsopleiding en de promotiekansen en ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden”.

⁽²⁾ PB C 39 van 12. 2. 1996.

en ontwikkelt zich bovendien zo langzaam dat behalve mainstreaming gelijktijdige specifieke acties nodig blijven, met name die acties die de mogelijkheden voor beroepswerkzaamheden en financiële onafhankelijkheid stimuleren.

Helaas beperkt het verslag zich ertoe aan te duiden hoe complex de toepassing van het beginsel van mainstreaming in de praktijk is en welke problemen men zoal tegenkomt. Hoewel een kort overzicht wordt gegeven van de mogelijke mainstreaming-strategieën op de verschillende beleidsniveaus, ontbreekt een verdere uitwerking daarvan en zoekt men tevergeefs naar maatregelen die de Gemeenschap heeft genomen of beoogt te nemen om het beginsel van mainstreaming ook daadwerkelijk ingang te doen vinden. Evenmin krijgt men informatie over hoe dit beginsel in de lid-staten, met uitzondering van Nederland, toepassing vindt (al dan niet naar aanleiding van de introductie van dit beginsel door de Gemeenschap).

De in het jaarverslag geschetste Nederlandse situatie bevat bovendien twee interessante elementen die nader de aandacht zouden verdienen op EG-niveau. Hiermee wordt ten eerste bedoeld op de toepassing van de zogenaamde emancipatie-effectrapportage als instrument voor toetsing vooraf van het voorgenomen beleid. Wellicht zou een dergelijk instrument ook ontwikkeld kunnen worden voor toetsing van Gemeenschapsbeleid, waarbij overigens ook instrumenten die in andere lid-staten op dit terrein bestaan, zouden moeten worden betrokken. Voorts toont een recente Nederlandse ontwikkeling dat er een gevaar kan schuilen in mainstreaming-beleid, wanneer dat er bijvoorbeeld toe leidt dat speciale emancipatie-adviesorganen worden opgeheven (zoals in Nederland met de Emancipatieraad is gebeurd), voordat duidelijk is hoe emancipatie- of gelijke-kansenvraagstukken in andere (advies)organen worden geïntegreerd en meegewogen.

In de Mededeling van de Commissie „Integratie van de gelijke kansen voor vrouwen en mannen in alle communautaire beleidsvormen en acties” wordt vastgesteld dat in 1996 ten aanzien van de invoering/toepassing van het beginsel van mainstreaming een wezenlijke vooruitgang gerealiseerd had moeten zijn. Met name hadden maatregelen genomen moeten worden om de voortdurende monitoring en evaluatie van de ondernomen actie mogelijk te maken en, in het licht hiervan, geschikte en analytische indicatoren en procedures moeten zijn vastgesteld. Voorts werd gesteld dat het beleid en de maatregelen van de lid-staten evenals de op EG-niveau genomen actie op dit terrein in het eerste jaarverslag zouden worden gepresenteerd. Het feit dat men hierover vrijwel niets terugvindt in het verslag, doet vermoeden dat er nog onvoldoende vooruitgang is geboekt in de lid-staten, hetgeen te betreuren is.

3.1.2. De geleidelijke toename van de toepassing van het beginsel van gelijke kansen in het communautaire structuurbeleid en bijgevolg bij (nu) alle Structuurfond-

sen en de positieve invloed die dit heeft gehad op met name de aanwending van de beschikbare middelen ter bestrijding van langdurige werkloosheid van vrouwen, is een bemoedigende ontwikkeling. Ondanks deze verbetering blijft echter de indruk bestaan dat een te gering deel van de middelen uit de Structuurfondsen bij vrouwen terecht komt. Dit geldt overigens ook voor projecten die in het kader van programma's als Socrates en Leonardo worden gehonoreerd. Willen de fondsen en programma's gelijke kansen stimuleren, dan is voortdurende monitoring en evaluatie vanuit gender-perspectief noodzakelijk. Dit geldt voor alle terreinen waar zich hinderpalen voor bevordering van gelijke kansen voordoen.

3.1.3. Juist omdat dit Jaarverslag zich richt op een breed publiek, is het jammer te moeten opmerken dat het een gemiste kans is dat in de paragraaf betreffende de sociale dialoog en sociale partners niet meer inhoudelijk is ingegaan op de onderwerpen die in het kader van het Sociaal Protocol door de sociale partners worden besproken. Zo wordt er bijvoorbeeld weinig aandacht besteed aan de uitkomst van de eerste fase van de raadpleging op basis van het Protocol over de waardigheid van mannen en vrouwen op het werk.

Het ESC wil echter met klem benadrukken dat de mogelijkheid die het Sociale Protocol heeft geschapen voor het opstellen van regelingen door de sociale partners zelf, de Commissie niet ontslaat van haar eigen verantwoordelijkheid, en zeker niet als het gaat om „moeilijke onderwerpen”, om eigen instrumenten op het terrein van gelijke behandeling te ontwikkelen.

3.2. *Hoofdstuk 2: Mannen en vrouwen in een veranderende economie*

3.2.1. Meer dan de helft van dit hoofdstuk vormt een inventarisatie van de vele aspecten van de positie c.q. participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt. Een van de belangrijkste, algemene constatering is dat er nog steeds sprake is van een grote salariskloof tussen mannen en vrouwen, waarbij de concentratie van vrouwen in laagbetaalde banen en de segregatie van de arbeidsmarkt als sleutelfactoren worden genoemd. Zoals gezegd, levert deze informatie weinig spectaculaire nieuwe informatie op. Wel is er aanleiding nog eens te benadrukken dat een van de belangrijkste doelstellingen van het gelijkekansenbeleid is: het recht op werk en financiële onafhankelijkheid. De duidelijke segregatie van de arbeidsmarkt vormt zowel een obstakel voor gelijke kansen als een kwaliteitsprobleem op bepaalde terreinen. Het nut van de informatie kan dan ook met name gelegen zijn in het bewustwordingseffect van de problematiek dat het op werkgevers en andere relevante partijen kan hebben. Jammer is dat het verslag voorbijgaat aan de functiewaarderingsproblematiek. De lage classificatie in functiewaarderings- en beloningssystemen van arbeid die met name door vrouwen wordt verricht, is immers ook een belangrijke oorzaak van (te) lage beloning van vrouwen.

3.2.2. Ook veranderingen op het gebied van onderwijs zijn van belang voor het doorbreken van deze patronen. In het ESC-advies over evenwichtige deelneming van vrouwen en mannen aan besluitvorming⁽¹⁾ wordt hierover onder meer gezegd dat het zaak is dat jongens en mannen worden aangemoedigd om meer traditioneel vrouwelijke beroepen te kiezen. Op het gebied van pedagogiek is onderzoek en ontwikkeling nodig om vrouwen een grotere studievrijheid te geven en hun zelfbewustzijn te vergroten, waardoor zij in meer verschillende en nieuwe beroepen kunnen doordringen en tevens gestimuleerd worden zelfstandige werkzaamheden te ontplooiën. Ook hebben systemen voor scholings- en studietoelagen hun nut bewezen om het voor alle werkenden mogelijk te maken om regelmatig hun kennis en bekwaamheden bij te schaven.

3.2.3. Het hoofdstuk over de salariskloof schiet zowel qua analyse als qua conclusies tekort. Volgens de zeer beperkte gegevens van Eurostat verdienen vrouwen in Europa gemiddeld ongeveer 20 % minder dan hun mannelijke collega's. De onderbouwing van dit percentage is zwak en lijkt slechts op handarbeid van toepassing. De uitkomsten van het door de Commissie aangekondigde onderzoek van Eurostat naar beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen volgens een nieuwe systematiek, die in juni 1997 worden verwacht, ziet het ESC dan ook met grote belangstelling tegemoet.

3.2.4. Een juiste constatering in dit hoofdstuk is dat ook de verschillen tussen vrouwen onderling toenemen. Het is echter bijzonder jammer dat de positie van de meest kwetsbare of zwakste „vrouwengroepen”, zoals immigrantenvrouwen, vrouwen uit etnische minderheden, oudere vrouwen, één-oudergezinnen, meewerkende, herintredende en gehandicapte vrouwen, in dit geheel niet of slechts terzijde aan de orde wordt gesteld. Het gaat dan namelijk niet alleen om vrouwen die willen en kunnen werken, maar ook om vrouwen die door hun persoonlijke situatie niet in staat zijn aan het arbeidsproces deel te nemen. De inkomenspositie van deze laatste categorie is veelal slecht te noemen. Het ESC is van mening dat niet kan worden volstaan met de simpele constatering dat verschillen tussen vrouwen toenemen, maar dat die situatie van deze kwetsbare groepen nadere aandacht en een actievere opstelling van de zijde van de Gemeenschap vraagt. Het dringt erop aan dat Eurostat op korte termijn meer gegevens over deze categorieën verzamelt. Overigens betreurt het ESC het te moeten vaststellen dat er ook in geografisch opzicht grote verschillen bestaan in de situatie van vrouwen in de Europese Unie.

3.2.5. Een positieve ontwikkeling vormen de meerjarenprogramma's ter verbetering van de werkgelegenheid

die door de lid-staten zijn opgesteld naar aanleiding van de vaststelling van de vijf prioriteiten van de Europese Raad van Essen. In deze prioriteiten wordt expliciet gevraagd de moeilijke situatie van werkloze vrouwen in aanmerking te nemen. Hoewel de meeste landen wel maatregelen hebben vastgesteld die gunstig zijn voor vrouwen of specifiek op vrouwen gericht zijn, is het jammer dat het onderwerp gelijke kansen voor mannen en vrouwen in zijn geheel gezien slechts een bijkomende rol heeft gespeeld bij de vaststelling van de meerjarenprogramma's. Ook ten aanzien van de tweede reeks programma's (1996) wordt geconstateerd dat deze geen gender-perspectief in het algemene beleid doorvoeren, Zweden uitgezonderd.

De geschetste onbevredigende positie van werkende vrouwen in de EU, gecombineerd met het feit dat in de meerjarenprogramma's ter verbetering van de werkgelegenheid in de meeste gevallen geen gender-perspectief wordt doorgevoerd terwijl dit juist een van de belangrijkste speerpunten van het huidige communautaire gelijkheidskansenbeleid is, vergt een actieve opstelling van de Gemeenschap. Hoewel (onder andere) communautaire maatregelen van cruciaal belang worden geacht, komt de Gemeenschap ogenschijnlijk niet veel verder dan het afgeven van politieke verklaringen ten aanzien van de bevordering van gelijke kansen (zoals verslag aan de Raad van Madrid). Geconstateerd moet dan ook worden dat de actie die tot dusver ondernomen is op EG-niveau (de Structuurfondsen uitgezonderd) te algemeen en weinig concreet is om het beginsel van mainstreaming en de introductie van een gender-perspectief in het voorgenomen beleid door te voeren.

3.3. Hoofdstuk 3: Werk en gezinsleven

3.3.1. Het krijgen van kinderen speelt een belangrijke rol bij de participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt. In de combinatie werk-gezinsleven is dit van grote invloed. Het ESC is bezorgd dat ten gevolge van bezuinigingsoperaties in een aantal lid-staten in de budgetten voor kinderopvangfaciliteiten wordt gesnoeid, hetgeen een gelijkheidskansenbeleid nadelig beïnvloedt. Consequentie van de ontoereikendheid van gezinsaanvullende voorzieningen zou overigens kunnen zijn dat vrouwen alleen nog maar atypische banen kunnen aannemen, onder hun niveau gaan werken, of in het geheel niet.

Als ander nadelig effect kan ook de invloed op de gezondheid van vrouwen genoemd worden. Recente gegevens uit Zweden en Noorwegen tonen aan dat de dubbele belasting van een volle baan én (ongelijk verdeeld) onbetaald werk thuis een steeds sterkere uitwerking heeft op de gezondheid van vrouwen.

Behalve door kinderen, kan de combinatie werk-gezinsleven echter ook bemoeilijkt worden door de

⁽¹⁾ PB C 204 van 15. 7. 1996.

zorg voor ouderen/ouders of een zieke partner. Deze problematiek wordt in het verslag niet in dit bredere verband beschouwd en derhalve blijft dit laatste zorgaspect geheel buiten beeld. Daarmee blijft ook buiten beschouwing welke consequenties de combinatie zorgarbeid en het tekortschieten van adequate sociale zekerheid in dit verband heeft.

Voorts wordt tot op zekere hoogte in het verslag wel de situatie in de lid-staten beschreven ten aanzien van de geboden kinderopvangdiensten, maar de Commissie stelt vast dat het moeilijk is om uit de beschikbare informatie te concluderen of de kinderopvangdiensten voldoen aan beginselen die in de Aanbeveling inzake Kinderopvang zijn neergelegd (betaalbaarheid, beschikbaarheid, betrouwbare zorg o.a.). Er ontbreekt een uniform systeem voor de verzameling van standaardgegevens en de interpretatie daarvan. Het ESC is van mening dat de Commissie initiatieven zou dienen te ontplooiën voor de totstandkoming van een dergelijk systeem.

In het kader van het tweede en derde actieprogramma voor gelijke kansen is het „European Commission Childcare Network” opgericht. Binnen dit netwerk is een aantal van de problemen aangepakt die van invloed zijn op de mogelijkheden om werk en gezinsleven te combineren, waaronder de kinderopvang, gelijke rechten op arbeidsparticipatie voor ouders en het deel van de kinderverzorging dat mannen op zich nemen. Het netwerk heeft van meet af aan groot belang aan kwaliteit gehecht. Toen het vierde actieprogramma voor gelijke kansen goedgekeurd werd, is het netwerk ontbonden. Kinderopvang (ook buitenschoolse opvang) is een gebied waaraan te weinig aandacht besteed wordt, terwijl het een negatieve invloed op gelijke kansen voor mannen en vrouwen heeft. Het Comité is dan ook van mening dat, indien geen adequate communautaire initiatieven worden ontwikkeld om deze problematiek op te lossen, het netwerk opnieuw in het leven zou moeten worden geroepen.

3.3.2. Positief is het onderzoeken van het fiscale en het sociale-zekerheidsbeleid op potentieel discriminatoire aspecten die de participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt kunnen belemmeren en, in dit verband, de toenemende aandacht voor het vraagstuk van individualisering van sociale zekerheids- en belastingssystemen. Deze systemen moeten gebaseerd zijn op het individu. Dat is het enige correcte uitgangspunt. Daarbij moet echter wel in aanmerking worden genomen in hoeverre de afschaffing van afgeleide rechten de financiële situatie van (de meest kwetsbare groepen) vrouwen verslechtert, indien niet tegelijkertijd gezorgd wordt voor adequate compensatie (thema van armoedebestrijding). De vergelijkende studies die momenteel in de lid-staten worden uitgevoerd, kunnen als basis dienen voor toekomstige voorstellen op dit terrein.

Daarnaast zou ook aandacht moeten worden geschonken aan de consequenties die privatisering op het terrein van sociale zekerheid mogelijkwerijns kan hebben voor de positie van vrouwen op de arbeidsmarkt en voor gelijke behandeling van mannen en vrouwen. Zo heeft

in Nederland privatisering van de Ziektewet gevolgen voor alle werknemers, maar blijken vooral flexibele werknemers en huishoudelijk personeel, hetgeen zoals bekend veelal vrouwen zijn, het sterkst te worden getroffen (met name voor wat het verkrijgen van ziektegeld betreft). Voorts zou dit ook moeten gebeuren met betrekking tot het gegeven dat sociale-zekerheidsregelingen veelal niet toegesneden zijn op vormen van zogenaamde atypische arbeid (niet zijnde voltijdse arbeid voor onbepaalde tijd), terwijl het juist vrouwen zijn die deze arbeid verrichten. Naar de mening van het ESC leent dit aspect van privatisering zich er uitstekend voor om in een volgend verslag van de Commissie verder uitgediept te worden, met bijzondere aandacht voor de gevolgen ervan voor vrouwen.

In het verlengde van het voorgaande verdient het wellicht aanbeveling om in het volgende verslag de sociale-zekerheidsproblematiek meer in onderlinge samenhang te beschouwen, dus samen met de bestaande richtlijnen (79/7, 86/378, maar ook 86/613 inzake zelfstandigen) en het derde richtlijnvoorstel ter complementering van gelijke behandeling in de sociale zekerheid.

3.4. *Hoofdstuk 4: Bevordering van een evenwichtige deelname aan de besluitvorming*

3.4.1. De uitvoerige beschrijving van de huidige situatie in het verslag onderstreept nog eens de achterstandssituatie van vrouwen. Eind 1997 zal duidelijk zijn in hoeverre de Aanbeveling over de evenwichtige deelname van mannen en vrouwen aan de besluitvorming, die de Raad op 2 december 1996 heeft goedgekeurd, inderdaad effect sorteert om deze achterstand in te lopen. Dat de Commissie deze doelstelling in haar eigen personeelsbeleid heeft opgenomen is positief, maar lijkt helaas nog onvoldoende resultaat op te leveren. Op voorwaarde dat er ook werkelijk invulling aan wordt gegeven, kan het beleid op zich als voorbeeld dienen voor de lid-staten, sociale partners, NGO's, enz.

In het kader van een voortdurende evaluatie en discussie is het echter van belang dat er voor de bevordering van deze deelname op het geëigende niveau streefcijfers en tijdspaden worden vastgesteld.

3.5. *Hoofdstuk 5: Vrouwen in staat stellen hun rechten uit te oefenen*

3.5.1. Een eerste opmerking die ten aanzien van hoofdstuk 5 kan worden gemaakt, is dat de kop de lading niet geheel dekt. Slechts een klein gedeelte van het hoofdstuk gaat daadwerkelijk over de problematiek van de handhaving van de rechten die vrouwen aan de communautaire (en ook nationale) gelijke-behandelingswetgeving ontleen.

Allereerst wordt het communautaire wettelijk kader geschetst en de ontwikkelingen die zich te dien aanzien hebben voltrokken. Deze voorstelling van zaken is echter om de volgende redenen te beperkt en onvolledig.

Enkel de ontwikkelingen die zich op EG-niveau hebben voltrokken (in de jurisprudentie van het Hof van Justitie en in de regelgeving) worden vermeld. Aan de implementatie en handhaving van de communautaire wetgeving en het beleid in de lid-staten wordt in het geheel geen aandacht geschonken, terwijl het bijzonder interessant zou zijn te weten op welke punten deze tekortschiet (b.v. ten aanzien van de toepassing van het concept van indirecte discriminatie). Het heeft weinig zin om weer te geven wat voor ontwikkelingen zich zoal op communautair niveau voordoen, wanneer de implementatie en handhaving daarvan in de lid-staten (waar het uiteindelijk toch om te doen is) niet in ogenschouw worden genomen. Zo is het ook verwonderlijk waarom de informatie betreffende de zwangerschapsrichtlijn zich beperkt tot het weergeven van de inhoud daarvan. Hoewel de Commissie wellicht nog niet beschikt over de benodigde officiële informatie van de nationale overheden ten aanzien van de implementatie van deze richtlijn (implementatie-deadline oktober 1994), geeft een rapport van het Juridisch Netwerk van de Europese Commissie informatie over de wijze waarop deze richtlijn in de lid-staten ten uitvoer is gelegd.

Behalve dat, beperkt het verslag zich hier teveel tot het constateren van ontwikkelingen zonder daar een vervolg aan te geven. Zo is het gegeven dat in sociale-zekerheidszaken het Hof een almaar soepeler toets lijkt te hanteren wat betreft de objectieve rechtvaardiging van indirecte discriminatie (bewaren van financieel evenwicht, doelstelling van legitiem sociaal beleid) zorgwekkend te noemen.

3.5.2. Wat de handhaving van het communautaire gelijke-behandelingsrecht betreft, is de Commissie weinig kritisch ten aanzien van haar eigen activiteiten. Het is het ESC bekend dat het Juridisch Netwerk herhaaldelijk heeft gesteld dat de Commissie actiever zou moeten toezien op implementatie- en handavings-gebreken door de lid-staten en dat het daarbij een artikel 169-strategie heeft voorgesteld. Tevens zijn met betrekking tot verschillende lid-staten concrete suggesties voor artikel 169-procedures gedaan. Tot op heden zijn er echter maar 11 infractieprocedures geweest.

Ook wordt maar weinig aandacht geschonken aan de problemen die vrouwen tegenkomen om hun rechten voor de nationale rechter af te dwingen. Het verslag vermeldt slechts summier dat met ondersteuning van de Commissie een conferentie betreffende dit onderwerp is gehouden, zonder het uitvoerig onderzoek te vermelden dat hieraan is voorafgegaan in alle lid-staten. Uit dat onderzoek zijn echter een groot aantal obstakels naar voren gekomen, zoals gebrek aan kennis terzake, de kosten en duur van gerechtelijke procedures en de vergaring van bewijs en de bewijslastverdeling. Daarnaast speelt bij werknemers die zich gediscrimineerd voelen de vrees uiteindelijk het slachtoffer te worden

van de eigen actie. Dit leidt er vaak toe dat men afziet van het instellen van een gerechtelijke procedure tegen de werkgever. Hieruit blijkt tevens dat bewijslast slechts één van de vele problemen vormt. Hoewel het verslag weergeeft welke eisen door de Gemeenschap (i.e. het Hof) zijn geformuleerd teneinde een effectieve rechtsbescherming te garanderen, geeft het geen vervolgactie aan die naar aanleiding van de geïdentificeerde obstakels zou kunnen worden genomen. Het lijkt erop dat ten aanzien van deze materie de Gemeenschap (Commissie) zich te terughoudend opstelt.

3.5.3. Naar aanleiding van de uitvoerige aandacht die besteed wordt aan het Commissievoorstel betreffende de wijziging van richtlijn 76/207, brengt het ESC in herinnering dat dit voorstel in het advies van 25 september 1996 niet is onderschreven.

3.6. Hoofdstuk 6: De vooruitgang van Peking

3.6.1. Het ESC onderstreept nog eens het belang van het Platform dat tijdens de Conferentie in Peking is opgericht en dat zich met dezelfde hoofdvragen en prioriteiten bezighoudt als de Europese Unie. Dit houdt in dat mondiale samenwerking binnen de werkzaamheden die de EU op het gebied van gelijke kansen voor mannen en vrouwen ontplooit, een hoge prioriteit moet krijgen.

Ten aanzien van dit hoofdstuk kan men met name constateren dat er nog weinig actie is ondernomen in 1996 en weinig vooruitgang is geboekt.

4. Suggesties en aanbevelingen

4.1. Het zou wellicht de voorkeur verdienen om elke drie jaar, naar aanleiding van de evaluatie van het lopende actieprogramma en in de aanloop naar de formulering van het volgende actieprogramma, een algemene balans op te maken. Dit wil zeggen, een „stand van zaken-rapport” op te stellen waarbij allereerst, op basis van feitelijke en statistische informatie, wordt bekeken of de positie van vrouwen concreet verbeterd is en vervolgens die punten worden geïsoleerd waar de genomen actie blijkbaar te kort is geschoten. De (beknoptere) jaarverslagen zouden mede als basis hiervoor kunnen dienen, door zich met name te richten op de specifieke effecten die een bepaalde communautaire of nationale actie of maatregel ter bevordering van gelijke kansen van mannen en vrouwen heeft gehad. In het verlengde hiervan lijkt het wenselijk dat het verslag zich enerzijds concentreert op het effect dat communautair beleid/wetgeving heeft in de lid-staten, anderzijds aangeeft welk aanvullend/nieuw communautair beleid/wetgeving noodzakelijk lijkt.

Het voorwoord impliceert dat men in volgende jaarverslagen dezelfde opzet wil blijven volgen, i.e. het volgen van de structuur van het vierde actieprogramma. De vraag is of dit wenselijk is. Allereerst lijkt deze indeling namelijk nogal artificieel, doordat sommige zaken onder meerdere noemers vallen en in verschillende hoofdstuk-

ken naar voren worden gebracht en derhalve onnodige herhaling met zich meebrengen. Ook zouden de ontwikkelingen met betrekking tot de communautaire gelijke-behandelingswetgeving als zodanig beter geïntegreerd kunnen worden in de desbetreffende hoofdstukken, omdat beleid en wetgeving niet los van elkaar zouden moeten worden gezien.

Belangrijker nog is echter dat de verstrekte informatie door de gevolgde structuur nogal eens op een te algemeen niveau blijft hangen. Het zou wellicht aanbeveling verdienen om een aantal beginselen of actiepunten eruit te lichten en te bekijken hoe deze op specifieke terreinen zijn ingevoerd of uitgevoerd. Zo zou gekeken kunnen worden naar de toepassing en de impact die het beginsel van mainstreaming heeft gevonden op een bepaald beleidsterrein (b.v. vervoer, landbouw).

4.2. Met name in hoofdstuk 3 van dit advies is een aantal suggesties opgenomen. Deze worden hier in het kort herhaald en tevens wordt er een aantal nieuwe aanbevelingen aan toegevoegd. De beste strategie dient de ontwikkeling en bevordering van de deskundigheid en vakbekwaamheid van vrouwen te zijn, alsmede het in positieve zin blijven beïnvloeden van de attitudes ten opzichte van meisjes en vrouwen, te beginnen in het gezin.

- opname in het Verdrag van een beginsel van gelijke behandeling van vrouwen en mannen;
- streefcijfers en tijdspaden voor een evenwichtige deelname van vrouwen in besluitvormingsorganen;
- campagne om meer bekendheid te geven aan de gedragscode gelijk loon voor werk van gelijke waarde;
- verbetering van statistisch onderzoek naar salarisverschillen tussen mannen en vrouwen, teneinde te kunnen beoordelen of het gelijk-loonbeleid effect heeft;
- analyse van de toekomstige arbeidsmarkt voor vrouwen;
- onderzoek naar mogelijkheden om de arbeidsmarktpositie van vrouwen te versterken;
- onderzoek naar de economische situatie van zwakkere categorieën vrouwen;
- het nemen van communautaire initiatieven op het terrein van kinderopvang of, indien dit niet mogelijk is, het opnieuw instellen van het Netwerk;
- ten behoeve van de overzichtelijkheid van het verslag zouden de „tussenverhaaltjes”, met betrekking tot de situatie of initiatieven van een lid-staat of van de EG op een bepaald vlak, beter apart in een bijlage of aan het einde van elk hoofdstuk kunnen worden weergegeven.

Brussel, 9 juli 1997.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
T. JENKINS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van de Raad (EG) houdende technische maatregelen voor de instandhouding van de visbestanden in de Oostzee, de Belten en Øresund”

(97/C 296/07)

De Raad heeft op 30 mei 1997 besloten, overeenkomstig de artikelen 43 en 198 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschappen het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De met de voorbereiding van de werkzaamheden belaste Afdeling voor landbouw en visserij heeft het advies op 1 juli 1997 goedgekeurd (rapporteur: de heer Kallio).

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens de 347e Zitting van 9 en 10 juli 1997 (vergadering van 9 juli 1997) met 120 stemmen voor, 1 stem tegen, bij 3 onthoudingen het volgende advies goedgekeurd.

1. Algemene opmerkingen

1.1. Met de voorgestelde verordening wordt beoogd de visserijregelgeving voor de Oostzee en de EU-regelgeving te codificeren en te vereenvoudigen. De Afdeling is van oordeel dat deze doelstelling gerechtvaardigd is en de moeite waard om te worden nagestreefd. De voor het Oostzeegebied en de EU toepasselijke wetgeving zal hierdoor worden vereenvoudigd, hetgeen op lange termijn zowel voor de sector als voor de bevoegde instanties de activiteiten en samenwerking zal vergemakkelijken.

1.2. Het onderhavige voorstel heeft geen gevolgen voor de visserij en degenen die hiervan hun beroepswerkzaamheid hebben gemaakt, omdat de huidige regelgeving in geen enkel opzicht wordt gewijzigd door het voorstel.

Er is derhalve geen reden om de betrokken visserijregeling aan een vergelijkend economisch, sociaal en sectoraal onderzoek te onderwerpen.

1.3. Het Comité is tevens tot de slotsom gekomen dat het voorstel geen feitelijke of technische fouten bevat en steunt derhalve het voorstel ten volle.

2. Bijzondere opmerkingen

2.1. Het Comité is van oordeel dat de Europese Unie een codificering zoals m.b.t. de afzonderlijke voor de visserij geldende verdragen is voorgesteld, ook op andere verdragen dient toe te passen. De gekozen aanpak bevordert de harmonisering van het visserijbeleid en vergemakkelijkt de samenwerking tussen deze sector en de overheid.

Brussel, 9 juli 1997.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

T. JENKINS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende de huidige en voorgestelde rol van de Gemeenschap bij de bestrijding van het tabaksgebruik”

(97/C 296/08)

De Commissie heeft op 23 december 1996 besloten, overeenkomstig artikel 198 van het EG-Verdrag het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over de voornoemde mededeling.

De Afdeling voor milieu, volksgezondheid en consumentenvraagstukken, die met de voorbereiding van de werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 3 juni 1997 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Fuchs.

Het Comité heeft tijdens zijn op 9 en 10 juli 1997 gehouden 347e Zitting (vergadering van 9 juli) het volgende advies uitgebracht, dat met 86 stemmen vóór en 44 stemmen tegen, bij 13 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. In het streven om de gevolgen van het roken voor de gezondheid van de Europese burgers te verminderen, geeft de Commissie in haar mededeling een aantal wegen aan voor verdere actie om het tabaksgebruik zowel op communautair als op nationaal niveau te bestrijden. Tevens maakt zij de balans op van de huidige maatregelen en de communautaire voorschriften waarmee wordt beoogd, het tabaksgebruik terug te dringen. Zij zal aan de hand van de reacties op dit document bekijken of het noodzakelijk is specifieke maatregelen voor te stellen.

1.2. De Commissie wijst erop dat verdere actie nodig is, aangezien de huidige maatregelen om het roken in de EU terug te dringen, tot dusver teleurstellend weinig resultaten hebben opgeleverd. Meer dan 40 % van de Europese bevolking rookt nog steeds en verwacht wordt dat het aantal mensen dat als gevolg van roken overlijdt, de komende decennia sterk zal stijgen. De Commissie acht vooral maatregelen t.b.v. bepaalde kwetsbare groepen, zoals vrouwen, jongeren, sociaal-economisch zwakke groepen en niet-rokers noodzakelijk.

1.3. Uitgangspunt van de voorgelegde opties zijn bepaalde bestaande communautaire initiatieven, zoals het programma „Europa tegen kanker” voor de periode 1995-2000, alsmede enkele richtlijnen, onder meer inzake een verbod op televisiereclame voor tabaksproducten, verplichte gezondheidswaarschuwingen op de verpakking, een verbod op het op de markt brengen van bepaalde soorten pruimtabak en het maximale teergehalte van sigaretten. De mededeling is opgesteld naar aanleiding van een resolutie die de Raad onlangs over terugdringing van het roken in de EU heeft aangenomen, en is deels gebaseerd op de aanbevelingen die het comité van vooraanstaande kankerdeskundigen in het kader van het programma „Europa tegen kanker” heeft geformuleerd.

1.4. De opties beslaan een uitgebreide reeks onderwerpen, waaronder:

— voorlichting en bewustmaking;

— gegevensverzameling en onderzoek;

— bestanddelen van sigaretten (teer, nicotine, additieven);

— etiketteringsvoorschriften;

— belasting en detailhandelsprijzen;

— verkoopvoorwaarden en reclame;

— passief roken;

— samenwerking met derde landen en internationale organisaties.

1.5. De Commissie deelt de opties in twee categorieën in: maatregelen die de Unie zelf kan voorstellen en uitvoeren, en maatregelen waarbij voor de Commissie, gezien het subsidiariteitsbeginsel en de bepalingen van artikel 129 van het Verdrag, alleen een coördinerende rol is weggelegd.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Het Comité is ingenomen met het voornemen van de Commissie om de actie ter bestrijding van het roken op te voeren.

2.2. Het Comité wijst op de betekenis van het feit dat het comité van vooraanstaande kankerdeskundigen op 2 oktober 1996 de EU unaniem heeft aanbevolen om beperking van het tabaksgebruik tot de belangrijkste prioriteit op gezondheidsgebied te maken (zie bijlage bij de mededeling).

2.3. Het Comité acht informatie, voorlichting en gezondheidseducatie van grote betekenis, wil men verhinderen dat kinderen en jongeren gaan roken. Dit preventiebeleid dient op deze doelgroepen te worden geconcentreerd, omdat meestal in de puberteit of nog eerder met roken wordt begonnen en een correlatie kan worden vastgesteld tussen het jong beginnen met het roken van sigaretten en het langdurig aan deze gewoonte vasthouden. Ook zwangere vrouwen zouden speciale bescherming moeten krijgen.

2.4. Het Comité is zich evenwel bewust van het sociaal-economisch belang van de tabaksector, met name wat de werkgelegenheid betreft. Het wijst erop dat er in de agrarische sector geen economisch rendabele overschakelingsmogelijkheden voor producenten van ruwe tabak bestaan. Deze producenten verdienen dan ook speciale aandacht. Zo zou kunnen worden nagegaan hoe zij concreet en adequaat kunnen worden geïnformeerd over mogelijkheden om op de teelt van andere landbouwproducten over te schakelen of voorwaarden voor werk buiten de landbouw kunnen worden gecreëerd.

In aansluiting bij eerdere adviezen benadrukt het Comité ook hier weer de noodzaak, de bestaande en de nu voorgestelde maatregelen stelselmatig en permanent te evalueren om te kunnen vaststellen welke invloed zij op de terugdringing van het tabaksgebruik uitoefenen.

2.5. Bij de te nemen maatregelen gaat het Comité uit van het principe dat iedere mens het recht heeft op schone lucht. Het recht van de roker op zelfbeschikking staat echter eveneens buiten kijf, zolang deze de gezondheid van anderen niet in gevaar brengt. Het gaat er in dit verband niet om, rokers te stigmatiseren, maar roken te voorkomen en het gedrag te beïnvloeden.

2.6. Het Comité onderschrijft het standpunt van de Commissie dat „De Gemeenschap in een goede positie (verkeert) om een betere en coherenter algemene strategie ter bestrijding van het roken te bevorderen”. Bovendien is het Comité het met de Commissie eens dat bij toekomstige communautaire maatregelen op het vlak van de volksgezondheid het subsidiariteitsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel in acht moet worden genomen.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1. De Commissie stelt voor, de mogelijke gevolgen van additieven in tabaksproducten voor de gezondheid te evalueren en te overwegen het maximaal toegelaten teergehalte (momenteel krachtens Richtlijn 90/239/EEG van de Raad 15 mg en vanaf 31 december 1997 12 mg) verder te verminderen en ook het nicotinegehalte aan banden te leggen.

Met de door het comité van vooraanstaande kankerdeskundigen voorgestelde gefaseerde vermindering van het teer- en nicotinegehalte in tabak wordt in beginsel ingestemd. Wel dient wetenschappelijk te worden onderzocht, welke gevolgen zulks voor het rookgedrag en de gezondheid van rokers heeft.

