

Uitgave
in de Nederlandse taal

Mededelingen en bekendmakingen

Nummer	Inhoud	Bladzijde
	I <i>Mededelingen</i>	
		
	II <i>Vorbereidende besluiten</i>	
	Economisch en Sociaal Comité	
	Zitting van maart 1999	
1999/C 138/01	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de Beschikking van 19 december 1996 houdende goedkeuring van een actieprogramma voor de douane in de Gemeenschap ('Douane 2000')”	1
1999/C 138/02	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Europese politiek voor Toerisme”	4
1999/C 138/03	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Comité van de Regio's en het Economisch en Sociaal Comité — Ontwikkeling van het 'Citizens' Network' — Het belang van goed lokaal en regionaal personenvervoer en de bijdrage van de Europese Commissie aan de totstandkoming daarvan”	7
1999/C 138/04	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende havenontvangstfaciliteiten voor scheepsafval en ladingsresiduen”	12
1999/C 138/05	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad houdende wijziging van Richtlijn 95/53/EG tot vaststelling van de beginselen inzake de organisatie van de officiële controles op het gebied van diervoeding”	17

<u>Nummer</u>	Inhoud (vervolg)	Bladzijde
1999/C 138/06	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening (EG) van de Raad houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker (gecodificeerde versie)”	18
1999/C 138/07	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „De financiering van de Europese Unie”	19
1999/C 138/08	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een Verordening (EG) van de Raad houdende tweede wijziging van Verordening (EG) nr. 850/98 van 30 maart 1998 voor de instandhouding van de visbestanden via technische maatregelen voor de bescherming van jonge exemplaren van mariene organismen”	23
1999/C 138/09	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „Asbest”	24
1999/C 138/10	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot tweede wijziging van Richtlijn 89/655/EEG betreffende minimumvoorschriften inzake veiligheid en gezondheid bij het gebruik door werknemers van arbeidsmiddelen op de arbeidsplaats (2e Bijzondere Richtlijn in de zin van artikel 16 van Richtlijn 89/391/EEG)”	30
1999/C 138/11	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over: — het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 93/104/EG van 23 november 1993 betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd om de van deze richtlijn uitgesloten sectoren en activiteiten te bestrijken”, — het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad inzake de organisatie van de arbeidstijd van rijdend personeel in het wegvervoer en eigen rijders”, en — het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de handhaving van de arbeidstijd van zeevarenden aan boord van schepen die communautaire havens aandoen”	33
1999/C 138/12	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende grenswaarden voor benzeen en koolmonoxide in de lucht” .	42
1999/C 138/13	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening (EG) van de Raad tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1442/88 inzake de toekenning van premies voor definitieve stopzetting van de wijnbouw op wijnbouwareaal in de wijnoogstjaren 1988/1989 tot en met 1998/1999”	45

II

(Vorbereidende besluiten)

ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de Beschikking van 19 december 1996 houdende goedkeuring van een actieprogramma voor de douane in de Gemeenschap ('Douane 2000')”⁽¹⁾

(1999/C 138/01)

De Raad heeft op 11 december 1998, overeenkomstig artikel 100 A van het EG-Verdrag, besloten om 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 12 maart 1999 goedgekeurd; rapporteur was de heer Giesecke.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 362e zitting (vergadering van 24 maart 1999) het volgende advies uitgebracht, dat met 72 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 2 onthoudingen werd goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Met het oog op de voltooiing van de interne markt, de inwerkingtreding van het EU-Verdrag en de uitbreiding van de Gemeenschap hebben Europees Parlement en Raad op 19 december 1996 een actieprogramma voor de douanediens-ten van de Gemeenschap („Douane 2000”) vastgesteld. Doel-stellingen van het programma zijn onder meer:

- de douanebehandeling te versnellen in het licht van het snel groeiende grensoverschrijdende goederenverkeer;
- de financiële belangen van de Gemeenschap beter te beschermen; en
- het optreden van de douanediens-ten in de gehele Gemeen-schap te uniformeren⁽²⁾.

1.2. De in dit verband vastgestelde maatregelen hadden betrekking op:

- efficiënte, transparante en eenvormige omzetting en uit-voering van het Gemeenschapsrecht aan iedere EG-douanepost;

- verbetering van de werkmetho-den en van de gemeenschap-pelijke opleidingsmaatregelen in het kader van het pro-gramma Matthaeus;

- verbetering van informatieverstrekking aan en commu-nicatie met de aangevers uit de EU-lidstaten;

- toezicht van „monitoring-groepen” op de toepassing van douaneprocedures en -controles; en

- totstandbrenging van een internationaal milieu waardoor de samenwerking met de toetredingskandidaten en de geassocieerde landen wordt vergemakkelijkt en waarin bovendien de buitengrenzen beter worden gecontro-leerd⁽³⁾.

1.3. Overeenkomstig de Beschikking deed de Commissie op 24 juli 1998, dus minder dan anderhalf jaar na het feitelijke begin van het programma, Europees Parlement en Raad een tussentijds verslag over de uitvoering van „Douane 2000” toekomen⁽⁴⁾.

1.4. Dat verslag was hoofdzakelijk gebaseerd op de waar-neming van de monitoring-groepen en bevatte aanbevelingen voor de werkmetho-den en de bijstelling van de voorschriften dienaangaande.

⁽¹⁾ PB C 396 van 19.12.1998, blz. 13.

⁽²⁾ PB L 33 van 4.2.1997, blz. 24.

⁽³⁾ PB C 301 van 13.11.1995, blz. 5.

⁽⁴⁾ COM(1998) 471 def. van 24 juli 1998.

