

Publicatieblad

van de Europese Gemeenschappen

ISSN 0378-7079

C 101

42e jaargang

12 april 1999

Uitgave
in de Nederlandse taal

Mededelingen en bekendmakingen

Nummer

Inhoud

Bladzijde

I *Mededelingen*

.....

II *Vorbereidende besluiten*

Economisch en Sociaal Comité

Zitting van januari 1999

1999/C 101/01	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „XXVIIe Verslag over het mededingingsbeleid 1997”	1
1999/C 101/02	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening (EG) van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad tot vaststelling van het Communautair Douanewetboek”	6
1999/C 101/03	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake maatregelen tegen de uitstoot van verontreinigende gassen en deeltjes door motoren bestemd voor het aandrijven van landbouw- of bosbouwtrekkers en houdende wijziging van Richtlijn 74/150/EEG van de Raad”	13
1999/C 101/04	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 78/548/EEG van de Raad betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lid-staten inzake de verwarming van het interieur van motorvoertuigen”	15

Prijs: 19,50 EUR



(Vervolg z.o.z.)

<u>Nummer</u>	<u>Inhoud (vervolg)</u>	<u>Bladzijde</u>
1999/C 101/05	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 Vervoer en CO ₂ — De uitwerking van een gemeenschappelijke benadering”	17
1999/C 101/06	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Verslag van de Commissie over het gebruik van autobussen en touringcars met een lengte van maximaal 15 m”	22
1999/C 101/07	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Beschikking nr. 1254/96/EG tot opstelling van richtsnoeren voor Trans-Europese netwerken in de energiesector”	25
1999/C 101/08	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 76/308/EEG van de Raad betreffende de wederzijdse bijstand inzake de invordering van schuldvorderingen die voortvloeien uit verrichtingen die deel uitmaken van het financieringsstelsel van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, alsmede van landbouwheffingen en douanerechten, evenals van schuldvorderingen uit hoofde van de belasting over de toegevoegde waarde en van bepaalde accijnzen”	26
1999/C 101/09	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie betreffende zwartwerk”	30
1999/C 101/10	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een Verordening (EG) van het Europees Parlement en de Raad inzake weesgeneesmiddelen”	37
1999/C 101/11	Advies van het Economisch en sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening (EG) van de Raad tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1408/71 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen alsmede op hun gezinsleden die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, en van Verordening (EEG) nr. 574/72 tot vaststelling van de wijze van toepassing van Verordening (EEG) nr. 1408/71”	41
1999/C 101/12	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „De Wereldhandelsorganisatie”	43
1999/C 101/13	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 88/609/EEG inzake beperking van de emissies van bepaalde verontreinigende stoffen in de lucht door grote stookinstallaties”	55
1999/C 101/14	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening (EG) van de Raad houdende een gemeenschappelijk ordening van de wijnmarkt”	60
1999/C 101/15	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over: — het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de toegang tot, de uitoefening van en het bedrijfseconomisch toezicht op de werkzaamheden van instellingen voor elektronisch geld”, en — het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 77/780/EEG tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de toegang tot en de uitoefening van de werkzaamheden van kredietinstellingen”	64

<u>Nummer</u>	Inhoud (vervolg)	Bladzijde
1999/C 101/16	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening (EG) van de Raad inzake steunverlening door de Gemeenschap voor pretoetredingsmaatregelen op het gebied van landbouw en plattelandsontwikkeling in de kandidaat-lid-staten in Midden- en Oost-Europa gedurende de pretoetredingsperiode”	71
1999/C 101/17	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over: — het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 77/388/EEG met betrekking tot de regeling voor het recht op aftrek van de belasting over de toegevoegde waarde”, en — het „Voorstel voor een Verordening (EG) van de Raad houdende controlemaatregelen en maatregelen inzake het restitutiestelsel en de administratieve samenwerking noodzakelijk voor de toepassing van Richtlijn 98/xxx/EG”	73
1999/C 101/18	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging, wat het normale tarief betreft, van Richtlijn 77/388/EEG betreffende het gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde”	87
1999/C 101/19	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 79/373/EEG betreffende de handel in mengvoeders en Richtlijn 96/25/EG betreffende het verkeer van voedermiddelen”	89

II

(Vorbereidende besluiten)

ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „XXVIIe Verslag over het mededingingsbeleid 1997”

(1999/C 101/01)

De Commissie heeft op 24 april 1998 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 voornoemde verslag.

De Afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 19 januari 1999 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Sepi.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 360e Zitting (vergadering van 27 januari 1999) het volgende advies uitgebracht, dat met 37 stemmen vóór en drie stemmen tegen, bij vier onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Om te beginnen is het Comité er bijzonder mee ingenomen dat dit XXVIIe Verslag over het mededingingsbeleid wordt voorafgegaan door een voorwoord van de heer Karel van Miert, lid van de Commissie, waarin de vooruitzichten, de functie en de algemene doelstellingen van dit beleid worden geschetst.

1.2. Het Comité is er altijd voorstander van geweest dat de activiteiten van de Commissie in het kader van het mededingingsbeleid worden beschouwd als een middel om de algemene doelstellingen van het economisch beleid van de Unie te bereiken, en dus niet als een doel op zich.

1.3. In tal van eerdere adviezen over verslagen inzake het mededingingsbeleid⁽¹⁾ heeft het benadrukt dat dit beleid geen al te juridisch en formeel karakter mag krijgen, maar dat het vooral moet zijn gericht op aansluiting bij de dynamiek van het economische leven en van de Europese samenleving.

1.4. Daarin ligt dan ook het belang van dit voorwoord, dat volgens het Comité méér is dan een formele vernieuwing, omdat niet langer enkel verslag wordt

uitgebracht over de verrichtingen van de bevoegde instanties, maar ook wordt aangegeven welke lange-termijndoelstellingen de Commissie voor ogen heeft.

1.5. De Commissie geeft hiermee een belangrijk signaal af voor de economische actoren en, meer in het algemeen, voor de burgers van Europa, die daar rekening mee kunnen houden bij de keuzen waarvoor zij worden gesteld.

1.6. Een dergelijke benadering is helemaal op zijn plaats in deze tijd waarin de economische integratie door de EMU met reuzensprongen vooruit gaat, de laatste hand wordt gelegd aan de interne markt en de uitbreiding van de Unie in het verschiet ligt.

1.7. Even belangrijk in dit verband is de voortzetting van de inspanningen om de wet- en regelgeving te stroomlijnen en aan te passen, ten einde te zorgen voor een betere en meer consistente toepassing van het Verdrag.

1.8. Ten slotte dient in deze inleiding nog te worden gewezen op het groeiende belang van de globalisering van de markten voor bepaalde producten en diensten. Daarmee zal steeds meer rekening moeten worden gehouden bij de beoordeling van de mate waarin het Verdrag daadwerkelijk wordt toegepast, omdat die globalisering op het tijdstip waarop de relevante Verdragsartikelen zijn opgesteld, nog maar nauwelijks was begonnen.

⁽¹⁾ Over mededingingsverslagen: PB C 73 van 9.3.1998; PB C 75 van 10.3.1997; PB C 39 van 12.2.1995.

1.9. De Commissie moet derhalve rekening houden met Europese bedrijven die werkzaam zijn op de wereldmarkt: voor die bedrijven moeten de voorschriften worden toegepast met die ruimere context in het achterhoofd.

1.10. Het Comité merkt op dat er te veel tijd zit tussen de gebeurtenissen waarover de Commissie verslag uitbrengt en het opstellen van zijn advies en dringt er dan ook op aan dat het Commissieverslag voortaan sneller aan het Comité wordt voorgelegd, zodat het advies van het Comité eerder kan worden uitgebracht en de impact daarvan kan worden vergroot.

2. Het XXVIIe Verslag over het mededingingsbeleid 1997

2.1. Zoals gezegd, wordt dit verslag voorafgegaan door een voorwoord van de heer Van Miert, waarin de nadruk wordt gelegd op het verband tussen mededingingsbeleid en de algemene economische doelstellingen van de Unie.

2.2. Vervolgens wordt kennis genomen van de nieuwe randvoorwaarden die door het Verdrag van Amsterdam zijn geschapen, met name dankzij het nieuwe artikel 7 D betreffende „diensten van algemeen economisch belang” en de rol daarvan „bij het bevorderen van sociale en territoriale samenhang”.

2.3. De Commissie wijst op de noodzaak van de modernisering van het mededingingsbeleid, waarvan „de essentie nog steeds ligt verankerd in de jaren zestig, toen de gemeenschappelijke markt het daglicht zag.”

2.4. Wat het anti-trustbeleid betreft, wordt in het verslag vooral gewezen op de pogingen van de Commissie om dat beleid te moderniseren. Daarbij gaat het niet alleen om een herziening van dat beleid t.a.v. verticale afspraken (dat nog in 1998 tot een concreet voorstel zou moeten leiden), maar ook t.a.v. horizontale afspraken (waarmee echter nog maar nauwelijks een aanvang is gemaakt). Het doel dat met deze modernisering wordt nagestreefd, is drieledig: aanpassing van de rechtsinstrumenten om de doeltreffendheid daarvan te vergroten, transparantie en naleving van het subsidiariteitsbeginsel.

2.5. Vervolgens wordt melding gemaakt van een verordening houdende wijziging van Verordening (EEG) nr. 4064/89 van de Raad betreffende controle op concentraties van ondernemingen, die tot doel heeft de daarin vervatte controleprocedures eenvoudiger en efficiënter te maken. Het daarvoor gekozen middel is vooral dat aan het begrip „gemeenschappelijke onderneming” een nieuwe definitie wordt gegeven en dat in het geval van grensoverschrijdende concentraties de toepassing van het beginsel van controle door één mededingingsautoriteit („one-stop-shop”), opnieuw wordt bevestigd.

2.6. Daarnaast moet de nadruk worden gelegd op het belang van de bekendmaking van de Commissie over de nieuwe definitie van „de minimis”-overeenkomsten (of „overeenkomsten van geringe betekenis”), waarop artikel 85, lid 1, van het EG-Verdrag normaliter niet van toepassing is.

2.7. Een andere nieuwigheid is dat er criteria en „praktische aspecten” voor de samenwerking tussen de Commissie en de nationale mededingingsautoriteiten zijn vastgelegd, waarin opnieuw de nadruk wordt gelegd op het beginsel dat de controle door één mededingingsautoriteit wordt uitgeoefend.

2.8. Wat de regelgeving inzake staatssteun betreft, heeft de Commissie allesbehalve stilgezeten: niet alleen ligt er een voorstel voor een verordening betreffende staatssteun en een voorstel (van 1998) met betrekking tot de procedures die op overheidssteun moeten worden toegepast, maar ook heeft de Commissie een mededeling uitgevaardigd, waarin haar beleid betreffende de toepassing van de regels inzake staatssteun op fiscale maatregelen wordt verduidelijkt en verder onderbouwd om concurrentievervalsingen in de interne markt zoveel mogelijk te voorkomen⁽¹⁾.

2.9. Volgens de Commissie zal de uitbreiding van de Europese Unie onherroepelijk enorme problemen met zich mee brengen voor de controle op steunmaatregelen van de overheid.

2.10. Het aantal zaken dat in 1997 is behandeld, was uitzonderlijk hoog, nl. 1 338 (maar liefst 92 méér dan in 1996). Het aantal zaken als gevolg van aanmeldingen van steunmaatregelen van de overheid is daarbij ongeveer gelijk gebleven, maar de aanmeldingen van concentraties van ondernemingen zijn toegenomen (+ 31 %). Over 1 165 zaken is al in hetzelfde jaar een beslissing genomen.

2.11. De Commissie wijst bij herhaling op de successen die met de liberalisering van openbare diensten zijn bereikt „in het kader van het beginsel dat alle burgers van de Unie toegang moeten hebben tot de diensten van algemeen economisch belang”. De meeste vooruitgang is geboekt in de sectoren vervoer en telecommunicatie. De Commissie verwacht dat de liberalisering van de energievoorziening in de toekomst de grootste problemen zal opleveren.

2.12. Tot besluit maakt de Commissie duidelijk dat de belangrijkste vraagstukken op het gebied van de internationale betrekkingen van de Gemeenschap worden gevormd door de introductie van de mededingingsregels in de kandidaat-lid-staten van de Unie en de samenwerking met de mededingingsautoriteiten van landen buiten de Unie, zoals met name de Amerikaanse anti-trustcommissie.

3. Algemene opmerkingen

3.1. De nadruk die er in het „voorwoord” op wordt gelegd dat het Directoraat-Generaal IV van de Commissie voornemens is om met het mededingingsbeleid óók de algemene sociale doelstellingen van de Unie te gaan nastreven, maakt duidelijk dat het daaraan in het verleden dus wel eens heeft geschort. Zonder afbreuk te willen doen aan zijn enorme verdiensten wat de modernisering van de Europese economieën en bedrijven betreft en de voordelen die de consumenten daarvan hebben, heeft het Comité al moeten vaststellen dat dit

⁽¹⁾ PB C 384 van 10.12.1998.

directoraat-generaal tot dusver te formalistisch te werk is gegaan. Bovendien dringt het erop aan dat de Commissie voortaan meer bekendheid geeft aan de resultaten van haar activiteiten.

3.2. De invoering van de EMU, zal (volgens de Commissie in de Inleiding) in combinatie met de voltooiing van de interne markt (volgens het Comité), tot een grootscheepse herstructurering van de economie gaan leiden. Een onvermijdelijk gevolg daarvan wordt dat ondernemingen steeds vaker concentraties zullen gaan vormen. Dat laatste is overigens niet altijd nadelig voor het Europese concurrentievermogen op een aantal geglobaliseerde markten, waardoor het nodig wordt om er nog nauwgezetter op toe te zien dat de consumenten en de andere marktdeelnemers geen nadeel ondervinden!

3.3. De interne (EMU, interne markt, enz.) en externe veranderingen (uitbreiding, internationale samenwerking) die voor de komende jaren kunnen worden verwacht, zullen volgens het Comité een bezinning noodzakelijk maken op het verband tussen de daaruit voortvloeiende nieuwe taken en de middelen die voor de vervulling daarvan kunnen worden ingezet. Dat laatste is nodig, omdat die nieuwe taken en de toenemende complexiteit van de bestaande taken steeds meer mogelijkheden om in te grijpen, vereisen.

3.4. De gegeven omstandigheden maken het volgens het Comité noodzakelijk om het beleid op vier punten te herzien: de werkorganisatie moet doeltreffender worden gemaakt; er moet een adequate methode komen voor de selectie van de op Europees niveau te behandelen zaken; het beleid moet worden gedecentraliseerd naar de nationale autoriteiten; de regelgeving moet duidelijker worden en meer samenhang gaan vertonen.

3.5. Dat de controle doeltreffender wordt, is één van de voorwaarden waaraan noodzakelijkerwijs moet zijn voldaan om te bewerkstelligen dat de monetaire eenwording daadwerkelijk tot „convergentie van de prijzen naar beneden toe” leidt, d.w.z. tot het voordeel dat de Europese burgers en consumenten daarvan verwachten.

3.6. De Commissie moet er volgens het Comité oog voor hebben dat de verwachte toename van het aantal concentraties en fusies de uitvaardiging van nieuwe regelgeving onvermijdelijk maakt. Ook maakt die ontwikkeling een vangnet nodig om de sociale consequenties van de herstructureringen die het noodzakelijke gevolg daarvan zullen zijn, minder ernstig en minder pijnlijk te maken. Ook moet er toezicht komen op (al dan niet verholde) kartelvorming, waartoe na de invoering van de gemeenschappelijke munt waarschijnlijk gemakkelijker zal kunnen worden overgegaan.

3.7. Tijdens de buitengewone Top van Luxemburg over werkgelegenheid is als voorwaarde voor een doeltreffend werkgelegenheidsbeleid genoemd dat „moet worden aangestuurd op steunregelingen die de economische efficiëntie en de werkgelegenheid bevorderen, zonder dat ze evenwel tot concurrentievervalsing leiden”. Het is hoog tijd dat de Commissie zich een standpunt vormt over de daarvoor uit te werken beleidsoriëntaties, óók met het oog op het mededingingsbeleid, en dat zij nagaat welke beleidsinstrumenten geschikt zijn om haar denkbeelden daarover te kunnen verwezenlijken.

3.8. In het Voorwoord wordt die noodzaak wel genoemd, maar zonder dat wordt aangegeven hoe daaraan vorm kan worden gegeven. Zo is het met

name niet duidelijk of de verwezenlijking van dit doel beschouwd zal worden als neveneffect van de verbetering van het concurrentievermogen of (zoals tijdens de buitengewone Top van Luxemburg lijkt te zijn gesuggereerd) dat er momenteel in het kader van het streven naar de verbetering van de werkgelegenheidssituatie aan nieuwe criteria voor het optreden van de Commissie wordt gewerkt.

3.9. Het instrumentarium en de procedures voor de liberalisering van de openbare diensten zijn overigens ook aan modernisering toe, omdat het nieuwe artikel 7 D van het Verdrag van Amsterdam een versterking vereist van het evenwicht tussen de werking van de markt en de toegankelijkheid van die diensten voor de burgers.

3.10. Een werkterrein, waarop tot voor kort de lid-staten alléén soeverein waren, nl. dat van de fiscaliteit en de sociale premies, heeft enorm aan belang gewonnen door de invoering van de gemeenschappelijke Europese munt en aanscherping van de concurrentie. Er zijn lid-staten die op dit gebied om coördinatie vragen. De opvatting van het Comité is dat de concurrentieverhoudingen zonder die coördinatie ernstig kunnen worden verstoord. Bovendien kan het uitblijven daarvan tot gevolg hebben dat de belastingheffing gaat evolueren naar méér belasting op arbeid en minder belasting op inkomsten uit kapitaal.

3.11. Uit al die nieuwe beleidsvraagstukken blijkt eens te meer hoe noodzakelijk het is om een tripartiete dialoog over het sociaal en industrieel beleid van de EU, óók vanuit het oogpunt van de mededinging, uit te breiden tot alle belanghebbende partijen.

3.12. Het mededingingsbeleid van de EU moet een dynamisch instrument zijn dat de marktontwikkelingen op de voet volgt en aandacht heeft voor analyses en besluitvorming ten einde te kunnen inspelen op de nieuwe omstandigheden (zoals de Commissie zelf erkent). Zo verdient bijvoorbeeld vooral de concentratie in de sector van de distributie van consumptiegoederen te worden vermeld en de economische afhankelijkheid van de industrie die daarmee wordt gecreëerd, de situatie van de defensie-industrie of bepaalde overeenkomsten tussen beroepscategorieën over minimumtarieven; het gaat daarbij weliswaar om sectoren met gevoelige aspecten, maar deze kunnen desalniettemin gevolgen hebben voor het algemene concurrentievermogen.

3.13. Sinds de zaak McDonnell Douglas/Boeing blijkt dat het probleem van de internationale controle op bepaalde grondstoffen en bepaalde vormen van hoogwaardige technologie ook in heel wat andere sectoren speelt. Voor een algemeen mededingingsbeleid zijn dus ook instrumenten voor internationaal toezicht nodig. Het Comité dringt er bij de Commissie op aan om de lopende onderhandelingen in die richting voort te zetten.

3.14. Buiten Europa is het gebruikelijk dat de overheid in bepaalde technische branches niet alleen veel meer steun verleent, maar die steun ook op veel meer verschillende manieren verstrekt. Het Comité vindt dat de Commissie zich moet bezinnen op de vraag of dergelijke instrumenten van industrieel beleid haar niet ook ter beschikking zouden moeten worden gesteld om te voorkomen dat de Europese industrie concurrentienadeel ondervindt in sectoren die voor de economie van

strategisch belang zijn (ruimtevaart, defensie, luchtvaart) en waarvan de markt de hele wereld bestrijkt.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1. Het Comité heeft zich al in tal van adviezen [o.a. over staatssteun en verticale afspraken⁽¹⁾] over de afzonderlijke voorstellen en mededelingen van de Commissie uitgesproken. Het Comité beperkt zich ertoe de inhoud van die adviezen nogmaals te bevestigen: op de strekking ervan wordt in dit advies niet opnieuw ingegaan. Wel dient te worden benadrukt dat de wetgevende initiatieven van de Commissie (in de vorm van voorstellen voor verordeningen of richtlijnen) en de initiatieven van pseudo-wetgevende aard (mededelingen) belangrijker beginnen te worden dan de initiatieven van de Commissie om op dit gebied jurisprudentie te verwerven, zoals het Comité in eerdere adviezen⁽²⁾ had bepleit.

4.2. Er bestaat momenteel een tendens om het mededingingsbeleid gedeeltelijk naar de nationale autoriteiten over te hevelen. Het Comité keurt het goed dat niet te veel werk in Brussel wordt geconcentreerd, maar een dergelijke decentralisatie vooronderstelt wel dat de regels worden geharmoniseerd en dat er in alle landen mededingingsautoriteiten worden aangesteld met dezelfde bevoegdheden als die welke de Verdragen aan de Commissie toekennen. De lid-staten dienen ervoor te zorgen dat die decentralisatie niet tot nuanceverschillen en gebrek aan samenhang bij de toepassing van de regelgeving leidt.

4.3. Het Comité wijst er in dit verband op dat de in paragraaf 12 van het Verslag van de Commissie genoemde mededeling voor de lid-staten niet verbindend is. Om die reden dient maximale aandacht te worden geschonken aan alle zaken waarin de nationale autoriteiten niet over adequate instrumenten beschikken om de naleving van de Europese regelgeving af te dwingen.

4.3.1. Daarom moet volgens het Comité het zwaartepunt in de nieuwe verordeningvoorstellen en het voor verticale afspraken gevoerde beleid eerder bij concrete marktgegevens dan bij abstracte juridische definities worden gelegd.

4.4. Het Comité wijst op de noodzaak van een grootschalig project voor de actualisering van de regelgeving, zodat de werkzaamheden van de Commissie en de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie wettelijk kunnen worden onderbouwd. Op die manier kan de burgers van Europa een regelgeving worden geboden die rationeel en transparant is en wordt het gemakkelijker voor de kandidaat-lid-staten om zich snel aan die regelgeving aan te passen. De voorstellen die de Commissie op dit gebied doet, moeten daarom worden toegejuicht. Dit geldt met name voor haar voorstel inzake controleprocedures en sancties ingeval van illegale overheidssteun, omdat daarin een werkwijze wordt aangegeven die bedoeld is ter overbrugging van de verschillen in het handelsrecht van de lid-staten.

4.5. Gezien de voorgaande opmerkingen van het Comité en de standpunten die de Commissie daarover heeft ingenomen, dient daarentegen aan het vraagstuk van fiscaliteit en sociale premieheffing een grondig onderzoek te worden gewijd, met als doel te komen tot een voorstel voor een regeling van fiscale steunmaatregelen vanuit mededingingsoogpunt gezien, in lijn met de onlangs door de Commissie aangekondigde gedragscode. Het Comité zou zijn bijdrage willen leveren aan die discussie, die hopelijk snel resultaten zal opleveren.

4.6. Soms duurt de besluitvorming veel te lang. Het Comité vindt dan ook dat bindende termijnen moeten worden vastgelegd voor alle verschillende etappes die bij de tenuitvoerlegging van dit beleid moeten worden doorlopen.

4.7. De statistieken wijzen uit dat het aantal aanmeldingen van concentraties in 1997 is gestegen, maar dat het aantal inbreuken in vergelijking met 1996 is gedaald. Met de staatssteun is dat net andersom. Uiteraard heeft dat laatste te maken met het feit dat een aantal economische ontwikkelingen sneller verlopen. Toch loont het wellicht de moeite om zich opnieuw op het vraagstuk van de staatssteun te bezinnen, vooral in het licht van voornoemde herstructureringsverschijnselen.

4.8. Wat staatssteun voor de regio's overeenkomstig artikel 92(3) van het Verdrag betreft, maakt het Comité uit het Commissievoorstel op dat regio's die in aanmerking komen voor steun via de structuurfondsen krachtens de doelstellingen 1 en 2, gebieden moeten zijn die ook al voor staatssteun in aanmerking komen. Het Comité aanvaardt dat dit in het algemeen zo is, maar vindt wel dat meer nationale steun een uitvloeisel kan zijn van een toename van de concentratie bij de toepassing van steunverstrekking via de structuurfondsen. Het Comité zou er dan ook op willen wijzen dat staatssteun voor regionale doeleinden [overeenkomstig artikel 92(3)] een apart instrument van nationaal economisch beleid is dat een lid-staat moet kunnen hanteren, naar eigen goeddunken, als dit nodig blijkt te zijn.

4.9. In verband daarmee mag niet worden verheeld dat de steunmaatregelen van de overheden nog steeds — zoals de regeling nu is en alle inspanningen van de Commissie ten spijt — vooral ten voordele strekken van de grote landen.

4.10. Zoals al aangekondigd in haar jaarverslag⁽³⁾ heeft de Commissie in november 1998 een „kaderregeling” inzake steun voor beroepsopleiding gepubliceerd, waarin nieuwe voorschriften en procedures worden vastgelegd, aangezien zij van mening is dat bepaalde vormen van opleidingssteun kunnen worden gelijkgesteld met staatssteun. De Commissie verwijst in haar tekst naar een nieuw, maar onduidelijk begrip, nl. „opleiding in het belang van de onderneming”.

⁽¹⁾ PB C 129 van 27.4.1998; PB C 295 van 29.9.1997; PB C 129 van 27.4.1998; PB C 284 van 14.9.1998; PB C 287 van 22.9.1997.

⁽²⁾ PB C 129 van 27.4.1998; PB C 295 van 29.9.1997.

⁽³⁾ Paragraaf 293.

4.11. In deze tijd van de informatiemaatschappij, waarin een levenslang voortgezette opleiding van cruciaal belang is, zou het beperken of bemoeilijken van de opleiding van werknemers, in weerwil van de doelstellingen inzake werkgelegenheid en opleiding die de Europese Raad tijdens diverse topbijeenkomsten heeft geformuleerd, het nog moeilijker kunnen maken om de verbintenissen van de huidige programmeringsperiode van de structuurfondsen — die in 1999 afloopt — na te leven.

4.12. Daarnaast moet een kwalitatieve verschuiving plaatsvinden van staatssteun naar horizontale doelstellingen (b.v. O&O, het MKB en beroepsopleiding), gekoppeld aan de terugdringing van de exploitatiesteun.

4.13. Het Comité heeft met tevredenheid kennis genomen van de recente overeenkomst tussen de EU en de Amerikaanse anti-trust-autoriteiten, maar stelt vast dat er in OESO- en WTO-verband nog wel de nodige inspanningen moeten worden gedaan voordat van een echte internationale regelgeving kan worden gesproken en die regelgeving ook daadwerkelijk wordt toegepast.

4.14. Gezien de voortdurende uitbreiding van het takenpakket van de Commissie op dit gebied, zou deze de beschikking moeten krijgen over de nodige middelen om door haar eigen diensten onderzoek te laten verrich-

ten en door externe deskundigen onderzoek naar specifieke vraagstukken te laten doen.

4.15. Naast het voor belangstellenden steeds leesbaarder wordende jaarverslag dient er het hele jaar door meer informatie te worden gegeven over de meest significante maatregelen en de studies die zijn gedaan om uit te maken welke zaken het belangrijkste zijn.

4.16. Volgens het Comité is het nog steeds geen sinecure om de kandidaatlid-staten van de EU het concurrentiebeleid te laten voeren dat in de huidige EU-lid-staten van toepassing is, hoe hard de Commissie daaraan ook werkt. Een te stringente toepassing van dat beleid zou nu eenmaal rampzalige sociale consequenties hebben. Daarentegen zouden de concurrentieverhoudingen ernstig worden verstoord als het niet zou worden toegepast. Daarom pleit het Comité voor de invoering van een overgangperiode waarbij niet alleen wordt gekeken naar de economische, maar ook naar de sociale gevolgen van de uitbreiding, óók op mededingingsgebied.

4.17. Tijdens de onderhandelingen in WTO-verband en over bilaterale overeenkomsten moet altijd rekening worden gehouden met de IAO-conventies over arbeidsvoorwaarden, die op de een of andere manier aan de regels voor de wereldhandel moeten worden gekoppeld.

Brussel, 27 januari 1999.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
B. RANGONI MACHIAVELLI

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening (EG) van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad tot vaststelling van het Communautair Douanewetboek”⁽¹⁾

(1999/C 101/02)

De Raad heeft op 3 juli 1998 besloten, overeenkomstig artikel 100 A van het EG-Verdrag het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De Afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 9 december 1998 goedgekeurd; rapporteur was de heer Giesecke.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 360e Zitting (vergadering van 27 januari 1999) het volgende advies met 73 stemmen vóór, vijf stemmen tegen, bij één onthouding goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Na jarenlang overleg is in 1992 binnen de EG overeenstemming bereikt over de basisregeling voor het Europese douanewetboek: het communautair douanewetboek, dat een evenwichtig compromis vormt tussen verschillende concepten en filosofieën. Verschillende landen die hun kaderwetgeving op douanegebied willen moderniseren, hebben niet gearzeld om dit wetboek daarbij als voorbeeld te nemen.

1.2. De regeling resulteerde niet alleen in harmonisering van deels uiterst uiteenlopende concepten, maar vooral ook in meer transparantie en talrijke vereenvoudigingen. Op die manier werd het wetboek de basis voor EG-beleid op verschillende terreinen, met name voor het handelsbeleid en de heffing van indirecte belastingen. Ook in het GLB worden in het douanewetboek vastgelegde procedures gevolgd.

1.3. Reeds in de eerste verordening tot vaststelling van het douanewetboek⁽²⁾ werd de Commissie verzocht, uiterlijk eind 1997 verslag te doen van de aanpassingen die vooral met het oog op de interne markt nodig waren.

1.4. Na daarbij een tussenbalans te hebben opgemaakt en de eerste wijzigingen naar aanleiding van de resultaten van de Uruguay-Ronde van het GATT te hebben aangebracht, maar vooral ook met het oog op de toenemende fraude komt de Commissie nu met voorstellen voor modernisering, die in de eerste plaats bijdragen tot de verwezenlijking van het ambitieuze actieprogramma „Douane 2000”⁽³⁾ en de nagestreefde vereenvoudiging.

1.5. Afgezien van een aantal vereenvoudigingen wordt het voorstel gekenmerkt door meer flexibiliteit, verbeteringen in de heffingsprocedure en aanpassing van de regeling voor vertegenwoordiging bij de douane aan hetgeen in het kader van de interne markt noodzakelijk is.

1.6. De uiterst talrijke uitvoeringsbepalingen⁽⁴⁾ bij het douanewetboek werden onder nogal wat tijdsdruk

gedurende de slotfase van de verwezenlijking van de interne markt opgesteld. Deze bepalingen moeten in kwalitatief opzicht nog worden verbeterd en aan nieuwe ontwikkelingen worden aangepast. Op dit uitgestrekte terrein blijven verdere inspanningen nodig, met name wat b.v. het douanevervoer⁽⁵⁾ en de economische douaneregelingen betreft.

1.7. De Raad gaf zijn fiat om deze uitgebreide juridische materie op twee niveaus te regelen (basisverordening en uitvoeringsvoorschriften), kende de Commissie ruime bevoegdheden toe, maar zorgde er wel voor dat de lid-staten via de comitologieprocedure een aandeel in de besluitvorming hebben.

2. Inhoud van het Commissievoorstel

2.1. Evenals het actieprogramma „Douane 2000” is de modernisering van het douanewetboek in de eerste plaats gericht op de uniforme toepassing van alle douanevoorschriften door alle douaneposten in de EG en op de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap en het bedrijfsleven.

2.1.1. Ten behoeve van laatstgenoemde doelstelling moet vooral het douanevervoer worden hervormd, waarmee men de georganiseerde fraude wil bestrijden, en dienen ook de douanepreferenties, waarvan het wanbeheer op sommige terreinen tot grote bezorgdheid stemt, te worden herzien.

2.2. Voorts wil de Commissie de voorschriften vereenvoudigen en meer flexibiliteit invoeren. Zij wil in dit verband de als te star beschouwde regels betreffende de douaneschuld wijzigen om aan de belangen van alle betrokkenen tegemoet te komen.

2.3. Ook is het de bedoeling dat er een nieuw soort vrije zone met speciale toezichtmodaliteiten komt, waarmee men op de wensen van de aangevers wil inspelen.

⁽¹⁾ PB C 108 van 7.4.1998, blz. 39-41; PB C 228 van 21.7.1998, blz. 8.

⁽²⁾ PB L 302 van 19.10.1992; PB C 60/91, blz. 5.

⁽³⁾ PB C 301 van 13.11.1995, blz. 5.

⁽⁴⁾ PB L 253 van 11.11.1993; PB L 17 van 21.1.1997.

⁽⁵⁾ PB C 355 van 21.11.1997, blz. 72.

2.4. De economische douaneregelingen worden naar het voorbeeld van het douanevervoer vereenvoudigd, hetgeen enige versoepelingen van het douanewetboek vergt.

2.5. Verder wordt het wetboek op het gebied van formaliteiten aangepast aan het toenemende gebruik van het EAB (Enig Administratief Bericht) bij de douaneafwikkeling.

2.6. Ook wil de Commissie de invorderingsprocedure effectiever maken, met name door de verjaringstermijn in geval van verdenking van onregelmatigheden te verlengen.

2.7. Een laatste wijziging betreft de vervulling van douaneformaliteiten door tussenpersonen, hetgeen in sommige lid-staten gebruikelijk is. De Commissie wil met ingang van 1 januari 2002 uitsluitend nog het optreden als indirect vertegenwoordiger aan de douane-expediteurs voorbehouden.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Het douanerecht van de Gemeenschap wordt door de voorstellen geactualiseerd en afgestemd op de eisen i.v.m. voor de overgang naar het jaar 2000. Dat is een goede zaak.

3.2. Het is van groot belang dat de gecodificeerde douanevoorschriften regelmatig op hun aangeversvriendelijkheid worden getoetst. De mate waarin alle economische actoren in de douane-unie aan de internationale goederenhandel kunnen deelnemen, wordt immers goeddeels door het moderne gehalte van de regelgeving bepaald. Daarom moeten de voorschriften voortdurend in het licht van de behoeften van de aangevers worden bijgesteld. Dit rechtsgebied vormt bepaald geen dode materie en de ontwikkelingen dienen derhalve beslist aan de hand van een duidelijk tijdschema te worden gevolgd.

3.3. Het Comité is zich ervan bewust dat de vermindering van de douanecontroles, waarvan de aangevers te goeder trouw moeten kunnen profiteren en die door een toename van het handelsvolume is ingegeven, door intelligente en adequate controlesystemen moet worden ondervangen. Bijzonder belangrijk in dit verband is de operationaliteit van de UCLAF-voorschriften betreffende de geplande onafhankelijke dienst voor fraudebestrijding en van de maatregelen in het kader van „Douane 2000”.

4. Bijzondere opmerkingen

In het onderstaande wordt de volgorde van het Commissiedocument gehanteerd.

4.1. *Aanpassing van de vertegenwoordigingsregeling* (artikel 5, lid 2, tweede alinea)

4.1.1. Het Comité schaart zich achter de voorgestelde wijziging. Het vrij verrichten van diensten vormt immers een van de basisvrijheden in de EG en moet op alle terreinen onbeperkt kunnen worden uitgeoefend.

4.1.2. Bij het opstellen van het douanewetboek moest met maar liefst 1 992 bepalingen van 12 nationale regelingen rekening worden gehouden. De onderling uiteenlopende eisen van deze voorschriften moesten op elkaar worden afgestemd en in een voor alle lid-staten aanvaardbare vorm worden gegoten. Daarbij werden de bepalingen betreffende de status van de douane-expediteur in verband met directe vertegenwoordiging overgenomen uit de wetgeving van de lid-staten die dienaangaande al jaren een regeling kenden.

4.1.3. Bij directe vertegenwoordiging draagt uitsluitend de principaal het douanerechtelijke risico en daarom moet hij zijn vertegenwoordigers in volstrekte vrijheid kunnen kiezen. De officiële status van de vertegenwoordiger mag dan ook niet bij uitsluiting de doorslag geven.

4.1.4. De tot 1 januari 2002 geldende driejarige overgangsregeling is goed gekozen; betrokkenen hebben op die manier de tijd om zich aan te passen. De lid-staten dienen echter wel onmiddellijk na de inwerkingtreding van deze wijziging, dus vanaf 1 januari 1999, directe vertegenwoordiging onafhankelijk van de officieel aangemelde status toe te staan.

4.1.5. Handhaving, zelfs indien slechts optioneel, van een exclusief indirect-vertegenwoordigingsrecht voor de douane-expediteurs verdient met het oog op de vrijheid van dienstverlening echter geen aanbeveling. Omdat de aangiften regelmatig door vertegenwoordigers worden verzorgd, is in artikel 64 van het douanewetboek voorgeschreven dat dezen in de Gemeenschap moeten zijn gevestigd, zodat hun boekhouding kan worden gecontroleerd. Het douaneschuld risico wordt immers, evenals bij de heffing van nationale belastingen als de BTW bij invoer of accijnzen, beoordeeld in het licht van de betrouwbaarheid van de vertegenwoordiger. Op dit punt zou moeten kunnen worden volstaan met een risico-analyse door de nationale douane-administraties.

4.2. *Wisselkoers voor de douanewaarde* (artikel 35, eerste alinea)

4.2.1. Met het oog op de invoering van de euro per 1 januari 1999 en de daarmee samenhangende tenuitvoerlegging van de derde fase van de economische en monetaire unie is het wenselijk dat de in de afzonderlijke lid-staten gepubliceerde wisselkoersen slechts geringe onderlinge afwijkingen vertonen. Slechts elf lid-staten zullen de euro invoeren, maar het Comité denkt dat de munten van de overige vier lid-staten nauw aan de koers van de euro zullen worden gekoppeld.

Voorts zal de ECB een vaste omrekeningskoers tussen de euro en de nationale munten van de elf deelnemende lid-staten bepalen voor de t/m 31 december 2001 lopende overgangsperiode, waarin zowel de euro als de nationale munt geldig zijn. De koersen werden samen met de Raad op 31 december 1998 definitief aan elkaar vastgeklonken. De desbetreffende verordening werd diezelfde dag in het Publikatieblad gepubliceerd en trad op 1 januari 1999 in werking.

4.2.2. Gedurende de overgangperiode tot 31 december 2001 zijn echter wel problemen te verwachten bij de omrekening in verband met de aangifte van de douanewaarde. Sommige regeringen hebben namelijk te kennen gegeven, de interne organisatie van de douane pas op de laatste dag van de overgangperiode op de invoering van de euro te willen afstemmen.

4.3. *Termijnen voor de summier aangifte* (artikel 49, lid 1)

4.3.1. Het leggen van een nauw en concreet verband tussen aangever en summier aangegeven goederen strookt in beginsel met de praktijk. Veelal zullen goederen later in de procedure tijdelijk worden opgeslagen waardoor het nuttig en praktisch is betrokkene ook tot summier aangifte te verplichten. Wordt na afloop van de procedure summier aangegeven, dan moet het onderscheid tussen principaal (verantwoordelijke) en vertegenwoordiger (feitelijke aangever) gehandhaafd blijven.

4.3.2. Laat betrokkene in andere dan bovengenoemde gevallen de aangifte over aan een vertegenwoordiger, dan kan via de in artikel 5 beschreven vertegenwoordigingsregeling eveneens een praktijkgeoriënteerde oplossing worden bereikt.

4.4. *Bescheiden bij de aangifte* (artikel 62, lid 3)

4.4.1. In sommige lid-staten kan reeds elektronisch worden aangegeven en de meeste andere lid-staten zijn bezig de mogelijkheid daartoe te creëren. Het moet daarom, ook volgens het Comité, in ieder geval worden toegestaan dat aangiften niet van documenten als een rekening of een preferentiecertificaat (zie de artikelen 218-221 van Verordening (EEG) nr. 2913/92) worden vergezeld, want anders kan eenvoudigweg niet elektronisch worden aangegeven. Het is echter in het belang van alle betrokkenen dat bij gerede twijfel of verdenking van valsheid in geschrifte⁽¹⁾ ook in geval van elektronische aangifte de verplichting wordt gehandhaafd, de aangifte documentair te staven. Bij invoer van gevoelige producten als levensmiddelen, levende dieren of planten kan de vrijstelling van de verplichting, de noodzakelijke invoerdocumenten (gebruikscertificaten, medische verklaringen of importvergunningen) over te leggen, waarschijnlijk slechts via bilaterale afspraken en per geval worden gegeven.

4.4.2. De douane-administratie reageert eveneens per computer op de elektronische aangiften (gestandaard-

diseerde elektronische gegevensuitwisseling — UN/EDIFACT). Het tempo van deze vorm van communicatie, dat hoofdzakelijk afhangt van de tijd die de administratie voor haar reactie neemt, zou worden vertraagd door de in artikel 62, lid 2, neergelegde verplichting tot het overleggen van documenten. Door deze verplichting zouden de voordelen van elektronische gegevensuitwisseling teniet worden gedaan.

4.4.3. De nog in de uitvoeringsbepalingen op te nemen voorwaarden voor elektronische communicatie dienen erin te voorzien dat de aangevers de documenten niet alleen in papiervorm, maar ook als elektronisch beveiligde versie, b.v. CD-ROM, diskette of microfiche kunnen bewaren.

4.4.4. De desbetreffende termijnen moeten worden bepaald in het licht van de elders in het douanewetboek voor documenten neergelegde termijnen, zie o.a. de artikelen 14-17.

4.5. *Equivalentiemogelijkheden in het kader van actieve veredeling* (artikel 115, lid 4)

4.5.1. Momenteel mogen equivalente goederen uitsluitend via de schorsingsprocedure vanuit het vrije verkeer onder de actieve-veredelingsprocedure worden geplaatst en veredeld, waarna het veredelde product wordt uitgevoerd voordat vervangend basismateriaal wordt ingevoerd. Voor sommige landbouwproducten bevatten artikel 569, lid 2, jo. Bijlage 78 bij de uitvoeringsverordening bij het Douanewetboek⁽²⁾ nog wel restricties aangaande dit alternatief. Het Comité gaat ervan uit dat de uitvoeringsbepalingen door de voorgestelde wijzigingen niet uitsluitend worden beperkt maar ook zullen worden verruimd.

4.6. *Vergunningsvoorwaarden* (artikel 117, onder c)⁽³⁾

4.6.1. Bij het verlenen van een vergunning voor actieve veredeling moet steeds worden gekeken naar de

⁽²⁾ PB L 253 van 11.10.1993.

⁽³⁾ De economische voorwaarden bij actieve veredeling werden tijdens het door de Commissie van 27 tot 30 september 1998 in Bordeaux georganiseerde „Mattheus”-seminar onderzocht. De vertegenwoordigers van de aangevers gaven met grote meerderheid te kennen dat deze voorwaarden voor de industrie vast staan. De specifieke aard van de landbouwsector noopt in beginsel echter wel tot onderzoek van de voorwaarden. De uit het eigen karakter van de landbouw voortvloeiende voorschriften, zoals afwijkende regelingen ter zake van uitvoervergunningen voor bepaalde landbouwproducten, mogen volgens de aangevers echter niet op industrieproducten worden toegepast.

⁽¹⁾ Men denke in dit verband b.v. aan de vele vervalste oorsprongverklaringen (formulier A) voor textiel uit Bangladesh die binnen de Gemeenschap aanleiding vormden voor forse naheffingen van douanerechten.

wezenlijke belangen van de EG-producenten, d.w.z. nagegaan moet worden of de economische voorwaarden zijn vervuld. De exportbelangen van de veredelaars moeten dus worden vergeleken met de belangen van de toeleveranciers, die vergelijkbare, maar in beginsel met douanerechten belaste basisproducten invoeren. Deze vergelijking vergt diepgaande macro-economische kennis van de situatie in de gehele Gemeenschap. Daarom stuit de plaatselijk bevoegde douanediens vaak op zeer grote moeilijkheden bij de afweging van deze belangen.

4.6.2. Administratie en bedrijfsleven zouden er stellig bij zijn gebaat wanneer voor industrieproducten op een negatieve lijst wordt aangegeven wanneer de economische voorwaarden niet als vervuld worden beschouwd, en voor landbouwproducten op een positieve lijst wordt aangegeven wanneer dat wel het geval is. De voorgestelde wijziging van artikel 117 vormt een stap in deze richting.

4.6.3. Ook de uniforme toepassing van het recht in alle lid-staten is met de voorgestelde wijziging gediend. Het Comité gaat ervan uit dat de betrokken ondernemingen geen nadelen zullen ondervinden van bovengenoemde lijst.

4.7. *Wederuitvoertermijnen bij actieve veredeling* (artikel 118, lid 4)

4.7.1. Deze termijnen dienen op de economische behoeften van de actieve veredelaars te worden afgestemd, zodat de voorschriften in alle lid-staten op gelijke wijze worden toegepast.

4.7.2. Daarom is het echter dringend zaak dat in uitzonderingsgevallen gemotiveerd van de in de comitologieprocedure neergelegde termijn voor wederuitvoer kan worden afgeweken om de economische belangen van betrokkenen in acht te nemen (flexibele vaststelling van termijnen in gemotiveerde uitzonderingsgevallen).

4.8. *Terugbetaling in geval van actieve veredeling* (artikel 124)

4.8.1. De voorgestelde wijzigingen verdienen met name bijval omdat sommige landbouwproducten voortaan ook voor het terugbetalingssysteem in aanmerking kunnen komen. Goederen die onder een restitutieregeling vallen, zullen waarschijnlijk ook in de toekomst uitgezonderd blijven.

4.8.2. Met het oog op de transparante toepassing van de voorschriften moet via de comitologieprocedure duidelijk en ondubbelzinnig worden aangegeven wanneer uitsluitend een beroep op de schorsingsregeling kan worden gedaan.

4.9. *Terugbetaling of kwijschelding van rechten* (artikel 128, lid 1)

4.9.1. Het bedrag dat aan douaneheffingen wordt betaald op het moment dat goederen onder de regeling actieve veredeling worden geplaatst, zal niet meer kunnen worden teruggevorderd wanneer de goederen vervolgens uitsluitend onder de regeling douanevervoer worden gebracht. In het kader van de nieuwe opzet van de economische douaneregeling moet het voorschrift worden geschrapt dat goederen als afsluiting van de veredelingsprocedure separaat onder een douanevervoerregeling worden geplaatst; veredelde goederen kunnen immers op basis van de verdelingsvergunning worden uitgevoerd. De hele douanebehandeling wordt voor de aangevers daardoor substantieel vergemakkelijkt, hetgeen alleen maar goed is.

4.9.2. Het moet overigens mogelijk zijn om goederen die zich in het douanevervoer bevinden na afsluiting daarvan onder een volgende, aansluitende procedure te plaatsen. Uitsluitend op die manier kunnen de aangevers adequaat op alle eisen van hun opdrachtgevers inspelen. In dit verband bestaat er geen reden, te vrezen dat heffingen worden misgelopen.

4.10. *Behandeling onder douanetoezicht (verwerking)* (artikel 131)

4.10.1. Het Comité ziet geen bezwaren tegen de nieuwe formulering van deze bepaling.

4.11. *Vergunningsvoorwaarden voor verwerking*, (artikel 133, onder e)

4.11.1. Transparante rechtseisen en uniforme rechtstoepassing zijn ermee gediend dat de economische voorwaarden worden gedefinieerd. Door de verwerking onder douanetoezicht in de EG te stimuleren, wordt ook voor arbeidsplaatsen gezorgd en daarom moeten de economische voorwaarden op de praktische noodzaak worden afgestemd.

4.11.2. Een eensluidende definitie maakt het gemakkelijker, de belangen van enerzijds de importeurs/verwerkers en anderzijds de EG-producenten van gelijksoortige producten tegen elkaar af te wegen.

4.12. *Tijdelijke invoer met gedeeltelijke vrijstelling* (artikel 142)

4.12.1. Middels de voorgestelde wijziging worden de beide alternatieven in het kader van tijdelijke invoer terecht met elkaar in overeenstemming gebracht.

4.12.2. De eigendom van tijdelijk ingevoerde goederen mag niet het doorslaggevende criterium vormen om de goederen onder de procedure te brengen. Uitsluitend de douanerechtelijke status van de goederen moet beslissend zijn. Aan de economische belangen lijkt door deze wijziging geen afbreuk te worden gedaan.

4.13. *Moment van vaststelling van de douaneschuld bij tijdelijke invoer* (artikel 144)

4.13.1. Door de schrapping van lid 1 van dit artikel kan via een beroep op artikel 214 worden bereikt dat het regelmatig gebruik van tijdelijk ingevoerde goederen niet wordt belast. Deze wijziging strookt met de praktijk en verdient derhalve bijval.

4.13.2. Doorgaans worden douanerechten slechts eenmaal geheven. Daarom wordt dit artikel als volgt gewijzigd: hetgeen reeds werd betaald gedurende de periode van tijdelijke invoer met gedeeltelijke vrijstelling van rechten (3 % per ingegane maand) wordt van de uiteindelijke douaneschuld afgetrokken. De duidelijkheid is bij deze terechte wijziging gebaat.

4.14. *Kosteloze reparatie* (artikel 152)

4.14.1. Middels de voorgestelde wijziging van artikel 152 worden de desbetreffende bevoegdheden ondubbelzinnig van Raad naar Commissie overgeheveld, hetgeen het Comité afwijst.

4.14.2. In dit artikel wordt voorgeschreven dat geen rechten worden geheven in geval van kosteloos herstel van goederen die onder de tijdelijke-uitvoerregeling zijn geplaatst en oorspronkelijk vanuit een derde land in de Gemeenschap waren ingevoerd en in het vrije verkeer waren gebracht. De mogelijkheid om goederen buiten de Gemeenschap gratis te laten repareren en vervolgens weer, vrij van douanerechten, te importeren moet onverkort in de uitvoeringsbepalingen worden gehandhaafd en mag niet, in tegenstelling tot hetgeen de Commissie voorstelt, via de comitologieprocedure worden beperkt („... kunnen volgens de procedure van het Comité worden vastgesteld ...”).

4.14.3. Iedere afbreuk aan dit beginsel resulteert immers in heffing over de meerwaarde krachtens artikel 151. Deze kwestie moet meer in het licht van de economische noodzaak van een aldus vaststellen van rechten worden beoordeeld.

4.15. *Schrappen van artikel 153* (herstel tegen betaling)

4.15.1. Op grond van de in de vorige paragraaf gegeven redenen is het Comité het niet eens met de schrapping van dit artikel.

4.15.2. Ook dit artikel bevat een uitzondering op de heffing over de meerwaarde van artikel 151: geheven wordt uitsluitend over het bedrag van de reparatie. Ook dit voor veel ondernemingen belangrijke voorschrift mag niet via een eventuele optionele regeling in de uitvoeringsbepalingen worden aangetast.

4.16. *Inrichting van vrije zones* (artikel 167)

4.16.1. De Commissie heeft in haar studie over het functioneren van de vrije zones in de Gemeenschap

vastgesteld dat de afzonderlijke lid-staten daarvan verschillende soorten kennen. De zones „oude stijl” zijn altijd omheind en kunnen slechts worden betreden via bepaalde plaatsen alwaar zich een douanekantoor bevindt. De zones „nieuwe stijl” zijn daarentegen niet omheind. De bewaking daarvan geschiedt, in navolging van de regelingen voor de douane-entrepots, op aangifte van goederen uit een derde land.

Het aantal nieuwe zones gaat het aantal oude, in nationale regelingen gedefinieerde zones verre te boven, en daarom is de douaneadministratie bevoegd voor de goedkeuring van die nieuwe ruimten. Het is juist dat de wettelijke procedures voor de interne organisatie van de nieuwe zones zijn weggefallen, waardoor de situatie voor alle betrokkenen aanzienlijk is vereenvoudigd.

4.16.2. Nu de nieuwe zones op aangifte van goederen uit derde landen kunnen worden bewaakt, kunnen de plaatselijk bevoegde douaneautoriteiten flexibel op de wensen van de aangevers reageren. Het Comité schaart zich achter de voorgestelde wijziging, omdat de interne organisatie van deze zones voor sommige sectoren belangrijk is.

4.17. *Toezicht op de vrije zones* (artikel 168)

4.17.1. De omheinde zones moeten door de aan de in- en uitgangen gelegen douanekantoren worden bewaakt, zodat in de toekomst functioneren en oprichting van beide soorten zones mogelijk is. Bewaakt worden ook de in de zones aanwezige EG-goederen, hetgeen ook noodzakelijk is.

4.18. *Toevoeging van een artikel 168 bis* (instelling van bijzondere vrije zones)

4.18.1. In de nieuwe zones wordt op aangifte van in of uit de zone te vervoeren goederen uit derde landen bewaakt. De plaatselijke douanedienst is daarvoor bevoegd. Deze variant is een aangeversvriendelijke uitvoering van de nodige bewakingsmaatregelen.

4.18.2. De artikelen 170 („aanbrenging bij binnenkomst van goederen in vrije zones of vrije entrepots”), 176 („voeren van een voorraadadministratie”) en 180 („aantonen van de douanerechtelijke status van goederen”) van het Douanewetboek kunnen slechts op de omheinde zones worden toegepast. Het ingevolge artikel 168 bis, lid 2, buiten toepassing laten van de regels voor niet-omheinde zones moet als een uitvloeisel van de in de vorige paragrafen gemaakte opmerkingen worden beschouwd.