Een andere kwestie is dat verlaging van het teer- en nicotinegehalte in tabak door de industrie wellicht wordt aangegrepen om tabaksproducten als „light” te typeren en zo de verkoop te bevorderen. Deze reactie zou ertoe kunnen leiden dat er meer tabak gerookt wordt.

3.2. De verwerkende industrie dient aan te tonen dat eventuele additieven onschadelijk zijn. Studies in de VS wijzen erop dat wordt gemanipuleerd met additieven om de werkzaamheid van nicotine en daardoor de afhankelijkheid van de roker te vergroten. Dit moet worden verboden.

3.3. Verder stelt de Commissie voor, te overwegen of gebruik moet worden gemaakt van de in de etiketteringsrichtlijnen 89/622/EEG en 92/41/EEG opgenomen mogelijkheid om voor te schrijven dat de gezondheidswaarschuwingen groter en zichtbaarder worden gepresenteerd. Het Comité reageert positief op dit voorstel en suggereert bovendien na te gaan of niet nog meer kan worden gedaan aan de nauwkeurige aanduiding van tabaksadditieven, zoals bijvoorbeeld bij geneesmiddelen of levensmiddelen het geval is.

3.4. De Commissie is voornemens om de lid-staten — met name die waar de detailhandelprijzen van sigaretten momenteel onder het EU-gemiddelde liggen — binnen het kader van de huidige richtlijnen inzake belastingen op sigaretten en tabaksproducten aan te moedigen, gebruik te maken van de ruimte waarover zij beschikken om de belastingtarieven voor tabak te verhogen.

Het Comité vindt dit een goed voorstel, aangezien uit een groot aantal wetenschappelijke studies gebleken is dat het feit dat tabak beschikbaar is, het rookgedrag van de consument beïnvloedt. Door de consumentenprijzen voor tabaksproducten in bovenwaartse richting te harmoniseren, kunnen met name kinderen en jongeren zich wegens hun beperkte budget het roken niet meer permitteren. De accijnsopbrengst dient ten dele voor voorlichtingscampagnes en de algemene preventie te worden aangewend en niet in zijn totaliteit in de schatkist terecht te komen. Het Comité adviseert deze prijsstijging buiten de prijsindex te houden, voor zover deze wordt gebruikt voor compensatie van koopkrachtverlies.

In verband met de voorgestelde stappen om de belastingen te verhogen, benadrukt het Comité dat een consequente bestrijding van de smokkel van tabaksproducten eveneens noodzakelijk is.

3.5. De Commissie komt niet met specifieke voorstellen inzake de reclame voor tabaksproducten. Opvallend is vooral dat in de mededeling niets wordt gezegd over het in 1991 door haar ingediende gewijzigde voorstel voor een richtlijn van de Raad inzake reclame voor tabaksproducten om alle directe en indirecte reclame voor tabaksproducten (met uitzondering van reclame in gespecialiseerde tabaksverkooppunten) te verbieden⁽¹⁾.

In zijn advies van 23 september 1992 wees het Comité erop dat de Europese tabaksindustrie in de gelegenheid gesteld zou moeten worden door arbitrage afdwingbare

⁽¹⁾ PB C 313 van 20. 11. 1992.

zelfreguleringsmaatregelen op te stellen waarbij de directe en indirecte reclame geregeld wordt. Aangezien de zelfregulering grotendeels tussen de wal en het schip is blijven steken, sluit het Comité zich aan bij het advies van het comité van kankerdeskundigen dat voor een verbod op tabaksreclame pleit, o.m. omdat tabaksreclame er mede verantwoordelijk voor is dat kinderen en jongeren gaan roken.

3.6. Enige voorstellen van de Commissie hebben betrekking op roken in openbare gebouwen en op de werkplek. Deze voorstellen, waaronder de suggestie om de bescherming van niet-rokers in het kader van de Overeenkomst betreffende de sociale politiek te behandelen, verdienen bijzondere aandacht, omdat onverlet het recht van rokers om te roken, niet-rokers het recht hebben lucht met zo weinig mogelijk schadelijke stoffen in te ademen. Schadelijke stoffen als asbest en benzol zijn bij de wet tot de laagste praktisch haalbare waarde beperkt. Voor tabaksrook ligt de laagst haalbare waarde bij nul. Om de rechten van niet-rokers te beschermen, dient er alles aan gedaan te worden dat het gehalte aan tabaksrook in de omgevingslucht wordt teruggedrongen.

Het Comité wijst in dit verband op de positieve ervaringen die in sommige lid-staten, b.v. Finland, via wetgeving zijn opgedaan met de bescherming van niet-rokers. Daarbij is het ook van belang dat de lid-staten ervoor zorgen dat hun wetgeving (b.v. inzake het verbod op roken in openbare gebouwen) consequent wordt nageleefd. In dit verband acht het Comité het bovendien noodzakelijk dat de sociale partners bij de onderhandelingen over en de tenuitvoerlegging van

maatregelen inzake het roken in openbare gebouwen en op de werkplek worden betrokken.

3.7. In het begrotingsjaar 1995 heeft de EG uit hoofde van de marktordening voor ruwe tabak in totaal 993 miljoen ecu aan premies betaald, terwijl voor research en voorlichting (door het Fonds voor onderzoek en voorlichting over tabak) slechts 1 % van het totale premiebedrag ter beschikking werd gesteld. De Commissie heeft voorgesteld, dit percentage tot 2 op te trekken.

Het Comité verwelkomt dit voorstel. Bovendien wordt er bij de Commissie op aangedrongen na te gaan of het mogelijk is, informatie- en gerichte voorlichtingsmaatregelen op onafhankelijke wijze te financieren.

Het Comité is verder van mening dat ook het bedrag dat in het kader van het programma „Europa tegen kanker” voor de preventie van roken is uitgetrokken (thans slechts 2 miljoen ecu), aanmerkelijk dient te worden opgetrokken.

3.8. Nicotineverslaving dient overeenkomstig het voorstel van de Commissie en een groot aantal wetenschappelijke publicaties als verslavingsziekte te worden ingedeeld.

3.9. Tabak dient met name voor kinderen en jongeren nog minder toegankelijk te worden gemaakt door o.m. openbare sigarettenautomaten af te schaffen. Het Comité stelt in verband daarmee vast dat enkele lid-staten succesvolle programma's hebben opgestart en dringt er bij alle lid-staten op aan om door te gaan met de verdere uitbouw c.q. de invoering van dergelijke programma's.

Brussel, 9 juli 1997.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
T. JENKINS

*BIJLAGE***bij het advies van het Economisch en Sociaal Comité****Verworpen wijzigingsvoorstellen**

De volgende wijzigingsvoorstellen, die door meer dan een kwart van het aantal uitgebrachte stemmen werden gesteund, zijn tijdens de beraadslagingen verworpen:

Paragraaf 1.2

Deze paragraaf als volgt te wijzigen:

„De Commissie wijst erop dat er sinds tientallen jaren in de EU steeds minder wordt gerookt, maar dat die dalende tendens de afgelopen jaren vaart aan het verliezen is. De Commissie stelt vast dat meer dan 40 % van de EU-bevolking doorgaat met roken en verwacht dan ook dat het aantal ernstige gezondheidsproblemen als gevolg van tabaksgebruik de komende decennia snel zal toenemen. Volgens EUROBAROMETER 41.0 is de daling van het aantal rokers nog groter: volgens die gegevens rookt nog slechts iets meer dan een derde van alle EU-burgers die ouder zijn dan vijftien jaar (35 %). De Commissie acht in haar mededeling vooral maatregelen t.b.v. bepaalde kwetsbare groepen, zoals vrouwen, jongeren, sociaal-economisch zwakke groepen en niet-rokers noodzakelijk.”

Motivering

Er is een verschil tussen de gegevens waarvan in de mededeling wordt uitgegaan en de resultaten van EUROBAROMETER, een officiële dienst van de Commissie. Daarom verdient het aanbeveling uitvoeriger in te gaan op de diverse beoordelingscriteria, zoals die van EUROBAROMETER 41.0 over EUROPA en TABAKSGEBRUIK van 21 september 1994 (D-G V, Directoraat F 1): Volksgezondheid).

Uitslag van de stemming

Vóór: 42, tegen: 92, onthoudingen: 7.

Paragraaf 2.5

Deze paragraaf door de als volgt luidende paragraaf te vervangen:

„In de ogen van het Comité moet aan de voorgestelde maatregelen het beginsel ten grondslag liggen dat ieder mens recht heeft op schone lucht. Aanvaard wordt echter ook dat rokers het recht hebben om te roken, zolang anderen daarvan geen schade of hinder ondervinden. Het Comité benadrukt daarbij dat voor de sociale partners bij de vastlegging van richtsnoeren t.a.v. het roken op de werkplek een belangrijke rol is weggelegd. Het doel is niet om rokers aan de schandpaal te nagelen, maar om het niet-roken in de nationale cultuur te bevorderen en de houding t.a.v. het roken te veranderen.”

Motivering

De sociale partners moeten steeds worden betrokken bij discussies over vraagstukken die werknemers op hun werkplek aangaan. De beste oplossing is altijd nog dat werknemers op de werkplek onderling afspraken maken.

Uitslag van de stemming

Vóór: 51, tegen: 87, onthoudingen: 10.

Paragraaf 3.5, tweede alinea

Deze alinea schrappen en vervangen door:

„In zijn advies van 23 september 1992 wees het Comité een verbod op tabaksreclame van de hand. Het Comité wilde de Europese tabaksindustrie in de gelegenheid stellen zelfreguleringsmaatregelen te maken afdwingbaar door arbitrage, waarbij de directe en indirecte reclame geregeld wordt en met name zich niet zal richten op jongeren en sport. De tabaksproducenten zouden zich derhalve onthouden van reclame in bladen, die hoofdzakelijk gewijd zijn aan sport of door jongeren worden gelezen. Deze zelfregulering heeft bevredigend gefunctioneerd.

Een coherent beleid gaat ervan uit, dat het Comité zijn advies van 23 september 1992 bevestigt en opnieuw een reclameverbod als zodanig afwijst, mede in het licht van de opgedane ervaring”.

Motivering

In dit wijzigingsvoorstel wordt de motivering reeds aangegeven.

Uitslag van de stemming

Vóór: 44, tegen: 90, onthoudingen: 8.

Paragraaf 3.8

Als volgt te wijzigen:

„3.8. Het Comité neemt er nota van dat in de Mededeling wordt voorgesteld nicotineverslaving als verslavingsziekte in te delen, waardoor zij via belangrijke communautaire programma's op het gebied van volksgezondheid kan worden aangepakt. In zijn advies van 29 mei 1991 heeft het Comité reeds beklemtoond dat de term 'verslaving' volgens hem toch te ver gaat.”

Motivering

Terecht kan de vraag worden gesteld of het wel een adequate aanpak is om wettelijk in de handel verkrijgbare producten onder verslavende middelen in te delen om deze zo te kunnen laten vallen onder communautaire programma's die voornamelijk op verboden drugs betrekking hebben. Het Comité heeft een dergelijke interpretatie al eerder verworpen.

Uitslag van de stemming

Vóór: 49, tegen: 71, onthoudingen: 5.

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het thema „Belastingheffing in de Europese Unie — Verslag over de ontwikkeling van de belastingstelsels”

(97/C 296/09)

De Europese Commissie heeft op 18 februari 1997 besloten, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde thema.

De Afdeling voor economische, financiële en monetaire vraagstukken, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 10 juni 1997 goedgekeurd; rapporteur was de heer Geuenich.

Het Comité heeft tijdens zijn op 9 en 10 juli 1997 gehouden 347e Zitting (vergadering van 9 juli 1997) het volgende advies uitgebracht, dat met 93 stemmen vóór, 27 stemmen tegen, bij 19 onthoudingen is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. In het discussiestuk „Belastingheffing in de Europese Unie” van 20 maart 1996 (SEC(96) 487 def.) heeft de Commissie een visie op het belastingbeleid voorgelegd, waarbij zij met name inging op de belangrijke uitdagingen waar de Unie voor staat: de noodzaak om de groei te stimuleren en arbeidsplaatsen te creëren, stabilisering van de belastingstelsels en voltooiing van de interne markt op alle terreinen, dus ook op het gebied van de belastingen.

1.2. Dit discussiestuk werd door de informele ECOFIN-Raad te Verona op 13 april 1996 positief ontvangen. De ministers van financiën waren het erover eens dat deze thema's binnen een werkgroep van hoge ambtenaren behandeld moesten worden. De Commissie werd belast met de oprichting en met de coördinatie van de werkzaamheden van deze werkgroep.

1.3. In het „Verslag over de ontwikkeling van de belastingstelsels” van 22 oktober 1996 (COM(96) 546 def.) geeft de Commissie een samenvatting van de standpunten van de leden van deze werkgroep over de onderwerpen die in haar Verona-notitie aan de orde kwamen. Verder geeft zij haar eigen oordeel hierover weer, en zet zij uiteen welke stappen zij wil ondernemen.

1.4. Het onderhavige advies heeft uitsluitend betrekking op beide genoemde documenten. Voor zover het Comité zich reeds eerder heeft uitgesproken over bepaalde problemen die daarin aan de orde komen, wordt naar de betrokken adviezen verwezen. Het gaat daarbij met name om het advies over het thema „Directe en indirecte belastingen”⁽¹⁾ en over het advies over het

thema „Een gemeenschappelijk BTW-stelsel — Een programma voor de interne markt”, dat momenteel nog in voorbereiding is.

1.5. Het spreekt vanzelf dat in het onderhavige advies en in de genoemde referentiedocumenten alleen wordt ingegaan op belastingen die van communautair belang zijn en waarbij (een verandering in) de belastingstructuur in de ene lid-staat gevolgen voor een andere lid-staat heeft. Dat zijn inkomstenbelasting, kapitaalinkomstenbelasting, vennootschapsbelasting, belasting op arbeid, verbruiksbelastingen — in de eerste plaats de BTW —, alsook belasting op energie- en milieugevaarlijke producten.

2. Toenemende belastingdruk op arbeid

2.1. Analyse in het Commissiedocument

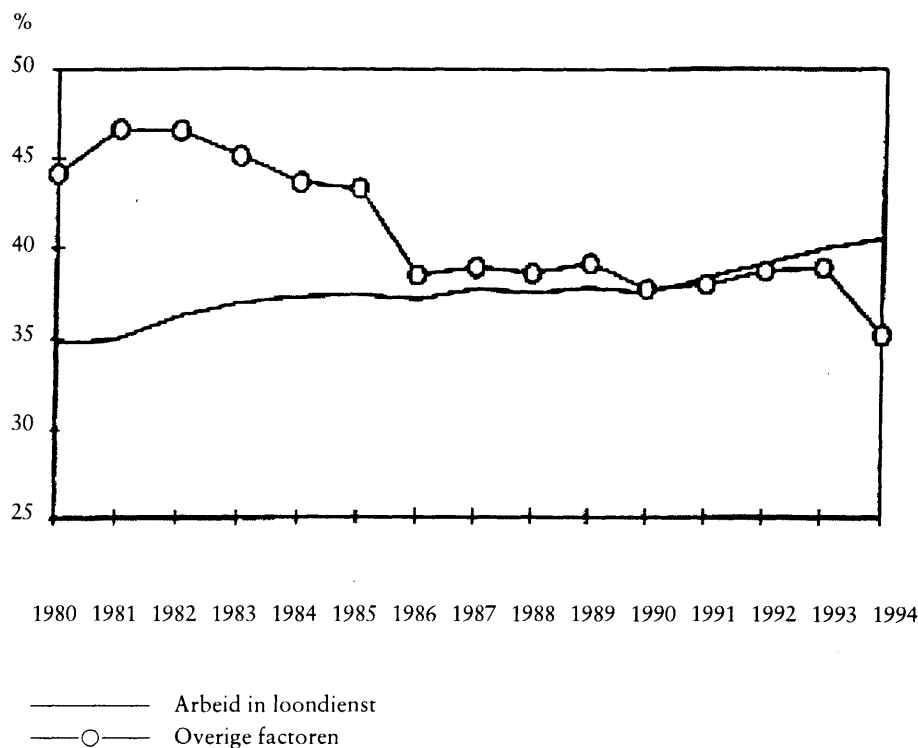
2.1.1. Er zijn slechts weinig aanwijzingen voor te vinden dat de fiscale erosie tot een lagere totale opbrengst aan belastingen en sociale premies zou hebben geleid; de afgelopen 15 jaar is deze opbrengst, uitgedrukt in percentage van het BBP van de EU, nl. gelijk gebleven of slechts licht toegenomen. De belastingdruk op alle productiefactoren is afgenomen, behalve op de factor arbeid, die steeds zwaarder is belast.

2.1.2. Eén methode om de lange-termijntendensen in de belastingstructuur te analyseren, is het berekenen van de zgn. impliciete belastingdruk (belastingopbrengst gedeeld door belastinggrondslag) naar economische functie (productie- en consumptiefactoren).

Tussen 1980 en 1994 nam de gemiddelde impliciete belastingdruk op arbeid in Europa toe van 34,7 % tot 40,5 %. Voor de andere productiefactoren (kapitaal, arbeid anders dan in loondienst, energie, natuurlijke hulpbronnen) daalde deze van 44,1 % tot 35,2 % (zie de grafiek op blz. 38).

⁽¹⁾ Advies van het ESC van 20.12.1995; PB C 82 van 19.3.1996.

Impliciete belastingdruk 1980-1990



2.1.3. De impliciete belastingdruk op de consumptie bleef vrijwel stabiel, met een lichte stijging van 13,1 % naar 13,8 %. Ook op dit gebied is evenwel sprake van grote verschillen tussen de lid-staten. De grootste toename van de impliciete belastingdruk op arbeid werd over het algemeen geregistreerd in die lid-staten waar de belastingdruk in zijn totaliteit ook het sterkst steeg.

2.2. Aanbevelingen van het Comité

2.2.1. Het Comité is ingenomen met het voornemen van de Commissie om van een totaalbenadering van het belastingstelsel uit te gaan; wordt iedere grote belastingvorm apart behandeld, dan impliceert dit automatisch aanzienlijke veranderingen in de financieringsstructuur van zowel overheid als particuliere huishoudens. Daarom dient over het belastingstelsel in zijn geheel te worden gediscussieerd.

2.2.2. Het Comité beschouwt de massawerkloosheid als het moeilijkste probleem in de EU. Ieder initiatief om de werkloosheid terug te dringen, alsmede de daartoe noodzakelijke, resp. mogelijke maatregelen genieten daarom de hoogste prioriteit. Dit is ook één van de centrale punten in het Witboek van de Commissie met de titel „Groei, concurrentievermogen, werkgelegenheid — Uitdagingen en wegen naar de 21e eeuw” ⁽¹⁾. Er dient dan ook een manier te worden gevonden om een vermindering van de belastingdruk op arbeid en met name een verlaging van de indirecte loonkosten te financieren.

⁽¹⁾ Witboek van de Commissie (COM(93) 700 def.).

2.2.3. Vermindering van de overheidsuitgaven behoort weliswaar tot de mogelijkheden om een verlaging van de belasting op arbeid te financieren, maar is op zich niet voldoende. Alternatieve financieringsbronnen zijn indirecte belastingen (verbruiksbelastingen), minimumtarieven voor energieproducten en eventueel geheel nieuwe belastingsoorten, zoals een Tobin-belasting ⁽²⁾ in samenhang met de internationale financiële markten, waarover bekende economen en financiële deskundigen de discussie hebben geopend.

2.2.4. Ook al is het aan de lid-staten zelf om te beoordelen in hoeverre zij gebruik willen maken van belastinginstrumenten om nationale milieudoelstellingen te realiseren, toch is er volgens het Comité een terrein waarop behoefte aan EU-maatregelen bestaat, nl. de belastingheffing op energie. Dit terrein is onder meer van belang i.v.m. de doelstelling om de CO₂-emissie tot het jaar 2000 op het niveau van 1990 te handhaven.

Het Comité is verheugd over de Commissievoorstellen van 12 maart 1997 inzake de belastingheffing op energieproducten ⁽³⁾.

⁽²⁾ J. Tobin, „A Proposal for International Monetary Reform”, *The Eastern Economic Journal* 4 (3-4), juli/oktober 1978, blz. 153-159.

⁽³⁾ Voorstel voor een richtlijn van de Raad — Regeling voor de belasting van energieproducten (COM(97) 30 def. — 97/0111 CNS).

2.2.5. Convergentie van de BTW-tarieven van de lid-staten kan volgens het Comité eveneens bijdragen tot vermindering van de directe lasten op arbeid. Lid-staten waarin de indirecte belastingen in het kader van het convergentieproces worden verhoogd, moeten tegelijkertijd de directe lasten op arbeid verlagen. Op deze manier blijft de tendens van de totale belastingopbrengst hetzelfde en wordt de werkgelegenheid gestimuleerd. Tegelijkertijd moeten flankerende maatregelen worden getroffen om de gevolgen van een verhoging van de indirecte belastingen voor de laagste inkomensgroepen op te vangen.

Het Comité verwijst in dit verband naar zijn advies over het thema „Een gemeenschappelijk BTW-stelsel — Een programma voor de interne markt” (wordt momenteel voorbereid), alsmede op zijn advies over het thema „Directe en indirecte belastingen” ⁽¹⁾.

2.2.6. Samenvattend wijst het Comité erop dat de genoemde financieringsmogelijkheden, alsmede de maatregelen inzake de belastingheffing op kapitaalopbrengsten die hieronder worden besproken, een van lid-staat tot lid-staat uiteenlopend effect op de totale belastingopbrengst zullen hebben en dus verschillende mogelijkheden bieden om een verlichting van de lasten op de factor arbeid te financieren. Daarom moet iedere lid-staat binnen het door de Commissie vastgestelde kader die financieringsmaatregelen kiezen die in zijn situatie het geschiktst zijn.

3. Fiscale erosie door verplaatsing

3.1. *Analyse in het Commissiedocument*

3.1.1. De fiscale integratie in Europa loopt duidelijk achter bij de integratie op vele andere beleidsterreinen. Wat het belastingbeleid betreft, lijkt Europa op een lappendeken. Het vasthouden aan de fiscale soevereiniteit van de lid-staten heeft tot uitholling van de belastinggrondslagen — met name de mobielere grondslagen — geleid, waardoor alle lid-staten in feite stukje bij beetje juist soevereiniteit hebben moeten prijsgeven. Steeds meer lid-staten proberen belastingbetalers uit andere lid-staten, met name ondernemingen, naar zich toe te lokken.

3.1.2. Wat de directe belastingen betreft, bestaan met name de volgende twee mogelijkheden om de effectieve totale belastingdruk te verminderen:

Ten eerste: verplaatsing van productie en belastinggrondslagen naar landen met lage belastingtarieven om van de lage belastingen op factoropbrengsten daar te profiteren. Overheden worden hierdoor vooral gestimuleerd om de belastingdruk voor ondernemingen te verminderen, daar het verlies aan belastingopbrengsten

al op middellange termijn wordt gecompenseerd door extra inkomsten in de vorm van belastingen en sociale premies omdat er banen bijkomen.

Ten tweede: de kosten van inputs voor eindproducten via interne verrekenprijzen in multinationals dusdanig manipuleren dat belastbare opbrengsten naar landen met lage belastingtarieven worden verplaatst. Een dergelijke manipulatie is mogelijk omdat genoemde prestaties niet op hun marktconformiteit worden beoordeeld. De vastgestelde interne verrekenprijzen kunnen zo nauwelijks door de belastingdienst op fraude worden gecontroleerd. De verminderde controles in het grensoverschrijdende goederenverkeer veroorzaken aanzienlijke verliezen bij de BTW-ontvangsten, zowel voor de gezinshuishoudingen als voor de lid-staten en de EU zelf.

3.1.3. Zelfs de indirecte belastingen, waar de harmonisatie in vergelijking met de directe belastingen ver is gevorderd, worden door fiscale erosie bedreigd. Het gevaar voor de belasting op de toegevoegde waarde schuilt met name in het feit dat ondernemingen bij activiteiten in twee of meer lid-staten ook evenveel (twee of meer) fiscale zetels hebben vanwege het beginsel van het land van bestemming. In tegenstelling tot de situatie waarin belastingen op de omzet van een binnen de EU actieve onderneming op één plaats zouden worden geheven, bestaat er voor deze gevallen in de EU geen belastingautoriteit die een totaaloverzicht over de activiteiten van een onderneming heeft, die op een centrale fiscale zetel gecontroleerd kunnen worden. Daarnaast wordt bij steeds meer grensoverschrijdende diensten gebruik gemaakt van nieuwe technologieën om belastbare omzetten naar locaties buiten het geografische toepassingsgebied van het BTW-stelsel te verplaatsen. Bovendien geven de verschillen tussen de BTW-tarieven van de lid-staten steeds vaker aanleiding tot belastingontwijking.

3.1.4. Zwart werk is mede verantwoordelijk voor de fiscale erosie. Het Comité herinnert er in dit verband aan dat zwart werk altijd twee zijden telt: degene die zwart werkt en degene die daartoe opdracht geeft.

3.2. *Aanbevelingen van het Comité*

3.2.1. Het is voor de Europese Unie, de interne markt en de Europese muntunie van vitaal belang dat definitief een einde aan de belastingdumping in Europa wordt gemaakt. Een eerlijke concurrentie tussen belastingstelsels om gunstige randvoorwaarden voor werknemers, ondernemers en consumenten te scheppen, is te verwelkomen. Daarentegen zou een destructieve belastingconcurrentie, die slechts weinig mensen voordeel zou opleveren en velen schade zou berokkenen, de hele EU kunnen ondermijnen:

— bijvoorbeeld wanneer van nettobetalers aan de EU-kas steeds hogere bijdragen worden verwacht, terwijl de belastingbronnen die zij daarvoor dringend nodig hebben, door andere lid-staten worden leeggepompt;

⁽¹⁾ Advies van het ESC van 20. 12. 1995; PB C 82 van 19. 3. 1996.

— de als gevolg van belastingdumping gederfde opbrengsten worden voor sommige nettobetalers op een bedrag tussen de 25 en 30 miljard ecu per jaar geraamd⁽¹⁾.

3.2.2. Harmonisering van de belastingen voor ondernemingen omwille van de harmonisering zelf kan geen doelstelling van een Europees fiscaal beleid zijn. Wel moeten maatregelen worden getroffen om te voorkomen dat de EU vanwege de belastingdumping onder de lid-staten op losse schroeven komt te staan.

Het Comité pleit voor een minimumtarief voor de vennootschapsbelasting en een minimale harmonisering van de belangrijkste criteria voor het bepalen van de berekeningsgrondslagen⁽²⁾.

3.2.3. Het Comité acht het wenselijk dat — met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel — op dezelfde wijze als bij de directe subsidies te werk wordt gegaan. Directe steunverlening valt nog steeds onder de bevoegdheden van de lid-staten; de Commissie ziet er evenwel op toe dat de steun niet in strijd met de mededingingsregels is. Een dergelijke controle is ook bij belastingen noodzakelijk. Het huidige toezicht op fiscale steunmaatregelen voldoet niet, omdat alleen naar afwijkingen van de algemene stelsels van de lid-staten wordt gekeken. Er wordt geen rekening gehouden met het feit dat de verschillen tussen de belastingstelsels in de huidige situatie zelf tot concurrentiedistorsies leiden, die vaak nog zwaarder wegen dan concurrentiedistorsies als gevolg van bepaalde fiscale stimulansen.

3.2.4. Tegenwoordig kan een lid-staat noch alle fiscale belemmeringen, noch de verschillende oorzaken van de geschetste fiscale erosie in z'n eentje wegnemen. Niets doen is volgens het Comité echter geen goede oplossing. De Commissie dient — met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel — de problemen die de lid-staten niet zelf kunnen oplossen, te bestuderen en oplossingen voor te stellen.

3.2.5. De bij fiscale besluiten vereiste eenstemmigheid binnen de Raad vormt duidelijk een belemmering om vorderingen m.b.t. de noodzakelijke vormgeving van het belastingbeleid en m.b.t. de vereisten van de interne markt te boeken. Dat blijkt wel uit het grote aantal belangrijke belastingvoorstellen van de Commissie dat door de Raad is geblokkeerd.

Het Comité meent echter dat de Commissie zeker instrumenten tot haar beschikking heeft. Krachtens artikel 101 van het EG-Verdrag is zij zelfs verplicht,

dispariteiten tussen de wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen van de lid-staten die de mededingingsvoorwaarden op de gemeenschappelijke markt vervalsen, op te heffen. In een dergelijk geval moet binnen de ministerraad overleg worden gevoerd. Besluiten worden echter principieel met algemene stemmen genomen. Wordt evenwel geen overeenstemming bereikt, dan kan de Raad op voorstel van de Commissie met gekwalificeerde meerderheid een besluit nemen.

Het Comité acht het noodzakelijk dat de Commissie zo snel mogelijk op basis van artikel 101 tot actie overgaat.

4. Belastingontduiking

4.1. *Analyse in het Commissiedocument*

Het probleem van de belastingontduiking doet zich niet in de laatste plaats bij de belastingheffing op rente-inkomsten uit spaartegoeden voor. Het gaat hier om de meest mobiele belastinggrondslag die er is en de ervaring leert dat verschillen in belastingheffing een enorme invloed op de kapitaalallocatie en de kapitaalstromen uitoefenen. Met de uitschakeling van wisselkoersrisico's en de vermindering van rentever verschillen tijdens de derde fase van de EMU zal nog meer van dergelijke belastingverschillen worden geprofiteerd dan nu al het geval is.

4.2. *Aanbevelingen van het Comité*

4.2.1. Hoe meer de harmonisering binnen de interne markt zijn beslag krijgt, hoe merkbaarder verschillen tussen belastingstelsels zullen worden en hoe relevanter zij voor de beslissingen van de economische actoren zullen zijn. In principe geldt dat een minimale harmonisering van de belastingen en berekeningsgrondslagen vooral daar noodzakelijk is waar de belastinggrondslag het meest mobiel is, dus bij kapitaalopbrengsten als rente en dividend.

4.2.2. Ten einde de belastingconcurrentie te beteugelen, de nodige middelen voor het creëren van arbeidsplaatsen te verschaffen en te voorkomen dat de Europese Unie op de internationale kapitaalmarkten in een benadeelde positie geraakt, pleit het Comité voor de volgende maatregelen, waarbij tevens rekening moet worden gehouden met de beperkingen die de EU van buitenaf worden opgelegd.

4.2.2.1. Invoering van het begrip „Europees ingezetene”: het is niet langer verantwoord, enerzijds de Europese binnengrenzen op te heffen en anderzijds binnen de lid-staten onderscheid te maken tussen „ingezetene” en „niet-ingezetene”, omdat dit onderscheid impliceert dat er grenzen bestaan.

4.2.2.2. Uitwerking van een Europese en internationale benadering t.a.v. de belastingheffing op rente-inkomsten. Daarbij moeten de verschillende wijzen waarop de lid-staten deze belasting heffen (bronbelasting of meldingsplicht), gerespecteerd worden, en er moet op worden toegezien dat het ene systeem niet de voorkeur

⁽¹⁾ Bron: Duits ministerie van financiën, citaat uit perscommuniqué.

⁽²⁾ Advies van het ESC van 20. 12. 1995; PB C 82 van 19. 3. 1996.

boven het andere krijgt. De lid-staten waarin belasting op basis van de meldingsplicht wordt geheven, moeten de garantie krijgen dat zij op de hoogte worden gesteld van de inkomsten die door hun ingezetenen uit spaartegoeden in een andere lid-staat zijn verkregen.

Anderzijds moeten lid-staten die het systeem van bronbelasting hanteren, de garantie krijgen dat andere lid-staten ofwel bronbelasting op de rente-inkomsten van hun ingezetenen heffen, ofwel dergelijke inkomsten systematisch aan hen melden.

4.2.2.3. Deze regeling heeft tot gevolg dat de lid-staten kunnen kiezen tussen invoering van bronbelasting en systematische melding van betaalde rente en dividenden aan de autoriteiten van de lid-staten waarvan de spaarder ingezetene is.

4.2.2.4. Binnen de EU moeten de belastingparadijzen die tot het grondgebied van de lid-staten behoren, afgeschaft worden. Evenzo dient over regels voor de Europese exclaves buiten de Unie en de exotische „offshore”-centra te worden onderhandeld.

4.2.2.5. Aangezien er spaargeld naar derde landen wegvloeit, moet op basis van de in de EU gevonden oplossing ook in het kader van de OESO naar een oplossing in de vorm van bronbelasting of uitwisseling van informatie worden gestreefd.

4.2.3. Het Comité is het met de persoonlijke vertegenwoordigers van de ministers van financiën eens dat prioriteit moet worden gegeven aan intensivering van de samenwerking tussen de belastingdiensten om belastingontduiking en -ontwijking in de interne markt te bestrijden. Deze samenwerking mag echter niet beperkt blijven tot het uitwisselen van ervaringen over de manier waarop belastingontduiking het beste kan worden aangepakt, maar dient ook op verbetering van de controle en wederzijdse bijstand tussen de belastingdiensten van de lid-staten gericht te zijn. Daarbij moet tevens gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid om gemeenschappelijke belastingcontroles bij grensoverschrijdende economische activiteiten op te zetten.

4.2.4. Beperking van de belastingontduiking in lid-staten die met wegvloeiende spaargelden en daardoor een versmalling van de berekeningsgrondslag voor de belastingheffing op rente-inkomsten te maken hebben, levert tevens middelen op om een vermindering van de lasten op arbeid te helpen financieren.

4.2.5. Voor nadere bijzonderheden verwijst het Comité naar zijn advies over het thema „Directe en indirecte belastingen”⁽¹⁾.

5. Het plan van aanpak van de Commissie

5.1. Uitspraken van de Commissie

5.1.1. Op basis van de beraadslagingen van de persoonlijke vertegenwoordigers van de ministers van financiën heeft de Commissie een „plan van aanpak” ontwikkeld.

5.1.2. De persoonlijke vertegenwoordigers hebben op de noodzaak van meer coördinatie gewezen. Naar aanleiding daarvan heeft de Commissie voorgesteld, een nieuwe vaste werkgroep op te richten, die tot taak heeft zich over strategische vraagstukken op het vlak van het belastingbeleid te buigen, om zo de lid-staten en de Commissie in staat te stellen, informatie uit te wisselen en belastingkwesties te bespreken. Dit voorstel werd door de Europese Raad van Dublin in december 1996 positief ontvangen. Commissaris Monti bekleedt het voorzitterschap van de werkgroep, die uit hooggeplaatste vertegenwoordigers van de ministers van financiën bestaat. Wat de belastingconcurrentie betreft, hoopt de Commissie op basis van de werkzaamheden van deze werkgroep op de volgende gebieden initiatieven te kunnen ontplooien:

- het bereiken van brede overeenstemming over het soort maatregelen dat in communautair verband als schadelijk moeten worden aangemerkt;
- het definiëren van gemeenschappelijke normen op bepaalde terreinen („beroeps- en gedragsregels”);
- een betere coördinatie van maatregelen die door de belastingdiensten van de lid-staten worden genomen en waarmee moet worden voorkomen dat de belastingconcurrentie de gemeenschappelijke belangen schaadt;
- intensivering van de samenwerking tussen de belastingdiensten bij de bestrijding van belastingfraude en -ontduiking.