2. De door de Commissie voorgestelde wijzigingen

2.1. De Commissie stelt in het licht van het voorgaande voor, de Beschikking van 19 december 1996 te wijzigen resp. aan de veranderde behoeften aan te passen. In hoofdlijnen komen haar voorstellen erop neer dat:

2.2. de maatregelen voor werkmethoden, automatisering en (vervolg)opleiding van de douane-ambtenaren onder één enkel rechtsinstrument en één enkele begrotingslijn gaan vallen;

2.3. de looptijd van het programma met twee jaar, d.w.z. tot en met 31 december 2002, wordt verlengd;

2.4. Commissie en lidstaten ervoor zorgen dat nieuwe en goed functionerende systemen voor communicatie en informatie-uitwisseling, handboeken en gidsen komen;

2.5. zij tevens uitwisselingen van ambtenaren, alsook seminars voor hun ambtenaren organiseren;

2.6. het gehele programma wordt opengesteld voor de toetredingskandidaten in Midden- en Oost-Europa, alsook voor Cyprus en Malta; ook Turkije kan aan bepaalde EG-programma's deelnemen;

2.7. er een raadgevend comité wordt ingesteld, dat uit vertegenwoordigers van de lidstaten bestaat en door de vertegenwoordiger van de Commissie wordt voorgezeten;

2.8. de Commissie Europees Parlement en Raad een tussentijds uitvoeringsverslag, alsook een mededeling betreffende de wenselijkheid van de voortzetting van het programma moet doen toekomen; deze verslagen zullen ter informatie aan het Comité worden toegezonden;

2.9. voor de uitvoering van dit programma gedurende het tijdvak van 1 januari 1996 tot en met 31 december 2002 is een bedrag van 136 miljoen ecu gereserveerd. Bijna de helft hiervan is voor de automatisering van het douanevervoer bestemd.

3. Opmerkingen

3.1. Het Comité schaarde zich in zijn advies van 13 september 1995⁽¹⁾ achter de doelstellingen van „Douane 2000” en is er dan ook mee ingenomen dat deze worden uitgevoerd. Bijgevolg steunt het de door de Commissie voorgestelde wijzigingen, die in wezen een logisch verlengde en de noodzakelijke uitwerking van het oorspronkelijke programma vormen.

3.2. Het kan zich vinden in het consequente standpunt dat de Commissie in de Toelichting inneemt: zij wil alle activiteiten in verband met het programma „onder één enkel rechtsinstrument en één enkele begrotingslijn (laten) vallen”. De voorgestelde maatregelen hangen inhoudelijk zonder meer met elkaar samen, hetgeen de juridische en financiële koppeling niet alleen wettigt, maar zelfs noodzakelijk maakt. Bovendien kunnen de middelen op deze manier waarschijnlijk zo efficiënt mogelijk worden gebruikt.

3.3. Het Comité gaat ervan uit dat de loskoppeling van het IDA-budget niet betekent dat de beginselen van dat programma niet meer voor de maatregelen van Douane 2000 zouden gelden⁽²⁾. Deze beginselen — zoveel mogelijk kostenefficiëntie, rationalisering bij het opbouwen van netwerken en aanpassing aan technologische vooruitgang — moeten ook in de toekomst absoluut worden nageleefd.

3.4. Het is juist, de looptijd van het programma met twee jaar, dus tot en met 31 december 2002, te verlengen. De overblijvende periode van een kleine drie jaar is lang genoeg om op de complexiteit van het programma in te spelen en kort genoeg om de zaken overzichtelijk te houden.

3.5. Ook het opzetten van nieuwe systemen voor communicatie en gegevensuitwisseling verdient bijval. Wel moet ervoor worden gezorgd dat het gebruik van informatietechnologische procedures ook inderdaad in effectiever optreden van de EG-douane resulteert en dient stellig te worden voorkomen dat de aangevers door het opvoeren van de controle-intensiteit met overbodige lasten worden opgezadeld.

3.6. Omdat de douanetarieven een dalende tendens vertonen, moeten de controles worden geconcentreerd op goederen en aangevers met een hoog risicoprofiel. Wat het opstellen van risicoprofielen betreft, dienen adequate technieken voor risico-analyse te worden ontwikkeld. Deze moeten zo uniform mogelijk worden toegepast en voortdurend worden geactualiseerd.

3.7. Het Comité schaart zich achter de door de Commissie geplande uitwisseling van douane-ambtenaren en het organiseren van kwalitatief hoogwaardige seminars voor vervolgopleiding. De eenvormige toepassing van het douanerecht is daarmee gediend. Voorts is het Comité ermee ingenomen dat sinds enige tijd de grote aangevers hiervoor worden uitgenodigd. Dit is belangrijk en zou in alle lidstaten zoveel mogelijk moeten worden gedaan. Het wijst in dit verband op zijn opmerkingen in paragraaf 3.5 („Betere informatie-uitwisseling en communicatie met het bedrijfsleven”) van zijn advies CES 964/95 van 13 september 1995⁽³⁾.

3.8. De vakkennis dient evenwel steeds te worden overgedragen in het besef dat alle maatregelen van de douaneautoriteiten aan het proportionaliteitsgebod moeten voldoen.

⁽¹⁾ PB C 301 van 13.9.1995, blz. 5.

⁽²⁾ PB C 214 van 10.7.1998, blz. 33.

⁽³⁾ PB C 301 van 13.9.1995, blz. 5.

3.9. De mogelijkheid voor de Midden- en Oost-Europese toetredingskandidaten, alsook voor Cyprus en Malta, om aan het programma deel te nemen vormt een logisch uitvloeisel van de geplande toetreding. Op de deelname van Turkije aan het programma mag zeker niet worden bekibbeld. Dat land vormt immers een douane-unie met de Gemeenschap en ook moet de indruk van eventuele discriminatie van meet af aan worden vermeden.

3.10. Bij de tenuitvoerlegging van het programma moet op de gevolgen van de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam worden gelet, vooral waar het de vrije-verkeersbepalingen betreft. Er dient te worden ingespeeld op de ter zake door de commissie van het Europees Parlement en de Rekenkamer geuite bezorgdheid. Tevens is het van belang dat de douane-autoriteiten van deze landen onderling samenwerken.

3.11. Ten behoeve van een soepel verloop van het handels-verkeer dient er voor te worden gezorgd dat ook de douane-autoriteiten van de partnerlanden in de EER afdoende worden geïnformeerd.

3.12. Het Comité steunt het voorstel van de Commissie, een uit vertegenwoordigers van de lidstaten bestaand raadgevend comité in te stellen. Op die manier is gewaarborgd dat de praktijkervaring van de lidstaten en hun douane-administraties deel van het programma gaat uitmaken en bij de uitvoering ervan voldoende uit de verf komt.

3.13. Ten slotte verzoekt het Comité de Commissie om hem jaarlijks verslag te doen over de wijze waarop en de efficiëntie waarmee de middelen worden ingezet.

Brussel, 24 maart 1999.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

B. RANGONI MACHIAVELLI

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Europese politiek voor Toerisme”

(1999/C 138/02)

Het Economisch en Sociaal Comité heeft op 26 januari 1999 besloten, overeenkomstig artikel 23, lid twee, van het Reglement van Orde een advies op te stellen over de „Europese politiek voor Toerisme”.

De Afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 12 maart 1999 goedgekeurd; rapporteur was de heer Lustenhouwer.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 362e zitting (vergadering van 24 maart 1999) het volgende advies met 80 stemmen vóór en 3 stemmen tegen, bij 6 onthoudingen goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. De ontwikkeling van een volwaardig Europees beleid voor de bedrijfstak Toerisme en Recreatie (T&R) lijkt op een dood spoor aangeland te zijn. Tijdens de vergadering van de Raad Interne Markt van 7 december 1998, kon (wederom) geen overeenstemming bereikt worden over de inhoud en het benodigde budget voor een meerjarenprogramma ten behoeve van deze sector. Het inmiddels reeds door het Voorzitterschap van de Raad zelf sterk afgezwakte voorstel voor een dergelijk programma, oorspronkelijk Philoxenia genaamd, is hiermee onhaalbaar gebleken.

1.2. Het Comité, dat de Commissie altijd heeft gesteund⁽¹⁾ bij zijn pogingen om voor de toeristisch-recreatieve bedrijfstak en ten behoeve van de consument van het toeristisch product een pro-actief beleid op EU-niveau te ontwikkelen, is uitermate teleurgesteld over deze stand van zaken en wenst zich hier niet bij neer te leggen.

1.3. Nu een gecoördineerd beleid op basis van een dergelijk meerjarenprogramma moeilijk te realiseren blijkt, zal bezien moeten worden in hoeverre op andere wijze rekening gehouden kan worden met de belangen van de bedrijven in deze sector en die van hun klanten. De dreiging is immers aanwezig dat nog slechts op ad hoc-basis activiteiten op EU-niveau ontwikkeld worden, waarbij onderlinge afstemming tussen de diverse diensten van de Commissie ontbreekt en het (midden-)lange termijn perspectief verdwijnt.

1.4. Hierbij rust een zware taak op de speciale Directie Toerisme die de Commissie recent binnen D.-G. XXIII in het leven heeft geroepen, zo is het Comité zich bewust. Een taak die de volle ondersteuning van het Comité heeft en die in nauwe samenspraak en overleg met de T&R-organisaties en de sociale partners zal moeten worden opgezet en uitgevoerd.

De negatieve opstelling van de Raad zal de Commissie er immers niet van mogen weerhouden binnen de eigen organisatie geïntegreerd rekening te houden met de belangen van deze sector en zijn consumenten.

⁽¹⁾ Zie o.a.: ESC-advies over de Rol van de EU op het gebied van het Toerisme-Groenboek van de Commissie: PB C 301 van 13.11.1995; ESC-advies over het eerste meerjarenprogramma ter ondersteuning van het Europees Toerisme (1997-2000) PB C 30 van 30.1.1997.

2. Algemene opmerkingen

2.1. De sterkst groeiende bedrijfstak van de Europese Unie (2,5 tot 4 % groei per jaar in termen van omzet, 1,0 tot 1,5 % in termen van werkgelegenheid) wordt, zoals bekend, geraakt in zijn functioneren door activiteiten van de EU op tal van terreinen. Reeds in eerdere adviezen⁽²⁾ heeft het Comité, net zoals trouwens ook het Europees Parlement⁽³⁾, hierop gewezen. Het Comité verlangt dan ook van de Raad en de Commissie dat, ondanks de politieke tegenwind, een echt begin wordt gemaakt met een geïntegreerde benadering in het overall-beleid van de Commissie ten aanzien van de uitdagingen waarvoor de bedrijven in deze sector staan. Een dergelijke benadering vormt een wezenlijke voorwaarde voor het daadwerkelijk benutten van het aanwezige groeipotentieel van deze sector. Vanwege de relatief zekere toekomst van deze sector is het groeipotentieel bijzonder groot. Het toeristisch product loopt immers niet het risico achterop te raken op de technologische ontwikkeling.

2.2. De meest in het oog springende vraagstukken liggen op terreinen als de scholing van ondernemers (vaak kleine, zelfstandige ondernemers) en hun personeel, de toegang tot kapitaal nodig voor investeringen met het oog op de toekomst, de wankel en vaak moeizame relatie tussen recreatie en milieubescherming, de toepassing van nieuwe technologieën in de bedrijfsvoering, de arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden, de gevolgen van de informatiemaatschappij, en met name de elektronische handel, voor tussenpersonen, de impact van infrastructurele ontwikkeling (b.v. tekort aan vluchtcapaciteit), de toegang tot informatie en kennis over de ontwikkelingen op de consumentenmarkt, mede van belang door de zich in snel tempo wijzigende voorkeuren van consumenten, en — niet in de laatste plaats — het fiscale klimaat.

⁽²⁾ Zie ESC-advies over het Verslag van de Commissie over communautaire maatregelen die van invloed zijn op het toerisme (1995-1996): PB C 19 van 12.1.1998.

⁽³⁾ Zie: Resolutie van het EP op het Verslag van de Commissie over communautaire maatregelen die van invloed zijn op het toerisme, A4-0247/98 van 7.10.1998; Resolutie van het EP van 27.1.1999 over banen met toekomstperspectief, rapporteur: de heer Th. Mann, A4-0475/98, PE 227.966 def., punten 19-20 en 21.

2.3. Juist op het fiscale terrein is de invloed van Europese wet- en regelgeving in het oog springend. De BTW-regelgeving is van aanzienlijke invloed op het concurrentievermogen van de horecasector en andere toeristische bedrijfstakken. Veel landen buiten de EU heffen namelijk geen BTW op deze diensten. De bestaande lagere tarieven voor de horeca- en toeristische sector dienen dan ook behouden te blijven. Daarnaast zou het de werkgelegenheid ten goede komen wanneer een lager BTW-tarief wordt ingevoerd voor arbeidsintensieve diensten die daarop nog geen aanspraak maken.

3. „The High Level Group on Tourism”

3.1. Meer in het algemeen zal de EU moeten bijdragen aan het bevorderen van een ondernemersvriendelijk klimaat van wet- en regelgeving. Het Comité kan zich vinden in het initiatief van de Commissie om de zogenaamde „High Level Group on Tourism”⁽¹⁾ op te zetten en sluit zich aan bij de conclusies van deze Groep, bijvoorbeeld dat op korte termijn uitvoering gegeven moet worden aan de aanbevelingen van de zogenaamde „BEST-groep” (Business Environment Task Force). Ook ziet het Comité met belangstelling uit naar de wijze waarop de Commissie zich voorstelt uitvoering te geven aan de conclusies van de High Level Group. Dit rapport geeft tal van belangrijke aanbevelingen die een grote bijdrage kunnen leveren aan het bevorderen van de werkgelegenheid in de sector T&R.