4.19. *Vrijstelling ondanks onregelmatigheden* (artikel 212 bis)

4.19.1. De voorgestelde wijziging weerspiegelt het standpunt dat de Raad sinds 1 januari 1997 inneemt dat de toepassing van het normale tarief geen juiste sanctie voor niet-naleving van de douanevoorschriften vormt. Vooral de aangevers te goeder trouw worden door deze regeling beschermd⁽¹⁾.

4.20. *Plaats waar de douaneschuld ontstaat* (artikel 215, leden 5 en 6)

4.20.1. Artikel 215 wordt omwille van de transparantie van het douanewetboek aangevuld. Voorts worden door deze aanvulling de feiten waardoor de douaneschuld ontstaat ondubbelzinnig vastgelegd. Deze aanvulling is een goede zaak.

4.20.2. In het nieuwe lid 5 ligt de nadruk op een slanke administratie en een efficiënt verloop van administratieve procedures. Voor de inning van bedragen van minder dan 5000 ecu worden onnodige bevoegdheidsoverdrachten tussen de nationale administraties vermeden.

4.20.2.1. Deze regeling mag er evenwel niet toe leiden dat de administraties van de lid-staten elkaar de administratieve-kostenvergoeding (10 % van het geïnde bedrag) betwisten of dat zij de hoogte van de vergoeding als criterium voor al dan niet optreden gaan hanteren.

4.20.2.2. Afgezien van de douaneschuld moet in dit verband zeker ook worden gelet op de heffing van nationale belastingen, met name de BTW bij invoer. Wat het ontstaan van de belastingschuld betreft, koppelen de lid-staten hun BTW-voorschriften aan het douanerecht om de respectieve regelingen op één lijn te brengen. Het voorstel mag er daarom niet in resulteren dat de afrekening van de BTW met onaanvaardbare rompslomp gepaard gaat, zoals de eis BTW-nummers in andere lid-staten aan te vragen. Volgens het Comité noopt de voorgestelde wijziging tot aanpassing van de Zesde BTW-richtlijn (77/388/EEG) en de richtlijnen inzake accijnzen.

4.20.3. De in het voorgestelde lid 6 vervatte regeling voor de plaats van het ontstaan van de douaneschuld bij vereenvoudigde aangifte in lid-staat A en aanvullende aangifte in lid-staat B lijkt het Comité uiterst zinvol. Wordt vereenvoudigd aangegeven, dan ontstaat in de regel de douaneschuld in lid-staat A (artikel 201, lid 1, van het Douanewetboek). De administraties van de twee betrokken lid-staten moeten in dit soort gevallen iedere keer afspreken welke procedure voor de afrekening zal worden gevolgd. Met name ook omdat de aanvullende aangifte regelmatig zal worden gedaan in de lid-staat

waar de aangever zijn bedrijfsvestiging heeft, kan de administratie van die lid-staat de boekhouding van aangever ten behoeve van controle en afrekening inzien.

4.20.3.1. Ook in dit verband mogen de in paragraaf 4.20.2.2 genoemde nationale fiscale aspecten niet over het hoofd worden gezien, en dienen BTW-regelingen naar analogie van de douanevoorschriften te worden ingevuld. De betrokken administraties dienen in het licht van hun respectieve inbreng afspraken te maken over de verdeling van de inningsvergoeding.

4.21. *Boeking achteraf van de rechten* (artikel 220, lid 1)

4.21.1. Boeking van voorlopige rechten strijdt met de praktijk die tot op heden ex artikel 220 in de Gemeenschap werd gevolgd. De voorgestelde wijziging lijkt alleszins doelmatig om fraude te bestrijden. Tevens moet echter veel belang worden gehecht aan het gewettigde vertrouwen van aangevers die te goeder trouw opereren. Dit werd door de Raad bevestigd in zijn conclusies over de mededeling van de Commissie inzake het beheer van regelingen betreffende douanereferenties⁽²⁾.

4.21.2. Aan artikel 220 van het douanewetboek zou nog een lid moeten worden toegevoegd om enerzijds fraude en anderzijds het vereiste gewettigde vertrouwen uit elkaar te houden. Daarin zou moeten worden bepaald dat rechten ook niet achteraf worden geboekt wanneer het wettelijk verschuldigde bedrag niet is geboekt omdat het land van uitvoer of een lid-staat foutieve documenten heeft afgegeven. Deze uitzondering gaat evenwel niet op wanneer de douaneschuldenaar daarvan op de hoogte was.

4.21.3. Het toepassingsgebied van de voorgestelde toevoeging moet uitdrukkelijk beperkt blijven tot geconstateerde fraude. In de voorgestelde derde alinea wordt deze beperking van het werkingsgebied niet eenduidig aangegeven. Het Comité verzoekt de Commissie dan ook om het toepassingsgebied van de bepaling duidelijk af te bakenen. Er moet ondubbelzinnig blijken dat deze nieuwe alinea uitsluitend voor fraude geldt en niet in geval van gewettigd vertrouwen.

4.22. *Mededeling van de boeking* (artikel 221, leden 3, 4 en 5)

De mededeling aan de aangever dat de verschuldigde rechten zijn geboekt, wordt in artikel 221 geregeld. Omdat de fiscale kaderwetten van de lid-staten onderling verschillen, kan de vorm van de mededeling niet in het Douanewetboek worden geuniformeerd.

⁽¹⁾ PB C 147 van 17.6.1996, blz. 14, paragraaf 2.4.

⁽²⁾ Raadsdocument 8428/98 van 11 mei 1998.

4.22.1. Het Comité schaart zich achter de verkorting van de boekingstermijn van drie tot twee jaar. Het verloop van de procedure wordt zodoende versneld, hetgeen de rechtszekerheid van de aangevers ten goede komt.

4.22.2. Het voorstel, de verjaringstermijn voor de boeking op te schorten wanneer betrokkene in beroep gaat, lijkt doelmatig. De aangever heeft daarmee de mogelijkheid om een genomen besluit te laten corrigeren, en de douaneadministratie kan in het licht van het oordeel over het aangevoerde rechtsmiddel haar oorspronkelijke besluit eventueel herzien en aan de nieuwe situatie aanpassen.

4.22.3. De voorgestelde regeling komt volgens het Comité tegemoet aan rechtvaardigheid op het stuk van belastingen en uniforme rechtstoepassing. Het heeft er echter nogal wat twijfels over of de aangevers zonder meer kunnen zien dat een mededeling verschillende verjaringstermijnen bevat. Het verdient daarom omwille van duidelijkheid en transparantie de voorkeur, dergelijke gemengde mededelingen te splitsen en van een overzicht van de verjaringstermijnen vergezeld te doen gaan.

4.22.4. Ingevolge artikel 221, lid 3, mag de mededeling ook nog worden gedaan na het verloop van de verjaringsstermijn indien er sprake is van een „strafrechtelijk vervolgbare” schending van de douanevoorschriften. Deze mogelijkheid wordt bij gebrek aan een EG-regeling aangevuld door de nationale belastingvoorschriften, die voor lichte fiscale vergrijpen en belastingontduiking langere verjaringstermijnen bevatten.

4.23. *Termijn voor de betaling van de douaneschuld* (artikel 22, lid 2)

Artikel 22, lid 2, kent in specifiek genoemde gevallen afwijkende termijnen voor de betaling van meegedeelde rechten.

4.23.1. Wordt om kwijtschelding verzocht (het eerste, ongewijzigd gebleven, alternatief van lid 2) dan kan de betalingsplicht worden opgeschort in de vier gevallen die in artikel 876 van de uitvoeringsverordening bij het Douanewetboek worden genoemd. Deze regeling strekt ertoe, te voorkomen dat rechten worden betaald die naar alle waarschijnlijkheid later toch weer moeten worden gerestitueerd.

4.23.2. Het voorgestelde nieuwe derde alternatief heeft betrekking op de betalingstermijn wanneer goederen aan het douanetoezicht worden onttrokken. Vooral in verband met de hervorming van het douanevervoer moet worden bepaald dat de douaneschuldenaren in geval van inbreuken op de regeling douanevervoer pro rato van hun aandeel in de desbetreffende schending tot betaling van de schuld zijn gehouden. Het Comité gaat ervan uit dat de Commissie in de uitvoeringsbepalingen bij het Douanewetboek dienaangaande een rangorde voor verhaal zal opnemen.

4.23.3. Het voorgestelde nieuwe vierde alternatief is een uitvloeisel van de in paragraaf 4.21 beschreven wijziging.

5. Database

5.1. Teneinde de transparantie op dit gebied te vergroten, richt de Commissie momenteel een database bij het Bureau voor Officiële Publicaties der Europese Gemeenschappen op, zodat alle gebruikers tegen betaling toegang krijgen tot een jaarlijks bijgewerkte versie van het douanewetboek en de uitvoeringsvoorschriften. De permanente beschikbaarheid van een actuele versie van de douanevoorschriften in meerdere talen waartoe iedereen via Internet toegang heeft, is een goede zaak. Het Comité betreurt evenwel dat daarvoor een vergoeding moet worden betaald. Kosteloze toegang tot bijgewerkte douanevoorschriften vormt immers een belangrijk instrument voor de voltooiing van de interne markt.

Brussel, 27 januari 1999.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

B. RANGONI MACHIAVELLI

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake maatregelen tegen de uitstoot van verontreinigende gassen en deeltjes door motoren bestemd voor het aandrijven van landbouw- of bosbouwtrekkers en houdende wijziging van Richtlijn 74/150/EEG van de Raad”⁽¹⁾

(1999/C 101/03)

De Raad heeft op 23 oktober 1998 besloten, overeenkomstig de bepalingen van 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 „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 19 januari 1999 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Baglino.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 360e Zitting (vergadering van 27 januari 1999) het volgende advies uitgebracht, dat met 97 stemmen vóór en één stem tegen, bij vier onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Met het onderhavige richtlijnvoorstel wordt gevolg gegeven aan een verbintenis van het Europees Parlement en de Raad die is vastgelegd in de zesde Overweging van Richtlijn 97/68/EG betreffende „maatregelen tegen de uitstoot van verontreinigende gassen en deeltjes van inwendige verbrandingsmotoren die worden gemonteerd in niet voor de weg bestemde mobiele machines”⁽²⁾.

1.2. In die zesde Overweging wordt namelijk gesteld dat er zo spoedig mogelijk een regeling voor de controle op de uitstoot van motoren van landbouw- en bosbouwtrekkers moet worden ingevoerd die, teneinde een niveau van milieubescherming te waarborgen dat gelijkwaardig is met het in deze richtlijn vastgelegde niveau, voorschriften en eisen bevat die volledig met die van deze richtlijn in overeenstemming zijn.

1.3. De met het onderhavige richtlijnvoorstel beoogde maatregelen tegen de uitstoot van verontreinigende gassen en deeltjes door motoren bestemd voor het aandrijven van landbouw- en bosbouwtrekkers vallen onder de procedure voor de Europese typegoedkeuring van trekkers, die is neergelegd in kaderrichtlijn 74/150/EEG en 22 bijzondere richtlijnen.

1.4. Eén van de 22 bijzondere richtlijnen waarnaar in Bijlage II van de kaderrichtlijn 74/150/EEG wordt verwezen, is Richtlijn 77/537/EEG, die gaat over maatregelen tegen verontreiniging door voor het aandrijven van landbouw- of bosbouwtrekkers bestemde dieselmotoren. Deze richtlijn beperkt zich echter tot de opaciteit van de uitlaatgassen.

Het richtlijnvoorstel dat in dit advies aan bod komt, betreft echter andere maatregelen die vooral gericht zijn tegen fysische-chemische emissies, te weten: „verontreinigende gassen (koolmonoxide, koolwaterstoffen en stikstofoxiden) en verontreinigende deeltjes” (cf. Bijlage I, punt 1.2).

1.5. Kaderrichtlijn 74/150/EEG moet daarom worden gewijzigd, omdat in Bijlage II daarvan ook naar die nieuwe voorschriften moet worden verwezen.

2. Het richtlijnvoorstel

2.1. De rechtsgrondslag voor dit richtlijnvoorstel is artikel 100 A van het EU-Verdrag, omdat hier sprake is van de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lid-staten. Die bepalingen betreffen in dit geval de typegoedkeuring van landbouw- en bosbouwtrekkers op wielen.

2.2. Volgens het richtlijnvoorstel gaan de testvoorschriften en grenswaarden van Richtlijn 97/68/EG van het Europees Parlement en de Raad voor de emissie van verontreinigende gassen en deeltjes door inwendige verbrandingsmotoren die worden gemonteerd in niet voor de weg bestemde mobiele machines, ook gelden voor landbouw- en bosbouwtrekkers.

2.3. Het richtlijnvoorstel bevat het volgende tijdschema voor de lid-staten (artikel 4):

- vóór 31 december 2000 dienen de nodige voorschriften in werking te treden;
- die voorschriften moeten vervolgens vanaf 1 oktober 2001 worden toegepast;
- vanaf 1 januari 2001 mag EG-typegoedkeuring niet langer worden geweigerd als de verontreinigende emissie aan de vereisten van deze richtlijn voldoet;
- vanaf 1 oktober 2001 mogen niet langer EG-typegoedkeuringen worden afgegeven als de verontreinigende emissie niet aan de vereisten van deze richtlijn voldoet;
- vanaf 1 oktober 2003 is registratie van trekkers met motoren die niet aan de vereisten van deze richtlijn voldoen, verboden.

2.4. Zonodig kan vóór eind 2006 tot een verdere verlaging van de grenswaarden worden besloten, maar dan wel alleen „op basis van te beginnen of voort te zetten studies en onderzoeken naar bestaande of haalbare

⁽¹⁾ PB C 303 van 2.10.1998, blz. 9.

⁽²⁾ Zie ESC-advies: PB C 153 van 28.5.1996; PB L 59 van 27.2.1998, blz. 1.

technologische mogelijkheden en een analyse van de kosteneffectiviteit daarvan, teneinde een productie op industriële schaal mogelijk te maken van landbouw- of bosbouwtrekkers die aan deze verscherpte grenswaarden kunnen voldoen”.

2.5. De lid-staten mogen belastingmaatregelen nemen als stimulans voor de productie van motoren die aan de vereisten van deze richtlijn voldoen.

3. Opmerkingen

3.1. Het Comité stemt in met dit voorstel voor een richtlijn waarin voor motoren van trekkers dezelfde testvoorschriften en vergelijkbare grenswaarden voor emissies zijn opgenomen als in Richtlijn 97/68/EG inzake niet voor de weg bestemde mobiele machines, teneinde „een gelijkwaardig niveau van milieubescherming te waarborgen”.

3.2. Tijdschema

In beginsel volgt het Comité een realistische benadering als het gaat om de tijdstippen waarop voorschriften van kracht en/of van toepassing moeten worden. Het tracht dus steeds na te gaan in hoeverre termijnen echt haalbaar zijn. Overigens moet in het onderhavige geval logischerwijze een koppeling worden gemaakt met Richtlijn 97/68/EG inzake niet voor de weg bestemde mobiele machines, waarnaar in de bijlagen uitdrukkelijk wordt verwezen. Het Comité beperkt zich ertoe bij de Commissie aan te dringen op duidelijkheid en zekerheid bij de interpretatie van de voorschriften om overlappings van termijnen te voorkomen.

3.3. Merktekens op de motor

Het Comité heeft al in zijn advies over Richtlijn 97/68/EG gewezen op een probleem met de merktekens op motoren

en opgemerkt dat dit onderdeel van die richtlijn „meer met de werkelijkheid in overeenstemming (moest) worden gebracht” (paragraaf 4.6). Diezelfde opmerking geldt voor het onderhavige richtlijnvoorstel inzake motoren van landbouwtrekkers. Met de daarin opgenomen verplichting om een aanvullend merkteken op het „bovenvlak van de motor” aan te brengen (bijlage I, aanhangsel 3, punt 3, derde alinea) wordt in de praktijk toch geen onbelemmerd zicht daarop gegarandeerd. Daarmee wordt dus de eigenlijke bestaansreden van dat merkteken ondermijnd, dat immers bedoeld was als extra hulpmiddel naast het hoofdmerkteken. Het Comité stelt daarom voor om het woordgedeelte „boven-” te schrappen.

Een mogelijk alternatief kan zijn dat op de zijruit of de deur van de trekker een etiket wordt aangebracht.

3.4. Brandstof

Het feit dat in het onderhavige richtlijnvoorstel naar Richtlijn 97/68/EG wordt verwezen, heeft als logisch gevolg dat de referentiebrandstof (d.w.z. de brandstof die bij de controle op de uitstoot van gasen moet worden gebruikt) dezelfde is als die van Bijlage IV van Richtlijn 97/68/EG inzake niet voor de weg bestemde mobiele machines. De daar genoemde brandstof is namelijk speciaal voor dat soort machines samengesteld.

Daarbij mag niet over het hoofd worden gezien dat Richtlijn 77/537/EEG inzake de uitstoot van rook (zie paragraaf 1.4) ook nog steeds van toepassing is op landbouwtrekkers. In Bijlage V van die Richtlijn wordt voor de controle daarop daarentegen het gebruik van een andere referentiebrandstof opgelegd. Het Comité dringt erop aan dat zo snel mogelijk aan die ongerijmdheid een einde wordt gemaakt. Daarvoor zouden de voorschriften inzake de referentiebrandstof van die richtlijn van 1977 moeten worden aangepast aan de meer actuele voorschriften van de richtlijn inzake niet voor de weg bestemde mobiele machines van 1997 (waarin de termijn is vastgesteld op 1 januari 2001).

Brussel, 27 januari 1999.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

B. RANGONI MACHIAVELLI

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 78/548/EEG van de Raad betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lid-staten inzake de verwarming van het interieur van motorvoertuigen”

(1999/C 101/04)

De Raad heeft op 23 oktober 1998 besloten, overeenkomstig de bepalingen van 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 „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 9 december 1998 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Baglioni.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 360e Zitting (vergadering van 27 januari 1999) het volgende advies uitgebracht, dat met 114 stemmen vóór en drie stemmen tegen, bij twee onthoudingen is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Richtlijn 78/548/EEG van 12 juni 1978 betreft de systemen voor de verwarming van het interieur van motorvoertuigen van de categorie M-1, en wel met name als daarvoor gebruik wordt gemaakt van de door de uitlaatgassen afgegeven warmte of de voor de afkoeling van de motoren bestemde lucht.

1.2. De voorschriften van deze richtlijn zijn bedoeld om de inzittenden van de betrokken voertuigen tegen twee aan deze verwarmingsmethoden verbonden risico's te beschermen, nl. aanraking met elementen die brandwonden kunnen veroorzaken en binnenstroming in de passagiersruimte van lucht die meer verontreinigd is dan de buitenlucht.

1.3. Tegenwoordig bestaan er — overigens al in bepaalde voertuigtypen gebruikte — autonome verwarmingsapparaten, die gewoonlijk op diesel, benzine of vloeibaar petroleumgas (LPG) lopen.

1.4. Aan dergelijke apparaten kunnen dezelfde risico's zijn verbonden als die welke in paragraaf 1.2 worden genoemd. De Commissie wil daarom met dit richtlijnvoorstel ook voor die apparaten en de installatie daarvan in voertuigen, technische voorschriften invoeren waardoor de consument tegen die risico's wordt beschermd.

2. Inhoud van het richtlijnvoorstel

2.1. Het onderhavige richtlijnvoorstel behelst de uitbreiding van het toepassingsgebied van Richtlijn 78/548/EEG tot alle motorvoertuigen waarop kader-richtlijn 70/156/EEG inzake de Europese typegoedkeuring van motorvoertuigen en de systemen, componenten en technische onderdelen daarvan, alsmede de achterenvolgende wijzigingen daarop, van toepassing is. Dit betekent dat Richtlijn 78/548/EEG niet langer alleen zal gelden voor personenauto's, maar ook voor bussen, kampeerwagens, lichte en zware vrachtauto's en de aanhangwagens daarvan.

2.2. De verwarmingssystemen worden in vijf categorieën ingedeeld naar gelang van het voor warmterugwinning gebruikte middel (water, lucht of olie) of de voor brandstofverwarmingstoestellen gebruikte (vloeibare of gasvormige) brandstof.

2.3. Voor de bouw en installatie van ieder van deze in paragraaf 2.2 genoemde categorieën verwarmingsapparaten worden technische voorschriften voorgesteld die moeten garanderen dat:

- de inzittenden van een in gebruik zijnd voertuig niet met delen van het voertuig of verhitte lucht in aanraking komen welke brandwonden kunnen veroorzaken;
- de in de passagiersruimte binnenstromende warme lucht niet meer is verontreinigd dan de buitenlucht;
- de door de brandstofverwarmingsapparaten voortgebrachte uitlaatgassen binnen aanvaardbare grenswaarden blijven.

2.4. De Commissie geeft vervolgens aan welke gegevens fabrikanten van motorvoertuigen en van verwarmingsapparaten op de daarvoor bestemde inlichtingenformulieren en de relevante EG-typegoedkeuringscertificaten moeten vermelden.

2.5. De Commissie stelt voor dat de typegoedkeuringen van de verwarmingsapparaten van alle nieuwe voertuigtypen vanaf 1 oktober 2000 op de voorschriften van dit richtlijnvoorstel moeten zijn gebaseerd en dat die verplichting precies één jaar later gaat gelden voor alle nieuwe voertuigen en brandstofverwarmingsapparaten die vanaf dat tijdstip op de markt worden gebracht.

3. Opmerkingen

3.1. Alhoewel het onderhavige Commissievoorstel betrekking heeft op vraagstukken van voornamelijk technische en procedurele aard, dient dit desalniettemin ter goedkeuring aan het Europees Parlement en de Raad te worden voorgelegd, omdat hiermee het toepassingsgebied van Richtlijn 78/548/EEG wordt gewijzigd.

3.2. Het Comité stelt vast dat bepaalde apparaten die het comfort bij het gebruik van motorvoertuigen zowel voor de bestuurder als voor de passagiers groter maken, steeds meer aftrek vinden. Het vindt dan ook, net als de Commissie, dat de regelingen in dat opzicht met elkaar in overeenstemming moeten worden gebracht, met inachtneming van de verschillende soorten voertuigen

waarvoor die apparaten zijn bestemd. De toepassingsmogelijkheden van verwarmingssystemen gaan immers van de verwarming van de passagiersruimte van auto's, bussen en vrachtauto's tot die van de slaapcompartimenten in vrachtauto's en kampeerwagens en de laadruimte in vrachtauto's en de aanhangwagens daarvan, die zijn uitgerust voor het vervoer van goederen die gevoelig zijn voor grote temperatuurdalingen.

3.3. Wat de laadruimte van vrachtauto's en de aanhangwagens daarvan betreft, herinnert het Comité eraan dat er op basis van de internationale ATP-overeenkomst⁽¹⁾ nauwkeurige voorschriften voor het vervoer van bederfelijke producten en van dieren zijn waarnaar in dit richtlijnvoorstel zou moeten worden verwezen.

3.4. Het Comité benadrukt het belang van de verwarmingssystemen, omdat die medebepalend zijn voor het welbevinden en het comfort van de inzittenden van motorvoertuigen, en stelt daarom voor om aan het slot van de derde „Overweging” het volgende toe te voegen:

„...; dat dergelijke vereisten representatief zouden moeten zijn voor de hoogste, uit de huidige stand van de technologie voortvloeiende normen en ten doel moeten hebben om het welbevinden van de inzittenden van motorvoertuigen te vergroten, en de rijomstandigheden daardoor ook voor de bestuurder

optimaal te maken, hetgeen de veiligheid alleen maar ten goede kan komen,”

3.5. Het Comité is van mening dat Bijlage II — „Toepassingsgebied” en „Definities” — de eerste bijlage moet worden (en dus alle andere bijlagen moet voorafgaan), omdat de tekst van de Richtlijn op die manier van meet af aan leesbaarder en begrijpelijker wordt.

3.6. Ook de instructies voor het gebruik, de werking en het onderhoud van verwarmingsapparaten moeten de gebruiker op een duidelijke en gemakkelijk te begrijpen wijze ter beschikking worden gesteld. Het Comité stelt daarom de volgende wijzigingen op Bijlage VII voor:

— paragraaf 1.1:

„Ieder verwarmingstoestel wordt met duidelijke, goed leesbare en leesbaar blijvende, en gemakkelijk te begrijpen aanwijzingen voor gebruik en onderhoud geleverd, ... enz.”

— (een nieuwe) paragraaf 2.1.4:

„Voertuigen die zijn uitgerust met brandstofverwarmingsapparaten moeten vergezeld gaan van duidelijke, goed leesbare en gemakkelijk te begrijpen aanwijzingen voor het gebruik, de werking en het onderhoud van die apparaten.”

3.7. Daarentegen had de Commissie er volgens het Comité beter aan gedaan om een duidelijke scheidslijn te trekken tussen de voorschriften en typegoedkeuringsprocedures voor de bouw van de verwarmingsapparaten en die voor de installatie daarvan in een motorvoertuig. Dat onderscheid zou de duidelijkheid en de nauwkeurigheid van het voorstel ten goede zijn gekomen.

⁽¹⁾ Overeenkomst inzake het internationale vervoer van aan bederf onderhevige levensmiddelen en het gebruik van speciale vervoermiddelen bij dit vervoer (Genève, 1 september 1970).

Brussel, 27 januari 1999.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
B. RANGONI MACHIAVELLI

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 Vervoer en CO₂ — De uitwerking van een gemeenschappelijke benadering”

(1999/C 101/05)

De Commissie heeft op 3 april 1998 besloten, het Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 198 van het EG-Verdrag te raadplegen over de voornoemde mededeling.

De Afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 16 december 1998 goedgekeurd; rapporteur was de heer Colombo.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 360e Zitting op 28 januari 1999 het volgende advies uitgebracht, dat met 90 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 2 onthoudingen is goedgekeurd.

1. Doelstellingen van de Mededeling

1.1. De onderhavige Mededeling vormt het eerste concrete initiatief van de Europese Commissie sinds de conferentie van Kyoto op 10 december 1997, waar de Europese Unie een belangrijke rol heeft gespeeld bij het uitstippelen van de algemene strategie om de door mensen veroorzaakte klimaatverandering weer onder controle te krijgen, hetgeen nodig is om de toekomst van de aarde veilig te stellen.

1.1.1. Met de Mededeling wordt de ambitieuze doelstelling nagestreefd, de uitstoot van CO₂ te verminderen en tegelijkertijd het vervoer doeltreffender te maken.

1.1.2. Zij past in het algemene streven naar een rationeler energiegebruik, waarbij de productie, de mobiliteit en de kwaliteit van het bestaan op hetzelfde niveau worden gehouden, terwijl het energieverbruik daalt.

1.2. Bovendien moet worden bekeken hoe de Kyoto-doelstellingen over de verschillende sectoren kunnen worden verdeeld. Dit ingewikkelde en delicate onderwerp komt in de Mededeling niet aan de orde.

1.3. Wel presenteert de Commissie twee tijdsgebonden strategieën:

— op korte tot middellange termijn: ervoor zorgen dat het op grond van de genomen besluiten reeds aanwezige potentieel volledig wordt benut.

Het gaat erom dat met het vervoersbeleid aanzienlijke verbeteringen op milieugebied worden bereikt, die nu al kunnen worden gerealiseerd dankzij de toepassing van de beschikbare technologieën en de bevordering en ontwikkeling van milieuvriendelijker vervoersvormen, door hieraan adequate fiscale en tarifaire maatregelen te verbinden.

Dit alles moet vergezeld gaan van aanvullende maatregelen op nationaal, regionaal en lokaal niveau;

— op de lange termijn (na 2010): op grote schaal nieuwe technologieën introduceren, zoals brandstofcellen en

alternatieve brandstoffen. Dit op een ingrijpende wetenschappelijke en technologische innovatie gebaseerd beleid dient te worden ondersteund door aanzienlijke investeringen in O&O, gebruikmakend van de mogelijkheden van het komende Vijfde Kaderprogramma van de Europese Unie.

1.4. In dit verband noemt de Commissie een hele reeks maatregelen die, indien zij op uniforme en gecoördineerde wijze worden genomen, positief kunnen bijdragen en kunnen voorkómen dat de uitstoot van CO₂ verder toeneemt. Een van de doelstellingen van de Kyoto-top is immers om tegen het jaar 2010 een alle sectoren omvattende reductie van de uitstoot van broeikasgassen van 8 % ten opzichte van 1990 te bewerkstelligen. In dit verband zij erop gewezen dat de Raad Energie/Milieu reeds in oktober 1990 heeft besloten de emissie van CO₂ in 2000 te willen stabiliseren op het niveau van 1990⁽¹⁾.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Het Economisch en Sociaal Comité juicht de Mededeling van de Commissie toe. De naleving van het beginsel „duurzame ontwikkeling” vereist een ombuiging van de tot nu toe waargenomen groeitrend in de vervoerssector, die grote inspanningen zal vergen. Daarvoor is het tevens zaak dat het vervoerbeleid en alle andere beleidsterreinen — dus ook op regionaal en lokaal niveau — elkaar aanvullen en synergie opwekken.

2.1.1. Om te voorkómen dat de omzetting van de beginselakkoorden zoals die van Kyoto in concrete maatregelen continu wordt uitgesteld, dienen onmiddellijk wettelijke maatregelen ter bescherming van het milieu te worden genomen.

2.1.2. Een project van deze omvang en met deze ambities vergt betrokkenheid en deelname van alle actoren, inclusief de burgers van de Unie die hun gedrag moeten veranderen, omdat bij de voorgestelde maatregelen, die hierna in detail zullen worden besproken,

⁽¹⁾ PB C 139 van 6.5.1997, blz. 14.

ken, de klassieke mobiliteitsmodellen ter discussie moeten worden gesteld.

2.2. Tot het broeikaseffect wordt bijgedragen door verschillende stoffen, zoals methaan (CH_4), stikstofdioxide (N_2O) en andere. Kooldioxide (CO_2) is, zoals bekend, echter de grootste veroorzaker van het broeikaseffect. CO_2 is het natuurlijke product dat ontstaat bij iedere verbranding of gisting van organische stoffen. De toename ervan in de atmosfeer is evenredig aan de hoeveelheid verbrande fossiele brandstof en dus — onafhankelijk van het omzettingsrendement — aan het energieverbruik. Zoals het Internationaal Energie-Agentenschap heeft gesignaleerd, zal de uitstoot van CO_2 de komende decennia voortdurend toenemen. Verwacht wordt dat tussen 1990 en 2010 een percentage van rond de 50 % wordt bereikt. Driekwart van deze toename zal voor rekening komen van de ontwikkelingslanden (China, Zuidoost-Azië, enz.); alleen al in China zal het koolstofverbruik stijgen van 1 tot 3 miljard per jaar ⁽¹⁾.

2.3. De uitstoot van CO_2 kan dus worden teruggedrongen door een lager energieverbruik, en door alternatieve brandstoffen te gebruiken die minder schadelijk zijn voor het milieu. Aangezien het feit dat de uitstoot van CO_2 in de periode 1985/1995 sterker is gestegen dan het BBP grotendeels aan het wegvervoer moet worden toegeschreven, dienen de maatregelen met name op het wegvervoer te zijn gericht, zonder te vergeten dat ook in de andere sectoren die tot CO_2 -uitstoot bijdragen, moet worden ingegrepen. In het Commissiedocument wordt de CO_2 -uitstoot van de vervoerssector afgezet tegen andere vervuilingbronnen, en wordt het aandeel van het wegverkeer ten opzichte van andere vervoerstakken benadrukt. Hoewel het percentage vrachtvervoer in de periode 1985/1995 aanzienlijk is gestegen, moet dit percentage worden afgezet tegen het aantal vervoerde tonnen, dat in dezelfde periode ook aanzienlijk is toegenomen.

2.4. In de Oost-Europese landen werd de vervoerssector aanvankelijk gedomineerd door de staat, met een nadruk op het railvervoer; momenteel is er een zorgwekkende ontwikkeling gaande, waarbij het spoor steeds meer terrein verliest t.o.v. het wegvervoer, en waarbij in het stedelijk verkeer steeds vaker de auto i.p.v. het openbaar vervoer wordt gebruikt. Eén en ander wordt nog versterkt door het feit dat de communautaire steunbijdragen hoofdzakelijk op de weg zijn gericht ⁽²⁾. Het is dan ook van belang dat de toetredingsonderhandelingen niet alleen over puur economische onderwerpen

gaan, maar ook nauwkeurige verplichtingen inhouden voor de aanpassing aan het acquis communautaire en het voeren van een duurzaam vervoerbeleid, ten einde wildgroei te voorkómen.

2.5. Als gevolg van het wegvallen van de grenzen, de groeiende noodzaak van een continue bevoorrading, de ontwikkeling van het MKB (70 % van het productieapparaat) ⁽³⁾, de overgang van een op de industrie georiënteerde economie naar een diensteneconomie en de liberalisering, is de vervoerssector een steeds belangrijkere spilfunctie gaan innemen. Het vervoer is een echte hefboom voor de ontwikkeling geworden: het wegvervoer draagt zelfs in grote mate bij aan de hoogte van het BBP en de werkgelegenheid, die momenteel het grootste probleem in de Unie vormt. In weerwil van alle inspanningen en pogingen om een vervoersstrategie en -beleid uit te stippelen dat in lijn is met de beginselen uit de verschillende Groen- en Witboeken uit de jaren 1990, en ondanks de verplichtingen die de Raad op zich heeft genomen, is de situatie er de afgelopen jaren niet beter op geworden en is het wegvervoer een steeds grotere rol op de markt gaan spelen.

2.6. In de communautaire wetgeving wordt er al sinds jaar en dag van uitgegaan dat milieubescherming ontwikkeling niet in de weg staat, maar een milieuvriendelijke ontwikkeling juist ten goede komt. De bescherming van het milieu staat dan ook voorop.

2.7. De eerste maatregel heeft betrekking op de vaststelling van een strategie om de constante toename van de belangrijkste broeikasgassen (CO_2 - CH_4 - N_2O), die door wetenschappers in de hele wereld als boosdoeners zijn aangewezen, tegen te gaan. De hypothese dat de toekomst van de aarde op het spel staat, in de eerste plaats door klimaatveranderingen, wordt met een reeks wetenschappelijke gegevens onderbouwd. Om te voorkómen dat de aarde nog meer risico's loopt, zijn concrete acties en zekere resultaten absoluut noodzakelijk. Hiervoor dient een algemeen beleid te worden uitgestippeld, dat in hoofdzaak is gebaseerd op technologisch geavanceerde oplossingen. Het is onwenselijk daarbij uitsluitend voor snelle oplossingen te kiezen zoals belastingen; ontbreekt namelijk een duidelijk beleid, dan zou dit negatieve gevolgen voor industrie en productie kunnen hebben.

2.8. Als gevolg van deze ambitieuze doelstelling komen de klassieke schema's waarop het oude ontwikkelingsmodel in de vervoerssector was gebaseerd, op losse schroeven te staan. Zo zal een nieuwe Europese dimensie ontstaan, die de samenleving en de technologie vooruit zal helpen. De Europese Commissie moet samenwerken met het bedrijfsleven en de sociale partners om

⁽¹⁾ Vooruitzichten voor het energieverbruik in de wereld, Internationaal Energie-Agentenschap (Parijs), 1994.

⁽²⁾ In de huidige toestand zijn de spoorwegen helaas niet in staat aan de groeiende vervoersvraag als gevolg van de mobiliteitsvereisten en de ontwikkeling van de economie, te voldoen. Hierbij speelt de aantrekkingskracht van de eigen auto, als statussymbool, een grote rol.

⁽³⁾ PB C 19 van 21.1.1998.

de logistiek een nieuwe invulling te geven. Dit geldt zowel voor de interne organisatie van producerende bedrijven (telematica-toepassingen voor het logistiek beheer) als voor de samenwerking tussen de bedrijven (samenwerking op lokaal niveau om de vervoerintensiteit terug te dringen).

2.9. Deze doelstelling is van cruciaal belang. Het vervoersbeleid in het middelpunt van de belangstelling plaatsen, lijkt haast een verplichte keuze, vanwege de hoge CO₂-uitstoot en de spilfunctie van de vervoerssector, die zeer veel deelnemers telt. De Gemeenschap moet een hoog niveau van milieubescherming en kwaliteitsverbetering nastreven voor de huidige en toekomstige generaties, terwijl het Europese concurrentievermogen op peil moet worden gehouden.

2.10. In onderstaande tabel wordt de pre-Kyoto situatie weergegeven en een aantal hypothesen voor de toekomst geschetst. De groeitendenissen laten een zorgwekkend beeld zien, zodat de aandacht nog meer dient te worden gefocust op de sector vervoer, die voor het bedrijfsleven van vitaal belang is.

Verdeling van de uitstoot van CO₂ over de verschillende sectoren
(in miljoenen ton) ⁽¹⁾

Sector/per jaar	1990	2010	Toe- name/ afname in pro- centen
Vervoer	730	1 032	+ 39 %
Industrie	626	532	- 15 %
Energie	141	158	+ 12 %
Huishoudens/tertiaire sector	654	680	+ 4 %
Elektriciteit/warmte	1 036	1 057	+ 2 %
Productie			
Totale uitstoot	3 200	3 459	+ 8 %

Bron: pre-Kyoto scenario, gebaseerd op de gegevens van Eurostat (exclusief in de scheepvaart gebruikte stookolie, maar inclusief het internationale luchtvervoer).

2.11. De noodzaak om terstond een reeks concrete maatregelen in de vervoerssector te treffen ter beperking van de uitstoot van CO₂, wordt tevens ingegeven door de lange tijd die nodig is om zinvolle resultaten te behalen. Enerzijds ontbreekt een radicaal vernieuwende,

milieuvriendelijke en economisch acceptabele technologie, anderzijds gaan vervoermiddelen tamelijk lang mee en worden zij slechts geleidelijk aan vervangen.

2.12. Milieubescherming dient voorrang te krijgen boven verbetering van de mobiliteit in de toekomst. De resultaten zullen echter slechts aan de verwachtingen beantwoorden indien over de Europese voorstellen ook buiten Europa een brede maatschappelijke en politieke consensus ontstaat: milieubescherming vergt per definitie immers een mondiaal beleid. Voor dit alles dient een innoverende aanpak te worden ontwikkeld, waarbij milieubescherming als absolute noodzaak op één noemer met economische ontwikkeling en handel moet worden gebracht.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1. Allereerst dient erop te worden gewezen dat het algemene raamwerk voor maatregelen weliswaar door de Gemeenschap wordt vastgesteld, maar de maatregelen zelf — geheel overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel — uitsluitend onder de bevoegdheid en verantwoordelijkheid van de afzonderlijke lid-staten kunnen vallen, die dan ook de meest geschikte activiteiten en maatregelen moeten ontplooiën. Op communautair niveau zou voor iedere voorgestelde actie een economische evaluatie en een milieubalans moeten worden gemaakt, waarbij de voor- en nadelen naast elkaar worden gezet. Hoewel niet duidelijk is welke elementen ten grondslag liggen aan de opmerking van de Commissie, dat „op communautair niveau het beleid van doorberekening van alle externe transportkosten in een vermindering van de CO₂-uitstoot met gemiddeld 11,5 % zou resulteren” ⁽²⁾, en hoewel de kosten en het mogelijke concurrentieverlies niet in de beoordeling zijn meegenomen, spreekt het voor zich dat de internalisering van de externe kosten voor alle vervoerswijzen zou helpen bij het maken van een milieu-effectrapportage en voor een grotere concurrentie tussen de verschillende vervoerswijzen zou zorgen.

3.2. Het ernstigste probleem lijkt te worden gevormd door het stedelijk verkeer. In dit verband heeft het Groenboek van de Commissie ⁽³⁾ nog niet aan belang ingeboet. Er dient voor een vlotte afwikkeling en doorstroming van het verkeer te worden gezorgd, door telkens op lokaal niveau de meest geschikte maatregelen te nemen (intelligente stoplichten, parkeer & reistations, een verstandig gebruik van personenauto's). Het convenant van de Commissie met de automobielin-dustrie ⁽⁴⁾ dient te worden toegejuicht. Dit initiatief is

⁽²⁾ COM(1998) 204 def., paragraaf 2.9.

⁽³⁾ PB C 212 van 22.7.1996, blz. 77.

⁽⁴⁾ Het akkoord tussen de Commissie en de ACEA (de Vereniging van Europese Autofabrikanten) voorziet in een maximum CO₂-uitstoot van 140 g/km in het jaar 2008, een vermindering van ongeveer 25 % t.o.v. 1995. De naleving van het akkoord door de fabrikanten zal door de Commissie periodiek worden gecontroleerd.

⁽¹⁾ Deze tabel is uitsluitend bedoeld om aan te tonen dat het beleid in de eerste plaats op de sector vervoer moet zijn gericht.

van groot belang en zal waarschijnlijk tot kleinere aandrijfmechanismen leiden, waarmee slechts beperkte snelheden kunnen worden bereikt.

Overigens zijn aan het stedelijk verkeer de hoogste externe kosten van allemaal verbonden⁽¹⁾, zodat het openbaar vervoer in de steden zeker moet worden gestimuleerd en aantrekkelijker moet worden gemaakt. Er dient een grote inspanning te worden geleverd, samen met de verladers van goederen en degenen voor wie zij zijn bestemd: het distributie- en handelsapparaat dient te worden gestroomlijnd, waarvoor stedenbouwkundige maatregelen nodig zijn (laad- en losruimtes). Ten behoeve van het goederenvervoer en de distributie in stedelijke gebieden zijn dus stroomlijnings- en reglementeringsmaatregelen nodig. Het verkeer op zich is niet schadelijk, maar wel het „stop and go”, het wildparkeren bij laden en lossen, en de tijdstippen van distributie.⁽²⁾ Leveringen tijdens het spitsuur zijn een bron van vervuiling en verkeersopstoppingen.

3.3. Het is zaak dat de voorgenen maatregelen m.b.t. het goederenvervoer⁽³⁾ ook daadwerkelijk worden uitgevoerd. Het probleem dient een meer algemene aanpak te krijgen, aangezien het evenwicht tussen de vervoerstakken kan worden hersteld door te kiezen voor een gecombineerd weg-zeevervoer en rail-wegvervoer. Dat vereist onder meer een herstructurering van de transportbedrijven, zowel op het stuk van de efficiency als van fusies, zodat zij beter in het gecombineerd vervoer kunnen meedraaien. Het is van vitaal belang dat de spoorwegen bereid zijn, de commerciële uitdaging aan te gaan. Bovendien moet de doeltreffendheid van het goederenvervoer over de weg worden vergroot, door bijvoorbeeld het rijden met lege wagens zo veel mogelijk te beperken, en meer gebruik te maken van telematicatoepassingen. Er moet worden gezorgd voor een systeem van wegvervoer van/naar intermodale terminals met weinig negatieve gevolgen voor het milieu en een groter maximaal toegestaan gewicht⁽⁴⁾, bijvoorbeeld door alleen voor de meest noordelijke lid-staten van de Unie gebruik te maken van het in Richtlijn 96/53/EG⁽⁵⁾ genoemde „moduleconcept”.

3.4. Het luchtvervoer⁽⁶⁾ vormt meer en meer een lastig probleem. De gegevens in de Mededeling zijn des te veelzeggender als ze worden afgezet tegen het aantal passagiers en de hoeveelheid vervoerde goederen. Het aandeel van 12 % in de CO₂-uitstoot van de hele vervoerssector spreekt voor zich. Hier zijn gerichte maatregelen nodig, zoals het aanmoedigen van samenwerkingsvormen en allianties tussen luchtvaartmaat-

schappijen, de verbetering van luchtverkeersgeleidings-systemen en een grotere aandacht voor de bezettingsgraad en de inzet van vliegtuigen.

3.5. Het railvervoer⁽⁷⁾ lijkt vanuit het oogpunt van de CO₂-uitstoot geen bijzondere problemen op te leveren, hoewel uit de gegevens van de Commissie niet blijkt of met de door de productie van elektriciteit veroorzaakte vervuiling rekening is gehouden. De noodzakelijke steun aan het gecombineerd vervoer is in de meeste gevallen helaas ontoereikend gebleken. Ook in deze sector dient de Gemeenschap in te grijpen, ondanks het feit dat haar middelen zeer beperkt zijn: het volstaat erop te wijzen dat voor de PACT-proefprojecten⁽⁸⁾ in 1998 slechts 6 miljoen ecu beschikbaar is. De ontwikkeling van het spoorwegvervoer vindt plaats d.m.v. uniformering van de technische voorschriften, interoperabiliteit en de mogelijkheid om voor internationale trajecten één kaartje te kopen.

3.6. De scheep- en binnenvaart worden beiden gekenmerkt door een zeer hoge mate van energie-efficiency, en kunnen de mobiliteit van goederen en personen aanzienlijk vergroten. Niettemin moet er meer aan worden gedaan om de uitstoot van broeikasgassen bij de hele internationale vloot terug te dringen. De leefbaarheid op aarde is immers een mondiale uitdaging.

4. Conclusies

4.1. Het Economisch en Sociaal Comité juicht de Mededeling van de Commissie toe. De naleving van het beginsel „duurzame ontwikkeling” vereist een ombuiging van de tot nu toe waargenomen groeitrend in de vervoerssector, die grote inspanningen zal vergen.

4.2. De uitstoot van CO₂ kan worden verminderd door een lager energieverbruik, en door alternatieve brandstoffen te gebruiken die minder schadelijk zijn voor het milieu. Aangezien het feit dat de uitstoot van CO₂ in de periode 1985-1995 sterker is gestegen dan het BBP, grotendeels aan het wegvervoer moet worden toegeschreven, dienen de maatregelen met name op terugdringing van het wegvervoer te zijn gericht, zonder te vergeten dat ook in de andere sectoren die tot CO₂-uitstoot bijdragen, moet worden ingegrepen.

4.3. Er dient een algemeen beleid te worden uitgestippeld, dat in hoofdzaak is gebaseerd op technologisch geavanceerde oplossingen. Het is onwenselijk daarbij uitsluitend voor snelle oplossingen te kiezen, zoals belastingen; ontbreekt namelijk een duidelijk beleid, dan zou dit negatieve gevolgen voor industrie en productie kunnen hebben.

⁽¹⁾ PB C 56 van 24.2.1997, blz. 31.

⁽²⁾ CONFETRA Conf. Trasporti-ufficio studi Milano, januari 1994.

⁽³⁾ PB C 19 van 31.1.1998, blz. 25; PB C 95 van 30.3.1998, blz. 21; PB C 89 van 19.3.1997, blz. 18; PB C 56 van 24.2.1997, blz. 31.

⁽⁴⁾ PB C 261 van 19.8.1998, blz. 10.

⁽⁵⁾ PB C 295 van 22.10.1994, blz. 72.

⁽⁶⁾ PB C 95 van 30.3.1998, blz. 59; PB C 73 van 9.3.1998, blz. 66; PB C 56 van 24.2.1997, blz. 26.

⁽⁷⁾ PB C 206 van 7.7.1997, blz. 23; PB C 153 van 28.5.1996, blz. 16.

⁽⁸⁾ PACT: Pilot Actions in Combined Transport.

4.4. Hoewel het algemene raamwerk voor maatregelen door de Gemeenschap wordt vastgesteld, kunnen de maatregelen zelf uitsluitend onder de bevoegdheid en verantwoordelijkheid van de afzonderlijke lid-staten vallen. Op communautair niveau zou voor iedere voorgestelde actie een economische evaluatie en een milieu-

balans moeten worden gemaakt, waarbij de voor- en nadelen naast elkaar worden gezet. De internalisering van de externe kosten voor alle vervoerwijzen zou het maken van een milieu-effectrapportage vergemakkelijken en de concurrentie tussen de verschillende vervoerwijzen bevorderen.

Brussel, 28 januari 1999.

*De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité*
B. RANGONI MACHIAVELLI

BIJLAGE

bij het advies van het Economisch en Sociaal Comité

Het volgende wijzigingsvoorstel is door minimaal een kwart van de aanwezige leden goedgekeurd, maar is tijdens de discussie toch verworpen:

De laatste zin door het volgende vervangen:

„Hier zijn maatregelen vooral nodig om het verkeersgeleidingssysteem in de luchtvaart te verbeteren.”

Motivering

Nu al is de ontoereikende concurrentie als gevolg van de al veel te lange samenwerking tussen luchtvaartmaatschappijen een probleem. Wij moeten een dergelijke samenwerking niet nog verder aanmoedigen. Er is geen reden om aan te nemen dat meer „planeconomie” in deze sector zoveel milieuvoordelen zou opleveren dat deze zouden opwegen tegen de mogelijke risico's van verdere verzwakking van de concurrentie.

Uitslag van de stemming

Vóór: 24, tegen: 48, onthoudingen: 6.

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Verslag van de Commissie over het gebruik van autobussen en touringcars met een lengte van maximaal 15 m”

(1999/C 101/06)

Op 28 mei 1998 heeft de Europese Commissie besloten het Economisch en Sociaal Comité op grond van artikel 198 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap te raadplegen over het voornoemde verslag.

De Afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij”, die was belast met de voorbereidende werkzaamheden, heeft haar advies op 12 januari 1999 goedgekeurd; rapporteur was de heer García Alonso.

Tijdens zijn 360e Zitting (vergadering van 27 januari 1999) heeft het Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 119 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 3 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. In Richtlijn 96/53/EG van de Raad van 25 juli 1996⁽¹⁾ wordt voor bepaalde wegvoertuigen die aan het verkeer binnen de Gemeenschap deelnemen, vastgelegd wat de in het nationale en internationale verkeer maximaal toegestane afmetingen en de in het internationale verkeer maximaal toegestane gewichten zijn.

In artikel 3 van deze richtlijn staat: De lid-staten mogen het gebruik op hun grondgebied niet verbieden of weigeren:

- in het internationaal verkeer, van voertuigen die in een lid-staat zijn ingeschreven of in het verkeer zijn gebracht, om redenen die verband houden met het gewicht of de afmetingen;
- in het nationaal verkeer, van voertuigen die in een lid-staat zijn ingeschreven of in het verkeer zijn gebracht, om redenen die verband houden met de afmetingen.

De maximaal toegestane lengte voor autobussen en touringcars in het internationale verkeer is 12 m (zie bijlage I, punt 1.1 van de richtlijn). Dit betekent dat de lid-staten autobussen en touringcars die langer zijn dan 12 m, tot het binnenlandse verkeer mogen toelaten, maar dat alleen autobussen en touringcars die aan de voorwaarden van de richtlijn voldoen, vrij binnen de gehele Europese Unie mogen rijden.

1.2. Momenteel bestaan er dus geen geharmoniseerde regels in Europa inzake de afmetingen van niet-gelede autobussen en touringcars die langer zijn dan 12 m. Een maximumlengte van 15 m is toegestaan in Duitsland, België, Spanje, Oostenrijk, Luxemburg en Nederland, zij het in deze laatste drie landen alleen met een speciale vergunning. In Denemarken mogen de voertuigen maximaal 13,7 m lang zijn, in Finland 14,5 m en in Zweden 14 m. In Frankrijk, Griekenland, Ierland, Italië, Portugal en het Verenigd Koninkrijk mogen de voertuigen niet langer zijn dan 12 m.

1.3. Autobussen en touringcars tot 12 m mogen in de gehele Europese Unie aan het verkeer deelnemen.

Langere voertuigen (met een maximumlengte van 15 m) mogen in de meeste lid-staten worden ingeschreven en binnen de landsgrenzen op hun grondgebied rijden.

Aangezien er echter geen Europese regels zijn op grond waarvan voertuigen met een lengte van 15 m in alle lid-staten zijn toegelaten, komt het voor dat dit soort voertuigen aan de kant wordt gezet of wordt aangehouden, dat zij niet verder mogen rijden of dat ze worden getolereerd als ze in een ander land zijn ingeschreven. Dit alles bemoeilijkt en belemmert het vrij verkeer van deze voertuigen binnen de Europese Unie.

Daarmee wordt het beginsel van vrij verkeer in de Europese Unie geschonden en dus voortdurend inbreuk gepleegd op artikel 3 sub c) van het EG-Verdrag, op grond waarvan de Unie een interne markt, gekenmerkt door de afschaffing tussen de lid-staten van hinderpalen voor het vrije verkeer van goederen, personen diensten en kapitaal tot stand dient te brengen. Nu de desbetreffende voertuigen geregeld aan de kant worden gezet, wordt de voltooiing van de interne markt belemmerd.

2. Samenvatting van het verslag van de Commissie

2.1. De Commissie heeft in haar verslag⁽²⁾ over het gebruik van autobussen en touringcars met een lengte van maximaal 15 m gebruik gemaakt van informatie die is verstrekt door de nationale instanties van de lid-staten, door fabrikanten en door bus- en touringcarmaatschappijen. Over het algemeen geeft de Commissie een positief beeld van de betrokken voertuigen.

2.2. Allereerst zet de Commissie het verschil uiteen tussen „autobus” en „touringcar”: autobussen worden gebruikt voor korte afstanden en touringcars voor lange. Vervolgens gaat zij in op de regels die in de verschillende lid-staten voor deze voertuigen gelden. In dit verband

⁽¹⁾ PB L 235 van 17.9.1996, blz. 59.

⁽²⁾ COM(97) 499 def. 27.5.1998.

wijst het Comité er overeenkomstig de gegevens in paragraaf 1.2 van dit advies op dat de regelgeving in sommige lid-staten inmiddels is veranderd. Zo zijn in Spanje voertuigen met een maximumlengte van 15 m sinds 31 oktober 1997 toegestaan.