5.1.3. Daarnaast dienen de volgende kwesties binnen de werkgroep te worden besproken:

- de rol en mogelijke coördinatie van verdragen ter voorkoming van dubbele belastingen;
- de vereenvoudiging van de belastingregels voor het MKB en andere ondernemingen;
- de verhouding tussen belastingen en socialezekerheidspremies voor grensarbeiders;
- de belastingheffing op internationale diensten en de fiscale gevolgen van nieuwe technologieën.

5.1.4. De Commissie stelt voor, in aanvulling op de werkzaamheden van de werkgroep overleg te voeren over toekomstgerichte initiatieven ter ontwikkeling van het belastingstelsel die beantwoorden aan de behoeften van de Gemeenschap, met name het soepel functioneren van de interne markt.

5.2. Aanbevelingen van het Comité

5.2.1. Het Comité steunt het plan van aanpak van de Commissie. Het adviseert de Commissie tevens, gebruik

⁽¹⁾ Advies van het ESC van 20. 12. 1995; PB C 82 van 19. 3. 1996.

te maken van artikel 101 van het EG-Verdrag (zie bijlage 1), om ervoor te zorgen dat vorderingen m.b.t. de onderlinge afstemming van het belastingbeleid van de lid-staten niet langer geblokkeerd worden.

5.2.2. Het Comité is ingenomen met de initiatieven op het gebied van het Europese belastingbeleid die het toekomstige Luxemburgse voorzitterschap van de Raad heeft aangekondigd en hoopt dat een oplossing voor de

in dit advies aangesneden problemen daardoor dichterbij komt.

5.2.3. In een bijlage bij dit advies toont het Comité de Commissie bij wijze van voorbeeld enkele mogelijkheden om het EG-Verdrag dusdanig te wijzigen dat meer ruimte voor maatregelen op het vlak van het Europese belastingbeleid wordt gecreëerd. Het Comité beklemtoont dat het hier om voorbeelden gaat; de bijlage bevat slechts ideeën en geen bindende aanbevelingen.

Brussel, 9 juli 1997.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

T. JENKINS

BIJLAGE 1

EG-VERDRAG

Artikel 101

(behandeling van concurrentievervalsende bepalingen)

Ingeval de Commissie vaststelt dat een dispariteit tussen de wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen der lid-staten de mededingingsvoorwaarden op de gemeenschappelijke markt vervalst en zodoende een distorsie veroorzaakt welke moet worden opgeheven, raadpleegt zij de betrokken lid-staten.

Indien deze raadpleging niet leidt tot overeenstemming waardoor de betrokken distorsie wordt opgeheven, stelt de Raad, gedurende de eerste etappe met eenparigheid en daarna met gekwalificeerde meerderheid van stemmen op voorstel van de Commissie de voor dat doel noodzakelijke richtlijnen vast. De Commissie en de Raad kunnen alle andere dienstige maatregelen nemen welke dit Verdrag voorziet.

BIJLAGE 2

1. Artikel 7 A

De Gemeenschap stelt de maatregelen vast die ertoe bestemd zijn de interne markt geleidelijk tot stand te brengen in de loop van een periode die eindigt op 31 december 1992, overeenkomstig de bepalingen van het onderhavige artikel en van de artikelen 7 B, 7 C en 28, artikel 57, lid 2, artikel 59, artikel 70, lid 1, de artikelen 84, 99, 100 A en 100 B, onverminderd de andere bepalingen van dit Verdrag.

De interne markt omvat een ruimte zonder binnengrenzen waarin het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal is gewaarborgd volgens de bepalingen van dit Verdrag. Dubbele belastingheffing en het nalaten van belastingheffing zijn onverenigbaar met de interne markt; wanneer geen andere lid-staat verantwoordelijk voor de belastingheffing is, is de belastingheffing een taak van de lid-staat van verblijf.

2. Artikel 73 D

1) Het bepaalde in artikel 73 B doet niets af aan het recht van de lid-staten:

- a) de ter zake dienende bepalingen van hun belastingwetgeving toe te passen die onderscheid maken tussen andere belastingprocedures voorzien voor belastingplichtigen die niet in dezelfde situatie verkeren met betrekking tot hun vestigingsplaats of de plaats waar hun kapitaal is belegd; dit mag echter niet gepaard gaan met een andere belastingdruk;
- b) alle nodige maatregelen te nemen om overtredingen van de nationale wetten en voorschriften tegen te gaan, met name op fiscaal gebied en met betrekking tot het bedrijfseconomisch toezicht op financiële instellingen, of te voorzien in procedures voor de kennisgeving van kapitaalbewegingen ter informatie van de overheid of voor statistische doeleinden, dan wel maatregelen te nemen die op grond van de openbare orde of de openbare veiligheid gerechtvaardigd zijn.

2) De bepalingen van dit hoofdstuk doen geen afbreuk aan de toepasbaarheid van beperkingen inzake het recht van vestiging welke verenigbaar zijn met dit Verdrag.

3) De in de leden 1 en 2 bedoelde maatregelen en procedures mogen geen middel tot willekeurige discriminatie vormen, noch een verkapte beperking van het vrije kapitaalverkeer en betalingsverkeer als omschreven in artikel 73 B.

3. Artikel 99

De Raad stelt op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité met eenparigheid van stemmen de bepalingen vast die betrekking hebben op de harmonisatie van de wetgevingen inzake de omzetbelasting, de accijnzen en de andere indirecte belastingen, voor zover deze harmonisatie noodzakelijk is om de instelling en de werking van de interne markt binnen de in artikel 7 A gestelde termijn te verzekeren. De Raad stelt overeenkomstig de procedure van artikel 189 B en na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité de bepalingen over de BTW vast.

4. Artikel 100

De Raad stelt op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité met eenparigheid van stemmen richtlijnen vast voor de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der lid-staten welke rechtstreeks van invloed zijn op de instelling of de werking van de gemeenschappelijke markt.

5. Artikel 100 A

1) In afwijking van artikel 100 en tenzij in dit Verdrag anders is bepaald, zijn de volgende bepalingen van toepassing voor de verwezenlijking van de doeleinden van artikel 7 A. De Raad stelt volgens de procedure van artikel 189 B en na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité de maatregelen vast inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lid-staten die de instelling en de werking van de interne markt betreffen.

2) Lid 1 is niet van toepassing op de fiscale bepalingen, op de bepalingen inzake het vrije verkeer van personen en op de bepalingen inzake de rechten en belangen van werknemers. In aanvulling op het in artikel 189 B, lid 3, eerste zin, tweede helft, genoemde geval, stelt de Raad bepalingen inzake belastingen die slechts ten dele of in het geheel niet in de Gemeenschapsbegroting vloeien, inzake het vrije verkeer van personen en inzake de rechten en belangen van werknemers eveneens met eenparigheid van stemmen vast, wanneer ten minste twee lid-staten dit verlangen; wordt een dergelijk verzoek ingediend, dan beslist de Raad ook bij eventuele latere besluiten (artikel 189 B, lid 5 en 6) met eenparigheid van stemmen.

6. Artikel 130 S

1) De Raad stelt volgens de procedure van artikel 189 C en na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité de activiteiten vast die de Gemeenschap moet ondernemen om de doelstellingen van artikel 130 R te verwezenlijken.

2) In afwijking van de in lid 1 bedoelde besluitvormingsprocedure en onverminderd het bepaalde in artikel 100 A neemt de Raad, op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement en van het Economisch en Sociaal Comité met eenparigheid van stemmen een besluit over:

- bepalingen van in hoofdzaak fiscale aard, **wanneer ten minste twee lid-staten hierop aandringen bij belastingen die slechts ten dele of in het geheel niet in de Gemeenschapsbegroting vloeien;**
- maatregelen betreffende ruimtelijke ordening, bodembestemming met uitzondering van afvalstoffen-beheer en maatregelen van algemene aard, en kwantitatief waterbeheer;
- maatregelen die van aanzienlijke invloed zijn op de keuze van een lid-staat tussen verschillende energiebronnen en op de algemene structuur van zijn energievoorziening.

De Raad kan onder de in de eerste alinea bedoelde voorwaarden bepalen over welke van de in dit lid bedoelde aangelegenheden met een gekwalificeerde meerderheid van stemmen moet worden besloten.

3) Op andere gebieden stelt de Raad volgens de procedure van artikel 189 B en na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité algemene actieprogramma's vast waarin de te verwezenlijken prioritaire doelstellingen worden vastgelegd.

De Raad stelt, naar gelang van het geval onder de voorwaarden van lid 1 of lid 2, de maatregelen vast die noodzakelijk zijn voor de tenuitvoerlegging van deze programma's.

7. Artikel 220

De lid-staten treden, voor zover nodig, met elkaar in onderhandeling ter verzekering, voor hun onderdanen, van

- de bescherming van de persoon alsmede het genot en de bescherming van de rechten, overeenkomstig de voorwaarden welke in elke staat voor de eigen onderdanen gelden;
- ~~— de afschaffing van dubbele belasting binnen de Gemeenschap;~~
- ~~— de onderlinge erkenning van vennootschappen in de zin van de tweede alinea van artikel 58, de handhaving van de rechtspersoonlijkheid in geval van verplaatsing van de zetel van het ene land naar het andere en de mogelijkheid tot fusie van vennootschappen die onder verschillende nationale wetgevingen ressorteren;~~
- de vereenvoudiging van de formaliteiten waaraan de wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen en scheidsrechterlijke uitspraken onderworpen zijn.

Onverlet maatregelen op grond van artikel 100 A kunnen de lid-staten onderling afspraken over de praktische tenuitvoerlegging van het verbod op dubbele belasting (artikel 7 A) maken; zij brengen dergelijke maatregelen ter kennis van de Commissie, die de overige lid-staten hiervan op de hoogte stelt.

BIJLAGE 3

bij het advies van het Economisch en Sociaal Comité

(conform artikel 47 R.v.O.)

De volgende wijzigingsvoorstellen, waarvoor meer dan één vierde van de stemmen is uitgebracht, werden tijdens de beraadslagingen door het Comité verworpen:

De gehele tekst door het onderstaande vervangen:

„1. Inleiding

1.1. Belastingheffing is een zeer complex en ingewikkeld onderwerp. In dit advies gaat het ESC alleen in op de documenten SEC(96) 487 def en COM(96) 546 def. Het heeft daarom besloten, alleen de belangrijkste macro-economische belastingkwesties te behandelen; sectorale kwesties zullen uitsluitend aan de orde komen wanneer zij vragen van meer algemeen belang oproepen.

1.2. Uitgangspunt van dit document is het feit dat zo'n 20 miljoen mensen in de EU werkloos zijn en dat dit probleem bij alle eerdere pogingen om het op te lossen of zelfs maar de gevolgen ervan te verlichten, zeer hardnekkig is gebleken. Daarom gaat het Comité in dit advies uit van de vraag hoe het belastingbeleid het best vormgegeven kan worden om bij te dragen tot oplossing van wat als het belangrijkste en dringendste probleem van de EU beschouwd moet worden.

1.3. Gezien het langdurige karakter van de werkloosheid en het feit dat er weinig zicht op verbetering van de situatie lijkt te zijn, zijn juist radicale ideeën en een nieuwe benadering noodzakelijk en is het zinloos, weer aan te komen met afgezaagde 'oplossingen' die tot op heden zo overduidelijk hebben gefaald.

1.4. In dit verband is het Comité het eens met de Commissie, die onder verwijzing naar het Vertrouwenspact voor de werkgelegenheid van voorzitter Santer het volgende stelt: 'Het initiatief benadrukte met name de noodzaak om de tendens van de belastingstelsels om zich te ontwikkelen op een voor de werkgelegenheid nadelig wijze, te keren als onderdeel van een alomvattende strategie om de werkgelegenheid in de Unie te vergroten.'

1.5. Zoals in het Commissiedocument verder wordt opgemerkt, heeft de Europese Raad van Florence de Raad verzocht om 'voorafgaand aan de Europese Raad van Dublin een verslag uit te brengen over de ontwikkeling van de belastingstelsels binnen de Unie, daarbij rekening houdend met de noodzaak een belastingklimaat te schapen dat bevorderlijk is voor het bedrijfsleven en de werkgelegenheidsschepping ...'.

1.6. Banen kunnen uiteindelijk alleen gecreëerd worden indien er sprake van een duurzame economische groei is. De meest zekere manier om een dergelijke groei tot stand te brengen is beperking van de dubbele last die wordt gevormd door de overmatige belastingheffing en de overmatige regulering van de welvaartgenererende particuliere sector van de economie. Zolang deze fundamentele waarheid niet wordt ingezien, zullen andere maatregelen om de werkloosheid tegen te gaan geen effect sorteren en zal Europa gedoemd zijn, eeuwig onder de gesel van de werkloosheid gebukt te gaan.

2. De Commissiedocumenten

2.1. In het discussiestuk 'Belastingheffing in de Europese Unie' van 20 maart 1996 heeft de Commissie een nieuwe, alomvattende visie op het belastingbeleid voorgesteld. Met name onderstreepte zij de belangrijke uitdagingen waarvoor de Unie staat: de noodzaak om groei en werkgelegenheid te creëren, de belastingstelsels te stabiliseren en de interne markt ten volle te realiseren.

2.1.1. Dit discussiestuk werd door de informele ECOFIN-raad te Verona op 13 april 1996 positief ontvangen. De ministers van financiën waren het erover eens dat deze thema's binnen een werkgroep van hoge ambtenaren verder uitgediept moesten worden. De Commissie werd belast met de oprichting en de coördinatie van de werkzaamheden van deze werkgroep.

2.1.2. Deze werkgroep is viermaal bijeengekomen. Op deze bijeenkomsten was ook het secretariaat-generaal van de Raad vertegenwoordigd.

2.2. In het 'Verslag over de ontwikkeling van de belastingstelsels' van 22 oktober 1996 geeft de Commissie een samenvatting van de standpunten van de leden van deze werkgroep over de onderwerpen die in haar Verona-notitie aan de orde kwamen. Verder geeft zij haar eigen oordeel hierover weer, en zet zij uiteen welke stappen zij wil ondernemen.

2.2.1. De Commissie benadrukt dat bij elk voorstel voor communautair optreden op het gebied van belastingen ten volle rekening dient te worden gehouden met het subsidiariteits- en het proportionaliteitsbeginsel. Zij streeft niet naar harmonisatie van belastingstelsels omwille van de harmonisatie zelf.

2.2.1.1. Binnen de werkgroep van hoge ambtenaren bestond weinig steun voor minimumtarieven of -grondslagen voor de vennootschapsbelasting in dit stadium, zelfs in het kader van de algemene doelstelling om een minimaal niveau van effectieve belasting binnen de Unie te waarborgen.

2.2.2. Om tot een betere samenwerking op communautair niveau te komen zou een werkgroep moeten worden opgericht waarbinnen de lid-staten en de Commissie informatie kunnen uitwisselen over het belastingbeleid en van gedachten kunnen wisselen over herzieningen. Een dergelijke werkgroep, onder voorzitterschap van de Commissie, zou kunnen worden gebruikt om een strategisch overzicht te geven van het belastingbeleid en van het werk van de bestaande gespecialiseerde commissies. De werkgroep zou kunnen worden opgedragen om belangrijke, al dan niet wetgevende initiatieven aan te wijzen die zouden kunnen bijdragen tot verwezenlijking van essentiële communautaire doelstellingen, zonder afbreuk te doen aan het vermogen van de lid-staten tot belastinginning.

2.2.3. Een betere uitwisseling van informatie over beleid en maatregelen in andere lid-staten zou de werkgroep in staat stellen het vraagstuk van belastingconcurrentie aan te pakken. Hiertoe zal de Commissie een aantal initiatieven ondernemen, die gericht zullen zijn op:

- het bereiken van brede overeenstemming over de aard van de maatregelen die in communautair verband als schadelijk moeten worden gekenmerkt;
- het definiëren van gemeenschappelijke normen op bepaalde terreinen ('beroeps- en gedragsregels');
- een betere coördinatie van maatregelen die door de belastingdiensten van de lid-staten worden genomen en waarmee moet worden voorkomen dat de belastingconcurrentie gemeenschappelijke belangen schaadt;
- intensivering van de samenwerking tussen de belastingdiensten bij de bestrijding van belastingfraude en -ontwijking.

2.2.4. Daarnaast zou de werkgroep zich ook kunnen buigen over de belangrijkste implicaties van het beleid voor bepaalde specifieke aspecten, zoals:

- de rol en mogelijke coördinatie van de verdragen ter voorkoming van dubbele belastingheffing;
- de vereenvoudiging van de belastingregels voor het MKB en andere ondernemingen;
- de verhoudingen tussen belastingen en socialezekerheidspremies voor grensarbeiders;
- de belastingheffing op internationale diensten en de fiscale gevolgen van nieuwe technologieën.

2.2.5. Tot slot dient verder onderzoek te worden verricht naar de onderlinge wisselwerking tussen belasting en gezamenlijke communautaire doelstellingen op het gebied van bijvoorbeeld bedrijfsleven, werkgelegenheid en milieu.

2.2.5.1. De Commissie erkent in haar document dat het bedrijfsleven de motor voor het creëren van groei, welvaart en werkgelegenheid in de Unie is. Het scheppen van een klimaat waarin het bedrijfsleven floreert, is van essentieel belang voor behoud en verbetering van het concurrentievermogen van de Unie in de wereld. De interne markt staat hierin centraal; het terrein van de belastingen wordt beschouwd als een van de belangrijke gebieden waarop de interne markt nog niet ten volle verwezenlijkt is. Belastingstelsels moeten de ruimte bieden voor de ontwikkeling van grensoverschrijdende economische activiteiten in de Unie; tegelijkertijd moet zowel dubbele belastingheffing als belastingontwijking worden voorkomen.

2.2.5.2. Wat bevordering van de werkgelegenheid betreft, bestaat alom overeenstemming over de noodzaak om de tendens van de belastingstructuren, waarbij de factor arbeid ten opzichte van andere heffingsgrondslagen wordt overbelast, om te buigen. De Commissie benadrukt dat de lid-staten de ruimte dienen te hebben om zelf te kiezen hoe zij de belastingen op arbeid verlagen en hoe zij deze verlagingen financieren. Wat de langere termijn betreft, is de Commissie van mening dat de onderlinge afstemming van fiscale maatregelen en de presentatie ervan als onderdeel van een communautaire inspanning om de werkloosheid terug te dringen, grote voordelen kan opleveren. Het is van cruciaal belang om de economische actoren ervan te overtuigen dat de belastingstructuren van nu af aan beter op de bevordering van de werkgelegenheid zullen worden afgestemd. Er moet een gunstig klimaat worden gecreëerd om banen te scheppen door de algehele belastingdruk, ook voor bedrijven, te verlagen.

2.2.5.3. Ten aanzien van het milieu erkent de Commissie dat moet worden nagegaan in hoeverre het gebruik van energieheffingen en milieubelastingen kan worden uitgebreid. De praktijk wijst uit dat op dit vlak meestal de beste resultaten worden behaald wanneer de belastinginstrumenten worden gecombineerd met andere maatregelen die op consequente wijze worden toegepast om gedragswijzigingen te bewerkstelligen. Bij de keuze van de instrumenten moeten de gevolgen voor concurrentievermogen, werkgelegenheid en milieu zorgvuldig worden afgewogen.

2.2.6. Aangezien het MKB de belangrijkste banenmotor van de Unie is, dient het belastingbeleid tevens diens vermogen om werkgelegenheid te scheppen, te bevorderen en te ondersteunen.

2.2.7. Als eerste stap op weg naar regulering van belastingheffing op rente-inkomsten pleit de Commissie voor invoering van een minimumbronbelasting volgens de krachtlijnen van haar voorstel van 1989.

2.2.8. Zelfs bij het ontbreken van nieuwe belastingwetgeving worden steeds meer zaken aan de nationale gerechtshoven en het Europees Hof van Justitie voorgelegd. De Commissie vreest dat de ontwikkeling van communautaire belastingregelingen in een versplinterde aanpak dreigt uit de monden, indien de arresten van het Hof niet met andere maatregelen worden aangevuld.

2.2.9. Gelet op de voorgaande analyse en krachtlijnen acht de Commissie het dringend noodzakelijk dat vooruitgang wordt geboekt, zowel ten aanzien van afzonderlijke kwesties als ten aanzien van de algehele oriëntatie van het belastingbeleid.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Het Comité steunt de grote lijnen van de Commissievoorstellen.

3.2. De belastingdruk op arbeid is in vele EU-lid-staten hoog, gemiddeld zo'n 23,5 % van het BBP. Dit cijfer is hoger dan bijvoorbeeld in de VS (19,4 %) of Japan (16,6 %). Binnen de EU zelf bestaan grote verschillen; de getallen lopen uiteen van 14 % in Griekenland tot 32 % in Zweden.

3.2.1. Het is niet oprecht om te beweren dat een verhoging van de belasting op arbeid, of deze nu voor rekening van werkgevers of werknemers komt, de vooruitzichten voor de werkgelegenheid niet schaadt.

3.2.1.1. Wordt een dergelijke verhoging aan de werkgevers opgelegd, dan stijgen de kosten van arbeid en daalt de vraag naar arbeid. Evenzo leiden pogingen om werkgelegenheid te 'beschermen' door de ontslagkosten voor werkgevers te verhogen (hetgeen in feite ook een soort belasting op werkgelegenheid is, aangezien de betalingen van de werkgevers deels in de plaats komen van betalingen die anders ten laste van de overheid zouden komen) ertoe dat werkgevers minder bereid zijn om überhaupt mensen in dienst te nemen.

3.2.1.2. Komt de verhoging voor rekening van de werknemers, dan daalt hun netto besteedbare inkomen en dus hun koopkracht. Bovendien wordt de inflatie gestimuleerd, omdat de werknemers hogere lonen zullen eisen om de vermindering van hun levensstandaard te compenseren; indien deze hogere lonen niet met een evenredige stijging van de productiviteit gepaard gaan, zullen de kosten voor de werkgevers stijgen, zal het concurrentievermogen van de bedrijven worden aangetast en zullen de economische groei en werkgelegenheidsvooruitzichten nog verder ondermijnd worden.

3.2.2. Het Comité concludeert daarom dat een verlaging van de belastingen op arbeid, of deze nu ten gunste van de werkgevers of van de werknemers komt, een belangrijke, positieve bijdrage tot vermindering van de werkloosheid in de EU zou leveren.

3.2.3. Deze bijdrage zou echter zeer beperkt blijven, indien de vermindering van de belastingen op arbeid zou worden gekoppeld aan een verhoging van andere vormen van belastingen voor bedrijven. Om de economische groei en de vraag naar arbeid te stimuleren moet het niveau van de inkomstenbelasting en bedrijfsbelastingen over de gehele linie worden verlaagd.

3.2.3.1. Het Comité is met name gekant tegen de invoering van nieuwe belastingen op informatietechnologie, zoals een internet- of bitbelasting, of op financiële diensten (een Tobin-belasting).

3.2.3.2. Een belasting op informatietechnologie zou in feite neerkomen op een belasting op leren en zou pogingen van de EU om op hetzelfde technologisch niveau als andere toonaangevende landen te komen, ernstig belemmeren; in een tijd waarin regeringen van andere landen miljarden dollars uitgeven om hun bevolking met computers te leren werken, zou het onzinnig zijn indien de EU zou overwegen, haar eigen burgers in een benadeelde positie te plaatsen door belasting te heffen op de middelen waarmee zij kennis opdoen.

3.2.3.3. Een Tobin-belasting zou het concurrentievermogen van de EU-lid-staten op de mondiale financiële markten kunnen aantasten en zou een groot aantal van deze activiteiten naar het buitenland verdrijven, waardoor banen en internationale financiële expertise verloren zouden gaan.

3.3. Er kunnen verschillende, zowel goede als slechte redenen zijn om belastingen te willen harmoniseren. Streven naar uniformiteit omwille van de uniformiteit zelf is een slechte reden. Het Comité stelt dan ook met tevredenheid vast dat de Commissie geen harmonisatie omwille van harmonisatie wenst en dat zij voorstander van het subsidiariteits- en het proportionaliteitsbeginsel is.

3.3.1. Het Comité accepteert dat de uiteindelijke harmonisatie van de belastingen een gerechtvaardigde doelstelling en een onvermijdelijk bijproduct van de economische en monetaire unie is. Wel pleit het voor een voorzichtige benadering. Zolang de economische patronen en prestaties van de verschillende lid-staten uiteen blijven lopen, moet de regering van iedere lid-staat over de vrijheid beschikken om haar belastingbeleid aan te passen aan de eisen op begrotingsgebied. Een strategie die bijvoorbeeld voor Duitsland op een bepaald moment geschikt is, is wellicht op dat moment niet geschikt voor Portugal of op een ander moment zelfs niet meer geschikt voor Duitsland. Willen de lid-staten hun belastingtarieven kunnen harmoniseren, dan is een veel verdergaande mate van convergentie van de nationale economieën nodig dan in het Verdrag van Maastricht wordt voorgeschreven en zelfs deze beperkte mate van convergentie is nog lang geen realiteit.

3.3.2. In ieder geval is harmonisatie van de belastingtarieven zinloos indien de belastinggrondslagen, -stelsels, -regels alsmede de interpretatie daarvan niet worden geharmoniseerd. Wanneer uniforme tarieven niet op uniforme wijze worden toegepast, dan zouden de distorsies wel eens groter in plaats van kleiner kunnen worden.

3.3.3. Binnen de interne markt vormen verschillen in interpretatie en toepassing van de diverse belastingregelingen en verschillen in belastinggrondslag een veel grotere belemmering voor de grensoverschrijdende handel en de voltooiing van de interne markt dan verschillen in tarieven.

3.3.3.1. Verschillen in belastingheffing zijn volkomen verenigbaar met vrije, open markten. In de VS, Canada en Zwitserland worden ondernemingen en personen zowel door de federale overheden als door de afzonderlijke staten, provincies en kantons belast, waarbij de effectieve totale belastingdruk sterk uiteenloopt.

3.3.3.2. In het kader van de algemene doelstelling om de belastingdruk te verminderen, zou een zekere mate van harmonisatie volgens het Comité nuttig zijn; pogingen daartoe zouden zich vooral moeten richten op het elimineren van factoren die de totstandbrenging van een echte interne markt belemmeren, met name op het vlak van BTW en bedrijfsbelastingen; de kosten die belastingbetalers moeten maken om aan hun verplichtingen te voldoen, moeten voor alle vormen van belasting worden verminderd, grensoverschrijdende transacties moeten worden beschermd tegen de gevolgen van jurisdictiegeschillen tussen belastingdiensten en er moet een einde worden gemaakt aan de discriminerende behandeling van ondernemingen die in het buitenland winst maken (deze winsten worden dubbel belast). Zijn deze maatregelen eenmaal ten uitvoer gelegd, dan zou een duidelijker beeld van de noodzaak van en de ruimte voor verdere harmonisatie kunnen worden verkregen.

3.3.3.3. Het Comité steunt daarom het voorstel van de Commissie, een permanente studiegroep op te richten om zich te buigen over de kwesties die in het Commissiedocument uiteen worden gezet. Het meent dat de kans op wezenlijke vooruitgang op korte termijn het grootst is op de volgende gebieden: vaststelling van gemeenschappelijke normen, coördinatie van belastingregelingen, samenwerking bij de bestrijding van belastingfraude, vereenvoudiging van het belastingklimaat en werking van verdragen inzake dubbele belastingen. Samen vormen deze onderwerpen een agenda waarmee daadwerkelijk vooruitgang in het kader van de verwezenlijking van de interne markt kan worden geboekt.

3.4. Het Comité is het met de Werkgroep van hoge ambtenaren eens dat in dit stadium geen minimumtarieven of -grondslagen voor vennootschapsbelasting moeten worden vastgesteld. Geen enkel Europees belastingbeleid mag op zichzelf worden gezien; er dient altijd rekening te worden gehouden met beleidsmaatregelen en tendensen elders in de wereld. Wie minimumbelastingtarieven in de EU wil invoeren, negeert deze realiteit.

3.5. Het Comité schaart zich niet achter het voorstel van de Commissie om een minimale bronbelasting voor rente op spaartegoeden in te voeren. In zijn advies over 'Directe en indirecte belastingen' ⁽¹⁾ verklaart het Comité dat een Europese benadering van dit probleem 'de bestaande verschillen tussen de lid-staten met betrekking tot belastingheffing op spaarinkomsten (bronheffing of aangifteplicht) moet eerbiedigen en het ene systeem niet mag bevoordelen ten opzichte van het andere'. Het herhaalt dit standpunt.

(1) Advies van het Economisch en Sociaal Comité van 20. 12. 1995; PB C 82 van 19. 3. 1996.

3.5.1. Invoering van een dergelijke Europese bronheffing zou leiden tot een kapitaalvlucht naar landen met lagere belastingtarieven voor rente op spaartegoeden. Deze vlucht zou alleen kunnen worden ingedamd door opnieuw deviezencontroles in te voeren, hetgeen Europa in een marginale positie op de wereldwijde financiële markten zou plaatsen en een uitermate schadelijk effect op de economische groei van de EU zou sorteren.

4. Conclusies

4.1. Gezien haar rol in een moderne economie met een goed ontwikkelde openbare dienstensector moet de overheid bij haar uitgaven prioriteiten stellen en moet zij inkomsten genereren. Deze acties brengen onvermijdelijk een herverdelingslast voor de economie met zich en hebben een weerslag op de bevordering van de economische groei. Het Comité meent dat moet worden geprobeerd om tijdig wezenlijke veranderingen door te voeren op die terreinen waar de economische groei nadelig zou kunnen worden beïnvloed door overheidsmaatregelen, met name het terrein van het belastingbeleid, zonder daarbij het niveau van sociale bescherming dat een kenmerk van het Europees sociaal model is, in gevaar te brengen.

4.1.1. Lukt dit niet, dan zal de EU op economisch vlak nog meer terrein aan haar belangrijkste concurrenten, zoals de VS, Japan en de opkomende landen in Zuid-Oost-Azië, verliezen; niet alleen zou dit verlies de gewenste uitbreiding en verbetering van het Europees sociaal model belemmeren, het zou ook de huidige niveaus van sociale bescherming bedreigen. Bovendien zou de werkloosheid in Europa dan eerder toenemen dan dalen, en de Europese eenheid zou wel eens niet sterk genoeg kunnen blijken om de sociale spanningen als gevolg hiervan op te vangen.

4.1.2. Het Comité ziet dan ook geen gevaar in een verlaging van de belastingtarieven op zich, mits maatregelen worden genomen om distorsies als gevolg van oneerlijke concurrentie te voorkomen. Ervaringen die in de gehele wereld met verschillende belastingregelingen zijn opgedaan, hebben in feite overduidelijk aangetoond dat de totale belastingopbrengst paradoxaal genoeg stijgt wanneer de belastingtarieven worden verlaagd. Dit geldt met name voor de vennootschapsbelasting en de inkomstenbelasting; de opbrengst van deze belastingen is het grootst bij een effectief tarief van ca. 18 %.

4.1.3. Wie voor minimumbelastingtarieven en een bronbelasting binnen de EU pleit, negeert het feit dat economische activiteiten simpelweg zouden worden verdreven naar de vele florerende, opkomende landen die niet door dergelijke beperkingen worden gehinderd. Als gevolg daarvan zouden deze landen steeds verder expanderen en steeds welvarender worden, terwijl de EU zou krimpen en in vergelijking met hen steeds armer zou worden.

4.2. Het Comité meent dat een geleidelijke, marktgestuurde convergentie van belastingtarieven en -grondslagen, waarbij de verschillende eisen van de lid-staten m.b.t. het genereren van inkomsten in aanmerking worden genomen, meer resultaten zal opleveren dan een opgelegde convergentie. Een zekere harmonisatie van belastingstelsels en -structuren is wel gewenst.

4.3. Maatregelen ter hervorming van het belastingstelsel zouden zich aanvankelijk moeten richten op het voorkomen van ongewilde distorsies bij besluiten van bedrijven over vestigingsplaatsen, op het vergemakkelijken van grensoverschrijdende fusies binnen de EU en op het beperken van de administratieve rompslomp waar bedrijven bij het hanteren van interne verrekennprijzen en als gevolg van jurisdictiegeschillen tussen belastingdiensten mee te maken krijgen.

4.4. Het MKB zou — binnen bepaalde winstmarges — moeten worden gesteund in de vorm van verlaagde vennootschapsbelastingtarieven.

4.5. De werkgelegenheid kan het best worden gestimuleerd door verlaging van de algemene belastingdruk en door beheersing of beperking van de overheidsuitgaven.

4.6. Het Comité onderschrijft het standpunt van de Commissie dat bij het nastreven van milieudoelstellingen de beste resultaten worden behaald wanneer belastinginstrumenten worden gecombineerd met andere maatregelen, die op consequente wijze worden toegepast om gedragswijzigingen tot stand te brengen. Het is het met de Commissie eens dat bij de keuze van de instrumenten de gevolgen ervan voor concurrentievermogen, werkgelegenheid en milieu zorgvuldig moeten worden afgewogen.

4.7. Het Comité acht een verlaging van de belastingen op arbeid noodzakelijk, maar is het met de Commissie eens dat de lid-staten over de nodige flexibiliteit moeten beschikken om zelf te kiezen in hoeverre en volgens welke methode zij een dergelijke verlaging willen doorvoeren en hoe zij deze willen financieren.

4.8. Invoering van een belasting op informatietechnologie of op internationale financiële transacties zou zeer schadelijke gevolgen met zich brengen en zou op Europees niveau niet overwogen moeten worden.

4.9. Het Comité pleit ervoor, de bestaande bilaterale overeenkomsten inzake dubbele belastingen door één Europese overeenkomst te vervangen. Een dergelijke overeenkomst zou niet per se door alle landen ondertekend hoeven worden (al zou dat natuurlijk wel te prefereren zijn) om te kunnen ingaan en aanzienlijke voordelen voor de belastingbetalers in de deelnemende landen op te leveren.

4.10. Het Comité deelt het standpunt van de Commissie dat de ontwikkeling van een EU-belastingstelsel niet in een lappendeken mag uitmonden.

4.11. Het Comité steunt het voorstel, een speciale werkgroep te belasten met de taak, de samenwerking tussen de belastingdiensten te verbeteren, informatie over het belastingbeleid uit te wisselen, van gedachten te wisselen over herzieningen, maatregelen tegen belastingontwijking te coördineren, belangrijke initiatieven aan te wijzen en te onderzoeken hoe tot meer integratie van de belastingstelsels kan worden gekomen.

4.12. Het Comité is het ermee eens dat bij Europese belastingmaatregelen rekening moet worden gehouden met de gevolgen ervan voor bedrijfsleven, werkgelegenheid en milieu."

Uitslag van de stemming

Vóór: 37, tegen: 84, onthoudingen: 17.

Paragraaf 2.2.3

Na „eventueel geheel nieuwe belastingsoorten” de rest van deze paragraaf te schrappen.