3.2. Het rapport van de High Level Group toont eens te meer aan dat de activiteiten van een sector die bij uitstek grensoverschrijdend actief is, een Europees beleid verdienen dat stimulerend en innoverend is, en zich pro-actief richt op de duurzame ontwikkeling van de bedrijven tegen de achtergrond van een wenselijke bescherming van de consumptie en in een harmonisch evenwicht met andere belangen, zoals bijvoorbeeld die van het milieu.

3.3. Om de kwaliteit van de human resources in de toeristische sector aantrekkelijker te maken, dringt de High Level Group er in zijn rapport op aan dat de sociale partners (waarbij zeker de organisaties van het midden- en kleinbedrijf betrokken moeten worden) in de overige T&R sectoren het voorbeeld van hun collegae uit de horecasector volgen en een sectorale sociale dialoog, met name over zaken als het vereiste opleidingsniveau en de arbeidsvoorwaarden, gaan voeren. Dit overleg kan er ook toe bijdragen dat het soms slechte beeld dat bestaat van de werkcondities in deze sector, verbeterd wordt en het dus aantrekkelijker wordt voor werkzoekenden om zich op een arbeidsplaats in de bedrijfstak T&R te oriënteren.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1. De, zoals gezegd, zware taak die nu op de Commissie rust, zal volgens het Comité alleen dan vruchten afwerpen indien op gestructureerde wijze overleg plaatsvindt met de vertegenwoordigers van deze bedrijfstak. Het Comité pleit dan ook voor de oprichting van een (geloofwaardig) Europees raadgevend Comité voor Toerisme en Recreatie.

4.1.1. Het Comité is zeer tevreden over de verbinding die de Commissie ook legt tussen toerisme en detailhandel in het recent verschenen Witboek over de handel⁽²⁾. In deze Mededeling erkent de Commissie, naar de mening van het Comité terecht, dat de detailhandel en de toeristische sector tal van gezamenlijke belangen hebben. Het Comité wijst erop dat vooral de centra van steden belang hebben bij een gevarieerd winkelaanbod waarin ook plaats is voor kleine zelfstandige ondernemers. Een goede variëteit van winkelaanbod vergroot de toeristische aantrekkingskracht van de steden. De detailhandel zal volgens het Comité ook actief mee moeten werken aan het constant verbeteren van die aantrekkingskracht. Immers, uit onderzoek blijkt hoe groot het belang van de detailhandel is. Van het geld dat een ter bestemming aangekomen toerist aldaar besteedt, gaat een groter deel naar de detailhandel dan naar b.v. de restaurant- en/of cafésector (onderzoek in Amsterdam schat deze verhouding op $\pm 60\% - 40\%$). Het idee van de Commissie om deze samenwerking te stimuleren met een competitie met daaraan gekoppeld een prijs, acht het Comité een creatieve wijze om aan geslaagde projecten de nodige publiciteit te geven.

4.2. Het Comité constateert voorts dat gedurende het Duitse Voorzitterschap geen bijeenkomsten, ook niet informeel, zijn gepland van de Raad Toerisme. Deze blijk van volledige des-interesse zijdens de Raad valt volgens het Comité op generlei wijze te billijken. Het Comité roept het fungerend Voorzitterschap en het hierna volgende Finse Voorzitterschap dan ook op een dergelijke Raadsbijeenkomst in zijn agenda op te nemen.

4.3. Volstrekt terecht vermeldt het werkprogramma van het Duitse Voorzitterschap dat aandacht besteed wordt aan het weerzinwekkende verschijnsel van wat men noemt het „kindersextourisme”. Zoals het Comité ook in eerdere adviezen⁽³⁾ heeft benadrukt, kan niet hard genoeg opgetreden worden tegen dergelijke mensonterende praktijken. De maatregelen die de Commissie tot dusverre op dit terrein heeft genomen, worden door het Comité dan ook toegejuicht, evenals het feit dat het bedrijfsleven zelf al initiatieven heeft ontplooid. Touroperators en reisagenten in tal van EU-lidstaten hebben zich uitdrukkelijk van dergelijke vunzige praktijken gedistantieerd en instrumenten ontwikkeld, zoals royement van betrokken leden, die de actieve betrokkenheid van bedrijven binnen de EU dienen af te straffen. De internationale associatie van de horecasector heeft ook een soort gedragscode opgesteld. Duidelijk moge zijn dat deze vorm van kinderuithuizing en mishandeling met toerisme niets van doen heeft en het imago van de bedrijfstak dreigt te schaden. Het Comité dringt er bij de Commissie op aan verdere maatregelen op dit vlak te nemen.

⁽¹⁾ Conclusies en aanbevelingen van de High Level Group on Employment and Tourism: „Europese nieuwe partnerschappen voor de werkgelegenheid”, Europese Commissie, DG XXIII, Brussel, oktober 1998.

⁽²⁾ COM(1999) 6 def. van 27.1.1999.

⁽³⁾ PB C 284 van 14.9.1998.

4.4. Om de ontwikkeling van een Europees toeristisch-recreatief beleid weer op de politieke agenda te krijgen, zijn inspanningen nodig van alle betrokkenen. Het is daarom ook dat het Comité de aanbeveling van de High Level Group onderschrijft betreffende het organiseren van een jaarlijkse „Toerisme Top” (Annual Tourism Summit). Tijdens een eerste bijeenkomst van een dergelijke „Top” kan een rolling-programme ontwikkeld worden van activiteiten en de coördinatie daarvan, die tijdens opeenvolgende bijeenkomsten geëvalueerd en bijgesteld kan worden. Door betrokkenheid bij die Top vanwege de Commissie, het Europees Parlement, de lidstaten, het bedrijfsleven en de consumentenvertegenwoordigers, kan een profiel gegeven worden van de veelheid van uitdagingen waarvoor wij staan, die op termijn tot slechts één conclusie kan leiden: „Europa kan niet langer weigeren om politiek en beleidsmatig de snelst groeiende sector van onze economie de erkenning te geven die deze op grond van zijn economische en maatschappelijke positie verdient!”