2.3. Vervolgens wijdt de Commissie een aantal paragrafen aan resp. commerciële overwegingen, technische overwegingen, overwegingen t.a.v. veiligheid en milieu, overwegingen t.a.v. de infrastructuur, overwegingen t.a.v. de fabricage alsmede andere overwegingen t.a.v. de betrokken wetgeving.

Commerciële overwegingen

De Commissie erkent de commerciële voordelen van langere voertuigen op het gebied van capaciteit, prijs, gebruikersheffingen, concurrentievermogen en prijzen van gebruikte touringcars; verder benadrukt zij dat het inventieve gebruik dat bepaalde ondernemingen in het passagiersvervoer van de extra ruimte van dergelijke voertuigen maken, bijdraagt tot een verschuiving t.g.v. het openbaar vervoer;

Technische overwegingen

Volgens de fabrikanten voldoen de betrokken voertuigen aan de in Richtlijn 96/53/EG ⁽¹⁾ opgenomen eisen m.b.t. de draaicirkels (buitencirkel met een straal van 12,50 m en binnencirkel met een straal van 5,30 m) om vrij aan het verkeer binnen de Europese Unie te mogen deelnemen; daarentegen moeten voertuigen van 15 m wel voorzien zijn van drie assen, willen ze aan de nationale en EU-regels t.a.v. totaalgewicht en asdruk voldoen; de afzonderlijke technische onderdelen van personenvoertuigen, zoals remsysteem, verlichting, emissies enz. vallen onder Richtlijn 70/156/EEG, die eveneens van toepassing is op voertuigen met een lengte van 15 m;

Overwegingen t.a.v. veiligheid en milieu

De Commissie stelt dat voertuigen van 15 m veiliger zijn, in de eerste plaats omdat ze meer (drie of vier) assen hebben; daardoor hebben ze een betere greep op de weg dan gelijkwaardige voertuigen met twee assen en is de stabiliteit en het remgedrag mogelijk ook beter; verder zijn langere voertuigen milieuvriendelijker: het brandstofgebruik per passagier is zo'n 10 % lager dan bij voertuigen van 12 m en per passagier is 15 % minder ruimte op de weg nodig, mits de volledige capaciteit van het voertuig wordt gebruikt;

Overwegingen t.a.v. de infrastructuur

De Commissie maakt hier onderscheid tussen autobussen en touringcars; het gebruik van autobussen van 15 m zal enige kosten voor de plaatselijke instanties met zich brengen; de Commissie meent echter dat dit probleem kan worden opgevangen door adequate EU-voorschriften; bij het gebruik van touringcars zal behoefte zijn aan extra parkeerplaatsen, hetgeen enige kosten voor de lokale instanties impliceert;

Overwegingen t.a.v. de fabricage

Hoewel een aantal fabrikanten op dit moment geen autobussen en touringcars van 15 m op de markt brengt, bestaat er onder hen grote bereidheid dergelijke voertuigen in de toekomst in productie te nemen;

Andere overwegingen t.a.v. de wetgeving

Gezien de uiteenlopende regels in de lid-staten m.b.t. het al dan niet meerekenen van skiboxen en aanhangers tot de maximumlengte van het voertuig, stelt de Commissie voor, gemeenschappelijke regels ter zake op te stellen.

2.4. De Commissie legt verschillende wetgevingsmogelijkheden voor het gebruik van autobussen en touringcars van 15 m voor, variërend van handhaving van de huidige wetgeving, waardoor er niets zou veranderen en autobussen/touringcars van 12 m vrij door de Europese Unie mogen blijven rijden, tot invoering van een of andere vorm van Europese wetgeving voor autobussen en touringcars van 15 m. Voor deze laatste mogelijkheid geeft de Commissie de volgende opties:

- de toegestane maximumlengte van niet-gelede voertuigen wordt in de gehele Europese Unie 12 m; bestaande voertuigen tot 15 m worden nog voor een bepaalde periode tot het binnenlandse verkeer toegelaten op grond van het beginsel van verworven rechten;
- de toegestane maximumlengte van niet-gelede voertuigen wordt in de gehele Europese Unie 15 m, maar voertuigen met een lengte van meer dan 12 m moeten een extra manoeuvreerbaarheidstest ondergaan;
- de toegestane maximumlengte van niet-gelede voertuigen wordt in de gehele Europese Unie 15 m en er worden geen aanvullende eisen gesteld; in dat geval zouden alle voertuigen, met een lengte van 12,75 m, 13,5 m, 13,75 m en met elk willekeurig aantal assen, zijn toegestaan;

⁽¹⁾ PB L 235 van 17.9.1996.

- de toegestane maximumlengte van niet-gelede voertuigen wordt afhankelijk gesteld van het aantal assen; voertuigen mogen niet langer zijn dan 12 m als ze twee assen hebben, niet langer dan 13,5 m als ze drie assen hebben en niet langer dan 15 m als ze vier assen hebben;
- de toegestane maximumlengte van niet-gelede voertuigen wordt 15 m voor het internationale verkeer, terwijl voor het nationale verkeer verschillende maxima kunnen blijven gelden; bij deze optie zou Richtlijn 96/53/EG moeten worden gewijzigd om ervoor te zorgen dat alle autobussen en touringcars met een lengte tot 15 m op internationale reizen vrij in de Europese Unie zouden mogen rijden, waarbij de lid-staten toch verschillende regels voor het nationale verkeer zouden kunnen hanteren.

3. Opmerkingen van het Comité

3.1. Het Comité vindt dat de huidige situatie, waarin sommige lid-staten voertuigen met een maximumlengte van 15 m al dan niet met een speciale vergunning toelaten en andere lid-staten de verkoop en registratie van dit soort voertuigen verbieden, niet mag worden gehandhaafd. De Commissie wijst er in haar verslag terecht op dat deze situatie onveilig is, tot verwarring onder de ondernemers in het internationale passagiersvervoer leidt en de concurrentie verstoort.

3.2. Het Comité vindt dat de toegestane maximumlengte van voertuigen in de gehele Europese Unie 15 m zou moeten worden, zonder dat daarbij aanvullende technische eisen worden gesteld. Het Comité kiest daarmee dus voor de derde optie. De busfabrikanten beschikken over de nodige kennis en technische capaci-

teit om niet-gelede voertuigen met een maximumlengte van 15 m te produceren die gemakkelijk te manoeuvreren zijn, de vereiste draaicirkels hebben, even veilig zijn als of zelfs veiliger zijn dan voertuigen met een lengte van 12 m en het milieu ontzien. Het Comité vindt dan ook dat autobussen en touringcars van 15 m in de gehele Europese Unie zouden moeten worden toegelaten, omdat deze voertuigen aan de eisen m.b.t. de manoeuvreerbaarheid voldoen, veilig zijn en de milieunormen respecteren.

3.3. Wanneer voertuigen met een lengte tussen 12 en 15 m alleen in het internationale verkeer zouden worden toegelaten, zou er nauwelijks verandering in de huidige situatie komen; sommige lid-staten zouden dergelijke voertuigen wel toestaan in het binnenlandse verkeer en andere niet. De huidige concurrentiedistorsies zouden daarmee niet verdwijnen en het cabotagevervoer zou ernstig belemmerd worden. Een dergelijke situatie moet worden voorkomen. Het Comité heeft echter oog voor de problemen die voertuigen met een lengte van 15 m in bepaalde gebieden kunnen veroorzaken, en meent dat de nationale, regionale en lokale overheden overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel en op grond van de plaatselijke omstandigheden de toegang van dergelijke voertuigen tot deze gebieden moeten kunnen beperken.

4. Conclusies

4.1. Op basis van het voorgaande en met name gezien de in paragraaf 2.5 van het verslag van de Commissie genoemde overwegingen t.a.v. veiligheid en milieu spreekt het Comité zijn voorkeur uit voor de in paragraaf 3.2.3 van het verslag genoemde optie en dringt het er bij de Europese instellingen op aan, de maximumlengte voor niet-gelede autobussen en touringcars in de hele Europese Unie zonder aanvullende eisen vast te stellen op 15 m, en daartoe Richtlijn 96/53/EG te wijzigen.

Brussel, 27 januari 1999.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
B. RANGONI MACHIAVELLI

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Beschikking nr. 1254/96/EG tot opstelling van richtsnoeren voor Trans-Europese netwerken in de energiesector”

(1999/C 101/07)

De Raad heeft op 23 oktober 1998 besloten, overeenkomstig artikel 129 D van het EG-Verdrag, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De Afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 16 december 1998 goedgekeurd; rapporteur was de heer Hernández Bataller.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 360e Zitting van 27 en 28 januari 1999 (vergadering van 27 januari) het volgende advies uitgebracht, dat met 125 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 2 onthoudingen is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. De Commissie stelt voor de indicatieve lijst van projecten van gemeenschappelijk belang in Beschikking nr. 1254/96/EG⁽¹⁾, zoals gewijzigd bij Beschikking nr. 1047/97/EG⁽²⁾, opnieuw bij te werken.

1.2. De Commissie stelt voor de beschrijving van 4 al geselecteerde projecten te wijzigen, 12 nieuwe projecten op te nemen, en 3 projecten op te nemen die al onderdeel waren van het voorstel van de Commissie voor communautaire richtsnoeren voor trans-Europese energienetwerken en die volgens haar inmiddels tot wasdom zijn gekomen.

1.3. Het voorstel omvat duidelijk meer projecten voor gasnetwerken (14) dan voor elektriciteitsnetwerken (5). Hieruit blijkt dat er voor de aardgasvoorziening naar verhouding meer inspanningen nodig zijn. Ook kan er uit worden opgemaakt dat er nogal wat maatregelen worden genomen om het aandeel van deze brandstof in de primaire-energiemix in Europa te vergroten.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Het Comité heeft zijn instemming betuigd met de diverse Beschikkingen over de uitbreiding van de trans-Europese energienetwerken. Het heeft er echter ook met een aantal opmerkingen en suggestie voor willen zorgen dat deze Beschikkingen een sterkere rechtsgrondslag krijgen, beter toepasbaar zijn en dat rekening wordt gehouden met de sociaal-economische gevolgen van deze projecten; vooral het effect op de werkgelegenheid moet voortdurend in de gaten worden gehouden.

2.2. Gezien de dynamiek van de energiesector en de steeds grotere behoefte aan infrastructuur voor de

levering en opslag van energie en de koppeling van energienetwerken, waarmee kan worden gezorgd voor een goede, betrouwbare energievoorziening en de afhankelijkheid van één enkele energiebron kan worden vermeden, is het raadzaam op gezette tijden de indicatieve lijst van projecten van gemeenschappelijk belang bij te werken.

2.3. Het Comité is dan ook ingenomen met het voorstel van de Commissie, dat een hele reeks belangrijke projecten omvat, om de trans-Europese energienetwerken te consolideren en de voorzieningszekerheid in Europa te vergroten. Bovendien heeft een aantal van deze projecten betrekking op investeringen in de infrastructuur voor gastransporten in Oost-Europese landen, wat zal leiden tot nauwere banden tussen deze landen en de lid-staten.

2.4. Het zou voor de lid-staten een goede zaak zijn als het voorstel, met de nodige wijzigingen, zo snel mogelijk wordt goedgekeurd.

2.5. Een aantal punten van kritiek die het Comité in eerdere adviezen heeft geformuleerd is echter niet op bevredigende wijze in het huidige voorstel verwerkt. Het Comité wil bovendien nog de volgende kanttekeningen plaatsen bij het voorstel:

2.5.1. In de voorgestelde lijst wordt niet genoeg rekening gehouden met perifere en ultraperifere regio's, waardoor hun situatie er in vergelijking met die van andere op het continent gelegen gebieden nog slechter op wordt. Het Comité heeft er al eerder op gewezen dat perifere en ultraperifere regio's in het nadeel zijn omdat zij hun interne energienetten niet of nauwelijks kunnen aansluiten op de trans-Europese netwerken en hun energiebalans maar in geringe mate kunnen diversifiëren. Met het oog hierop moeten de energie-investeringen in deze regio's worden uitgebreid; dat zal de economische en sociale samenhang ten goede komen.

⁽¹⁾ PB C 195 van 18.7.1994.

⁽²⁾ PB C 30 van 30.1.1997.

2.5.2. De werking van de interne energiemarkt mag geen afbreuk doen aan het regionaal beleid van de Unie en moet in overeenstemming zijn met het subsidiariteitsbeginsel. Tegelijkertijd moeten de lid-staten op deze markt kunnen zorgen voor verplichtingen van openbaar belang, zodat iedereen erop vertrouwen kan dat hij voor dezelfde prijzen dezelfde kwaliteit brandstof geleverd krijgt.

2.5.3. De projecten met betrekking tot de trans-Europese energienetwerken mogen in geen geval schadelijk zijn voor het milieu. In het voorstel wordt hier niet met zoveel woorden op gewezen. De Commissie zou duidelijker naar voren moeten brengen hoe belangrijk de beoordeling van milieu-effecten is. Nu en in de toekomst dient bij de selectie van projecten milieubehoud een van de belangrijkste criteria te zijn.

3. Bijzondere opmerkingen

Aan de lijst met consideransen zou het volgende moeten worden toegevoegd.

„3.1. Overwegende dat bij de volgende herziening van de lijst speciale aandacht zal worden geschonken aan de specifieke behoeften van perifere en ultraperifere regio's van de Europese Unie om zo de technische voorwaarden mogelijk te maken voor de eindbevoorrading van de bevolking.”

„3.2. Overwegende dat een nieuw project pas doorgang kan vinden als hierover eerst een gunstig milieu-effectrapport is opgesteld.”

Brussel, 27 januari 1999.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

B. RANGONI MACHIAVELLI

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 76/308/EEG van de Raad betreffende de wederzijdse bijstand inzake de invordering van schuldvorderingen die voortvloeien uit verrichtingen die deel uitmaken van het financieringsstelsel van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, alsmede van landbouwheffingen en douanerechten, evenals van schuldvorderingen uit hoofde van de belasting over de toegevoegde waarde en van bepaalde accijnzen”⁽¹⁾

(1999/C 101/08)

Op 28 juli 1998 heeft de Raad overeenkomstig artikel 100A van het EEG-Verdrag besloten het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De Afdeling „Economische en monetaire unie — economische en sociale samenhang”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden van het Comité was belast, heeft op 15 december 1998 advies uitgebracht (rapporteur: de heer Bento Gonçalves).

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens de 360e Zitting (vergadering van 27 januari 1999) het volgende advies uitgebracht, dat met 119 stemmen vóór en 1 tegen bij 4 onthoudingen is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. *Strekking van het voorstel*

Met deze mededeling en dit voorstel voor een richtlijn beoogt de Commissie in eerste instantie wijzigingen aan

te brengen in o.m. de Richtlijnen 76/308/EEG en 79/1071/EEG van de Raad betreffende de bovenvermelde kwesties. Zij wil met name verbeteringen aanbrengen in de procedures voor wederzijdse bijstand inzake de invordering van schuldvorderingen die voortvloeien uit verrichtingen die deel uitmaken van het financieringsstelsel van het EOGFL. Het gaat hier om:

— landbouwheffingen en douanerechten,

— belasting over de toegevoegde waarde (BTW),

⁽¹⁾ PB C 269 van 28.8.1998, blz. 16.

- in- en uitvoerrechten,
- accijnzen op bepaalde producten,
- belastingen op vermogen en inkomen,
- kosten en interesten in verband met de invordering van deze schuldvorderingen.

1.2. Doelstelling en rechtsgrondslag

De Commissie acht dit voorstel belangrijk om de normale werking van de interne markt als bedoeld in artikel 7A van het Verdrag te garanderen alsook de financiële belangen van de Gemeenschap en de lid-staten te beschermen tegen belastingontduiking en de groeiende fraude. Rechtsgrondslag is artikel 100A van het Verdrag.

2. Samenvatting van de mededeling en het voorstel voor een richtlijn

2.1. De Commissie geeft een overzicht van de problemen die zich voordoen op het vlak van de wederzijdse bijstand tussen de lid-staten bij de invordering van schuldvorderingen, waaronder met name:

- problemen bij het opsporen van schuldenaren in de Gemeenschap;
- opmerkelijke verschillen in nationale bevoegdheden bij invordering;
- geen juridische gelijkheid voor schuldvorderingen tussen lid-staten;
- trage, ingewikkelde en slecht begrepen regels voor wederzijdse bijstand;
- geen administratieve prioriteit voor schuldvorderingen van andere lid-staten.

2.1.1. Deze procedures waren in eerste instantie uitsluitend van toepassing op landbouwheffingen en douanerechten als bron van inkomsten voor de Gemeenschap. Het ging daarbij om relatief geringe bedragen. Toen het toepassingsgebied werd uitgebreid tot hoofdzakelijk nationale belastingen, zoals de BTW en accijnzen, begonnen de problemen.

2.2. De regels waar het hier om gaat, zijn in 1976 ingevoerd en sindsdien viermaal gewijzigd. Het voorstel tot wijziging dat in 1990 werd opgesteld, is echter nooit goedgekeurd. Het onderhavige voorstel komt hiervoor in de plaats.

2.3. In dit voorstel wordt dus nagegaan hoe het doel van de Commissie en de Raad — verbetering van de invordering van schuldvorderingen — kan worden bereikt.

3. Algemene opmerkingen

3.1. De Commissie baseert haar voorstel op gegevens die sinds de jaren zeventig aan de hand van een gedetailleerde analyse van de problemen zijn verzameld. Haar conclusie luidt dat er steeds meer redenen zijn om aan te nemen dat fraudeurs dank zij verbeterde technieken in toenemende mate gebruik weten te maken van de zwakke plekken in de belastingstelsels, waardoor het aantal fraudegevallen blijft stijgen. Voorts erkent zij dat het gemiddelde invorderingspercentage van deze schuldvorderingen niet hoger dan 3 à 5 procent ligt.

3.1.1. Anderzijds leidt het gebrek aan doeltreffendheid en samenwerking tussen de instanties van de lid-staten op het vlak van wederzijdse bijstand tot de verjaring van veel schulden, terwijl andere niet geïnd kunnen worden door gebrek aan middelen bij de schuldenaren. Voeg daar nog de volatiliteit van de schulden aan toe en het eindresultaat is dat de desbetreffende belastinginkomsten dalen en het huidige systeem onhoudbaar wordt omdat het tot fiscale onrechtvaardigheid, concurrentievervalsing en ongelijkheid tussen lid-staten en tussen bedrijven leidt.

3.1.1.1. Zeer oude schuldvorderingen zijn overigens uitgesloten van de regels.

Het Comité begrijpt de overwegingen van de Commissie, maar vindt haar voorstel onaanvaardbaar omdat het tot fiscale ongelijkheid leidt: zo zouden de goeden het met de kwaden moeten ontgelden. Anderzijds zouden de belastinginkomsten van sommige lid-staten van de Unie teruglopen ten gunste van andere.

3.1.1.2. De regeringen van de lid-staten moeten beter hun best doen om de invordering van schuldvorderingen te verbeteren en aldus de fraude tegen te gaan.

3.2. De Commissie wijst er voorts op dat vanwege de hoogte van de bedragen die ermee gemoeid zijn de BTW-vorderingen en de directe belastingen momenteel het meeste aanleiding tot bezorgdheid geven.

3.3. Maatregelen om het systeem te verbeteren

3.3.1. Er worden een paar strategische maatregelen voorgesteld om het systeem doeltreffender te maken:

- uitwerking van een geïntegreerde strategie om de regels met betrekking tot de invordering van schulden beter te doen werken en het nemen van maatregelen tot aanpassing van het desbetreffende wettelijke kader en de tenuitvoerlegging ervan;
- tenuitvoerlegging van ondersteunende administratieve maatregelen, met name voor BTW en accijnzen, in het kader van het Fiscaal-programma;
- verbetering van de huidige situatie door voortdurende bijscholing van de administratieve medewerkers.

Er bestaat echter gerede twijfel over de doeltreffendheid hiervan, mede gezien de negatieve ontwikkelingen op dit gebied. Men kan zich trouwens afvragen of de fraudebestrijding tegenwoordig niet meer gebaat is bij politieke besluiten die op het allerhoogste niveau worden genomen?!

3.4. *Vertraging bij de tenuitvoerlegging van de definitieve BTW-regeling:*

- een andere kwestie die terecht aan de orde kan worden gesteld, heeft te maken met de redenen waarom de regels die in 1996 de „overgangsregeling voor de BTW” van 1991 hadden moeten vervangen, nooit zijn ingevoerd;
- de definitieve regeling, die in 1996 in werking had moeten treden, was gebaseerd op het beginsel „belastingheffing in het land van herkomst”, dat waarschijnlijk meer geschikt is in de huidige situatie.

4. *Bijzondere opmerkingen*

4.1. *Artikel 1*

Dit artikel behandelt in een viertal paragrafen dezelfde materie die in het vorige voorstel over 25 paragrafen was verspreid.

Voorgesteld wordt de volgende wijzigingen aan te brengen:

4.1.1. De titel van de richtlijn komt te luiden: „Richtlijn 76/308/EEG van de Raad van 15 maart 1976 betreffende de wederzijdse bijstand inzake de invordering van schuldvorderingen die voortvloeien uit bepaalde heffingen, rechten en belastingen, alsmede uit andere maatregelen.”

4.1.2. Vooral de volgende punten springen in het oog:

4.1.2.1. „Invoerrechten”: veelomvattend begrip dat ook betrekking heeft op de douanerechten van derde landen, de landbouwheffingen en andere invoerheffingen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid of in dat van specifieke regelingen voor bepaalde goederen die door de verwerking van landbouwproducten worden verkregen (artikel 1, lid 3, eerste streepje, van het voorstel).

4.1.2.2. Idem voor „uitvoerrechten” (artikel 1, lid 3, tweede streepje, van het voorstel).

4.1.2.3. „Belastingen op inkomen en vermogen” (artikel 1, lid 3, derde streepje, van het voorstel).

4.1.3. Krachtens artikel 1, lid 4, sub a) van het voorstel tot wijziging van Richtlijn 76/608/EEG kunnen de lid-staten meer inlichtingen verkrijgen omtrent de identiteit van schuldenaren (wijziging van artikel 4, lid 2, van Richtlijn 76/308/EEG).

4.1.4. Bij artikel 1, lid 4, sub b) van het voorstel wordt punt b) van artikel 4, lid 3, van Richtlijn 76/308/EEG geschrapt, waardoor de aangezochte autoriteit voortaan wél gehouden is inlichtingen te verstrekken waarmee een commercieel, een industrieel of een beroepsgeheim zou worden onthuld (wijziging van artikel 4, lid 3, van Richtlijn 76/308/EEG).

Deze wijziging draagt volgens het Comité niet bij tot een betere fraudebestrijding. Wat nodig is, is een wettelijk kader dat de verplichting schept om bepaalde informatie te verstrekken telkens wanneer dat noodzakelijk is om fraude tegen te gaan.

4.1.5. In principe wordt ingestemd met de wijziging die in lid 6 van artikel 1 wordt voorgesteld, echter met dien verstande dat een zeker belang wordt toegekend aan de datum van ontvangst van de vordering van de schuldeiser door de schuldenaar, zodat de vorderingsprocedure niet door deze laatste kan worden getraineeerd.

4.1.6. Het Comité hecht zijn goedkeuring aan het schrappen van artikel 14, zoals in lid 12 van artikel 1 wordt voorgesteld; dit zal de procedure voor wederzijdse bijstand bij de terugvordering van schuldvorderingen vlotter doen verlopen.

4.1.7. De voorstellen voor de artikelen 22 en 25 (de leden 15 en 16 van artikel 1) beogen de procedures voor wederzijdse bijstand tussen de lid-staten alsook de verslaggeving aan de Commissie te verbeteren, zodat deze het Europees Parlement en de Raad op de hoogte kan brengen van de bereikte resultaten.

4.2. *Artikelen 2 en 3*

Het Comité heeft niets in te brengen tegen deze artikelen, waarin de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen zijn vervat die nodig zijn om het ter goedkeuring aan de lid-staten voorgelegde voorstel voor een richtlijn binnen de vastgestelde termijn ten uitvoer te leggen.

5. *Conclusies*

5.1. Het Comité kan zich uitstekend vinden in de inhoud van dit voorstel en zet daarmee de koers voort die het in zijn vorige adviezen over de algemene belastingheffing in de Europese Unie heeft uitgezet en waarin de meeste problemen op het gebied van belastingheffing en onopgeloste fraudegevallen reeds werden gesignaleerd ⁽¹⁾.

5.1.1. Alle deel- en overgangsmaatregelen die op het gebied van de belastingheffing zijn genomen, hebben tot meer fraudegevallen en ernstige concurrentievervalsing geleid en hebben de ongelijkheid tussen lid-staten, in de zin dat sommige bevoordeeld en andere benadeeld worden, in stand gehouden.

5.1.2. Deze ontwikkelingen zijn in strijd met de afspraken die ten tijde van de oprichting van de interne markt werden gemaakt met betrekking tot een overgangsregeling tot 1996. Er werden richtsnoeren opgesteld om het kader voor belastingheffing in de EU vast te leggen, zodat alle economische subjecten alsook

⁽¹⁾ PB C 237 van 12.9.1988; PB C 82 van 19.2.1996; PB C 204 van 13.7.1996; PB C 296 van 29.9.1997.

de lid-staten hun activiteiten in een context van doorzichtigheid en fiscale gelijkheid kunnen ontplooiën zonder daarbij gehinderd te worden door bureaucratische rompslomp.

5.1.3. Het Comité is er niet van overtuigd dat de voorstellen van de Commissie voldoende zijn om de terugvordering van frauduleuze schuldvorderingen veilig te stellen. Het Comité is nl. van mening dat de wortel van het probleem in de lid-staten ligt. Aangezien alle maatregelen die de gevolgen van fraude willen bestrijden, gedoemd zijn te mislukken omdat de lid-staten voorrang blijven geven aan nationale schuldvorderingen. Feit is dat de Europese Unie de 21e eeuw in wil stappen met een belastingsysteem dat nog niet eens geschikt zou zijn voor de 19e eeuw!

5.2. In zijn jaarverslag over het begrotingsjaar 1997 oordeelt de Rekenkamer als volgt ⁽¹⁾:

- „De fraudebestrijding wordt in de lid-staten in het algemeen gekenmerkt door een gebrek aan geïntegreerde strategie, ...”
- „De instrumenten voor de samenwerking tussen lid-staten worden niet ten volle benut.”
- „Dit is vaak te wijten aan de logheid van de procedures en zelfs aan de onbekendheid met de bestaande instrumenten, met name bij de lokale instanties.”

⁽¹⁾ PB C 349 van 17.11.1998.

Brussel, 27 januari 1999.

- „Bij gebrek aan een levensvatbaar alternatief zal de huidige ‘overgangsregeling’ nog verschillende jaren blijven bestaan.”

Daarom is het Comité van mening dat het fraudeprobleem slechts kan worden opgelost door middel van politieke beslissingen op het allerhoogste niveau.

5.3. Gezien het voorgaande, met name het feit dat:

- de Rekenkamer constateert dat de nationale regeringen niet in staat zijn de fraude succesvol te bestrijden en deze blijft toenemen;
- de Rekenkamer vaststelt dat de huidige overgangsregeling nog verschillende jaren zal blijven bestaan;
- steeds meer Europese burgers ervan overtuigd raken dat de nationale regeringen en bevoegde communautaire instanties niet in staat zijn het probleem samen op te lossen;
- het succes van de interne markt en de Monetaire Unie staat of valt bij de invoering van de „belastingpijler”;

is het Comité van oordeel dat de regeringen van de lid-staten vastberaden de strijd moeten aanbinden tegen de sociale, economische en politieke problemen die het gevolg zijn van deze situatie, zodat de Europese burgers en economische subjecten vrij en in een sfeer van doorzichtigheid en gelijkheid gebruik kunnen maken van de mogelijkheden die de Europese ruimte biedt.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
B. RANGONI MACHIAVELLI

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie betreffende zwartwerk”

(1999/C 101/09)

De Raad heeft op 17 april 1998 besloten, overeenkomstig artikel 198 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over de voornoemde mededeling.

De Afdeling „Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 7 januari 1999 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Giron.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 360e Zitting op 27 en 28 januari 1999 (vergadering van 27 januari) het volgende advies uitgebracht, dat met 119 stemmen vóór en 4 stemmen tegen, bij 5 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

Het Comité vindt het een zeer goede zaak dat de Commissie een discussie op gang wil brengen over zwartwerk, zodat er in de Europese Unie een strategie kan worden uitgestippeld ter bestrijding van dit verschijnsel dat in alle lid-staten voorkomt.

Het Comité is het met de Commissie eens dat zwartwerken moet worden bekeken vanuit werkgelegenheidsoogpunt. Zwartwerk ondermijnt ontegenzeggelijk de financiering van de dienstverlening door de overheid en van de sociale bescherming, verzwakt het functioneren van andere paritaire sociale systemen (opleidingsfondsen, pensioenfondsen, fondsen voor betaald verlof enz.) en leidt tot concurrentievervalsing. Bestrijding van zwartwerk is daarom tweeledig: zwartwerkers moeten worden opgenomen in de formele economie en de bedreiging die het vormt voor officiële arbeid moet worden teruggedrongen.

Deze benadering is naar het oordeel van het Comité des te meer gerechtvaardigd omdat zwartwerk hoofdzakelijk het MKB en de ambachtelijke sector treft, die — zoals de Commissie in de mededeling van 26 oktober 1995 reeds heeft gesteld — de drijvende kracht zijn achter groei en werkgelegenheid in Europa.

Het Comité heeft er kennis van genomen dat de Commissie hoopt op een actieve deelname van alle lid-staten, de communautaire instellingen en de sociale partners, om een beter zicht te krijgen op de oorzaken en omvang van het probleem, op de beste praktijken om zwartwerk te bestrijden en op de manier waarop een gecoördineerd optreden op Europees niveau mogelijk is.

Voorts staat het Comité positief tegenover het nemen van maatregelen die per lid-staat — naar gelang van de specifieke situatie — kunnen verschillen.

2. Algemene opmerkingen

2.1. *Afbakening van het begrip zwartwerk*

2.1.1. Het Comité acht de definitie van „zwartwerk” [in andere talen omschreven als „niet-gemeld werk”: cf. Engels undeclared work] als „alle betaalde werkzaamheden die wat hun aard betreft wettig zijn, maar niet worden gemeld aan de autoriteiten” aanvaardbaar, aangezien het noodzakelijk is dat een voor alle lid-staten gelijkkluidende definitie wordt gehanteerd.

2.1.2. Het Comité is van mening dat de definitie „niet-gemeld werk” nauwer in verband moet worden gebracht met het meer gangbare begrip „zwartwerk” om dubbelzinnigheden ten opzichte van vrijwilligers- en liefdadigheidswerk en in gezinsverband verrichte, voornamelijk huishoudelijke taken, te voorkomen.

2.1.3. Wanneer een werknemer en werkgever een deel van verricht werk niet melden, wordt dat echter uiteraard als een vorm van zwartwerk beschouwd.

2.1.4. Niettemin wil het Comité benadrukken dat er ook andere vormen van betaalde arbeid bestaan, die in principe legaal zijn, maar illegaal worden door de wijze waarop ze worden verricht, en daarom niet kunnen worden gemeld. Hiervoor is adequate regelgeving nodig.

2.1.5. Gezien de discussies binnen het Internationaal Arbeidsbureau over kinderarbeid en de ontwerpconventie die in 1999 zal worden aangenomen, zou het gepast zijn dat de Commissie daarop in haar analyse over zwartwerk wat dieper ingaat⁽¹⁾.

2.1.6. Het Comité kan in ieder geval slechts bevestigen dat het tegen iedere vorm van kindermisbruik is, en zijn

⁽¹⁾ PB C 284 van 14.9.1998.

steun toezeggen aan een door nationale wetgeving en internationale normen vast te stellen streng wettelijk kader.

2.1.7. Bovendien wil het Comité het probleem van uitbesteding⁽¹⁾ aan de orde stellen, dat in de praktijk bij misbruik aanleiding kan geven tot een waar fenomeen van belastingontduiking, ontduiking van sociale lasten, en van gestructureerd of zelfstandig zwartwerk.

2.1.8. Dit probleem is nooit nader bekeken, het Comité stelt de Commissie daarom voor, hierover een discussie op gang te brengen.

2.2. Kenmerken van zwartwerk

Het Comité is ingenomen met het feit dat de Commissie zwartwerk zowel op het niveau van bedrijven als dat van individuen behandelt. Zwartwerk moet namelijk van twee kanten worden bekeken: degene die illegaal arbeid verricht (natuurlijke of rechtspersoon) en degene die een zwartwerker in dienst heeft (bedrijf of particulier).

2.2.1. Wat zijn de belangrijkste oorzaken?

2.2.1.1. Het Comité sluit zich geheel aan bij de analyse van de Commissie, waarin wordt gesteld dat het voornaamste motief om aan de informele economie deel te nemen, van economische aard is.

2.2.1.2. Door een dergelijke benadering moet kunnen worden aangetoond hoe zwaar belastingen en sociale lasten drukken op zowel individuen als bedrijven, met name de kleinste ondernemingen. Ook wordt daardoor de aandacht gevestigd op de zware belasting van particulieren, die vaak de „afnemers” van zwartwerk zijn.

In dit opzicht heeft het Comité reeds de noodzaak erkend om de tendens van de belastingstructuren naar de relatieve overbelasting van de factor arbeid ten opzichte van andere heffingsgrondslagen, om te buigen⁽²⁾.

Zwartwerk maakt weliswaar deel uit van de algemene problematiek van de illegale arbeidsmarkt, maar duidelijk is dat het verrichten van zwartwerk minder aantrekkelijk wordt naarmate het financiële verschil tussen zwart- en witwerk kleiner is. Allereerst moet worden onderzocht hoe de fiscale en sociale lasten van zeer arbeidsintensieve ondernemingen kunnen worden verlicht.

2.2.1.3. Hoewel het Comité van mening is dat een aantal historische factoren van invloed (gewoest) kunnen zijn op zwartwerk, lijken aan zwartwerk voornamelijk de volgende oorzaken ten grondslag te liggen:

- de hoogte van de belastingen en de sociale premies;
- lasten van wetgevende en administratieve aard;
- een arbeidsmarktwetgeving die niet kan worden aangepast;
- de komst van illegale immigranten.

2.2.1.4. Het Comité stelt dat zwartwerk met name wordt verricht in sectoren (ambacht, handel, diensten) die vooral uit kleine bedrijfjes bestaan, waarop de fiscale, sociale, wettelijke en administratieve bepalingen naar verhouding zwaar drukken, zoals in het Witboek van voorzitter Delors⁽³⁾ wordt onderstreept.

2.2.1.5. Zoals de Commissie stelt, kan nog een reeks andere factoren de ontwikkeling van zwartwerk in de hand werken of bevorderen (culturele acceptatie, een gering concurrentievermogen, onaantrekkelijkheid van het gevraagde werk).

Het Comité is het echter niet eens met de Commissie wanneer zij stelt dat „het bestaan van publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties (...) ook een reden voor het niet melden (kan) zijn”⁽⁴⁾. Des te meer daar het meestal gaat om particuliere organisaties waarvan lidmaatschap absoluut niet verplicht is voor het uitoefenen van een bepaalde economische activiteit.

2.2.1.6. Het Comité is voorts van mening dat de Commissie onvoldoende aandacht besteedt aan het systematisch voorkomen van zwartwerk en de gevolgen die hele bedrijfstakken daarvan kunnen ondervinden. De bouwsector (bouwbedrijf en openbare werken) heeft, althans in de meeste lid-staten, regelmatig en op grote schaal te maken met aanbieders van illegaal werk, ook op transnationaal niveau.

2.2.2. Wie zijn de zwartwerkers?

2.2.2.1. Het Comité stelt vast dat de Commissie vier groepen zwartwerkers onderscheidt:

- personen met twee of meer banen;
- economisch inactieve personen;

⁽¹⁾ PB C 126 van 23.5.1989; PB C 159 van 17.6.1991; PB C 49 van 24.2.1992; PB C 133 van 31.5.1995; PB C 157 van 25.5.1998.

⁽²⁾ PB C 73 van 9.3.1998, punt 2.2.5.1.

⁽³⁾ Witboek „Groeï, concurrentievermogen, werkgelegenheid. Naar de 21e eeuw: wegen en uitdagingen” (COM(93) 700 def. punt 8.8, paragraaf d, 4e alinea).

⁽⁴⁾ COM(1998) 219 def., blz. 7, paragraaf 2.2, punt 2.

- werklozen;
- onderdanen van derde landen.

2.2.2.2. Naar het oordeel van het Comité zou er echter een andere indeling gemaakt moeten worden, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen degenen die als werknemer geregistreerd zouden moeten zijn en degenen die ervoor hebben gekozen hun werkzaamheden niet te melden.

Met een dergelijke indeling moet het mogelijk zijn duidelijker in het licht te stellen welke oplossingen gevonden moeten worden.

2.2.3. In welke sectoren komt zwartwerk het meest voor?

2.2.3.1. De Commissie wijst erop dat zwartwerk voornamelijk voorkomt in de traditionele sectoren die worden gekenmerkt door een arbeidsintensieve productie en lokale economische circuits, in het bijzonder in producties en/of activiteiten die thuis in gezinsverband worden verricht.

2.2.3.2. In de ogen van het Comité moet naast deze traditionele activiteiten ook gedacht worden aan gepersonaliseerde diensten (zorg, kinderopvang, hulp aan ouderen...) waarvoor het aanbod momenteel niet echt gestructureerd is.

2.2.3.3. Het Comité is voorts van mening dat er moet worden gekeken naar telewerken: de aard van dit soort werkzaamheden maakt zwartwerken gemakkelijker.

2.2.3.4. Het Comité verzoekt de Commissie zich duidelijker uit te spreken over wat zij beschouwt als „innoverende sectoren”.

2.2.4. Illegale immigranten

Hoewel het werk van illegale immigranten op het niveau van elke lid-staat in het kader van de algemene strategie ter bestrijding van illegale immigratie moet worden aangepakt, is het Comité toch van mening dat het deel uitmaakt van zwartwerk.

Het Comité vindt daarom dat dit probleem ook op Europees niveau ter hand moet worden genomen. Gekeken zou moeten worden naar de mogelijkheid van meer uniforme regelgeving op dit gebied.

2.3. Gevolgen van zwartwerk

2.3.1. Sociale zekerheid en de gevolgen voor de overheidsfinanciën

Het Comité onderstreept dat zwartwerk zeer nadelig is voor de overheidsfinanciën, wegens de

daardoor gederfde inkomsten uit belastingen en sociale premies.

De vicieuze cirkel die daardoor wordt veroorzaakt, is onaanvaardbaar omdat de kosten uiteindelijk bij de legale werknemers en de bedrijven komen te liggen. Bovendien kunnen fraudeurs niet altijd van door de overheid verleende diensten en uitkeringen worden uitgesloten, omdat deze doorgaans voor iedereen toegankelijk zijn.

2.3.2. Gevolgen voor de betrokkenen

2.3.2.1. Zwartwerkers bevinden zich sociaal gezien in een zwakkere positie dan legale werknemers. De gevolgen van deze minder goede sociale bescherming en arbeidsvoorwaarden kunnen echter, naar gelang van de door de Commissie onderscheiden groepen zwartwerkers, minder ernstig zijn.

2.3.2.2. In een aantal gevallen blijken zwartwerkers hun individuele niveau van sociale zekerheid dan ook niet als werkelijk anders te zien dan dat van officiële werknemers. Voorts lijken „hoog gekwalificeerde” zwartwerkers in dit opzicht geen schade te ondervinden, aangezien zij bewust voor dit soort werkzaamheden kiezen en vaak in betrekkelijk gunstige arbeidsomstandigheden werken.

2.3.2.3. Het Comité wijst erop dat zwartwerk voor sommigen financieel aantrekkelijk kan zijn, terwijl het voor anderen — b.v. illegale immigranten — een „vitale” noodzaak is.

Dit kan een verklaring zijn voor het feit dat veel mensen twee banen combineren, en slechts één daarvan melden.

2.3.2.4. Het Comité is ingenomen met de opmerking van de Commissie dat zwartwerk consumenten niet dezelfde bescherming en garantie biedt voor de kwaliteit van geleverde goederen en diensten. Toch is het voor de consument vaak een bewuste keuze of noodzaak om te kiezen voor zwartwerk: had hij zich de betreffende goederen of diensten ook tegen normale marktvoorwaarden kunnen aanschaffen? Dit stelt het probleem van arbeidskosten weer aan de orde.

2.3.2.5. Tot slot wil het Comité benadrukken hoe bijzonder onrechtvaardig deze situatie is voor degenen die hun belasting en sociale premies wel betalen.

2.3.3. Gevolgen voor de concurrentie

2.3.3.1. Het Comité deelt de analyse van de Commissie dat zwartwerk op internationaal niveau slechts een

bepaalde rol speelt. Het is inderdaad tamelijk lastig om internationale handelsrelaties aan te gaan en te onderhouden op basis van informele activiteiten. Daarnaast zijn controles zeer waarschijnlijk op internationaal niveau gemakkelijker uit te voeren dan in het kader van lokale handel. Zwartwerk lijkt dus vooral te worden verricht in de sfeer van persoonlijke dienstverlening.

2.3.3.2. Het Comité is van oordeel dat bedrijven die gebruik maken van niet-gemelde arbeid, dat slechts doen voor een fractie van hun activiteiten, die per geval kan variëren. Ook moet worden gewezen op het geval van zwartwerkende (groepen) zelfstandigen, die een directe concurrent zijn van geregistreerde bedrijven. Het Comité wijst er hoe dan ook nadrukkelijk op dat er — met name qua kosten van producten en diensten — sprake is van een hoge mate van concurrentievervalsing tussen de legale en illegale levering van goederen en diensten.

2.3.3.3. Het Comité erkent dat de overheidsfinanciën schade van zwartwerk ondervinden, maar z.i. valt moeilijk te ontkennen dat zwartwerk ook daadwerkelijk tot concurrentievervalsing, ten koste van geregistreerde ondernemingen kan leiden. Het is duidelijk dat veel bedrijven een steeds groter marktaandeel moeten inleveren naarmate er meer zwartwerk wordt verricht, en daardoor dreigen te verdwijnen.

2.4. Door de Commissie voorgestelde beleidsopties

De Commissie stelt dat er twee soorten beleid mogelijk zijn, strafmaatregelen en preventie, afhankelijk van de benadering van zwartwerk.

2.4.1. Een op strafmaatregelen gericht beleid

Repressieve maatregelen zijn bedoeld voor mensen of ondernemingen die van het systeem gebruik maken. Er kan dan gedacht worden aan:

- het zorgen voor een betere handhaving van de regels;
- het bevorderen van stelsels waarin de rechten op sociale bescherming gekoppeld worden aan daadwerkelijk betaalde premies;
- het voeren van bewustmakingscampagnes.

2.4.2. Een op preventie gericht beleid

Preventie bestaat uit het aanpassen van bestaande wetgeving aan nieuwe arbeidsvormen of -patronen. In dit opzicht noemt de Commissie de volgende punten:

- het liberaliseren van de producten- en dienstenmarkten en het vereenvoudigen van de procedures voor het oprichten van kleine bedrijven;
- het bevorderen van de structurering van het aanbod voor bepaalde sectoren (zorgsector, schoonmaakbranche, enz.) en het erkennen van nieuwe beroepen en bekwaamheden;
- het in ruimere mate betrekken van de sociale partners bij de informatie, de handhaving en de controle;
- het aanpassen van ongeschikte arbeidswetgeving aan de ontwikkeling van nieuwe soorten werk;
- het zodanig hervormen van het stelsel voor sociale bescherming, dat daaronder komen te vallen: korte werkperiodes, onregelmatig werk, mensen die af en toe werken, de zorg, enz.;
- belastingverlaging voor werkgever en werknemer;
- verlaging van de BTW-tarieven op arbeidsintensieve dienstverlening ⁽¹⁾.

2.4.3. De Commissie belicht twee aspecten van zwartwerk, die om twee dienovereenkomstige, maar verschillende vormen van actie vragen:

- personen die van het systeem profiteren en daarmee de sociale solidariteit ondermijnen, hetgeen vraagt om een repressief beleid en om bewustmakingscampagnes;
- de flexibelere arbeidsmarkt en de langzamer verlopende aanpassing van de bestaande wetgeving, waarvoor zowel preventieve maatregelen zijn geboden (het aanpassen van ongeschikte wetgeving aan de nieuwe omstandigheden van de arbeidsmarkt) als lastenverlichting en het wegnemen van belemmeringen.

2.4.4. Het Comité is van mening dat deze benadering van de Commissie tot tegenstrijdige interpretaties kan leiden.

2.4.4.1. In paragraaf 4.1 vraagt de Commissie enerzijds om „een betere handhaving van de regels”, terwijl zij anderzijds pleit voor een tegenovergestelde benadering, namelijk voor aanpassing van ongeschikte arbeidswetgeving aan de ontwikkeling van nieuwe vormen van werk.

⁽¹⁾ Reeds voorgesteld door Commissaris Monti.

2.4.4.2. Hoe kan de Commissie de noodzaak van basiswetgeving onderstrepen en tegelijkertijd ontkrachten? Op basis van welke criteria komt de Commissie trouwens tot de conclusie dat de bestaande arbeidswetgeving ongeschikt is voor deze nieuwe vormen van werk?

2.4.4.3. Bovendien hebben alle lid-staten hebben de laatste jaren hun controles aangescherpt. Kan dan worden volstaan met sancties voor degenen die van het systeem profiteren? Kan er nog steeds van worden uitgegaan dat zij als enigen verantwoordelijk zijn voor zwartwerk?

2.4.5. Het Comité is het niet eens met de Commissie dat maatregelen voor aanpassing en preventie alleen betrekking hebben op nieuwe (vormen van) werkzaamheden.

Wordt hiermee niet wat te snel voorbijgegaan aan het feit dat er momenteel over de gehele linie aanpassingen nodig zijn? De Commissie definieert overigens nergens wat zij bedoelt met „nieuwe vormen van werk”.

2.4.6. Het Comité stelt de Commissie voor, alle in hoofdstuk 4 genoemde maatregelen gestructureerder te presenteren. Deze maatregelen moeten duidelijker en preciezer worden beschreven, evenals het niveau waarop zij moeten worden getroffen, het Europese niveau daarbij inbegrepen.

2.4.6.1. Als er inderdaad maatregelen op Europees niveau moeten worden genomen, zouden de bevoegdheden van de Europese Gemeenschap op dit terrein bijvoorbeeld op de volgende rechtsgrondslag kunnen worden gebaseerd:

- artikel 100A (werking van de interne markt) om concurrentievervalsing als gevolg van zwartwerk tegen te gaan;
- en/of artikelen 118 en 118A (arbeidsvoorwaarden, veiligheid en gezondheid van werknemers) ter bevordering van behoorlijke arbeidsvoorwaarden.

3. Bijzondere opmerkingen

Het Comité kan zich in grote lijnen vinden in de analyse welke de Commissie van de arbeidsmarkt voor zwartwerk maakt.

Naar het oordeel van het Comité is zwartwerk echter vooral het gevolg van ontoereikende regelgeving en de kosten van de factor „arbeid”. Hierop heeft het Comité in voorgaande adviezen overigens herhaaldelijk gewezen.

In (bijna) alle gevallen wordt zwartwerk verricht uit financiële overwegingen, en door factoren aan de vraag- of aan de aanbodkant aangemoedigd.

Het is daarom van het grootste belang een strategie uit te stippelen waardoor zwartwerk financieel minder interessant wordt.

Tegelijkertijd moet worden nagedacht over het structureren van de activiteiten in de sfeer van de gepersonaliseerde diensten terwijl tevens de ondernemingsgeest wordt aangemoedigd, en over de aanpassing van bepaalde wettelijke regelingen.

In dit opzicht acht het Comité het logischer allereerst aan preventieve maatregelen te denken alvorens sancties te overwegen. Uit de analyse van de Commissie inzake zwartwerk blijkt namelijk dat de wetgeving aan de economische en sociale situatie moet worden aangepast. Pas in een tweede fase kunnen strafmaatregelen een doeltreffende rol bij de bestrijding van zwartwerk spelen.

3.1. Preventieve maatregelen

3.1.1. Het liberaliseren van de producten- en dienstenmarkten en het vereenvoudigen van de procedures voor het oprichten van kleine bedrijven

Het Comité heeft zich regelmatig uitgesproken vóór ondernemingszin en investeringen in het MKB en zeer kleine bedrijfjes, waar veel banen gecreëerd worden, en is in dit verband verheugd over het „speciaal actieprogramma Amsterdam” van de Europese Investeringsbank.

Het Comité staat dan ook positief tegenover vereenvoudiging van de procedures voor het oprichten van kleine bedrijven. Het geheel aan juridische en administratieve regels voor kleine bedrijven moet echter worden verbeterd, in de geest van het Witboek.

Overigens heeft het Comité ook gerichte opleidingsprogramma's voorgesteld, om het MKB en zeer kleine bedrijven beter inzicht te geven in de manier waarop zij zich kunnen aanpassen aan de communautaire richtlijnen die hen aangaan.

3.1.2. Het bevorderen van de structuur van het aanbod voor bepaalde sectoren (zorgsector, schoonmaakbranche, enz.) en het erkennen van nieuwe beroepen en bekwaamheden

Het Comité heeft reeds zijn instemming betuigd met het voorstel om banenscheppende sectoren (zoals de zorg, hulp aan huis, culturele activiteiten) die nu nog vaak informeel zijn, beter te structureren.

Voorkomen moet worden dat er een paralleleconomie en een ondergrondse arbeidsmarkt ontstaan.

3.1.3. Het in ruimere mate betrekken van de sociale partners bij de informatie, de handhaving en de controle

Het Comité is van mening dat alle representatieve sociale gesprekspartners meer moeten worden betrokken bij informatie- en preventiecampagnes inzake zwartwerk.

Het vraagt zich daarentegen af of de representatieve sociale gesprekspartners altijd een rol moeten spelen bij de controle. Toch kunnen de sociale partners ertoe bijdragen dat illegale vormen van werk aan de kaak worden gesteld, en door samenwerking met de bevoegde instanties er het hunne aan doen dat wettelijke en cao-voorschriften in acht worden genomen. Zij kunnen hun eigen verantwoordelijkheden nemen, door bijvoorbeeld organen voor arbitrage en interne discipline in het leven te roepen en in samenwerking met de overheid nieuwe preventie- en controlemechanismen te ontwikkelen.

Zoals hierboven reeds is gesteld, zou de Commissie zich duidelijker kunnen uitspreken over de voorgestelde maatregelen voor tenuitvoerlegging en controle op sectoraal, lokaal en Europees niveau. Ook de rol van andere sociaal-economische actoren zou bij deze acties aan de orde moeten komen.

3.1.4. Het aanpassen van ongeschikte arbeidswetgeving aan de ontwikkeling van nieuwe soorten werk

Het Comité spoort de Commissie aan zich voorzichtiger, of ten minste nauwkeuriger, uit te spreken over het begrip „ongeschikte arbeidswetgeving”.

In welk opzicht is de arbeidswetgeving ongeschikter voor nieuwe vormen van werk dan voor traditionele werkzaamheden? Moet deze kwestie uitsluitend nieuwe vormen van werk betreffen?

In dit verband zou de Commissie meer kunnen doen om de sociale partners ertoe aan te sporen, zich te beraden over de ontwikkeling van de arbeidswetgeving in de lid-staten, met name wat de kleine bedrijven aangaat.

Zoals in de mededeling van de Commissie wordt gesteld, heeft zwartwerk nl. vooral gevolgen voor de kleine bedrijven, en daarom moet er op dit niveau over worden nagedacht. Het staat vast dat een aantal kleine bedrijven momenteel ervoor terugdeinst personeel aan te nemen.

Er zou nader moeten worden bestudeerd in hoeverre het hele juridische, fiscale, administratieve en wettelijke kader nog geschikt is voor kleine ondernemingen.

3.1.5. Het zodanig hervormen van het stelsel voor sociale bescherming, dat daaronder komen te vallen: korte werkperiodes, onregelmatig werk, mensen die af en toe werken, de zorg, enz.

In het Witboek van voorzitter Delors is reeds sprake van een betere inpassing in de socialezekerheidssystemen van onregelmatig werk van korte duur. Zoals gesteld in het Witboek, zou het zaak zijn daartoe „de nationale inkomensondersteuningsregelingen van de overheid zodanig te herstructureren dat het inkomen uit arbeid wordt aangevuld met inkomen van de sociale zekerheid door het ontwikkelen van geïntegreerde belastingheffings- en inkomensondersteuningssystemen”⁽¹⁾. In de Verklaring van Dublin over werkgelegenheid werden de lid-staten tevens opgeroepen tot „het ontwikkelen van sociale-zekerheidssystemen die zich kunnen aanpassen aan nieuwe arbeidspatronen en adequate sociale bescherming kunnen bieden aan mensen die dergelijke arbeid verrichten”.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft zich ook over deze kwestie uitgesproken. Een van zijn voorstellen is het bevorderen en erkennen van gemeld werk op basis van partnerschappen tussen de openbare en particuliere sector, op het terrein van bijvoorbeeld zorg, vervoer, energie en milieu, via het gebruik van mechanismen voor secundaire inkomenssteun, en flankerende voorzorgsmaatregelen. Ook de sociale partners, andere sociaal-economische actoren, belanghebbende NGO's en de lokale en regionale overheden kunnen binnen een dergelijk raamwerk participeren⁽²⁾.