Motivering

De drie genoemde belastingsoorten (internet-belasting, bitbelasting en Tobin-belasting i.v.m. de internationale financiële markten) zouden alle, zonder uitzondering, concurrentievervalsende effecten hebben en zijn daarom uit den boze. Een internet-belasting zou tot gevolg hebben dat Europa de internationale ontwikkelingen op telecommunicatiegebied niet zou kunnen bijhouden; een bitbelasting zou een belasting zijn op het aanleren van nieuwe technieken en zou het aanleren van computervaardigheden in Europa benadelen ten opzichte van de rest van de wereld; een Tobin-belasting zou tot gevolg hebben dat bepaalde internationale financiële transacties niet langer in Europa worden verricht.

Uitslag van de stemming

Vóór: 44, tegen: 90, onthoudingen: 9.

Paragraaf 2.2.5

De volgende zin aan het einde van de eerste paragraaf toevoegen:

„Lid-staten die hun BTW-tarieven in het kader van de harmonisatie dienen te verlagen, zouden echter niet van deze mogelijkheid gebruik kunnen maken; zij zouden andere belastingen moeten verhogen om de gederfde inkomsten te compenseren.”

Motivering

De huidige formulering is niet evenwichtig; er wordt geen rekening gehouden met de problemen van die lid-staten die sommige BTW-tarieven zouden moeten verlagen.

Uitslag van de stemming

Vóór: 40, tegen: 87, onthoudingen: 16.

Paragraaf 5.2.3

Paragraaf 5.2.3 en bijlage 2 te schrappen.

Motivering

Nu de IGC is afgesloten, is het te laat om met voorstellen voor verdragswijzigingen te komen. Het hier opgenomen voorstel is dus zinloos.

Met paragraaf 5.2.3 en de bijlage begeeft het Comité zich buiten het bestek van het advies, nl. behandeling van de twee Commissiedocumenten. De bijlage werpt kwesties op die in het kader van een ruimer bestek wellicht zorgvuldiger moeten worden bekeken.

Uitslag van de stemming

Vóór: 50, tegen: 59, onthoudingen: 22.

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „Een gemeenschappelijk BTW-stelsel — Een programma voor de interne markt”

(97/C 296/10)

De Commissie heeft op 18 februari 1997 besloten, overeenkomstig artikel 198 van het EG-Verdrag het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over „Een gemeenschappelijk BTW-stelsel — een programma voor de interne markt”.

De Afdeling voor economische, financiële en monetaire vraagstukken, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 10 juni 1997 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Walker.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 347e Zitting (vergadering van 9 juli 1997) het volgende advies uitgebracht, dat met 78 stemmen vóór, zeven tegen, bij vier onthoudingen is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Sinds de invoering van het zogenaamde overgangsstelsel voor de BTW in 1993 hebben op Gemeenschapsniveau substantiële veranderingen plaatsgevonden. Weliswaar vormde de afschaffing van de grenzen tussen de EU-lid-staten een belangrijke stap vooruit, maar dit weerspiegelt slechts ten dele de vooruitgang die op het gebied van het economische-integratieproces is geboekt.

1.2. Het interne-marktbeleid moet worden versterkt om de desbetreffende uitgangspunten volledig te realiseren en hiervan volledig profijt te trekken. Dit geldt met name voor een belasting als de BTW, die wordt geheven op goederen en diensten. Het vrije verkeer daarvan vormt immers een van de hoekstenen van de interne markt en de BTW is qua opzet en wetgevingstechnische uitwerking een Gemeenschapsbelasting. Het bestaan van 15 verschillende regelingen en controlesystemen is onverenigbaar met de interne markt en vormt een belemmering voor een goede concurrentiepositie van Europa op de wereldmarkt.

1.3. Het spreekt voor zich dat grensoverschrijdende transacties (die aan minimaal twee nationale juridische en fiscale stelsels zijn onderworpen) niet op dezelfde wijze kunnen worden belast als binnenlandse transacties (waarop slechts één rechtsstelsel van toepassing is) zolang 15 afzonderlijke nationale belastingdiensten de BTW innen op basis van uiteenlopende juridische en

bestuurlijke tradities, interpretaties, procedures, systemen en talen. Zelfs de invoering van de gemeenschappelijke munt zal hierin geen verandering brengen. Daarom moeten stelselwijzigingen zijn gericht op het minimaliseren van distorsies, alsook van de administratieve lasten, zowel voor bedrijfsleven als overheid.

1.4. Stel dat A en B, tijdelijk gevestigd in Oostenrijk respectievelijk in België, maar met vaste vestiging in Portugal respectievelijk Italië, via in Spanje en Luxemburg gelokaliseerde computers een elektronische transactie uitvoeren met betrekking tot producten die uit Griekenland afkomstig zijn en Zweden als eindbestemming hebben. In een dergelijk geval valt moeilijk uit te maken welke lid-staat BTW over de transactie mag heffen, wie belastingplichtig is en hoe de BTW moet worden geïnd. Dergelijke situaties worden nog complexer wanneer de transactie over een of meer derde landen loopt.

1.5. Wat administratieve verplichtingen voor het bedrijfsleven, alsook mogelijke fraude en belastingontwijking betreft, spelen de praktische details van de BTW een grote rol. Het is daarom wezenlijk dat voorstellen tot wijziging van het stelsel zorgvuldig worden onderzocht ten einde de uitvoeringseffecten op bedrijfsleven en consument, alsook de gevolgen daarvan voor het financiële overheidsbeleid te evalueren.

1.6. Met het overgangsstelsel voor de BTW zijn grenscontroles verminderd is het vrije verkeer van goederen vergemakkelijkt; daarmee is de verwezenlijking van de interne markt een flink stuk op weg geholpen. Het stelsel is echter ingewikkeld, werkt in bepaalde gevallen verhoogde rechtsonzekerheid in de hand, vergroot het frauderisico en discrimineert tussen nationale en intra-EU-transacties. Daarom merkt de Commissie terecht op dat het wenselijk is, dit stelsel zo snel mogelijk te verbeteren.

1.7. Het huidige systeem is niet objectief en de belastingplichtige wordt opgezaagd met onaantoonbaar hoge administratieve kosten vanwege de uiteenlopende factoren waarmee hij rekening dient te houden. Daartoe behoren de fiscale gevolgen van:

- de plaats waar koper en verkoper voor belastingdoeleinden zijn gevestigd;
- de fiscale status van degene die goederen of diensten afneemt;
- het BTW-nummer van de koper;
- de lokalisatie van de goederen op het moment van levering;
- de vervoerder en het punt van vertrek of aankomst;
- de aard van de desbetreffende goederen of diensten;
- de omzet van de verkoper in de lid-staat van levering;
- de plicht om intra-EU-aankopen, en de desbetreffende BTW, apart aan te geven;
- de algemene verplichting om een transfer van eigen activa naar een andere lid-staat te behandelen als een koop- en verkooptransactie.

1.7.1. Daarnaast kent het huidige stelsel nog andere belangrijke gebreken.

1.7.1.1. Afdrachtplichtigen ondervinden problemen bij het verkrijgen van aftrek of terugbetaling van BTW die in een andere lid-staat dan hun lid-staat van vestiging is betaald en moeten soms bewijzen dat de BTW ook werkelijk betaald is.

1.7.1.2. Tevens kan in sommige gevallen van ondernemingen worden geëist dat zij zich in andere lid-staten dan hun lid-staat van vestiging laten registreren terwijl zij daar geen commerciële vestiging hebben.

1.7.1.3. Voorts kunnen kleine bedrijven die in een bepaalde lid-staat geen BTW in rekening hoeven te brengen, en daarom niet aan BTW-formaliteiten in hun lid-staat hoeven te voldoen omdat hun relevante omzet

onder een bepaalde drempel blijft, nog altijd worden verplicht om intra-EU-transacties aan te geven en op gezette tijden lijsten over te leggen. Ook kan het voorkomen dat zij in hun lid-staat registratie- en afdrachtplichtig zijn omdat zij boven een bepaalde drempelwaarde goederen van leveranciers uit andere lid-staten betrekken. Voorts zijn er gevallen denkbaar waarin zij een beroep moeten doen op diensten van een fiscale vertegenwoordiger om te voldoen aan hun betalings- en aangifteverplichtingen in lid-staten waarin zij geen feitelijke vestiging hebben.

1.7.1.4. Hierdoor kunnen middelgrote en kleine ondernemingen, en vooral de allerkleinste, niet volledig profiteren van de mogelijkheden die de interne markt hun zou moeten bieden.

1.7.1.5. In het huidige stelsel kan zelfs gelijke behandeling door één belastingdienst niet worden gegarandeerd. Zo worden in sommige lid-staten aftrekmogelijkheden in verband met het aantrekken van fondsen voor zakelijke doeleinden meer door de financieringsmethode dan door de fiscale status van de desbetreffende onderneming bepaald.

1.7.1.6. Handel en industrie in de EU worden gehinderd door het ontbreken van een gemeenschappelijk stelsel en de uiteenlopende uitleg en toepassing van de bestaande BTW-richtlijnen door de lid-staten.

1.7.1.7. Er bestaan aanwijzingen dat de fiscale desintegratie tot erosie van de BTW-opbrengsten leidt.

1.8. Het Comité pleit daarom voor een eenvoudiger en duidelijker stelsel, en in zijn initiatiefadvies over directe en indirecte belastingen⁽¹⁾ schaarde het zich, onder bepaalde voorwaarden, in beginsel achter een definitief BTW-stelsel dat op het oorsprongsbeginsel is gebaseerd en merkte op dat „een veralgemeende toepassing van dit principe ... echter niet verenigbaar (is) met te grote verschillen inzake BTW-tarieven ...”. Voorts concludeerde het dat „zonder een volledige harmonisatie van de tarieven ... na te streven, moet toch worden bereikt dat de tarieven zich binnen een nauwere marge gaan bewegen ...”.

1.8.1. Harmonisatie van de tarieven is echter zinloos wanneer niet tegelijkertijd de belastinggrondslag wordt geharmoniseerd.

1.9. In bijlage 1 zijn de BTW-tarieven opgenomen die momenteel in de lid-staten gelden.

1.10. Het stelde zich verder in dat advies op het volgende standpunt: „een definitief stelsel mag er pas komen wanneer duidelijke voordelen, (zowel in het

⁽¹⁾ Advies van het Economisch en Sociaal Comité van 20. 12. 1995; PB C 82 van 19. 3. 1996, blz. 49.

begin alsook daarna) in het verschiet liggen die ruimschoots opwegen tegen de kosten van de verandering.”

1.10.1. De voorgestelde wijzigingen dienden en dienen aan de hand van de volgende criteria te worden beoordeeld:

- vermindering van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven;
- verlaging, en geen verhoging, van frauderisico's;
- een minimum aan mededingingsverstoringen;
- vermindering van het onderscheid tussen binnenlandse en intra-EU-transacties;
- instandhouding van het huidige niveau van de belastingopbrengsten van de lid-staten;
- fiscale neutraliteit, in termen van concurrentievermogen, dient zoveel mogelijk te worden gehandhaafd.

2. Het programma van de Commissie voor de invoering van een gemeenschappelijk BTW-stelsel

2.1. Het werkprogramma van de Commissie is gericht op de invoering van een gemeenschappelijk BTW-stelsel dat op drie pijlers is gebaseerd:

- modernisering van het huidige stelsel;
- uniforme toepassing van het gemeenschappelijke stelsel in de hele EU;
- de heffing vormt het nieuwe stelsel in sensu stricto.

2.1.1. Zij wil de dringendste aangelegenheden het eerst aanpakken; het bestaande stelsel moet worden gemoderniseerd om de heffing aan te passen aan recente ontwikkelingen op technische en andere gebieden.

2.2. De overstap naar de toepassing van het oorsprongsbeginsel wordt volgens het werkprogramma als laatste gemaakt. De Commissie baseert het nieuwe stelsel op interne-marktoverwegingen. De BTW wordt immers geheven over goederen en diensten, en het vrije verkeer daarvan vormt het hart van de interne markt.

2.2.1. Om de BTW op de interne-marktvereisten af te stemmen, streeft de Commissie er naar:

- een einde te maken aan de opdeling van de interne markt in 15 verschillende belastinggebieden;

- het stelsel te vereenvoudigen en te moderniseren, zodat de uitdagingen van de 21e eeuw kunnen worden aangegaan;

- te garanderen dat alle binnen de Europese Unie uitgevoerde transacties gelijk worden behandeld;

- te zorgen voor waterdichte regelingen en adequate controle, waar niveau van de BTW-inkomsten wordt gehandhaafd.

2.3. Daartoe stelt zij als wezenlijke kenmerken van het onderhavige systeem het volgende voor:

- geen onderscheid tussen binnenlandse en intra-EU-transacties;
- belastingen van alle binnen de EU uitgevoerde transacties op basis van het oorsprongsbeginsel;
- invoering van een nieuw mechanisme om de plaats van levering van goederen en diensten vast te stellen.

2.4. De fundamentele elementen van haar programma zijn op deze kenmerken gericht.

2.4.1. Een belastingplichtige hoeft zich slechts in een lid-staat te laten registreren en die registratie strekt zich uit tot al zijn transacties binnen de EU.

2.4.1.1. Het BTW-tarief van de lid-staat van registratie is van toepassing op al zijn transacties, waar dan ook in de EU verricht, en hij doet aangifte van zijn uit deze transacties voortvloeiende belastingschuld bij de belastingdienst en in de munt van die lid-staat.

2.4.1.2. Deze benadering impliceert dat het recht op belastingaftrek uitsluitend in de lid-staat van registratie kan worden uitgeoefend.

2.4.1.3. Heeft belastingplichtige in meerdere lid-staten vestigingen, dan dient hij zich slechts te laten registreren in één lid-staat; de criteria aan de hand waarvan moet worden gekozen, zijn evenwel niet aangegeven.

2.4.1.4. Heeft belastingplichtige een filiaal in een andere lid-staat dan de lid-staat van registratie, dan valt dit filiaal ook onder de registratie en wordt over de transacties van het filiaal BTW geheven volgens het tarief dat in de lid-staat van registratie geldt. Hierbij doet het er niet toe in welke lid-staat/lid-staten het filiaal/de filialen is/zijn gevestigd. De BTW zal worden afgedragen in de munteenheid van de lid-staat van registratie aan de autoriteiten aldaar. Is de vestiging een dochteronderneming of anderszins een zelfstandige

rechtspersoon, dan wordt deze als afzonderlijke onderneming aangemerkt die zich in de lid-staat van vestiging moet laten registreren, BTW naar het daar geldende tarief betaalt en de BTW in de munteenheid van die lid-staat moet afdragen.

2.4.2. De BTW zal worden geïnd door de nationale belastingdiensten die daarbij hun eigen tarieven hanteren, van de in hun belastinggebied geregistreerde belastingplichtigen, maar het aldus verzamelde geld vloeit in een enkel fonds dat tussen de lid-staten zal worden herverdeeld naar rato van de nationale consumptie. De nationale overheden heffen dus namens dit centrale fonds waaraan zij verantwoording moeten afleggen betreffende de geïnde bedragen.

2.4.2.1. De Commissie benadrukt dat de BTW-aangiften van de belastingplichtigen niet als basis voor de herverdeling tussen de lid-staten kunnen dienen. Haars inziens verdient het de voorkeur om de op basis van de belaste nationale consumptie aan de lid-staten uit te keren bedragen aan de hand van statistieken vast te stellen.

2.4.2.2. Zij stelt zich op het standpunt dat de jaarlijkse consumptie per afzonderlijke economische sector, zoals de particuliere en de overheidssector, onderverdeeld naar functie en nader uitgesplitst, met behulp van de nationale rekeningen, adequate in-/output tabellen en andere informatiebronnen als statistische overzichten en jaarverslagen kan worden berekend. Zij gaat ervan uit dat dergelijke informatie ook beschikbaar is met betrekking tot andere (sub)sectoren zoals de particuliere non-profit-organisaties, de krediet- en verzekeringssector, alsook de gezondheidszorg.

2.4.2.3. Niet belaste eindconsumptie moet worden genegeerd bij de berekening van het per lid-staat verschuldigde bedrag. Met andere woorden, de cijfers die in verband met het zwarte circuit voor de berekening van het BNP zijn gebruikt, moeten weer worden afgetrokken. Hetzelfde geldt voor consumptie die van BTW-heffing is vrijgesteld, zoals leveringen door personen die op grond van hun bescheiden omzet geen BTW-nummer hoeven aan te vragen en verlening van diensten die krachtens de Zesde Richtlijn zijn vrijgesteld of sowieso niet aan BTW-heffing zijn onderworpen.

2.4.2.4. Het aandeel van een lid-staat in de op die manier berekende totale theoretische BTW-inkomsten binnen de EU vormt dus de basis voor de herverdeling. De consumptie per lid-staat zal worden gewogen om rekening te houden met de uiteenlopende nationale BTW-tarieven en met verschillen in de mate waarin

per lid-staat voor bepaalde goederen en diensten een verlaagd tarief geldt.

2.4.2.5. De lid-staten houden de geïnde bedragen, maar maandelijks vinden aanpassingen plaats op basis van het verschil tussen het door een lid-staat geïnde bedrag en het bedrag waarop deze krachtens de statistische consumptiecijfers recht heeft. Het is de bedoeling dat deze statistieken één jaar geldig zijn en op de meest recente cijfers zullen worden gebaseerd. Deze cijfers lopen echter altijd twee jaar achter. Met het recente besluit om de versie van 1995 van het Europese stelsel van economische rekeningen (ESER) vanaf 2000 te hanteren, wordt beoogd om dit tijdvak tot één jaar terug te brengen. Achteraf zullen, wanneer de cijfers voor de desbetreffende periode beschikbaar zijn, aanpassingen worden doorgevoerd om de feitelijke en de theoretische verplichte uitkeringen aan de lid-staten met elkaar in lijn te brengen.

2.4.3. Alle leveringen van EU-BTW-plichtigen aan EU-kanten zullen aan BTW zijn onderworpen, ongeacht de vraag in welke lid-staat feitelijk wordt geleverd.

2.4.4. De Commissie ziet in dat de standaardtarieven veel nader tot elkaar moeten worden gebracht.

2.4.5. De Commissie vindt dat de gereduceerde tarieven op grond van zuiver technische overwegingen qua aantal en toepassingsgebied moeten worden geharmoniseerd en is ervan overtuigd dat met het oog op vereenvoudiging slechts een gering aantal tarieven moet worden toegestaan.

2.4.6. Invoering van het voorgestelde systeem noopt ertoe, de BTW-regels in de EU te uniformeren. Hoewel de Zesde Richtlijn reeds geharmoniseerde regels bevat, bestaan er veel praktische verschillen. In de eerste plaats ontnemen de lid-staten aan deze richtlijn op verschillende gebieden discretionaire bevoegdheid. In de tweede plaats werden vrijstellingen verleend aan lid-staten die met moeilijkheden te kampen hadden. In de derde plaats worden de bepalingen van de richtlijn niet in alle lid-staten op dezelfde manier uitgelegd of toegepast. De Commissie stelt voor om het toepassingsgebied van de EU-regels voor de BTW uit te breiden door alle vrijstellingen en afwijkmogelijkheden in het kader van het huidige stelsel kritisch tegen het licht te houden.

2.4.6.1. Vergaande harmonisatie is noodzakelijk ten aanzien van een groot aantal onderwerpen, zoals aftrekmogelijkheden, vrijstellingen, fiscale behandeling van kleine ondernemingen, registratiedrempels, aangifte-

periodes, speciale regelingen, niet-afrekbare kosten en de door de belastingdiensten te hanteren methoden.

2.4.6.2. De Commissie wil zorgen voor een meer uniforme uitleg van de wetgeving. Daartoe stelt zij voor het BTW-Comité om te vormen tot een regelgevend comité en haarzelf bevoegd te maken voor het nemen van maatregelen ter uitvoering van door de Raad goedgekeurde besluiten.

2.4.7. In het beoogde systeem wordt de individuele verantwoordelijkheid van de afzonderlijke lid-staten voor beheer, controle en inning van de BTW vervangen door een collectieve verantwoordelijkheid. Alle lid-staten worden gezamenlijk en hoofdelijk verantwoordelijk voor de totale BTW-inkomsten die aan ieder van hen naar rato van de nationale consumptie zijn verschuldigd. De efficiency waarmee een lid-staat zijn taken uitvoert, zal derhalve de nationale begroting van iedere andere lid-staat rechtstreeks raken.

2.4.7.1. Dit noopt tot meer samenwerking tussen de lid-staten; en voorts dienen nieuwe instrumenten en methoden voor coördinatie te worden ontwikkeld. Wat bevoegdheden, taken en uitvoering betreft, zullen de lid-staten meer vertrouwen in elkaar moeten hebben, en iedere lid-staat moet ervan op aankunnen dat:

- iedere andere lid-staat over voldoende controle- en inningsbevoegdheden beschikt;
- voldoende gemeenschappelijke controle- en inningstaken zullen worden uitgevoerd;
- de kwaliteit van de uitvoering van deze taken aan aanvaardbare normen voldoet.

2.4.8. De Commissie publiceert tevens een werkprogramma, alsook een gefaseerd tijdschema voor het doen van voorstellen, op grond waarvan de stelselwijzigingen fasegewijs tussen nu en medio 1999, met daarna een tweejarige overgangperiode, zullen worden ingevoerd, nadat deze door de Raad zijn goedgekeurd.

3. Algemene opmerkingen

3.1. In zijn advies over „De voltooiing van de interne markt: aanpassing van de tarieven en harmonisatie van de structuren van de directe belastingen”⁽¹⁾ toonde het Comité zich „er volledig mee eens dat per 1 januari 1993 alle grenzen en alle grenscontroles moeten zijn opgeheven met inbegrip van de controles die momenteel uitgevoerd worden in verband met de inning van indirecte belastingen (BTW en accijnzen). Binnen de Gemeenschap zal er dan geen sprake meer zijn van ‘uitvoer’ en ‘invoer’.”

3.1.1. Het is daarom ingenomen met veel van de bedoelingen van de Commissie die een verdere stap vormen in de richting van de, zij het vertraagde, verwezenlijking van dat ideaal, en schaaft zich met name achter de volgende doelstellingen:

- een einde maken aan de opdeling van de interne markt in 15 verschillende belastinggebieden;
- het systeem vereenvoudigen en moderniseren teneinde de uitdagingen van de 21e eeuw aan te kunnen gaan;
- alle in de EU afgesloten transacties gelijk behandelen;
- zorgen voor waterdichte fiscale regelingen en adequate controle; en
- de administratieve lasten voor het bedrijfsleven verminderen.

3.1.2. Het Comité stelde in zijn advies over het gemeenschappelijke BTW-stelsel (minimumtarief voor het normale tarief)⁽²⁾ van april 1996 (rapporteur: de heer Walker) dat „de overgang naar een definitief stelsel de ogen niet mag sluiten voor de noodzaak om tussentijds hervormingen aan te brengen in het huidige overgangsstelsel.” Deze hervormingen dienen dan later te worden verwerkt in het definitieve stelsel.

3.1.2.1. Daarom beschouwt de Commissie de modernisering van het huidige stelsel terecht als eerste pijler van haar werkprogramma en geeft zij de desbetreffende maatregelen een prioritaire plaats in haar tijdschema.

3.1.2.2. Het Comité meent in dit verband dat de Zesde richtlijn moet worden gemoderniseerd, ongeacht de uiteindelijke vorm van het definitieve stelsel. Veel lid-staten maken zich zorgen over het feit dat dubbelzinnigheden in deze richtlijn aanleiding hebben gegeven tot een uitleg van het Hof van Justitie die afweek van hetgeen zij oorspronkelijk over bepaalde voorschriften dachten. Grote bron van ongerustheid is het feit dat deze arresten alle terugwerkende kracht hebben. Dit kan grote verliezen in de hand werken, alsook complexe situaties. Reeds lang gangbare praktijken moeten immers worden veranderd. Het is hoogst wenselijk dat dubbelzinnigheden uit de richtlijn worden verwijderd, zodat de toepassing van Europees en nationaal recht door de lid-staten van onzekerheid verschoond blijft. Het is nog beter, de richtlijn als een BTW-codex van de EG te herschrijven.

3.1.2.3. Ook vinden de meeste lid-staten het lastig dat het lang duurt om de materiële bepalingen van de richtlijn te wijzigen. De lid-staten willen dat er snel

⁽¹⁾ Juli 1988; PB C 237 van 12. 9. 1988, blz. 14.

⁽²⁾ April 1996; PB C 204 van 15. 7. 1996, blz. 94.

maatregelen worden genomen om misbruik te stoppen of vereenvoudiging door te voeren. Artikel 27 biedt daartoe een instrument, maar de reikwijdte ervan is beperkt. De bepaling zou, samen met artikel 29, flexibeler moeten worden geformuleerd.

3.1.3. Het Comité merkte in zijn initiatiefadvies over directe en indirecte belastingen het volgende op: „Er zouden samen met de sociale partners en het bedrijfsleven gedetailleerde voorstellen moeten worden uitgewerkt. Er dient vanaf het begin breed overleg plaats te vinden over de behoeften van het bedrijfsleven en de kosten van alternatieve opties, met inbegrip van de additionele kosten en administratieve lasten van maatregelen tegen belastingontwijking.”

3.1.3.1. Het is daarom tevreden over het werkprogramma van de Commissie als basis voor breed overleg ter zake en hoopt dat het programma optimaal wordt benut.

3.1.4. Het Comité steunt het uitgangspunt van de Commissie dat geen onderscheid mag worden gemaakt tussen binnenlandse en intra-EU-transacties, maar benadrukt dat gelijke behandeling door middel van vereenvoudiging van laatstgenoemde transacties moet worden bereikt en niet door verhoging van de administratieve lasten in verband met de eerstgenoemde.

3.2. Het vreest voorts dat de uitvoering van bepaalde details in hun huidige vorm tot praktische problemen zal leiden, en vindt dat deze aangelegenheden verder moeten worden onderzocht, alvorens de Commissie met concrete voorstellen voor wetgeving komt.

3.2.1. Het Comité schaart zich achter de hoofdlijnen van het Commissie-idee om de BTW-inkomsten in een gemeenschappelijk fonds te doen vloeien en vervolgens over de lid-staten te verdelen op basis van de nationale consumptie. Op die manier hoeft geen lastig te beheren clearing house te worden opgezet ten behoeve van een eerlijke verdeling van de belastinginkomsten tussen de lid-staten.

3.2.1.1. De voorgestelde statistische basis voor het meten van de consumptie per lid-staat is echter niet overtuigend. Statistieken zijn altijd volstrekt onbetrouwbaar. De door de lid-staten voor te leggen statistieken zouden erop moeten worden getoetst of deze:

- geschikt zijn voor het doel waarvoor zij worden gebruikt;
- nauwkeurig genoeg zijn;
- geregeld en snel genoeg worden geactualiseerd; en

— op vergelijkbare bases zijn opgesteld.

3.2.1.2. Wat de geschiktheid betreft, moet worden opgemerkt dat de grondslag waarop statistieken momenteel worden samengesteld, niet volledig voldoet voor de nieuwe toepassing. Statistieken zijn nuttig om trends in kaart te brengen, en een bepaalde mate van afwijking kan aanvaardbaar zijn, mits deze voor alle cijfers geldt. In dit geval zijn afwijkingen evenwel uit de boze, omdat absolute waarden moeten worden vastgesteld. Voorts zijn statistieken wellicht voldoende nauwkeurig voor hun huidige toepassing, maar staat het niet vast of dat ook voor de nieuwe toepassing geldt. Verder valt niet uit te sluiten dat de mate van nauwkeurigheid per lid-staat verschilt. Voorts bestaan er grote verschillen tussen de lid-staten op het gebied van regelmaat en snelheid waarmee statistieken worden gepubliceerd, en varieert de manier waarop de cijfers worden opgesteld en gepresenteerd. De Commissie vindt niet ten onrechte dat aanzienlijke vooruitgang is geboekt, maar daadwerkelijke vergelijkbaarheid kan slechts op de lange termijn worden verwezenlijkt.

3.2.1.3. Beseft moet b.v. worden dat niet belaste transacties (zwarte sector) niet mogen worden meegerekend en dat dit onderdeel van het BNP in de meeste lid-staten goeddeels via giswerk wordt gekwantificeerd.

3.2.1.4. De Commissie merkt op dat het mogelijk is om de jaarlijkse consumpties van de diverse economische sectoren vast te stellen. De consumptiecijfers moeten echter worden gewogen op basis van het BTW-tarief per lid-staat. Daarom moet een onderscheid worden gemaakt tussen consumptie tegen het standaard- of het gereduceerde tarief, vrijgestelde consumptie of consumptie die, hoewel in beginsel aan heffing onderworpen, niet wordt belast omdat geleverd wordt door, overigens legaal, ongeregistreerde leveranciers. Ook moeten de effecten van niet-belaste transacties (zwarte sector) met redelijke nauwkeurigheid worden berekend. Het Comité twijfelt of dit alles wel haalbaar is.

3.2.1.5. Zo is het b.v. moeilijk in te zien hoe grensoverschrijdende transacties tussen geregistreerde BTW-plichtigen en eindconsumenten, dan wel tussen eerstgenoemden onderling nauwkeurig kunnen worden weergegeven in de statistieken van de lid-staat van consumptie.

3.2.1.6. Het voorgestelde systeem heeft een zorgvuldig gestructureerd en strikt regime van onafhankelijke controle ten einde distorsies te voorkomen die worden

veroorzaakt door het gebruik van statistieken die wegens onoplettendheid of om andere redenen misleidend zijn.

3.2.1.7. Het is onwaarschijnlijk dat op basis van overheids- of andere gegevens berekeningen kunnen worden gemaakt die een voldoende nauwkeurige grondslag bieden voor een eerlijke herverdeling en, belangrijker nog, die alom vertrouwen inboezemen.

3.2.2. Het Comité begrijpt en steunt het streven om de BTW voor het bedrijfsleven te vereenvoudigen volledig. Daarom heeft het reserves t.a.v. het voorstel dat een belastingplichtige zich slechts op één plaats hoeft te laten registreren en dat al zijn transacties overal in de EU onderworpen zijn aan het BTW-tarief van de lid-staat van registratie. Het ziet niet in dat vereenvoudiging per se door middel van dit voorstel zou geschieden en vreest voor complicaties elders die zwaarder wegen dan de verwachte voordelen.

3.2.2.1. Stel dat een winkelketen in Duitsland is geregistreerd en vestigingen in verschillende andere lid-staten heeft. De keten zou dan in al deze lid-staten het Duitse BTW-tarief moeten berekenen. Dit zou uitmonden in de situatie dat b.v. in de belangrijkste winkelstraat van een grote stad in het Verenigd Koninkrijk aldaar geregistreerde winkels het Britse BTW-tarief rekenen, terwijl in diezelfde straat de Nederlandse buurman het Nederlandse, de Deense buurman het Deense, de Zweedse buurman het Zweedse, de Franse buurman het Franse en de Belgische buurman het Belgische tarief hanteert.

3.2.2.2. Zolang de prijzen inclusief BTW worden aangegeven, wordt de consument wellicht niet beïnvloed omdat concurrentiedruk de winkels ertoe dwingt, de prijzen voor gelijksoortige producten niet te ver uiteen te laten lopen. Maar de winkel die in een lid-staat met een hoog BTW-tarief staat geregistreerd ondervindt hierdoor een concurrentienadeel. Vanwege de smalle marges waarmee de detailhandel vaak werkt, zou zelfs een bandbreedte van 2 % voor het standaardtarief een belangrijk verschil opleveren. Op die manier kunnen bedrijven die in lid-staten met een hoog BTW-tarief zijn geregistreerd, worden ontmoedigd om vestigingen in andere lid-staten te openen of worden zij gedwongen, bestaande vestigingen tot afzonderlijke rechtspersonen om te vormen, wat ingaat tegen de doeleinden van de interne markt.

3.2.2.3. Ondernemingen uit derde landen die de Europese markt willen penetreren, zijn vrij om het land van registratie te kiezen en zullen ertoe neigen om zich in lid-staten met een laag tarief te vestigen. Dit levert

een voordeel op ten opzichte van de Europese concurrentie die op dit gebied met gedetailleerdere voorschriften te maken heeft.

3.2.2.4. Op het eerste gezicht lijkt enkelvoudige registratie een vereenvoudiging, maar er kleven aspecten aan die de zaken wel degelijk kunnen compliceren. Immers, de belastingplichtige moet al zijn transacties binnen de EU aangeven bij de belastingdienst van de lid-staat van registratie in de munteenheid van dat land.

3.2.2.5. Dit betekent dat transacties die in een andere munteenheid worden uitgevoerd, dienen te worden teruggerekend naar de munteenheid van de lid-staat van registratie. Zolang niet alle lid-staten dezelfde munt hebben, gaat deze verplichting met veel lasten gepaard en biedt zij de mogelijkheid tot manipulaties op kosten van de fiscus.

3.2.2.6. Ook kan het nodig zijn om geld naar de lid-staat van registratie terug te sluisen, hetgeen, zelfs als de gemeenschappelijke munt werkelijkheid is, bijkomende kosten en administratieve lasten in de hand werkt.

3.2.3. Ook laten de voorstellen behoorlijk wat ruimte voor belastingontwijkende manoeuvres. Zo kan een bedrijf dat is gevestigd in een lid-staat met een hoog BTW-tarief een dochter oprichten in een lid-staat met een laag BTW-tarief. De dochter, een afzonderlijke rechtspersoon, heeft in dit geval een eigen registratie en betaalt BTW naar het tarief in de lid-staat waar zij is gevestigd. De moeder kan vervolgens haar hele productie „uitvoeren” naar de lid-staat van de dochter en haar het hoge BTW-tarief in rekening brengen, terwijl de goederen de lid-staat van de moeder nooit hebben verlaten. De dochter voert het door haar betaalde hoge tarief op als aftrekpost in de lid-staat waar zij is gevestigd en draagt de goederen op haar beurt vervolgens over aan vestigingen die zij in de lid-staat met het lage tarief heeft opgezet. Ook kan een fictief bedrijf in een lid-staat met een laag tarief worden opgezet met het oog op invoer van goederen uit derde landen. De goederen worden besteld en betaald door dit bedrijf, maar worden rechtstreeks geëxpedieerd naar vestigingen in lid-staten met een hoog tarief. Concurrentiedistorsies worden dus niet tegengegaan.

3.2.3.1. Grote organisaties kunnen dergelijke operaties gemakkelijker aan dan kleine. De voorstellen zullen er uiteindelijk dan ook toe leiden dat grote bedrijven voordeel behalen op kosten van mkb's (met name de kleinste) en dat bedrijven uit derde landen worden bevoordeeld ten opzichte van EU-bedrijven.