5. Conclusies

5.1. Het Comité geeft zijn volledige ondersteuning aan dit streven, getuige ook de uitspraak van de toenmalige voorzitter

van het Comité, de heer Tom Jenkins, ter gelegenheid van de conferentie te Luxemburg, op 4 en 5 november 1997: „Ik herinner u eraan dat het Comité in diverse adviezen gewezen heeft op het economisch, sociaal en cultureel belang van het toerisme voor de Europese Unie, en herhaaldelijk gepleit heeft voor de erkenning van de essentiële rol die het toerisme niet alleen in sociaal-economisch, cultureel en politiek opzicht, maar ook als bindend element tussen de volkeren en de verschillende geografische entiteiten in de EU vervult”.

5.2. Het Comité benadrukt dat het hoog tijd is voor een langetermijnpolitiek voor toerisme op EU-niveau, geschraagd door een besluit van de Raad. Alleen zo krijgt het toerisme in de EU de politieke erkenning waarop deze sector — gezien zijn enorme belang voor groei en werkgelegenheid — recht heeft.

5.3. Zo'n beleid zal ertoe bijdragen dat de financiële middelen van de Commissie effectief worden ingezet. Tegelijkertijd is de erkenning van het belang van de toeristische sector een conditio sine qua non voor de verwezenlijking van de voornaamste doelstellingen van de Gemeenschap, met name op het gebied van werkgelegenheid, regionaal beleid en milieu, van de doelstellingen i.v.m. de uitbreiding en van de overall-beleidsdoelstellingen voor het MKB.

Brussel, 24 maart 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, het Europees Parlement, het Comité van de Regio's en het Economisch en Sociaal Comité — Ontwikkeling van het 'Citizens' Network' — Het belang van goed lokaal en regionaal personenvervoer en de bijdrage van de Europese Commissie aan de totstandkoming daarvan”

(1999/C 138/03)

De Commissie heeft op 13 juli 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 was belast met de voorbereidende werkzaamheden, heeft haar advies op 9 maart 1999 goedgekeurd; rapporteur was de heer von Schwerin.

Het Comité heeft tijdens zijn 362e zitting van 24 en 25 maart 1999 (vergadering van 24 maart) het volgende advies uitgebracht, dat met 89 stemmen vóór, bij 3 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Samenvatting — algemene opmerkingen

1.1. Het Economisch en Sociaal Comité is ingenomen met de onderhavige mededeling van de Commissie, waarmee zij het belang van het Groenboek over het „Citizens' Network” onderstreept en zo bijdraagt tot ontwikkeling van het openbare reizigersvervoer en intermodale overstap- en overslagmogelijkheden.

In de samenvatting van de mededeling worden onder meer de volgende onderdelen van het werkprogramma genoemd waarachter het Comité zich volledig schaart:

- stimulering van de uitwisseling van informatie;
- stimulering van benchmarking;
- uitwerking van een beleids- en wettelijk kader dat bijdraagt tot een beter gebruik van het openbare stads- en streekvervoer;
- doelmatige inzet van EU-middelen, en
- uitgaan van het subsidiariteitsbeginsel.

1.2. Het Comité wijst erop dat het begrip „citizens' network” bij de meeste mensen en deels ook in de vakwereld nog onbekend is. Hieraan moet iets gedaan worden.

1.3. Het Comité verwacht dat de Commissie concrete stappen zet om een dergelijk citizens' network gestalte te geven. Daartoe zouden kwalitatieve en kwantitatieve doelstellingen (zoals een verandering van de modal split) gepaard moeten gaan met mogelijke concrete maatregelen.

1.4. Wel moet er rekening mee worden gehouden dat het openbare stads- en streekvervoer overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel in de eerste plaats een zaak van de lokale en regionale overheden is en onder de wettelijke bevoegdheid van de lidstaten valt. Ook t.a.v. het regelgevend beleid zou de Commissie zich ondubbelzinnig vóór naleving van het subsidiariteitsbeginsel moeten uitspreken en mag zij het niet bij de formulering „in de eerste plaats” laten. De bevoegde lokale instanties moeten het recht behouden om op basis van

de plaatselijke omstandigheden besluiten te nemen over zaken als organisatievorm en kwalitatieve/kwantitatieve eisen die aan vervoersbedrijven worden gesteld.

1.5. Gezien de bijzondere eisen t.a.v. competentie, inzicht in de wensen van de reizigers, betrouwbaarheid, stiptheid, e.d., is het cabotageverbod in het openbare stads- en streekvervoer nog steeds gerechtvaardigd. Bovendien moeten de betrokken vervoerders in de regio gevestigd zijn.

1.6. De door de Commissie opgezette voorlichtings-, onderzoeks- en samenwerkingsprojecten hebben een positieve invloed op de ontwikkeling van het citizens' network. Het Comité hecht in dit verband vooral waarde aan het vaststellen van kwaliteitscriteria en het opzetten van projecten als benchmarking m.b.t. verkeerssystemen.

Bij de projecten zou daarom niet alleen gekeken moeten worden naar economische aspecten, maar vooral ook naar de kwaliteit van de dienstverlening en de wisselwerking tussen de verschillende vervoerswijzen. Ook andere aspecten van mobiliteit, zoals fietspadennetten en gemeenschappelijk autobezit, zouden aandacht moeten krijgen; alle milieuvriendelijke vervoersmogelijkheden zouden als een soort „milieu-alliantie” gecoördineerd en gesteund moeten worden.

1.7. De Commissie benadrukt dan ook terecht dat de verschillende vervoersmogelijkheden netwerken moeten vormen. Een effectief mobiliteitsmanagement moet gepaard gaan met overleg; groepen als reizigers en de sociale partners moeten bij de besluitvorming op dit vlak worden betrokken.

1.8. Daarentegen wordt in de mededeling te weinig aandacht geschonken aan de mogelijkheden die de organisatie van het vervoer biedt op het gebied van stadsontwikkeling, alsook aan de complexiteit hiervan⁽¹⁾. Dit geldt eveneens voor de ruimtelijke ordening; de mobiliteit en gelijke behandeling van mensen in plattelandsgebieden moeten worden gewaarborgd door het openbare stads- en streekvervoer te verbeteren; zij mogen hiervoor niet alleen zijn aangewezen op de auto.

⁽¹⁾ Zie de mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over een actiekader t.b.v. een duurzame stadsontwikkeling in de Europese Unie.

1.9. Een toereikend aanbod van openbare vervoersdiensten behoort tot de openbare dienstverlening. Het streven naar meer concurrentie binnen het openbare stads- en streekvervoer, waar het Comité in principe positief tegenover staat, moet daarom ondergeschikt blijven aan de hoofddoelstelling om de openbare dienstverlening te waarborgen.