Dergelijke richtsnoeren mogen echter niet leiden tot concurrentie voor de marktsector. Dat geldt ook voor de activiteit van bureaus voor arbeidsbemiddeling en soortgelijke instanties.

3.1.6. Verminderen van de belasting op arbeid voor werkgever en werknemer

Het Comité is van mening dat met dit voorstel de belangrijkste oorzaak van zwartwerk grotendeels wordt aangepakt.

⁽¹⁾ Witboek „Groeï, concurrentievermogen, werkgelegenheid. Naar de 21e eeuw: wegen en uitdagingen” (COM(93) 700 def. punt 8.8, paragraaf c, 3e alinea).

⁽²⁾ PB C 73 van 9.3.1998, blz. 85, punt 2.2.2.

In het Witboek wordt voorgesteld om de door werkgevers af te dragen sociale premies voor de lager geschoolde, minder goed betaalde arbeidskrachten te verlagen c.q. af te schaffen en dit verlies aan inkomsten te compenseren door maatregelen als milieuheffingen, accijnzen op consumptiegoederen die de gezondheid schaden en belastingen die productieve investeringen aantrekkelijker moeten maken⁽¹⁾.

In het in november 1996 door het ESC uitgebrachte advies over de „Toekomst van de sociale bescherming”⁽²⁾ en het advies van 9 juli 1997 over „Belastingheffing in de Europese Unie”⁽³⁾ heeft het Comité zich positief uitgelaten over dergelijke alternatieve bronnen van financiering.

Het Comité zou nog een andere benadering willen noemen, waarbij wordt nagegaan in hoeverre wijziging van de grondslag van de werkgeverspremies een begaanbare weg is.

Het is duidelijk dat dergelijke regelingen er niet toe mogen leiden dat er in de plaats van zekere banen onzekere komen, of dat deze de rechten van de uitkeringstrekkers aantasten⁽⁴⁾.

3.1.7. Het verlagen van de BTW-tarieven op arbeidsintensieve dienstverlening

Het Comité heeft zich al herhaaldelijk uitgesproken vóór verlaging van de BTW-tarieven op arbeidsintensieve producten, werkzaamheden en diensten aangezien dit uitzicht op nieuwe werkgelegenheid kan bieden.

Met dit voorstel, dat de werkgelegenheid bevordert en zwartwerk economisch minder aantrekkelijk maakt, betuigt het Comité nogmaals zijn instemming.

In de conclusies van de Top in Wenen van 12 december 1998 wordt overigens gesteld dat „de Commissie (wordt) verzocht de lid-staten die dat willen in de gelegenheid te stellen te experimenteren met verlaagde BTW-tarieven voor arbeidsintensieve diensten die niet blootstaan aan grensoverschrijdende concurrentie”⁽⁵⁾.

3.2. Strafmaatregelen

3.2.1. Het zorgen voor een betere handhaving van de regels

Het Comité acht het absoluut van belang dat de controles gehandhaafd en versterkt worden, met name door inschakeling van de douanediens ten.

Het Comité wordt immers geacht de „fundamentele waarden van de samenleving” voor te staan die de Commissie benadrukt. De vraag is op welk niveau de

inachtneming van de betrokken voorschriften moet worden gegarandeerd. Wat is de rol van de Europese Unie?

Het is van het grootste belang dat personen en bedrijven worden aangespoord zwartwerk uit te bannen, maar even belangrijk is het handhaven en verscherpen van de sancties. Deze maatregelen moeten overigens zowel gelden voor degene die zwart werkt als voor degene die zwartwerkers in dienst heeft.

Zwartwerk leidt namelijk niet alleen tot concurrentievervalsing maar heeft ook gevolgen voor de officiële arbeidsmarkt, en voor de bonafide bedrijven en werknemers. Vertegenwoordigers van bedrijven en van werknemers trachten zwartwerk te bestrijden door gedragscodes op te stellen en voor zwaardere sancties te pleiten.

Het referentiekader voor gemeenschappelijke overeenkomsten wordt gevormd door conventies van de IAO (Internationale Arbeidsorganisatie). Wat sancties betreft, denkt het Comité aan uitsluiting van bedrijven die hun sociale verplichtingen niet nakomen in het kader van openbare aanbestedingen en aan maatregelen met betrekking tot sociale aansprakelijkheid (in de gehele productieketen).

Het Comité wil de Commissie echter waarschuwen voor een mogelijk gevaar van te strenge administratieve controles, omdat dat een averechtse uitwerking zou hebben. Het komt al te vaak voor dat veel geld wordt uitgegeven voor de controle van geregistreerde bedrijven, terwijl inofficiële arbeid feitelijk buiten schot blijft.

3.2.2. Het bevorderen van stelsels waarin de rechten op sociale bescherming gekoppeld worden aan daadwerkelijk betaalde premies

Het Comité is van oordeel dat een (gedeeltelijke) koppeling tussen premies en uitkeringen van essentieel belang is.

Het is echter de vraag of de landen die inmiddels een algemene sociale basisverzekering hebben ingevoerd, de klok nog in deze zin kunnen terugdraaien.

Voorts wijst het Comité erop dat het bij zwartwerk kan gaan om personen die soms al zijn verzekerd: mensen met twee banen, rechthebbenden, werklozen die een uitkering ontvangen.

Tenslotte moet het probleem van niet-actieve werknemers die economisch van de maatschappij zijn uitgesloten, nader worden bekeken.

⁽¹⁾ Witboek, op. cit. punt 9.4 en 9.5.

⁽²⁾ PB C 66 van 3.3.1997, blz. 58, paragraaf 5.

⁽³⁾ PB C 296 van 29.9.1997, blz. 37, paragraaf 2.2.3, 4e alinea.

⁽⁴⁾ PB C 73 van 9.3.1998, blz. 85, paragraaf 2.2.5.

⁽⁵⁾ Conclusies van het voorzitterschap, SN 300/98, punt 35.

3.2.3. Het voeren van bewustmakingscampagnes

Het Comité zou dit voorstel — ook op politiek niveau — kunnen steunen via de „vitale krachten” die door zijn leden worden vertegenwoordigd. De Commissie zou bij het voeren van gecoördineerde campagnes een specifieke rol moeten toebedelen aan de sociale partners en andere economische actoren. De Commissie zou dergelijke campagnes ook kunnen sponsoren en/of co-financieren.

Tevens zou zij bewustmaking over en preventie van zwartwerk als „benchmarking”-procedure in de werkgelegenheidsrichtsnoeren kunnen opnemen. Waarom is dit punt niet in de recente mededeling hierover aan de orde gesteld ⁽¹⁾?

⁽¹⁾ Mededeling van de Commissie — Van richtsnoeren tot actie: de nationale actieplannen voor de werkgelegenheid (COM(1998) 316 def.).

Brussel, 27 januari 1999.

*De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité*
B. RANGONI MACHIAVELLI

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een Verordening (EG) van het Europees Parlement en de Raad inzake weesgeneesmiddelen” ⁽¹⁾

(1999/C 101/10)

De Raad heeft op 23 oktober 1998 besloten, overeenkomstig de bepalingen van 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 „Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap” die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 8 december 1998 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Colombo.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 27 januari 1999 gehouden 360e Zitting het volgende advies uitgebracht, dat met 121 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 3 onthoudingen is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Na jaren van voorbereiding heeft de Commissie een voorstel voor een Verordening gepresenteerd waarin wordt getracht een antwoord te geven op een dringende behoefte van miljoenen patiënten, nl. dat op communautair niveau gunstige voorwaarden tot stand worden gebracht voor onderzoek, ontwikkeling en het in de handel brengen van geneesmiddelen voor de behandeling van zeldzame ziekten, „weesgeneesmiddelen” genoemd.

1.2. Patiëntenverenigingen dringen al sinds jaar en dag aan op een dergelijk initiatief, om een einde te maken aan de onaanvaardbare marginalisering van deze patiënten, aan wie een grondrecht van alle burgers, namelijk het recht op gezondheidszorg, wordt onthouden.

1.3. Bovendien sluit het voorstel aan op het communautaire actiekader op het gebied van de volksgezondheid, waarin zeldzame ziekten als een van de prioriteiten voor EU-beleid worden aangemerkt ⁽²⁾.

1.4. Met het oog op de voortdurende vooruitgang op medisch gebied — met name op het stuk van geneesmiddelen — en de positieve gevolgen daarvan voor de kwaliteit van het bestaan en de levensverwachting, is het vandaag de dag onaanvaardbaar dat een deel van de bevolking hiervan uitgesloten blijft.

1.5. De farmaceutische industrie heeft weinig animo om aan de behoeften van deze patiënten te voldoen, omdat zij zich bij hun keuzen en programma's laten leiden door winst en logica van de markt.

⁽¹⁾ PB C 276 van 4.9.1998, blz. 7.

⁽²⁾ ESC-advies: PB C 388 van 31.12.1994; PB C 203 van 3.7.1997 — ESC-advies: PB C 19 van 21.1.1998.

1.6. Het is eigenlijk ook wel begrijpelijk dat de geringe omvang van de markt, die altijd door een beperkt aantal patiënten wordt gevormd, niet aantrekkelijk is voor een tak van industrie die verwacht dat de aanzienlijke investeringen die nodig zijn voor onderzoek naar en ontwikkeling van innovatieve geneesmiddelen — tegenwoordig rond de 200 miljoen ECU⁽¹⁾ — zichzelf terugverdienen.

2. Doelstellingen van het voorstel

2.1. Met het voorstel van de Commissie, dat op artikel 100 A van het EG-Verdrag is gebaseerd en de rechtsvorm van een verordening heeft, wordt prioritair beoogd de geneesmiddelenindustrie en de onderzoekscentra te stimuleren om het vraagstuk van de zeldzame ziekten op adequate wijze aan te pakken, zoals in de VS en Japan al jaren gebeurt.

2.2. De twee uitgangspunten van het voorstel zijn:

- de vaststelling van geharmoniseerde criteria en de totstandkoming van een communautaire procedure voor de aanwijzing van weesgeneesmiddelen,
- de vaststelling van stimuleringsmaatregelen voor onderzoek en ontwikkeling en het in de handel brengen van geneesmiddelen voor de behandeling van zeldzame ziekten.

2.3. Voor de aanwijzing van weesgeneesmiddelen kan volgens het voorstel gebruik worden gemaakt van twee typen criteria, namelijk:

- een epidemiologisch criterium, dat de prevalentie of het voorkomen van een ziekte binnen een bepaalde bevolking aangeeft. Volgens het voorstel gaat dit criterium op wanneer minder dan 5 per 10 000 inwoners in de Gemeenschap aan een bepaalde ziekte lijden en wanneer bewezen is dat er geen bevredigende behandelingsmethoden zijn;
- een economisch criterium, dat wijst op het vermoedelijke gebrek aan rentabiliteit van een geneesmiddel dat noodzakelijk is voor een in de Gemeenschap voorkomende levensbedreigende of slopende overdraagbare ziekte.

2.4. Het voorstel voorziet in de volgende stimuleringsmaatregelen:

- geneesmiddelen die als weesgeneesmiddelen zijn aangewezen, krijgen d.m.v. een gecentraliseerde procedure toegang tot de hele communautaire markt, en wordt voor een periode van tien jaar exclusiviteit op het hele grondgebied van de Gemeenschap verleend, met uitzondering van de „verminderingssclau-

sule”⁽²⁾ en de maatregelen ter bescherming van de patiëntenbelangen en de volksgezondheid⁽³⁾;

- voorgesteld wordt, de kosten voor de gecentraliseerde registratieprocedure gedeeltelijk of geheel ten laste van de communautaire begroting te laten komen;
- steun aan de specifieke onderzoeksprogramma's van D-G XII, zoals het specifieke programma „Biomed 2” van het vorige kaderprogramma (op het gebied van de medische biologie en de gezondheid), en het eerste specifieke programma „Kwaliteit van het bestaan en beheer van de biologische hulpbronnen” van het Vijfde kaderprogramma voor O&TO (1998-2002), alsmede het actieprogramma inzake zeldzame ziekten van D-G V.

2.5. Voor de beoordeling van de aanwijzingsaanvragen voor weesgeneesmiddelen wordt terecht gebruik gemaakt van de instrumenten van Verordening (EEG) nr. 2309/93⁽⁴⁾, met name het Europees Bureau voor de geneesmiddelenbeoordeling (EMA). Dit in Londen gevestigde Bureau, waarvan de activiteiten vanaf zijn oprichting door het Economisch en Sociaal Comité worden gevolgd, beschikt zeker over de benodigde infrastructuur en deskundigheid.

2.6. De aanwijzing van een geneesmiddel als weesgeneesmiddel zal worden gedaan door een speciaal daarvoor op te richten permanent comité binnen het EMA-Bureau, bestaande uit door de lid-staten benoemde deskundigen, die worden gekozen op grond van hun ervaring op het gebied van zeldzame ziekten, bijgestaan door drie door de Commissie benoemde leden die de patiëntenorganisaties vertegenwoordigen en drie door de Commissie op voordracht van het Bureau benoemde leden.

3. Algemene opmerkingen

3.1. *Premisse*

3.1.1. Het ESC stemt in met het Commissievoorstel en gaat akkoord met de fundamentele beginselen en doelstellingen van deze Verordening, onder voorbehoud van onderstaande opmerkingen. Het gunstige oordeel is gebaseerd op de overweging dat met deze Verordening

⁽¹⁾ COM(93) 718 def.

⁽²⁾ Volgens artikel 8, lid 2, wordt deze periode teruggebracht tot zes jaar indien het betrokken geneesmiddel niet langer aan de criteria voor weesgeneesmiddelen voldoet of indien de prijs zodanig is dat daarvoor een overdreven winst kan worden behaald.

⁽³⁾ Volgens artikel 8, lid 3, kan voor een vergelijkbaar geneesmiddel met dezelfde therapeutische indicatie in bepaalde gevallen een vergunning voor het in de handel brengen worden verleend.

⁽⁴⁾ PB L 214 van 24.8.1993 — ESC-advies: PB C 269 van 14.10.1991.

een belangrijke stap voorwaarts wordt gedaan op het gebied van de solidariteit met patiënten die, uitsluitend vanwege het feit dat zij aan een zeldzame ziekte lijden, van de medische vooruitgang zijn uitgesloten.

3.1.2. Het ESC acht het dan ook wenselijk dat de aanwijzing als weesgeneesmiddel, zonder de criteria van artikel 3 te wijzigen, wordt uitgebreid tot werkzame stoffen die reeds voor andere indicaties een vergunning hebben gekregen, en tevens tot geneesmiddelen die zijn bedoeld om in de Gemeenschap voorkomende slopende, chronische of levensbedreigende ziekten te behandelen.

3.1.3. Het ESC is van mening dat de keuze voor een communautaire aanpak⁽¹⁾ veel beter aansluit bij het geringe aantal patiënten en de derhalve geringe opbrengst van de investeringen. Een en ander lijkt in nationaal verband ondenkbaar. Wel laat het voorstel de lid-staten de ruimte om met behulp van met name fiscale stimuleringsmaatregelen, nationale initiatieven aan te moedigen.

3.1.3.1. Het ESC dringt er in dit verband bij de Commissie op aan, een aanbeveling inzake de uitvoering van deze stimuleringsmaatregelen op te stellen.

3.1.4. Zoals het ESC al heeft uiteengezet in zijn advies over het „communautair actieprogramma 1999-2003 inzake zeldzame ziekten binnen het actiekader op het gebied van de volksgezondheid”⁽²⁾, stemt het ermee in dat zeldzame ziekten worden gedefinieerd als ziekten met een prevalentie in de totale bevolking van de Gemeenschap van minder dan 5 per 10 000.

3.1.5. Het ESC is verheugd dat drie leden van het „comité voor weesgeneesmiddelen” de patiëntenorganisaties vertegenwoordigen, aangezien zij een belangrijke rol spelen bij de voorlichting en de bemiddeling tussen onderzoekers, industrie en patiënten.

3.1.6. Het ESC is van mening dat de vooruitgang n.a.v. de nieuwe impuls aan het communautaire onderzoek op het gebied van zeldzame ziekten, aangezien deze ook buiten de EU voorkomen, op beslissende wijze kan bijdragen aan de verbetering van het leefklimaat, óók in ontwikkelingslanden, waar investeringen in onderzoek bijna geheel ontbreken. Met dit initiatief zou Europa

haar solidariteit met deze landen kunnen tonen, hetgeen in de toekomst steeds belangrijker zal worden.

3.1.7. Hoewel het Comité ermee instemt dat de aandacht in eerste instantie naar menselijke patiënten uitgaat, is het van mening dat in de toekomst óók het onderzoek naar en het in de handel brengen van diergeneesmiddelen moet worden gestimuleerd.

3.2. *Stimuleringsmaatregelen*

3.2.1. Het is zaak, aandachtig na te gaan of de inhoud van het voorstel en de daarin genoemde stimuleringsmaatregelen, adequaat en voldoende zijn om de geneesmiddelenindustrie ertoe te bewegen aan de legitieme verwachtingen van de patiënten te voldoen, en om een wisselwerking tot stand te brengen tussen het fundamenteel onderzoek op universiteiten en het toegepast onderzoek binnen farmaceutische bedrijven.

3.2.2. Het ESC is van mening dat de voorgestelde stimuleringsmaatregelen, waarvan de specifieke onderzoeksprogramma's nog meer kracht moet worden bijgezet, voordelen bieden voor ondernemingen die op het gebied van zeldzame ziekten actief zijn. Dit initiatief en de daaruit voortvloeiende investeringen dragen bij aan de totstandkoming van nieuwe ondernemingen en werkgelegenheid op hoog niveau.

3.2.3. Het Commissievoorstel zou dan ook stimuleringsmaatregelen t.b.v. een hoog niveau van onderzoek en commercialisering moeten bevatten, ten einde het concurrentievermogen van de Europese geneesmiddelenindustrie — nu nog gehinderd door het ontbreken van een wetgeving inzake weesgeneesmiddelen — te bevorderen.

3.2.4. Het ESC is verheugd over de inhoud van artikel 6, dat betrekking heeft op de hulp bij het opstellen van een protocol voor klinisch onderzoek dat nodig is om de kwaliteit, veiligheid en werkzaamheid van het geneesmiddel met het oog op de vergunning aan te tonen. Dankzij deze hulp, die met name voor het MKB van grote waarde zal zijn, zullen patiënten zo snel mogelijk over de door hen benodigde geneesmiddelen kunnen beschikken.

3.2.5. De „verminderingsclausule” van artikel 8, lid 2, waarin de duur van de exclusiviteit — op verzoek van een lid-staat — wordt teruggebracht van tien tot zes jaar, mag niet als een afbreuk aan de stimuleringsmaatregelen worden beschouwd, maar juist als een buitengewone maatregel; zij vormt een bescherming in het geval dat weesgeneesmiddelen tijdens de exclusiviteitsperiode opeens een kassucces blijken te zijn.

3.2.5.1. De in dit artikel opgenomen verwijzing naar de prijs kan echter problemen bij de uitvoering veroorzaken.

3.2.6. De uitzonderingen van artikel 8, lid 3, worden volgens het ESC gerechtvaardigd door de bescherming

(1) Communautaire activiteiten op dit gebied zijn: 1) PB C 388 van 31.12.1994; 2) COM(93) 718 def.; 3) PB C 350 van 30.12.1995; 4) PB C 230 van 26.8.1993 — ESC-advies: PB C 34 van 2.2.1994; 5) Voorstel: PB C 203 van 3.7.1997 — ESC-advies: PB C 19 van 21.1.1998; 6) PB C 306 van 8.10.1997 — ESC-advies: PB C 95 van 30.3.1998; 7) COM(1998) 305 def.; 8) PB L 213 van 30.7.1998.

(2) Voorstel: PB C 203 van 3.7.1997 — ESC-advies: PB C 19 van 21.1.1998.

van de patiëntenbelangen en de volksgezondheid; dit artikel zorgt er immers voor dat patiënten voldoende geneesmiddelen tot hun beschikking hebben.

3.2.7. Het ESC is het ermee eens dat de aanwijzing als weesgeneesmiddel niet automatisch een recht tot exclusiviteit of voorrang op de markt verleent, maar dat dit samenhangt met de vergunning, waarbij het meest doeltreffende onderzoek wordt beloond. Ook is het ermee eens dat verder onderzoek naar geneesmiddelen met dezelfde therapeutische indicatie niet mag worden gehinderd; deze geneesmiddelen mogen alleen een vergunning krijgen indien kan worden aangetoond dat zij veiliger en doeltreffender zijn.

3.3. *Middelen*

3.3.1. Bijzondere aandacht dient uit te gaan naar de voor dit programma uitgetrokken middelen. Dit ambitieuze voorstel dient voldoende middelen toegewezen te krijgen om het hele mechanisme op gang te brengen, maar dit lijkt zo op het eerste gezicht niet het geval te zijn.

3.3.2. Het ESC stemt volledig in met de maatregel van de gecentraliseerde procedure; om ondernemingen enthousiast te maken voor O&O inzake weesgeneesmiddelen, is het van mening dat de kosten van de procedure bij het EMEA voor de bedrijven zo laag mogelijk moeten worden gehouden. Er dient zelfs rekening te worden gehouden met de hypothese dat alle kosten ten laste van de EU-begroting komen te vallen.

3.3.3. Aangezien de ervaring leert dat de meeste aanvragen uit het MKB afkomstig zijn, zou de Commissie specifieke voorzieningen moeten treffen waarmee het MKB — hetzij op individuele basis, hetzij in het kader van samenwerkingsverbanden — aanspraak kan maken op de middelen uit het Vijfde kaderprogramma voor O&TO en uit andere bronnen.

3.4. *Samenhang met andere communautaire beleids-takken*

3.4.1. Het ESC acht het een positieve zaak dat deze Verordening een algemeen actieprogramma voor de bestrijding van zeldzame ziekten bevat, waarbij verschillende D-G's (III — V — XII) worden betrokken. Het hoopt dat deze coördinatie nog ruimer wordt opgezet en nog doeltreffender wordt, om een zo groot mogelijke Europese toegevoegde waarde te creëren.

3.4.2. Het ESC wil van de Commissie de toezegging dat deze maatregel, zoals het in zijn eigen adviezen al zo vaak heeft gezegd, ertoe bijdraagt de obstakels voor het vrij verkeer van geneesmiddelen in de EU uit de weg te nemen.

3.4.3. Het is nu in de eerste plaats zaak dat de Richtlijn inzake „goede klinische praktijken” ⁽¹⁾ t.b.v. het klinische onderzoek naar geneesmiddelen voor menselijk gebruik snel wordt goedgekeurd en in de afzonderlijke lid-staten wordt toegepast, zodat de personen op wie weesgeneesmiddelen worden uitgetest, een hoog niveau van bescherming wordt geboden, en de kwaliteit, veiligheid en werkzaamheid van deze geneesmiddelen zijn gewaarborgd.

3.4.4. In overeenstemming met paragraaf 2.7 en 3.4.2 van zijn advies over goede klinische praktijken, dringt het ESC aan op een specifieke procedure om de aanvang van klinische proeven met weesgeneesmiddelen en de voltooiing van de protocollen te bespoedigen, zodat deze geneesmiddelen zo snel mogelijk ter beschikking van de patiënten zijn.

4. Specifieke opmerkingen

4.1. *Artikel 3, lid 1*

De volgende zin zou moeten worden toegevoegd: „Dit geldt tevens voor nieuwe indicaties van reeds bekende stoffen.”

4.2. *Artikel 3, lid 2*

De uitdrukking „een levensbedreigende of slopende overdraagbare ziekte” kan te restrictief of op uiteenlopende wijzen worden geïnterpreteerd, en zou dan ook moeten worden vervangen door „slopende, chronische of levensbedreigende ziekten.”

4.3. *Artikel 8, lid 3, punt c*

Aan het begrip „klinisch superieur” kleven interpretatieproblemen.

4.4. *Artikel 8, lid 5*

De definitie van het begrip „vergelijkbaar geneesmiddel” is te restrictief en in ieder geval ontoereikend om dit begrip correct en volledig weer te geven.

4.5. Om te voorkómen dat een dubbelzinnige of moeilijk te bewijzen formulering bedrijven ervan weer-

⁽¹⁾ Voorstel: PB C 306 van 8.10.1998 — ESC-advies: PB C 95 van 30.3.1998.

houdt hun belangstelling te tonen, dringt het ESC erop aan deze bepalingen uit de Verordening te schrappen en

op een later tijdstip met meer gedetailleerde richtsnoeren te komen.

Brussel, 27 januari 1999.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
B. RANGONI MACHIAVELLI

Advies van het Economisch en sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening (EG) van de Raad tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1408/71 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen alsmede op hun gezinsleden die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, en van Verordening (EEG) nr. 574/72 tot vaststelling van de wijze van toepassing van Verordening (EEG) nr. 1408/71”

(1999/C 101/11)

De Raad heeft op 29 oktober 1998 besloten, overeenkomstig artikel 198 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De Afdeling „Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap” die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 7 januari 1999 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Lemmetty.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 27 en 28 januari 1999 gehouden 360e Zitting (vergadering van 27 januari) het volgende advies uitgebracht, dat met 124 stemmen voor en 2 tegen, bij 2 onthoudingen is goedgekeurd.

1. Essentie van het Commissiedocument

1.1. De Commissie heeft in 1998 een voorstel voor een verordening ingediend om een aantal wijzigingen aan te brengen in de Verordeningen (EEG) nr. 1408/71 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op zich binnen de EU verplaatsende werknemers en zelfstandigen c.q. hun gezinsleden, en (EEG) nr. 574/72 tot vaststelling van de wijze van toepassing van bovengenoemde verordening. Doel van dit voorstel is de EU-verordeningen zo bij te werken dat hierin rekening wordt gehouden met veranderingen in de nationale wetgevingen en bepaalde bilaterale overeenkomsten tussen lid-staten alsmede met de mogelijkheid van de Commissie om de bijlage van de toepassingsverordening te wijzigen.

1.1.1. Voorgesteld wordt om de in de huidige Verordening (EEG) nr. 1408/71 overeenkomstig de regels van hoofdstuk 8 bepaalde wezenpensioenen over te hevelen naar hoofdstuk 3. In dat geval worden de regels voor gewone pensioenen van toepassing op de wezenpensioenen en gelden de in hoofdstuk 8 vervatte regels voor wezenuitkeringen alleen nog voor de gezinstoelagen voor wezen.

1.1.2. Tevens wordt voorgesteld om artikel 122 van de Toepassingsverordening (EEG) nr. 574/72 zo te wijzigen dat de in dit artikel opgesomde bepalingen inzake bepaalde bijlagen door de Commissie kunnen worden gewijzigd d.m.v. verordeningen in plaats van d.m.v. wijzigingen met het rechtsgewicht van een verordening, zoals in de huidige regeling het geval is.

1.1.3. De overige door de Commissie voorgestelde wijzigingen hebben betrekking op de bijlagen voor de afzonderlijke lid-staten of zijn van technische aard.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Het Comité juicht het voorstel toe, maar niet zonder enige kanttekeningen te maken. Zo wil het Comité er nogmaals op wijzen dat voorstellen van deze aard tot de noodzakelijke aanpassing en bijwerking van de verordeningen dienen te leiden, om coördinering van de sociale zekerheidsstelsels te vergemakkelijken.

2.2. De Commissie is erg kort van stof geweest in haar motivering van het voorstel en de beoordeling van de gevolgen ervan. Ook uit het voorstel zelf wordt niet duidelijk welke consequenties de wijzigingen zullen hebben.

2.3. Het Comité steunt de in het voorstel nagestreefde vereenvoudiging en bespoediging van de administratieve procedures. Het Comité heeft herhaaldelijke malen voorstellen in die richting gedaan en hoopt dat op alle terreinen verder zal worden gewerkt aan vereenvoudiging van de EU-wetgeving. Daarnaast verwacht het Comité een Commissievoorstel voor een algehele vernieuwing van de verordening. De vereenvoudiging mag echter niet ten koste gaan van de uitkeringsgerechtigden.

3. Artikelsgewijze behandeling van het Commissievoorstel

3.1. Artikel 1

3.1.1. Voorgestelde wijzigingen op Verordening (EEG) nr. 1408/71 (pt. 1 t/m 3)

3.1.1.1. In de huidige verordening gelden voor wezenpensioenen en gezinstoelagen voor wezen gemeenschappelijke regels, die in één hoofdstuk (hfd. 8) zijn opgenomen. De Commissie is echter tot de vaststelling gekomen dat de uitleg van dit hoofdstuk door het Hof vooral administratieve problemen met zich brengt en stelt daarom voor om de wezenpensioenen onder te brengen in hoofdstuk 3. Als gevolg hiervan zullen op wezenpensioenen de regels voor overige pensioenen van toepassing worden, m.a.w. de wezenpensioenen zullen worden berekend als een pro-rata-pensioen⁽¹⁾. Wat betreft de gratis medische zorg (uitkering in natura) zullen voor wezen de bepalingen betreffende pensioentrekkingen van toepassing worden.

3.1.1.2. Het Comité is van oordeel dat het voorstel vanuit administratief oogpunt gewettigd is, omdat de wezenpensioenen dan zullen worden behandeld als de overige pensioenen. Voor de pensioentrekker kan dat in sommige gevallen betekenen dat hij i.p.v. één pensioen zoals hij dat volgens de oude regels ontving, van verschillende lid-staten tegelijk pensioen zal ontvangen.

3.1.1.3. Het Comité wijst er tevens op dat het voorstel geen speciale overgangsbepalingen voor de hierboven beschreven wijziging bevat. Verder benadrukt het Comité dat de veranderde berekeningswijze niet ertoe mag leiden dat de pensioentrekker erop achteruit gaat. De pensioentrekker dient het recht te hebben het voor hem meest voordelige stelsel te kiezen.

3.1.2. Voorgestelde wijzigingen van de bijlagen (pt. 4 t/m 5)

De wijzigingen zijn gebaseerd op wijzigingen in de nationale wetgeving c.q. bilaterale overeenkomsten tussen lid-staten.

⁽¹⁾ Onder een pro-rata-pensioen wordt een pensioen verstaan dat wordt berekend met behulp van een coëfficiënt. Deze coëfficiënt wordt verkregen door de verhouding te bepalen tussen het aantal in een lid-staat op pensioen rechtgevend tijdvakken en het totale aantal rechtgevend tijdvakken in alle lid-staten.

Bijlage II bis betreft bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties, waarop de betrokkenen uitsluitend aanspraak kunnen maken op het grondgebied van de lid-staat waar zij wonen. Vanwege het belang van bijlage II bis voor zowel de uitkeringsgerechtigden als de lid-staten zal het Comité zeker de discussies volgen over wijzigingen van bijlage II bis.

3.2. Artikel 2

3.2.1. Voorstel voor een verordening tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 574/72 (pt. 1)

De Commissie stelt voor dat zij op verzoek van de betrokken lid-staat of de bevoegde autoriteiten de bepalingen inzake de bijlagen kan wijzigen. Alle bijlagen kunnen dan bij verordening door de Commissie worden gewijzigd nadat advies van de Administratieve Commissie is ingewonnen.

Het Comité acht dit voorstel verantwoord en steunt het dan ook.

3.2.2. Voorgestelde wijzigingen van de bijlagen (pt. 2 t/m 3)

Aan de wijzigingen liggen bilaterale overeenkomsten tussen lid-staten of bestuurlijke hervormingen in de lid-staten ten grondslag. Het Comité heeft geen opmerkingen.

3.3. Artikel 3

3.3.1. Het Commissievoorstel bevat de gebruikelijke bepalingen voor de tenuitvoerlegging. Het Comité wil in dit verband alleen refereren aan zijn reeds in paragraaf 3.1.1.3 gemaakte opmerkingen.

4. Conclusies

Het Economisch en Sociaal Comité steunt de voorgestelde wijzigingen onder voorbehoud van de hierboven vermelde opmerkingen. De voorgestelde administratieve wijzigingen zijn gegrond. Wijziging van de berekeningswijze van het wezenpensioen mag echter niet ertoe leiden dat de pensioentrekker erop achteruitgaat. Daarnaast wil het Comité nogmaals erop wijzen dat de voorstellen duidelijker en nauwkeuriger dienen te worden gemotiveerd, om gemakkelijker doel en gevolgen van de Commissievoorstellen te kunnen onderkennen.

Brussel, 27 januari 1999.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
B. RANGONI MACHIAVELLI

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „De Wereldhandelsorganisatie”

(1999/C 101/12)

Het Economisch en Sociaal Comité heeft op 29 januari 1998 besloten om, overeenkomstig artikel 23 (derde alinea) van zijn Reglement van Orde, een advies op te stellen over „De Wereldhandelsorganisatie”.

De Afdeling „Externe betrekkingen”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 17 december 1998 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Giesecke.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 360e Zitting (vergadering van 27 januari 1999) het volgende advies uitgebracht, dat met 87 stemmen vóór en 5 stemmen tegen bij 1 onthouding is goedgekeurd.

0. Samenvatting

0.1. De wereldeconomie is er decennia lang onafgebroken op vooruitgegaan, maar sinds enige tijd neemt het groeitempo af. Oorzaak van deze terugval is niet het wereldhandelssysteem, maar wel het wankele financiële systeem. De GATT en haar opvolger, de WTO, hebben in de afgelopen 50 jaar aanzienlijk bijgedragen tot de toename van de welvaart in de wereld. Nu de wereldeconomie moeilijke tijden doormaakt, worden de bakens uitgezet voor een nieuwe wereldhandelsronde. De daarmee gepaard gaande consolidering van de reeds bereikte resultaten en de impulswerking van nieuwe liberaliseringsmaatregelen kunnen de wereldeconomie weer nieuw leven inblazen.

0.2. In de huidige internationale context is het aan de Unie om een voortrekkersrol te spelen, o.m. omdat zij heel wat ervaring heeft opgedaan met integratieprocessen. Dit betekent evenwel dat zij met één stem dient te spreken en een gemeenschappelijke strategie dient uit te stippelen.

0.3. Het Comité, dat de liberaliseringsprocessen steeds positief-kritisch heeft gevolgd, gaat in het onderhavige advies in op een aantal aspecten van de internationale handelsproblematiek die het in de huidige situatie van bijzonder belang acht.

0.4. Nu de wereldeconomie moeilijke tijden doormaakt worden vele bevolkingsgroepen, in bijna alle landen ter wereld, ook nog eens geconfronteerd met de gevolgen van het voortschrijdende globaliseringsproces. Dit proces brengt namelijk in het eerste stadium nogal wat nadelen met zich mee, met name op het vlak van de werkgelegenheid. Daar staan weliswaar ook een aantal voordelen tegenover, zoals b.v. de grotere voorzieningszekerheid, de lagere importprijzen, de verbeterde kwaliteit, enz., maar deze springen minder in het oog.

0.5. Het globaliseringsproces leidt ook tot een verlies aan nationale soevereiniteit, wat vragen oproept omtrent de democratische legitimiteit van internationale organisaties en hun „rechtspraak”.

0.6. De WTO, die uitgaat van het consensusbeginsel, heeft een geschillenregeling ontwikkeld die heel wat erkenning geniet, maar die verder moet worden uitgebouwd om aan de toenemende eisen te kunnen voldoen.

0.7. Het succes van de geschillenregeling is o.m. te danken aan het feit dat zij voorziet in de mogelijkheid om de naleving van de uitspraken van de WTO-panelen door middel van handelssancties af te dwingen. Daarom gaan er stemmen op om dit instrument ook voor andere aspecten van de internationale regelgeving in te zetten (milieu, sociale rechten, bescherming van de consument, eerbiediging van de mensenrechten). Belangrijk is wel dat de WTO-landen daar officieel mee akkoord gaan. Om bepaalde misstanden uit de wereld te kunnen helpen, is het dan ook zaak dat de terzake bevoegde internationale organisaties met de betrokken landen rond de onderhandelingstafel gaan zitten en hen van de noodzaak van een andere aanpak trachten te doordringen. In dit verband is de plechtige verklaring van de IAC van 18 juni 1998 een stap in de goede richting. Het Comité hoopt dat de door de IAO vastgelegde sociale grondrechten van werknemers spoedig overal ter wereld geëerbiedigd zullen worden.

0.8. Internationale handelsbesprekingen en beslechting van geschillen mogen niet langer „binnenskamers” hun beslag krijgen. Het Comité pleit voor een adequate rol voor de diverse maatschappelijke organisaties, maar wijst erop dat zulks niet tot een vervaging van de verantwoordelijkheden mag leiden. Het is ervan overtuigd dat verdere vooruitgang op het vlak van het handelsbeleid, zowel in de industrielanden als in de ontwikkelings- en transitielanden, alleen nog mogelijk is als via de media en de NGO's voor de nodige publiciteit wordt gezorgd.

0.9. In de komende wereldhandelsronde zal worden voortgebouwd op de afspraken van de Uruguay-ronde, die tegen die tijd in concrete wetten en regels moeten zijn vertaald. Of die nieuwe handelsronde er wel of niet komt, mag evenwel niet afhankelijk zijn van de vraag of de verplichtingen uit de vorige ronde al volledig zijn nagekomen.

0.10. De onderhandelingen over de landbouw- en de dienstenproblematiek moeten zoals afgesproken in het jaar 2000 worden voortgezet.

0.11. Vanuit strategisch oogpunt gezien zou de Unie meer gebaat zijn bij een zo breed mogelijk opgezette onderhandelingsronde. Daarvoor zou zij evenwel de steun van de Verenigde Staten en vooral van de ontwikkelings- en transitielanden moeten zien te krijgen. De Verenigde Staten voelen echter weinig voor een nieuwe breed opgezette onderhandelingsronde, terwijl de ontwikkelings- en transitielanden weliswaar volledig achter de vrijhandelsgedachte staan, maar toch telkens opnieuw

moeten worden aangespoord om zich daar actief voor in te zetten.

0.12. De Unie krijgt daartoe weldra ruimschoots de gelegenheid. Zo dient zij de komende landbouwonderhandelingen aan te grijpen om op basis van het hervormde GLB op een assertieve manier met haar WTO-partners te onderhandelen, terwijl zij de onderhandelingen over de dienstenproblematiek te baat moet nemen om de potentiële werkgelegenheidseffecten van een geliberaliseerde dienstensector onder de aandacht te brengen.

0.13. Op sociaal en milieugebied zal het wellicht moeilijker zijn om spijkers met koppen te slaan, omdat de achterdocht en terughoudendheid van de ontwikkelingslanden op deze twee terreinen (nog) te groot is. Toch moet volgens het Comité worden gestreefd naar wereldwijde toepassing van sociale en milieunormen. Het dringt er dan ook bij de Commissie op aan de deelname van de Unie aan de volgende onderhandelingsronde hiervan afhankelijk te maken. Om het nagestreefde doel te bereiken zal het evenwel ook noodzakelijk zijn de ontwikkelingslanden de nodige informatie te verstrekken.

0.14. Het Comité pleit voor de oprichting van een WTO-werkgroep „Handel en werkgelegenheid” en wijst erop dat vele ontwikkelingslanden het nut van internationale concurrentieregels zijn gaan inzien en zich ook meer voor de problematiek rond directe buitenlandse investeringen zijn gaan interesseren, ook al zijn de pogingen van de OESO om een multilateraal investeringsakkoord uit te werken op niets uitgelopen. Ten slotte opent ook een wereldwijde regeling voor elektronische handel, die inmiddels geleidelijk aan vorm begint te krijgen, interessante perspectieven voor de ontwikkelings- en transitilanden.

1. Inleiding

1.1. Onder impuls van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) en haar voorganger, de Algemene Overeenkomst inzake Tarieven en Handel (GATT), wordt nu al meer dan 50 jaar lang naar een vrijere wereldhandel gestreefd. Dit proces heeft uitstekende resultaten opgeleverd, waarvan steeds grotere delen van de wereldbevolking de vruchten plukken. De laatste tijd zijn de problemen evenwel niet van de lucht en wordt er openlijk gediscussieerd over de vraag hoe het verder moet met het wereldhandelssysteem, hoewel de oprichting van de WTO vanuit volkenrechtelijk oogpunt gezien voor de nodige stabiliteit heeft gezorgd en de mogelijkheden voor economische samenwerking aanzienlijk heeft verruimd.

1.2. De stagnatie in het liberaliseringsproces is een gevolg van structurele én conjuncturele factoren. Sommige van de minst ontwikkelde landen kampen met een naar verhouding teruglopend aandeel in de wereldhandel en voelen zich daardoor meer benadeeld dan voorheen.

Andere ontwikkelingslanden en ook enkele transitilanden zijn erop vooruitgegaan, maar staan nog steeds sceptisch tegenover een door het Westen geregisseerde en op westerse waarden stoelende wereldhandel.

Het Amerikaanse Congres van zijn kant staat sinds de sluiting van de NAFTA-overeenkomsten terughoudend

tegenover een nieuwe groots opgezette liberaliseringsronde binnen de WTO. Er wordt dan ook vol verwachting uitgekeken naar de houding van de Amerikaanse president tijdens de eerstvolgende ministerconferentie, die in 1999 in de Verenigde Staten plaatsheeft.

1.3. Hét grote struikelblok voor nieuwe grootscheepse liberaliseringsonderhandelingen zou echter weleens de financiële en economische crisis kunnen zijn, waarvan de gevolgen zich inmiddels ook al ver buiten Azië doen gevoelen. In vele ontwikkelingslanden en ook in een aantal transitilanden neemt de groei van het BNP steeds verder af, met alle gevolgen van dien voor de werkgelegenheid. De banken staan zwaar onder druk, waardoor ook het bedrijfsleven ernstig in de problemen dreigt te komen. Miljoenen werknemers verliezen hun baan zonder dat zij kunnen terugvallen op een adequaat sociaizekerheidsstelsel. Vele landen die het tot dusverre voor de wind is gegaan, worden nu met een ernstige crisis geconfronteerd, waarvan de gevolgen nog niet te overzien zijn.

1.4. Volgens het Comité is deze crisis geen uitvloeisel van het wereldhandelssysteem en zijn de problemen er ook niet door versterkt. Een goed functionerende WTO biedt landen met een wankelende economie juist het houvast dat zij nodig hebben om hun economie weer op de rails te krijgen. Open markten zijn voor hen een zegen omdat zij sterk afhankelijk zijn van de buitenlandse handel en van buitenlands kapitaal en buitenlandse know-how (in ontwikkelingslanden bedraagt het aandeel van de buitenlandse handel in het BNP gemiddeld 38 %). Ontwikkelingslanden dienen evenwel hulp te krijgen voor hun door structurele aanpassingen getroffen bevolkingsgroepen.

1.5. Het Comité is van oordeel dat deze crisis vooral de internationale financiële instellingen aan het denken moet zetten. Zij dienen hun beleid om te buigen en zo de weg te effenen voor een nieuwe economische en financiële wereldorde. Protectionistische maatregelen of maatregelen die de toestroom van directe buitenlandse investeringen belemmeren zouden immers niet alleen het betrokken land zelf zuur opbreken, maar zouden op den duur via een soort domino-effect de gehele regio duur komen te staan.

1.6. Het internationale handelsverkeer breidt zich steeds verder uit, waardoor almaar meer burgers met de voor- én nadelen van het liberaliseringsproces worden geconfronteerd. Nu de werkgelegenheidsproblematiek, de naleving van fundamentele sociale normen en de bescherming van milieu, gezondheid en consument wereldwijd aandacht beginnen te krijgen, is er een groeiende tendens om de nakoming van afspraken door middel van handelssancties af te dwingen. Met het oog hierop gaan de blikken steeds meer in de richting van de WTO, omdat deze tot dusverre zo overtuigend heeft gefunctioneerd. Er gaan dan ook steeds meer stemmen op om de taak van de WTO, die zich tot nu toe uit-

sluitend met de opheffing van handelsbelemmeringen heeft beziggehouden, te verruimen.

1.7. Het hoeft dus geen verbazing te wekken dat heel wat niet-gouvernementele organisaties (NGO's) de laatste bijeenkomst van WTO-ministers (18 t/m 20 mei 1998) hebben aangegrepen om erop aan te dringen de onderhandelingen niet langer in „besloten” kring te voeren, maar voor meer transparantie te zorgen en meer zeggenschap te geven aan de vertegenwoordigers van de civiele samenleving. Het Comité verwijst in dit verband naar de Nieuwe Transatlantische Dialoog, een lofwaardig initiatief dat duidelijk laat zien hoe ook andere belangen bij het handelspolitieke overleg kunnen worden betrokken.

1.8. Voordat de bakens worden uitgezet voor een nieuwe onderhandelingsronde, wil het Comité een aantal punten onder de aandacht brengen. Het beperkt zich daarbij tot de terreinen waarop het zelf actief en onderlegd is en waarvoor het ook van de kant van de Commissie, de Raad en het Europees Parlement grote belangstelling verwacht, vooral omdat de huidige politieke en economische omstandigheden de Unie er z.i. toe verplichten het voortouw te nemen.

2. Institutionele aspecten

2.1. Het Comité wijst erop dat alle WTO-landen vóór vrije toegang tot de wereldmarkt zijn, maar dat in vele landen nog steeds stemmen opgaan — vaak om volkomen begrijpelijke redenen — om de internationale handel aan regels te onderwerpen. Het is van oordeel dat de WTO-landen zich in de eerste plaats door het hoofddoel van de WTO — niet-discriminerende openstelling van de markten — moeten laten leiden en reguleringsverzoeken bijgevolg zeer zorgvuldig moeten bekijken. Als blijkt dat er móet worden ingegrepen, dienen zij zich tot het strikt noodzakelijke te beperken.

2.2. Nu de WTO-regels steeds meer terreinen gaan bestrijken, pleit het Comité ervoor om al op korte termijn nieuwe landen tot de WTO toe te laten, omdat dit het economische „gewicht” van de organisatie ten goede komt.

2.3. Dat de GATT en haar opvolger 50 jaar lang goed hebben gefunctioneerd laat zich verklaren door het feit dat enerzijds bij de uitwerking van regels en voorschriften steeds naar een consensus werd gestreefd (en dus terdege rekening werd gehouden met de specifieke behoeften van ieder land) en anderzijds bij de beslechting van geschillen steeds behoedzaam werd gelaveerd tussen een strikt legalistische en een meer pragmatische aanpak, waarbij het vooruitzicht op mogelijke handelssancties ongetwijfeld als „stok achter de deur” fungeerde (en nog steeds fungeert).

2.4. Ondanks de aanzienlijke verschillen in ontwikkelingsniveau en bestuursstructuur tussen de WTO-lidstaten is het tot dusverre steeds gelukt om uniforme handelsregels op te stellen (zij het in enkele gevallen met uiteenlopende termijnen).

Verder blijkt de flexibiliteit van het wereldhandelsstelsel ook nog uit het feit dat binnen het kader van de WTO een aantal plurilaterale verdragen met slechts een beperkt aantal partijen zijn gesloten.

2.5. Doordat de regels almaar talrijker en gecompliceerder worden, worden steeds hogere eisen gesteld aan de nationale overheden en moet steeds vaker een beroep worden gedaan op deskundigen. Volgens het Comité zou die taak in het kader van een soort „werkverdeling” grotendeels kunnen worden overgenomen door gespecialiseerde internationale organisaties. Zo werkt de WTO nú al samen met het Internationaal Handelscentrum (ITC), dat de minst ontwikkelde ontwikkelingslanden helpt bij het uitbouwen van hun handelsbetrekkingen, en met de Wereldorganisatie voor de Intellectuele Eigendom (WIPO), die zich bezighoudt met de complexe problematiek rond de intellectuele-eigendomsaspecten van de internationale handel. De vraag is evenwel hoe deze samenwerking concreet moet worden aangepakt, wie de kosten voor zijn rekening gaat nemen en waar de benodigde onafhankelijke deskundigen vandaan moeten komen. Hier ligt volgens het Comité een taak voor de industrielanden, die van de gelegenheid gebruik zouden moeten maken om de kwaliteit van het bestuur in ontwikkelings- en transitilanden te verbeteren.

2.6. Het WTO-tribunaal, dat lering heeft getrokken uit de tekortkomingen van de geschillenprocedure van de GATT, heeft in korte tijd grote internationale bekendheid gekregen. De huidige regeling wordt over het geheel genomen als een succes beschouwd, mede dankzij het feit dat ook de Verenigde Staten zich tot dusverre naar de uitspraken van de WTO-panels hebben geschikt.

Volgens waarnemers is de WTO geleidelijk aan een eigen rechtspraak aan het ontwikkelen. Dit heeft evenwel tot gevolg dat de legalistische aanpak de overhand begint te krijgen, wat steeds meer kritiek uitlokt bij de zwakkere landen. Ook hier moet dus zeer behoedzaam te werk worden gegaan om de zo belangrijke samenhangigheid binnen de internationale statengemeenschap niet in het gedrang te brengen.

Na 2000 zal het WTO-tribunaal zo veel intellectuele-eigendoms geschillen te behandelen krijgen dat de diverse organen, en de geschillenregeling als zodanig, zwaar onder druk zullen komen te staan. Met name met het oog op dergelijke intellectuele-eigendomsconflicten moet nú al worden nagegaan hoe de procedure verder kan worden verbeterd.

2.7. Het Comité kan zich volledig verenigen met de verbeteringen die de Commissie heeft voorgesteld (en die ook ten dele tegemoetkomen aan de Amerikaanse kritiek op de huidige procedures). Het is net als de Commissie van oordeel dat de taak van de panels een stuk eenvoudiger zou worden — en dat het onderzoek dus ook sneller zou kunnen worden afgerond — als de panelleden permanent zouden worden bijgestaan door vakspecialisten die de procedures door en door kennen. Vooral een verkorting van de tijd tussen het voorleggen van de klacht aan een panel en de definitieve uitspraak van de beroepsinstantie zou de procedure efficiënter maken, hoewel de situatie al heel wat beter is dan ten

tijde van de GATT: de termijnen zijn nu duidelijker omschreven en zijn bovendien een flink stuk korter.

Voorts is het Comité van oordeel dat WTO-landen die niet rechtstreeks bij een geschil betrokken zijn maar voor wie de uitkomst hiervan toch van groot belang is, volledige toegang tot alle desbetreffende documenten en gegevens dienen te krijgen zodat zij eventueel hun eigen opvattingen en argumenten onder de aandacht kunnen brengen.

2.8. Met name de Verenigde Staten zijn van mening dat de WTO over onvoldoende middelen beschikt om de naleving van de aanbevelingen van de WTO-panels te kunnen afdwingen. Zo is het voor de verliezende partij een koud kunstje om haar doel door middel van andere maatregelen — die evenwel hetzelfde effect sorteren — alsnog te verwezenlijken. De gelaedeerde partij moet de zaak dan opnieuw voor het WTO-tribunaal brengen en weer van voren af aan de gehele procedure doorlopen. Daarom beveelt het Comité aan om na te gaan of de regeling niet zou moeten voorzien in de mogelijkheid om sancties te nemen tegen landen die zich aan dergelijke „uitwijkmanoeuvres” schuldig maken. De onverzettelijkheid van de Commissie in het bananengeschil — na maar liefst vier in het nadeel van de Unie uitgevallen WTO-aanbevelingen — roept twijfels op over de bereidheid van de Commissie om de WTO-regels toe te passen. Dit kan de wereldwijde acceptatie van de geschillenregeling van de WTO ernstig in het gedrang brengen.

2.9. Het Comité vindt het een goede zaak dat in de preambule van de WTO-overeenkomst wordt verklaard dat het uiteindelijke doel van vrijhandel het bevorderen van een duurzaam ontwikkelingsproces is en dat de WTO-lid-staten hun milieu dienen te beschermen. Het betreurt evenwel dat nog maar weinig WTO-landen tot het besef zijn gekomen dat ook de naleving van de door de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) uitgewerkte sociale grondrechten van werknemers in het lijstje van internationale handelsbeginselen moet worden opgenomen (het recht vakbonden op te richten en collectieve onderhandelingen te voeren, het verbod op dwang- en kinderarbeid, het verbod op discriminatie op het vlak van arbeid en beroepsuitoefening).

2.10. Het Comité is van oordeel dat de door de internationale gemeenschap gewenste ordening van de wereldhandel een waardevol „goed” is, dat niet in gevaar mag worden gebracht door al te hoge eisen te stellen aan de naleving van sociale en milieunormen. Per slot van rekening vormen de WTO-landen zoals gezegd een zeer heterogene groep, die voor 80 % uit ontwikkelings- en transitielanden bestaat.

2.11. De recente economische problemen tonen duidelijk aan dat noch de nationale noch de internationale instellingen de problemen in een gemondialiseerde economie aankunnen en dat de internationale economische instellingen de handen ineen dienen te slaan. Aangezien de oprichting van één enkele internationale instelling voor alle economische aangelegenheden wel

altijd een utopie zal blijven, pleit het Comité ervoor om de samenwerking tussen de diverse internationale organisaties onverwijld te institutionaliseren, ook al beseft het terdege dat dit geen gemakkelijke opgave is.

2.12. Het kan het dan ook alleen maar toejuichen dat de WTO, de Wereldbank en het Internationaal Monetair Fonds (IMF) een „werkgroep op hoog niveau” hebben ingesteld om te laten onderzoeken op welke manier zij het best met elkaar kunnen samenwerken (hoewel het betreurt dat de IAO daar niet in is vertegenwoordigd, een lacune die z.i. absoluut moet worden opgevuld). Het nut van een dergelijke samenwerking was aan het einde van de Uruguay-ronde al duidelijk geworden, want de deelnemers aan de ministerconferentie in Marrakech hebben destijds al een aanbeveling in die zin geformuleerd.