3.2.4. Ondernemingen die geregistreerd staan in een lid-staat met een laag tarief zullen sterk worden geprik-

keld om hun operaties in lid-staten met een hoog BTW-tarief via onzelfstandige vestigingen te laten lopen, terwijl ondernemingen uit lid-staten met een hoog tarief ertoe zullen worden aangezet, hun transacties in lid-staten met een laag tarief over zelfstandige rechtspersonen te laten lopen. Deze nagenoeg zekere toekomstige gang van zaken werkt verlaging van de totaal te innen BTW in de hand en voldoet dus niet aan het beginsel dat de inkomsten van de lid-staten niet mogen dalen.

3.2.5. Een ander belangrijk punt is dat de belastingdienst van de lid-staat van registratie moet vertrouwen op de belastingdiensten van andere lid-staten voor het verifiëren van transacties die buiten zijn grenzen zijn uitgevoerd. Dit maakt het er niet gemakkelijker op belastingontwijking te voorkomen, en bedrijven zouden uiteindelijk toch met twee of meer fiscale stelsels te maken krijgen. De opdeling van de interne markt in vijftien toch afzonderlijke fiscale jurisdicties zou op die manier slechts gedeeltelijk kunnen worden tegengegaan, en evenmin is er dan sprake van een waterdichte belasting en adequate controle. Voorts zouden rekeningen van leveranciers uit andere lid-staten in de taal van de lid-staat van ontvangst moeten worden vertaald, zodat deze kunnen worden gecontroleerd.

3.2.6. De enkelvoudige-registratieregeling is uitsluitend van toepassing wanneer alle vestigingen in andere lid-staten een onzelfstandig onderdeel van de hoofdoororganisatie zijn. Zo niet, hetgeen het geval is met de meeste productie- en handelsbedrijven met uitzondering van de detailhandel, vrije beroepen en sommige ondernemingen in de financiële sector, dan moet minstens twee maal worden geregistreerd. Hierdoor wordt een tweesporen-systeem in het leven geroepen op basis waarvan bedrijven in gelijksoortige sectoren vanwege hun uiteenlopende juridische structuur verschillend worden behandeld. Dit is in strijd met de doelstelling van de Commissie dat alle in de EU verrichte transacties gelijk worden behandeld en vormt tevens een afwijking van de interne-marktbeginselen.

3.2.7. Gegeven de hierboven beschreven complicaties in verband met de transacties van een filiaal in een andere lid-staat, zouden de meeste bedrijven ertoe gedwongen worden, dergelijke vestigingen een eigen rechtsvorm (b.v. BV) te geven, hetgeen afbreuk doet aan de toepassing van het beginsel van enkelvoudige registratie. Dit druist in tegen de doelstelling, het systeem te vereenvoudigen en te moderniseren.

3.3. De meeste bedrijven verrichten geen grensoverschrijdende transacties en zullen dat in de nabije toekomst waarschijnlijk ook niet doen. Deze meerderheid,

die een groot aantal mkb's en, in het bijzonder, zeer kleine bedrijven omvat, mag door het voorgestelde systeem niet worden benadeeld.

3.3.1. De meerderheid van de grensoverschrijdende transacties vindt plaats tussen geregistreerde BTW-plichtigen, en de door de leverancier in rekening gebrachte BTW kan door de koper worden afgetrokken. Daarom zullen onder het voorgestelde systeem voor de herverdeling op basis van een consumptie-index uiteenlopende tarieven geen mededingingsdistorsies in verband met deze transacties veroorzaken. Individuele consumenten en bedrijven die de door hen betaalde BTW niet kunnen aftrekken, zouden uit fiscale overwegingen echter wel tot grensoverschrijdende aankopen kunnen besluiten.

3.3.1.1. Uiteenlopende tarieven kunnen ook een impuls vormen voor postordertransacties tussen bedrijven die in lid-staten met een laag tarief zijn gevestigd en consumenten in lid-staten met een hoger tarief. Om deze redenen zijn ver uiteenlopende tarieven op den duur niet houdbaar in een systeem dat is gebaseerd op het oorsprongsbeginsel.

3.4. Is eenmaal overeenstemming bereikt over de marges voor het standaard- en het verlaagde tarief dan wel over de hoogte van bepaalde tarieven of een bepaald tarief, dan zal het zeer moeilijk zijn om deze daarna nog te wijzigen. De Commissie stelt zich op het standpunt dat daardoor naleving en handhaving van de convergentiecriteria van Maastricht door de lid-staten worden vergemakkelijkt.

3.4.1. De handelingsvrijheid die de lid-staten aan een marge ontnemen, zal waarschijnlijk een illusie blijken te zijn. Immers, hanteert een lid-staat een hoger tarief dan het minimumtarief, dan manoeuvreert deze zijn economische actoren in een nadelige positie ten opzichte van concurrenten die in lid-staten met lagere tarieven zijn geregistreerd.

3.4.2. Dit geeft voeding aan de gedachte dat het voorgestelde stelsel slechts bevredigend kan functioneren wanneer er sprake is van één tarief dat de geplande bandbreedte in relatief korte tijd zal gaan vervangen.

3.4.2.1. De Commissie merkt ter zake het volgende op: „voor het normale tarief vormt de invoering van één enkel tarief weliswaar een oplossing waarmee elke concurrentievervalsing ten gevolge van de belasting zou kunnen worden vermeden en vooral een eenvoudige en uniforme toepassing van de belasting in de Unie zou kunnen worden gegarandeerd, maar niettemin zou een onderlinge aanpassing binnen een marge voldoende kunnen blijken.”

3.4.3. Deze opmerkingen zijn juist, maar is de marge erg smal, dan werkt dat moeilijkheden in de hand voor de lid-staten met een hoog tarief. Zij moeten hun inkomstenderving namelijk door middel van verhoging van andere belastingen compenseren. Zelfs in het onwaarschijnlijke geval dat op het niveau van de hoogste tarieven zou worden geharmoniseerd, blijven deze lid-staten in een zeer nadelige positie. De lid-staten met lage tarieven kunnen dan immers de toename van de BTW-inkomsten gebruiken om sociale en andere (niet-loongebonden) heffingen op arbeid te verlagen, hetgeen hun een concurrentievoordeel oplevert.

3.4.3.1. Daarom is het nog maar de vraag of deze voorstellen momenteel politiek haalbaar zijn, omdat voor een Raadsbesluit ter zake eenparigheid is vereist. Tariefharmonisatie zal waarschijnlijk het beste fasegevijs kunnen worden verwezenlijkt. Vergaande harmonisatie is echter een voorwaarde voor de integrale tenuitvoerlegging van het nieuwe stelsel.

3.4.3.2. Deze opmerkingen gelden ook voor de bandbreedte voor het verlaagde tarief.

3.4.3.3. In zijn advies over het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (minimumtarief voor het normale tarief)⁽¹⁾ stelde het Comité vast dat de Commissie opmerkte dat „onder de overgangsregeling voor de belastingheffing op het intracommunautaire handelsverkeer geen belangrijke concurrentievervalsingen waren vastgesteld die konden worden toegeschreven aan de toepassing van verschillende soorten verlaagde BTW-tarieven (extra verlaagde tarieven, nultarieven, stand still-tarieven, enz.).” Er bestaat dus geen reden om afstand te doen van de verlaagde tarieven.

3.4.3.4. Het Comité is het dus eens met de Commissie-voorstellen in dit verband en vindt dat deze zaak het beste kan worden geregeld via een relatief smalle, voor alle lid-staten geldende bandbreedte voor het verlaagde tarief.

3.4.3.5. De BTW is een onontkoombare belasting die door alle eindgebruikers, arm of rijk, op basis van dezelfde tarieven wordt betaald. Bijgevolg worden de zwaksten in de samenleving het zwaarst aangeslagen. Daarom moet het verlaagde tarief op een zeer laag niveau worden vastgesteld en dient het te gelden voor producten en diensten die betrekking hebben op basisbehoeften.

3.4.3.6. Het Comité herhaalt zijn in het reeds genoemde advies over directe en indirecte belastingen⁽²⁾ gemaakte opmerking dat bij de harmonisatie van de belastingtarieven het handhaven van een verlaagd en een normaal tarief van belang is. Uitbreiding van producten en diensten die onder het verlaagd tarief mogen vallen, kan zowel op grond van werkgelegenheids-, als uit milieu- en inkomenspolitieke motieven worden overwogen.

3.5. De Commissie vindt op goede gronden dat de BTW-regels in de EU moeten worden geharmoniseerd aangaande aangelegenheden als drempels, vrijstellingen, aftrekmogelijkheden, fiscale behandeling van kleine bedrijven en speciale regelingen. Wel moet de Commissie haar voorstellen gedetailleerder toelichten. Ten einde de kleinste bedrijven te ontzien, pleit het Comité voor een relatief hoge drempel in verband met de registratieplicht.

3.6. De Commissie zal een nieuwe dienst moeten instellen voor het (tijdig) verzamelen en controleren van de consumptiestatistieken en de in de lid-staten verzamelde BTW-cijfers. Vervolgens zal de cruciale berekening van het maandelijks aan of door iedere lid-staat te betalen bedrag plaatsvinden, waarschijnlijk gevolgd door correcties en aanpassingen. Het kan gebeuren dat een lid-staat te laat aan het fonds betaalt. Dit zal aanleiding geven tot discussie over de tegen de nalatige lid-staat te nemen sancties en tot bijkomende twist wanneer de desbetreffende lid-staat claimt, zijn achterstand te hebben goedge maakt.

3.6.1. De nieuwe dienst zou tevens namens de lid-staten moeten toezien op de effectiviteit waarmee iedere lid-staat het volledige BTW-bedrag weet te innen. Deze taak veronderstelt controlesystemen en verificatie ter plaatse. Deze aanzienlijke bijkomende werklast kost geld en het is onredelijk te verwachten dat de Commissie dit uit haar huidige middelen financiert. Het is van het grootste belang dat de rekeningen van de Commissie daarom op nauwkeurigheid en redelijkheid worden gecontroleerd.

4. Conclusies

4.1. Het Comité is tevreden over de strekking van het werkprogramma van de Commissie, en vooral over

⁽¹⁾ April 1996; PB C 204 van 15. 7. 1996, blz. 94.

⁽²⁾ Advies van het Economisch en Sociaal Comité van 20. 12. 1995; PB C 82 van 19. 3. 1996, blz. 49.

de voordelen die de BTW-plichtigen zouden moeten genieten wanneer:

- de lid-staat van herkomst van de koper, het feit of hij al dan niet geregistreerd staat en zijn eventuele BTW-nummer niet meer hoeven te worden gevraagd;
- de verkoper niet meer hoeft aan te tonen dat de goederen zijn lid-staat van vestiging hebben verlaten;
- niet langer alle binnen de EU gedane leveringen en aankopen hoeven te worden aangegeven;
- er geen gedetailleerde lijst van verkopen binnen de EU meer hoeft te worden overgelegd;
- binnen de EU verrichte aankopen niet meer van de overige aankopen gescheiden hoeven te worden aangegeven;
- transfer van eigen activa naar een andere lid-staat niet meer als een koop- en verkooptransactie hoeft te worden behandeld;
- een uniforme BTW-regeling in de hele Unie op dezelfde wijze wordt uitgevoerd.

4.1.1. Het is op zich een goede zaak dat de BTW-plichtigen minder gedetailleerde informatie op hun BTW-aangifteformulieren hoeven te verstrekken, maar de in de lid-staten beschikbare consumptiestatistiek zijn juist deels op deze informatie gebaseerd. Mondt de vereenvoudiging van de BTW-aangifte slechts uit in meer verzoeken om statistische informatie om andere redenen, dan wint het bedrijfsleven daar niets bij. Het Comité is er daarom niet volledig van overtuigd dat de administratieve lasten voor het bedrijfsleven tot het gewenste niveau worden teruggebracht.

4.1.1.1. Bepaalde vormen van lastenvermindering zijn echter hoogst welkom en het Comité is dan ook ingenomen met de initiatieven van de Commissie in dit verband.

4.2. Het Comité kan zich zeer wel vinden in het voorstel dat de BTW-inkomsten op basis van de nationale consumptie over de lid-staten worden verdeeld, maar gelooft niet dat een statistische basis kan worden gevonden die voldoende nauwkeurig is, of als zodanig zal worden geaccepteerd.

4.2.1. Daarom moet een andere op de consumptie gebaseerde empirische formule voor de verdelingskwestie worden gevonden.

4.2.2. Het Comité denkt niet dat een op statistiek gebaseerd systeem het frauderisico zal verminderen. Het gebruik van statistisch materiaal voor de berekening van

de consumptie per lid-staat leidt waarschijnlijk tot een ongewenste foutenmarge en fraudemogelijkheden. Zo vallen de aanpassingen in verband met het effect van niet-belaste transacties op de consumptiecijfers (zwarte circuit) moeilijk met enige mate van nauwkeurigheid te berekenen, ongeacht of de desbetreffende cijfers impliciet in de berekening van het BNP zijn meegenomen dan wel expliciet daaraan zijn toegevoegd.

4.3. De enkelvoudige registratie zal in de praktijk, aantrekkelijk op het eerste gezicht, meer problemen creëren dan oplossen. Daaraan kleven namelijk de volgende nadelen, zelfs in geval van volledige harmonisatie van de tarieven:

- belastingplichtigen met vestigingen in meer dan één lid-staat moeten hun transacties in meerdere munteenheden aangeven;
- waarschijnlijk zullen vaak fondsen moeten worden teruggesluisd naar de lid-staat van registratie ten einde de BTW te kunnen betalen;
- rekeningen moeten worden vertaald; en
- de greep op belastingontwijking wordt bemoeilijkt omdat transacties over veel lid-staten lopen en de toezichthouders in de lid-staat van registratie op de autoriteiten van de andere lid-staten moeten vertrouwen om deze te controleren.

4.3.1. Daarom zal de toepassing van het stelsel van enkelvoudige registratie waarschijnlijk beperkt blijven, omdat de meeste BTW-plichtigen ertoe zullen neigen, hun vestigingen in andere lid-staten als zelfstandige rechtspersonen op te zetten, zelfs in (het kleine aantal) gevallen waarin zij nu nog via niet-afgescheiden vestigingen opereren. Vestigingen met en zonder eigen rechtspersoonlijkheid dienen gelijk te worden behandeld en daarom dient ieder nieuw stelsel te zijn gebaseerd op het beginsel dat BTW-plichtigen zich moeten laten registreren in iedere lid-staat waar zij een feitelijke vestiging hebben. Voorts dienen zij alle in dat land uitgevoerde transacties, inclusief verkoop aan klanten in andere lid-staten, aan de belastingdienst en in de munt van die lid-staat aan te geven.

4.3.1.1. Op het eerste gezicht zullen de aangifteplichtigen hierdoor met meer administratieve lasten worden opgezadeld, maar het oprichten van een vestiging in een andere lid-staat vereist reeds verschillende soorten registraties, en door deze bijkomende verplichting kunnen de in paragraaf 4.2 geschetste problemen worden vermeden. Zo dienen bedrijven zich in iedere lid-staat met het oog op de vennootschapsbelasting te laten

registreren, en in veel lid-staten vallen deze belasting en de BTW onder dezelfde dienst. Het Comité denkt overigens dat de grote meerderheid van bedrijven naar aanleiding van het door de Commissie voorgestelde stelsel ertoe zal neigen, vestigingen in andere lid-staten als separate rechtspersonen op te richten, hetgeen automatisch impliceert dat deze moeten worden geregistreerd.

4.4. Ook het Comité vindt dat een op het oorsprongsbeginsel gebaseerde stelsel uitsluitend met een smalle bandbreedte voor het normale tarief, en het beste met één enkel tarief, kan functioneren. Bij de desbetreffende werkzaamheden in die richting moet goed op het standpunt van de afzonderlijke lid-staten worden gelet.

4.5. Het Comité schaart zich achter de voorgestelde smalle bandbreedte voor het gereduceerde tarief en vindt dat deze op een laag niveau moet worden vastgesteld. Wat de voor het gereduceerde tarief in aanmerking komende goederen en diensten betreft, moet volledig worden geharmoniseerd.

4.6. De Commissie is terecht van mening dat de besluiten over het niveau van de tarieven of bandbreedten (zowel normaal als verlaagd), alsook met betrekking tot de producten en diensten die voor de verlaagde bandbreedte in aanmerking komen, van politieke aard zijn. Daarbij moet erop worden gelet dat de belastinginkomsten voldoende zijn en worden gegenereerd via enerzijds de meest gangbare soorten wettelijke heffingen en bijdragen (directe en indirecte belastingen, sociale heffingen) en anderzijds instrumenten van fiscaal beleid op de middellange termijn. Een en ander dient ook te worden bekeken vanuit het oogpunt van het sociaal en werkgelegenheidsbeleid (b.v. lagere tarieven voor eerste levensbehoeften en zeer arbeidsintensieve producten of diensten).

4.7. De nationale overheden zullen een gedeelte van de controle verliezen over hun BTW-tarieven, die een van de instrumenten van het financiële overheidsbeleid vormen. Zij hebben echter in verband met de gemeenschappelijke munt reeds geaccepteerd, gedeeltelijk afstand te doen van hun controlebevoegdheden op monetair gebied, en wellicht wordt het logisch geacht, zulks ook t.a.v. hun financiële beleid te doen.

4.7.1. In ieder geval zijn grote verschillen in de BTW-tarieven onverenigbaar met de werking van de interne markt.

4.7.2. De BTW vormt slechts een onderdeel van de overheidsinkomsten en wijzigingen in de tarieven of de structuur ervan zullen gevolgen hebben voor de andere belastingen. De aanpassingen die de lid-staten in hun belastingstelsels zullen aanbrengen om de uit de nieuwe

tarieven voortvloeiende verhoging of verlaging van de BTW-inkomsten te compenseren en hun tarieven te harmoniseren of nader tot elkaar te brengen, zullen effecten hebben op tal van groeperingen in de samenleving, zoals consumenten, werklozen, gepensioneerden, werknemers met een laag loon en kinderen. Daarom moeten de sociale partners en andere sociaal-economische belangengroeperingen over deze wijzigingen worden geraadpleegd.

4.7.3. Het aandeel van de BTW in de totale belastingopbrengst per lid-staat is opgenomen in bijlage 2.

4.8. Het Comité vindt dat bij de omschakeling naar het nieuwe stelsel aandacht moet worden geschonken aan een aantal overwegingen.

4.8.1. De positie van Europa op de wereldmarkten, met name die voor grondstoffen en financiële producten, moet onaangetast blijven.

4.8.1.1. Ten aanzien van holdings is een samenhangende en rationele aanpak geboden. Voorkomen moet worden dat de aantrekkelijkheid van Europa als vestigingsplaats voor deze ondernemingen vermindert vanwege administratieve lasten.

4.8.2. Er moet een centraal orgaan voor gemeenschappelijke interpretatie komen, zodat praktische problemen op een lager niveau dan het Hof van Justitie kunnen worden opgelost.

4.8.3. De Commissie besteedt in haar werkprogramma geen aandacht aan de regels voor het opsplitsen van BTW-afdrachten door de belastingplichtigen. Kennelijk gaat zij ervan uit dat alles bij het oude kan blijven. Het Comité vindt dat, ook al wordt besloten, alles bij het oude te laten, alternatieven dienen te worden overwogen. Sommige daarvan zouden de cashflow van mkb's zeer wel ten goede kunnen komen.

4.8.4. De praktische werking van controlemechanismen dient te worden bestudeerd. Daarin moeten een volledige audit van de nalevingslasten en een grondige analyse van de effecten van de verschillende controlesystemen op fraude worden meegenomen, alsook de invloed op de bedrijfskosten van de ondernemingen.

4.9. Wil er sprake zijn van een werkbaar systeem, dan moeten de autoriteiten van de lid-staten veel nauwer samenwerken en meer coördineren. In dit verband werd en wordt vooruitgang geboekt, maar gelet op de verscheidenheid aan systemen, tradities, usances, praktijken, werkmethoden, interpretaties, rechtsregelin-

gen en talen die tussen de lid-staten bestaat, zou het wel eens behoorlijk wat tijd kunnen kosten alvorens voldoende conformiteit kan worden bereikt, en daarom vreest het Comité dat het systeem voorlopig zal blijven haperen.

4.9.1. De verdeling van de BTW-inkomsten over de lid-staten zal een lastige en tijdrovende exercitie worden. Niet alleen duurt het enige tijd voordat de statistieken over een gegeven jaar beschikbaar zijn, het is ook algemeen bekend dat deze vervolgens, meerdere malen, worden gewijzigd. Dit noodzaakt tot een langdurig proces van aanpassing en correcties achteraf in de hand, hetgeen niet alleen erg inefficiënt, maar ook weinig transparant is.

4.10. Het Comité is het met de Commissie eens dat op het gebied van de reikwijdte van de BTW en de belangrijkste regels (aftrekmogelijkheden, registratiedrempels, vrijstellingen, speciale aangifteredelingen) vergaand moet worden geharmoniseerd. Ook dienen belasting- en douanerecht in hoge mate op elkaar te worden afgestemd. Voorts dient ervoor te worden gezorgd, waarschijnlijk via rechtstreeks werkende verordeningen in plaats van richtlijnen, dat de regels op nationaal niveau uniform worden geïnterpreteerd en toegepast. De gevolgen van deze wijzigingen voor de accijnzen mogen niet over het hoofd worden gezien.

4.11. Speciale aandacht moet uitgaan naar het effect van de voorstellen op mkb's en micro-ondernemingen. De impact van de wijzigingen zal voor deze groep veel sterker zijn dan voor grote ondernemingen, en moet, indien mogelijk, worden gematigd door veel hogere registratiedrempels en uniforme tarieven. Ook moet worden nagedacht over meer mogelijkheden voor kleine bedrijven om de BTW-afdracht op cash-registers te baseren en/of jaarlijks aangifte te doen.

4.12. Het is wenselijk, het nieuwe systeem te vereenvoudigen door concerns die transacties in meerdere lid-staten verrichten, de mogelijkheid te geven, zich als

groep te laten registreren, zodat intra-groepstransacties kunnen worden uitgevoerd zonder BTW in rekening te brengen, ongeacht de vraag of deze nationaal dan wel intra-EU zijn. Hiermee zou aan de doelstelling vereenvoudiging kunnen worden voldaan en deze verbetering dient in een vroeg stadium te worden aangebracht.

4.13. Het voorstel om het BTW-Comité om te vormen tot een regelgevend comité, betekent dat veel bevoegdheden worden overgedragen. Hetzelfde geldt voor het voorstel dat de Commissie zich gaat bezighouden met berekening, controle, toewijzing en beheer van de herverdeling tussen de lid-staten. In dit verband moet voor transparantie worden gezorgd door belastingconsulenten aan de werkzaamheden van het BTW-Comité te laten deelnemen en de resultaten ervan openbaar te maken.

4.14. De op handen zijnde ingrijpende stelselwijziging mag de ogen niet sluiten voor de noodzaak om tussentijdse hervormingen in het overgangsstelsel aan te brengen en deze later in het nieuwe stelsel op te nemen. Daarom wil de Commissie op goede gronden eerst het huidige stelsel moderniseren.

4.15. Het Comité wil, waar passend, worden geraadpleegd tijdens de verschillende fasen van de uitvoering van het werkprogramma, en zeker voordat de Commissie concrete voorstellen voor wetgeving formuleert.

4.16. Het door de Commissie opgestelde tijdschema is niet realistisch: de volledige uitvoering van het werkprogramma zal meer tijd vergen dan gepland.

4.17. Het Comité is tevreden over het initiatief van de Commissie en is het in beginsel eens met de brede opzet van haar werkprogramma. Het heeft zijn twijfels over een aantal praktische uitvoeringsaspecten en roept de Commissie op, de sociale partners en andere belanghebbenden te raadplegen alvorens met voorstellen voor wetgeving te komen. Het feit dat het Comité kritiek op een aantal specifieke aspecten heeft betekent evenwel niet dat het de strekking van het plan in twijfel trekt.

Brussel, 9 juli 1997.

*De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
T. JENKINS*

BIJLAGE 1

BTW-TARIEVEN VAN DE LID-STATEN VAN DE EU

(per 1 september 1996)

	Standaard-tarief	Gereduceerde tarieven			Nultarief ?
	%	%	%	%	
België	21	12	6	—	Ja
Denemarken	25	—	—	—	Ja
Duitsland	15	—	7	—	Ja
Finland	22	—	17; 12; 6	—	Nee
Frankrijk	20,6	—	5,5	2,1	Nee
Griekenland	18	8	—	4	Nee
Ierland	21	12,5	—	3,3	Ja (*)
Italië	19	16	10	4	Nee
Luxemburg	15	12	6	3	Ja
Nederland	17,5	—	6	—	Ja
Oostenrijk	20	—	12; 10	1	Nee
Portugal	17	—	12; 5	—	Ja
Spanje	16	—	7	4	Ja
Verenigd Koninkrijk	17,5	—	8; 5	—	Ja (*)
Zweden	25	—	12; 6	—	Ja

(*) Het nultarief wordt in Ierland en het Verenigd Koninkrijk meer dan in de andere lid-staten toegepast.

BIJLAGE 2

LID-STATEN VAN DE EU

De BTW als percentage van de belastingen en het BBP

	% ⁽¹⁾	% ⁽²⁾	% ⁽³⁾	% ⁽⁴⁾	% ⁽⁵⁾
België	15,3	21,4	55,8	7,2	47,1
Denemarken	19,4	20,4	55,6	10,0	51,5
Duitsland	16,6	28,2	53,4	7,1	42,8
Finland	17,8	27,5	58,2	8,5	47,7
Frankrijk	16,8	30,3	49,7	7,4	44,0
Griekenland (*)	25,3	31,8	51,0	7,6	30,0
Ierland	19,6	22,5	46,6	7,5	38,3
Italië	13,9	19,5	45,2	5,6	40,3
Luxemburg	14,6	18,7	37,7	6,3	43,1
Nederland	14,6	22,8	53,1	6,9	47,3
Oostenrijk	19,5	29,5	50,9	8,3	42,6
Portugal (*)	19,7	26,4	46,4	7,1	36,0
Spanje (*)	16,1	25,6	52,7	5,8	36,0
Verenigd Koninkrijk	20,0	26,5	47,6	6,8	34,0
Zweden	16,2	21,2	54,7	8,2	50,6

(*) Schatting.

Bron: Europese Commissie.

⁽¹⁾ als percentage van de totale directe en indirecte belastingen, inclusief sociale-zekerheidsbijdragen.⁽²⁾ als percentage van de totale directe en indirecte belastingen, exclusief sociale-zekerheidsbijdragen.⁽³⁾ als percentage van de totale indirecte belastingen.⁽⁴⁾ als percentage van het BBP.⁽⁵⁾ totale belastingen als percentage van het BBP.

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Groenboek over de betrekkingen tussen de Europese Unie en de ACS-landen bij het aanbreken van de 21e eeuw — Uitdagingen en keuzen voor een nieuwe vorm van partnerschap”

(97/C 296/11)

De Commissie heeft het Economisch en Sociaal Comité op 26 november 1996 overeenkomstig de bepalingen van artikel 198 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap om advies gevraagd over het voornoemde groenboek.

De Afdeling voor externe betrekkingen, handels- en ontwikkelingsbeleid, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 18 juni 1997 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Malosse.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 347e Zitting van 9 en 10 juli 1997 (vergadering van 10 juli) het volgende advies uitgebracht, dat met 123 stemmen vóór en 2 stemmen tegen bij 5 onthoudingen is goedgekeurd.

Aanbevelingen

De Unie heeft er zowel vanuit politiek en als vanuit economisch oogpunt gezien alle belang bij haar bijzondere band met de 71 ACS-staten te behouden. De Overeenkomst van Lomé is echter duidelijk aan een grondige herziening toe. Zij moet worden aangepast aan de specifieke omstandigheden aan de vooravond van de 21e eeuw, met name om de ACS-staten beter in staat te stellen mee te profiteren van de mondialisering van het handelsverkeer.

Naar aanleiding van de publicatie van het „Groenboek over de betrekkingen tussen de Europese Unie en de ACS-landen bij het aanbreken van de 21e eeuw — Uitdagingen en keuzen voor een nieuwe vorm van partnerschap” brengt het Comité in dat verband de volgende aanbevelingen naar voren:

- De Unie dient haar dialoog en haar op het gelijkheidsbeginsel stoelende partnerschap met de ACS-staten — hét wezenskenmerk en tevens dé grote troef van het Europese ontwikkelingssamenwerkingsbeleid — verder uit te bouwen. Ter wille van de efficiëntie is het evenwel zaak dat nog andere actoren, en met name de sociaal-economische kringen, bij dit partnerschap worden betrokken. In dit verband valt bijvoorbeeld te denken aan de instelling van paritaire sociaal-economische comités, die ermee kunnen worden belast de ontwikkelingsprogramma's te evalueren in het licht van de behoeften en verwachtingen van de maatschappelijke kringen in de ACS-landen.
- Voorts dient de Overeenkomst te worden omgevormd tot een instrument waarmee beter kan worden ingespeeld op de specifieke situatie in de diverse ACS-regio's en -landen, zowel vanuit geografisch oogpunt als wat hun ontwikkelingsniveau betreft. Met andere woorden, de Overeenkomst moet worden omgevormd tot een politiek en economisch samenwerkingsinstrument dat ook bij de toetreding van nieuwe ontwikkelingslanden inzetbaar blijft en het mogelijk maakt de samenwerking te differentiëren naar gelang van het ontwikkelingsniveau en de specifieke geografische kenmerken van gebieden waarmee de Unie bepaalde belangen gemeen heeft.
- Het op gang brengen van een duurzaam sociaal-economisch ontwikkelingsproces, het bestrijden van

de armoede en het verbeteren van de levensstandaard dienen de hoofddoelstellingen van de samenwerking te blijven. Om deze doelstellingen te kunnen verwezenlijken moet worden gezorgd voor een bloeiende en dynamische particuliere sector (als bron van welvaart) en voor een behoorlijke sociale vooruitgang (als bron van sociale samenhang).

Een en ander is het gemakkelijkst te realiseren in een rechtsstaat die garant staat voor de individuele vrijheden, die voldoende diensten van algemeen belang aanbiedt om de samenleving vooruit te helpen, en waar vakbonden en verenigingswezen voldoende ontwikkeld zijn om alle maatschappelijke geledingen te laten deelnemen aan het besluitvormingsproces.

- Hierbij is een fundamentele rol weggelegd voor vrouwen, die als een van de potentiële drijvende krachten achter het op gang te brengen ontwikkelingsproces moeten worden beschouwd. Daarom dient alles in het werk te worden gesteld om de vrouwen ertoe te brengen zich aaneen te sluiten en om hun een billijke vertegenwoordiging in de diverse advies- en besluitvormingsorganen te garanderen.
- Prioritaire samenwerkingsterreinen of -doelstellingen zijn:
 - onderwijs en opleiding, een samenwerkingsterrein waaraan absolute prioriteit moet worden toegekend omdat de mens een cruciale factor is in ieder ontwikkelingsproces; op dit vlak kunnen o.m. uitwisselings- en samenwerkingsprogramma's worden uitgewerkt, met name voor vrouwen;
 - bevordering van het particuliere initiatief en van het ondernemerschap, een aspect dat in de nieuwe Overeenkomst centraal dient te staan omdat het hier gaat om een uitermate belangrijke voorwaarde om welvaart te kunnen creëren en de levensstandaard te kunnen verbeteren;
 - bevordering van regionale samenwerking, met als doel een duurzame vrede en een „zone van gedeelde welvaart” tot stand te brengen door het opzetten van gemeenschappelijke projecten, het gezamenlijk exploiteren van hulpbronnen, het creëren van

geïntegreerde regionale markten en het oprichten van gestructureerde en democratische regionale organisaties; de meest welvarende landen dienen daarbij als „locomotief” te fungeren en de minder welvarende landen als het ware op sleeptouw te nemen; verder moet de uit deze samenwerking voortvloeiende marktvergroting de buitenlandse investeringen doen toenemen; bij dit alles is een belangrijke rol weggelegd voor de Unie, die, vanuit haar eigen ervaring met regionale integratieprocessen, een en ander in goede banen kan helpen leiden;

- milieu, landbouw (ontwikkeling van een op de plaatselijke behoeften afgestemde landbouwsector), stedenbouw, O&O, nieuwe technologieën en cultuur, stuk voor stuk terreinen waarop samenwerking uitermate belangrijk is omdat daarmee de basis voor een duurzaam ontwikkelingsproces wordt gelegd.
- De Unie dient erop toe te zien dat haar handelsbeleid en haar ontwikkelingsbeleid steeds goed op elkaar aansluiten.
- Om de ACS-staten geleidelijk te kunnen integreren in de internationale handelsstromen en het handelsverkeer tussen de Unie en de ACS-landen een nieuwe impuls te kunnen geven is een systeem van „gedifferentieerde wederkerigheid” de aangewezen oplossing omdat een dergelijke regeling uiteindelijk zal leiden tot de totstandkoming van regionale markten.
- De werking van het instrumentarium van „Lomé” kan worden verbeterd door middel van een meer programmagewijze aanpak (nationale operationele programma’s, regionale operationele programma’s, communautaire operationele programma’s), een grondiger evaluatie van de samenwerking, de invoering van voor alle actoren rechtstreeks toegankelijke horizontale instrumenten ter bevordering van handel, samenwerking en investeringen, alsmede de instelling van een speciale begrotingslijn met eenvoudige en snelle procedures ter ondersteuning van kleinschalige initiatieven van vakbonden, werkgeversorganisaties, vrouwenorganisaties, de coöperatieve sector, NGO’s, enz.
- Van groot belang zijn verder horizontale programma’s die de uitwisseling van ervaringen tussen de ACS-landen onderling en tussen ACS-landen en landen in naburige regio’s (Middellandse-Zeegebied, Centraal-Afrika...) alsmede de verspreiding van goede methoden en de integratie van de ACS-landen in de wereldeconomie bevorderen.
- Voorts is het zaak dat de Unie en de lid-staten hun ontwikkelingsbeleid inbedden in een coherent kader, dat het Europees Ontwikkelingsfonds in de EU-begroting wordt opgenomen, dat meer aandacht wordt geschonken aan de complementariteit tussen nationale en EU-initiatieven en dat de Unie haar beleid beter afstemt op dat van internationale ontwikkelingsorganisaties.

— Als representatief orgaan van de Europese civiele samenleving is het Comité van oordeel dat een nieuw samenwerkingsbeleid alleen kans van slagen heeft als enerzijds de beleidsverantwoordelijken in de Unie en de lid-staten hun taak op een meer efficiënte en transparante manier vervullen en als anderzijds de sociaal-economische kringen en het bedrijfsleven daadwerkelijk en vanaf het prille begin bij ieder samenwerkingsinitiatief worden betrokken.

1. Inleiding: achtergrond en rol van het Comité

1.1. De Vierde Overeenkomst van Lomé is in maart 1990 in werking getreden en loopt nog tot februari 2000. In de Overeenkomst wordt bepaald dat halverwege de looptijd een mid-term review moet worden gehouden. Die tussentijdse herziening heeft inmiddels plaatsgehad en is op 4 november 1995 afgesloten met de ondertekening van een overeenkomst op Mauritius. Uiterlijk 18 maanden vóór het verstrijken van de Overeenkomst, dus uiterlijk in september 1998, moeten de Unie en de ACS-landen opnieuw met elkaar om de tafel gaan zitten om te onderhandelen over de sluiting van een nieuwe overeenkomst. Vóór september 1998 moet de Unie dus haar standpunt ten aanzien van de verdere samenwerking met de ACS-staten hebben bepaald.