1.10. Het Comité wijst erop dat overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel door Europese voorschriften geen afbreuk mag worden gedaan aan het recht van gemeenten om dergelijke openbare vervoersdiensten zelf te verzorgen.

1.11. Wanneer in het openbare stads- en streekvervoer via aanbestedingen exclusieve rechten worden toegekend, moeten de plaatselijke overheden — rekening houdend met de geplande liberaliseringsmaatregelen — gunningscriteria kunnen hanteren die op de lokale behoeften zijn afgestemd, waaronder mogelijk aanvaarding van bepaalde taken of verplichtingen. Daarbij valt vooral te denken aan belangen op sociaal, economisch, vervoer- en milieugebied, alsook een verantwoordelijk werkgelegenheidsbeleid. Doel is te voorkomen dat in het vervoer uitsluitend op basis van kosten wordt geconcentreerd, hetgeen ook ten koste zou gaan van de integratie van de vervoersmogelijkheden. Gemeenten moeten bij aanbestedingen ook eisen t.a.v. de kwaliteit kunnen stellen. Verder moeten ook voorwaarden m.b.t. de sociale verplichtingen van de exploitanten kunnen worden gesteld wanneer particuliere bedrijven taken op het vlak van de openbare dienstverlening in het vervoer vervullen.

Bij de regels inzake openbare dienstverlening en toekenning van exclusieve rechten moet erop worden toegezien dat openbare en particuliere vervoersbedrijven op gelijke wijze worden behandeld.

2. Specifieke opmerkingen

2.1. Inleiding

2.1.1. De Commissie wijst er in haar inleiding op dat vervoer een belangrijke rol speelt bij het streven naar een duurzame ontwikkeling. Ook het Comité meent dat een aantrekkelijk en milieuvriendelijk stads- en streekvervoer van grote betekenis is (zoals ook in Agenda 2000 wordt benadrukt), zeker om te voorkomen dat bepaalde groepen mensen worden achtergesteld en om de kwaliteit van het bestaan in plattelandsgedebieden te verbeteren.

2.1.2. Het Comité kan zich vinden in de praktische methoden die de Commissie voor ogen heeft om vervoer milieuvriendelijker te maken en mensen minder afhankelijk van hun auto te laten worden. De doelstelling om een netwerk op te zetten waarmee vervoer van-deur-tot-deur wordt aangeboden, is een enorme opgave, waarbij een wezenlijke rol is weggelegd voor steden en provincies.

2.1.3. Om de „uitdagingen en mogelijkheden tot verandering” het hoofd te bieden c.q. te benutten stelt het Comité — net als in zijn advies over het groenboek „Citizens' Network” — voor dat de Commissie in de gehele EU een reeks evenementen over het citizens' network organiseert. Deze evenementen zouden met de organisatorische en financiële middelen van de Commissie moeten worden gesteund. Doel is de situatie in plattelandsgedebieden te verbeteren en op te komen voor de belangen van minder mobiele mensen. De verwijzing naar algemene activiteiten is ontoereikend.

2.1.4. De Commissie zou speciale aandacht moeten besteden aan de integratie van de vervoersdiensten. Daartoe moet d.m.v. „goede praktijken” een impuls worden gegeven aan samenwerkingsverbanden tussen vervoersbedrijven, die redelijke tarieven hanteren en gecoördineerde, op de behoeften van de reizigers afgestemde diensten aanbieden.

3. Werkprogramma

3.1. Stimulering van de uitwisseling van informatie

3.1.1. Het Comité is het ermee eens dat uitwisseling van informatie een belangrijke basis voor bevordering van het stads- en streekvervoer is. De aangetoonde behoefte aan informatie geeft duidelijk aan dat maatregelen op dit vlak dringend geboden zijn.

3.1.2. Het Comité is verheugd dat in samenwerking met het POLIS-netwerk en de UTIP (Internationale Unie voor openbaar vervoer) een Informatiedienst Stads- en Streekvervoer wordt opgezet. Het is het met de Commissie eens dat binnen deze dienst extra aandacht moet worden geschonken aan informatie over andere vervoersmogelijkheden, zoals fiets en gemeenschappelijk autobezit.

3.1.3. Rondetafelgesprekken en internationale conferenties zijn zinvolle ondersteunende maatregelen. Het Comité is eveneens te spreken over het voornemen van de Commissie om de netwerken voor de uitwisseling van informatie over het beleid en de programma's van de Europese Unie uit te bouwen. Daarbij dienen de specifieke problemen van perifere regio's, zoals het Middellandse-Zeegebied, in acht te worden genomen.

3.1.4. Het Comité is verheugd dat de Commissie speciale aandacht schenkt aan de situatie in de Baltische landen en in de landen van Midden- en Oost-Europa. Deze landen moeten zeker bij de uitwisseling van informatie worden betrokken, aangezien het voor hun ontwikkeling van groot belang is dat het openbare stadsvervoer wordt verbeterd en wordt aangesloten op regionale en langeafstandsverbindingen. Daarbij dient rekening te worden gehouden met de specifieke problemen van deze landen en moeten zij voldoende tijd krijgen om de nodige aanpassingen uit te voeren.

3.1.5. Als voorbeeld van het bijeenbrengen van belangrijke betrokken partijen worden de contacten met Europese fietsersbonden genoemd.

3.2. *Benchmarking om de vervoerssystemen te verbeteren*

3.2.1. Het Comité beschouwt benchmarking op Europees niveau als een interessante mogelijkheid om de prestaties van het plaatselijke openbaar vervoer te vergelijken met modelsystemen elders. Dit kan de voor stads- en streekvervoer verantwoordelijke instanties en vervoersbedrijven zeker helpen bij hun beslissingen. In dit verband zou speciale aandacht moeten uitgaan naar de kwaliteit van de dienstverlening, de integratie van het vervoersaanbod (vervoer van-deur-tot-deur) en aanvullende diensten (fietsverhuur enz.). Het Comité wacht de resultaten van het benchmarking-proefproject op het gebied van het openbare stadsvervoer, dat door de Commissie en de Raad der Europese Gemeenten en Regio's (CCRE) is opgezet, dan ook met spanning af.

3.2.2. Het Comité is het zeker met de Commissie eens dat bij de beoordeling van het functioneren van vervoersbedrijven ook rekening moet worden gehouden met externe factoren als ruimtelijke ordening en verkeersmanagement.