2.13. De aanslepende Azië-crisis heeft aangetoond dat met de huidige vervlechting van kapitaal- en goederenmarkten een duidelijke regelgeving geen overbodige luxe is. Hier ligt een taak voor tal van internationale organisaties, die, via nauwe samenwerking, het internationale economische bestel dienen te stroomlijnen en te moderniseren. Op financieel gebied valt daarbij te denken aan de Bank voor Internationale Betalingen (BIB), die er via de internationale financiële instellingen voor zou kunnen zorgen dat haar normen op grotere schaal ingang vinden. Op andere terreinen ziet het Comité een rol weggelegd voor de Conferentie van de Verenigde Naties voor Handel en Ontwikkeling (UNCTAD), de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO), de Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties (FAO), het Milieuprogramma van de Verenigde Naties (UNEP), de Wereldorganisatie voor de Intellectuele Eigendom (WIPO) en de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO). Als al deze — ten dele complementaire — organisaties hun beleid op elkaar zouden afstemmen, kan dit uiteindelijk leiden tot meer rust op de financiële markten, een gezonde macro-economische situatie, een adequaat socialezekerheidsstelsel en gelijke toegang tot de goederen- en dienstenmarkten. Alleen als aan deze vier voorwaarden is voldaan, kan economische groei tot nieuwe werkgelegenheid, minder armoede en een duurzame ontwikkeling van de wereldeconomie leiden.

2.14. Als spreekbuis van de representatieve organisaties van de Europese civiele samenleving wijst het Comité erop dat de WTO maar weinig bekendheid geniet bij het brede publiek en nog nauwelijks samenwerkt met gespecialiseerde NGO's. Het is zich er evenwel van bewust dat sinds de laatste ministerconferentie in Genève enige vooruitgang is geboekt, met name wat de informatieverstrekking via Internet betreft. Niettemin zou het graag zien dat documenten zonder vertrouwelijke informatie sneller worden vrijgegeven.

2.15. Daar het almaar voortschrijdende globaliseringsproces nogal wat ongerustheid teweegbrengt, is het zaak dat handelspolitieke maatregelen uitvoerig worden toegelicht, niet alleen op nationaal maar ook op internationaal niveau. Vooral in ontwikkelings- en transitielanden is dergelijke informatie noodzakelijk, al was het maar om te laten zien op welke manier in een democratisch bestel met de burger wordt omgegaan. Daar grote delen van de bevolking van ontwikkelingslanden niet veel op hebben met buitenlandse investeringen,

is het bovendien van groot belang dat investeerders steeds strikt de hand houden aan de richtsnoeren voor multilaterale ondernemingen die de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) heeft vastgesteld.

Het Comité is van oordeel dat de wereldhandel er in deze tijden van economische crisis alleen nog op vooruit kan gaan als de burgers kunnen worden overtuigd van de voordelen van open markten. Een dergelijke voorlichtingscampagne vergt veel mankracht, maar is absoluut noodzakelijk.

2.16. Ook de representatieve gespecialiseerde NGO's moeten nauw bij deze voorlichtingscampagnes worden betrokken. Zowel op nationaal als op internationaal niveau moeten zij zo volledig en zo spoedig mogelijk — in ieder geval voordat de bakens worden uitgezet of besluiten worden genomen — worden gehoord en geïnformeerd. Het Comité pleit dan ook voor een duidelijke regeling die beide partijen de mogelijkheid biedt hun wensen en verlangens schriftelijk aan de andere partij kenbaar te maken en die de andere partij ertoe verplicht met die wensen rekening te houden of althans een met redenen omkleed antwoord te verstrekken.

Het Comité stelt vast dat almaar meer NGO's op internationaal niveau met elkaar gaan samenwerken. Ook in dit verband pleit het voor speciale aandacht voor de belangen van de ontwikkelings- en transitielanden, die zoveel mogelijk financieel moeten worden gesteund. Voorts zal de WTO zich zeker ook moeten afvragen of de internationaal erkende NGO's niet gaandeweg een waarnemersstatus dienen te krijgen.

In dit verband wijst het Comité er evenwel op dat er grenzen zijn aan de mogelijkheid om NGO's in te schakelen: sommige zaken behoren nu eenmaal tot de verantwoordelijkheid van regering en parlement en bovendien mag de efficiëntie van het optreden van de WTO niet in het gedrang komen.

2.17. Daar de beslechting van geschillen een essentiële bijdrage levert aan de ontwikkeling van het WTO-recht, mag ervan worden uitgegaan dat vele NGO's ook daár heel wat belang in stellen. Zowel op het inhoudelijke als op het procedurele vlak dient evenwel de nodige omzichtigheid te worden betracht. Niet iedereen zou het goed vinden dat informatieverzoeken en expertiserapporten zomaar in de openbaarheid worden gebracht, zoals de president van de Verenigde Staten voorstelt.

Bij ieder geschil dienen de betrokken partijen in onderling overleg te beslissen wat wel en wat niet bekend mag worden gemaakt. Wel dient het eens en voor altijd afgelopen te zijn met de vroegere gewoonte om alles „binnenskamers” af te handelen. Ter wille van de transparantie zou het wellicht geen slecht idee zijn om, zoals de Commissie voorstelt, de panelleden de mogelijkheid te geven hoorzittingen met deskundigen en belanghebbenden te organiseren, op voorwaarde evenwel dat dit niet tot vertragingen leidt.

3. Concretisering van de afspraken van de Uruguay-ronde

3.1. Het Comité is van oordeel dat de controle op de nakoming van de afspraken uit de Uruguay-ronde geen

routineaangelegenheid mag zijn, maar dat, zeker in deze tijden van economische crisis, politieke conclusies moeten worden getrokken als blijkt dat sommige landen door het niet-nakomen van hun verplichtingen verdere vooruitgang in de richting van volledige vrijhandel in de weg staan. Ook in deze crisistijden moet het wereldhandelssysteem verder worden uitgebouwd, maar het is duidelijk dat niet op „drijfzand” kan worden gebouwd.

3.2. Zodra een land zijn verplichtingen niet meer nakomt, moet het daar op een adequate manier op worden geattendeerd. Als zijn nalatigheid aan bestuurs-technische problemen te wijten is, moet het zoveel mogelijk worden geholpen de kwaliteit van zijn bestuur te verbeteren.

3.3. Gelet op de huidige ontwikkelingen in de wereld-economie is het beter de verdere uitbouw van het wereldhandelssysteem niet uit te stellen totdat alle afspraken uit de Uruguay-ronde zijn nagekomen, maar alvast in te spelen op de mogelijkheden voor verdere liberalisering die op tal van terreinen te bespeuren vallen.

4. Onderhandelingsstrategie van de Unie

4.1. De onderhandelingen over de landbouw- en de dienstenproblematiek dienen, zoals in het kader van de Uruguay-ronde is afgesproken, in 2000 te worden voortgezet. Verder dienen de WTO-landen eensgezind door te gaan met de voorbereiding van de onderhandelingen over de in Marrakech en Singapore vastgelegde „nieuwe thema's” zodat spoedig concrete afspraken kunnen worden gemaakt en de groei en de werkgelegenheid een nieuwe impuls kan worden gegeven. Als er na meer dan drie jaar nog steeds geen concrete resultaten zouden zijn, zou de geloofwaardigheid van het WTO-systeem sterk in het gedrang komen, zeker nu de wereldeconomie met zulke ernstige problemen te kampen heeft.

4.2. Het Comité staat volledig achter het streven van de Unie om de landbouw- en de dienstenproblematiek aan zo veel mogelijk andere onderwerpen te koppelen. Er moet evenwel zorgvuldig worden nagegaan of het wel zin heeft — en of het niet té tijdrovend zou zijn — om deze beide aspecten ook aan de „Singapore-thema's” te koppelen. Het is namelijk weinig waarschijnlijk dat Europa er op zijn eentje — of eventueel samen met de Verenigde Staten — in zou slagen zijn standpunt door te drukken.

4.3. Aangezien er de komende tijd noch bij de Verenigde Staten noch bij de ontwikkelingslanden veel enthousiasme voor een breder opgezette onderhandelingsronde te verwachten valt, dient de Unie alles in het werk te stellen om vooral de ontwikkelingslanden — die zoals reeds gezegd nog steeds 80 % van de WTO-lid-staten uitmaken — over de streep te trekken.

4.4. Om te beginnen zouden de ontwikkelings- en transitielanden beter moeten worden geïnformeerd over het gebruik van de diverse WTO-instrumenten, incl. de geschillenregeling. Het Comité ziet hier een taak

weggelegd voor de OESO. Hoewel een dergelijke voorlichtingscampagne veel personeel en dus ook veel geld vereist, zouden de OESO-landen en hun instellingen er goed aan doen hun inspanningen op dit terrein op te voeren. Zij zouden daarbij nauw kunnen samenwerken met de UNCTAD (naar het voorbeeld van de samenwerking op het vlak van de exportbevordering zoals die binnen het ITC gestalte krijgt).

4.5. Voorts zouden de ontwikkelings- en transitielanden ook gebaat zijn bij een soepeler handelsregeling. Te denken valt aan consolidering van het nultarief voor industrieproducten (zoals in het geval van de ACS-landen) en versoepeling van de douaneprocedure-, de douanewaarde- en de oorsprongsregeling, wat bovendien de bureaucratische rompslomp een flink stuk zou verminderen en daarmee ook het bedrijfsleven in de industrielanden zelf ten goede zou komen.

4.6. Het Comité is van oordeel dat het actieplan van de Commissie voor een Transatlantisch Economisch Partnerschap (TEP) de twee grootste economische mogelijkheden een kans biedt om een voortrekkersrol te spelen in het multilaterale liberaliseringsproces. Het staat volledig achter de — in zijn ogen volkomen realistische — doelstellingen die de Commissie met dat plan wil verwezenlijken: opheffing van bilaterale handelsbelemmeringen, voorkoming van handelsconflicten en invoering van strengere milieu- en consumentenbeschermingsnormen. Een eerste concreet resultaat van deze aanpak is de recente overeenkomst waarbij de Verenigde Staten en de Unie elkaars normen en methoden in een aantal sectoren erkennen (de zgn. „MRA-overeenkomst”). Het Comité hoopt dat het toepassingsgebied van deze overeenkomst spoedig zal worden uitgebreid en dat mede dankzij deze regeling het dreigende conflict over de Europese bananenimporten zal kunnen worden afgewend. Het eigengereide optreden van de Amerikaanse overheid („US semi-administration”), die onlangs heeft aangekondigd dat de Verenigde Staten eigenmachtig selectieve strafheffingen op EU-producenten gaan invoeren, is totaal onaanvaardbaar en zal niet alleen de geloofwaardigheid van de geschillenregeling van de WTO maar ook die van het Transatlantisch Economisch Partnerschap aantasten.

4.7. Het Comité wijst er evenwel op dat dergelijke bilaterale overeenkomsten het multilaterale WTO-systeem niet mogen ondermijnen (zie in dit verband ook het advies over het Transatlantisch Economisch Partnerschap, CES 1164/98). Anders zouden kleinere WTO-landen, en dan vooral ontwikkelingslanden, weleens hun belangstelling voor de komende onderhandelingsronde kunnen verliezen, waardoor de voordelen van het partnerschap met de Verenigde Staten in het niet zouden vallen tegen de nadelen die de slechte betrekkingen met de andere landen met zich mee zouden brengen. Bovendien zou zulks ernstige gevolgen hebben voor de wereldeconomie, zeker in deze tijden van economische instabiliteit. Daarom dringt het Comité er nogmaals op aan de bilaterale onderhandelingen met de Verenigde Staten gelijk op te laten lopen met de voorbereiding van de volgende wereldhandelsronde.

5. Voorbereiding van de onderhandelingen over de landbouwproblematiek

5.1. Bij de voorbereiding van zijn adviezen over de landbouwaspecten van de Mededeling Agenda 2000 is het Comité steeds duidelijker gaan beseffen dat, naarmate de crisis verder om zich heen grijpt, de Unie door de Verenigde Staten en de zgn. „Cairns-landen” nog meer dan voorheen onder druk zal worden gezet om haar landbouwbeleid verder te liberaliseren. Daarom heeft het zich in zijn adviezen niet beperkt tot het leveren van de gebruikelijke opbouwende kritiek, maar heeft het met het oog op latere onderhandelingen — met name in het kader van het uitbreidingsproces — ook de aandacht gevestigd op de gevolgen die een verdere liberalisering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) met zich kan brengen voor al degenen die direct of indirect met de landbouw te maken hebben ⁽¹⁾. Het staat volledig achter het besluit van de Europese Raad van Luxemburg dat het Europese landbouwmodel gehandhaafd dient te worden.

5.2. Volgens het Comité is het landbouwhoofdstuk van Agenda 2000 voldoende gedetailleerd om als uitgangspunt voor de verdere discussie en besluitvorming over de toekomst van het GLB te kunnen fungeren. Het is het er met de Commissie over eens dat bij de hervorming van het GLB met de volgende vier factoren rekening moet worden gehouden:

- 1) de aanzienlijke toename van de wereldbevolking in het komende decennium (met ongeveer 1 miljard mensen);
- 2) de voor 2000 geplande voortzetting van de onderhandelingen over de verdere liberalisering van de internationale landbouwmarkten;
- 3) de komende uitbreiding van de Europese Unie met de Midden- en Oost-Europese landen en Cyprus;

⁽¹⁾ Zie de ESC-adviezen over: de Mededeling van de Commissie: De landbouwaspecten van „Agenda 2000” — PB C 407 van 28.12.1998; het Voorstel voor een Verordening (EG) van de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid — PB C 407 van 28.12.1998; het Voorstel voor een Verordening (EG) van de Raad houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees — PB C 407 van 28.12.1998; het Voorstel voor een Verordening (EG) van de Raad houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelproducten en het Voorstel voor een Verordening (EG) van de Raad houdende wijziging van Verordening (EEG) nr. 3950/92 tot instelling van een extra heffing in de sector melk en zuivelproducten — PB C 407 van 28.12.1998; het Voorstel voor een Verordening (EG) van de Raad tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1766/92 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 2731/75 tot vaststelling van de standaardkwaliteit van zachte tarwe, rogge, maïs en durum tarwe en het Voorstel voor een Verordening (EG) van de Raad tot instelling van een steunregeling voor producenten van bepaalde akkerbouwgewassen — PB C 407 van 28.12.1998; het Voorstel voor een Verordening (EG) van de Raad inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) — PB C 407 van 28.12.1998.

4) de voortzetting van het Euro-mediterrane partnerschap.

5.3. Het Comité onderschrijft over het geheel genomen ook de doelstellingen van het toekomstige GLB, nl. verbetering van het concurrentievermogen van de Europese landbouw zowel binnen de Unie als op de wereldmarkt, veiligstellen van de voedselvoorziening en de voedselkwaliteit, stabilisering van de landbouwinkomens, opname van milieudoelstellingen in het GLB, overschakeling op duurzame landbouwmethoden en hernieuwbare energiebronnen, scheppen van alternatieve inkomensmogelijkheden voor landbouwers en hun gezinsleden, alsmede vereenvoudiging van de communautaire regelgeving. Het betreurt evenwel dat minder aandacht wordt geschonken aan het beter afstemmen van het grondgebruik op de specifieke omstandigheden in de diverse regio's, aan de gevolgen van het GLB voor aanverwante sectoren en aan de versterking van producentenorganisaties. Het heeft bovendien het gevoel dat een aantal Commissievoorstellen al te zeer in de richting van een renationalisering van het GLB gaan.

5.4. Wat de onderhandelingsstrategie betreft beklemtoont het dat de Unie er, gelet op de in het verleden opgedane ervaringen, alle belang bij heeft in de komende onderhandelingsronde geen overwegend defensieve houding aan te nemen. De richtsnoeren in Agenda 2000 bieden haar immers voldoende speelruimte om zich op de diverse onderhandelingssterreinen assertiever op te stellen.

5.5. De Unie mag in geen geval — ook niet aan het einde van de onderhandelingen — afzien van haar voornemen om haar landbouwers in de periode 2000-2006 directe inkomenssteun te verlenen. Voorts is het met het oog op mogelijke prijsdalingen zaak dat de Unie enige bescherming aan de buitengrenzen kan handhaven. In dit verband dringt het Comité er bij de EU-instanties op aan dat zij strikt de hand houden aan de communautaire gezondheids- en kwaliteitsnormen. Het verwacht bij de komende onderhandelingen namelijk felle discussies over het gebruik van hormonen in de veehouderij en de etikettering van met genetisch gemodificeerde organismen geproduceerde levensmiddelen. Het is van oordeel dat de Unie alles in het werk dient te stellen om haar eigen gezondheids- en levensmiddelennormen op internationaal niveau erkend te krijgen. Voorts is het net als de Commissie van mening dat bepaalde minimale sociale en milieunormen wereldwijd dienen te worden erkend en dat meer aandacht moet worden geschonken aan de belangen van de consument.

5.6. Ten slotte wijst het Comité er nog op dat de komende WTO-onderhandelingen beslist niet de laatste zullen zijn. Internationale handelsovereenkomsten zijn nu eenmaal een integrerend deel van onze samenleving gaan vormen. De voorgestelde hervorming van het GLB, die in 2000 van kracht zou moeten worden, moet de positie van de Unie in de onderhandelingen over haar toekomstige internationale verplichtingen versterken. In ieder geval moet worden voorkomen dat de Europese landbouwers een tweede maal financiële offers moeten brengen. Het Comité pleit dan ook voor een pro-actieve houding, niet alleen in de sectoren granen, oliehoudende zaden en eiwithoudende gewassen, maar ook in de

andere productietakken, en met name in de sectoren rundvlees en melk.

6. Voortzetting van de onderhandelingen over de dienstenproblematiek

6.1. Het Comité beschouwt de uitbreiding van de WTO-regels tot de dienstensector als een grote sprong voorwaarts. Het betreurt evenwel dat de meeste WTO-landen nauwelijks extra concessies hebben gedaan op het vlak van de markttoegang en de toepassing van het beginsel van nationale behandeling. Het hoopt dan ook dat de komende onderhandelingen over deze problematiek, die in 2000 van start gaan, ingrijpender resultaten zullen opleveren, omdat anders de belangstelling voor een algehele liberalisering van de internationale economische betrekkingen weleens zou kunnen wegebben. Belangrijk is dat alle soorten diensten daarbij aan bod komen — ook die waarover in de Uruguay-ronde niet gesproken is, zoals koeriersdiensten, milieubescherming, opleiding en gezondheidszorg — en dat ook de belangen van de consument voldoende aandacht krijgen. Bovendien mogen de onderhandelingen niet beperkt blijven tot de thema's markttoegang en nationale behandeling: de nationale wet- en regelgevingen en de vergunningsprocedures dienen transparant en efficiënt te zijn en zo weinig mogelijk rompslomp met zich mee te brengen, zodat binnen- en buitenlandse concurrenten gelijke kansen hebben, een maximum aan arbeidsplaatsen wordt gecreëerd en de consument profijt trekt van een intensieve prijs- en kwaliteitsconcurrentie tussen de diverse aanbieders.

6.2. De bepalingen van de Algemene Overeenkomst inzake de Handel in Diensten (GATS) zijn onoverzichtelijk en moeilijk te begrijpen, waardoor de positieve gevolgen voor de aanbieders en — vooral — de gebruikers van diensten moeilijk in te schatten zijn. Het komt er dan ook op aan de bestaande regeling meer te standaardiseren en transparanter te maken.

6.3. Het Comité stelt met voldoening vast dat de onderhandelingen over de liberalisering van de financiële en de basistelecommunicatiediensten met succes zijn afgerond⁽¹⁾. Het wijst er evenwel op dat voor nieuwe arbeidsvormen die door de technologische vooruitgang mogelijk zijn gemaakt (telewerken) dezelfde werknemersrechten dienen te gelden als voor de traditionele vormen van arbeid. Bovendien moet erop worden toegezien dat alle bevolkingsgroepen toegang krijgen tot de nieuwe communicatietechnieken en dat in geen enkel opzicht afbreuk wordt gedaan aan de rechten van de consument. Het welslagen van de onderhandelingen in beide genoemde sectoren is volgens het Comité te danken

⁽¹⁾ Advies over het Voorstel voor een besluit van de Raad houdende goedkeuring namens de Europese Gemeenschap, voor de onder haar bevoegdheid vallende aangelegenheden, van de resultaten van de onderhandelingen van de Wereldhandelsorganisatie over financiële diensten — PB C 407 van 28.12.1998.

aan het feit dat de voordelen van een geliberaliseerde markt op deze twee terreinen overduidelijk zijn. Betere en goedkopere telecommunicatiediensten en efficiënter werkende financiële markten komen immers de gehele economie ten goede. Dat de onderhandelingen over vrije beroepen daarentegen in een impasse zijn geraakt, is vermoedelijk te wijten aan het feit dat de macro-economische voordelen van een geliberaliseerde vrije-beroepensector nog niet tot iedereen zijn doorgedrongen, waardoor er maar weinig animo is om ook in deze sector spijkers met koppen te slaan.

6.4. Het Comité beveelt de Commissie dan ook aan om onderzoek te doen naar het werkgelegenheids- en inkomenseffect van liberalisatiemaatregelen in de belangrijkste takken van de dienstensector (b.v. handel, vrije beroepen, vervoer), alsmede naar de rol van deze deelsectoren bij de totstandkoming van een moderne infrastructuur. Een dergelijk onderzoek zou de voordelen van liberalisering van het dienstenverkeer voor de gebruikers — veelal de consument — duidelijk aan het licht brengen en op die manier het brede publiek ertoe bewegen de nodige druk uit te oefenen om de onderhandelaars ertoe aan te zetten de onderhandelingen snel af te ronden. Dit geldt niet alleen voor de Unie, maar wellicht nog méér voor de ontwikkelingslanden, die nog te weinig beseffen hoezeer de dienstensector van invloed is op hun verdere ontwikkeling. Ook de UNCTAD dient het nodige te doen om hen daarvan te overtuigen.

6.5. Met het oog op latere onderhandelingen zou moeten worden nagegaan of het niet beter is om geen uitvoerige lijst van alle door te voeren liberaliseringsmaatregelen (schedules of commitments) op te stellen, maar in plaats daarvan een algemene liberaliseringsplicht in te voeren en alleen te preciseren in welke gevallen die verplichting niet geldt. De onderhandelaars kunnen zich dan beperken tot die gevallen waarin de algemene regel van vrije markttoegang met nationale behandeling niet van toepassing is, wat zowel de onderhandelingen zelf als de resultaten transparanter zou maken.

7. Handel en milieu

7.1. Reeds vóór de ministerconferentie in Singapore heeft het Comité zich verdiept in het spanningsveld tussen handelsliberalisering en milieubescherming⁽¹⁾. Het heeft zich toen aangesloten bij het standpunt van de Wereldbank, die van oordeel is dat de oorzaak van milieuproblemen niet in de eerste plaats bij de liberalisering van de handel moet worden gezocht, maar wel bij het onvermogen van markten en overheden om milieukosten op een adequate manier tot uitdrukking te brengen in de prijzen. Het heeft er dan ook bij de OESO op aangedrongen haar werkzaamheden met betrekking

tot het „de vervuiler betaalt”-principe voort te zetten, omdat dit beginsel uitstekende mogelijkheden biedt om milieukosten te internaliseren.

Niettemin is het van mening dat het voorzorgsbeginsel absolute voorrang dient te krijgen, niet alleen bij besluiten die gevolgen hebben voor het milieu, maar ook bij maatregelen die van invloed zijn op de volksgezondheid en de belangen van de consument.

7.2. Ieder land heeft het recht om geïmporteerde producten aan dezelfde regels te onderwerpen als producten van eigen bodem, op voorwaarde evenwel dat de exporteurs en de overheid in de landen van oorsprong permanent over deze regels worden geïnformeerd. Eventuele verschillen op het vlak van het milieubeleid mogen er echter niet toe leiden dat landen met strengere milieuregels compenserende heffingen of exportrestituties gaan invoeren om comparatieve nadelen voor hun eigen bedrijfsleven te ondervangen. Bij grensoverschrijdende, regionale of mondiale milieuproblemen dienen de betrokken landen de problemen gezamenlijk aan te pakken. Zij moeten daartoe multilaterale milieuovereenkomsten sluiten, waarin in sommige gevallen wellicht ook een handelshoofdstuk zal moeten worden opgenomen. Momenteel is dit bij 18 van de 180 bestaande overeenkomsten het geval.

7.3. Het Comité is het met de Commissie eens dat importerende landen niet op eigen houtje maatregelen mogen nemen om een einde te maken aan grensoverschrijdende of mondiale milieuproblemen waarvan de oorzaak buiten hun rechtsgebied ligt. Dergelijke problemen moeten worden aangepakt via multilaterale milieuovereenkomsten, die door internationale milieu-organen moeten worden opgesteld (op dit vlak is in de toekomst een belangrijke rol weggelegd voor het UNEP). Handelsbeperkende maatregelen mogen slechts in nauw overleg met de WTO worden genomen, en dan nog alleen als zij absoluut noodzakelijk zijn om het beoogde doel te kunnen bereiken.

7.4. Voorts vestigt de Commissie er terecht de aandacht op dat de problemen van ontwikkelings- en transitilanden zeer serieus moeten worden genomen en dat handels- en milieuvraagstukken op een zodanige manier moeten worden benaderd dat de groei- en exportmogelijkheden van deze landen niet in het gedrang komen. Deze gedachte dient steeds op de achtergrond aanwezig te zijn bij het zoeken naar middelen en wegen om een al te grote belasting van het milieu te voorkomen. De Commissie heeft in dit verband een aantal interessante denkbeelden en voorstellen naar voren gebracht, waar het Comité volledig achter staat. Dit geldt met name voor de voorstellen inzake opleiding, technologisch onderzoek en adviesverstrekking.

7.5. In het in paragraaf 7.1 genoemde advies stelt het Comité voor om milieugeschillen zo openbaar mogelijk te behandelen en er ook NGO's bij te betrekken. Uiteraard dienen de panels de mogelijkheid te hebben om een beroep te doen op wetenschapsmensen, technici en milieudeskundigen.

⁽¹⁾ Advies over: De internationale handel en het milieu — PB C 407 van 28.12.1998, waarin het Comité een Mededeling over deze problematiek onder de loep neemt (COM(96) 54 def.).

7.6. Het milieu-aspect van de internationale handelsproblematiek krijgt de laatste tijd steeds meer aandacht, zowel in de publieke opinie als in parlementaire kringen. Het Comité staat dan ook positief tegenover het voorstel van commissaris Brittan om in het voorjaar van 1999 een gezamenlijke bijeenkomst van de handels- en milieu-ministers van de WTO-landen te organiseren. Deze ontmoeting kan er misschien toe leiden dat de WTO-landen hun handelspolitiek en hun milieubeleid eindelijk eens beter op elkaar gaan afstemmen. Al sinds de Conferentie van Rio wordt er tevergeefs naar gestreefd een einde te maken aan het „hokjesdenken” dat het overheidsbeleid al sinds jaar en dag kenmerkt.

7.7. Een ander cruciaal probleem is het feit dat de OESO-landen sommige aspecten van deze problematiek onderling trachten op te lossen en daarbij steeds complexere thema's aanpakken, terwijl bij het gros van de ontwikkelingslanden veel van deze thema's en problemen nog lang niet aan de orde zijn, zoals in de milieucommissie van de WTO duidelijk is gebleken. Zo dringt de OESO er bij haar lid-staten op aan om bij de voorbereiding van internationale handelsovereenkomsten steeds milieubalansen te laten opstellen wanneer zij ingrijpende gevolgen voor het milieu verwachten. Het behoeft geen betoog dat de ontwikkelingslanden daar zeer sceptisch tegenover staan en zich a priori benadeeld voelen. Hier ligt dus een belangrijke taak voor het UNEP of de UNCTAD.

7.8. Ten slotte moeten de ontwikkelingslanden er nog van worden overtuigd dat de discussie over het voorzorgsbeginsel ook voor hen van groot belang is, althans op langere termijn. Volgens het Comité ligt hier een taak voor de WTO, die ook op dit vlak zou kunnen samenwerken met de bevoegde gespecialiseerde organisaties van de Verenigde Naties.

8. Handel en sociale minimumnormen

8.1. Het Comité heeft zich al heel wat moeite getroost om de door de IAO uitgewerkte sociale grondrechten van werknemers (core labour standards) overal in de wereld, en met name in de ontwikkelingslanden, ingang te doen vinden. Het is zich er evenwel van bewust dat het in vele ontwikkelingslanden, gezien de specifieke omstandigheden aldaar, geen gemakkelijke opgave is om deze normen daadwerkelijk te doen naleven, ook als de overheid dit werkelijk wil. Het vindt het dan ook een goede zaak dat de IAO heel wat initiatieven ontplooit om de naleving van haar normen te bevorderen.

8.2. De Internationale Arbeidsconferentie (IAC) heeft er in juni 1998 op gewezen dat alle lid-staten verplicht zijn de in paragraaf 2.9 genoemde grondrechten te eerbiedigen, ook als zij de conventies in kwestie nog niet hebben geratificeerd. Aangezien soortgelijke oproepen de afgelopen jaren maar weinig weerklink hebben

gevonden, vindt het Comité het positief dat de IAC heeft besloten om voortaan jaarlijks, en volgens een eenvoudige procedure, na te gaan in hoeverre de sociale grondrechten van werknemers worden geëerbiedigd. Met het oog daarop is ook de instelling van een deskundigengroep in het vooruitzicht gesteld.

8.3. Het Comité hoopt dat dit nieuwe initiatief het gewenste resultaat zal opleveren.

8.4. Hoewel sommige landen hun afwijzende houding tegenover bindende sociale grondrechten voor werknemers kennelijk hebben laten varen, stuit het gebruik van handelssancties nog steeds op weerstand. Niettemin dient alles in het werk te worden gesteld om te bereiken dat deze rechten zo spoedig mogelijk overal ter wereld worden geëerbiedigd. Ingevolge de IAC-Verklaring van juni 1998 zijn alle IAO-landen verplicht zich op nationaal én internationaal niveau voor de eerbiediging van de mensenrechten en de grondrechten van werknemers in te zetten (zie paragraaf 8.2). Het Comité dringt er dan ook op aan een extra inspanning te leveren om weerbarstige landen over de streep te trekken en te trachten tot een internationale consensus over deze heikele kwestie te komen. Met het oog hierop pleit het voor de instelling van een speciale WTO-werkgroep. Verder verwijst het in dit verband naar het voorstel van de Commissie om extra tariefpreferenties te verlenen aan landen die de sociale en milieunormen in acht nemen, een voorstel waarvoor het zich in een vorig advies al heeft uitgesproken⁽¹⁾. Het betreurt dat vele landen niet op dit aanbod zijn ingegaan.

8.5. Het Comité is zich ervan bewust dat armoedebestrijding en democratisering het beste middel zijn om de sociale en arbeidsnormen in ontwikkelingslanden op een hoger peil te krijgen. Het is dan ook van oordeel dat het openstellen van de markten voor producten uit ontwikkelingslanden de naleving van deze normen kan bevorderen. Daarnaast zijn er evenwel ook nog andere geschikte middelen om de ontwikkelingslanden daartoe te bewegen, zoals b.v. de invoering van positieve „prikkels”. Overigens verwacht het Comité ook van de plechtige IAC-verklaring van juni 1998 positieve resultaten.

9. Handel en werkgelegenheid

9.1. Volgens het Comité verdient het overweging om ook een werkgroep „Handel en werkgelegenheid” in het leven te roepen. De internationale handel leidt tot een toename van de welvaart, maar niet overal in dezelfde mate. Sommige regio's en sectoren kunnen zelfs tijdelijk, als gevolg van herstructureringsprocessen, met vaak aanzienlijke maatschappelijke kosten worden geconfronteerd.

9.2. Om een breed draagvlak voor het wereldwijde liberaliseringsproces te kunnen creëren moet ervoor

⁽¹⁾ PB C 40 van 4.2.1999.

worden gezorgd dat dergelijke maatschappelijke kosten zoveel mogelijk binnen de perken blijven. De bepleite werkgroep dient uit te zoeken op welke manier dit doel kan worden verwezenlijkt. Zij dient daarbij uit te gaan van reeds opgedane ervaringen en rekening te houden met bestaande ontsnappingsclausules.

10. Handel en concurrentie

10.1. In deze tijden van toenemende globalisering zou de welvaart nog verder kunnen worden verhoogd door behalve naar vrijhandel ook naar meer internationale concurrentie te streven. De toename van het aantal grensoverschrijdende fusies en strategische allianties wordt niet alleen door de internationale statengemeenschap maar ook door steeds meer burgers met argusogen gevolgd. Er zou dan ook een internationale — zo mogelijk zelfs wereldwijde — mededingingsregeling moeten komen.

10.2. Naar verluidt worden momenteel verschillende opties bestudeerd. Dankzij de samenwerking tussen verschillende nationale of regionale kartelautoriteiten is al enige ervaring opgedaan met de extraterritoriale toepassing van nationale mededingingsvoorschriften. Deze samenwerking, die stoelt op het positieve comity-beginsel, houdt concreet in dat de kartelautoriteiten informatie uitwisselen en elkaar de nodige assistentie verlenen. Aan deze vorm van controle op de internationale concurrentie kleven echter nogal wat nadelen. Zo is het om te beginnen niet zo eenvoudig om in het buitenland aan de benodigde bedrijfs- en marktinformatie te komen. Bovendien is het nog lang niet zeker dat de mededingingsautoriteiten in andere landen de gevraagde informatie — als de betrokken bedrijven deze al willen vrijgeven — op dezelfde manier interpreteren. Ten slotte leiden dergelijke bilaterale regelingen haast onvermijdelijk tot een onoverzichtelijk geheel van regels en voorschriften, dat desondanks onvolledig is en bijgevolg misbruiken in de hand werkt.

10.3. Nu grensoverschrijdende fusies van ondernemingen schering en inslag zijn geworden, zou de invoering van een internationale mededingingsregeling — zo mogelijk met internationale kartelautoriteit — van kapitaal belang kunnen zijn voor het voortbestaan van markteconomie en vrije concurrentie.

10.4. Het Comité is evenwel van mening dat het nog een hele poos zal duren voordat een dergelijke internationale regeling een feit is. Momenteel zijn de nationale „reflexen” nog te sterk, niet alleen in de industrielanden, maar ook in ontwikkelings- en transitielanden die sterk gehecht zijn aan hun nationale soevereiniteit. Bovendien zien nog maar weinig landen de noodzaak van een mededingingsbeleid in en is het voeren van een dergelijk beleid heel iets anders dan het veroveren van markten en het uit de weg ruimen van handelsbelemmeringen.

10.5. Niettemin stelt het Comité tot zijn voldoening vast dat met de toenemende integratie van de ontwik-

kelings- en transitielanden in het internationale handelsverkeer ook daar het besef begint door te breken dat het openstellen van grenzen alleen vruchten afwerpt als het eigen bedrijfsleven zijn mannetje kan staan in de internationale concurrentie en dat het bevoordelen van de eigen bedrijven slechts een averechts effect heeft. Ook die landen zijn tot de slotsom gekomen dat een eigen mededingingswetgeving het beste middel is om het concurrentievermogen van het bedrijfsleven te bevorderen. Meer dan 40 ontwikkelings- en transitielanden hebben in de laatste twee decennia dan ook een eigen mededingingswetgeving uitgevaardigd. Een en ander heeft tot gevolg gehad dat op de WTO-ministerconferentie in Singapore met algemene instemming een werkgroep voor internationale concurrentieaangelegenheden kon worden ingesteld. Overigens heeft ook de UNCTAD met concrete voorbeelden aangetoond dat een gebrek aan concurrentie tot ontwikkelingsachterstanden leidt.

10.6. Tegen deze achtergrond sluit het Comité zich aan bij het voorstel van de commissaris voor mededingingsaangelegenheden, de heer Van Miert, om in de komende onderhandelingsronde slechts na te streven wat in de gegeven omstandigheden haalbaar is. Zo kan zelfs in deze moeilijke tijden worden geprobeerd om:

- a) een lijst van minimale mededingingsregels op te stellen, die alle WTO-landen, en dus ook de ontwikkelingslanden, in hun eigen wetgeving dienen op te nemen (te denken valt aan een definitie van „restrictieve handelspraktijken”, regels voor de controle op fusies, bepalingen over misbruik van monopolieposities, enz.);
- b) overeenstemming te bereiken over een beperkt aantal internationale grondbeginselen, b.v. met betrekking tot exportkartels of regionale marktverdelingsafspraken;
- c) de nationale mededingingsautoriteiten ertoe aan te zetten hun samenwerking, die zich momenteel nagenoeg beperkt tot het uitwisselen van ervaringen, op te voeren en eventueel zelfs uit te breiden tot het uitwisselen van niet-vertrouwelijke informatie;
- d) een eerste aanzet te geven tot het instellen van een geschillenbeslechtingsmechanisme, waarbij ook het bedrijfsleven moet worden betrokken en waarbij eventueel kan worden uitgegaan van de ervaringen die met het handelstribunaal van de WTO zijn opgedaan.

10.7. De anti-dumpingregels van de WTO — een regeling die door tal van ontwikkelingslanden wordt bekritiseerd — hoeven bij deze onderhandelingen niet noodzakelijk te worden aangesneden. Mededingingsregels en anti-dumpingregels zijn, althans volgens de Europese opvattingen, twee verschillende zaken.

11. Handel en investeringen

11.1. De snelle groei van het internationale handelsverkeer is slechts één facet van het globaliseringsproces;

een ander aspect hiervan is de sterke toename van grensoverschrijdende bedrijfsinvesteringen (evenals trouwens het fenomeen speculatieve kapitaalbewegingen, een thema dat echter buiten de bevoegdheden van de WTO valt). De belangrijkste herkomstlanden hebben in de loop der jaren met de belangrijkste gastlanden tal van bilaterale overeenkomsten met markttoegangs-, rechtsbeschermings- en geschillenbeslechtsingsregelingen gesloten, die inhoudelijk vaak sterk verschillen. Nu de directe buitenlandse investeringen zo snel toenemen, is er meer dan ooit behoefte aan één multilaterale regeling met een zo ruim mogelijk geografisch toepassingsgebied.

11.2. Als gevolg van de recente economische problemen komen steeds meer landen met allerlei faciliteiten voor buitenlandse investeerders, in de hoop op die manier de werkgelegenheidssituatie te kunnen verbeteren. Toch zijn de OESO-landen er nog steeds niet in geslaagd een multilateraal investeringsakkoord uit te werken. Het mislukken van de onderhandelingen is niet alleen een gevolg van politieke meningsverschillen, maar moet ook worden toegeschreven aan het feit dat er sinds kort een aantal nieuwe geschilpunten zijn bijgekomen, o.a. de vraag in hoeverre in een dergelijk akkoord ook sociale en milieunormen moeten worden opgenomen. Kritische waarnemers wijzen erop dat op dit vlak te hoge eisen worden gesteld. In dit verband vestigt het Comité er evenwel de aandacht op dat bedrijven alleen dan bereid zijn hun geld gedurende langere tijd in een buitenlandse vestiging te investeren en de benodigde hoogwaardige technologie en know-how over te dragen als het investeringsklimaat in het gastland in alle opzichten voldoening schenkt.

11.3. Men kan zich echter afvragen of de geschillenbeslechtsingsregels in een multilateraal investeringsakkoord wel zó ver dienen te gaan dat iedere buitenlandse investeerder het recht krijgt de overheid van het gastland aan te klagen. Een dergelijke regeling zou door vele landen als een onaanvaardbare beknotting van hun nationale soevereiniteit worden geïnterpreteerd, terwijl het in feite alleen maar de bedoeling is om binnen- en buitenlandse investeerders een gelijke behandeling te garanderen. Vele landen zijn niet bereid om hun eigen beleid volledig ondergeschikt te maken aan internationale economische belangen. Heel wat ontwikkelingslanden zijn er dan ook bepaald niet rouwig om dat de OESO-onderhandelingen in december 1998 zijn afgesprongen doordat sommige onderhandelaars kennelijk al te zeer de puntjes op de i wilden zetten.

11.4. Het Comité, dat zich een hele tijd geleden al voor een WTO-regeling op dit terrein heeft uitgesproken⁽¹⁾, is van mening dat er zo spoedig mogelijk een uniforme regeling op wereldniveau moet komen. Mocht het OESO-initiatief geen resultaat opleveren, dan stelt het voor dat de WTO-werkgroep een op het OESO-ontwerp en de bestaande bilaterale akkoorden geënte regeling uitwerkt. Het is evenwel van oordeel dat voor culturele aangelegenheden en voor de traditionele vormen van auteursrecht (met name van schrijvers, kunstenaars,

toneelspelers) een uitzondering zou moeten worden gemaakt.

11.5. Het Comité is van oordeel dat ook de belangrijkste milieunormen en de sociale minimumnormen in een dergelijk multilateraal investeringsakkoord moeten worden opgenomen, maar dan wel op een zodanige manier dat ieder misbruik met protectionistische doeleinden uitgesloten is (wat weleens niet zo gemakkelijk zou kunnen zijn). Het pleit dan ook voor duidelijke definities en regels, waarin ook de OESO-richtsnoeren voor multinationale ondernemingen moeten worden opgenomen. Wel wijst het erop dat ieder land het recht dient te behouden om in het kader van zijn sociaal, werkgelegenheids-, milieu- en belastingbeleid eigen regels voor investeerders vast te leggen, mits binnen- en buitenlandse investeerders daarbij op gelijke voet worden behandeld. Ten slotte vestigt het er nog de aandacht op dat de invoering van strengere sociale en milieunormen in ontwikkelingslanden in het verleden vaak aan buitenlandse investeerders te danken was en dat de in een multilateraal investeringsakkoord op te nemen verplichting tot gelijke behandeling van binnen- en buitenlandse investeerders impliceert dat de geldende nationale normen niet met voeten mogen worden getreden.

11.6. In dit verband dient volgens het Comité ook te worden bepaald dat speciale economische zones niet mogen worden vrijgesteld van de sociale regels die elders in het betrokken land gelden. Om de investeringen te stimuleren kunnen altijd nog gunstige belasting- of invoerregelingen worden ingevoerd of minder omslachtige administratieve procedures worden vastgesteld.

12. Elektronische handel

12.1. Het Comité heeft de vooruitgang op telecommunicatiegebied altijd al toegejuicht en heeft in de loop der jaren een aantal kritische adviezen over deze materie uitgebracht. Zo heeft het onlangs nog een advies over het thema „Elektronische handel en indirecte belastingen” opgesteld⁽²⁾. Door het feit dat het vandaag de dag mogelijk is om langs elektronische weg economische transacties uit te voeren en kennis of diensten te verhandelen, krijgt de consument een ruimer en goedkoper assortiment aangeboden, terwijl de betrokken bedrijven een stuk concurrerender worden, zelfs in ontwikkelingslanden met een zwakkere concurrentiepositie. Dankzij de elektronische handel kunnen kleine bedrijven hun producten aan de man brengen zonder dat zij daarvoor over een fysiek distributienetwerk hoeven te beschikken, waardoor hun concurrentienadelen ten opzichte van grotere bedrijven verdwijnen.

12.2. Wil men bereiken dat deze nieuwe technologieën — die de prijzen drukken en op die manier de handel stimuleren en dus ook voor meer welvaart zorgen — van meet af aan alle consumenten en ondernemers ten goede komen, dan moeten de nodige regels en voorschriften worden uitgewerkt, met name op het vlak van de bescherming van gegevensbestanden, de rechtszekerheid, de bescherming van de consument en het misbruik van Internet voor internationaal erkende

⁽¹⁾ PB C 153 van 28.5.1996, blz. 56, paragraaf 1.2.

⁽²⁾ PB C 407 van 28.12.1998.

misdrijven. Deze regels dienen evenwel voldoende flexibel te zijn, zodat noch de bewegingsvrijheid van aanbieders en klanten noch de mogelijkheden voor verdere ontwikkeling van de informatie- en communicatietechnologieën in het gedrang komen.

12.3. De WTO is de meest geschikte internationale organisatie om een dergelijke evenwichtige regelgeving uit te werken. Daarom dient de Unie haar volledige steun te geven aan het werkprogramma dat op de ministerconferentie in mei 1998 is gelanceerd en in september 1998 door de WTO-Raad definitief is goedgekeurd. Dit betekent evenwel niet dat de werkzaamheden van de OESO ten aanzien van de vaak gecompliceerde deelaspecten van deze problematiek (b.v. belastingheffing, consumentenbescherming, bescherming van intellectuele eigendom, vertrouwelijkheid, elektronische handtekening) geen nuttige bijdrage zouden kunnen leveren.

12.4. De internationale gemeenschap dient zich zorgvuldig te beraden op het Amerikaanse voorstel om Internet tot „vrijhandelszone” uit te roepen en alle digitale producten en diensten vrij te stellen van invoerrechten en andere heffingen. De WTO-overeenkomst inzake vrijdom van invoerrechten, die op de ministerconferentie in mei 1998 is gesloten en nog tot eind 1999 van kracht is, biedt een goede gelegenheid om een en ander in de praktijk uit te proberen.

12.5. Een ander probleem is de belastingheffing op digitale diensten. Op grond van het streven naar een rechtvaardige verdeling van de belastingdruk moeten gelijke transacties op gelijke wijze worden belast, ongeacht of het om fysieke dan wel elektronische transacties gaat.

12.6. Een zgn. bit-belasting, d.w.z. een belasting op via computernetwerken verstuurde gegevens, is volgens het Comité geen efficiënte oplossing. Een dergelijke belasting, die alleen voor elektronische transacties zou gelden, zou het groei- en werkgelegenheidspotentieel van de elektronische media en ook de ruimte voor particuliere initiatieven en creativiteit beperken.

12.7. De Europese en Amerikaanse autoriteiten spelen met het idee om samen met het bedrijfsleven een belastingregeling voor de elektronische handel uit te werken. In zijn advies over deze problematiek wijst het Comité erop dat behalve het bedrijfsleven ook de handel en alle andere sociaal-economische kringen, en dan met name de consumenten en werknemers, daarbij moeten worden betrokken. Het is namelijk van het grootste belang dat bij het uitwerken van fiscale maatregelen met alle mogelijke aspecten rekening wordt gehouden omdat de regeling anders weleens een negatief effect zou kunnen hebben op de economische bedrijvigheid, het investeringsniveau en de werkgelegenheid (bedrijfsverplaatsingen, ontmoediging van innovatie, concurrentienadelen, enz.). Het Comité wijst in zijn advies op de gevaren die aan gedetailleerde fiscale regelgeving voor de elektronische handel kleven. Deze vorm van de handeldrijven, die moet worden gezien tegen de achtergrond van de ingrijpende veranderingen die zich momenteel in de samenleving en het bedrijfsleven voltrekken, stelt het hele belastingstelsel voor nieuwe problemen. Bovendien wordt de factor arbeid almaar zwaarder belast, waardoor de belastingstelsels steeds onrechtvaardiger worden.

12.8. Ten slotte brengt het Comité in zijn advies nog een aantal contradicties in de voorstellen van de Commissie onder de aandacht.

Brussel, 27 januari 1999.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
B. RANGONI MACHIAVELLI

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 88/609/EEG inzake beperking van de emissies van bepaalde verontreinigende stoffen in de lucht door grote stookinstallaties”⁽¹⁾

(1999/C 101/13)

De Raad heeft op 23 oktober 1998 besloten het Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 130 S van het EG-Verdrag te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De Afdeling „Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 8 januari 1999 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Gafo Fernández.

Tijdens zijn 360e Zitting (vergadering van 27 januari 1999) heeft het Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 92 stemmen vóór en 25 stemmen tegen, bij 20 onthoudingen werd goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. De Commissie stelt voor Richtlijn 88/609/EEG ingrijpend te herzien, al zullen de meeste artikelen gewoon van kracht blijven.

1.2. Er zijn vijf belangrijke aanleidingen voor deze herziening:

- In de Richtlijn van 1988 is de bepaling opgenomen dat deze tien jaar na inwerkingtreding moet worden herzien.
- De energiebalans van de Unie verandert: het gebruik van aardgas voor de opwekking van elektriciteit is gestaag toegenomen en er wordt steeds minder steenkool gewonnen.
- In de tussentijd zijn andere aspecten van de milieuwetgeving uitgewerkt, vooral in Richtlijn 96/61/EG inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (IPPC)⁽²⁾ en Richtlijn 96/62/EG inzake de luchtkwaliteit⁽³⁾; daarnaast worden er steeds meer maatregelen genomen tegen verzuring⁽⁴⁾ en het ontstaan van ozon in de troposfeer, ontwikkelingen waar deze richtlijn rechtstreeks betrekking op heeft.
- De Gemeenschap is met drie lid-staten uitgebreid en er zijn internationale afspraken gemaakt om grensoverschrijdende vervuiling te bestrijden.
- De techniek is inmiddels zo ver voortgeschreden dat er nu meer economisch aantrekkelijke mogelijkheden zijn om de uitstoot van SO₂, NO_x en deeltjes terug te dringen.

1.3. De Commissie stelt, zoals gezegd, voor Richtlijn 88/609/EEG op diverse punten te wijzigen:

- de Richtlijn krijgt een groter toepassingsgebied en geldt voortaan ook voor gasturbines die worden gebruikt om elektriciteit op te wekken; verder zijn de bepalingen voor brandstoffen tevens van toepassing op bepaalde soorten niet-giftig of in andere opzichten ongevaarlijk afval (zoals biomassa);
- evenals de Raad in zijn onlangs gepubliceerde Aanbeveling, benadrukt het Comité dat warmtekrachtkoppeling (WKK) zou moeten worden toegepast als dit technisch of economisch haalbaar is;
- de betrokken instanties van de lid-staten krijgen minder vrijheid om naar eigen inzicht vrijstellingen te verlenen aan opwekkingsinstallaties die met storingen kampen;
- voor de dagelijkse uitstoot van nieuwe installaties die na 1 januari 2000 in bedrijf worden genomen, worden grenswaarden ingevoerd.

1.4. De bijlagen worden echter het ingrijpendst gewijzigd:

- de nieuwe emissiegrenswaarden betekenen dat nieuwe installaties ongeveer de helft minder SO₂ en NO_x mogen uitstoten dan de installaties die na 1 juli 1987 een vergunning hebben gekregen;
- voor gasturbines worden nieuwe emissiegrenswaarden opgenomen;
- de ontzwavelingseisen voor nieuwe installaties worden aanzienlijk aangescherpt;
- zowel voor bestaande installaties van meer dan 300 MWth als voor nieuwe van meer dan 100 MWth moeten de meetsystemen worden uitgebreid; continuïteit dienen de voorkeur te krijgen;
- de ontheffing die in de vorige versie van de Richtlijn gold voor installaties met een vermogen van 400 MWth die per jaar niet meer dan 2200 uur in bedrijf zijn, is niet van toepassing op installaties die na 1 januari 2000 een vergunning krijgen.

⁽¹⁾ PB C 300 van 29.9.1998, blz. 6.

⁽²⁾ PB L 257 van 10.10.1996.

⁽³⁾ PB L 296 van 21.11.1996.

⁽⁴⁾ Zie de Commissiemededeling over een communautaire strategie tegen verzuring — COM(97) 88 def. van 12.3.1997.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Het Comité is ingenomen met de herziening van de Richtlijn, waar het in zijn advies over het voorstel inzake het zwavelgehalte van vloeibare brandstoffen⁽¹⁾ al op had aangedrongen.

2.2. Het is ook een goede zaak dat in de consideransen wordt gewezen op de wisselwerking van deze Richtlijn met andere EU-wetgeving, en dan vooral met Richtlijn 96/61 (IPPC-richtlijn), de Richtlijnen over de interne elektriciteit- en aardgasmarkt en de strategieën voor hergebruik van afval (vooral het gebruik van biomassa en de toepassing van WKK).

2.3. Het is ook toe te juichen dat in deze consideransen aandacht wordt besteed aan de gezondheidsrisico's van luchtvervuiling en dat wordt gewezen op de bijdrage die WKK kan leveren aan het verwezenlijken van de communautaire doelstelling om de CO₂-uitstoot te stabiliseren.

2.4. Bij een aantal punten van het voorstel wil het Comité echter wel enige kanttekeningen plaatsen:

2.4.1. Dankzij de IPPC-Richtlijn is het mogelijk om aan de hand van het BAT-criterium bij elke installatie rekening te houden met de specifieke milieu-omstandigheden; installaties kunnen hun technieken precies afstemmen op de plaatselijke milieu-situatie. Een aantal van de voorgestelde bepalingen, die later zullen worden behandeld, zijn niettemin erg streng, waardoor de toepassing ervan in sommige gevallen wel eens veel minder soepel zou kunnen blijken dan volgens de genoemde Richtlijn wenselijk is.