1.2. Met het oog op de voorbereiding van het onderhandelingsmandaat — dat in de tweede helft van dit jaar rond moet zijn — heeft de Commissie besloten een Groenboek uit te brengen om een brede discussie over de toekomst van de samenwerking met de ACS-staten op gang te brengen.

1.3. Het Comité juicht dit initiatief toe omdat de Commissie hiermee — voor het eerst — een discussie over het voornaamste instrument van haar ontwikkelingsbeleid op gang brengt. Als officiële spreekbuis van de Europese civiele samenleving wil het de raadpleging door de Commissie te baat nemen om actief aan deze discussie deel te nemen. Het is trouwens nauw bij de samenwerking met de ACS-landen betrokken, want als medeverantwoordelijke voor de organisatie van de sociaal-economische dialoog met de ACS-landen organiseert het de jaarlijkse conferenties van vertegenwoordigers van de sociaal-economische kringen van beide partijen. Tijdens die conferenties worden gezamenlijke resoluties opgesteld, die daarna aan de bevoegde instanties worden voorgelegd.

1.4. Dankzij deze conferenties weet het Comité als geen ander wat er bij de sociaal-economische kringen in de ACS-staten omgaat en hoe de doelstellingen en de werking van de Overeenkomst van Lomé kunnen worden verbeterd. Tal van opmerkingen en suggesties uit het Groenboek heeft het trouwens zelf al eens naar voren gebracht in het kader van de jaarlijkse conferenties van vertegenwoordigers van de sociaal-economische kringen. Dit geldt o.m. voor zaken als de tekortschietende handelsregeling van de Overeenkomst, de geringe inbreng van de sociaal-economische kringen bij de uitwerking en tenuitvoerlegging van de Overeenkomst, het feit dat maar weinig aandacht wordt besteed aan de verbetering van de sociale samenhang en de levensomstandigheden in de ACS-landen, enz.

1.5. Ten slotte verwijst het Comité in dit verband nog naar een recent initiatiefadvies⁽¹⁾ waarin het de ontwikkelingssamenwerking vanuit een geheel nieuwe invalshoek belicht en concrete voorstellen doet om de efficiëntie van de samenwerkingsprogramma's te vergroten. Het pleit daarin met name voor een beter financieel beheer, een ruimere participatie van de sociaal-economische kringen via gedecentraliseerde samenwerkingsprojecten, een krachtige aanpak van corruptie en maatregelen ter verbetering van de efficiëntie van het lokale bestuur.

2. De veranderde context aan de vooravond van de nieuwe onderhandelingen

2.1. Een samenwerkingsmodel ter discussie

2.1.1. De Overeenkomst van Lomé regelt sinds 1975 de financiële betrekkingen en de handelsrelaties tussen de Unie en de — inmiddels 71 — ACS-staten. De ontwikkelingssamenwerking in het kader van „Lomé” ligt in het verlengde van de samenwerking met de zgn. „landen en gebieden overzee” en van de vroegere samenwerking met een aantal — voornamelijk Franstalige — Afrikaanse ontwikkelingslanden in het kader van de Overeenkomsten van Yaoundé.

2.1.2. Het samenwerkingsmodel van de Eerste Overeenkomst van Lomé heeft destijds heel wat weerklank gevonden. Het was voor het eerst dat een groep ontwikkelde landen en een groep ontwikkelingslanden op voet van gelijkheid met elkaar onderhandelden over een bindende multilaterale samenwerkingsovereenkomst. De voornaamste pijlers van deze Overeenkomst waren een voor de ACS-staten in beginsel gunstige handelsregeling, sterk gedecentraliseerde hulpprogramma's en een baanbrekend mechanisme voor het stabiliseren van de exportinkomsten van de ACS-landen.

2.1.3. Mede onder invloed van een aantal externe factoren en ontwikkelingen kwam het „Lomé”-model aan het eind van de jaren '80 geleidelijk aan weer ter discussie te staan, met name in de Unie. De samenwerking blijkt immers in tal van ACS-landen, vooral in Afrika, maar povere resultaten op te leveren. De situatie varieert evenwel sterk naar gelang van het land en ook in Afrika zijn er staten die behoorlijke groeicijfers halen. Bovendien blijken er zelfs tussen buurlanden grote verschillen te bestaan (denk b.v. aan de situatie in Haïti en de overige Caribische landen).

2.1.4. Wat de financiële kant van de samenwerking betreft zij erop gewezen dat de Overeenkomst van Lomé nog steeds de belangrijkste uitgavenpost op het budget voor de externe betrekkingen van de Unie vormt: zij kost de Unie zo'n 2 miljard ecu per jaar, wat nog steeds 30 à 35 % van de totale uitgaven voor hulp aan derde landen uitmaakt. De steunverlening in het kader van „Lomé” valt niet rechtstreeks onder de EU-begroting, maar loopt via het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF).

⁽¹⁾ Advies over Ontwikkelingshulp, goed bestuur en de rol van de sociaal-economische belangengroepen.

Dit Fonds wordt gefinancierd met bijdragen van de lid-staten, waarvan de omvang varieert naar gelang van de specifieke belangen van de diverse lid-staten (zo is Frankrijk met een aandeel van 24,3 % de grootste „donateur” van het Fonds)⁽²⁾. De financiering van „Lomé” valt dus volledig buiten de (controle)bevoegdheden van het Europees Parlement. Het is dan ook de hoogste tijd om deze anachronistische regeling op de helling te zetten en het Europees Ontwikkelingsfonds voortaan onder de EU-begroting te laten vallen. Men zou er goed aan doen alvast te berekenen welke gevolgen dit voor de verschillende lid-staten met zich zal brengen. Overigens is er ook ná de opname van het Europees Ontwikkelingsfonds in de EU-begroting niets op tegen dat sommige lid-staten een extra inspanning leveren door naast hun bijdrage aan het samenwerkingsbudget van de Unie ook nog eens bilaterale steun te verlenen. Dit zou de complementariteit tussen de steunverlening van de Unie en die van de afzonderlijke lid-staten alleen maar ten goede komen.

2.1.5. Via „Lomé” levert de Unie een aanzienlijke inspanning om de ontwikkeling van de ACS-staten te stimuleren. Met de bilaterale steun van de lid-staten en hun instellingen (incl. de regionale en lokale overheden) erbij komt men volgens de Commissie uit op een bedrag van 5 à 8 miljard ecu per jaar (gemiddelde van de afgelopen tien jaar). Het hoeft echter geen betoog dat het streven naar vermindering van de overheidsuitgaven — ook op EU-niveau — de discussie over de toekomst van de samenwerking met de ACS-landen zal beïnvloeden.

2.1.6. De door het Comité georganiseerde conferenties van vertegenwoordigers van de sociaal-economische kringen hebben o.m. aan het licht gebracht dat de efficiëntie van de samenwerkingsprogramma's enigszins te wensen overlaat. Zo blijken de planning van de steunverlening en de toewijzing van de EOF-middelen aan concrete projecten, waarbij de politieke autoriteiten van de betrokken landen meestal als doorgeefluik fungeren, vaak helemaal niet aan de behoeften en

⁽²⁾ Onderstaande tabel geeft een overzicht van de financiële bijdragen van de lid-staten in het kader van het achtste EOF:

Lid-staat	miljoen ecu	%
België	503	4
Denemarken	275	2,1
Duitsland	3 000	23,4
Finland	190	1,5
Frankrijk	3 120	24,3
Griekenland	160	1,2
Ierland	80	0,6
Italië	1 610	12,5
Luxemburg	37	0,3
Nederland	670	5,3
Oostenrijk	340	2,6
Portugal	125	1
Spanje	750	5,8
Verenigd Koninkrijk	1 630	12,7
Zweden	350	2,7
Totaal	12 840	100,0

verlangens van de particuliere sector en van de sociaal-economische kringen in het algemeen tegemoet komen. Daar is door de betrokken kringen al meermaals tegen geprotesteerd, maar tot dusverre zonder noemenswaardig resultaat. Daarom formuleert het Comité in dit advies een aantal concrete voorstellen die moeten bijdragen tot een versterking van de gedecentraliseerde samenwerking en een vergroting van de inbreng van de sociaal-economische kringen.

2.2. *Veranderingen binnen de Unie*

2.2.1. Tegelijk met de discussie over de efficiëntie en het nut van „Lomé” is in de Unie ook een ingrijpend intern veranderingsproces op gang gekomen. Het spreekt vanzelf dat deze veranderingen mede hun stempel drukken op de houding van de Unie ten aanzien van de ACS-landen.

2.2.2. Om te beginnen hebben de opeenvolgende uitbreidingsrondes aanzienlijke gevolgen gehad voor de politieke en economische betrekkingen tussen de Unie en de ontwikkelingslanden. De toetreding van Spanje en Portugal heeft de Unie ertoe bewogen om, buiten de Overeenkomst van Lomé om, intensief te gaan samenwerken met Latijns Amerika, waarmee zij nauwe historische en culturele banden heeft. Ook de recente toetreding van Finland, Oostenrijk en Zweden — drie landen zonder „koloniaal” verleden, maar met een stevige reputatie op het vlak van ontwikkelingshulp — zal niet zonder gevolgen blijven voor de ontwikkelingsstrategie van de Unie.

2.2.3. Bovendien is de Unie sinds de Europese Akte en het Verdrag van Maastricht volop in beweging. De voltooiing van de interne markt en de geplande invoering van een gemeenschappelijke munt zullen ongetwijfeld een weerslag hebben op de economische betrekkingen en de handelsrelaties met de ACS-staten. De totstandkoming van een meer geïntegreerde markt met hoge normen op het vlak van kwaliteit en hygiëne zal onvermijdelijk van invloed zijn op de toegankelijkheid van de EU-markt voor producten uit de ACS-landen, terwijl de EMU-criteria de lid-staten weinig ruimte bieden voor een genereus ontwikkelingshulpbeleid. Anderzijds ambieert de Unie, als commercieel „zwaargewicht”, ook een prominente rol op het politieke vlak en kan de samenwerking met de ACS-landen een van de werkerterreinen van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) worden. Deze ontwikkeling zal waarschijnlijk nog in een stroomversnelling komen zodra de Intergouvernementele Conferentie achter de rug is en de nieuwe Verdragen een feit zijn.

2.2.4. Krachtens het Verdrag betreffende de Europese Unie is de samenwerking met de ontwikkelingslanden gericht op het bevorderen van een duurzame economische en sociale ontwikkeling, het bevorderen van een harmonische en geleidelijke integratie in de wereld economie en het bestrijden van de armoede.

2.2.5. Ten slotte is de Unie in de loop van de jaren '80 — onder invloed van de mondialisering van het

handelsverkeer, het uiteenvallen van de Sovjetunie en haar toenemende rol op het internationale politieke toneel — toenadering gaan zoeken tot een aantal andere regio's. Zo is zij met name de banden met het Middellandse-Zeegebied, Oost-Europa en Azië gaan aanhalen, wat in sommige gevallen nieuwe handelsvoordelen heeft opgeleverd en heeft geleid tot nieuwe vormen van samenwerking waaraan ondernemers, universiteiten, opleidingsinstituten en lokale overheden rechtstreeks deelnemen. In het algemeen kan men stellen dat het nieuwe beleid de rol en de ontwikkeling van de particuliere sector aanzienlijk ten goede is gekomen. Ook deze ontwikkelingen dienen in de komende discussie over de vernieuwing van het „Lomé”-beleid terdege voor ogen te worden gehouden.

2.3. *Veranderingen op het wereldtoneel*

2.3.1. Door het uiteenvallen van de Sovjetunie is er een eind gekomen aan het ideologische conflict en de strijd om invloedssferen tussen Oost en West, een conflict dat ook de EU-lid-staten en de ACS-landen niet onberoerd heeft gelaten. Het is nog te vroeg om de draagwijdte van deze ontwikkeling precies in te schatten, maar één ding is zeker: het sovjetmodel van een centraal geleide planeconomie heeft voorgoed afgedaan. Alles wijst er evenwel op dat zich nieuwe tegenstellingen beginnen af te tekenen, en zulks niet alleen op sociaal-economisch vlak maar ook op politiek en cultureel gebied; twistpunten zijn nu o.m. de eerbiediging van de mensenrechten, de naleving van de democratische beginselen en de vrijheid van godsdienst. Het zou verkeerd zijn te denken dat er slechts één ontwikkelingsmodel mogelijk is. De Unie moet haar visie daaromtrent nog onder de aandacht brengen.

2.3.2. Ook de in 1995 afgesloten Uruguay-ronde en de oprichting van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) zullen gevolgen hebben voor de verdere uitbouw van de handelsrelaties tussen de Unie en de ACS-landen. Bij de komende onderhandelingen zal niet alleen over aanpassing van de bestaande handelsregeling aan de nieuwe multilaterale regels worden gepraat (de WTO-regels gelden nog niet voor het handelsverkeer tussen de Unie en de ACS-staten, maar na het verstrijken van de huidige Overeenkomst in het jaar 2000 moeten de handelsafspraken met de ACS-landen opnieuw worden bekeken en aan de nieuwe multilaterale regels worden aangepast), maar zal vooral ook een oplossing moeten worden gezocht voor het alsnog dalende aandeel van de ACS-staten in de wereldproductie en -export (een ontwikkeling die al twee decennia lang aan de gang is). Volgens een recente studie van het Harvard Institute for International Development is de ontwikkelingsachterstand van Afrika bezuiden de Sahara ten opzichte van Azië of Latijns Amerika ten dele te wijten aan de gebrekkige integratie van deze regio in de internationale handel. De handelsregeling van „Lomé” is dus dringend aan herziening toe, niet alleen om de bestaande afspraken in overeenstemming te brengen met de nieuwe multilaterale regels, maar ook om de ACS-landen te helpen zich geleidelijk aan te integreren in het internationale handelsverkeer en het hoofd te bieden aan de gevolgen van het mondialiseringsproces.

2.3.3. Hoewel handel steeds meer een mondiale gelegenheid wordt, zoeken de grote mogendheden — de

Verenigde Staten, Japan en de Europese Unie — nog steeds hun heil in regionale samenwerkingsverbanden. Bij de herziening van de Overeenkomst moet worden nagegaan op welke manier op die tendens kan — en moet — worden ingespeeld. Te denken valt aan nauwere banden tussen resp. de Afrikaanse ACS-staten en de mediterrane derde landen, de Caribische ACS-staten en de Latijns-Amerikaanse landen en ten slotte de ACS-staten in de Stille Oceaan en de Aziatische landen. Verder is het zorgwekkend dat de Europese investeringen in de ACS-staten de afgelopen jaren over het geheel genomen zijn teruglopen, terwijl die vanuit Japan en de Verenigde Staten juist zijn toegenomen.

2.3.4. Er staat voor de Unie dus heel wat op het spel. Aangezien de huidige Overeenkomst niet meer aan de noden en behoeften van de ontwikkelingslanden blijkt te beantwoorden en de daaruit voortvloeiende malaise weleens een domper zou kunnen gaan zetten op de bijzondere betrekkingen die de Unie en de ACS-staten al sinds jaar en dag met elkaar onderhouden — met alle gevolgen van dien voor de politieke en economische invloed van Europa in die regio's — pleit het Comité voor een fundamentele herziening van de Overeenkomst.

3. Prioriteiten van het Comité

3.1. Het Comité is van oordeel dat de Commissie alle lof verdient voor de oordeelkundige keuze en presentatie van de diverse opties in dit Groenboek, dat zich qua opzet duidelijk van de andere groenboeken onderscheidt. De Commissie wil met dit document bij alle betrokken kringen, zowel binnen als buiten de Unie, een fundamentele discussie over de toekomst van de samenwerking met de ACS-landen op gang brengen. Dankzij de realistische benadering van de verschillende mogelijkheden en de neutrale presentatie van de voor- en nadelen van elke optie levert zij met dit Groenboek een essentiële bijdrage aan die discussie.

3.2. Het Comité streeft met dit advies voornamelijk vier doelstellingen na: de bruikbaarheid van „Lomé” als algemeen kader voor de verdere samenwerking met de ACS-staten evalueren, de handelsregeling van „Lomé” kritisch tegen het licht houden, een blauwdruk voor een nieuw Europees ontwikkelingssamenwerkingsbeleid presenteren en concrete voorstellen voor een betere werking van het huidige instrumentarium naar voren brengen.

3.3. Als representatief orgaan van de civiele samenleving is het Comité de mening toegedaan dat een ontwikkelingshulp- en ontwikkelingssamenwerkingsbeleid er in de eerste plaats op gericht dient te zijn bij te dragen tot het op gang komen van een duurzaam en zichzelf voedend sociaal-economisch ontwikkelingsproces met als uiteindelijk doel de levens- en arbeidsomstandigheden van alle bevolkingsgroepen, en met name de allerarmsten en de vrouwen, te verbeteren. Daarom is het van oordeel dat prioriteit moet worden toegekend aan:

3.3.1. het uitbouwen van het verenigingswezen, de vakbeweging en de beroeps- en vrouwenorganisaties teneinde de kwaliteit van het onderwijs, de inspraak van de burgers en de werking van de democratie te verbeteren en zo de maatschappelijke samenhang te versterken en een duurzaam ontwikkelingsproces op gang te brengen;

3.3.2. het creëren van een gunstig ondernemingsklimaat met als doel het ondernemerschap en het particuliere initiatief op lokaal niveau te stimuleren en op die manier de economische ontwikkeling en de werkgelegenheid te bevorderen;

3.3.3. het verbeteren van de capaciteiten en vaardigheden van mannen én vrouwen via onderwijs, uitwisselingen, beroepsopleiding en culturele initiatieven;

3.3.4. het garanderen van een billijke vertegenwoordiging van de vrouwen in het onderwijs en het besluitvormingsproces;

3.3.5. het verbeteren van de inzet van de overheid en van de kwaliteit en het democratische gehalte van het overheidsbestuur met als doel het vergroten van de ontplooiingsmogelijkheden en de veiligheid van de bevolking en het scheppen van gunstige voorwaarden voor het creëren van de nodige welvaart en voor een billijke verdeling hiervan;

3.3.6. het opvoeren van de bescherming van het milieu en de leefomgeving van de bevolking, waarvoor investeringen op lange termijn noodzakelijk zijn;

3.3.7. het tegengaan van verspilling van overheidsmiddelen via verbetering van het financiële beheer en bestrijding van corruptie, een actie die op verschillende fronten moet worden gevoerd, nl. in de ACS-landen zelf (stroomlijning van het financiële beheer en van het bestuursapparaat) maar ook in de donorlanden (bestrijding van bepaalde praktijken en gedragingen van overheid en bedrijfsleven);

3.3.8. het stimuleren van alle vormen van regionale samenwerking, en met name het bevorderen van de totstandkoming van geïntegreerde en regionale markten, een taak waarbij een bijzondere verantwoordelijkheid is weggelegd voor de Unie, gezien haar historische achtergrond en haar eigen ervaring op dit terrein.

4. Bruikbaarheid van „Lomé” als algemeen samenwerkingskader

4.1. Is er nog wel behoefte aan een nieuwe Overeenkomst van Lomé? Of beter gezegd: moet het huidige uniforme kader voor de samenwerking met de 71 ACS-staten worden gehandhaafd, opgesplitst dan wel uitgebreid? Over deze kwestie moet grondig worden nagedacht, niet alleen uit efficiëntieoverwegingen maar ook omdat de Unie haar beleid ten aanzien van de ACS-staten moet inbedden in een brede, strategische en „moderne” visie op haar betrekkingen met derde landen („modern” in de zin van: afgestemd op de ontwikkelingen die kenmerkend zijn voor de wereld van vandaag, nl. mondialisering en regionale samenwerking). Welke optie het ook haalt, de historisch gegroeide preferentiële betrekkingen tussen bepaalde lid-staten en de huidige ACS-landen zullen ook in de toekomst blijven bestaan. Men kan zich dan ook afvragen of het wel verstandig zou zijn het huidige samenwerkingskader volledig op de helling te zetten, want dan zou de Unie de voordelen

van haar bijzondere relaties met de ACS-staten verliezen. Ook de opties „opsplitsing in sub-regio's” (Afrika ten zuiden van de Sahara, Caribisch gebied en Stille Oceaan) en „uitbreiding van het geografische toepassingsgebied van de Overeenkomst” mogen niet zonder meer terzijde worden geschoven, maar moeten in nauw overleg met de sociaal-economische kringen van de Unie zorgvuldig worden bestudeerd.

4.2. Gelet op de specifieke geografische kenmerken van de diverse ACS-regio's en het feit dat de Unie er belang bij heeft nauwe politieke betrekkingen met de ACS-staten te blijven onderhouden, is het Comité van oordeel dat het kader voor de samenwerking met deze landen moet worden versterkt en dat ook een plaats moet worden ingeruimd voor politiek overleg en voor overleg over onderwerpen op het vlak van de twee nieuwe „pijlers” van het Europese integratieproces (Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid, Justitie en Binnenlandse Zaken), zoals b.v. de aanpak van de immigratieproblematiek. Hoe dit kader er concreet dient uit te zien — één uniforme overeenkomst dan wel een algemene overeenkomst met een specifiek instrumentarium voor iedere ACS-regio — moet met de ACS-staten zelf worden uitgemaakt. Waar het echter in de allereerste plaats op aankomt is dat de gekozen optie het mogelijk maakt de samenwerking op een adequate manier af te stemmen op de specifieke economische en politieke problemen waarmee de diverse ACS-regio's te kampen hebben. Het Comité pleit in dit verband voor:

4.2.1. een specifiek samenwerkingskader voor de Afrikaanse ACS-staten ten zuiden van de Sahara, dat ook dient te voorzien in een politieke dialoog met deze landen of met regionale samenwerkingsverbanden als de Organisatie voor Afrikaanse Eenheid (OAE) en waarbij niet alleen vraagstukken van gemeenschappelijk belang, mogelijke nieuwe samenwerkingsinitiatieven en thema's met betrekking tot de tweede en derde „pijler” moeten worden aangesneden, maar vooral ook moet worden getracht de mensenrechtensituatie te verbeteren en met behulp van vertrouwenwekkende maatregelen de vrede en stabiliteit in de regio te versterken;

4.2.2. specifieke samenwerkingskaders voor de ACS-staten in resp. het Caribisch gebied en de Stille Oceaan, die, zowel vanuit politiek als vanuit operationeel oogpunt gezien, nauw dienen aan te sluiten bij de EU-overeenkomsten met cq. de EU-programma's voor aangrenzende regio's (Midden- en Zuid-Amerika in het geval van het Caribisch gebied, Azië in het geval van de Stille Oceaan);

4.2.3. een specifiek samenwerkingskader voor de eilanden in de Indische Oceaan (de Seychellen, Mauritius, Madagaskar en de Comoren);

4.2.4. een adequaat beleid ten aanzien van gebieden met zowel ACS-staten als „ultraperifere regio's” en „landen en gebieden overzee” (Azië, Stille Oceaan en Indische Oceaan), waarbij het erop aankomt voor de nodige coherentie en complementariteit te zorgen.

4.3. Het Comité dringt er hoe dan ook op aan dat de Unie haar contractuele betrekkingen en haar op het gelijkheidsbeginsel stoelende partnerschapsrelatie met

de ACS-landen — het kenmerk bij uitstek van het Europese ontwikkelingssamenwerkingsbeleid — verder uitbouwt en de volgende Overeenkomst nog beter doet aansluiten bij haar algemene strategie ten aanzien van derde landen en bij haar Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid. Als het huidige samenwerkingskader verder wordt uitgebouwd en beter wordt afgestemd op de specifieke situatie in de diverse regio's, kan de samenwerking tot andere landen of regio's worden uitgebreid. Ter wille van de efficiëntie moet er in de volgende Overeenkomst evenwel naar worden gestreefd een adequaat evenwicht te vinden tussen de naleving van het gelijkheidsbeginsel en de noodzaak de nodige flexibiliteit aan de dag te leggen bij de verdeling van de beschikbare middelen.

4.4. Verder pleit het Comité voor meer samenhang tussen het „Lomé”-beleid, het EU-beleid op andere terreinen (externe betrekkingen, buitenlandse handel, arbeid en werkgelegenheid, veiligheid en justitie) en de bilaterale maatregelen van de lid-staten. Wat dit aspect betreft staat het volledig achter de voorstellen in het Groenboek en pleit het voor een werkelijk „globale” aanpak van de ontwikkelingshulp en voor de invoering van permanente overlegmechanismen, zoals b.v. regelmatige bijeenkomsten van hoge beleidsambtenaren in het kader van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid, behandeling van immigratievraagstukken door de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken, inbedding van de ontwikkelingssamenwerking in een „globale” en op geografische criteria stoelende strategie ten aanzien van derde landen en verplicht overleg over de geplande ontwikkelingshulp met als doel de door de Unie of de lid-staten gesteunde projecten op te nemen in een gezamenlijk vast te stellen meerjarenplanning.

4.5. Als het Europees Ontwikkelingsfonds onder de EU-begroting komt te vallen moeten de Unie en de lid-staten hun beleid beter op elkaar afstemmen. Anders zouden de onderlinge verschillen tussen de lid-staten — qua prioriteiten, inzet en financiële armslag — weleens een ernstige hinderpaal kunnen vormen. Het Comité pleit voor een „communautarisering” van de horizontale steunmaatregelen, de steunprogramma's ter bevordering van regionale samenwerking en de operationele programma's ten behoeve van de meest achteropgehaakte landen. De lid-staten kunnen die EU-steun aanvullen met specifieke bijdragen ten behoeve van landen of programma's die zij van prioritair belang achten. Een dergelijke benadering van de „budgetisering” van de steunverlening aan de ACS-staten zou de samenhang tussen communautaire en nationale initiatieven aanzienlijk ten goede komen. Dit streven naar meer coherentie dient een van de voornaamste prioriteiten bij de komende herziening van de Overeenkomst te zijn.

4.6. Het Comité dringt er ook op aan te zorgen voor een betere coördinatie met maatregelen en programma's van internationale instellingen, en met name instellingen waarin de lid-staten een belangrijke of zelfs prominente rol spelen, zoals de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO), het Ontwikkelingsprogramma van de Verenigde

Naties (UNDP), de Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties (FAO), de Organisatie van de Verenigde Naties voor Industriële Ontwikkeling (UNIDO), de Organisatie van de Verenigde Naties voor Onderwijs, Wetenschap en Cultuur (UNESCO) en de Wereldbank. De Unie zou met deze instellingen concrete doelstellingen kunnen afspreken en in het licht daarvan kunnen bijdragen in de financiering van projecten die door deze instellingen worden opgezet. Deze samenwerking dient op twee niveaus haar beslag te krijgen: in de steunontvangende landen zelf in het kader van een gezamenlijk opgezet en uitgevoerd project, maar ook op centraal niveau in het kader van strategisch overleg met als doel het optreden van de Unie en haar lid-staten enerzijds en dat van de betrokken internationale organisaties anderzijds op elkaar af te stemmen.

4.7. Ten slotte pleit het Comité nog voor een actieve rol voor de plaatselijke sociaal-economische kringen, en met name voor het particuliere bedrijfsleven, de vakbonden en de diverse maatschappelijke organisaties en verenigingen. Zonder de medewerking van deze kringen kan er van een efficiënte samenwerking en dus van een duurzaam economisch en sociaal ontwikkelingsproces geen sprake zijn. Bovendien is het van groot belang dat deze kringen in alle stadia — van uitwerking tot uitvoering — bij de samenwerkingsprojecten worden betrokken.

4.7.1. Steunend op zijn ervaring als medeorganisator van de jaarlijkse conferenties van vertegenwoordigers van de sociaal-economische kringen ACS/EU stelt het Comité voor om de bestaande overlegstructuur uit te breiden en een aantal — bij het Comité onder te brengen — paritaire sociaal-economische comités in het leven te roepen, bij voorkeur één voor elke regio of elk geografisch gebied. De samenstelling van deze paritaire comités dient een getrouwe afspiegeling van de civiele samenleving te vormen; discriminatie op grond van geslacht of etnische afkomst is uit den boze. De bedoeling is dat deze comités een eigen plaats in het institutionele raamwerk van de ACS/EU-betrekkingen krijgen — naast de parlementaire Paritaire Vergadering — en ermee worden belast advies uit te brengen over de sociaal-economische ontwikkelingsplannen die de ACS-staten met het oog op het verkrijgen van financiële steun aan de Unie voorleggen. Is dat advies negatief, dan zouden de betrokken landen ertoe kunnen worden verplicht hun project te herzien.

4.7.2. Het Comité wenst ook rechtstreeks bij de komende onderhandelingen over een nieuwe overeenkomst te worden betrokken.

5. Herziening van de handelsregeling

5.1. De handelsregeling van „Lomé” is dringend aan herziening toe. Wat de ontwikkeling van de ruilvoet betreft zijn de ACS-staten er in de loop der jaren voortdurend op achteruitgegaan. In de periode 1975-1995 is hun marktaandeel binnen de Unie en op de wereldmarkt resp. van 7 % tot 2,8 % en van 9,7 % tot 2,8 % teruggelopen (laatstgenoemde cijfers hebben betrekking op de 30 belangrijkste exportproducten van de ACS-landen). Alleen al om deze reden is het nodig de handelsregeling te herzien en efficiënter te maken. Verder is de huidige regeling niet in overeenstemming met de nieuwe regels voor het internationale handelsverkeer en

zijn de handelsconcessies aan de armste ACS-landen nauwelijks nog gunstiger dan de concessies in het kader van het multilaterale Stelsel van Algemene Preferenties (SAP). Bij de herziening van de regeling kan de nodige lering worden getrokken uit de succesvolle integratie van sommige ACS-landen in het internationale handelsverkeer (Mauritius, Zimbabwe, Ivoorkust, Fidji, Jamaica ...) en de meer bemoedigende resultaten in 1996.

5.2. In het Groenboek worden vier basisopties gepresenteerd: overheveling van de handelsregeling naar het Stelsel van Algemene Preferenties om afwijkingen van de WTO-regels uit te sluiten, handhaving van het huidige systeem zij het met de nodige verbeteringen, een systeem van „uniforme wederkerigheid” en ten slotte een systeem van „gedifferentieerde wederkerigheid”. Behalve de voor- en nadelen van elk van deze opties geeft de Commissie nog twee andere mogelijkheden waarbij deze vier opties worden gecombineerd. Deze kunnen de goedkeuring van het Comité wegdragen vanwege:

5.2.1. de eerder gemaakte keuzes ten aanzien van het geografische toepassingsgebied, en in het bijzonder het pleidooi voor samenwerking tussen landen binnen één en dezelfde regio met het oog op de totstandbrenging van regionale markten;

5.2.2. het streven om de ACS-staten geleidelijk aan ruimere toegang te verschaffen tot de wereldmarkten;

5.2.3. de noodzaak de handelsregeling, die zoals gezegd tot nog toe maar povere resultaten heeft opgeleverd, efficiënter te maken;

5.2.4. de verschillen in economische ontwikkeling tussen de diverse ACS-staten;

5.2.5. het feit dat de Unie in staat moet zijn de ACS-staten ook in de toekomst een omvangrijk en „globaal” pakket handelspreferenties aan te bieden, waarbij de voordelen van de huidige Overeenkomst gehandhaafd dienen te blijven, met name wat het beginsel van niet-wederkerigheid betreft;

5.2.6. het streven naar coherentie tussen ontwikkelingsbeleid en handelsbeleid, met name om concurrentie-distorties met nadelige gevolgen voor de afzet van de plaatselijke productie te voorkomen;

5.2.7. de noodzaak de ontwikkeling van de landbouwsector vooral af te stemmen op de behoeften van de eigen bevolking, althans voorzover de natuurlijke omstandigheden het toelaten.

5.3. In het licht van bovenstaande argumenten acht het Comité twee zaken van essentieel belang:

5.3.1. In de eerste plaats dient de Unie rekening te houden met het feit dat het economische ontwikkelingsproces in sommige ACS-staten verder gevorderd is dan in andere en dat de integratie in de internationale handelsstromen voor sommige ACS-landen minder problemen oplevert dan voor andere (denk b.v. aan de verschillen tussen Mauritius en Madagaskar). Het Comité is dan ook geen voorstander van het behoud van een uniforme regeling of van een systeem van „uniforme wederkerigheid”.

5.3.2. In de tweede plaats dient de Unie, gezien haar bijzondere verantwoordelijkheid voor de ACS-landen (met name in Afrika), alles in het werk te stellen om

de efficiëntie van de handelsregeling van „Lomé” te vergroten. Een strikte toepassing van de WTO- en SAP-beginselen biedt in dit verband weinig garanties en zou bovendien tot gevolg hebben dat de meest ontwikkelde ACS-staten vrijwel geen baat meer zouden hebben bij „Lomé”. Daarom moeten de Unie en de ACS-staten de WTO duidelijk maken dat de niet-wederkerige preferenties voor ACS-staten en andere minder ontwikkelde landen nog een tijdlang gehandhaafd moeten worden. Zij dienen evenwel terdege te beseffen dat de handelsregeling van „Lomé” uiteindelijk in overeenstemming dient te worden gebracht met de regels voor het internationale handelsverkeer en dat het dus van groot belang is de integratie van de ACS-staten in de wereldhandel te bevorderen.

5.4. Alleen integrale toepassing van de optie „gedifferentieerde wederkerigheid” biedt de nodige garanties voor een gedifferentieerde behandeling van de diverse ACS-staten en voor het behoud van een contractueel partnerschap. Bovendien sluit deze optie naadloos aan bij de WTO-regels, want het is de bedoeling dat de Unie met de diverse ACS-staten of groepen ACS-staten, of zelfs met hele ACS-regio's, gaat onderhandelen over programma's die voorzien in een geleidelijke openstelling van de markten van de betrokken landen. Die openstelling dient geleidelijk te gebeuren om de minst ontwikkelde landen de kans te geven de ontwikkeling van bepaalde sectoren nog enige tijd te ondersteunen.

5.5. Voorts biedt de optie „gedifferentieerde wederkerigheid” nog twee andere belangrijke voordelen. In de eerste plaats bevordert zij de samenwerking tussen de landen binnen één en dezelfde ACS-regio; de bedoeling is immers dat in bovengenoemde programma's een centrale plaats wordt ingeruimd voor maatregelen die tot doel hebben de liberalisatie van het handelsverkeer binnen de regio te versnellen en de samenwerking tussen de betrokken landen, waarvan de meeste te klein zijn om met succes te kunnen deelnemen aan de internationale concurrentiestrijd, te stimuleren; bovendien zal de door de Unie toegestane oorsprongscumulatie de vorming van dergelijke regionale markten nog interessanter maken en een stimulerend effect hebben op de investeringen. In de tweede plaats vergroot deze optie de geloofwaardigheid van de betrokken landen in de ogen van buitenlandse investeerders; een systeem van „gedifferentieerde wederkerigheid” leidt immers tot een ontwikkelingsproces dat als onomkeerbaar kan worden beschouwd en bijgevolg de nodige stabiliteit garandeert en meer vertrouwen inboezemt.