3.2.3. Het Comité kijkt met belangstelling uit naar het door de Commissie aangekondigde zelfbeoordelingssysteem en naar de QUATTRO-kwaliteitscriteria. Het wijst erop dat in dit verband mede op grond van artikel 117 van het EG-Verdrag naar de arbeidsvoorwaarden bij de vervoersbedrijven moet worden gekeken. Het denkt hierbij aan maatregelen om te voorkomen dat chauffeurs niet in staat zijn om te rijden, of om hun vaardigheden te verbeteren.

3.2.4. Het Europees Comité voor Normalisatie (CEN) kan een belangrijke bijdrage leveren tot het vaststellen van standaarddefinities i.v.m. de kwaliteitscriteria voor het passagiersvervoer.

3.2.5. Het Comité is ingenomen met de aankondiging van de Commissie dat zij een handboek over benchmarking in het passagiersvervoer zal uitbrengen en ook andere informatie ter beschikking zal stellen. Het wijst er evenwel op dat deze informatie in de eerste plaats bedoeld moet zijn als hulp voor de plaatselijke verantwoordelijke instanties en vervoersbedrijven. Of zij van deze instrumenten gebruik willen maken, moeten zij dus zelf kunnen bepalen. Het Comité meent dat het toekennen van kwaliteitskeurmerken en/of prijzen concurrentie op basis van kwaliteit zeker kan stimuleren; dit maakte het overigens ook al kenbaar in zijn advies over het Groenboek „Citizens' Network”⁽¹⁾.

3.2.6. Uitgaande van het benchmarking-project zou de Commissie het thema „marketing” nader moeten uitwerken en met specifieke aanbevelingen moeten komen om de vraag te stimuleren.

3.3. *Opzetten van het juiste beleidskader*

3.3.1. Het Comité is ingenomen met het voornemen van de Commissie om na te gaan hoe ervoor kan worden gezorgd dat in het ruimtelijke-ordeningsbeleid voldoende plaats wordt ingeruimd voor het vervoer.

3.3.2. Steeds meer werkgevers en bedrijven stellen plannen op om personeel en bezoekers aan te sporen tot milieuvriendelijk vervoer. Het Comité is verheugd over deze initiatieven, maar wijst er wel op dat deze ontwikkeling nog in de kinderschoenen staat.

3.3.3. Het kan in dit verband nuttig zijn om de sociale partners en reizigersverenigingen nauwer bij de planning van het plaatselijke vervoersaanbod te betrekken. Het Comité pleit voor een sociale dialoog op regionaal niveau over een geïntegreerd stads- en streekvervoer, waaraan wordt deelgenomen door vervoersbedrijven, bedrijfsverenigingen, vakbonden, milieu-organisaties en reizigersverenigingen, als ook individuele passagiers en automobilisten.

3.3.4. Het Comité beschouwt juist een actief mobiliteitsmanagement als een zeer belangrijk instrument om verkeersproblemen op te lossen. De plaatselijke vervoersmogelijkheden moeten op elkaar aansluiten en worden geïntegreerd op een manier die ook voor de burgers herkenbaar is. Het zou zeker helpen wanneer mensen zich tot slechts één (of enkele) instantie(s) zouden hoeven te richten („één-loket-beheer”). Mobiliteitsmanagement moet worden aangevuld met overleg over mobiliteit.

3.3.5. *Eerlijke en doelmatige prijsstelling in het vervoer*

3.3.5.1. In veel Europese landen stimuleert de huidige prijsstelling in het vervoer het autobegebruik, onder meer omdat externe kosten niet worden doorberekend.

3.3.5.2. Het Comité staat in principe positief tegenover internalisering van externe kosten, een thema dat de Commissie in het Groenboek „Naar een eerlijke en doelmatige prijsstelling in het vervoer”⁽²⁾ voor het eerst behandelde.

3.3.5.3. De invoering van rekeningrijden in stedelijke gebieden is veel problematischer: grote tegenstand van de plaatselijke bevolking, extra administratief werk en het gevaar dat verkeer zich verplaatst en stadscentra mijdt, waardoor het leven in de binnensteden stil zou kunnen komen te liggen. Het Comité meent daarom dat het rijdende verkeer in steden moet worden ontzien en juist het stilstaande verkeer op grotere schaal aan heffingen moet worden onderworpen (d.m.v. beperking van het aantal betaalde parkeerplaatsen), waarbij tevens voor de nodige P+R-voorzieningen moet worden gezorgd. Naar verwachting zal het onderzoek dat hiernaar wordt gedaan, waardevolle aanwijzingen voor verdere discussie opleveren.

3.3.6. *Vervoerstelematica*

3.3.6.1. Het Comité is het met de Commissie eens dat de toepassing van telematica de efficiency en kwaliteit van vervoersdiensten ten goede kan komen. Wel is het belangrijk dat telematicatoepassingen niet alleen worden gebruikt om de geleiding van het autoverkeer te optimaliseren, maar dat ze ook worden gecombineerd met andere informatie, bijvoorbeeld over routes en dienstregelingen van het openbaar vervoer. Telematica zou ook meer in het openbare stads- en streekvervoer moeten worden toegepast, om te voorkomen dat vooral het autoverkeer ervan profiteert.

⁽¹⁾ PB C 212 van 22.7.1996, blz. 77.

⁽²⁾ PB C 56 van 24.2.1997, blz. 31.

3.3.6.2. Invoering van elektronische betalings- en kaartjes-systemen kan de toegankelijkheid en dus de aantrekkelijkheid van het openbaar vervoer verbeteren ⁽¹⁾.

3.3.6.3. Het Comité ziet ook veel in telematicatoepassingen om bijvoorbeeld het openbaar vervoer voorrang te geven bij verkeerslichten. Dit soort maatregelen zorgt niet alleen voor een vlotter en dus aantrekkelijker openbaar vervoer, maar maakt ook een efficiëntere inzet van middelen mogelijk, waardoor de kosten en prijzen in het openbaar vervoer kunnen dalen.

3.3.6.4. Het Comité staat positief tegenover maatregelen om de interoperabiliteit van de verschillende systemen te verbeteren en de vorming van telematicanetwerken te stimuleren om tot een geïntegreerd trans-Europees vervoersaanbod te komen.