2.5. Het is een goede zaak dat de Commissie wil vasthouden aan de in de oude Richtlijn vastgestelde doelstellingen voor installaties die toen al in bedrijf waren. Ook de doelstellingen voor installaties die later een vergunning hebben gekregen en vervolgens in bedrijf zijn gesteld, blijven tot het van kracht worden van de voorgestelde richtlijn gehandhaafd. Wel wil het Comité erop wijzen dat vrijwel alle installaties in deze periode hun uitstoot aanzienlijk hebben moeten terugdringen. Op lokaal en nationaal niveau worden namelijk steeds strengere normen gehanteerd, en binnen afzienbare tijd worden de IPPC-Richtlijn en de in het kader van het Verdrag van de VN-ECE uit 1979 gemaakte afspraken inzake grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand van kracht.

2.6. De Commissie wil er terecht voor zorgen dat warmtekraftkoppeling wordt toegepast als dit technisch en economisch haalbaar is.

2.7. Het Comité is het evenmin eens met de nieuwe formulering van artikel 8 (storingen in zuiveringsinrichtingen). Het gaat hier om een duidelijke inmenging in kwesties waarvoor krachtens het subsidiariteitsbeginsel alleen de bevoegde autoriteiten van de lid-staten verantwoordelijk zijn. Daar komt nog eens bij dat de in de oorspronkelijke Richtlijn voorziene mogelijkheid wordt afgeschaft om in uitzonderingsgevallen waarin van „doorslaggevende noodzaak” sprake is gedurende een zeer korte periode het gebruik van brandstoffen met een hoger zwavelgehalte toe te staan.

2.8. Maar het minst te spreken is het Comité over de nieuwe emissiegrenswaarden voor de diverse brandstof-categorieën in de bijlagen III tot en met VII en in artikel 9, lid 3. Hierop is ook felle kritiek geleverd door alle energieproductiesectoren, die deze grenswaarden niet in verhouding vinden staan met de nagestreefde doelen en de beschikbare technieken. De kritiek laat zich als volgt samenvatten:

2.8.1. De strenge grenswaarden gaan in een groot aantal gevallen veel verder dan de IPPC-normen voor individuele installaties. Nogmaals: in de IPPC-Richtlijn wordt aandacht besteed aan het milieu in de omgeving van een installatie; voordat nieuwe installaties in bedrijf mogen worden genomen moeten zij aan de desbetreffende eisen van deze Richtlijn voldoen.

2.8.2. De nieuwe grenswaarden in de bijlagen III tot en met VII betekenen in vergelijking met nog maar tien jaar geleden dat grofweg 50 % minder SO₂ en tussen 30 en 50 % minder NO_x en zwevende deeltjes mogen worden uitgestoten. De vooruitgang van de techniek geeft echter geen aanleiding tot een dergelijke verscherping van de normen.

2.8.3. De in bijlage VIII genoemde ondergrenzen voor de ontwavering van installaties die vaste brandstoffen gebruiken zijn wel erg streng, vooral voor installaties met een vermogen tussen 50 en 100 MWth.

2.9. In het richtlijnvoorstel wordt biomassa omschreven als een brandstof, zelfs als afval hiervan de grondstof is (op voorwaarde dat die onbehandeld is). Dit verdient bijval omdat hierdoor meer afval kan worden gerecycled. In dit verband zou de Commissie ook moeten nagaan of het mogelijk is de definitie van „brandstof” uit te breiden tot andere duidelijk omschreven, schone en volgens wetenschappelijk onderzoek ongevaarlijke stoffen die nu nog als afval worden behandeld.

⁽¹⁾ PB C 355 van 21.11.1997.

2.10. De economische evaluatie in de Toelichting blijft volgens het Comité te veel aan de oppervlakte. Veel van de geraadpleegde partijen hebben hier felle kritiek op geleverd; zij vinden namelijk dat het voorstel wel eens ernstige gevolgen zou kunnen hebben voor het concurrentievermogen van de Unie.

2.11. Verder heeft het Comité zo zijn bedenkingen over de term „nieuwe installatie”, die nogal eens gebezigd wordt in het voorstel. In artikel 2 had beter duidelijk gesteld kunnen worden dat er sprake is van nieuwe installaties als deze tussen 1 juli 1987 en de inwerkingtreding van de nieuwe richtlijn een vergunning hebben gekregen (om de huidige tekst niet al te zeer te wijzigen), en van tweede-generatie-installaties als er na 1 januari 2000 een vergunning aan wordt verleend. Dat zou de begrijpelijkheid van het huidige richtlijnvoorstel — en vooral van de bijlagen — ten goede komen.

2.12. De Commissie zou zo snel mogelijk onderzoek moeten doen naar de gevolgen van de herziening voor ultraperifere gebieden, die door hun geografische en klimatologische omstandigheden in een speciale positie verkeren. Aan de hand van zo'n onderzoek kan dan worden nagegaan of deze gebieden eventueel kunnen worden vrijgesteld van een aantal van de in het voorstel opgenomen eisen.

2.13. Verder vraagt het Comité zich in gemoede af of het nieuwe voorstel in de praktijk wel toegepast kan worden in de kandidaat-lid-staten. Willen deze volledig aan de eisen van dit voorstel kunnen voldoen, dan zou hun een overgangperiode moeten worden gegund, iets waar het Comité onlangs ook al eens op heeft aangedrongen.

2.14. Gezien het economische en strategische belang van het voorstel en de complexiteit van de wijzigingen zou de Commissie er ten slotte goed aan hebben aan gedaan om een gecodificeerde versie van de oorspronkelijke Richtlijn uit te brengen.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1. Er zou een nieuwe considerans 11 bis moeten worden opgenomen: „Overwegende dat ultraperifere EU-regio's in een speciale positie verkeren en dat daarom onderzoek zal moeten worden gedaan naar de gevolgen en de wenselijkheid van de richtlijnen voor deze regio's, op basis waarvan andere maatregelen genomen kunnen worden om wat de luchtkwaliteit betreft gelijkwaardige resultaten te behalen.”

3.2. In artikel 2 zou de volgende definitie moeten worden opgenomen: „Tweede-generatie-installaties”: installaties waaraan na 1 januari 2000 een vergunning wordt afgegeven.

Brussel, 27 januari 1999.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

B. RANGONI MACHIAVELLI

BIJLAGE

bij het advies van het Economisch en Sociaal Comité

Verworpen wijzigingsvoorstellen

De volgende wijzigingsvoorstellen, waarvóór ten minste een kwart van de stemmen werd uitgebracht, zijn tijdens de beraadslagingen verworpen:

Paragrafen 2.4 en 2.4.1

Deze paragrafen door de volgende nieuwe paragraaf 2.4 vervangen:

„Het is een goede zaak dat de Commissie — onder meer met het oog op artikel 18 van de IPPC-Richtlijn — nieuwe uniforme minimumnormen voor grote stookinstallaties in de Unie wil invoeren. Deze concretisering en harmonisering zorgt tegelijkertijd voor billijke concurrentieverhoudingen.”

Motivering

Van de door de rapporteur gesuggereerde tegenstelling tussen de IPPC-Richtlijn en het richtlijnvoorstel van de Commissie is geen sprake. Als de argumenten van de rapporteur zouden kloppen, dan zou het voorstel in zijn geheel moeten worden verworpen. Krachtens artikel 18 van de IPPC-Richtlijn kunnen waar nodig geharmoniseerde minimumnormen worden ingevoerd. Het Comité kan natuurlijk tot de conclusie komen dat deze niet nodig zijn. Gaat men echter grosso modo akkoord met het richtlijnvoorstel, dan hebben de in paragraaf 2.4 aangevoerde argumenten geen zin.

Uitslag van de stemming

Vóór: 56, tegen: 58, onthoudingen: 18.

Paragraaf 2.5

De tekst van paragraaf 2.5 door de volgende tekst te vervangen:

„Het Comité neemt er kennis van dat het de bedoeling is dat oude installaties niet onder deze richtlijn vallen. Om tot een strikte emissiedaling te komen zouden deze wél in aanmerking moeten worden genomen.”

Motivering

Als de voorgestelde richtlijn wordt uitgevoerd, dan zullen de SO₂- en NO_x-emissies van grote stookinstallaties in 2010 slechts met resp. 3 % en 6 % zijn afgenomen. Oorzaak: oude installaties blijven buiten schot. Als de voorgestelde emissiegrenswaarden echter op bestaande installaties betrekking hebben, dan zouden de SO₂-emissies van grote stookinstallaties met 78 % en de NO_x-emissies met 40 % dalen. De Unie is weliswaar van plan om de uitstoot van deze stoffen terug te dringen omdat ze mede verantwoordelijk zijn voor de verzuring (communautaire strategie ter bestrijding van de verzuring — COM(97) 88 def.), maar de voorgestelde richtlijn kan hier maar een extreem geringe bijdrage aan leveren. Als het Comité milieubescherming echt zo belangrijk vindt, dan zou het het op zijn minst niet „een goede zaak” moeten noemen dat oude installaties hun emissies niet hoeven terug te dringen.

Uitslag van de stemming

Vóór: 54, tegen: 72, onthoudingen: 7.

Paragraaf 2.8 (inclusief 2.8.1, 2.8.2 en 2.8.3)

Te schrappen.

Motivering

Van de door de rapporteur gesuggereerde tegenstelling is geen sprake. De IPPC-Richtlijn bevat geen grenswaarden, maar alleen het rekbare begrip „best available technology”.

Het is bovendien niet zo dat op de gekozen grenswaarden „felle kritiek (is) geleverd door alle energieproductiesectoren”, dat deze „wel erg streng” zijn en dat hun toepassing economisch niet haalbaar zou zijn. Volgens de Commissie kunnen nieuwe installaties gemakkelijk aan deze minimumwaarden voldoen.

Uitslag van de stemming

Vóór: 56, tegen: 65, onthoudingen: 16.

Paragraaf 2.10

Te schrappen.

Motivering

Tussen wat de rapporteur en wat de Commissie zegt over de reacties van de industrie (zie blz. 10 van het voorstel) bestaan enorme verschillen.

Uitslag van de stemming

Vóór: 54, tegen: 70, onthoudingen: 10.

Paragraaf 2.14

Te schrappen.

Motivering

Het aan de milieubescherming in de EU ten grondslag liggende voorzorgsbeginsel moet voor alle gebieden van de Unie in dezelfde mate gelden.

Uitslag van de stemming

Vóór: 49, tegen: 69, onthoudingen: 14.

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening (EG) van de Raad houdende een gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt”⁽¹⁾

(1999/C 101/14)

De Raad heeft op 20 juli 1998 besloten, overeenkomstig de artikelen 43 en 198 van het EG-Verdrag het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De Afdeling „Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu”, die met de voorbereiding van de werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 8 januari 1999 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Kienle.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 27 en 28 januari 1999 gehouden 360e zitting (vergadering van 27 januari) het volgende advies uitgebracht; dat met 108 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 2 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleidende opmerkingen

1.1. Het Comité verheugt zich erover dat de Commissie van de EU op 16 juli 1998 een nieuw voorstel voor de hervorming van de gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt heeft ingediend, dat in het kader van Agenda 2000 moet worden aangenomen. Het voorstel wijkt sterk af van het voorstel van de Commissie van 11 mei 1994.

1.2. Het Comité heeft in zijn adviezen van 24 februari 1994⁽²⁾ en van 22 februari 1995⁽³⁾ de eis gesteld dat de marktsituatie opnieuw wordt geanalyseerd, en dat rekening wordt gehouden met de gewijzigde situatie die een gevolg is van de GATT-besluiten. Het Comité verheugt zich erover dat de Commissie zich in haar nieuwe voorstel op beide eisen is ingegaan. De aanzienlijke wijzigingen die zich de afgelopen verkoopseizoenen in de Europese wijnsector hebben voorgedaan, zijn, zoals de Commissie beklemtoont, het gevolg van aanpassingen van de gemeenschappelijke marktordeningen, en voorts van rooimaatregelen, conjuncturele factoren en weersomstandigheden, maar volgens het Comité ook van het algemene streven naar kwaliteit in de wijnsector.

1.3. Het Comité wijst erop dat zich onder de LMOE belangrijke wijnbouwlanden en handelspartners bevinden die het wijnbouwpotentieel van de EU met ca. 400 000 ha zullen uitbreiden. Hiermee moet bij de hervorming van de wijnmarkt rekening worden gehouden.

1.4. De Commissie stelt voor dat de nieuwe verordening, als onderdeel van de voorgestelde landbouwhervorming in het kader van Agenda 2000, per 1 augustus 2000 in werking treedt. Het Comité is het eens met deze timing en doet een beroep op alle betrokkenen om de besprekingen met voortvarendheid te voeren, zodat de verordening op het beoogde tijdstip in werking kan treden.

2. Doelstellingen van de hervorming

2.1. Met inachtneming van de specifieke kenmerken van de wijnsector, staan de Commissie bij de hervorming

van de gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt zeven grote doelstellingen voor ogen, die met elkaar het concurrentievermogen van de sector op de lange termijn moeten verbeteren:

- handhaving van het verbeterde evenwicht tussen vraag en aanbod op de gemeenschappelijke markt, waarbij de producenten profijt kunnen trekken van de expansie van de markten;
- verbetering van het concurrentievermogen van de wijnsector op lange termijn;
- afschaffing van de interventiemaatregelen als kunstmatige afzetmogelijkheid voor overproductie;
- behoud van alle traditionele afzetmogelijkheden voor consumptie-alcohol en wijnbouwproducten;
- inachtneming van regionale verschillen;
- vaststelling van de potentiële rol van producenten- en branche-organisaties (of soortgelijke organisaties);
- aanzienlijke vereenvoudiging van de regelgeving.

Het Comité steunt deze doelstellingen en voornemens, zij het met de kritische noot dat te weinig rekening is gehouden met de vraag naar wijnbouwproducten en wijn. Er zijn thans tal van wetenschappelijke onderzoeken waaruit enerzijds de voordelen van een matige wijnconsumptie voor de gezondheid, en anderzijds de gevaren van misbruik blijken. Daarom beveelt het Comité aan, voorlichting over deze wetenschappelijke kennis als verdere doelstelling van de hervorming op te nemen.

2.2. Teneinde de Europese regelgeving in de wijnsector overzichtelijker te maken en de regelingen te vereenvoudigen, heeft de Commissie voorgesteld 23 verordeningen van de Raad te integreren in de basisverordening „Gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt”. Het Comité staat positief tegenover deze moedige aanzet tot systematisering en vereenvoudiging van de Europese regelgeving in de wijnsector. Het is echter van mening dat in deze samenhang aan het beheercomité bij de Commissie (artikel 75) te grote bevoegdheden worden toegekend, die nl. verder gaan dan het uitvaardigen van technische uitvoeringsbepalingen. Daarom acht het Comité het noodzakelijk, zoals het al heeft gesteld in een eerder advies over de landbouwvoorstellen van

⁽¹⁾ PB C 271 van 31.8.1998, blz. 21.

⁽²⁾ PB C 133 van 16.5.1994, blz. 22.

⁽³⁾ PB C 110 van 2.5.1995, blz. 30.

Agenda 2000⁽¹⁾, dat de basisvoorschriften verder altijd bij verordening van de Raad worden uitgevaardigd. Bovendien stelt het Comité voor werkgroepen in te stellen om deskundigen uit de branche te betrekken bij de werkzaamheden ter voorbereiding van de uitvaardiging van technische uitvoeringsbepalingen.

2.3. De Commissie stelt in de toelichting bij haar voorstel vast dat de lid-staten conform het subsidiariteitsbeginsel een grotere verantwoordelijkheid krijgen toebedeeld. Het Comité juicht dit toe, maar acht een verdergaande toepassing van het subsidiariteitsbeginsel bij de voorgestelde maatregelen mogelijk en wenselijk.

3. Voorgestelde maatregelen

3.1. *Titel II: Wijnbouwpotentieel*

Deze titel stelt kadermaatregelen voor met betrekking tot het gebruik en de exploitatie van het wijnbouwpotentieel. Tot de beoogde instrumenten behoren met name een beperking van de nieuwe aanplant, regelingen voor de wederaanplant, reserves voor aanplantingsrechten, premies voor de definitieve stopzetting van wijnbouw en herstructureringsmaatregelen.

3.1.1. De algemene evaluatie van het Comité met betrekking tot deze titel luidt dat de regelingen niet beantwoorden aan de doelstelling van deregulering en vermindering van de bureaucratie, en evenmin in overeenstemming zijn met het subsidiariteitsbeginsel. Het Comité spreekt zich uit voor een aanzienlijke vereenvoudiging van de regelingen in deze titel.

3.1.2. Gezien de ontwikkeling van vraag en aanbod is het Comité de overtuiging toegedaan dat volledige liberalisering van de aanplant van nieuwe wijngaarden in het kader van de gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt nog niet verantwoord is. Het stelt daarom voor de zgn. aanplantstop te laten gelden tot 2005/2006. De door de Commissie voorgestelde termijn, nl. tot 2010, is te lang en wordt afgewezen. Binnen de voorgestelde termijn mag nieuwe aanplant alleen mogelijk te zijn voor diegenen die over nieuwe aanplantrechten of wederaanplantrechten beschikken.

3.1.3. Het Comité stelt voor dat de lid-staten tot 2005/2006 nieuwe aanplantrechten voor wijnproducten die voor afzet op de markt bestemd zijn, slechts aan producenten mogen toekennen wanneer deze rechten bestemd zijn voor de voortbrenging van VQPRD of van tafelwijnen die van een geografische aanduiding mogen worden voorzien, voor zover de productie van de desbetreffende wijn kennelijk ver achterblijft bij de vraag. De door de Commissie voorgestelde termijn, nl. tot en met 31 juli 2003, wordt te kort geacht; bovendien wordt geëist dat de aanplantstop en de uitzonderingsregeling in de tijd met elkaar samenvallen.

3.1.4. Het Comité beveelt aan dat de lid-staten de Commissie jaarlijks een mededeling doen toekomen over de ontwikkeling van het wijnbouwareaal. De

Commissie moet in 2004/2005 een verslag indienen over de ontwikkeling van het wijnbouwareaal in de EU en over de ervaring die is opgedaan met de aanplantregelingen. Alleen op die manier kan tijdig worden beslist over een voortzetting of wijziging van de aanplantregeling.

3.1.5. Het Comité wijst erop dat de wederaanplantingsrechten in enkele wijnbouwgebieden verloren gaan omdat zij niet worden gebruikt. Om dit zoveel mogelijk te vermijden, moet de Commissie zich in samenwerking met de lid-staten en de regio's inspannen om een en ander organisatorisch op te lossen. Ten behoeve van het milieu en van het behoud van het Europees wijnbouwareaal stelt het Comité voor de geldigheidsduur van het wederaanplantingsrecht van de huidige acht jaar op twaalf jaar te brengen. Volgens het Comité moeten de lid-staten beslissen of de houders hun rechten op wederaanplant gedurende de gehele looptijd kunnen opgebruiken, dan wel of de rechten, als zij niet gebruikt worden, na een bepaalde termijn (van bijvoorbeeld acht jaar) worden toegevoegd aan een regionale of nationale reserve.

3.1.6. Het Comité spreekt zich ervoor uit dat de lid-staten de bevoegdheid krijgen reserves van aanplantrechten te vormen en, overeenkomstig hun nationale of regionale structuren en behoeften, te regelen hoe deze reserves overgedragen of volledig benut worden, alsook welke bedrijven voorrang krijgen om uit deze reserves te putten. Volgens het Comité moet dit door de lid-staten en de wijnbouwgebieden van de EU overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel worden geregeld.

3.1.7. Om een ongewenste uitbreiding van het wijnbouwareaal te verhinderen, stelt het Comité voor dat de lid-staten tussen 2000 en 2005 rechten voor nieuwe aanplant ten belope van maximaal 1 % van hun totale wijnbouwareaal kunnen toewijzen. Dit percentage kan tot 2 % worden verhoogd in gevallen waarin het wijnbouwareaal van de lid-staat of van een regio in de periode van 1995 tot 2000 is afgenomen doordat niet ten volle gebruik kon worden gemaakt van wederaanplantrechten of doordat op grote schaal werd gerooid.

3.1.8. Het Comité is verheugd dat de Commissie voornemens is haar rooibeleid te corrigeren. Aangezien de uitvoering daarvan volgens de beheerscomitéprocedure verloopt, is een beoordeling van de nieuwe regelingen pas mogelijk wanneer de uitvoeringsbepalingen zijn vastgesteld door de Commissie.

3.1.9. Het Comité is verheugd dat de Commissie, teneinde de concurrentiepositie van de Europese wijnproducenten te verbeteren, voorstellen doet voor de omschakeling van wijnbouwareaalen. Naast de voorgestelde omschakelingsmaatregelen voor het wijnbouwareaal is het zaak om bij de vernieuwing van oude areaalen markt- en kwaliteitseisen in aanmerking nemen. Het Comité acht het noodzakelijk dat voor dit kernonderdeel van het hervormingsvoorstel voldoende financiële middelen ter beschikking worden gesteld, op basis van het aandeel van de lid-staten in het wijnbouwareaal. Daarbij zijn lid-staten bevoegd voor de keuze van de omschakelingsprogramma's in hun wijnbouwgebieden. Het Comité hecht bij de ontwikkeling en uitvoering van omschakelingsmaatregelen groot belang aan de producentenorganisaties.

⁽¹⁾ PB C 407 van 28.12.1998, blz. 35.

3.1.10. Het Comité acht de voorgestelde maatregelen op het gebied van de wijnbouw ontoereikend. Om de concurrentiepositie te verbeteren, zijn tevens maatregelen nodig om de wijnbereiding en de registratie- en afzetstructuren op een nieuwe leest te schoeien. Het Comité vindt het voorstel van de Commissie omschakelingsmaatregelen op het gebied van wijnbereiding en afzet te integreren in de horizontale structuurmaatregelen van Agenda 2000, ontoereikend. Het Comité verwijst naar de uitdrukkelijke verklaring van de Commissie dat, gezien het eigen karakter van de wijnbouwsector, specifieke maatregelen op het gebied van de wijnbouw nodig zijn.

3.1.11. Het Comité pleit voor een EU-programma ten behoeve van wijnbouwers die hun beroep uitoefenen onder moeilijke omstandigheden. Hiertoe rekent het Comité met name de wijnbouw op hellingen en heuvels. Daarbij moet tevens rekening worden gehouden met de sociaal-economische, ecologische en culturele betekenis van de wijnbouw in probleemgebieden.

3.1.12. Het Comité benadrukt dat een goed bijgehouden wijnbouwkadaster van groot belang is voor de organisatie van de Europese wijnmarkt. Zo'n kadaster dient een voorwaarde te zijn voor verkrijging van het recht op nieuwe aanplant en voor deelneming aan structuur- en omschakelingsmaatregelen en aan de steunmaatregelen van Titel III.

3.2. *Titel III: Marktmechanismen*

De Commissie wil met haar voorstellen verhinderen dat „de interventie als een kunstmatige afzetmogelijkheid voor productieoverschotten” wordt gebruikt. Tevens wil zij alle traditionele afzetkanalen voor consumptiealcohol en wijnproducten behouden.

3.2.1. Het Comité is verheugd dat de Commissie conform de eisen van het ESC de interventie maatregelen wil vereenvoudigen.

3.2.2. Het Comité steunt de handhaving van een subsidie voor particuliere opslag.

3.2.3. In het Commissievoorstel wordt rekening gehouden met de regelmatige bevoorrading van de markt voor consumptiealcohol, die van oudsher een belangrijke afnemer is van wijn en wijnproducten. Wel moet in samenwerking met onafhankelijke deskundigen nogmaals worden nagegaan of de hiervoor geplande hoeveelheden daadwerkelijk met de behoeften overeenkomen.

3.2.4. Bij de voorgenomen crisisdistillatie voor conjuncturele marktondersteuning is niet voorzien in de noodzakelijke informatieprocedure om de doeltreffendheid van deze distillatie te kunnen beoordelen. Het Comité stelt daarom voor dat de Commissie concreet aangeeft hoe zij in crisissituaties via dit instrument de markt wil ondersteunen. De conjuncturele ondersteuning moet met name een preventieve werking kunnen hebben, er moeten de nodige financiële middelen voor worden uitgetrokken, en zij moet betrekking hebben op hoeveelheden waarmee de markt kan worden gestabiliseerd.

3.3. *Titel IV: Producentenorganisaties en brancheorganisaties*

De Commissie stelt voor de toelating van producentenorganisaties en brancheorganisaties door de lid-staten gedetailleerde kaderbepalingen voor.

3.3.1. Het Comité heeft zich er in zijn advies van 22 februari 1995 voor uitgesproken dat er een algemene kaderregeling voor organisaties en groeperingen in de sector wordt uitgevaardigd. De Commissie heeft nu een zeer gedetailleerd voorstel ingediend voor producentenorganisaties en brancheorganisaties, zoals in de sector groenten en fruit. Het Comité wijst erop dat de wijnsector fundamenteel verschilt van de sector groenten en fruit. Het wenst daarom dat meer rekening wordt gehouden met de grote structuurverschillen tussen de lid-staten.

3.3.2. Het Comité ziet de verbetering van de structuren op de producentenmarkt als een eerste taak van de producentenorganisatie. Hiervoor is een specifiek voor de wijnbouw opgezette kaderregeling nodig waarin taken en bevoegdheden binnen de gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt worden omschreven, aangezien de huidige horizontale voorschriften voor producentengroeperingen niet meer voorkomen in Agenda 2000. Er moet niet worden voorzien in een ook voor niet-leden algemeen geldende overdracht van soevereine rechten.

3.3.3. Daarentegen stelt het Comité voor, de regeling voor „brancheorganisaties” in een meer algemene vorm te gieten. Er moet een kader worden opgezet waarin alle organisatiestructuren van de branche (filière) die algemeen verbindende voorschriften voor de ordening der markten in één of verschillende regio's van de Gemeenschap mogen uitvaardigen, worden opgenomen. De lid-staten moeten de bevoegdheid krijgen om representatieve organisatiestructuren van de branche (filière) te erkennen.

3.4. *Titel V: Oenologische procédés en behandelingen alsmede productspecificaties; omschrijving, aanduiding, aanbiedingsvorm en bescherming*

Met het oog op de kwaliteitsdoelstellingen stelt de Commissie voor, de traditionele oenologische procédés deugdelijk te regelen in de gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt, terwijl de technische kwesties in de toekomst in het beheerscomité moeten worden vastgesteld. De regelingen betreffende de aanduiding en aanbiedingsvorm moeten volledig worden herzien, overzichtelijker worden gepresenteerd en worden vereenvoudigd, waarbij het Comité veel waarde hecht aan volledige productinformatie.

3.4.1. Het Comité is verheugd dat overeenkomstig het advies van het ESC van 22 februari 1995 bij de oenologische procédés en de productievoorwaarden rekening wordt gehouden met de plaatselijke verschillen en met klimatologische en weersomstandigheden. Het Comité is echter van mening dat de Commissie een adviescollege van deskundigen uit de branche moet instellen dat de toelating van nieuwe oenologische procédés moet toetsen voordat deze via de beheerscomitéprocedure kunnen worden vastgesteld.

3.4.2. Het Comité is verheugd dat de Commissie de aansporing van het ESC om het aanduidingsrecht van de EU ingrijpend te wijzigen en het verbodsbeginsel af te schaffen, ter harte heeft genomen. Nu de Commissie echter voorstelt de gehele aanpassing via de procedure van het beheerscomité te laten verlopen, dringt het Comité er bij de Commissie op aan dat zij haar voorstellen voor de vernieuwing van het aanduidingsrecht zo spoedig mogelijk indient en positief samenwerkt met alle betrokkenen. Ook hier moet een adviescollege van deskundigen uit de branche zich met de toetsing van de voorstellen bezighouden.

3.5. *Titel VI: In bepaalde gebieden voortgebrachte kwaliteitswijn*

De voorschriften betreffende vqprd, die tot nog toe in een bijzondere verordening waren gebundeld, dienen op voorstel van de Commissie te worden geïntegreerd in de gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt; de opbrengstregelingen moeten worden gewijzigd.

3.5.1. Reeds in zijn advies van 22 februari 1995 heeft het Comité de voorstellen van de Commissie om de geldende machtigingen voor de uitvoering van de regeling van de opbrengst per hectare te beperken afgewezen, aangezien een dergelijke beperking indruist tegen het subsidiariteitsbeginsel.

3.5.2. Het Comité verzoekt de Commissie om in plaats daarvan voorstellen in te dienen ter bevordering van de afzet van vqprd op de wereldmarkt. Het Comité betreurt het in deze samenhang dat de in het voorstel van 1994 voorgestelde maatregelen voor voorlichtingscampagnes ten gunste van kwaliteitsproducten niet meer in het Commissievoorstel voorkomen, en kennelijk zullen worden opgenomen in horizontale regelingen. Het Comité spreekt zich, gezien het bijzondere karakter van het product wijn, nadrukkelijk uit voor een apart voorlichtingsprogramma ter ondersteuning van het kwaliteitsbeleid.

3.6. *Titel VII: Handel met derde landen*

De Commissie wijst er in haar toelichting op dat zij met haar voorstellen de nodige consequenties wil trekken uit de WTO-overeenkomst.

3.6.1. Het Comité betreurt het dat in het Commissievoorstel geen specifieke maatregelen zijn vervat ter versterking van het concurrentievermogen in het internationale handelsverkeer. Dit is echter een absolute eis, aangezien de productie in derde landen groeit, en de uitvoer uit die landen aanzienlijk toeneemt.

3.6.2. Wanneer most of basiswijnen uit derde landen worden toegelaten voor de bereiding van wijnproducten in de EU, zou dit voor de Europese wijnbouw een aanmerkelijk nadeel betekenen. Het Comité wijst op het gevaar van misbruik en wijst daarom toelating af, zolang

er geen oplossing is gevonden voor het probleem van misbruik en controle. De „europeanisering” van producten uit derde landen zou tot onaanvaardbare misleiding van de consument en tot grote economische nadelen voor de Europese wijnbouwers leiden.

3.6.3. Het Comité stelt daarom voor dat de Commissie een adviescomité voor de buitenlandse handel instelt, dat tot taak krijgt aanbevelingen op te stellen voor begeleidende maatregelen van de EU op het gebied van de export van producten van de wijnsector; deze maatregelen beogen met name:

- de identiteit van de Europese wijn te garanderen, vooral door bescherming van oorsprongsbenamingen en traditionele aanduidingen;
- uitbreiding van de markttoegang;
- acties op het gebied van promotie, opwaardering en voorlichting;
- een grotere medewerking van de Commissie in de gespecialiseerde internationale fora.

Voor de uitvoering van een actief beleid op het gebied van de buitenlandse handel moet worden voorzien in passende budgettaire middelen (Fonds voor de buitenlandse handel).

4. Slotopmerkingen

4.1. Het Comité herinnert eraan dat de wijnbouw in Europa een essentieel onderdeel vormt van de levenscultuur, en in de verschillende wijnbouwgebieden op een grote traditie kan bogen. In de wijnbouwgebieden zijn andere economische sectoren, zoals b.v. de gastronomie, het toerisme en het ambacht, van de wijnbouw afhankelijk. De wijnbouwgebieden vormen in de regel unieke cultuurlandschappen, waarin de wijnbouwers milieuvriendelijke methoden moeten toepassen. Een hervorming van de ordening van de wijnmarkt moet rekening houden met deze economische en culturele achtergrond om de waarde, de sociale structuur, de infrastructuur, het milieu en de economie van de wijnbouwgebieden te bevorderen.

4.2. Het Comité spreekt opnieuw de eis uit dat werk wordt gemaakt van het dereguleren en opruimen van bureaucratie, dat de subsidiariteit in praktijk wordt gebracht, en dat de zelfregulerende krachten in de economie worden versterkt.

4.3. Het Comité doet een beroep op de Commissie om het hervormingsvoorstel zo te herzien dat alle betrokkenen via ambitieuze maatregelen een toekomstgericht, dynamisch marktbeleid tot stand kunnen brengen.

4.4. Op deze gronden roept het Comité alle betrokkenen op tot voortvarend overleg over het hervormingsvoorstel, zodat tijdens het eerste kwartaal van 1999 in

het kader van Agenda 2000 een besluit kan worden genomen over de hervorming. Dit is ook nodig ter

voorbereiding van de op handen zijnde toetreding van LMOE met een grote wijnbouwsector.

Brussel, 27 januari 1999.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

B. RANGONI MACHIAVELLI

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over:

- het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de toegang tot, de uitoefening van en het bedrijfseconomisch toezicht op de werkzaamheden van instellingen voor elektronisch geld”, en
- het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 77/780/EEG tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de toegang tot en de uitoefening van de werkzaamheden van kredietinstellingen”⁽¹⁾

(1999/C 101/15)

De Raad heeft op 16 november 1998 besloten, overeenkomstig artikel 198 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over de voornoemde voorstellen.

De Afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereiding van de werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 19 januari 1999 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Burani.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 360e Zitting op 27 januari 1999 het volgende advies uitgebracht, dat met 36 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 2 onthoudingen is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. De elektronische handel en de te verwachten snelle uitbreiding daarvan vormen een complex verschijnsel, dat in al zijn facetten op Europees en internationaal niveau dient te worden gereguleerd. De Commissie, die tot taak heeft wetgeving voor te stellen, heeft een aantal initiatieven lopen of gepland om gemeenschappelijke Europese normen voor de lid-staten in te voeren, zonder daarbij over het hoofd te zien dat Europa deel uitmaakt van een groter geheel — de mondiale context — zodat de normen in internationaal verband op harmonische wijze moeten worden toegepast.

1.2. Bij de elektronische handel — voor de aan- en verkoop van goederen en diensten — is het zaak dat de transacties tussen debiteuren en crediteuren op snelle, veilige en voor alle partijen bevredigende wijze worden afgewikkeld, zodat het systeem als geheel geloofwaardig is. Door de financiële kringen zijn momenteel een aantal initiatieven gelanceerd; deze hebben met elkaar gemeen dat de gebruiker de beschikking krijgt over een som geld

die in het geheugen van een computer wordt opgeslagen en langs elektronische weg aan een crediteur kan worden overgemaakt. Men spreekt wel van „network money” of „software money”: zoals de Commissie in de inleiding van haar toelichting opmerkt, is dit niet zomaar een betaalmiddel, maar het betaalmiddel van de toekomst in de elektronische handel op Internet.

1.3. Naast software money zijn er nog andere, iets minder geavanceerde betaalmiddelen bijgekomen, die binnen het bereik van de gemiddelde burger liggen, ook als deze geen computer heeft en niet over de middelen of kennis beschikt die nodig is om toegang tot Internet of vergelijkbare open of gesloten systemen te verkrijgen: de vooruitbetaalde kaarten, chipkaarten waarop een van tevoren aan de uitgevende instantie betaald bedrag wordt opgeslagen en dat geleidelijk wordt „opgebruikt” voor geringe uitgaven; in wezen vervangen deze kaarten de „portemonnee” met munten en bankbiljetten in kleine coupures.

1.4. De uitgifte van elektronisch geld⁽²⁾ kan op verschillende manieren worden bekeken: vanuit commercieel, technisch, financieel of monetair oogpunt.

⁽¹⁾ PB C 317 van 15.10.1998, blz. 7-12.

⁽²⁾ Met de term „elektronisch geld” worden hier zowel „software money” als „vooruitbetaalde kaarten” bedoeld.

De Commissie heeft de laatste twee aspecten willen reguleren — of liever gezegd, zij heeft de financiële aspecten bestudeerd, waarbij zij indirect rekening heeft gehouden met de gevolgen van de uitgifte van elektronisch geld voor de geldcirculatie, een terrein dat tot de exclusieve bevoegdheid van de centrale banken behoort.

1.5. De Commissie is van mening dat het bedrijfseconomisch toezicht op de uitgifte van elektronisch geld moet worden geregeld: met andere woorden, de uitgevende instellingen moeten als financiële instellingen worden beschouwd, die als zodanig onder de Eerste en Tweede Bankenrichtlijn vallen — uiteraard met de nodige aanpassingen en uitzonderingen om rekening te houden met het bijzondere en beperkte actieterrein van niet-bancaire instellingen die zich uitsluitend met de uitgifte van elektronisch geld bezighouden. Deze instellingen worden „instellingen voor elektronisch geld” genoemd. Het ESC zal in dit advies de afkorting „i.e.g.” hanteren.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Het ESC spreekt zijn steun uit voor het initiatief van de Commissie: de markt — het samenspel van actoren en consumenten — dient immers te worden beschermd tegen initiatieven die aan het financiële toezicht van de door de lid-staten aangewezen bevoegde instanties ontsnappen. De uitbreiding van de bankenrichtlijn tot de i.e.g.'s wordt dan ook toegejuicht, maar het ESC plaatst daarbij wel enige fundamentele kanttekeningen, niet zozeer m.b.t. de richtlijnvoorstellen zelf, als wel m.b.t. de gevolgen van een eventuele „minimalistische” toepassing daarvan. Deze gevolgen zijn op het eerste gezicht misschien niet evident, maar juist daarom dient iedere bepaling aandachtig te worden bestudeerd in het licht van de repercussies op andere gebieden dan het bedrijfseconomisch toezicht.

2.2. Een fundamentele kanttekening betreft de opzet van de richtlijn, die op een tamelijk mild bedrijfseconomisch toezicht is gebaseerd, en geen rekening houdt met de vereisten van toezicht in meer uitgebreide zin. Een nadere toelichting is hier op haar plaats: uitgifte van elektronisch geld is in de eerste plaats een monetair verschijnsel: het schept geen geld, maar vervangt dit — ten minste voor zover het elektronisch geld wordt uitgegeven tegen inlevering van contant geld of door debitering van een rekening zonder kredietfaciliteit. Met de invoering van de gemeenschappelijke munt wordt het toezicht op de geldstroom overgelaten aan een centrale instelling, de Europese Centrale Bank, terwijl het bedrijfseconomisch toezicht tot het ressort van de nationale bevoegde instanties blijft behoren. Dit leidt onvermijdelijk tot een wirwar van bevoegdheden en rollen; worden de richtlijnvoorstellen in hun huidige vorm toegepast, dan kan de geplande samenwerking tussen Europese monetaire autoriteiten en nationale instanties voor bedrijfseconomisch toezicht daar maar weinig verandering in brengen.

2.3. Een andere duidelijke tekortkoming van de richtlijn is het feit dat daarin geen rekening wordt gehouden

met de gevolgen voor de betalingssystemen, die onder het toezicht en de verantwoordelijkheid van de monetaire autoriteiten vallen. De algemene opvatting is dat deze systemen een functie van openbaar belang vervullen. De interoperabiliteit van de stelsels voor elektronisch geld — een essentiële voorwaarde voor een efficiënte dienstverlening aan de interne markt en met name de elektronische handel — vereist dat de uitgevers deelnemen aan systemen voor clearing en settlement (verrekening en afwikkeling). De toelating tot deze systemen is aan een extreem strenge regelgeving onderworpen, vanwege de systeemrisico's die daaraan kleven: een snelle blik op deze regelgeving laat zien dat maar weinig i.e.g.'s die aan de minimumvoorwaarden van het onderhavige richtlijnvoorstel beantwoorden, voldoen aan de vereisten voor toegang tot de betalingssystemen. Hoewel de deelname aan settlement d.m.v. erkende intermediairs kan geschieden, moeten alle deelnemers aan het systeem onverkort aan een streng toezicht worden onderworpen. Dit toezicht dient zo veel mogelijk een uniform karakter te hebben, aangezien elektronisch geld dat in een lid-staat van de Unie is gecreëerd, vrij kan circuleren in de andere lid-staten.

2.4. Nog een fundamentele kanttekening plaatst het ESC bij het begrip elektronisch geld: hiermee worden twee producten onder één noemer gebracht die weliswaar enkele gemeenschappelijke kenmerken hebben, maar wezenlijk verschillen op het stuk van de gebruikte technieken en technologie, en nog meer qua gebruik en gevolgen voor de markt.

2.5. De gemeenschappelijke kenmerken⁽¹⁾ zijn, dat voor het gebruik geen autorisatie van een bank of een andere derde partij vereist is, en de anonimiteit: is een banktegoed of een bepaald bedrag aan contant geld eenmaal in elektronisch geld omgezet, dan kan de eigenaar dit naar eigen inzicht laten circuleren en aan anderen overdragen, in principe zonder dat de herkomst kan worden nagevolgd. Deze kenmerken maken elektronisch geld tot een ideaal middel voor het witwassen van zwart geld of andere illegale doeleinden: de Commissie is zich van dit gevaar bewust, maar lijkt dit haast te onderschatten, door in de Toelichting slechts tussen haakjes te zetten dat „het vanzelf spreekt” dat de Witwasrichtlijn ook op instellingen voor elektronisch geld van toepassing zal zijn.⁽²⁾ Het ESC is van mening dat misbruik van elektronisch geld voor criminele doeleinden een van de zorgwekkendste gevaren is, en dat de regelgeving in al haar onderdelen moet zijn gericht op bescherming van de samenleving tegen dit gevaar.

2.6. De verschillen qua gebruik hangen samen met het feit dat met software money in principe een willekeurig bedrag kan worden overgemaakt, van enige eurocenten of dollarcenten voor het downloaden van een Internetpagina, tot potentieel onbeperkte bedragen voor commerciële, financiële of andere transacties. Vooruitbetaalde kaarten zijn daarentegen een ideaal betaalmiddel

⁽¹⁾ Zie COM(1998) 461 def., de Toelichting, „Wat is elektronisch geld?”

⁽²⁾ Artikel 2.1 van Richtlijnvoorstel 98/0252 (COD).

voor kleine bedragen, maar lenen zich slecht voor andere gebruiken. Software money kan zonder onderscheid door grote bedrijven en consumenten worden gebruikt, terwijl de vooruitbetaalde kaart in principe uitsluitend door consumenten wordt gebruikt. Gezien de kenmerken van witwasoperaties en de geringe bedragen op vooruitbetaalde kaarten, brengen deze slechts een gering risico met zich mee⁽¹⁾; software money is daarentegen een ideaal middel om (grote) hoeveelheden geld anoniem en zonder controle over te maken⁽²⁾.

2.7. Het ESC benadrukt met klem dat de mogelijkheid tot het witwassen van geld afkomstig van criminele activiteiten moet worden tegengegaan. Op vooruitbetaalde kaarten worden normaliter relatief geringe bedragen geladen; volgens de Commissie⁽³⁾ geldt een maximumbedrag van 250 ecu, maar in de praktijk ligt het bedrag in de buurt van 150 ecu. Is de kaart door een kredietinstelling uitgegeven, dan gebeurt het opladen d.m.v. debitering van een bankrekening; op grond van het onderhavige richtlijnvoorstel zouden de i.e.g.'s kaarten kunnen uitgeven tegen betaling in contant geld. Als de waarde van de op de kaarten opgeslagen bedragen beneden bovengenoemde grens blijft, zal het misbruik van deze kaarten voor witwasoperaties beperkt blijven.

2.7.1. Anders is het met software money. In de weinige tot nu toe bekende voorbeelden gebeurt het „opladen” in principe d.m.v. overschrijving van een bankrekening, die volgens de antiwitwasregeling wordt gecontroleerd (de identiteit van de klant is bekend, de herkomst van de middelen wordt geverifieerd, enz.). Er is hier dus een preventieve „filter”: voordat contant geld — waarvan de herkomst is gecontroleerd — in anoniem software money wordt geconverteerd, wordt het op een bankrekening op naam gestort. In het geval van i.e.g.'s wordt contant geld rechtstreeks in anoniem software money omgezet, dat in real time naar om het even welke bestemming kan worden overgemaakt: een gouden kans voor criminelen zelfs met een oppervlakkige kennis van de gebruikte technieken (codering van boodschappen, „chinese boxes”, enz.) is gemakkelijk in te zien welke gevaren hieraan kleven. Het ESC dringt er bij de Commissie met klem op aan dit aspect niet te verwaarlozen: hoewel de Witwasrichtlijn formeel ook op i.e.g.'s van toepassing is, verloopt de controle in de praktijk uiterst moeizaam.

2.8. Ook de gevolgen voor de markt lopen uiteen: terwijl vooruitbetaalde kaarten momenteel geen risico

opleveren, kan software money nu al een enorm potentieel risico voor de markt inhouden. Dit is van niet gering belang, zoals in de opmerkingen over de afzonderlijke artikelen nader zal worden uiteengezet.

2.9. Verder dient de aandacht te worden gevestigd op het feit dat vooruitbetaalde kaarten voor zgn. contactbetalingen („face-to-face”) van kleine bedragen worden gebruikt, terwijl software money als betaalmiddel voor verkoop op afstand fungeert, in principe voor om het even welk bedrag. Het gaat om twee verschillende producten, die moeilijk samen in één regelgeving kunnen worden ondergebracht, althans wat de voorschriften voor de uitgevende instanties betreft.

2.10. Een laatste fundamentele kanttekening heeft betrekking op de internationale aspecten. In de Toelichting herinnert de Commissie eraan dat in sommige landen (zoals de VS) geen regelgeving voor i.e.g.'s bestaat, en dat in andere (zoals Japan) de kwestie thans wordt bestudeerd. De Commissie verzuimt echter een conclusie te trekken — en regels voor te schrijven — m.b.t. de erkenning van niet gereguleerde en niet aan toezicht onderworpen i.e.g.'s uit derde landen die op het grondgebied van de Europese Unie actief zouden kunnen zijn. De Tweede Bankenrichtlijn — die tot de i.e.g.'s wordt uitgebreid — geeft regels voor de vrijheid van vestiging van kredietinstellingen uit derde landen, die in het land van herkomst zijn geregistreerd en daar onder toezicht staan⁽⁴⁾. De uitgifte van elektronisch geld is een vorm van dienstverlening zonder vestiging, hetgeen wordt bevestigd door het onderhavige richtlijnvoorstel m.b.t. instellingen voor elektronisch geld (artikel 2.4), waarin expliciet staat vermeld dat „in ruil voor elektronisch geld ontvangen middelen niet als deposito's worden aangemerkt”. Artikel 3 van de Tweede Bankenrichtlijn, waarin „personen of ondernemingen die geen kredietinstelling zijn” wordt verboden deposito's in ontvangst te nemen, is dus niet van toepassing.

2.11. Worden de hierboven geciteerde bepalingen letterlijk geïnterpreteerd, dan is de uitgifte van elektronisch geld door instellingen uit derde landen welke niet geregistreerd zijn als kredietinstellingen en niet onder de regelgeving vallen, als een vorm van financiële dienstverlening door niet-erkende intermediairs aan te merken en dus verboden. Volgens het ESC is deze conclusie in de praktijk echter moeilijk uitvoerbaar, gezien de kenmerken van elektronisch geld. Het is immers niet duidelijk hoe het gebruik van in een derde land uitgegeven elektronisch geld (software money) of het aanbod van software money-diensten door een Amerikaanse emittent aan Europese klanten kan worden gecontroleerd en tegengegaan.

2.12. Het is dus niet eenvoudig methoden aan te wijzen waarmee de toezichthoudende autoriteiten kunnen verhinderen dat een operator uit een derde land met behulp van telematica financiële diensten aanbiedt op het grondgebied van de Europese Unie. De bestaande

⁽¹⁾ Maar ook hier is het denkbaar dat een groot aantal kleine bedragen, afkomstig van bijvoorbeeld de verkoop van drugs op straat, op één centrale kaart worden verzameld, die vervolgens in alle anonimiteit kan worden gebruikt.

⁽²⁾ Er bestaan geavanceerde methoden om de herkomst van overgemaakte geldbedragen na te trekken, maar technici weten maar al te goed dat witwassers over net zulke geavanceerde technieken en technologieën beschikken om iedere controle onmogelijk te maken.

⁽³⁾ COM(1998) 461 def., Toelichting, „Wat is elektronisch geld?”, laatste alinea.

⁽⁴⁾ Artikel 8 van Richtlijn 89/646; PB L 386 van 30.12.1989.

voorschriften zijn weliswaar duidelijk, maar worden zij niet nageleefd, dan gaan de gevolgen veel verder dan een inbreuk op het beginsel van vrije dienstverrichting: er kunnen namelijk geldstromen ontstaan die aan het toezicht ontsnappen. Het Comité suggereert geen oplossingen, maar vestigt slechts de aandacht op dit aspect, dat niet mag worden verwaarloosd.

2.13. Ten slotte is het ESC enigszins huiverig voor de gevolgen van een al te „minimalistische” wetgeving voor de consumentenbescherming. Het toezicht op de i.e.g.'s heeft tot doel, te voorkómen dat consumenten in moeilijkheden komen of hun verplichtingen niet kunnen nakomen; dit beginsel geldt voor alle kredietinstellingen, en is terecht uitgebreid tot instellingen voor elektronisch geld. Maar de praktijk laat zien dat incidenten altijd mogelijk blijven; in dat geval zijn de consumenten niet beschermd tegen verlies van hun tegoed: elektronisch geld is immers geen „deposito” en valt dan ook niet onder de garantieregeling voor deposito's. Hier valt tegenin te brengen dat een dergelijke bescherming niet onontbeerlijk is vanwege de geringe hoogte van de bedragen op vooruitbetaalde kaarten, maar dat gaat niet op voor software money, waar de bedragen veel groter kunnen zijn.

2.14. Het belangrijkste probleem betreft echter de bescherming van de markt in het algemeen, en meer in het bijzonder de bescherming van crediteuren van elektronisch geld na verkoop van goederen of diensten. Indien een i.e.g. failliet gaat, hebben de crediteuren namelijk geen verhaal: de waarde voor iedere afzonderlijke crediteur mag dan gering zijn, maar het totaal van de verplichtingen t.o.v. de gehele markt kan zo groot zijn dat sprake is van een systeemrisico in de betalings-systemen en op de markt zelf. Dit is met name van belang wanneer rekening wordt gehouden met het feit dat de meerderheid van de crediteuren wordt gevormd door kleine en middelgrote ondernemingen in de commerciële, toeristische of dienstensector. De tamelijk bescheiden cijfers m.b.t. de huidige situatie zijn misleidend: hoewel „vooruitbetaalde kaarten (...) op lange termijn een alternatief kunnen vormen voor baar geld bij een groot deel van de betalingen in contanten” en software money „zich aandient als het betaalinstrument bij uitsluiting voor de (...) elektronische handel”⁽¹⁾, kan het om gigantische bedragen gaan. Daarom is het noodzakelijk een strenge, voortdurende en uitgebreide controle uit te oefenen op de operatoren, zowel bij aanvang van hun activiteiten als, vooral, tijdens de uitoefening daarvan. Volgens het ESC is dit een essentiële voorwaarde, die in het richtlijnvoorstel echter onvolgende uit de verf komt.

2.15. De oprichting van een garantiefonds voor elektronisch geld dat eigenaars en rechthebbenden schade-loos stelt in geval van faillissement van de emittent,

is waarschijnlijk zeer moeilijk en kostbaar, en nog moeilijker te beheren. Wegens gebrek aan alternatieve oplossingen krijgt de hierboven gedane aanbeveling nog meer gewicht.

3. Bijzondere opmerkingen over het richtlijnvoorstel betreffende de toegang tot, de uitoefening van en het bedrijfseconomisch toezicht op de werkzaamheden van instellingen voor elektronisch geld⁽²⁾

3.1. Artikel 1: Toepassingsgebied, definities en beperking van de werkzaamheden

3.1.1. De in lid 3 b) van dit artikel gegeven definitie van het begrip „elektronisch geld” is onbevredigend, aangezien twee producten die eigenlijk apart zouden moeten worden behandeld, onder één noemer worden gebracht, zoals eerder al is opgemerkt in paragraaf 2.2 t/m 2.7. De definities onder 3 b) iii) (elektronisch vervangingsmiddel voor muntstukken en bankbiljetten) en 3 b) iv) (gecreëerd voor het verrichten van elektronische geldovermakingen van beperkte omvang) zijn goed toe te passen op vooruitbetaalde kaarten, maar niet helemaal — en niet in alle gevallen — op software money.

3.1.2. Meer in het bijzonder merkt het ESC op dat de uitdrukking in lid 3 b) iv) „geldovermakingen van beperkte omvang” te vaag is en onacceptabel in een richtlijn die geacht wordt duidelijkheid te scheppen: het is onzeker hoe de Commissie het begrip „beperkte omvang” interpreteert, en ook de lid-staten zullen dit op verschillende manieren interpreteren. Bovendien staan in de rest van het richtlijnvoorstel geen beperkingen voor de hoogte van het bedrag: volgens het ESC is de impliciete beperking in de definitie van de Commissie onwerkbaar — of in ieder geval onlogisch (zie ook paragraaf 3.7, 3.7.1 en 3.7.2 van dit document).

3.1.3. De belangrijkste reserves van het ESC hebben betrekking op de kwaliteit van i.e.g.'s, die op grond van de bepalingen van lid 3 a) en 3 b) i) elektronisch geld in welke vorm dan ook mogen uitgeven. Hierboven is al opgemerkt dat de uitgifte van software money veel verder gaat — en veel ernstigere gevolgen kan hebben — dan de uitgifte van vooruitbetaalde kaarten. In de richtlijn zou een duidelijk onderscheid tussen deze twee activiteiten moeten worden gemaakt, door de uitgevers van software money aan veel strengere regels te onderwerpen dan nu is voorzien.

3.2. Artikel 2: Toepassing van de bankrichtlijnen

3.2.1. De lijst met uitbreidingen, uitzonderingen en uitsluitingen van de verplichtingen van i.e.g.'s op het gebied van bedrijfseconomisch toezicht ingevolge de vele in lid 1, 2 en 3 genoemde bankrichtlijnen, bergt het gevaar in zich dat te veel over technische aspecten wordt gediscussieerd; dit neemt veel tijd in beslag en is alleen voor deskundigen begrijpelijk. Nu het ESC de materie in al haar facetten — ook de technische — heeft

⁽¹⁾ COM(1998) 461 def., „Inleiding”, eerste alinea.