5.6. In het kader van deze optie moet speciale aandacht worden geschonken aan de handelsrelaties tussen de ACS-staten onderling en tussen de ACS-staten en de nabijgelegen „ultraperifere regio's” en „landen en gebieden overzee”. De Unie moet die landen, gebieden en regio's ertoe brengen snel werk te maken van de invoering van het wederkerigheidsbeginselen de vrijmaking van hun onderlinge handel, zodat de verschillende ACS-regio's heuse regionale markten gaan vormen. Verder moet er ook naar worden gestreefd de handel tussen de ACS-staten te ontdoen van technische belemmeringen, en met name van handelsversturende technische voorschriften. Hierbij kan heel wat lering worden getrokken uit de ervaring die de Unie zelf hiermee heeft opgedaan.

5.7. Als voor de optie „gedifferentieerde wederkerigheid” wordt gekozen, moeten er actieplannen worden

uitgewerkt om de betrokken landen in staat te stellen hun productie af te stemmen op de behoeften van de wereldmarkt. Te denken valt aan maatregelen die tot doel hebben de kwaliteit en de betrouwbaarheid van het productieapparaat te verbeteren en de producenten toegang te verschaffen tot de distributie- en exportkanalen. Verder kan de Unie een centrum voor technische hulpverlening en commerciële adviesverstrekking oprichten om de succesvolle aanpak van de success stories onder de ACS-landen ook elders ingang te doen vinden en de ACS-exporteurs te informeren over de voorwaarden waaraan hun producten dienen te voldoen om te worden toegelaten tot de EU-markt (kwaliteitsnormen, hygiënevoorschriften, enz.). Daar handel en industrie complementair zijn kan deze rol worden toevertrouwd aan het Centrum voor Industriële Ontwikkeling (CIO), waarvan de taken dan evenwel moeten worden uitgebreid. Het CIO kan daarbij samenwerken met de Conferentie van de Verenigde Naties voor Handel en Ontwikkeling (UNCTAD).

5.8. De optie „differentiëring binnen één kader” — een regeling waarbij de vier basisopties gedurende een bepaalde tijd worden gecombineerd — biedt het voordeel dat men over een welomlijnde handelsregeling blijft beschikken, maar toch op de specifieke behoeften van de diverse landen kan inspelen door de niet-wederkerige preferenties voor de minst ontwikkelde landen of de protocollen voor producten als suiker, bananen of rundvlees tijdelijk te handhaven.

5.9. Om praktische redenen pleit het Comité voor toepassing van één enkele basisoptie in plaats van een combinatie van verschillende opties. Zoals gezegd gaat zijn voorkeur uit naar de optie „gedifferentieerde wederkerigheid” omdat deze naadloos aansluit bij de WTO-regels en de meeste kansen op een succesvolle integratie van de ACS-staten in de wereldhandel biedt. Om het tempo van het aanpassingsproces te kunnen differentiëren zonder afbreuk te doen aan het gemeenschappelijke karakter van de regeling, zou een systeem van tijdelijke maatregelen en overgangsmaatregelen kunnen worden ingevoerd.

5.10. Als gevolg van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) geldt voor de handel in landbouwproducten een specifieke regeling, maar in de praktijk is de invloed van het GLB zeer beperkt door het feit dat de landbouwproductie van de ACS-staten van een heel andere aard is dan die van de Unie (vooral tropische of sub-tropische producten). De Unie dient bepaalde productietakken in de ACS-staten te beschermen tegen de internationale concurrentie, mogelijke negatieve gevolgen van het GLB voor de ACS-landen te ondervangen en na te gaan welke problemen zich eventueel kunnen voordoen. De protocollen voor suiker, bananen en rundvlees spelen daarbij een belangrijke rol. In sommige ACS-landen, zoals b.v. Mauritius, is de landbouwhandel met de Unie, en daarmee ook het algemene ontwikkelingsniveau, er dankzij deze speciale regelingen aanzienlijk op vooruitgegaan. In andere landen daarentegen is de handel met de Unie nauwelijks toegenomen — zelfs de handel in producten die niet onder het GLB vallen en vrij op de EU-markt kunnen worden afgezet, zoals b.v. tropische producten — als gevolg van de gebrekkige kwaliteit of van afzetproblemen. De geleidelijke instelling van vrijhandelszones zal voor de Unie dus normaal

gesproken geen problemen met zich brengen, op voorwaarde dat de protocollen ter bescherming van de export van bepaalde ACS-producten nog zeker een tijdlang gehandhaafd blijven om de ACS-landen de kans te geven de nodige productiviteits- en kwaliteitsverbeteringen door te voeren en op die manier hun concurrentiepositie op de wereldmarkt te verstevigen. Een gedifferentieerde toepassing van deze protocollen ten gunste van de minst ontwikkelde ACS-landen zal de internationale acceptatie hiervan bij de onderhandelingen over een eventuele verlenging na het jaar 2000 ten goede komen en zal de begunstigden ervan overtuigen dat het hier werkelijk om uitzonderingsmaatregelen gaat.

6. Herijking van het ontwikkelingsbeleid

6.1. Het concept „ontwikkelingshulp” staat de laatste tijd ter discussie. Daarbij tekenen zich twee stromingen af: een minimalistische of humanitaire en een ultraliberale. De „minimalisten” zijn van oordeel dat men zich moet beperken tot het verlenen van hulp aan landen waarvan de bevolking onder de armoedegrens leeft, terwijl de „ultraliberale” van mening zijn dat men de ontwikkeling van de ontwikkelingslanden moet stimuleren door middel van (vrij)handel.

6.2. Het Comité van zijn kant pleit voor een herijking van het ontwikkelingsbeleid waarbij enerzijds conform de Europese traditie wordt uitgegaan van de universele waarden die al in de Eerste Overeenkomst van Lomé als uitgangspunt fungeerden, nl. humanisme, solidariteit en partnerschap, en anderzijds wordt ingespeeld op de ingrijpende veranderingen die zich zowel op Europees als op wereldniveau aan het voltrekken zijn. Het pleit dus voor een herziening van de werking en de prioriteiten van het Europese ontwikkelingsbeleid, zonder afbreuk te doen aan de fundamentele beginselen waarop de Europese aanpak al sinds jaar en dag stoelt.

6.3. In de eerste plaats is het zaak het concept „partnerschap” nieuw leven in te blazen. In het licht van de nieuwe politieke dimensie van de Unie dient een dialoog over fundamentele waarden op gang te worden gebracht: mensenrechten, democratie, godsdienstvrijheid, sociale en vakbondsrechten, gelijke behandeling van mannen en vrouwen, bescherming van intellectuele eigendom en van binnenlandse en buitenlandse investeringen, bestrijding van de criminaliteit in al haar verschijningsvormen, preventie van corruptie. Die dialoog dient niet als een monoloog maar als een echte „tweespraak” te worden opgevat. Zo kan corruptie alleen uit de wereld worden geholpen als ook de Europese landen de nodige inspanningen daartoe leveren, b.v. door een eind te maken aan belastingregelingen die corruptie in de hand werken, zoals die in een aantal lid-staten nog steeds bestaan. Bovendien mag die dialoog noch aan Europese zijde noch aan de kant van de ACS-landen een pure overheidsaangelegenheid zijn. Ook de parlementaire instanties en de sociaal-economische kringen dienen er als volwaardige gesprekspartners bij te worden betrokken. Een dergelijke verruiming van het partnerschapsbeginsel zal de samenwerking een nieuwe impuls geven en de transparantie en efficiëntie ten goede komen.

6.4. In het kader van zo'n „opgewaarderd” partnerschap en dito dialoog over gemeenschappelijke waarden kan de Unie met de ACS-staten, of eventueel met groepen

van ACS-staten, op contractuele basis handelsliberalisatieprogramma's en technische en financiële samenwerkingsprogramma's opzetten. Deze dienen de sociaal-economische ontwikkeling van de betrokken landen daadwerkelijk ten goede te komen en moeten een adequaat budget meekrijgen. Bij de vaststelling van het budget mag niet op een louter rekenkundige manier te werk worden gegaan, maar moet worden uitgegaan van de kwaliteit van de ingediende programma's en van de bereidheid van de betrokken partijen om de vastgelegde doelstellingen daadwerkelijk te verwezenlijken. De programma's dienen ook goed aan te sluiten bij de vooraf door de Commissie vast te leggen samenwerkingsprioriteiten.

6.5. Het Comité is van oordeel dat de Unie en de ACS-staten in de toekomst op méér terreinen dienen samen te werken dan nu het geval is. Hun samenwerking dient erop gericht te zijn een duurzaam en de gehele samenleving ten goede komend economisch en sociaal ontwikkelingsproces op gang te brengen. De samenwerkingsprogramma's dienen dus niet alleen tot doel te hebben het particuliere initiatief te stimuleren — een essentiële voorwaarde als men nieuwe werkgelegenheid wil creëren — maar dienen er ook op gericht te zijn de fundamentele voor een op de IAO-normen stoelend sociaal ontwikkelingsproces te leggen.

6.5.1. In die programma's dient een centrale plaats te worden ingeruimd voor uitwisselingen tussen ingezetenen van EU-lid-staten en onderdanen van ACS-landen, met als doel het wederzijds begrip te vergroten. Het Comité is ervan overtuigd dat dergelijke contacten tussen personen met een totaal verschillende culturele achtergrond voor beide partijen een aanzienlijke verrijking kunnen betekenen. Deze nieuwe benadering zal zeer concrete gevolgen hebben: projecten zullen voortaan het veld ruimen voor programma's, de diverse „actoren” zullen met elkaar know-how uitwisselen, de uitwisselingsprogramma's zullen aanzienlijk worden uitgebreid en er zullen méér horizontale acties op regionaal niveau worden opgezet.

6.5.2. Van essentieel belang is voorts de uitbouw van de „georganiseerde samenleving”. Zonder werkgeversorganisaties, coöperaties, consumentenverenigingen, vakbonden en kamers van koophandel, ambachten en fabrieken kan er geen sprake zijn van een goed functionerende dynamische samenleving. Het aangewezen middel voor het verwezenlijken van deze doelstelling is de samenwerking tussen de sociaal-economische „actoren” in de EU-lid-staten en de ACS-landen te stimuleren.

6.5.3. Een dynamische particuliere sector, met name in de industrie en de dienstverlening, is een essentiële voorwaarde om werkgelegenheid te kunnen creëren, economische groei te kunnen genereren en de levensstandaard te kunnen verhogen. Daarom is het zaak een aantal horizontale projecten op te zetten om het ondernemerschap te stimuleren, de lokale besparingen naar het bedrijfsleven te sluizen en de ontwikkeling van het MKB te bevorderen. Het is van het grootste belang dat die projecten in nauw overleg met het bedrijfsleven zelf worden opgezet en dat een deel van de hulpmiddelen speciaal hiervoor wordt gereserveerd. Verder moeten de ACS-staten ertoe worden aangezet de nodige vertrouwenswekkende maatregelen te nemen om potentiële investeerders gerust te stellen en zo het particuliere initiatief te stimuleren: een doorzichtige belastingrege-

ling, fiscale prikkels, efficiënte diensten van algemeen belang, een goed werkend justitieapparaat, bestrijding van corruptie, enz.

6.5.4. Een zeer belangrijk nieuw samenwerkingsterrein is de culturele sector. Cultuur draagt bij tot de ontplooiing van een volk en kan de economische en sociale ontwikkeling van ontwikkelingslanden dan ook een krachtige impuls geven. Het Comité pleit in dit verband voor de invoering van een speciale regeling ter bevordering van uitwisselingen tussen en gezamenlijke initiatieven van EU-lid-staten en ACS-landen naar het voorbeeld van de regeling in het kader van het Media-programma: steunverlening ter bevordering van het maken en verspreiden van kunst, van de samenwerking in de film- en toneelwereld en van de kennis van elkaars culturele tradities.

6.5.5. Onderwijs en opleiding — met name technische en beroepsopleiding — zijn van cruciaal belang voor het op gang komen van duurzame ontwikkelingsprocessen en verdienen dan ook een centrale plaats in ieder ontwikkelingsbeleid. Daarom centreert elk door de Unie gesubsidieerd programma of project voortaan ook maatregelen op het vlak van onderwijs en opleiding te omvatten. Aangezien deze problematiek in het Groenboek helaas onderbelicht blijft, zou het Comité er een initiatiefadvies aan kunnen wijden om de noodzaak van nauwere samenwerking op dit gebied — b.v. het organiseren van uitwisselingen en stages — duidelijk onder de aandacht te brengen. In dit verband pleit het Comité ook voor samenwerking met het bedrijfsleven en voor de verdere verfijning van de technieken op het vlak van afstandsonderwijs.

6.5.6. Van essentieel belang voor het stimuleren van het binnenlandse particuliere initiatief en het aantrekken van buitenlandse investeringen is een goed functionerend overheidsapparaat, dat garant staat voor de eerbiediging van de individuele vrijheden en in staat is een adequaat pakket van diensten van algemeen belang aan te bieden en de hele samenleving achter een collectief project te krijgen. De Unie kan de ACS-landen desgewenst programma's voor de modernisering van het overheidsbestuur voorstellen, die eventueel in samenwerking met de lid-staten kunnen worden uitgevoerd. Die programma's dienen te voorzien in maatregelen om de nogal uiteenlopende wetgevingen meer op één lijn te brengen teneinde voor meer duidelijkheid en uniformiteit in de handelsvoorschriften te zorgen, de bescherming van investeringen te bevorderen, de douane- en belastingregelingen te vereenvoudigen, het justitieapparaat te moderniseren en via invoering van de IAO-normen de sociale vooruitgang te bevorderen. Verder kan de Unie ook de nodige technische assistentie ten behoeve van regionale integratie-initiatieven verlenen, een taak waarvoor zij, gelet op haar historische achtergrond en haar eigen ervaringen op dit gebied, de aangewezen instantie is.

6.5.7. Andere prioritaire samenwerkingsterreinen zijn plattelandsontwikkeling en stedenbouw, twee beleidsterreinen die nauw met elkaar samenhangen en waarop de Unie heel wat kennis en kunde in huis heeft, waarvan ook de ACS-staten moeten kunnen profiteren. Ontvolking van het platteland en overbevolking van de steden zijn in vele ACS-staten een ernstig probleem want zij dreigen de spanningen nog te vergroten en brengen bovendien het milieu in gevaar. Daarom dient de

ontwikkeling van een efficiënte en op de lokale of regionale behoeften afgestemde landbouwsector — wat o.m. landhervormingen en de ontwikkeling van een adequaat scala van nevenactiviteiten (toerisme, ambacht) noodzakelijk maakt — dus eveneens prioriteit te krijgen. Hetzelfde geldt voor maatregelen om de leefomgeving van de stedelijke bevolking te verbeteren.

6.5.8. Verder vraagt het Comité meer aandacht voor industriële samenwerking en samenwerking in het kader van gemeenschappelijke investeringsprojecten, twee terreinen die in de huidige Overeenkomst nauwelijks aan de orde komen. Een belangrijk aspect, dat in ieder samenwerkingsprogramma aan bod dient te komen, is het beschermen van investeringen. Het Europese bedrijfsleven, en met name het MKB, heeft door de bank genomen maar weinig vertrouwen in de ACS-staten en is dan ook niet erg geneigd er te investeren. Daarom moeten de nodige initiatieven worden genomen om buitenlandse investeringen beter te beschermen en zo het vertrouwen van potentiële buitenlandse investeerders te vergroten. Te denken valt aan geschillen- of verzekeringsregelingen.

6.5.9. Ten slotte verdienen ook nog drie andere horizontale thema's bijzondere aandacht: het opzetten van moderne informatienetwerken, milieubescherming en O&O (inschakeling van ACS-bedrijven in bepaalde Europese O&O-programma's, initiatieven op het vlak van de toepassing en verspreiding van onderzoeksresultaten, demonstratieprojecten op het gebied van energiebesparing).

6.5.10. De Commissie maakt in haar Groenboek gewag van directe begrotingssteun om de ACS-staten te helpen van hun schulden af te komen. Dergelijke steun kan volgens het Comité alleen worden verleend in het kader van een schuldhervormingsplan, dat eventueel kan voorzien in een kwijtscheldingsregeling. Verder is het Comité van oordeel dat een dergelijke vorm van steunverlening moet gekoppeld aan projecten ter bevordering van investeringen in sectoren die van cruciaal belang zijn voor het op gang komen van een duurzaam sociaal-economisch ontwikkelingsproces (onderwijs en opleiding, gezondheidszorg, diensten van algemeen belang, basisinfrastructuur) alsmede aan structurele maatregelen die de ontwikkeling van de particuliere sector en de kwaliteit van het bestuur ten goede komen.

7. Stroomlijning van het samenwerkingsinstrumentarium

7.1. De efficiëntie van het huidige samenwerkingsinstrumentarium laat sterk te wensen over, getuige de almaar toenemende vertraging bij de definitieve toewijzing van de EOF-middelen. Zo ziet het er naar uit dat de middelen van het achtste EOF, dat de periode 1996-2000 bestrijkt en waarvoor in juni 1995 na moeizame onderhandelingen in het kader van de Europese Raad van Cannes uiteindelijk een bedrag van 13,3 miljard ecu is uitgetrokken, pas na het jaar 2000, d.w.z. na het verstrijken van de huidige Overeenkomst, definitief zullen worden toegewezen. Die vertraging is weliswaar ten dele het gevolg van een aantal externe factoren, zoals b.v. de politieke moeilijkheden in sommige ACS-staten, maar dat neemt niet weg dat ook de geringe efficiëntie van het huidige instrumentarium een belangrijke rol heeft gespeeld. Het Comité stelt dan ook de volgende wijzigingen in de methoden en het instrumentarium van het samenwerkingsbeleid voor:

7.2. Vervanging van projecthulp door programmahulp. De nationale indicatieve programma's buiten beschouwing gelaten wordt er in het kader van „Lomé” veel te veel met projecten en veel te weinig met programma's gewerkt. Daarom stelt het Comité voor om programma's voortaan een voorkeursbehandeling te geven, wat het mogelijk zou maken om de hulpverlening beter af te stemmen op de doelstellingen die in het kader van het partnerschap zijn vastgelegd. Onder „programma” verstaat het Comité een grootschalig project waarbij precies is aangegeven welke sociaal-economische doelstellingen worden nagestreefd, welke concrete maatregelen worden overwogen en hoe het overleg met de sociaal-economische kringen, de follow-up en de evaluatie concreet gaan worden aangepakt. Die programma's — „nationale operationale programma's” (NOP's) of „regionale operationale programma's” (ROP's) te noemen naargelang zij van één dan wel meerdere landen uitgaan — dienen gebaseerd te zijn op contractueel vastgelegde afspraken en dienen ook de nodige gegevens over de financiële bijdrage van de Unie en haar lid-staten, van internationale instellingen, van allerlei andere organisaties en eventueel van de betrokken landen zelf te bevatten. Zij dienen voor advies aan de Paritaire Vergadering en de door het Comité bepleite paritaire comités voor sociaal-economisch overleg te worden voorgelegd. Is dat advies negatief, dan dienen zij opnieuw te worden bekeken. De Commissie van haar kant kan, net als in het kader van de Structuurfondsenregeling, met eigen initiatieven komen — „communautaire operationele programma's” (COP's) te noemen — om specifieke doelstellingen te verwezenlijken: ondersteuning van de particuliere sector, bescherming van het milieu, bevordering van O&O, verbetering van onderwijs en beroepsopleiding, initiatieven op het vlak van plattelandsontwikkeling en stedenbouw, enz.

7.3. Invoering van horizontale samenwerkingsinstrumenten. De bedoeling is dat de Unie dit instrumentarium in samenwerking met plaatselijke vestigingen van Europese instellingen en organisaties beheert. Zij kan daarbij heel wat profijt trekken van de ervaringen die zij heeft opgedaan in het kader van haar initiatieven ten behoeve van het MKB (Euro-Info-Centra, Europartnerschapbeurzen, het JOP-programma ten behoeve van joint ventures), haar onderwijs- en opleidingsprogramma's (Leonardo en Socrates), haar samenwerkingsprogramma's op het gebied van stedenbouw (MED URBS), haar culturele programma's (Media, Rafaël, enz.) en haar programma's voor plattelandsontwikkeling (Leader). Dit instrumentarium dient rechtstreeks toegankelijk te zijn voor de betrokken kringen en instanties, zowel in de Unie als in de ACS-landen, en dient uitsluitend op zijn kwaliteit te worden beoordeeld. Door het ACS-instrumentarium en de diverse EU-programma's enerzijds en de programma's van naburige niet-ACS-regio's (Middellandse Zeegebied, Midden-Amerika...) anderzijds op elkaar af te stemmen kan een synergie-effect teweeg worden gebracht en kunnen de verspreiding van „goede methoden” en de integratie van de ACS-landen in de wereldeconomie worden gestimuleerd.

7.4. Uitbouw van een krediet- en investeringsinstrumentarium ten behoeve van lokale bedrijven, met name kleine en middelgrote ondernemingen die zijn opgericht met financiële steun van de Europese Investeringsbank

en banken met vestigingen in de betrokken landen. Het Comité denkt hierbij voornamelijk aan globale leningen (met alle daarbij behorende beheerstechnieken zoals die binnen de Unie al sinds jaar en dag worden toegepast: verstrekken van garanties, verstrekken van risicokapitaal, enz.) en allerlei initiatieven om de Europese investeringen in de ACS-staten te stimuleren, zoals het organiseren van ontmoetingen tussen bedrijfsleiders (naar het voorbeeld van de Europartnerschapbeurzen) en het toekennen van faciliteiten aan Europese ondernemingen (naar het voorbeeld van de JOP- en ECIP-regelingen).

7.5. Uitbreiding van het werkterrein van het Centrum voor Industriële Ontwikkeling. Het Centrum voor Industriële Ontwikkeling moet zich meer gaan toeleggen op het verlenen van rechtstreekse technische assistentie in het kader van investeringsprojecten, daarbij inspeliend op de regelingen die in het leven zijn geroepen om de investeringen te bevorderen. Daarnaast kan het de nodige assistentie verlenen om de handel en export van de ACS-landen te stimuleren; zo kan het de ACS-landen helpen bij het aanpassen van hun productie aan de internationale normen op het gebied van kwaliteit en hygiëne en bij het organiseren van de distributie, kan het potentiële partners met elkaar in contact brengen, enz.; voor de ondernemers in de ACS-landen wordt het immers steeds belangrijker producten voort te brengen die de concurrentie op de internationale markten aankunnen. Gelet op deze nieuwe taken — waarvoor extra middelen ter beschikking moeten worden gesteld — zou het CIO kunnen worden omgedoopt tot „Centrum voor de Ontwikkeling van het Bedrijfsleven” (COB). Ter wille van de efficiëntie dient het Centrum nog meer dan in het verleden te steunen op lokale bedrijfsnetwerken in de Unie en dient het zijn samenwerking met gespecialiseerde internationale organisaties als de UNIDO (industrie) of de UNCTAD (handel) in de ACS-staten op te voeren; het Comité denkt in dit verband aan gezamenlijke of complementaire activiteiten in het kader van gemeenschappelijke projecten.

7.6. Modernisering van STABEX en SYSMIN. Deze twee instrumenten hebben in belangrijke mate bijgedragen tot het stabiliseren van de inkomsten van de ACS-landen uit de export van basisproducten, maar zij hebben de ACS-staten er niet toe gebracht hun exportstrategie te herzien. Het automatische karakter van de steunverlening vormde geen prikkel tot concurrentie of meer dynamisme, zodat de meeste landen hun positie op de wereldmarkt steeds verder zagen verslechteren. In het geval van STABEX kan de steunverlening worden gekoppeld aan programma's die de betrokken landen moeten helpen hun export van producten met een hogere toegevoegde waarde op te voeren (industrieproducten, diensten, landbouwproducten, verwerkte basisproducten, enz.). In het geval van SYSMIN pleit het Comité, gelet op het aanzienlijke potentieel van de mijnbouwsector in de ACS-staten, voor een vereenvoudiging van de procedures en een meer systematische ondersteuning van lokale of Europese particuliere bedrijven (financiering van haalbaarheidsstudies, verstrekken van risicokapitaal, enz.).

7.7. Uitbreiding van de gedecentraliseerde samenwerking. De ACS-staten beschikken vaak niet over de nodige kennis en kunde om de samenwerkingsprogramma's

ten uitvoer te leggen, terwijl het bedrijfsleven en de sociaal-economische kringen in de Unie die wél in huis hebben. Bij de hulpverlening aan Oost-Europa via het Phare- en het Tacis-programma is gebleken hoe weinig zoden dergelijke hulpprogramma's aan de dijk zetten als systematisch een beroep wordt gedaan op dure adviesbureaus die ver van de sociaal-economische realiteit in de betrokken landen afstaan en zich niet bekommeren om de opleiding van lokale verantwoordelijken. Daarom vindt het Comité gedecentraliseerde samenwerking de aangewezen methode om de technische assistentie aan en de samenwerking met de ACS-landen concreet gestalte te geven. Bij dit soort projecten wordt rechtstreeks — d.w.z. zonder dat de staat als tussenschakel fungeert — met de kringen of bedrijven in kwestie samengewerkt. Dit is goedkoper, vergt minder tijd en bevordert de totstandkoming van partnerschappen. Wat dit laatste betreft ziet het Comité een rol weggelegd voor de paritaire sociaal-economische comités waarvoor het eerder in dit advies een lans heeft gebroken: deze kunnen ermee worden belast mee te werken aan de uitbouw van een netwerk van samenwerkingsverbanden tussen EU- en ACS-actoren.

7.8. Instelling van een speciale begrotingslijn voor het ondersteunen van initiatieven vanuit de civiele samenleving. Belangrijk is dat de procedures van dit instrument worden toegesneden op de specifieke behoeften en capaciteiten van de betrokken kringen (zo moeten b.v. voor NGO's andere procedures gelden dan voor werkgevers- of werknemersorganisaties), dat de termijnen kort worden gehouden en dat de ACS-organisaties rechtstreeks — i.p.v. via EU-organisaties, zoals nu het geval is — toegang krijgen tot dit instrument.

7.9. Verbetering van de efficiëntie van het beheer van de samenwerking. Het beheer van horizontale instrumenten en „communautaire operationele programma's” (initiatieven van de Commissie op specifieke gebieden: investeringen, onderwijs en opleiding, milieu, O&O, cultuur, stedenbouw...) kan volgens het Comité het best worden toevertrouwd aan een deskundigengroep in Brussel met „antennes” in de ACS-staten, die niet zozeer moet worden belast met puur administratieve controles als wel met het verstrekken van informatie en adviezen aan de projectleiders. Bij nationale of regionale operationele programma's daarentegen biedt een dergelijke

gecentraliseerd beheer z.i. geen oplossing voor de bestaande problemen, maar zou juist een systematische gedecentraliseerde aanpak de efficiëntie ten goede komen. Bovendien zouden de partijen ertoe moeten worden verplicht in het programma ook een onderdeel „technische assistentie” op te nemen. Deze technische assistentie kan, onder toezicht van de Commissie, worden verleend door deskundigen, gedetacheerde ambtenaren of andere EU-onderdanen met de vereiste ervaring op het gebied in kwestie. In landen met een adequaat en efficiënt bestuursapparaat dient het beheer zo veel mogelijk aan de plaatselijke instanties te worden overgelaten; in de andere landen moeten de EU-delegaties ruimere beheersbevoegdheden krijgen.

7.10. Versterking van toezicht en evaluatie. Om het toezicht op de tenuitvoerlegging van de programma's te verbeteren stelt het Comité voor om de plaatselijke EUdelegaties uit te breiden en er o.m. ook ervaren deskundigen uit de particuliere sector, het verenigingswezen of het ambtenarenapparaat van de lid-staten aan toe te voegen. Verder pleit het voor de invoering van een permanent, onafhankelijk en professioneel evaluatieorgaan, dat ieder nationaal of regionaal programma halverwege de looptijd dient te evalueren en de resultaten van die evaluaties aan de politieke en raadgevende instanties dient voor te leggen.

7.11. Verbetering van de samenhang tussen de ontwikkelingsprogramma's. Het Comité vindt het van het allergrootste belang dat de Unie terdege aandacht schenkt aan de samenhang en de complementariteit tussen haar eigen initiatieven en die van haar lid-staten, van de internationale instellingen (Wereldbank, Internationaal Monetair Fonds, Internationale Arbeidsorganisatie...) en van de gespecialiseerde VN-organisaties (UNIDO, UNCTAD, UNESCO, FAO...). Daarom dringt het erop aan dat de Unie haar samenwerkingsbeleid zorgvuldig plant en in ieder programma precies aangeeft in hoeverre de voorgenomen initiatieven complementair zijn ten opzichte van die van haar lid-staten of van internationale instellingen en organisaties. Zij dient met haar partners, incl. de lid-staten, contracten te sluiten over de na te streven doelstellingen, over extra financiële bijdragen van bepaalde lid-staten of groepen van lid-staten en eventueel ook over de overdracht van het beheer van bepaalde operationele programma's aan de ACS-landen zelf.

Brussel, 10 juli 1997.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

T. JENKINS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een Verordening (EG) van de Raad tot wijziging van het communautair systeem voor de toekenning van milieukeuren”⁽¹⁾

(97/C 296/12)

De Raad heeft op 8 april 1997 besloten, overeenkomstig de bepalingen van artikel 130 S van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De Afdeling voor milieu, volksgezondheid en consumentenvraagstukken die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 3 juni 1997 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Koopman.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 347e Zitting (vergadering van 10 juli 1997) het volgende advies uitgebracht, dat met 66 stemmen vóór, bij 9 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. In december 1996 publiceerde de Commissie haar lang verwachte voorstel voor een herziening van Verordening (EG) nr. 880/92 van de Raad waarbij een communautair systeem voor toekenning van milieukeuren werd ingesteld. In de toelichting, met name de inleiding ervan, wijst zij op een aantal problemen die bij de tenuitvoerlegging van de Verordening zijn gerezen. Ter wille van de doeltreffendheid en de doorzichtigheid worden in overeenstemming met artikel 18 van de Verordening wijzigingen voorgesteld om aanpak, methodes en procedures van het systeem te verbeteren en te stroomlijnen.

1.2. Volgens de analyse van de Commissie dragen de volgende moeilijkheden ertoe bij dat het systeem slechts moeizaam vorderingen maakt:

- i) producentenorganisaties zijn niet erg ingenomen met concurrentie tussen hun leden op grond van de milieuvriendelijkheid van producten;
- ii) de marktvoorwaarden binnen de Unie lopen uiteen;
- iii) het systeem heeft een lage zichtbaarheidsgraad voor de consument;
- iv) sommige lid-staten hebben hun eigen systemen;
- v) de omslachtige procedures voor het vaststellen van de criteria;
- vi) mogelijke handelsverstoringen;
- vii) de kosten verbonden aan de milieukeuren.

Het Comité zal zijn standpunt t.a.v. deze belemmeringen bepalen wanneer het de door de Commissie voorgestelde maatregelen om het systeem te verbeteren onder de loep neemt.

1.3. Het ESC heeft zich reeds eerder over deze kwestie gebogen. Het heeft zijn mening over het oorspronkelijke

voorstel te kennen gegeven in een door hem met algemene stemmen goedgekeurd advies⁽²⁾ en heeft in het kader van andere recente adviezen ook talloze voorstellen gedaan ten aanzien van de verdere ontwikkeling van het systeem. Voorstellen werden o.m. geformuleerd in paragraaf 2.7 („duurzame consumptie”) van het advies over de prioriteiten voor het consumentenbeleid (1996-1998)⁽³⁾ en paragraaf 4.4.3 („nieuwe instrumenten van milieubeleid, waaronder eco-labeling-programma's”) van het advies over wereldhandel en milieu⁽⁴⁾. Van deze aanbevelingen wordt in dit advies gebruik gemaakt.

1.4. Daar het ESC het secretariaat voor het raadgevend Forum voor milieukeuren levert, heeft het zich bovendien een goed beeld kunnen vormen van de bijdrage van elke betrokkene en de wijze waarop het systeem werkt. Ook de terzake bevoegde instanties, het Europees Milieuagentschap en de Europese belangengroepen hebben op velerlei wijze tot het opstellen van dit advies bijgedragen.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Het Comité is van mening dat niet negatief moet worden geoordeeld over de ontwikkeling van het aantal criteria voor het goedkeuren van productcategorieën enerzijds en het aantal toegekende milieukeurmerken anderzijds, daar de Richtlijn pas korte tijd van toepassing is. Bij de lancering van de „Blauwe engel” (Duitsland, 1977) en de „Noordse zwaan” (1989), die nu op hun thuismarkten en tot op zekere hoogte ook daarbuiten een herkenbare plaats hebben verworven, werden ook soortgelijke teleurstellingen en tegenslagen geïncasseerd. Ook daar is de start niet vlekkeloos verlopen.

2.2. Het ESC is ook van mening dat het feit dat een aantal lid-staten tegelijkertijd met de EU een eigen systeem van milieukeuren lanceerden, een rol heeft gespeeld in de moeizame start van het EU-keurmerk. Daarbij kwam nog de organisatiestructuur, die noodzakelijkerwijs complexer was dan bij de nationale systemen, daar een en ander moest tegemoetkomen aan het

⁽¹⁾ PB C 114 van 12. 4. 1997, blz. 9.

⁽²⁾ PB C 339 van 31. 12. 1991.

⁽³⁾ PB C 295 van 7. 10. 1996.

⁽⁴⁾ PB C 56 van 24. 2. 1997.

verlangen van lid-staten om actief bij de gang van zaken te worden betrokken. Uit recente door de Commissie geleverde informatie blijkt evenwel dat krachtens het EU-systeem tegen eind maart 1997 aan 14 producenten 27 vergunningen voor in totaal 108 producten zullen zijn verleend. Samen met de in het Commissievoorstel gepubliceerde statistieken wijst dit gegeven er wellicht op dat het systeem thans terrein wint.

2.3. Ook al vanwege het feit dat nationale systemen handelsbelemmeringen veroorzaken, is het Comité ervan overtuigd dat de toekomst voor milieukeurverlening ligt in een versterking van het EU-systeem. Met het oog hierop moet een inspanning worden geleverd om de criteria die bij de nationale systemen voor milieukeuren worden gehanteerd, zo veel mogelijk te harmoniseren⁽¹⁾.