⁽²⁾ 98/0252 (COD).

bestudeerd, is het van mening dat de onderwerping van i.e.g.'s aan verplichtingen op het stuk van een solide bedrijfsvoering eerder theoretisch dan realistisch is. Voor dit artikel geldt hetzelfde als verderop in paragraaf 3.5.1 en 3.5.2 ten aanzien van artikel 5 wordt uiteengezet: hoewel sommige autoriteiten strengere regels zullen toepassen, is het nu al duidelijk dat anderen deze lijn niet zullen volgen.

3.2.2. Het laatste lid van dit artikel bevat indirect de mogelijkheid dat ongebruikte bedragen aan elektronisch geld contractueel eventueel niet gerestitueerd worden, en in feite dus door de uitgever wordt toegeëigend. Het ESC is het hiermee volstrekt oneens: restitutie van ongebruikte bedragen moet altijd expliciet zijn voorzien. Het gaat niet alleen om een principiële erkenning van de rechten van de consument; ook juridisch gezien wordt niet-terugbetaling ongetwijfeld als een vorm van onrechtmatige verrijking aangemerkt.⁽¹⁾ Het beginsel van de contractvrijheid kan evenmin worden ingeroepen: aangezien de uitgifte van elektronisch geld op een verbintenis is gebaseerd, zou iedere clausule die onterecht een voordeel voor de verkoper inhoudt, als een inbreuk op de richtlijnen inzake consumentenbescherming worden beschouwd.

3.2.3. Door „terugbetaling” verplicht te stellen zou de toch al wankelende stelling — in de eerste zin van het laatste lid — dat de uitgifte van elektronisch geld niet als een deposito in de zin van artikel 3 van Richtlijn 89/646/EEG⁽²⁾ wordt aangemerkt, nog verder op losse schroeven komen te staan. Het ESC wenst niet dieper in te gaan op deze nogal willekeurige interpretatie, maar kan niet toestaan dat de rechten van de consumenten met de voeten worden getreden, alleen om deze interpretatie te redden. Het stelt dan ook voor dat, om de belangen van de consumenten te beschermen, niet gebruikte bedragen worden „gerestitueerd” in plaats van „terugbetaald”.

3.2.4. Het ESC ziet niet in waarom een richtlijn inzake bedrijfseconomisch toezicht een bepaling over de contractuele afspraken tussen uitgever en houder van de kaart moet bevatten. Maar wil de Commissie deze bepaling per se handhaven, dan moet precies het tegenovergestelde worden bepaald: opgeslagen en ongebruikte bedragen moeten altijd gerestitueerd kunnen worden.

3.3. Artikel 3: Aanvangskapitaal en permanente vermogensvereisten

3.3.1. Dit artikel schrijft voor dat instellingen voor elektronisch geld over een aanvangskapitaal van ten

minste 500 000 ecu moeten beschikken en dat het eigen vermogen van een i.e.g. te allen tijde gelijk moet zijn aan 2 % van haar financiële verplichtingen (voor kredietinstellingen is dit 8 %). Het ESC plaatst grote vraagtekens bij deze limieten, met name wat het aanvangskapitaal betreft: een bedrag van een half miljoen ecu (euro) is zeker niet genoeg om een serieuze activiteit op te starten, hoe beperkt van opzet deze ook is. Aangezien 2 % van de binnengekomen bedragen steeds bewaard moet worden, vraagt het ESC zich af of, en hoe — in geval van een succesvolle onderneming — een dergelijk klein bedrijf in korte tijd aan het nodige kapitaal komt.

3.3.2. Gezien de wezenlijke verschillen tussen uitgevers van vooruitbetaalde kaarten en uitgevers van software money, stelt het ESC voor de limieten te verhogen tot 1 miljoen ecu (euro) en 3 % voor de eerste categorie, en 3 miljoen ecu (euro) en 6 % voor de tweede categorie. Het ESC begrijpt dat de Commissie de toegang tot nieuwe activiteiten voor zoveel mogelijk nieuwe deelnemers heeft willen vergemakkelijken, maar één en ander mag niet gepaard gaan met een verzwakking van de prudentiële voorschriften die — het is goed daar nog eens op te wijzen — tot doel hebben de markt te beschermen.

3.4. Artikel 4: Beperkingen op beleggingen

3.4.1. In het eerste lid van dit artikel wordt bepaald in welke producten instellingen voor elektronisch geld mogen beleggen om een inkomen uit de ontvangen bedragen te genereren. Aangezien i.e.g.'s niet als kredietinstellingen worden beschouwd — die hun geld beleggen door kredietverlening — en in verband met de specifieke activiteit van de i.e.g.'s, gaat het in principe om beleggingen waarvan het risico nihil is en/of beleggingen in zeer liquide activa (direct opeisbare deposito's of verhandelbare schuldbewijzen). Dit beginsel lijkt in acht te worden genomen, ware het niet dat lid 1 b) iv) de indruk wekt dat beleggingen in schuldinstrumenten, uitgegeven door een willekeurige onderneming die geen banden met de betrokken i.e.g. heeft, zijn toegestaan. Niet alle verhandelbare schuldbewijzen zijn veilig en liquide; het ESC betwijfelt of de bepaling zo ruim is bedoeld, en stelt voor dit punt nauwkeuriger en restrictiever te formuleren.

3.4.2. De rest van het artikel behoeft geen nadere opmerkingen. Wel vestigt het ESC de aandacht van de Commissie op lid 6, waarin de bevoegde autoriteiten worden verplicht „onmiddellijk” op te treden indien de waarde van de beleggingen tot onder het bedrag van de financiële verplichtingen daalt. Onduidelijk is hoe de autoriteiten zich van een dergelijke kritieke situatie op de hoogte kunnen stellen; in artikel 5 worden de bevoegde autoriteiten verplicht „ten minste” twee maal per jaar te verifiëren of de regels door de i.e.g.'s worden nageleefd.

⁽¹⁾ Dit is volgens het ESC ook het geval bij kaarten voor eenzijdig gebruik (zoals telefoonkaarten), waarvan terugbetaling is uitgesloten. Deze kaarten vallen echter buiten het toepassingsgebied van onderhavige richtlijn. Gezien de grote bedragen die hiermee gemoeid zijn, hebben zij de aandacht van consumentenverenigingen gekregen.

⁽²⁾ De tekst van dit artikel luidt: „De Lid-Staten verbieden dat personen of ondernemingen die geen kredietinstelling zijn bedrijfsmatig van het publiek deposito's of andere terugbetaalbare gelden in ontvangst nemen.”

3.5. *Artikel 5: Verificatie door de bevoegde autoriteiten*

3.5.1. Zoals in de vorige paragraaf al is gesignaleerd, bevat dit artikel een tegenstrijdigheid, die neerkomt op een onaanvaardbare uitholling van het bedrijfseconomisch toezicht. De bepaling dat i.e.g.'s iedere zes maanden gegevens verstrekken, gaat voorbij aan de noodzaak van permanent toezicht op de bedrijven, die vanwege hun karakter op ieder moment zeer liquide en solvabel dienen te zijn. Hoewel de toezichthoudende autoriteiten van sommige lid-staten in de praktijk strengere prudentiële regels zullen voorschrijven, blijft het gevaar bestaan dat andere landen „minimalistische” regels hanteren, zodat de concurrentie tussen i.e.g.'s uit verschillende landen wordt scheefgetrokken. Dit risico is zeer groot: aanvankelijk waren een aantal landen immers sterk gekant tegen een Richtlijn op dit gebied; worden zij gedwongen deze te accepteren, dan zullen zij deze in de „lichtste” vorm toepassen.

3.5.2. Het ESC is er niet zeker van dat alle nationale bevoegde autoriteiten op eigen initiatief een strikte controle zullen invoeren, zodat de situatie van iedere i.e.g. regelmatig wordt geëvalueerd en snel kan worden ingegrepen, zoals bij kredietinstellingen wordt gedaan. Artikel 5 zou de nationale autoriteiten dus moeten verplichten de i.e.g.'s aan dezelfde controles te onderwerpen — en met dezelfde regelmaat — als de overige financiële instellingen.

3.6. *Artikel 6: Goede en verstandige bedrijfsvoering*

3.6.1. Dit artikel is geïnspireerd op de bepalingen van de Tweede Bankenrichtlijn, maar dan aangepast aan de specifieke kenmerken van de transacties van i.e.g.'s. Het ESC heeft hierover niets bijzonders op te merken.

3.7. *Artikel 7: Ontheffing*

3.7.1. Volgens lid 1 van dit artikel zijn i.e.g.'s die uitsluitend op nationaal niveau actief zijn en die a) beschikken over een totaal bedrag aan financiële verplichtingen (het bijeengebrachte, ongebruikte bedrag) dat in normale omstandigheden niet hoger is dan 10 miljoen ecu en in ieder geval nooit hoger is dan 12 miljoen ecu, en b) elektronisch geld uitgeven voor een maximaal oplaadbaar bedrag van 150 ecu per gebruiker, vrijgesteld van de volgende bepalingen:

- de verplichting — in artikel 1, lid 4, van deze Richtlijn — om financiële en niet-financiële activiteiten gescheiden te houden;
- de noodzaak — in artikel 3, lid 1 — om over een aanvangskapitaal van ten minste 500 000 ecu te beschikken;
- de registratieplicht van artikel 8, zij het onder bepaalde voorwaarden;

— de naleving van de voorschriften in de Eerste en Tweede Bankenrichtlijn.

3.7.2. Deze voorschriften zijn ongetwijfeld ingegeven door de wens, „kleine” lokale initiatieven te ontheffen van verplichtingen die te bezwarend zouden kunnen zijn; maar de Commissie zou de gevolgen ervan wel eens kunnen onderschatten. In de praktijk zijn i.e.g.'s van „verwaarloosbare” omvang (maar is een bedrag van 10 miljoen ecu (euro) werkelijk te verwaarlozen?) vrijgesteld van verplichtingen en — in grote mate — van toezicht. Deze liberale maatregel zou de totstandkoming van kleine lokale initiatieven zeker bevorderen, maar de vraag rijst wat het voordeel voor de markt zou zijn: enerzijds kan de ontwikkeling van dit verschijnsel niet worden gecontroleerd, en anderzijds zou het moeilijk worden misbruik en faillissementen te voorkómen, gezien het gemak waarmee zelfs zeer kleine of amateuristische systemen toegang tot de markt kunnen krijgen.

3.7.3. In dit verband wijst het ESC erop dat de Commissie meerdere malen heeft aanbevolen dat betalingssystemen interoperabel moeten zijn: een voorwaarde die voor de consumenten van essentieel belang is, maar die met kleine systemen onmogelijk kan worden verwezenlijkt.

3.7.4. De uitgifte van elektronisch geld is een niet te verwaarlozen verschijnsel: dat wordt toegegeven door de Commissie zelf, die er aan het begin van de toelichting op wijst dat elektronische portemonnees „een alternatief vormen voor baar geld bij een groot deel van de betalingen in contanten”. Het ESC vraagt zich dan ook af, of de ontheffing van artikel 7 valt te rijmen met de inhoud van het hoofdstuk „Monetair beleid” van de toelichting, waarin de Commissie zegt dat „naar behoren rekening moet worden gehouden met het potentiële effect van de uitgifte van e-geld op de monetaire-beleidsvoering”. Dit verschijnsel dient derhalve in al haar aspecten, ook de op het eerste gezicht minder relevante, te worden bestudeerd.

3.7.5. Zo dient erop te worden gewezen dat de reeds bestaande e-geldstelsels in sportclubs of soortgelijke verenigingen op inzameling van geld zijn gebaseerd: een gemakkelijke en lucratieve liquiditeitsbron. De mogelijkheid om in alle vrijheid, zonder controles en vooral zonder scheiding van financiële en niet-financiële activiteiten te handelen, brengt echter enorme risico's voor de consument en de markt met zich.

3.7.6. Het ESC staat dus volledig afwijzend tegenover de in artikel 7, lid 1 b) bedoelde ontheffing.

3.7.7. De volgende opmerking is hier op haar plaats: voor elektronisch geld (uiteraard wordt de vooruitbetaalde kaart bedoeld) geldt een ontheffing indien het maximaal oplaadbare bedrag 150 ecu (euro) bedraagt; de Commissie heeft voor instrumenten van elektronisch geld, met name vooruitbetaalde kaarten, dus geen

verplicht maximaal oplaadbaar bedrag willen vaststellen. Dat zou in het belang van de consumentenbescherming echter wel moeten gebeuren.

3.7.7.1. Zoals de Commissie zegt⁽¹⁾, zijn vooruitbetaalde kaarten per definitie „anoniem”. In geval van verlies of diefstal zijn de gevolgen hetzelfde als bij contant geld: het geld is voor altijd verloren. Voorkómen moet worden, dat de consument een betaalinstrument aangeboden krijgt waarvan het verlies hem ernstige schade kan berokkenen; het is dan ook zaak, de schade binnen normaal aanvaardbare grenzen te houden. De Commissie heeft in verleden bepaald wat een „aanvaardbare schade” is: in de aanbeveling⁽²⁾ over het versterken van het vertrouwen van de cliënt in elektronische betaalinstrumenten wordt aanbevolen om de consument in geval van verlies of diefstal — in bepaalde gevallen — voor een bedrag van maximaal 150 ecu aansprakelijk te stellen.

3.7.7.2. Volgens deze logica zou de Commissie ook vooruitbetaalde kaarten aan een limiet van 150 ecu moeten verbinden; verlies hiervan houdt immers nog meer risico's in dan verlies van creditcards. Als vooruitbetaalde kaarten zijn bedoeld voor „kleine” betalingen (zie paragraaf 3.1.2 van dit advies), waarom worden dan kaarten met een hoog en potentieel ongelimiteerd bedrag uitgegeven? Het ESC stelt dan ook voor, de limiet van 150 euro voor elektronisch geld expliciet in de richtlijn op te nemen; software money, dat hele andere kenmerken heeft, zou niet aan een limiet gebonden mogen zijn.

3.8. Artikel 8: Behoud van verkregen rechten

3.8.1. Net als in de Tweede Bankenrichtlijn zullen i.e.g.'s die hun werkzaamheden hebben aangevangen vóór de inwerkingtreding van de toepassingsbepalingen van de richtlijn, worden geacht over een vergunning te beschikken. Het ESC heeft daar niets op tegen, maar beveelt aan uiterst voorzichtig te zijn met systemen die tussen nu en 31 december 1999 (datum waarop de nationale toepassingsbepalingen in werking zouden moeten treden) van start gaan. Om te voorkómen dat

⁽¹⁾ COM(1998) 461 def. — Toelichting, „Wat is elektronisch geld?”, voorlaatste alinea.

⁽²⁾ COM(97) 353 def. van 9.7.1997 en het ESC-advies: PB C 95 van 30.3.1998.

bepaalde systemen overhaast tot stand worden gebracht om van het „juridisch vacuüm” te profiteren, zou het wellicht wenselijk zijn de „grandfathering” te beperken tot organisaties die op een eerdere datum, bijvoorbeeld 31 juli 1998, reeds bestonden.

4. Bijzondere opmerkingen over het voorstel tot wijziging van richtlijn 77/780/EEG⁽³⁾

4.1. Het ESC heeft niets bijzonders op te merken over dit richtlijnvoorstel, dat het logische vervolg is op het hiervoor besproken richtlijnvoorstel. Hiermee worden de instellingen voor elektronisch geld toegevoegd aan de kredietinstellingen uit de Eerste en Tweede Bankenrichtlijn.

4.2. Wel lijkt artikel 3 een tegenstrijdigheid te bevatten: de richtlijn zou de twintigste dag volgende op die van haar bekendmaking in het Publicatieblad in werking moeten treden, terwijl de richtlijn over het bedrijfseconomisch toezicht op i.e.g.'s uiterlijk op 31 december 1999 door de lid-staten moet zijn overgenomen. Als gevolg hiervan zouden er tussen de datum van inwerkingtreding van onderhavige richtlijn en 31 december 1999 kredietinstellingen (i.e.g.'s) kunnen zijn die, in tegenstelling tot andere, wel gereguleerde kredietinstellingen (banken), niet onder de Europese regelgeving zouden vallen.

5. Conclusies

5.1. Het ESC, dat de sociale partners vertegenwoordigt, stelt vast dat de Commissie zich bij het opstellen van deze richtlijn hoofdzakelijk heeft laten leiden door de wens, de markten te liberaliseren in een klimaat van zo veel mogelijk mededinging en zo min mogelijk regelgeving. Het ESC stemt hiermee in, maar wijst er wel op dat te weinig aandacht is besteed aan de gevolgen van de toepassing van de richtlijn op andere gebieden — waarvan sommige buiten de bevoegdheid van de Commissie vallen (gevolgen van monetaire aard) of in een richtlijn inzake bedrijfseconomisch toezicht niet relevant zijn —, nl. bescherming van de markt (consumenten en ondernemingen die e-geld gebruiken) en bescherming van de samenleving tegen de georganiseerde misdaad. De richtlijn zou op deze punten zorgvuldig moeten worden herzien.

⁽³⁾ 98/0253 (COD).

Brussel, 27 januari 1999.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
B. RANGONI MACHIAVELLI

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening (EG) van de Raad inzake steunverlening door de Gemeenschap voor pretoetredingsmaatregelen op het gebied van landbouw en plattelandsontwikkeling in de kandidaat-lid-staten in Midden- en Oost-Europa gedurende de pretoetredingsperiode”⁽¹⁾

(1999/C 101/16)

De Raad heeft op 24 april 1998 besloten, overeenkomstig artikel 198 van het EG-Verdrag het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De Afdeling voor externe betrekkingen, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 17 december 1998 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Kienle.

Tijdens zijn 360e Zitting van 27 en 28 januari 1999 (vergadering van 27 januari 1999) heeft het Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 59 stemmen voor en 1 stem tegen, bij 2 onthoudingen is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. De Europese Raad van Cardiff (15 en 16 juni 1998) heeft met voldoening kennis genomen van de vorderingen die sinds de Top van Luxemburg bij de voorbereiding van de uitbreiding geboekt zijn. In dit verband heeft de Raad ook een appèl gedaan om de nodige vaart te blijven zetten achter de toetredingspartnerschappen. Daarbij is met name het belang van de in dit kader vastgestelde prioriteiten voor landbouw, milieu en vervoer naar voren gehaald.

1.2. In het kader van Agenda 2000 zal vanaf het jaar 2000 jaarlijks 3 miljard ecu aan pretoetredingssteun worden uitgetrokken voor de 10 kandidaat-lid-staten uit Midden- en Oost-Europa, waarvan:

- 1,5 miljard ecu Phare-middelen;
- 1 miljard ecu voor structuurmaatregelen, met name voor milieu en vervoer (ISPA);
- 500 miljoen ecu voor landbouwmaatregelen (Sapard).

1.3. Dit betekent dus dat het Phare-programma, dat reeds in de voorbije jaren is ingezet om in de Midden- en Oost-Europese landen de overschakeling op de markteconomie te ondersteunen, zal worden voortgezet. Met de nieuwe instrumenten van pretoetredingssteun, nl. structuursteun en landbouwmaatregelen, zal het aanpassingsproces worden bevorderd, en moet met name de overname van het „acquis communautaire” mogelijk worden gemaakt.

1.4. De pretoetredingssteun voor de landbouwsector dient afgestemd te zijn op de in het kader van de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid gestelde prioriteiten en zal primair — aangepast aan de situatie in het betrokken land — in het teken van herstructurering en modernisering van de landbouwproductie en de verwerking en afzet van levensmiddelen komen te staan. Overeenkomstig artikel 2 valt daarbij o.a. aan de volgende steunmaatregelen te denken:

- investeringen in landbouwbedrijven;
- verbetering van de verwerking en afzet van landbouw- en visserijproducten;

- verbetering van de structuur voor kwaliteits-, veterinaire en fytosanitaire controles;
- milieu- en natuurvriendelijke landbouwproductiemethoden;
- oprichting van producentenverenigingen;
- dorpsvernieuwing en -ontwikkeling en bescherming en instandhouding van het landelijke erfgoed;
- samenstelling en bijwerking van kadasters;
- ontwikkeling van de plattelandsinfrastructuur;
- waterbeheer;
- bosbouwmaatregelen, waaronder bebossing.

1.5. De steun zal worden verstrekt via meerjarige programma's, die overeenkomstig de richtsnoeren en beginselen van de operationele programma's in het kader van het structuurbeleid moeten worden opgesteld.

1.6. Bedoeling is dat de pretoetredingsmaatregelen voor de landbouwsector en de plattelandsgebieden (500 miljoen ecu tegen vaste prijzen in 1997), overeenkomstig het voorstel in Agenda 2000, uit het EOGFL, afdeling Garantie, worden gefinancierd.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Het Economisch en Sociaal Comité verdedigt ook in dit advies het standpunt dat de uitbreiding van de EU naar het Oosten een unieke historische kans vormt om de Europese volkeren in een „gemeenschappelijk huis” te verenigen. Voor de discussie rond de pretoetredingssteun t.b.v. landbouw en plattelandsontwikkeling zijn de volgende adviezen van het Comité relevant:

- Initiatiefadvies over de gevolgen van de toetreding van de Oost- en Midden-Europese landen voor het GLB (rapporteur: de heer Bastian), CES 1505/96⁽²⁾;

⁽¹⁾ PB C 150 van 16.5.1998, blz. 14

⁽²⁾ PB C 75 van 10.3.1997.

- De landbouwaspecten van Agenda 2000 (rapporteur: de heer Bastian), CES 1396/97⁽¹⁾;
- Consolidering van de aan de toetreding voorafgaande strategie (rapporteur: de heer Hamro-Drotz), CES 456/98⁽²⁾.

2.2. Men dient zich telkens weer te realiseren dat de landbouw in alle tien kandidaat-lid-staten een uitermate belangrijke plaats inneemt. Dit geldt zowel voor het aandeel van de landbouw in het BNP als voor het aandeel van de beroepsbevolking dat werkzaam is in de landbouw. De Commissie geeft ter illustratie aan dat in de landen van Midden- en Oost-Europa 22,5 % van de beroepsbevolking in de landbouwsector werkzaam is, en in de EU (15) slechts ongeveer 5,1 %. Opgemerkt zij dat vroeger het aandeel van de in de landbouwsector werkzame beroepsbevolking ook in alle 15 EU-lid-staten veel hoger lag dan tegenwoordig. Dit geeft al aan welke grote aanpassingen de landbouwsector en de plattelandsgebieden in Midden- en Oost-Europa nog te wachten staan, vooral daar er uiterst weinig alternatieve werkgelegenheidsmogelijkheden op het platteland zijn. Het kan niet verhuld worden dat bijvoorbeeld in Polen veel landbouwbedrijven nauwelijks voor de markt produceren en slechts minimale inkomsten hebben.

2.3. Nu pas lijkt de landbouwsector in de meeste LMOE geleidelijk aan een beetje de zware aanpassings-crisis te boven te komen waarin de sector na 1989/90 terecht is gekomen. Het jongste verslag van D-G VI van de Commissie van 2 oktober 1998 over de toestand en de te verwachten ontwikkelingen in de Midden- en Oost-Europese landen schetst onverbloemd de uiterst zwakke landbouwstructuur alsmede de enorme aanpassingsproblemen van de landbouw- en voedingsmiddelen-sector in deze landen.

2.3.1. Duidelijk is met name dat het niet volstaat om de concepten „ruilverkaveling” en „privatisering” alleen op papier uit te werken. Van belang is dat de landen in Midden- en Oost-Europa meer nog dan tot dusverre, zélf aan de slag gaan om het eigendomsrecht definitief te regelen, landbouwbedrijven te herstructureren en functionerende markten voor onroerende goederen te creëren. Ook de door de Midden- en Oost-Europese landen zelf geïnitieerde maatregelen om de toeleverings- en verwerkingsbedrijven in de landbouwsector ingrijpend te moderniseren, mogen niet stil komen te liggen. Hetzelfde geldt tenslotte ook voor de aanpassing aan het „acquis communautaire” bij het creëren van GMO's, het opzetten van distributiekanaalen en het opbouwen van het noodzakelijke bestuursapparaat.

2.4. Het Comité kan zich in beginsel vinden in de argumenten die ten grondslag liggen aan het voorstel voor EU-steunverlening ten behoeve van landbouw en plattelandsontwikkeling gedurende de pretoetredingsperiode.

2.5. Dit neemt niet weg dat het Comité zijn inschatting bevestigd ziet dat met het herstel van de landbouw in de kandidaat-lid-staten beduidend meer tijd gemoeid zal zijn dan de Commissie in eerste instantie had verwacht.

2.6. Uiterst actueel is dan ook de vraag hoe het met het vervullen van de „Criteria van Kopenhagen (1993)” zit als voorwaarde voor toetreding. Het Comité is ervan overtuigd dat overhaaste toetreding een nefast effect op de werkgelegenheid in plattelandsgebieden zou hebben. Het Comité is derhalve van oordeel dat er ook in het GLB overgangperiodes moeten komen.

2.7. Het Comité is er ten eerste van overtuigd dat de in artikel 2 van de ontwerpverordening voorgestelde maatregelen wel wenselijk zijn, maar dat de lijst gezien de beperkte begrotingsmiddelen veel te uitgebreid is. Zo wordt — ten onrechte — de indruk gewekt dat pretoetredingssteun een soort kip met gouden eieren is. Ook neemt het gevaar toe dat de steun niet wordt ingezet waar die nodig is. Een ander gevaar is dat de EU-administratie de bestemming van de middelen gaat voorschrijven, hetgeen de steun ontvangende landen wederom kunnen zien als „dictaat” van bovenaf. Alleen daardoor al heeft zo'n project minder kans van slagen. De ervaringen met buitenlandse adviesbureaus waren immers niet altijd om over naar huis te schrijven.

2.7.1. Het Comité raadt derhalve nadrukkelijk aan om de maatregelen veel sterker te concentreren op de voorbereiding van de overname van het acquis communautaire en dus ook van het GLB. Tevens is een duidelijkere afbakening van de verschillende soorten pretoetredingssteun ISPA, Sapard en het Phare-programma geboden.

2.8. Het Comité stelt met voldoening vast dat nauwe samenwerking met de sociaal-economische partners gepland is, van de uitwerking en uitvoering tot de financiering en evaluatie van de maatregelen. Zaak is lering te trekken uit de deels ontluisterende ervaringen die o.a. bij het Phare-programma zijn opgedaan. Tot nu toe komt in de Midden- en Oost-Europese landen slechts langzaam een pluralistisch maatschappelijk bestel van de grond. Ook de belangengroepen in de landbouwsector staan vaak nog in de kinderschoenen, zijn nauwelijks georganiseerd of bestrijden elkaar.

2.8.1. Voor het Comité is dit reden te meer om het menselijk kapitaal op de eerste plaats te zetten en zich met name te richten op een versterking van de positie van de maatschappelijke actoren. Wil men veranderingen doorvoeren die economisch succesvol en sociaal aanvaardbaar zijn, dan is een intensieve maatschappelijke dialoog — in de eerste plaats tussen de economische en sociale sectoren — een eerste vereiste. Belangrijk hierbij is dat gestreefd wordt naar de oprichting van dynamische en voldoende representatieve organisaties. Het Comité acht het wenselijk dat meer waarde wordt gehecht aan het creëren en in stand houden van stads- en dorpspartnerschappen tussen West- en Oost-Europa en aan de uitwisseling van jonge stagiaires die pas in het beroepsleven zijn gestapt.

2.8.2. Met alle ervaring en deskundigheid die het in huis heeft, is het Comité een ideaal forum voor een intensieve uitwisseling van ideeën en ervaringen, met name in de beginstadia van het programma. Daarbij dienen ook de reeds bestaande of nog in oprichting

⁽¹⁾ PB C 73 van 9.3.1998.

⁽²⁾ PB C 157 van 25.5.1998.

verkerende gemengde raadgevende comités van het Comité betrokken te worden.

2.9. Het Comité heeft herhaaldelijk verklaard dat het in beginsel voorstander van pretoetredingssteun voor de landbouw in de kandidaat-lid-staten is. Het is zich er evenwel van bewust dat deze EU-maatregelen slechts een aanvulling kunnen zijn op nationale maatregelen, en in geen geval de initiatieven van de kandidaat-lid-staten zelf kunnen vervangen. Toch is het Comité er steeds meer van overtuigd dat het voorgestelde jaarlijkse budget van 500 miljoen ecu voor alle 10 kandidaat-lid-staten tezamen eenvoudigweg niet voldoende is.

2.10. Het Comité wil erop wijzen dat in de LMOE de komende jaren het aantal in de landbouwsector werkzame personen drastisch zal afnemen. Om voor de dringend noodzakelijke sociale opvang te zorgen en nieuwe banen te scheppen, zijn de instrumenten van het GLB echter bij lange na niet toereikend. Daarom herhaalt het Comité zijn voorstel om naast Phare, ISPA en Sapard nog een apart fonds voor de pretoetredingsperiode in te stellen dat in grote mate uit de EU-begroting wordt gefinancierd. In verband met de momenteel gevoerde politieke discussie over een mogelijke bevrozing van de EU-begroting wijst de Afdeling erop dat een en ander zonder enige twijfel uiterst nadelige gevolgen voor de voorgestelde pretoetredingsprogramma's zou hebben.

Brussel, 27 januari 1999.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

B. RANGONI MACHIAVELLI

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over:

- het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 77/388/EEG met betrekking tot de regeling voor het recht op aftrek van de belasting over de toegevoegde waarde”, en
- het „Voorstel voor een Verordening (EG) van de Raad houdende controlemaatregelen en maatregelen inzake het restitutiestelsel en de administratieve samenwerking noodzakelijk voor de toepassing van Richtlijn 98/xxx/EG” ⁽¹⁾

(1999/C 101/17)

De Raad heeft op 27 juli 1998 besloten, overeenkomstig artikel 99 van het EG-Verdrag het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over de voornoemde voorstellen.

De Afdeling „Economische en monetaire unie — economische en sociale samenhang”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 15 december 1998 goedgekeurd; rapporteur was de heer Walker.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 360e Zitting (vergadering van 28 januari 1999) het volgende advies met 99 stemmen vóór, acht tegen, bij vijf onthoudingen goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Dankzij de aanpassingen die via overgangsregelingen in het gemeenschappelijk BTW-stelsel werden aangebracht, konden de controles en de administratieve procedures die voorafgaan aan of gepaard gaan met het overschrijden van een binnengrens van de Europese Unie per 1 januari 1993 worden afgeschaft. De lid-staten

behieldden wel een maximum aan vrijheid om hun nationale BTW-regeling vast te stellen, met name door handhaving van een groot aantal keuzemogelijkheden en facultatieve regelingen in de richtlijn.

1.1.1. Door de opheffing van de fysieke belemmeringen is evenwel meer de nadruk komen te liggen op immateriële obstakels waarmee ondernemers bij hun grensoverschrijdende activiteiten worden geconfronteerd.

1.2. De vele onderling uiteenlopende regels voor de bepaling van de plaats van heffing, en dus voor de plaats van aftrek of teruggave van de belasting, alsmede het

⁽¹⁾ PB C 219 van 15.7.1998, blz. 16-20.

gebrek aan uniformiteit in de toepassing van het huidige stelsel hebben ertoe geleid dat de interne markt in vijftien afzonderlijke belastinggebieden is opgesplitst, met als gevolg verwarring, bijkomende rompslomp, administratieve complicaties en rechtsonzekerheid voor de ondernemers. Zo moeten zij niet alleen bekend zijn met de wetgeving en de toepassing ervan in elke lid-staat waar zij belastbare handelingen verrichten, maar ook met die van de lid-staten waar zij uitgaven doen waarin BTW is inbegrepen.

1.2.1. Anderzijds kunnen ondernemers deze verschillen uitbuiten door gebruik te maken van fiscale constructies en „trucjes” waardoor de faire mededinging, kernelement van de interne markt, wordt aangetast.

1.3. In juli 1996 heeft de Commissie een werkprogramma gepresenteerd met een tijdschema voor het indienen van voorstellen om een echt gemeenschappelijk BTW-stelsel in te voeren dat aan de eisen van de interne markt voldoet. De maatregelen van dit programma zijn op drie pijlers gebaseerd:

- een uniformere toepassing van de belasting;
- modernisering ervan; en
- wijziging van het heffingstelsel (plaats van heffing).

1.4. Los van de overschakeling op een stelsel dat op het oorsprongsbeginsel is gebaseerd, acht de Commissie het dringend geboden om reeds nu de algemene bepalingen van het huidige stelsel te moderniseren en tot een uniformere toepassing te komen. Deze fase geniet absolute prioriteit in het werkprogramma.

1.5. Voorts gaf de Commissie in een werkdocument van 14 mei 1997 aan dat de BTW-verplichtingen in het kader van de tweede fase van het SLIM-initiatief (Simpler Legislation for the Internal Market) onder de loep dienen te worden genomen. Zij vindt namelijk dat reeds nu moet worden nagedacht over vereenvoudigingsmaatregelen waarmee op korte termijn de lasten voor het bedrijfsleven worden verlicht en tegelijkertijd de weg wordt vrijgemaakt voor de invoering van het nieuwe gemeenschappelijke stelsel.

1.5.1. De werkgroep die werd opgericht om deze materie te onderzoeken, kwam tot de conclusie dat de in de Achtste BTW-Richtlijn neergelegde restitutieprocedure één van de zaken is die dringend vereenvoudiging behoeft.

1.5.2. In haar op 27 november 1997 door de Raad Interne Markt goedgekeurde verslag over het SLIM-initiatief beval de Commissie naar aanleiding van de werkzaamheden van deze werkgroep aan, de mogelijkheden te bestuderen om de terugaafregeling van de Achtste Richtlijn grondig te herzien.

1.6. Het eerste deel van de ontwerprichtlijn bevat de bevindingen van deze studie. Doel van de voorgestelde maatregelen is, de procedures te vereenvoudigen voor

restitutie aan EG-belastingplichtigen van de BTW die zij hebben afgedragen in een lid-staat waar zij niet zijn gevestigd.

1.6.1. Het tweede deel heeft betrekking op de uitgaven waarvoor geen volledig recht op aftrek bestaat. Dit onderdeel moet worden gezien tegen de achtergrond van het streven naar modernisering en uniformere toepassing van het huidige stelsel. Met de voorgestelde maatregelen wordt een onderlinge aanpassing van de thans sterk uiteenlopende nationale regelingen op dit gebied beoogd. De noodzaak daartoe werd versterkt door de uitspraak van het Hof van Justitie in de zaak Aro Leasing⁽¹⁾.

1.7. De Commissie komt tevens met een voorstel voor een verordening aangaande controlemaatregelen, een restitutieregeling en de noodzakelijke administratieve samenwerking.

1.8. Wil men de neutraliteit van de belasting handhaven, dan kunnen de twee onderdelen van de ontwerp-richtlijn, die op het eerste gezicht op zichzelf staan, niet los van elkaar worden gezien.

1.8.1. Daarvoor bestaan twee redenen: worden de regels voor teruggave en aftrek van de BTW die in een andere lid-staat dan de lid-staat van vestiging is voldaan, gewijzigd zonder een onderlinge aanpassing van het recht op aftrek, dan zouden bestaande concurrentievervalsingen weliswaar worden gecorrigeerd, maar zouden er tevens nieuwe distorsies ontstaan, met name voor dienstverrichters die rechtstreeks op de markt van een bepaalde lid-staat met elkaar concurreren, zonder evenwel aan dezelfde aftrekregels te zijn onderworpen. In de tweede plaats is de BTW onder de voorgestelde uitgavenregels niet volledig aftrekbaar en behouden de lid-staten een zekere speelruimte. Door wijziging van de restitutieprocedure kan dan worden voorkomen dat de eventueel uit deze speelruimte voortvloeiende verschillen dusdanig door ondernemers worden uitgebuit dat de mededinging wordt vervalst.

2. De voorstellen van de Commissie

2.1. *Aftrek van de BTW die is voldaan in een lid-staat waar de belastingplichtige niet is gevestigd*

2.1.1. In de Zesde BTW-Richtlijn is het beginsel neergelegd dat elke belastingplichtige recht heeft op aftrek of teruggave, ongeacht in welke lid-staat hij de belaste uitgaven heeft gedaan.

2.1.2. De Achtste BTW-Richtlijn behelst EU-harmonisatie van de regelingen voor restitutie aan

⁽¹⁾ HvJ (zesde kamer) 17 juli 1997, zaak C-190/95, Jur. 1997, blz. I-4383.

belastingplichtigen die in een andere lid-staat zijn gevestigd dan die waar tot teruggave wordt overgegaan. Met deze richtlijn werd in eerste plaats beoogd, belastingplichtigen die niet zijn gevestigd in de lid-staat waar zij BTW afdragen op gelijke voet te behandelen als de belastingplichtigen van die lid-staat, die hun recht op aftrek uitoefenen door het bedrag rechtstreeks op hun periodieke aangiften in mindering te brengen.

2.1.3. In de praktijk blijkt de restitutieprocedure van de Achtste Richtlijn aanzienlijke problemen voor zowel het bedrijfsleven als de belastingdiensten van de lid-staten op te leveren. Het bedrijfsleven klaagt over de omslachtige procedures en het feit dat het soms op tegenwerking stuit, waardoor het geen zin heeft om teruggave te verzoeken, en de nationale administraties moeten tijdrovende en lastige controles uitvoeren die de schatkist evenwel niets opleveren.

2.1.4. Daarom vindt de Commissie dat dringend maatregelen moeten worden genomen. De details van haar voorstellen daartoe zijn in bijlage I opgenomen.

2.2. *Uitgaven waarvoor geen volledig recht op aftrek bestaat*

2.2.1. Wordt het aftrekrecht niet verder geharmoniseerd, dan resulteren de voorstellen van de Commissie betreffende de plaats van aftrek in een toename van concurrentiedistorsies vanwege verschillen in de regeling van de lid-staat waar BTW wordt betaald en die waar het bedrag wordt afgetrokken.

2.2.2. De voorstellen zijn in bijlage II opgenomen.

2.3. *Procedures voor controle, restitutie en administratieve samenwerking*

2.3.1. De voorstellen van de Commissie voor een verordening aangaande procedures voor controle, verzoeken van de lid-staat van aftrek om compensatie door de lid-staat van aanschaf en administratieve samenwerking zijn in bijlage III opgenomen.

3. Algemene opmerkingen

3.1. In zijn advies van 11 juli 1997 over de Commissievoorstellen voor het nieuwe gemeenschappelijke stelsel⁽¹⁾ merkte het Comité het volgende op: „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.” Het vindt dat onderhavige voorstellen op één lijn met deze benadering liggen, maar maakt zich wel zorgen over de tijd die kennelijk nodig is om het nieuwe stelsel in te voeren en zou niet graag zien dat de invoering van dat definitieve stelsel door de actualisering van het overgangsstelsel wordt verhinderd of vertraagd.

3.2. Het Comité heeft herhaaldelijk veel waardering voor het SLIM-initiatief uitgesproken en steunt daarom het voorstel van de Commissie om de in het kader van dit initiatief geformuleerde aanbevelingen voor de bijstelling van de procedures van de Achtste Richtlijn in de praktijk te brengen.

3.3. Het is algemeen bekend dat zowel het bedrijfsleven als de vertegenwoordigers van de belastingadministraties bepaald niet gelukkig met de restitutieprocedure van de Achtste Richtlijn zijn. Deze procedure is zo ingewikkeld en tijdrovend (en dat is nog mild uitgedrukt) dat bedrijven uit kostenoverwegingen vaak ervan afzien, om teruggave te vragen. Daar komt nog eens bij dat sommige lid-staten in dit verband dusdanig tegenwerken dat het doorzetten van een claim op niets meer dan tijdverlies neerkomt.

3.4. Resultaat hiervan is dat een onaanvaardbaar hoog aantal bedrijven daadwerkelijk wordt ontmoedigd om de restitutieprocedure op te starten. Daardoor ontberen zij de facto een recht dat hun in de Zesde Richtlijn is toegekend; dit is onverenigbaar met de grondbeginselen van de BTW en het interne-marktconcept.

3.5. Ook de nationale administraties vinden de procedure zo ingewikkeld en kostbaar om te beheren dat de grote meerderheid van het recht op aftrek in een aantal gevallen heeft uitgesloten. Het spreekt voor zich dat een systeem waarin deze eerder regel dan uitzondering zijn, als fundamenteel gebrekkig moet worden gekwalificeerd.

3.6. Voorts betoogt de Commissie op overtuigende wijze dat de huidige situatie de mededinging scheeftrekt. Absolute gelijkheid in de concurrentiestrijd is zonder meer een nastrevenswaardig ideaal, maar wel dient te worden beseft dat:

- a) er nooit sprake van volledig gelijkheid kan zijn; en
- b) iedere stap in die richting met bijkomende kosten gepaard gaat, die des te exponentiëler stijgen naarmate volledige gelijkheid dichterbij komt.

3.6.1. Verder mag niet worden vergeten dat de kosten niet uitsluitend financieel, maar ook politiek van aard zijn, te weten het onvermijdelijke verlies van soevereiniteit.

⁽¹⁾ PB C 296 van 29.9.1997, blz. 51.

3.6.2. Een dergelijk verlies kan gewettigd zijn door de noodzaak, mededingingsdistorsies te elimineren of te verkleinen. De lid-staten zouden krachtens de huidige voorstellen in sommige gevallen er echter toe kunnen worden verplicht, af te zien van hun huidige vrijheid om het recht op aftrek te beperken, alsook de definitie van voor BTW-doeleinden toelaatbare zakelijke uitgaven nationaal te interpreteren.

3.6.3. Het is in dit verband van belang voor ogen te houden dat ook distorsies die in termen van het globale handelsevenwicht gering zijn significante sectorale uitwerkingen kunnen hebben, waardoor de faire mededinging in de betrokken sectoren wordt aangetast.

3.7. Het Comité is het met de Commissie eens dat, indien men de belastingneutraliteit wil handhaven, de twee onderdelen van het voorstel niet los van elkaar kunnen worden gezien.

3.8. Het kan zich tevens vinden in de opmerking dat de handelingsvrijheid waarover de lid-staten momenteel beschikken, met alle interpretatie- en uitvoeringsverschillen van dien, het stelsel aan het risico van zowel fraude als legale ontwijkingsconstructies blootstelt.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1. *Aftrek van de BTW die voldaan is in een lid-staat waar de belastingplichtige niet gevestigd is*

4.1.1. Met dit onderdeel van het voorstel wordt er in de eerste plaats naar gestreefd, de bestaande procedures te vereenvoudigen.

4.1.2. Ook het Comité vindt dat het huidige stelsel uitsluitend aanmerkelijk kan worden vereenvoudigd door de belastingplichtige toe te staan, het bedrag dat hij aan BTW heeft betaald in een lid-staat waar hij niet is gevestigd, in mindering te brengen op het te betalen bedrag in de lid-staat of -staten waar hij voor de BTW is geregistreerd.

4.1.3. Is de belastingplichtige slechts in één lid-staat geregistreerd, dan zou dat geen problemen moeten opleveren, omdat alle elders binnen de Gemeenschap betaalde BTW in die lid-staat kan worden afgetrokken. Daarbij doet het er niet toe waar werd betaald, mits een en ander normale zakelijke uitgaven betreft.

4.1.4. Worden de desbetreffende voorschriften echter los van het andere onderdeel van het voorstel toegepast, dan blijven concurrentiedistorsies bestaan, omdat de lid-staten zelf bepalen wat wel en wat geen aanvaardbare zakelijke uitgaven zijn. Daarom zijn de twee onderdelen met elkaar verbonden en dienen deze dan ook als één

enkel voorstel te worden gezien; het ene kan zonder het andere immers nooit het gewenste effect sorteren.

4.1.5. Is de belastingplichtige in meer dan een lid-staat voor de BTW geregistreerd, dan wordt de situatie gecompliceerder. Er kunnen dan namelijk situaties ontstaan waarin het moeilijk, of zelfs onmogelijk, is om vast te stellen, in welk land de belastbare transacties (die betrekking hebben op de goederen of diensten waarvoor de belasting werd betaald) plaatsvonden en waarvoor aftrek dus zou moeten worden toegestaan.

4.1.5.1. Stel: een vrachtwagen is eigendom van een Duits bedrijf, heeft een Nederlands kenteken en wordt voor goederenvervoer tussen het VK en Italië en andersom gebruikt. Het bedrijf heeft fysieke vestigingen en BTW-registraties in beide landen, en om de zaak nog te verder te compliceren wordt de vrachtprijs soms door verzender en soms door ontvanger betaald. Tijdens de rit kan het gebeuren dat in Frankrijk benzine, banden of reserveonderdelen moeten worden gekocht dan wel reparatiewerkzaamheden dienen te worden uitgevoerd. Het bedrijf heeft geen fysieke vestiging of BTW-nummer in Frankrijk en verricht evenmin daar belastbare transacties. In een dergelijk geval zou het wel eens uitermate moeilijk kunnen zijn om het aftrekrecht anders dan op zuiver arbitraire basis over het VK en Italië uit te splitsen.

4.1.6. Dergelijke ingewikkelde casuïstiek doet echter niets af aan de waarde van de Commissievoorstellen, die in vergelijking met de voorschriften van de Achtste Richtlijn juist belangrijke verbeteringen voor zowel het bedrijfsleven als de nationale administraties inhouden.

4.1.7. De belastingplichtigen zullen echter wel worden opgezadeld met bijkomende verplichtingen: zij moeten hun periodieke aangifte per lid-staat documentair staven en dienen ook rekeningen of invoerbescheiden over te leggen. Deze administratieve lasten wegen evenwel veel minder zwaar dan die van de Achtste Richtlijn, te weten het opstarten van, veelal vruchteloze, restitutieprocedures.

4.1.8. De Commissie stelt tevens voor, in tegenstelling tot momenteel, de aftrekbaarheid van uitgaven aan de hand van de regels van de lid-staat van aftrek te bepalen, en niet meer volgens de regels van de lid-staat waar de uitgave plaatsvond. Het Comité is het met de gedachtegang achter deze wijziging eens. Staat een lid-staat aftrek toe, dan kan deze het desbetreffende bedrag immers terugvragen aan de lid-staat waar de belasting werd betaald.

4.2. *Uitgaven waarvoor geen volledig recht op aftrek bestaat*

4.2.1. Dit onderdeel van het voorstel strekt tot vereenvoudiging van bestaande procedures en eliminatie van mededingingsdistorsies. Het laatste kan uitsluitend door een zekere mate van harmonisatie worden verwezenlijkt.

4.2.2. Het is nu eenmaal zo dat een groot gedeelte van de uitgaven voor logies, spijs en drank redelijkerwijs kunnen worden beschouwd als gedaan in het kader van de gewone bedrijfsuitoefening. Deze kosten hangen immers in de eerste plaats met zakelijke doeleinden samen en zouden niet zijn gemaakt wanneer de bedrijfsuitoefening daar niet om vroeg. Wanneer een ondernemer bijvoorbeeld reist om een cliënt te bezoeken en in een hotel verblijft alwaar hij eet, dan dienen de desbetreffende uitgaven als zakelijk te worden aangemerkt. Was het niet nodig geweest om de klant te bezoeken, dan zou er van reis, hotel en maaltijd immers geen sprake zijn geweest.

4.2.2.1. Het is natuurlijk waar dat hij sowieso ergens moet verblijven en eten; voedsel en onderdak vormen namelijk basisbehoeften. Maar hij had thuis kunnen blijven, hetgeen hem niets extra's had gekost, en ook zou de maaltijd in dat geval een stuk goedkoper zijn geweest.

4.2.2.2. Op die manier behoren ook zakenlunches tot de normale bedrijfsuitoefening: een ondernemer hoopt dat het zijn bedrijf ten goede zal komen wanneer hij een klant uitnodigt.

4.2.2.3. Beseft dient evenwel te worden dat dit soort uitgaven aanleiding tot misbruik kunnen geven. Ook wanneer de desbetreffende uitgaven voor privédoeleinden worden gedaan, worden deze vaak als zakelijke kosten opgevoerd. De mogelijkheid daartoe bestaat, en het zou naïef zijn, te verwachten dat deze niet wordt aangegrepen.

4.2.2.4. Bovendien is het zonder meer erg moeilijk voor de administratie om een onderscheid te maken tussen gewettigde en frauduleuze claims of in geval van werkelijke combinaties van privé- en zakelijke consumptie, na te gaan hoe groot de zakelijke component is.

4.2.2.5. Daarom schaaft het Comité zich achter het voorstel om in dit verband een forfaitaire aftrek van 50 % toe te staan; dat is praktisch en pragmatisch.

4.2.3. De Commissie stelt terecht dat „luxe-uitgaven”, ongeacht de definitie daarvan, van aftrek uitgesloten moeten blijven. Het Comité denkt dat de nationale interpretaties van dergelijke uitgaven sterk uiteen zullen blijven lopen; een dergelijk oordeel is immers altijd subjectief. Voorts kan in dit verband geen uniforme

definitie worden gehanteerd, omdat het maar net van de omstandigheden afhangt of een uitgave al dan niet als luxe-uitgave wordt beschouwd.

4.2.3.1. Verschillen in nationale interpretatie en toepassing van deze regels zullen tot op zekere hoogte aanleiding tot concurrentiedistorsies blijven geven. Het is echter onwaarschijnlijk dat deze zich over de gehele linie of in een bepaalde sector sterk zullen doen gevoelen.

4.2.4. Het Comité is het met de Commissie eens dat „uitgaven voor ontspanning en representatie”, waarbij het in beginsel immers ook om consumptie gaat, op dezelfde manier als luxe-uitgaven moeten worden behandeld. Daarom mag de betaalde BTW niet worden afgetrokken.

4.2.5. De aftrekbaarheid van personenauto's is ingewikkelder, omdat de daarmee gemoeide bedragen de belastingopbrengsten van (de meerderheid van) de lidstaten die momenteel geen recht op aftrek daarvoor kennen, gevoelig kunnen doen dalen. Anderzijds wordt de omvang van de mededingingsdistorsies hierdoor juist nog sterker geïllustreerd.

4.2.5.1. Deze problematiek werd wat duidelijker afgebakend in de recente uitspraak van het Hof van Justitie in de zaak Aro Leasing. Het Hof oordeelde dat leasing van een motorvoertuig niet als levering van een goed maar als een dienst moet worden beschouwd. In het licht van de huidige wetgeving betekent dit dat een belastingplichtige die gevestigd is in een lid-staat waarin aftrek niet is toegestaan een personenauto kan leasen van een onderneming die gevestigd is in een van de drie lidstaten (Duitsland, Nederland en Luxemburg) waarin dat recht wel bestaat. Ook kan hij vervolgens op basis van de Achtste Richtlijn om teruggave kan vragen in de lid-staat waar het leasingsbedrijf is gevestigd. Het voertuig in kwestie hoeft daarbij niet uit die lid-staat afkomstig of aldaar geregistreerd te zijn, en evenmin hoeft het daar ooit te zijn geweest.

4.2.5.2. Hoewel de mate waarin dit het geval zal zijn van lid-staat tot lid-staat zal verschillen, kan het arrest onmiskenbaar aanleiding geven tot forse scheefftrekkingen van de mededinging. Lidstaten die momenteel geen aftrek kennen, lopen een groot risico, met aanzienlijke inkomstendervingen te worden geconfronteerd. Schattingen van de budgettaire gevolgen van de Commissievoorstellen voor deze lidstaten moeten dan ook tegen deze achtergrond worden gezien.

4.2.6. Verwacht wordt dat de voorstellen dit probleem waarschijnlijk zullen oplossen, en zij betekenen voor zowel het bedrijfsleven als de belastingadministraties een significante vooruitgang ten opzichte van de huidige situatie. Zij blijven echter ingewikkeld en vanwege de beleidsvrijheid die de lidstaten wordt gelaten, vallen distorsies niet uit te sluiten. De lidstaten kunnen immers tot onderling uiteenlopende regelingen besluiten.

4.2.7. Toch denkt het Comité dat de voorstellen de situatie zullen verbeteren. Verdergaande vereenvoudiging, zoals invoering van een forfaitaire aftrek van 50 %, zou in brede kring fiscale discriminatie in de hand werken, omdat bepaalde groepen burgers daaraan onevenredig veel voordelen zouden onttelen terwijl de schatkist wellicht veel inkomsten misloopt.

4.2.8. Wordt een uitgave voor zowel zakelijke als privédoeleinden gedaan, waarbij de tweede component niet aftrekbaar is, dan mag deze component vervolgens niet meer worden belast. Dat zou namelijk neerkomen op dubbele heffing. Dit geldt zelfs wanneer een werknemer zijn bedrijf het privé-element van een uitgave terugbetaalt.

4.3. *Procedures voor controle, restitutie en administratieve samenwerking*

4.3.1. De Commissie stelt op goede gronden dat de controle door de voorstellen substantieel zal worden vergemakkelijkt, omdat de nationale belastingadministratie te maken zal hebben met ondernemingen die voor de BTW in de desbetreffende lid-staat zijn geregistreerd en die tot op zekere hoogte bij de administratie bekend zijn. Krachtens Richtlijn 77/799/EEG inzake wederzijdse bijstand hebben de lid-staten de mogelijkheid om, indien zij dat noodzakelijk achten, informatie uit te wisselen ten behoeve van de uitoefening van hun respectieve inspectiebevoegdheden.