2.4. De succesvolle toepassing van het EU-systeem voor toekenning van milieukeuren is ook erg belangrijk daar dit het enige product-gerelateerde beleidsinstrument is dat op aanvraag van de producent op vrijwillige basis ter bevordering van duurzame consumptie wordt gehanteerd.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1. Invoering van een keurmerk met gradaties

3.1.1. De Commissie wijst erop dat bedrijfsorganisaties over het algemeen niet veel voelen voor een systeem van milieukeuren, omdat het concurrentie (alleen op basis van de milieubelasting van het product) in de hand werkt. Afzonderlijke bedrijven die naar een concurrentievoordeel streven, kunnen daarentegen wel belangstelling hebben voor een milieukeurmerk. De Commissie merkt ook op dat de marktstructuren voor veel productgroepen in de lid-staten uiteenlopen en dat de productievoorwaarden in derde landen aanmerkelijk verschillen van die in de EU. Op grond hiervan concludeert de Commissie dat het vaak niet mogelijk is uniforme criteria vast te stellen.

3.1.2. Om deze moeilijkheden te verhelpen, stelt de Commissie voor, een keurmerk met gradaties in te voeren. Dit betekent: het totstandbrengen van verschillende (flexibele) criteria voor de te onderscheiden verschillende milieu-gerelateerde aspecten van de betrokken productgroep. Voor elk afzonderlijk aspect moeten voldoende strikte drempels worden vastgelegd zodat de integriteit van het keurmerk, dat alleen aan de basiseisen voldoet, wordt gewaarborgd.

3.1.3. Eerst en vooral zij opgemerkt dat de vaststelling van EU-milieucriteria voor productgroepen gebaseerd is op het streven naar een vermindering van de milieubelasting binnen de Europese Unie. Een en ander houdt in dat de selectie van milieu-gerelateerde aspecten waarvoor criteria moeten worden vastgesteld, alsmede

de striktheid van de criteria afgestemd moeten zijn op de milieuomstandigheden binnen de EU. Het zal dan ook misschien niet altijd mogelijk zijn aan producenten van buiten de EU tegemoet te komen, omdat de milieu- of wetgevingscontext waarbinnen zij werken aanmerkelijk kan verschillen⁽²⁾.

3.1.4. Voorts kan worden betwijfeld of de verschillende omstandigheden in de lid-staten (o.a. de door consumenten verwachte strenge milieunormen) van de EU wel zo zwaar doorwegen dat er bij de vaststelling van criteria (verschillende normen) plaats moet zijn voor een nationale benadering, terwijl de interne markt toch zal leiden tot een grotere harmonisatie van de economische voorwaarden en het milieubeleid in de EU.

3.1.5. Ten slotte blijft het de vraag of het optimisme van de Commissie wel gegrond is wanneer zij meent dat producenten bij invoering van een keurmerk met gradaties minder gekant zullen zijn tegen concurrentie op basis van het milieueffect van een product. Een keurmerk met gradaties laat fabricanten weliswaar meer speelruimte om aan de criteria te voldoen, maar het effect ervan op de concurrentie is allesbehalve duidelijk, vooral daar zo'n merk van nature ondoorzichtig is.

3.1.6. Het is zeer de vraag of de invoering van een keurmerk met gradaties een oplossing zal bieden voor de vele twijfels die producenten omtrent het EU-systeem van milieukeuren koesteren. Tot dusver duidt niets erop dat producenten of hun organisaties een positieve houding aannemen tegenover een keurmerk met gradaties.

3.1.7. Het is duidelijk dat een dergelijk systeem de autoriteiten die de criteria moeten vaststellen, meer speelruimte laat, daar het genuanceerder is dan het huidige systeem met de „alles of niets”-werkwijze. Deze autoriteiten zullen evenwel weinig ingenomen zijn met deze speelruimte als aldus de deur wordt opengezet voor gekrakeel over de keuze van de te hanteren criteria, daar de (nationale) belangen van producenten uiteenlopen. Voorts dient ook voor ogen te worden gehouden dat bij een systeem met gradaties intrinsieke druk zal worden uitgeoefend om de basisvereisten te verlagen.

3.1.8. Ten slotte is het allesbehalve zeker dat consumenten een groter keuzeaanbod van keurmerken, herkenbaar door de presentatie van verschillende „boeketten” op prijs stellen. Het zal veel moeite vergen om hen de betekenis en het belang van de verschillende keurmerken duidelijk te maken. Het zal voor de consument dan ook erg moeilijk zijn om een keuze te maken tussen merken die verschillende quoteringen voor de verschillende milieu-gerelateerde aspecten dragen. Daarenboven wil de consument over het algemeen niet veel tijd besteden aan het evalueren van informatie voor

⁽¹⁾ Zie noten 3 en 4 en resp. paragrafen 2.7.5 en 4.4.3.4.

⁽²⁾ Het ESC verdedigde dit standpunt reeds in haar advies over internationale handel en milieu, paragraaf 4.4.3.5; PB C 56 van 24. 2. 1997.

het aankopen van producten⁽¹⁾, ook al wil hij wél geïnformeerd worden over specifieke milieugevolgen en de toestand van het milieu in het algemeen.

3.1.9. Het is waar dat de consument duidelijk meer tijd neemt om „de beste koop” te bepalen als het om duurzame goederen gaat maar zij heeft dan meestal minstens reeds een idee van de gebruikseigenschappen van het product die voor haar van belang zijn. Maar zoals alle consumentenorganisaties bekend is, vergt het zelfs in dat geval veel vaardigheid en moeite om consumenten begrijpelijke en betekenisvolle informatie over vergelijkend warenonderzoek te verschaffen, een systeem van onderzoek dat analoog is aan dat van een keurmerk met gradaties.

3.1.10. In het geval van een keurmerk met gradaties wordt de consument met een nog grotere moeilijkheid geconfronteerd daar hij meestal toch al weinig met de milieueigenschappen van het product vertrouwd is, laat staan zijn voorkeur ten aanzien daarvan kenbaar kan maken. De consument zal dan ook niet de tijd nemen om de informatie op het keurmerk, die voor hem misschien niet volledig duidelijk of noodzakelijk is, in zijn keuze mee te nemen. Het is dan ook begrijpelijk dat consumentenorganisaties tegen de invoering van een keurmerk met gradaties gekant zijn.

3.1.11. Om dezelfde redenen hebben industriële ondernemingen bedenkingen bij een keurmerk met gradaties, dat als communicatiemiddel in de marktcontext immers nadelen heeft.

3.1.12. Het is dan ook begrijpelijk dat nergens in de wereld een systeem van milieukeurmerken met gradaties van toepassing is.

3.1.13. Het ESC is er om de bovengenoemde redenen niet van overtuigd dat de invoering van een keurmerk met gradaties het geschikte middel is om de twijfels van industrie en handel omtrent hun deelneming aan het systeem weg te nemen. Het gelooft veler dat binnen het huidige systeem („alles of niets”) voldoende aanpassingen kunnen worden aangebracht die een en ander voor bedrijven aanmerkelijk aantrekkelijker maken.

3.1.14. Als de Commissie geen gevolg wil geven aan dit advies om deze nieuwe aanpak te laten varen, dringt het Comité er gezien de vele risico's in dit verband bij de Commissie op aan om ten minste eerst na te gaan of producenten en detaillisten (die zich mogelijk verantwoordelijk voelen om de informatie voor de consument te verduidelijken) werkelijk een (soort) keurmerk met gradaties boven het huidige systeem („alles of niets”) verkiezen en er dan ook toe bereid zijn aan een dergelijk systeem deel te nemen.

⁽¹⁾ De Nederlandse Stichting voor wetenschappelijk onderzoek van consumentenangelegenheden (SWOKA) stelde vast dat het voor 45 % van een geselecteerde groep van consumenten met belangstelling voor informatie over genetisch gemanipuleerde levensmiddelen voldoende was te weten dat het product in kwestie door een gezaghebbende instantie was „goedgekeurd”. Meer informatie werd niet nodig geacht.

3.1.15. Als dat het geval is, stelt het Comité vervolgens voor, de Commissie een dergelijk systeem eerst te laten uittesten alvorens met definitieve voorstellen te komen. De resultaten van een dergelijke test kunnen binnen de lid-staten wel enigszins uiteenlopen, maar het uiteindelijk te kiezen keurmerk moet in de hele EU dezelfde vorm aannemen. Volgens het Comité zou het ook een goede zaak zijn als het Consumentencomité bij deze test vooraf betrokken wordt (zie ook artikel 7 van het voorstel).

3.2. EU-systeem en nationale systemen

3.2.1. Het ESC onderschrijft het standpunt van de Commissie dat nationale keurmerken in de toekomst alleen nog mogen gelden voor productgroepen waarvoor geen specifieke communautaire criteria bestaan. Het stelt evenwel voor dat de formulering in de Engelse versie van artikel 11, lid 1, „are established” wordt vervangen door „have been established”⁽²⁾. Voor het Comité is het van belang dat vijf jaar na de inwerkingtreding van de nieuwe Verordening producten waarvoor een EU-keur werd vastgesteld, niet langer meer met een nationaal keurmerk in de handel zullen zijn. Dankzij deze gewijzigde formulering kunnen producten met een nationaal keurmerk in de handel blijven tijdens de (soms lange) periode die tussen de mandatering voor het opstellen van criteria voor een specifieke productgroep en de publicatie van die criteria door de Commissie (artikel 5, lid 3) ligt. Voorts zij opgemerkt dat deze bepaling alleen van toepassing is op de zogenaamde gecoördineerde systemen. De regeringen van de lid-staten zijn immers niet aansprakelijk voor de bestaande andere, ongereglementeerde keurmerken. Het ESC verzoekt de Commissie de precieze inhoud van de bewuste bepaling te verduidelijken. Een uitzondering kan evenwel worden gemaakt voor de invoering van striktere (nationale) criteria in de gecoördineerde systemen, die erop gericht zijn milieuproblemen die werkelijk van nationale betekenis zijn, het hoofd te bieden. Dergelijke uitzonderingen worden passend geacht daar de TBH- en SPS-overeenkomsten⁽³⁾ onder bepaalde voorwaarden ook de vaststelling van nationale normen toelaten. Bij de toekenning van dergelijke nationale keurmerken zou de bewijslast bij de nationale instanties voor milieukeuren moeten liggen. Verwacht wordt dat deze uitzonderingsclausule niet vaak zal worden ingeroepen.

3.2.2. De Commissie stelt voor dat criteria voor slechts een zeer gering aantal productgroepen worden

⁽²⁾ In sommige taalversies, b.v. de Nederlandse, is reeds een verleden tijd van het werkwoord gebruikt.

⁽³⁾ Resp. technische handelsbelemmeringen en sanitaire en fytosanitaire maatregelen.

vastgesteld daar zij slechts een bescheiden financiële bijdrage wenst te leveren⁽¹⁾. Niet alleen zal het logo dus nauwelijks aan zichtbaarheid winnen, maar ernstiger is nog dat zijn aandeel in het gecoördineerde systeem van milieukeuren zeker nog aan belang zal verliezen. Om deze negatieve tendens tegen te gaan, kan o.m. gebruik gemaakt worden van het lovenswaardige initiatief van een aantal lid-staten om de in hun nationale systemen te hanteren criteria voor bepaalde productgroepen te harmoniseren en zo extra EU-criteria in het leven te roepen. Het ESC onderstreept in ieder geval dat harmonisering van criteria moet worden verkozen boven een systeem van wederzijdse erkenning (van niet-geharmoniseerde criteria).

3.2.3. Een pijnpunt is wel het bestaan van ongecoördineerde nationale (particuliere) systemen, dat ook door de Commissie aan de orde is gesteld. Het ESC verheugt zich er dan ook over dat de Commissie voorstelt kleinhandelaars in aanmerking te laten komen voor toekenning van een milieukeurmerk voor producten die zij onder hun eigen handelsmerk op de markt brengen (artikel 6.1). Dit kan hen er immers toe aanzetten hun eigen logo op te geven en zich bij het officiële nationale of communautaire systeem aan te sluiten. De Commissie moet voorts dringend bevestigen dat ook groothandelsmerken in het systeem kunnen worden opgenomen.

3.2.4. De wildgroei van deze particuliere keurmerken en andere beweringen aangaande de milieuvriendelijkheid van producten moet ten stelligste worden tegengegaan. De omvang van dergelijke ongereguleerde merken brengt de consument in verwarring, terwijl deze beweringen soms misleidend zijn. Zij schaden dan ook de ontwikkeling van het EU-milieukeurmerk en de onder toezicht van de bevoegde instanties uitgebrachte nationale keuren.

3.2.5. Om nationale instanties beter in staat te stellen misleidende milieu-beweringen tegen te gaan, beveelt het ESC aan dat de Commissie — in samenwerking met het in artikel 13 vermelde comité — de bestaande wetgeving en praktijken m.b.t. misleidende productreclame onderzoekt met het oog op de noodzaak van aanpassingen, rekening houdend met de verschillende wettelijke en institutionele structuren in de lid-staten.

3.3. *De organisatie van het EU-systeem*

3.3.1. EEO⁽²⁾ en Europese Commissie

3.3.1.1. Het Comité stemt in met het voorstel van de Commissie om de oprichting van een particuliere

internationale vereniging van de voor de milieukeur bevoegde instanties⁽³⁾ te bevorderen. Deze zal verantwoordelijk zijn voor de vaststelling en bijstelling van de criteria, de dienovereenkomstige evaluatie- en controlevoorschriften en de coördinatie van de activiteiten van de bevoegde instanties. Het Comité gaat daarmee akkoord omdat het er zich van bewust is dat er geen levensvatbaar alternatief is voor het Commissievoorstel.

3.3.1.2. Bij het opstellen van dit advies heeft het Comité nagegaan of het Europees Milieuagentschap met de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor het vaststellen van de criteria kan worden belast. Het heeft de directeur van het EMA gevraagd zijn standpunt terzake kenbaar te maken. Deze is er vast van overtuigd dat de beheerstaak van het opstellen van criteria afbreuk zou doen aan de wezenlijke opdracht van het EMA, nl. het onafhankelijk verzamelen en verspreiden van informatie over het milieu. Het Comité erkent dan ook dat het EMA onmogelijk als alternatief voor de EEO kan fungeren.

3.3.1.3. Het is een goede zaak dat de Commissie zich terugtrekt van de tenuitvoerlegging van het systeem; de vroeger opgedane ervaring heeft immers geleerd dat het systeem (o.m. ook) kwetsbaar is wegens de dominerende positie van de Commissie. De overdracht van verantwoordelijkheid aan de EEO is een goede zaak, gegeven de toegenomen gevoeligheid ten aanzien van het optreden van handelsverstoringen⁽⁴⁾. De oprichting van de EEO heeft voorts nog het voordeel dat zij een extra stimulans voor de verdere harmonisering van nationale systemen kan vormen (zie ook paragraaf 3.2.2).

3.3.1.4. Toen de bevoegde instanties en overheidsambtenaren tijdens een informele bijeenkomst (op 29 en 30 mei 1997) het Voorstel hebben besproken, hebben verscheidene delegaties er evenwel de voorkeur aan gegeven om de Commissie, althans onder de huidige omstandigheden, de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor het vaststellen van de criteria te laten dragen.

Om dit standpunt te onderbouwen, werden de volgende argumenten aangevoerd:

- het gezag van de Commissie, indien nodig, ter verdediging van de goedgekeurde criteria;
- de deskundigheid van de Commissie bij onderhandelingen in Europese en internationale context;
- de inhoud van het begrip „ownership” (verantwoordelijkheidsgevoel voor het op te richten orgaan) en tenslotte ook de financiële gevolgen.

⁽¹⁾ Zie het financieel memorandum, paragraaf 9.1. Daarin wordt voorgesteld over een periode van vier jaar criteria voor vijf nieuwe productcategorieën per jaar vast te stellen.

⁽²⁾ Europese organisatie voor milieukeuren.

⁽³⁾ De instantie(s) in de lid-staten waarbij producenten of importeurs een milieukeur kunnen aanvragen en die voor de toepassing van het systeem in eigen land verantwoordelijk zijn.

⁽⁴⁾ Deze verantwoordelijkheid weegt zwaarder voor regeringen dan voor niet-gouvernementele organisaties.

Het Comité is van mening dat deze punten niet lichtvaardig mogen worden behandeld en dringt er bij de Commissie op aan een geschikte oplossing te vinden voor deze problemen.

3.3.1.5. De concrete afbakening van bevoegdheden laat nog veel te wensen over. Zo wordt in het voorstel b.v. geen aandacht geschonken aan de vraag wie aansprakelijk is voor door de rechter mogelijk toe te kennen vergoeding van schade, welke het gevolg is van besluiten van de EEO. Het ESC is van mening dat de Commissie de kosten moet dragen van schadeclaims tegen de EEO die enkel voortvloeien uit het correct uitoefenen van haar door de Commissie toegekende mandaat.

3.3.1.6. Helaas voorziet het voorstel evenmin in een ondubbelzinnige toedeling van bevoegdheden tussen Commissie en EEO bij invoering van nieuwe criteria. De criteria voor milieukeuren zullen weliswaar door de EEO worden vastgesteld, maar zij zullen pas van toepassing zijn als de Commissie overtuigd is dat de EEO aan de voorwaarden voor het mandaat heeft voldaan. Het mandaat bevat procedurevoorschriften voor het opstellen van criteria voor milieukeuren, overeenkomstig de in bijlage 4 aangegeven principes. Volgens het voorstel (artikel 5, lid 2) bestaat de verantwoordelijkheid van de Commissie erin een productgroep te selecteren en na te gaan of de in bijlage 4 opgenomen procedurevoorschriften in acht zijn genomen.

3.3.1.7. In punt 32 van het voorstel wordt evenwel aangegeven dat de Commissie er ook op moet toezien dat de werkzaamheden van de EEO in overeenstemming met de Verordening worden verricht. Daarenboven ziet de Commissie ook een analogie met de „nieuwe aanpak” (punt 33).

3.3.1.8. Het ESC is allesbehalve ingenomen met deze verwijzing naar de „nieuwe aanpak”. In de eerste plaats gaat de „nieuwe aanpak”, gegeven zijn doelstellingen en ambities, nu juist uit van een nationale benadering. Voorts zijn normalisering (CEN) en toekenning van milieukeuren (EEO) twee totaal verschillende zaken. In het eerste geval gaat het om een kwestie van technische aard, terwijl in het tweede geval een op selectie gebaseerd beleidsinstrument aan de orde is. Het CEN-model en de daarbij gehanteerde procedures zijn voor de werkzaamheden van de EEO dan ook niet geschikt.

3.3.1.9. Het Comité is er vast van overtuigd dat het de taak van de Commissie is om passende spelregels vast te stellen en gelijke voorwaarden voor de spelers te verzekeren. Niet minder en niet meer. Het is dan ook van mening dat de belangen van de Commissie voldoende zijn verzekerd als zij aan het opstellen van een passend handvest voor de EEO meewerkt en nagaat of de EEO aan de in bijlage 4 aangegeven vereisten voldoet. Bij het toekennen van het mandaat aan de EEO om criteria voor een specifieke productgroep op te stellen, kan de Commissie evenwel verwijzen naar elk nuttig EU-beleidsdocument terzake, om te verzekeren dat een en ander voldoende strookt met andere doelstellingen en

aandachtspunten van het milieubeleid. Het is evenwel aan de EEO te beslissen of zij bij de vaststelling van de criteria daarmee rekening wil houden.

3.3.1.10. Het EMA kan, gezien de aard van zijn bij Verordening (EG) nr. 1210/90 bepaalde taken en de door hem ontwikkelde knowhow, een actieve rol spelen bij het verzamelen van de informatie die nodig is voor het vaststellen van de productgroep (fase 1 van de procedurevoorschriften) en het evalueren van het milieueffect (fase 3). Het heeft te kennen gegeven dat het deze taken op zich wil nemen. Het Comité dringt er dan ook bij de Commissie op aan om verder na te gaan of het EMA formeel in het systeem⁽¹⁾ kan worden ingeschakeld. Indien dit het geval is, moet rechtstreekse doorstroming van informatie tussen EMA en EEO worden verzekerd.

3.3.2. EEO en bevoegde instanties

3.3.2.1. Hierover wordt in het Voorstel weinig gezegd. Dat ligt voor de hand, daar de EEO als orgaan van de bevoegde instanties zal fungeren en de onderhandelingen tussen Commissie en bevoegde instanties nauwelijks zijn begonnen. Aangezien in het Voorstel terecht wordt aangegeven dat de Verordening pas in werking treedt als de Commissie oordeelt dat de EEO in staat is haar opdracht uit te voeren, is het jammer dat de Commissie tot dusver geen enkel standpunt over de verhouding tussen EEO en bevoegde instanties heeft ingenomen. Zulks zou immers de totstandkoming van de EEO kunnen bespoedigen.

3.3.2.2. Het ESC neemt deze gelegenheid te baat om over de relatie EEO/bevoegde instanties enige opmerkingen te formuleren. Het is vast van mening dat in het EEO-handvest uitdrukkelijk moet zijn bepaald dat de EEO alleen verantwoording verschuldigd is aan de bevoegde instanties, zonder dat daarbij aan de controlebevoegdheid van de Commissie (zie boven) afbreuk wordt gedaan. De bevoegde instanties moeten fungeren als een raad van toezicht van de EEO en zouden in de mate van het mogelijke ook moeten zorgen voor de vaststelling van ontwerp-criteria voor de productgroepen in kwestie. Aldus kan de EEO-staf tot een minimum worden beperkt. Wil de EEO efficiënt kunnen werken, dan moeten routinebesluiten met gewone meerderheid van stemmen worden genomen, terwijl voor andere besluiten een systeem van gekwalificeerde meerderheid kan worden gehanteerd.

3.3.2.3. De belangrijkste taken van de EEO zijn dus: 1) het aanvaarden van het mandaat van de Commissie om criteria op te stellen of te herzien; 2) een dienovereenkomstig mandaat verlenen aan één of meer bevoegde instanties om ontwerp-criteria op te stellen (de aanpak met een land in de voortrekkersrol die in de eerste jaren van toepassing van de Verordening goed werkte); 3) het goedkeuren van de opgestelde (ontwerp-)criteria; 4) het

⁽¹⁾ Om het effect van het systeem in te schatten kan de Commissie het EMA ook vragen dergelijke evaluaties met regelmatige tussenpozen uit te voeren.

raadplegen van het Forum over het opstellen van de ontwerp-criteria en de eventuele aanpassing van richtsnoeren, procedures en werkwijzen; 5) het voorleggen van de opgestelde criteria aan de Commissie; 6) het adviseren van de Commissie m.b.t. maatregelen die zij in het kader van de Verordening van plan is te nemen. De raad van toezicht van de EEO zou ook werkgroepen moeten instellen waarin leden van de bevoegde instanties de besluitvorming zo goed mogelijk voorbereiden. De handvesten van de bevoegde instanties kunnen een leidraad vormen voor het opstellen van het EEO-handvest.

3.3.2.4. Nadat de Verordening in werking is getreden, kan de EEO de nodige veranderingen in haar werkwijze aanbrengen, voor zover deze niet tegen de bepalingen van de Verordening indruisen. Zij moet b.v. vrij zijn haar werkmethode aan te passen als dit haar nodig lijkt. Wat de (aanvankelijke) werkmethode van de EEO betreft, zou het verstandig zijn de eerder overeengekomen „procedurevoorschriften”⁽¹⁾ zo getrouw mogelijk te volgen. Het kan de moeite lonen na te gaan of de bureaucratische rompslomp of andere formaliteiten die een snelle procedure in de weg staan en de kosten van milieukeurverlening doen oplopen, kunnen worden vermeden zonder aan de kwaliteit van de criteria afbreuk te doen⁽²⁾. Een vergelijkende analyse van de door (gecoördineerde) nationale systemen gehanteerde procedures kan veelbelovende resultaten opleveren. Opgemerkt zij dat het Deense ministerie van milieuzaken een dergelijk onderzoek heeft verricht.

3.3.2.5. De Commissie en de bevoegde instanties kunnen desgewenst overeenkomen een onafhankelijke instelling te mandateren een voorstel voor een EEO-handvest op basis van dit advies en de desbetreffende bepalingen van de ontwerp-Verordening uit te werken. De onderhandelingen tussen Commissie en bevoegde instanties over de spoedige oprichting van de EEO, die thans helaas op een dood spoor zitten, zullen mogelijk via een dergelijk ontwerp-handvest worden vergemakkelijkt. Zoals in paragraaf 3.3.2.1 is opgemerkt, is de oprichting van de EEO noodzakelijk om de intrekking van de huidige Verordening en de inwerkingtreding van een onontbeerlijke nieuwe overeenkomst mogelijk te maken.

3.4. *Betrokkenheid van sociale en economische belangengroepen*

3.4.1. Het Comité betreurt dat in het voorstel nauwelijks aandacht wordt geschonken aan de deelneming en rol van verschillende belangengroepen bij de vaststelling

van criteria. Onder belangengroepen wordt volgens artikel 6 van de huidige Verordening verstaan: industrie en handel (met inbegrip van de betrokken vakverenigingen), alsmede consumenten- en milieuorganisaties. Het Comité legt er nu reeds de nadruk op dat vakverenigingen, die over unieke praktische ervaring op het gebied van de arbeidsomstandigheden beschikken, op dezelfde voet als de andere belangengroepen bij het systeem moeten worden betrokken. Het onderschrijft voorts het standpunt van de Commissie dat gekwalificeerde arbeidskrachten en MKB's via de voor hen meest representatieve organisaties moeten kunnen participeren.

3.4.2. Het ESC bevestigt andermaal zijn onwrikbare mening dat deze belangengroepen in het proces van toekenning van milieukeuren een cruciale rol moeten spelen opdat een levensvatbaar systeem wordt gecreëerd en in stand wordt gehouden. Het dringt er dan ook met klem op aan dat artikel 6 van de bestaande Verordening van kracht blijft⁽³⁾, met dien verstande dat het Forum voortaan niet langer aan de Commissie maar aan de EEO verantwoording moet afleggen.

3.4.3. Het zou een goede zaak zijn als het ESC verder bij een en ander wordt betrokken en zich engageert tot de succesvolle toepassing van het systeem; in de Verordening zou hem dan ook de opdracht kunnen worden toebedeeld om zowel de door de belangengroepen aangewezen leden als de voorzitter van het raadgevend Forum⁽⁴⁾ officieel aan te stellen. Daar het Comité de economische en sociale partners in de EU tezamen brengt, is het goed geplaatst om op de activiteiten van het Forum toe te zien en daarbij zowel belanghebbenden in de EU als daarbuiten doorzichtigheid, evenwichtige vertegenwoordiging en voorziening van informatie te garanderen. Tot dusver heeft het ESC op basis van een ad hoc-regeling het secretariaat voor het Forum geleverd en voorzien in de huisvesting ervan. Om de blijvende doeltreffendheid van de activiteiten van het Forum te verzekeren, moet de huidige regeling voor het secretariaat worden geformaliseerd⁽⁵⁾.

3.4.4. Met betrekking tot de werkmethode van de EEO moet worden bepaald, zoals dit ook nu het geval is, dat de sociale belangengroepen moeten worden betrokken bij de werkgroepen die de ontwerp-criteria voor geselecteerde productgroepen uitwerken (zie ook paragraaf 3.3.2.3). Deze belangengroepen moeten in alle stappen van het proces van toekenning van milieukeuren worden ingeschakeld, daar zij het dichtst bij detaillisten, producenten en consumenten staan.

⁽¹⁾ Zie ook de informatie van de Commissie betreffende milieukeuren, nr. 6, juni 1994. Het is duidelijk dat bij de procedures nauwlettend moet worden gekeken naar de (dominerende) rol van de Commissie in de meeste fases die werden onderscheiden, en met name de fases 1, 2 en 6.

⁽²⁾ PB C 295 van 7. 10. 1996, paragraaf 2.7.6.

⁽³⁾ Het in paragraaf 3.4.1 geuite standpunt van het Comité over de gelijke positie van vakverenigingen en de deelneming van MKB's moet hierbij worden meegenomen.

⁽⁴⁾ Hierbij kan worden verwezen naar het Commissiebesluit 97/150/EG van 24. 2. 1997 (PB L 58) over de instelling van een Europees raadgevend forum voor milieu en duurzame ontwikkeling, met dien verstande dat de leden van dit Forum door de Commissie worden benoemd.

⁽⁵⁾ PB C 295 van 7. 10. 1996, paragraaf 2.7.7.

3.5. Financiële aspecten

3.5.1. In het financieel memorandum deelt de Commissie mee dat zij haar financiële steun vier jaar na de inwerkingstelling van de Verordening zal stopzetten. Haars inziens moet het systeem dan self-supporting zijn. Het ESC merkt daarbij op dat de ervaring met nationale systemen ten overvloede duidelijk heeft gemaakt dat een dergelijk stelling onhoudbaar is. De totale kosten van het systeem zouden evenwel kunnen worden verminderd als het EMA met de geldverslindende analyses van het milieueffect wordt belast. Het ESC beveelt hoe dan ook aan op het eind van het derde werkingsjaar in een herziening te voorzien zodat kan worden nagegaan in welke mate het systeem self-supporting kan zijn.

3.5.2. Het Comité stemt er niettemin mee in dat de Commissie haar financiële ondersteuning van het systeem stopzet, mits de bevoegde instanties bereid en in staat zijn de werkzaamheden van de EEO volledig te verzekeren. Daar de bevoegde instanties slechts over beperkte middelen beschikken, moeten de nationale regeringen voor de nodige aanvulling zorgen. Volgens het Comité kan het voornemen van de Commissie slechts gerealiseerd worden als de lid-staten bereid zijn de stopzetting van de EU-financiering en alle gevolgen van dien te aanvaarden. Deze voorwaarde moet ook worden meegenomen in de onderhandelingen waarop in paragraaf 3.3.2 wordt gedoeld. Het Comité is evenwel van mening dat de in bijlage 5 aangegeven tarieven niet mogen worden verhoogd, daar de industrie er anders van zal afzien een keurmerk aan te vragen.

3.5.3. Aangezien de vaststelling van criteria en het bestaan van producten met een keurmerk maatschappelijke baten zal opleveren (via een verminderd milieueffect, waarvoor niet wordt betaald) die belangrijker zullen zijn dan de geïnde bedragen, zou het volgens het ESC passend en zinvol zijn nationale bronnen (regeringen) te vragen aan de bevoegde instanties een bijdrage te betalen als de financiële steun van de Commissie is stopgezet.

3.5.4. Het ESC kan de in bijlage 5 opgenomen financiële voorstellen niet volledig inschatten. Hoewel het te vinden is voor het voorstel om MKB's en (inlandse) producenten van ontwikkelingslanden bij het aanvragen van keurmerken extra te steunen (zie punt 3.5), is het er niet van overtuigd dat deze voorkeursbehandeling wel strookt met het begrip van eerlijke concurrentie. Het ESC stelt voor de inhoud van bijlage 5 onder de loep te laten nemen door de bevoegde instanties, die immers niet alleen competent zijn om daarover te oordelen, maar uiteindelijk ook voor de financiële kant van het systeem volledig verantwoordelijk zijn.

3.6. Opmerkingen betreffende de artikelen van de ontwerp-verordening

3.6.1. Artikel 4, werkingssfeer

3.6.1.1. De Commissie is te prijzen dat zij voorwaarden stelt voor de selectie van een productgroep, die in

de huidige Verordening immers ontbreken. Het Comité is het ermee eens dat de zichtbaarheid van de productgroep op de markt een belangrijk criterium is. Het zou evenwel verstandig zijn deze criteria niet al te strikt toe te passen en de EEO voldoende speelruimte te geven om de betrokken productgroep precies af te bakenen. Voorts moet ook de bepaling worden opgenomen dat de in de EU vervaardigde producten een aanzienlijk deel van de totale afzet in de EU moeten uitmaken. Een dergelijk criterium moet worden ingevoerd omdat een milieukeurmerk juist wordt gelanceerd met het oog op een oplossing voor milieuproblemen in de EU. Tegelijk wordt aldus ook voorkomen dat ongewilde handelsverstoringen worden geïntroduceerd ⁽¹⁾.

3.6.2. Artikel 5, procedures voor de vaststelling van criteria voor toekenning van milieukeuren

3.6.2.1. In artikel 5, lid 2, eerste alinea, is door de Commissie bepaald dat de criteria voor milieukeuren uiterlijk om de drie jaar opnieuw moeten worden bekeken. Volgens artikel 3, lid 5, wordt de geldigheidsduur van de criteria evenwel voor elke reeks van criteria voor milieukeuren apart opgesteld. Op grond daarvan moet dan ook de periodiciteit van de herziening worden bepaald.

3.6.2.2. In artikel 5, lid 2, is bepaald dat de Commissie met alle belanghebbende partijen open overleg zal plegen alvorens een productgroep te selecteren. Volgens het Comité volstaat het dat de Commissie de EEO advies vraagt alvorens zij een productgroep kiest.

3.6.2.3. In lid 3 is aangegeven dat de publicatie in het Publicatieblad ⁽²⁾ gebeurt nadat de Commissie de verzekering heeft gekregen dat de opdracht is vervuld. In de lijn van hetgeen in paragraaf 5.1.6 werd gezegd, stelt het Comité voor dat de Commissie zich daarvan verzekert aan de hand van een verslag waarin de EEO aantoont dat zij aan de in bijlage 4 genoemde eisen heeft voldaan. Voorst moet de bepaling worden toegevoegd dat publicatie in het Publicatieblad uiterlijk één maand na ontvangst van het bedoelde verslag moet volgen, tenzij de Commissie de EEO ervan op de hoogte brengt dat zij er niet van overtuigd is dat de EEO aan de specifieke eisen van bijlage 4 heeft voldaan.

3.6.3. Artikel 6, lid 4: controle

3.6.3.1. Het Comité is het ermee eens dat instanties die testen en controles mogen uitvoeren om na te gaan of aanvragen van keurmerken aan de eisen terzake voldoen, aan de EN 45000-normen of soortgelijke

⁽¹⁾ PB C 56 van 24. 2. 1997, einde paragraaf 4.4.3.4.

⁽²⁾ In lid 3 is met name aangegeven dat de Commissie de referenties van de criteria en de eisen en van de bijgewerkte versies daarvan zal publiceren. Het ESC begrijpt daaruit dat alle relevante gegevens zullen worden gepubliceerd, zoals ook bij de huidige Verordening het geval is.

internationale normen moeten beantwoorden. Aangezien een en ander evenwel op vrijwillige basis gebeurt, zou de eis dat deze organen geaccrediteerd moeten zijn, tegen de concurrentieregels indruisen. Deze controleorganen moeten vrij kunnen beslissen hoe zij de bevoegde instanties het bewijs leveren dat zij aan de desbetreffende normen beantwoorden⁽¹⁾. In de laatste zin van lid 4 dient een en ander dan ook in die zin te worden aangepast.

⁽¹⁾ Hoewel de meeste, zo niet alle laboratoria e.d. de gelegenheid te baat zullen nemen om officieel te worden erkend.

3.6.4. Artikel 13: comité van raadgevende aard

3.6.4.1. Ook in aansluiting op het bepaalde in de artikelen 5, 11 en 12 is het ESC ingenomen met de instelling van een adviesorgaan waarvan vertegenwoordigers van de lid-staten deel zullen uitmaken. Een dergelijk comité is een goede zaak daar het ook de regeringen van de lid-staten bij een succesvolle tenuitvoerlegging van het systeem betreft.

Brussel, 10 juli 1997.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

T. JENKINS