4.3.2. Het Comité constateert echter dat het verleden heeft uitgewezen dat lid-staten nog onvoldoende gebruik maken van de door dit EG-instrument verschaft mogelijkheden en dat de Commissie zich bijgevolg genoodzaakt voelde om op overgangsbasis aanvullende controlemaatregelen in te voeren.

4.3.3. De Commissie beseft echter zelf dat deze maatregelen juist afbreuk doen aan de beoogde vereenvoudiging van de aftrekregels en slechts voor de korte termijn aanvaardbaar zijn. Het Comité is het dan ook met haar eens dat de overgangstermijn zeker niet langer mag zijn dan de tijd die nodig is om de samenwerking tussen de lid-staten te verbeteren. Voorts is het een goede zaak dat de Commissie de toepassing van deze maatregelen en de praktische resultaten daarvan voor de lid-staten regelmatig aan een onderzoek zal onderwerpen.

4.3.3.1. Het verzoekt de Commissie dan ook met klem om deze maatregelen zo spoedig mogelijk in te trekken en de lid-staten met alle mogelijke middelen aan te moedigen, de samenwerking te intensiveren.

5. Conclusies

5.1. Het Comité acht de Commissievoorstellen een fundamentele verbetering ten opzichte van de huidige situatie. Bedrijfsleven en nationale administraties zouden erdoor van een aanzienlijke hoeveelheid rompslomp worden verlost, en veel ondernemingen zouden eindelijk in staat zijn om BTW die is betaald in een lid-staat waar zij niet zijn gevestigd, terug te vragen.

5.2. Daarom schaart het Comité zich achter het voorstel dat ondernemingen de belasting die zij hebben betaald in lid-staten waar zij niet zijn gevestigd, in de lid-staten van vestiging van hun periodieke aangifte kunnen aftrekken, en de procedure van de Achtste Richtlijn in te trekken. Het is het met de Commissie eens dat het huidige stelsel uitsluitend op deze wijze adequaat kan worden vereenvoudigd.

5.2.1. Ook de voorstellen betreffende uitgaven waarvoor geen volledig recht op aftrek bestaat, kunnen in grote lijnen de goedkeuring van het Comité wegdragen.

5.3. Het hoopt dat de periode waarin bijkomende controlemaatregelen van kracht zijn zo kort mogelijk zal worden gehouden.

5.4. Ten slotte beschouwt het de voorstellen als een verdere belangrijke stap in de richting van de vervolmaking van de interne markt, die past bij zijn vorige aanbeveling dat er in afwachting van de invoering van het nieuwe definitieve stelsel moet worden doorgaan met de hervormingen van het huidige stelsel. Het vindt echter wel dat de voorgestelde maatregelen slechts lapwerk vormen, omdat de problemen uiteindelijk alleen via de invoering van het nieuwe gemeenschappelijke BTW-stelsel kunnen worden opgelost. Daarom, alsook met het oog op de belangen van de burgers en verwezenlijking van de interne markt, roept het de lid-staten op om de stelselhervorming constructief en welwillend te benaderen.

5.5. De Europese Rekenkamer merkte in haar verslag over het begrotingsjaar 1997 ⁽¹⁾ het volgende op over de huidige overgangsregeling voor de BTW: „Ondanks de invoering van een systeem voor uitwisseling van inlichtingen achteraf (VIES) bestaan er aldus meer mogelijkheden voor fraude ... Bij gebrek aan een levensvatbaar initiatief zal de huidige ‘overgangsregeling’ nog verschillende jaren blijven bestaan. Aanzienlijke verbeteringen lijken niet mogelijk zolang er geen duidelijke wil aanwezig is om de fraude in het intracommunautaire handelsverkeer te bestrijden.” Het Comité schaart zich achter het standpunt van de Rekenkamer en

⁽¹⁾ PB C 349 van 17.11.1998, blz. 16-17.

benadrukt dat de lid-staten politieke wil en vastbeslotenheid moeten vinden om zonder verder uitstel over het nieuwe definitieve BTW-stelsel te besluiten. Het wijst

erop dat de bestaande overgangsregeling op 1 januari 1993 in werking trad en dat het de bedoeling was dat deze op 31 december 1996 zou eindigen.

Brussel, 28 januari 1999.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
B. RANGONI MACHIAVELLI

BIJLAGE I

bij het advies van het Economisch en Sociaal Comité

In de praktijk blijkt de teruggaafprocedure van de Achtste Richtlijn aanzienlijke problemen op te leveren, zowel voor de bedrijven als voor de belastingdiensten van de lid-staten.

Er zijn talrijke klachten over deze procedure ingediend door bedrijven, met name betreffende:

- de administratieve rompslomp (het verzoek moet worden ingediend in een officiële taal van het land van teruggaaf, de bescheiden die binnen de gestelde termijnen moeten worden ingediend, ...). In de praktijk zijn bedrijven vaak genoodzaakt hiervoor een beroep te doen op plaatselijke adviseurs;
- het feit dat de termijn die in de richtlijn voor de teruggaaf is voorzien, door een groeiend aantal lid-staten niet in acht wordt genomen. Zo worden bedrijven gedwongen tot voorfinanciering van de belasting over lange perioden, hetgeen een aanzienlijke financiële last kan betekenen. Doordat de bedrijven geen zekerheid hebben omtrent de termijn voor de teruggave, en bijgevolg ook niet omtrent de omvang van de te dragen financiële lasten weten zij niet welke kosten zij aan hun klanten moeten doorberekenen;
- de uiterst formalistische toepassing van de bepalingen van de Achtste Richtlijn door de nationale belastingdiensten die, door veelvuldige afwijzing van aanvragen wegens niet-inachtneming van de vormvoorschriften, de indruk wekken bij de bedrijven dat zij de toepassing van de teruggaafprocedure willen ontmoedigen.

Door de rompslomp en de kosten van de administratieve formaliteiten en de termijn voor de teruggaaf zien belastingplichtigen ervan af om hun recht op teruggaaf van de BTW uit te oefenen.

De moeilijkheden waarmee belastingplichtigen in de praktijk worden geconfronteerd ondermijnen bijgevolg het principe van de aftrekbaarheid van de belasting en dus ook de neutraliteit van de belasting, naargelang de lid-staat waar de goederen of diensten betrokken worden.

Voorts levert de teruggaafprocedure aanzienlijke problemen op voor de bevoegde nationale diensten, aangezien deze meer rompslomp meebrengt dan verwacht. Voor elk verzoek om teruggaaf moet de dienst van het land van teruggaaf namelijk concrete stappen ondernemen (alle ingediende facturen en invoerdocumenten moeten namelijk geïncasseerd worden en binnen een maand worden teruggegeven). De lid-staten moeten derhalve een niet te verwaarlozen aantal personeelsleden inzetten voor werkzaamheden die ondankbaar worden bevonden omdat deze ten doel hebben belasting die op het nationale grondgebied is geïnd, terug te geven aan buitenlandse belastingplichtigen.

Maar belangrijker is nog dat de belastingdienst de gegrondheid van een verzoek om teruggaaf en het terug te betalen bedrag niet afdoende kan controleren, aangezien zij daartoe slechts over weinig informatie beschikt.

Aan de hand van de beschikbare informatie kunnen namelijk alleen de volgende gegevens worden nagegaan:

- de hoedanigheid van belastingplichtige van de verzoeker (aan de hand van de verklaring van de lid-staat waar hij gevestigd is);
- de conformiteit van de factuur of van het invoerdocument;
- de juiste toepassing van de beperkingen ten aanzien van het recht op aftrek die bestaan in de lid-staat van teruggaaf (waar de belasting is voldaan).

De lid-staat van teruggaaf beschikt daarentegen niet over de nodige informatie om te bepalen of de uitgaven in feite gedaan zijn voor belaste, vrijgestelde dan wel buiten de werkingssfeer vallende activiteiten, en wat de voorwaarden zijn voor de uitoefening van het recht op aftrek (toepassing van het pro rata of berekening van de werkelijke bedragen van de aftrek). Op die manier kan deze lid-staat geen rekening houden met de algemene fiscale situatie van de belastingplichtige en moet hij beslissingen nemen op basis van fragmentarische informatie.

De lid-staten zien dit overigens heel duidelijk in aangezien in 1993 elf van de destijds twaalf lid-staten verzocht hebben om een afwijking op grond van artikel 27 vanwege de complexiteit en de kosten van de teruggaafprocedure teneinde bijzondere maatregelen te kunnen invoeren voor de belasting van diensten bestaande in werkzaamheden die betrekking hebben op roerende lichamelijke zaken en nationale vervoersdiensten die rechtstreeks verband houden met intracommunautaire goederenvervoersdiensten, teneinde te voorkomen dat bedrijven systematisch een beroep doen op de Achtste Richtlijn.

Deze afwijkingen, die bij beschikking van de Raad zijn toegestaan, waren gerechtvaardigd omdat een veelvuldig beroep op de teruggaafprocedures een belemmering zou kunnen vormen voor het intracommunautaire handelsverkeer in bepaalde sectoren van dienstverlening.

De Raad heeft overigens de 15 ontwerpbeschikkingen van de Commissie betreffende bijzondere maatregelen voor de belasting van telecommunicatiediensten gewijzigd teneinde de inning van de belasting te vereenvoudigen met als doel te voorkomen dat bedrijven een beroep zouden moeten doen op de teruggaafprocedure van de Achtste Richtlijn.

Gezien het voorgaande kwam het niet als een verrassing dat er ten aanzien van de teruggaafprocedure van de Achtste Richtlijn een aanbeveling werd gedaan in het kader van het SLIM-initiatief, met de steun van zowel vertegenwoordigers van de overheidsdiensten als van het bedrijfsleven.

Allereerst zij erop gewezen dat de hiervoor genoemde moeilijkheden definitief zullen worden opgelost met de invoering van het nieuwe gemeenschappelijke BTW-stelsel, zoals dit is uitgewerkt in het werkprogramma dat de Commissie in juli 1996 heeft aangenomen.

Krachtens deze nieuwe regeling, die gebaseerd is op het beginsel van een enkele plaats van heffing en van aftrek, zal iedere belastingplichtige de in een vorig stadium geheven BTW in een enkele plaats kunnen aftrekken, zelfs wanneer de handeling belast werd in een andere lid-staat. De procedure van de Achtste Richtlijn wordt daarmee overbodig.

De Commissie heeft evenwel besloten om onmiddellijk te reageren op de aanbeveling van het SLIM-team, in het besef evenwel dat iedere wettelijke maatregel op dit gebied slechts een tijdelijk karakter kan hebben vanwege de verwachte inwerkingtreding van het nieuwe gemeenschappelijke BTW-stelsel.

Met dit voorstel wordt derhalve beoogd om op korte termijn de werking van het huidige BTW-stelsel te verbeteren door een procedure te vereenvoudigen die door het bedrijfsleven wordt ervaren als een belemmering voor de werking van de interne markt, zonder hierdoor evenwel de voortgang van de werkzaamheden in het kader van het werkprogramma voor het nieuwe gemeenschappelijke BTW-stelsel in gevaar wordt gebracht.

Daarom zullen sommige onderdelen van dit voorstel mettertijd worden herzien naargelang de voorstellen die worden ingediend voor de invoering van het toekomstige stelsel.

Om de controle te verbeteren stelt de Commissie aanvullende maatregelen voor waarvan de rechtvaardiging en de noodzaak regelmatig zullen worden gezien, een en ander met het doel om met onmiddellijke ingang een voldoende controle op de aftrek mogelijk te maken zolang er geen bevredigende samenwerking tussen de lid-staten op het gebied van de controle tot stand is gebracht.

Hieruit vloeit eveneens voort dat, indien de Raad er niet in zou slagen dit voorstel binnen een redelijke termijn goed te keuren, de Commissie genooddakt zou zijn het in te trekken om te voorkomen dat de Raad zich blijft bezighouden met een voorstel waarvan het doel, namelijk een snelle vereenvoudiging van de huidige procedure, niet kan worden bereikt, en waarvan de laattijdige goedkeuring bijgevolg de overschakeling op het nieuwe gemeenschappelijke BTW-stelsel in gevaar kan brengen.

De Commissie is van mening dat de enige wijziging die daadwerkelijk een aanmerkelijke vereenvoudiging betekent voor het gemeenschappelijke BTW-stelsel in het algemeen en voor de teruggaafprocedure in het bijzonder, daarin bestaat dat de belastingplichtige gemachtigd wordt om de BTW die voldaan is in een lid-staat waar hij niet gevestigd is, af te trekken door deze op zijn periodieke aangifte in mindering te brengen op het bedrag van de BTW tot voldoening waarvan hij gehouden is in een lid-staat waar hij belastbare handelingen verricht ten behoeve waarvan de met BTW belaste goederen en diensten worden aangewend.

Met dit voorstel wordt beoogd om dit recht op aftrek te verankeren in artikel 17 van de Zesde Richtlijn, wat als gevolg heeft dat de specifieke teruggaafprocedure voor in de Unie gevestigde belastingplichtigen (d.w.z. de procedure van de Achtste Richtlijn) verdwijnt.

De voorgestelde maatregelen, die juridisch gezien hun beslag zullen krijgen door de wijziging van artikel 17, lid 3, en de inlassing van lid 3 bis in dit artikel, behelzen voor in de Europese Gemeenschap gevestigde belastingplichtigen in hoofdzaak het volgende:

- de belastingplichtige is in een enkele lid-staat voor BTW-doeleinden geïdentificeerd: de aftrek van de BTW geschiedt in die lid-staat, ongeacht in welke lid-staat de met BTW belaste uitgaven zijn gedaan;

- de belastingplichtige is in verschillende lid-staten voor BTW-doeleinden geïdentificeerd:
- a) hij is voor de BTW geïdentificeerd in de lid-staat waar hij de met BTW belaste uitgaven heeft gedaan: de aftrek van de BTW geschiedt in die lid-staat (geen wijziging ten opzichte van de huidige situatie);
 - b) hij is niet voor de BTW geïdentificeerd in de lid-staat waar hij de met BTW belaste uitgaven heeft gedaan: de aftrek van de BTW geschiedt in de lid-staat waar hij de goederen levert en de diensten verricht ten behoeve waarvan de uitgaven worden gedaan.

Uit deze wijziging van artikel 17 vloeit logischerwijze voort dat het bedrag van de BTW dat recht geeft op aftrek, voortaan zal worden bepaald volgens de regels van de lid-staat van vestiging, en niet langer volgens de regels van de lid-staat die de belasting heeft geïnd zoals thans het geval is.

Ten aanzien van de te vervullen formaliteiten is in dit voorstel voorzien dat de belastingplichtigen een speciaal formulier indienen dat zij bij hun periodieke aangifte voegen en waarop zij de bedragen van de in andere lid-staten betaalde BTW vermelden waarvoor zij hun recht op aftrek willen uitoefenen. Deze bedragen moeten per lid-staat worden uitgesplitst. Ter staving van deze bedragen moeten zij een kopie van de facturen of invoerdocumenten bij dit formulier voegen.

BIJLAGE II

bij het advies van het Economisch en Sociaal Comité

In artikel 17, lid 6, van de Zesde Richtlijn wordt ten aanzien van de aftrekregeling het volgende bepaald:

„Uiterlijk binnen vier jaar te rekenen vanaf de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn, bepaalt de Raad, op voorstel van de Commissie, met eenparigheid van stemmen, voor welke uitgaven geen recht op aftrek van de belasting over de toegevoegde waarde bestaat. De uitgaven die geen strikt professioneel karakter hebben, zoals weelde-uitgaven en uitgaven voor ontspanning of representatie, zijn in elk geval van het recht op aftrek uitgesloten”.

„Totdat de hierboven bedoelde voorschriften in werking treden kunnen de lid-staten elke uitsluiting handhaven waarin hun wetgeving ten tijde van de inwerkingtreding van deze richtlijn voorzag.”

In de Raad kon geen consensus worden bereikt over de ter zake door de Commissie ingediende voorstellen, waarna deze op 21 november 1996 werden ingetrokken. Dit was tevens het logische gevolg van de goedkeuring door de Commissie in juli 1996 van het werkprogramma voor de invoering van een nieuw gemeenschappelijk stelsel.

Ondertussen volgen de lid-staten hun eigen koers. Drie landen (Duitsland, Nederland en Luxemburg) geven overeenkomstig artikel 17, lid 2, recht op volledige aftrek voor de desbetreffende uitgaven of voor de belangrijkste categorieën daarvan, met uitsluiting van uitgaven die geen zakelijk karakter hebben. In de andere lid-staten is het recht op aftrek uitgesloten of beperkt, ter vermijding of ter vereenvoudiging van gevallen waarin een onderscheid dient te worden gemaakt tussen enerzijds uitgaven voor de persoonlijke behoeften van de belastingplichtige en andere personen en anderzijds uitgaven die verband houden met de economische activiteiten van belastingplichtigen.

Deze situatie beantwoordt niet aan de eisen van uniformiteit van de grondslag en neutraliteit van de belasting.

De belastingplichtigen van een lid-staat die volledige aftrek van de belasting toestaat voor alle uitgaven, met uitzondering van die welke totaal geen zakelijk karakter hebben, zijn bevoordeeld ten opzichte van de belastingplichtigen van een lid-staat waar sommige categorieën uitgaven van het recht op aftrek zijn uitgesloten. Dit verschil in behandeling kan concurrentievervalsing in de internationale goederen- en dienstenhandel teweegbrengen voorzover het de prijzen beïnvloedt.

Het verschil is niet nieuw, maar doet zich veel duidelijker gevoelen sedert de totstandkoming van de interne markt op 1 januari 1993. Sindsdien komen de nationale wetgevingen en de toepassing ervan door de lid-staten namelijk directer met elkaar in conflict.

De Commissie vindt daarom dat er gevolg moet worden gegeven aan het in artikel 17, lid 6, van de Zesde Richtlijn verstrekte mandaat en dat de werkzaamheden aangaande de onderlinge aanpassing van de huidige, uiteenlopende nationale voorschriften weer moeten worden opgepakt. Daarbij zal aan de lid-staten een zekere speelruimte worden gelaten om op de specifieke nationale situatie in te spelen.

Men mag niet over het hoofd zien dat het recht op aftrek een fundamenteel bestanddeel van het BTW-stelsel vormt. Daarom heeft iedere uitsluiting van dit recht een uitzonderingskarakter en zijn beperkingen dus uitsluitend in specifiek gerechtvaardigde omstandigheden gerechtvaardigd.

Het is derhalve duidelijk dat uitzonderingen moeten worden beperkt tot categorieën van uitgaven die, zelfs wanneer deze in het kader van de gewone bedrijfsuitoefening worden gedaan, meestal deels het karakter van particulier eindverbruik hebben. Bovendien kan de opsplitsing in zakelijke en privé-uitgaven over het algemeen niet echt worden gecontroleerd, hetgeen het risico van misbruik of belastingfraude meebrengt.

De problematiek betreft in het bijzonder uitgaven voor personenauto's, logies, spijs en drank, luxe-uitgaven en amusements- of representatiekosten.

Wat uitgaven voor personenauto's betreft, dient te worden beseft dat het om investeringsgoederen gaat ten aanzien waarvan het gebruik voor privédoeleinden niet kan worden uitgesloten en vooral van jaar tot jaar kan verschillen.

Hoewel uit hoofde van de beroepsuitoefening onder bepaalde omstandigheden kosten kunnen worden gemaakt voor logies, spijs en drank, bestaat er geen twijfel over dat deze kosten eveneens een privé-karakter hebben, omdat ze bedoeld zijn om in de eerste levensbehoeften te voorzien.

Voorts moet worden beseft dat uit het fundamentele beginsel van het recht op aftrek van de belasting die is voldaan over goederen en diensten die worden aangewend ten behoeve van belastbare handelingen voortvloeit dat de aftrek niet geldt voor uitgaven die geen strikt professioneel karakter hebben, zoals weelde-uitgaven en uitgaven voor ontspanning of representatie, zoals in de huidige versie van artikel 17, lid 6, is voorgeschreven.

Het Commissievoorstel bevat verschillende regelingen om in te kunnen spelen op de specifieke aard van de uitgaven die in het kader van de beroepsuitoefening door belastingplichtigen worden gedaan.

In het algemeen gelden de normale aftrekregels voor de BTW die is vervat in de kosten van personenauto's. Voor gevallen waarin de moeilijkheden bij de controle op het niet-zakelijke gebruik van de auto van een dergelijke omvang zijn dat zij een lid-staat beletten om de normale aftrekregels toe te passen, is er een facultatieve regeling tot beperking van de aftrek voorzien, op grond waarvan de lid-staten desgewenst een vereenvoudigde methode kunnen invoeren voor de vaststelling van het niet-zakelijke gebruik van personenauto's.

Een lid-staat die van deze mogelijkheid gebruik maakte, kon namelijk een maximumpercentage vaststellen voor de aftrek die ten minste 50 % van de voorbelasting moest bedragen en waarvan het bedrag overeenkomt met het veronderstelde, maximale zakelijke gebruik van de auto.

Op die manier wordt de belastingdienst voor het overgrote deel van de belastingplichtigen ontheven van zijn taak om de boekhoudkundige uitsplitsing van de uitgaven voor het particuliere en het zakelijke gebruik van personenauto's te controleren.

Ligt daarentegen het percentage van het zakelijke gebruik onder het maximumpercentage dat door de lid-staat van aftrek is vastgesteld, dan vindt de aftrek volgens de gewone regels plaats.

Door de toepassing van het maximumpercentage kan op eenvoudige wijze een onderscheid worden gemaakt tussen de voorbelasting die verband houdt met:

- a) het niet-zakelijke gebruik van auto's, dat wil zeggen het gebruik voor privédoeleinden maar ook voor handelingen die buiten de werkingssfeer van de BTW vallen;
- b) het zakelijke gebruik van auto's, dat wil zeggen voor handelingen die onder de werkingssfeer van de BTW vallen, zowel handelingen waarvoor recht op aftrek bestaat of vrijgestelde handelingen waarvoor geen recht op aftrek bestaat.

Verricht de belastingplichtige zowel handelingen waarvoor recht op aftrek bestaat als handelingen waarvoor dat recht niet bestaat, dan moet derhalve het gedeelte van de voorbelasting dat verband houdt met het zakelijke gebruik van personenauto's nog verder worden uitgesplitst tussen BTW die verband houdt met de eerste categorie handelingen en met de tweede categorie handelingen.

Valt het zakelijke gebruik van de auto te verwaarlozen, dan zullen de inspanningen die de belastingdiensten moeten doen om hierop controle uit te oefenen het resultaat niet waard zijn. Daarom wordt voorgesteld, het recht op aftrek volledig uit te sluiten indien het zakelijke gebruik minder dan 10 % bedraagt.

De Commissie heeft in het bijzonder oog voor belastingplichtigen die hun bedrijf hebben gemaakt van de exploitatie van personenauto's of voor wie dit soort auto's strikt noodzakelijk is voor de bedrijfsuitoefening (bijvoorbeeld belastingplichtigen wier economische activiteit bestaat uit de verkoop of de verhuur van personenauto's, of de exploitatie van taxi's, rijtscholen, enz.). In dat geval worden de gewone aftrekgeregels toegepast, maar alleen indien het eventuele niet-zakelijke gebruik te verwaarlozen valt, dat wil zeggen minder dan 10 % bedraagt.

De uitsluiting van het recht op aftrek van de uitgaven voor logies, spijzen en dranken valt te rechtvaardigen, omdat deze het karakter van eindverbruik hebben. De uitgaven kunnen evenwel uit hoofde van beroepsactiviteiten worden gedaan, bijvoorbeeld tijdens een zakenreis. Daarom acht de Commissie het billijk, een forfaitaire beperking van de aftrek in te voeren ten belope van 50 % van de belasting over de toegevoegde waarde die begrepen is in deze uitgaven.

De uitgaven die niet rechtstreeks en exclusief verband houden met de belaste handelingen, dat wil zeggen luxe-uitgaven en amusement- of representatiekosten, blijven daarentegen volledig van het recht op aftrek uitgesloten.

BIJLAGE III

bij het advies van het Economisch en Sociaal Comité

Een bilateraal stelsel voor restitutie en compensatie van schulden

Dit document bevat de nodige informatie voor de invoering van een stelsel van onderlinge restitutie tussen de lid-staten onderling, waarbij de lid-staat waarin het recht op aftrek wordt uitgeoefend (lid-staat van aftrek), zich het bedrag van de aftrekbare BTW kan laten restitueren door de lid-staat waar deze BTW is betaald (lid-staat van aankoop). Dit stelsel van restitutie en compensatie van schulden wordt, tezamen met de door de lid-staten te treffen controlemaatregelen, geregeld in het bijgevoegde voorstel voor een verordening.

Het voorstel voor een verordening voorziet in de invoering van een stelsel van restitutie en compensatie van schulden dat op bilaterale grondslag is geregeld. Dit houdt in dat elke lid-staat om de zes maanden aan elk van de andere lid-staten het bedrag van de BTW meedeelt waarvoor in het voorgaande halfjaar aftrek heeft plaatsgevonden, en dat door de respectieve lid-staat van aankoop aan hem dient te worden gerestitueerd.

Het mee te delen bedrag is het bedrag van de BTW dat werkelijk is afgetrokken, d.w.z. na toepassing van het pro rata in gevallen waarin de belastingplichtige zowel activiteiten uitoefent die recht op aftrek geven als activiteiten die geen recht op aftrek geven, en met inachtneming van de in de lid-staat van aftrek geldende beperkingen ten aanzien van het recht op aftrek.

Zo kan elke lid-staat bepalen wat zijn batig of nadelig saldo is ten opzichte van de andere lid-staten. De feitelijke betaling van deze saldi geschiedt later, aangezien deze nog kunnen worden gecorrigeerd naar aanleiding van de bij deze verordening voorziene controles. Er is evenwel voorzien dat de lid-staten bilateraal kunnen overeenkomen om van de bij deze verordening vastgestelde termijn af te wijken door andere termijnen vast te stellen of door onder bepaalde voorwaarden het saldo over te brengen naar het volgende tijdvak.

Controlemaatregelen

Onder het huidige BTW-stelsel is elke lid-staat verantwoordelijk voor de toepassing, de controle en de inning van de belasting, waarvan de opbrengst rechtstreeks naar zijn nationale begroting gaat. Een van de grondbeginselen van dit stelsel is dat de aftrek van de BTW plaatsvindt in de lid-staat waar de belasting verschuldigd en/of voldaan is. Derhalve is een enkele lid-staat belast met de controle op de betaling en de aftrek van de belasting.

Dit voorstel heeft ten doel een afwijking op dit grondbeginsel in te voeren voor de gevallen die thans onder de Achtste Richtlijn vallen.

Uit het voorgestelde stelsel vloeit voort dat de lid-staat van aankoop zorg draagt voor de controle op de betaling van de BTW, terwijl de controle op de aftrek van deze belasting bij de lid-staat van aftrek berust.

Deze controle dient, net als iedere andere controle, gebaseerd te zijn op de gegevens die de belastingdiensten bekend zijn betreffende hun belastingplichtigen, de beoordeling van de betrouwbaarheid ervan, de analyse van het frauderisico en een vergaande en doeltreffende samenwerking met de diensten van andere lid-staten. In plaats van stelselmatig kopieën van facturen toe te zenden, hetgeen een extra belasting betekent voor zowel de belastingplichtigen als de belastingdiensten dienen, voor een doeltreffende controle op de interne markt, gemeenschappelijke criteria te worden vastgesteld teneinde voor elke belastingplichtige het frauderisico te kunnen inschatten. De gevallen waarin op grond van deze gemeenschappelijke criteria nadere controle vereist is, zouden interessant zijn voor alle betrokken diensten. Gezien het belang dat zij hebben bij een doeltreffende samenwerking, zouden aldus de vergaarde informatie en de opgedane ervaring ten volle kunnen worden uitgebuit.

Richtlijn 77/799/EEG betreffende de wederzijdse bijstand maakt het de betrokken lid-staten mogelijk alle informatie uit te wisselen die zij noodzakelijk achten voor de uitoefening van hun respectieve controlebevoegdheden. Uit de ervaringen uit het verleden blijkt evenwel dat de lid-staten nog niet ten volle de mogelijkheden benutten die dit communautair instrument biedt.

Gezien deze ervaringen en gezien de bijzondere aard van de regeling die wordt voorgesteld om de werking van het huidige BTW-stelsel te verbeteren, ziet de Commissie zich genoodzaakt om de invoering van deze regeling gepaard te laten gaan met aanvullende controlemaatregelen.

Deze aanvullende maatregelen doen afbreuk aan de vereenvoudiging die met de wijziging van de aftrekregeling wordt beoogd en zijn alleen aanvaardbaar voor de korte termijn. De toepassing ervan moet strikt beperkt blijven tot de tijd die nodig is voor de verbetering van de samenwerking tussen de lid-staten.

De Commissie zal de aanwending van deze maatregelen en de concrete resultaten ervan voor de lid-staten regelmatig bezien. Hiertoe verstrekken de lid-staten de nodige informatie aan de Commissie. De Commissie zal voor het einde van het tweede jaar van de toepassing van deze maatregelen een verslag indienen bij de Raad over de rechtvaardiging en de noodzaak van deze aanvullende maatregelen, een en ander in het kader van het toezicht op de ontwikkeling van de samenwerking tussen de lid-staten op het gebied van controle; in voorkomend geval gaat dit gepaard met voorstellen tot intrekking van deze maatregelen.

Ten aanzien van de controlemaatregelen die in dit voorstel zijn voorzien, is het van belang rekening te houden met de aard van de meeste uitgaven waarvoor thans een verzoek om teruggaaf volgens de procedure van de Achtste Richtlijn wordt ingediend.

Het merendeel van deze verzoeken heeft namelijk — vanwege de regels die gelden voor de plaats van belastbare handelingen — betrekking op algemene kosten, zoals de kosten van hotel en restaurant, de kosten van de deelname aan een beurs en van het gebruik van een auto, alsmede de brandstofkosten voor internationale vervoersondernemingen.

Het is daarom weinig waarschijnlijk dat de voorgestelde regeling, waarbij de voorbelasting in mindering wordt gebracht op de door de belastingplichtige verschuldigde belasting, de bestaande hoge belastingkredieten van bedrijven aanmerkelijk zal verhogen; deze laatste vereisen meestal veel meer administratief toezicht.

Men moet zich er derhalve van verzekeren dat de voorgestelde controlemaatregelen die specifiek bedoeld zijn voor de aftrekregeling, in verhouding staan tot het risico van belastingderving door de lid-staten.

De verordening omvat maatregelen met het oog op een gefaseerde controle, waarbij voor elke fase de financiële verantwoordelijkheid van de betrokken lid-staten is vastgelegd.

Deze gefaseerde controle levert een belangrijk voordeel op in vergelijking tot het huidige stelsel, aangezien hierbij niet een „onmiddellijke en nagenoeg definitieve” beslissing van de betrokken diensten vereist is, zoals thans het geval is.

Om te beginnen verricht de belastingdienst van de lid-staat van aftrek een eerste controle bij de ontvangst van de periodieke aangifte en het speciale formulier met de daarbij behorende bijlagen. Deze beschikt op dat moment reeds over nauwkeuriger gegevens omtrent de fiscale situatie van de belastingplichtige in tegenstelling tot hetgeen onder de huidige regeling het geval is voor de belastingdienst van de lid-staat van teruggaaf.

Het bedrag van de, na deze eerste verificatie vereiste, herzieningen is uiteraard niet begrepen in het bedrag van de BTW waarvoor de lid-staat van aftrek om restitutie vraagt van de lid-staat van aankoop.

Vervolgens wordt voor sommige handelingen waarvoor het recht op aftrek wordt uitgeoefend krachtens artikel 17, lid 3 bis, informatie doorgezonden, in principe langs elektronische weg, van de lid-staat van aftrek naar de lid-staat van aankoop.

Wanneer de lid-staat van aankoop onregelmatigheden constateert met betrekking tot de handelingen waarvoor het recht op aftrek is uitgeoefend, stelt hij de lid-staat van aftrek hiervan in kennis binnen drie maanden na de ontvangst van de informatie. Voorts is de lid-staat van aankoop niet gehouden om de onderhavige BTW te restitueren aan de lid-staat van aftrek.

Het is aan de lid-staat van aftrek om de nodige stappen te nemen met het oog op invordering van de belasting, waarbij met name rekening moet worden gehouden met de fiscale situatie van de betrokken belastingplichtige (indiening van periodieke aangiften, betaling van de verschuldigde belasting, andere bestaande belastingsschulden).

Bovendien wordt de gegrondheid van de toegepaste aftrek, ongeacht waar deze BTW is voldaan, onderzocht door de lid-staat van aftrek in het kader van de geprogrammeerde controle van de totale activiteiten van de belastingplichtige.

En tenslotte vormt de in dit voorstel vervatte controleprocedure geen beletsel voor de belastingdiensten om inlichtingen in te winnen door middel van de procedure die in de richtlijn betreffende de wederzijdse bijstand is voorzien.

De Commissie is zich er overigens zeer wel van bewust dat het gebrek aan harmonisatie van de vereisten voor de opstelling van facturen bepaalde problemen kan opleveren. Er dient evenwel te worden bedacht dat dit probleem zich reeds voordoet in het gewone intracommunautaire handelsverkeer (intracommunautaire verwervingen/leveringen, intracommunautair vervoer, ...), alleen met dit verschil dat er in dit geval daadwerkelijk BTW in rekening wordt gebracht in de lid-staat van aankoop. In het verslag dat in het kader van het SLIM-initiatief is opgesteld, wordt overigens de aanbeveling gedaan om deze problematiek te bestuderen, en de Commissie zal niet nalaten om hieraan gevolg te geven.

In afwachting van het resultaat van deze werkzaamheden wordt van de lid-staten verlangd dat zij een minimum aan soepelheid betrachten om het voorgestelde stelsel te laten werken. De lid-staten dienen er namelijk zorg voor te dragen dat aan een belastingplichtige die een factuur heeft waarop tenminste de op grond van de Zesde Richtlijn vereiste gegevens zijn vermeld, niet het recht wordt ontnomen om de aftrek toe te passen.

Dit neemt evenwel niet weg dat een belastingdienst gerechtigd is om van de belastingplichtige een vertaling van de vermeldingen op de factuur te vragen indien het hem onmogelijk is om te beoordelen of de uitgaven voor zakelijke doeleinden zijn gemaakt.

BIJLAGE IV

bij het advies van het Economisch en Sociaal Comité

(Overeenkomstig artikel 47, lid 3, van het R.v.O. wordt het volgende bij het advies gevoegd)

Ten minste één kwart van de stemmen werden vóór de volgende wijzigingsvoorstellen uitgebracht:

Indieners: Tosh en Williams

Paragraaf 4.2.4

Als volgt te wijzigen:

„Het Comité vindt dat uitgaven voor ontspanning en representatie op dezelfde wijze als uitgaven voor logies, spijs en drank moeten worden behandeld, en niet als luxe-uitgaven.”

Motivering

Uitgaven voor ontspanning en representatie vallen in de categorie normale zakelijke uitgaven, omdat ermee in de eerste plaats wordt beoogd, het bedrijfsresultaat veilig te stellen of te verhogen. Deze uitgaven herbergen een element van privéconsumptie, evenals uitgaven voor logies, spijs en drank. Zij mogen echter niet worden behandeld als luxe-uitgaven; laatstgenoemde categorie heeft namelijk per definitie geen meetbaar gevolg voor het bedrijfsresultaat.

Uitslag van de stemming

Tegen: 51, vóór: 25, onthoudingen: 4.

Indieners: Lustenhouwer en Regaldo

Paragraaf 4.2.7

De paragraaf door de als volgt luidende paragrafen te vervangen:

„4.2.6.1. Het Comité ziet geen dwingende reden waarom voor personenauto's niet dezelfde forfaitaire aftrek zou gelden als voor de andere in de voorstellen genoemde uitgavencategorieën. Voorts denkt het dat met een dergelijke gelijktrekking een belangrijke bijdrage kan worden geleverd tot het terugdringen van mededingingsverstoringen en mogelijkheden voor belastingontduiking en -ontwijking.”

4.2.6.2. Lopen de nationale aftrekpercentages onderling ver uiteen, dan worden belastingplichtigen die transacties verrichten in lid-staten met een laag percentage met een concurrentienadeel opgezadeld ten opzichte van belastingplichtigen die in lid-staten met een hoog percentage zijn gevestigd. Het onvermijdelijke gevolg hiervan zal zijn dat ingewikkelde constructies zullen worden ontworpen om, al dan niet binnen de grenzen van de wet, de voorschriften te omzeilen.

4.2.6.3. Bovendien moet de BTW worden betaald als de auto nieuw wordt verkocht. Het is op dat moment per definitie onmogelijk, de verhouding zakelijk/privégebruik nauwkeurig vast te stellen. Voorts kan deze van jaar tot jaar verschillen, hetgeen bij afwezigheid van een uniform percentage zou nopen tot correcties achteraf met alle bijkomende complicaties van dien voor bedrijfsleven en nationale administraties.

4.2.6.4. Voorts zou ook de beoogde vereenvoudiging bij een vast percentage zijn gebaat. Het aantal kilometers voor zakelijk gebruik en de bescheiden over het gebruik van personenauto's voor belastbare en niet-belastbare transacties zouden dan niet meer door het bedrijfsleven te hoeven worden bijgehouden en ook zouden de administraties op die manier van controlewerkzaamheden zijn verlost.

4.2.6.5. Wordt in de eerste plaats naar vereenvoudiging gestreefd (door de Commissie als een van de doelstellingen genoemd), dan dienen dus ook de procedures zo eenvoudig mogelijk te worden gemaakt. Dat lijkt met onderhavige voorstellen onhaalbaar. Maakt een lid-staat van zijn handelingsvrijheid gebruik, dan moet het percentage kilometers voor zakelijk gebruik in ieder geval bij benadering worden vastgesteld en tevens dienen wellicht achteraf correcties te worden doorgevoerd. Dit zadelt zowel de belastingadministraties als het bedrijfsleven met extra werk op, terwijl laatstgenoemde ook nog met rechtsonzekerheid wordt geconfronteerd.

4.2.7. Ook bestaat er logischerwijs geen reden waarom de regeling voor personenauto's niet zou gelden voor andere vormen van privévervoer, zoals met behulp van vliegtuigen en helikopters.

Motivering

De huidige tekst is in het ontwerpadvies opgenomen als gevolg van een amendement dat in de Afdelingsvergadering met meerderheid van stemmen is aanvaard. De huidige paragraaf 4.2.7 vervangt als gevolg van deze stemming 6 door de rapporteur opgestelde paragrafen.

Het voorliggende amendement beoogt de oorspronkelijke tekst van de rapporteur in ere te herstellen met als reden dat de huidige tekst inhoudelijk niet aansluit bij de voorstellen van de Commissie en tot een inhoudelijk, op dit onderdeel, onbegrijpelijk advies zou leiden.

Uitslag van de stemming

Tegen: 56, vóór: 39, onthoudingen: 8.

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging, wat het normale tarief betreft, van Richtlijn 77/388/EEG betreffende het gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde”

(1999/C 101/18)

Op 22 december 1998 heeft de Raad besloten, overeenkomstig artikel 99 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft besloten, de heer Walker aan te wijzen als algemeen rapporteur en hem te belasten met het opstellen van een advies.

Tijdens zijn 360e Zitting (vergadering van 28 januari 1999) heeft het Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 83 stemmen vóór, 3 stemmen tegen en bij 2 onthoudingen werd goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Met dit voorstel wordt beoogd, de Raad, conform de EU-wetgeving inzake BTW, een besluit te laten nemen over de minimumhoogte van het standaard BTW-tarief.

1.1.1. Dit besluit is nodig om de werking van de interne markt vanuit fiscaal oogpunt te consolideren, zowel in het kader van de thans geldende overgangsbepalingen als met het oog op de te nemen definitieve maatregelen inzake het gemeenschappelijke BTW-stelsel.

1.2. In haar werkprogramma voor de invoering van een nieuw gemeenschappelijk BTW-stelsel voor de interne markt en in haar verslag over de tarieven heeft de Commissie erop gewezen dat een onderlinge aanpassing van de BTW-tarieven binnen een geharmoniseerde structuur noodzakelijk is om tot een gemeenschappelijk BTW-stelsel te kunnen komen.

1.2.1. Bij het bepalen — nu en in de toekomst — van de vereiste mate van harmonisatie moet worden uitgegaan van het beginsel dat concurrentievervalsingen die schadelijk zouden zijn voor de gemeenschap als geheel, dienen te worden voorkomen.

1.2.2. Een belangrijk kenmerk van de BTW is dat zij neutraal dient te zijn ten aanzien van de concurrentieverhoudingen. Handhaving van de mogelijkheid voor de lid-staten om te zeer uiteenlopende tarieven toe te passen, vormt derhalve een gevaar voor deze neutraliteit, kan van invloed zijn op de plaats van vestiging van bedrijven en is dus strijdig met de beginselen van de interne markt.

1.2.3. Daarom wordt met dit voorstel beoogd, de weg te effenen voor een harmonisatie van de tarieven die nodig is in de context van het huidige BTW-stelsel, en tegelijkertijd de volgende etappes voor te bereiden op weg naar een geleidelijke onderlinge aanpassing van de tarieven om tot een gemeenschappelijk BTW-stelsel te komen. Het voorstel heeft uitsluitend betrekking op de hoogte van het standaardtarief.

1.3. Momenteel voorzien de in de BTW-wetgeving van de EU opgenomen overgangsbepalingen in een harmonisatie van aantal en hoogte van de BTW-tarieven.

Dat is de mate van harmonisatie die de lid-staten reeds noodzakelijk hadden geacht voor de werking van de overgangsregeling.

1.3.1. In het kader van deze overgangsregeling moeten de lid-staten het standaard BTW-tarief vaststellen op ten minste 15 %.

1.4. In artikel 12, lid 3, onder a), van de Zesde BTW-richtlijn wordt bepaald dat de Raad op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité met eenparigheid van stemmen besluit over het niveau van het standaardtarief na 31 december 1998.

1.5. Dit voorstel is een logisch vervolg op het voorstel van de Commissie van 1995 over hetzelfde onderwerp⁽¹⁾. Sindsdien is de situatie niet fundamenteel veranderd.

1.6. In de praktijk varieert de hoogte van het standaardtarief thans tussen 15 % en 25 %.

1.7. De Commissie vreest evenwel dat de invoering van de gemeenschappelijke munt bestaande problemen zou kunnen verergeren doordat structurele onevenwichtigheden en concurrentievervalsingen zouden optreden. De in de lid-staten toegepaste prijzen zullen doorzichtiger zijn en een vergelijking met de toegepaste BTW-tarieven gemakkelijker maken. Onder die omstandigheden is er meer dan ooit behoefte aan een harmonisatie van de tarieven op de interne markt.

1.8. Derhalve is een voorstel betreffende de hoogte van zowel het standaardtarief als de verlaagde tarieven noodzakelijk. Om technische redenen kan een dergelijk voorstel echter niet eerder dan in 1999 worden ingediend.

2. Voorstellen van de Commissie

2.1. Het standaardtarief van de belasting over de toegevoegde waarde wordt door elke lid-staat vastgesteld op een percentage van de maatstaf van heffing; dit percentage dient voor levering van goederen en voor diensten gelijk te zijn. Vanaf 1 januari 1999 t/m

⁽¹⁾ COM(95) 731 def.

31 december 1999 mag dit percentage niet lager dan 15 % en niet hoger dan 25 % zijn.

2.2. Op grond van een voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement besluit de Raad met eenparigheid van stemmen over de hoogte van de standaardtarieven die na 31 december 1999 zullen worden toegepast.

3. Opmerkingen

3.1. Onderhavig voorstel is in feite hetzelfde voorstel dat de Commissie in 1995 al had ingediend.

3.2. Het Economisch en Sociaal Comité heeft in zijn advies ⁽¹⁾ over dat advies het volgende gezegd: „Zonder een volledige harmonisatie van de tarieven (...) na te streven, moet toch worden bereikt dat de tarieven zich binnen een nauwere marge gaan bewegen (...)”. Tevens heeft het toen het volgende geconcludeerd: „Het Economisch en Sociaal Comité stemt in met het voorstel van de Commissie om een tariefband met een minimumtarief van 15 % en een maximumtarief van 25 % voor het standaard BTW-tarief in de lid-staten in te voeren (...)”. Het Comité ziet thans geen reden om van het toen ingenomen standpunt af te wijken.

⁽¹⁾ PB C 204 van 15.7.1996.

3.3. Het Economisch en Sociaal Comité is het met de Commissie eens dat het in de eurozone voor consumenten en andere niet-BTW-plichtigen gemakkelijker zal worden om de consumentenprijzen (incl. BTW) in de verschillende lid-staten te vergelijken, terwijl het ook voor BTW-plichtige handelaren gemakkelijker zal worden om inkooprijzen (excl. BTW) te vergelijken.

3.4. In artikel 12, lid 3, onder a), van de Zesde BTW-richtlijn wordt het volgende bepaald: „Op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité neemt de Raad met eenparigheid van stemmen een besluit over het niveau van het normale tarief na 31 december 1998”. Het Comité zou graag zien dat de formulering van de tweede alinea van artikel 1, a) van onderhavig richtlijnvoorstel als volgt wordt gewijzigd: „Op grond van een voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité (...)”.

3.4.1. Dit strookt met de wijziging waarop het Economisch en Sociaal Comité in zijn voornoemde advies over het vorige voorstel heeft aangedrongen en waarop de Commissie in haar follow-up op de door het Economisch en Sociaal Comité tijdens zijn Zittingen van april en mei 1996 uitgebrachte adviezen positief heeft gereageerd.

Brussel, 28 januari 1999.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

B. RANGONI MACHIAVELLI

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 79/373/EEG betreffende de handel in mengvoeders en Richtlijn 96/25/EG betreffende het verkeer van voedermiddelen”⁽¹⁾

(1999/C 101/19)

De Raad heeft op 29 oktober 1998 besloten het Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig de artikelen 43 en 198 van het EG-Verdrag te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De Afdeling „Landbouw, plattelandontwikkeling, milieu”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 8 januari 1999 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Bento Gonçalves.

Tijdens zijn 360e Zitting (vergadering van 28 januari 1999) heeft het Economisch en Sociaal Comité met 53 stemmen voor en 6 tegen, bij 3 onthoudingen, het volgende advies uitgebracht.

1. Inleiding

1.1. Werkingssfeer van het voorstel en rechtsgrondslag

1.1.1. Werkingssfeer

Algemene doelstelling: Het toepassingsgebied uitbreiden tot het verkeer en het gebruik van voedermiddelen, zodat de lid-staten uiteindelijk zullen kunnen garanderen dat deze „gezond, deugdelijk en van gebruikelijke handelskwaliteit” zijn, en geen gevaar opleveren voor de gezondheid van mens en dier of voor het milieu. De werkingssfeer van Richtlijn 96/25/EG wordt m.a.w. uitgebreid zodat de lid-staten, op grond van Richtlijn 95/53/EG van de Raad, een officiële controleregeling kunnen invoeren die niet alleen betrekking heeft op het verkeer van voedermiddelen en hun gebruik door de mengvoederindustrie, maar ook op tussenpersonen die als distributeurs optreden, en op de veehouders die de voedermiddelen zelf produceren en rechtstreeks gebruiken in hun bedrijven.

1.1.2. Rechtsgrondslag

Het Commissievoorstel is op artikel 100A van het Verdrag gebaseerd.

2. Samenvatting van het voorstel

2.1. Het voorstel behelst een wijziging van Richtlijn 79/373/EEG betreffende de handel in mengvoeders en van Richtlijn 96/25/EG betreffende het verkeer van voedermiddelen.

2.1.1. De gewijzigde Richtlijn 96/25/EG zal van toepassing zijn op:

— het verkeer van voedermiddelen én het gebruik ervan. De bepalingen gelden m.a.w. zowel voor

de producenten van voedermiddelen als voor de vervoerders, de handelaars, de fabrikanten van mengvoeders en de veehouders, ongeacht of deze laatste hun toevlucht nemen tot industriële mengvoeders of de voedermiddelen rechtstreeks gebruiken.

2.1.2. Geneesmiddelen voor dieren en additieven voor diervoeders vallen niet onder deze richtlijn.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Het ESC staat achter de voorgestelde wijzigingen, die de hierboven vermelde doelstellingen ontegenzeggelijk dichterbij brengen. Bovendien wordt het dankzij dit voorstel gemakkelijker om na te gaan welke weg de voedermiddelen afleggen voor zij uiteindelijk bij de eindverbruiker belanden, wat bijzonder belangrijk is in het geval van stoffen die risico's kunnen inhouden voor de volksgezondheid.

3.2. Het ESC is evenwel van mening dat de Commissie op bepaalde gebieden nog verder zou moeten gaan, om zo snel mogelijk het vertrouwen van de consument in producten van dierlijke oorsprong, met name rundvlees, te herstellen. Zo zou zij voor alle lid-staten gemeenschappelijke objectieve technische criteria moeten vastleggen, aan de hand waarvan kan worden bepaald of een bepaald voedermiddel „gezond, deugdelijk en van gebruikelijke handelskwaliteit” is.

3.3. Voorts wijst het ESC erop dat de lid-staten de nodige controlemaatregelen moeten nemen om de volledige naleving van de in Richtlijn 96/25/EG opgenomen bepalingen inzake het verkeer en het gebruik van verboden voedermiddelen af te dwingen, en zo het vertrouwen van de consument in producten van dierlijke oorsprong te versterken.

3.3.1. M.b.t. controlemaatregelen van de lid-staten dient de Commissie daarom nader aan te geven wat zij bedoelt met de bepaling dat voedermiddelen geen risico's mogen inhouden voor het milieu.

⁽¹⁾ PB C 261 van 19.8.1998, blz. 3.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1. Richtlijn 79/373/EEG

4.1.1. Artikel 1, lid 1

Met artikel 5, lid 1, punt k) worden bedrijven verplicht vanaf 1 april 2001 hun erkenningsnummer of registratienummer te vermelden.

4.1.2. Artikel 1, lid 4

De lid-staten zijn verplicht de definitieve lijst van de Commissie in hun wetgeving op te nemen.

4.2. Richtlijn 96/25/EG

4.2.1. Artikel 2, leden 1 en 2

De term „gebruik” wordt in de titel van de richtlijn opgenomen, zodat „het verkeer en het gebruik van voedermiddelen” onder de werkingssfeer vallen.

4.2.2. Artikel 2, lid 3

Bepaald wordt dat de voedermiddelen geen risico's mogen inhouden voor het milieu.

4.2.3. Artikel 2, lid 4, sub g)

In het gewijzigde artikel 5, lid 1, punt g) van Richtlijn 96/25/EG wordt bepaald dat bedrijven die vleesmeel produceren of in de handel brengen verplicht zijn op de verpakking of het etiket of in de documenten die de identiteit van het bedrijf en de gebruikte ingrediënten aangeven, met name het volgende te vermelden: de naam of handelsnaam, het adres of de zetel van het bedrijf, het erkenningsnummer alsmede het referentienummer van de partij of elke andere vermelding waardoor het voerdmiddel getraceerd kan worden.

4.2.3.1. Artikel 2, lid 4, sub h)

Hier wordt verwezen naar de producenten van veevoeder die niet onder g) vallen.

4.2.4. Artikel 2, lid 5

a) Technische aanpassing.

b) Dit punt wordt opgesplitst in b) en c). Punt b) betreft de goedkeuring van de lijst van voerdmid-

delen waarvan het verkeer en het gebruik verboden zijn.

c) Dit punt is gericht op de aanpassing van de bijlage en de in punt b) bedoelde lijst aan de vooruitgang van de wetenschappelijke en technische kennis.

4.2.5. Artikelen 3 en 4

Het gaat om aanpassingen die geen commentaar behoeven.

5. Conclusies

5.1. Het ESC is van mening dat de voorgestelde wijzigingen van vitaal belang zijn voor een beter inzicht in de weg die de voedermiddelen afleggen voor zij uiteindelijk bij de eindverbruiker belanden. Ook het feit dat nu tevens kwaliteitseisen worden opgelegd aan de voedermiddelen die door de veehouders zelf geproduceerd en rechtstreeks in het bedrijf gebruikt worden, is van primordiaal belang.

5.2. Niettemin vreest het ESC dat de hoofddoelstellingen, nl. een betere bescherming van de volksgezondheid en het herstellen van het vertrouwen van de consument in m.n. rundvlees, met deze wijzigingen niet zullen worden bereikt:

— vandaar dat het ESC b.v. voorstander is van een wereldwijd verbod op de verwerking van vlees van zoogdieren en beendermeel in voedermiddelen, en meent het dat

— landbouwers bij de aankoop van veevoeder een volledige lijst van de gebruikte ingrediënten zouden moeten krijgen.

Het ESC geeft dan ook de voorkeur aan andere initiatieven, waarin gemeenschappelijke, wetenschappelijk gefundeerde en objectieve criteria inzake de kwaliteit van de voedermiddelen worden vastgelegd.

5.3. Het ESC meent bovendien dat de term „gebruik” nader moet worden omschreven; anders is niet duidelijk welke maatregelen de lid-staten moeten treffen om het gebruik van voedermiddelen op bedrijven te controleren. Dit punt moet bij de wijziging van de richtlijn worden verduidelijkt.

Brussel, 28 januari 1999.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
B. RANGONI MACHIAVELLI