3.3.7. Voertuig- en milieunormen

3.3.7.1. Het Comité juicht het initiatief van de Commissie toe om normen voor stadsbussen, onder meer t.a.v. milieuvriendelijkheid en toegankelijkheid, in te voeren. Het steunt de voorstellen van de Commissie tot aanscherping van de emissienormen voor voertuigen, van de kwaliteitsnormen voor brandstoffen en van de voorschriften op het gebied van keuringen en onderhoud ⁽²⁾.

3.3.8. Openbare diensten en concurrentie in het openbare stads- en streekvervoer

3.3.8.1. Het openbaar vervoer speelt een belangrijke rol bij het verminderen van milieuverontreiniging, het ondersteunen van de economische groei en het verbeteren van de sociale samenhang. Zonder een efficiënt openbaar vervoer dreigt het leven in steden stil te komen liggen. Het vervoersaanbod moet dan ook ruimer zijn dan de diensten die vervoersbedrijven op grond van louter commerciële overwegingen zouden aanbieden. Dit extra aanbod behoort tot de openbare dienstverlening.

3.3.8.2. Het is van groot belang dat de verschillende vervoersmogelijkheden binnen het stads- en streekvervoer goed op elkaar worden afgestemd. In de meeste landen kunnen exclusieve rechten worden toegekend om bepaalde soorten openbaar vervoer in een bepaald gebied te exploiteren; dit kan de dienstverlening ten goede komen. De Commissie erkent dat de voordelen van exclusieve rechten — waaronder mogelijk de grotere bereidheid van vervoersbedrijven om investeringen te doen — opwegen tegen eventuele bezwaren op grond van het mededingingsrecht.

3.3.8.3. De Commissie betreurt evenwel dat bij de toekenning van exclusieve rechten en bij de gunning van contracten voor openbare dienstverlening geen verplichting bestaat om marktoverwegingen te laten meespelen. In dit verband wijst zij op de resultaten van de ISOTOPE-studie, waaruit naar voren is gekomen dat aanbestedingsprocedures een kostenbesparing van ca. 10 tot 35 % kunnen opleveren.

3.3.8.4. In de mededeling staat helaas niet welke invloed aanbestedingsprocedures op de integratie van vervoersdiensten uitoefenen, met name wat de vervoersplanning en de coördinatie met andere vervoerswijzen betreft. Het lijkt erop dat er ook een negatief verband kan bestaan. De aangehaalde ISOTOPE-voorbeelden laten bovendien duidelijk zien dat de plaatselijke overheden kostenoverwegingen reeds laten meetellen bij de vormgeving van de vervoersnetten.

Het Comité is het niet met de Commissie eens dat de „vrije vestiging en oprichting van bedrijven” zou hebben geleid tot „grensoverschrijdende initiatieven” en nu tot standbrenging van een gemeenschappelijke markt moet bevorderen (punt 2.3.6 van de mededeling). Er is eerder sprake van concurrentiebeperkende oligopolievorming — zoals in sommige landen reeds duidelijk te zien is. Het Comité pleit voor een openbaar stads- en streekvervoer dat wordt verzorgd door kleine en middelgrote openbare of particuliere bedrijven. Het Comité is het met de Commissie eens dat er nieuwe regels moeten komen met redelijke overgangstermijnen voor de huidige vervoersbedrijven. Het Comité hecht grote waarde aan de inspanningen van de Commissie om oligopolievorming te voorkomen en spreekt nadrukkelijk zijn steun op dit punt uit.

3.3.8.5. Het Comité stelde reeds in zijn advies over het „Citizens' Network” dat concurrentie niet zozeer op basis van alleen de prijs moet plaatsvinden, maar eerder op basis van kwaliteit en prestaties. Bij de beoordeling van instrumenten zouden daarom ook factoren als toe-/afname van het aantal reizigers, effect op de integratie van de vervoersdiensten en kwaliteit van de dienstverlening, waaronder sociale en fysieke toegankelijkheid, in aanmerking moeten worden genomen.

3.3.8.6. In veel landen mogen de lokale en regionale overheden zelf bepalen hoe de plaatselijke openbare dienstverlening opgezet moet worden. De Commissie geeft helaas niet aan hoe het beoogde EU-regelgevingskader voor het stads- en streekvervoer met dit recht verenigd kan worden en hoe ervoor kan worden gezorgd dat het subsidiariteitsbeginsel daarbij wordt nageleefd.

3.3.8.7. Het Comité acht het wenselijk dat bij de aanbesteding van onderdelen van de openbare dienstverlening gebruik wordt gemaakt van transparante procedures. Het beklemtoont dat de bevoegde lokale en regionale overheden ook andere dan louter economische gunningscriteria moeten kunnen hanteren; het denkt hierbij bijvoorbeeld aan sociale criteria, eisen t.a.v. kwaliteit en betrouwbaarheid van de dienstverlening of de garantie dat de vervoersinfrastructuur in stand wordt gehouden.

⁽¹⁾ PB C 66 van 3.3.1997, blz. 23.

⁽²⁾ Auto-olie-programma (COM(96) 248 def.).

3.3.9. Vervoersbehoeften van vrouwen

3.3.9.1. Vrouwen stellen specifieke eisen aan het openbaar vervoer, vooral wat de toegankelijkheid en veiligheid ervan betreft. Ook tijdens daluren moet er een toereikend aanbod van stads- en streekvervoerdiensten zijn voor vrouwen, met name voor vrouwen — en trouwens ook mannen — die met kinderen reizen. Daarbij mogen de behoeften van ouderen, gehandicapten, kinderen en jongeren echter niet uit het oog worden verloren.

3.3.10. Vervoersmogelijkheden voor mensen met mobiliteitsbeperkingen

Juist voor minder mobiele mensen is een effectief openbaar stads- en streekvervoer noodzakelijk. Minimumnormen m.b.t. de infrastructuurvoorzieningen (voertuigen, haltes, enz.) zijn dan ook wenselijk. Het Comité is ook te spreken over de maatregelen die de Commissie wil treffen om het reizen van minder mobiele personen te vergemakkelijken.

3.4. Doelmatig gebruik van de financiële instrumenten van de Europese Unie

De verantwoordelijkheid voor investeringen in het openbare stads- en streekvervoer berust bij de gemeenten en provincies. De EU kan financiële middelen t.b.v. het stads- en streekvervoer ter beschikking stellen in het kader van haar streven om voor goede aansluitingen tussen de trans-Europese en de lokale/regionale vervoersnetwerken te zorgen.

De Commissie zou een speciaal investeringsprogramma voor co-financiering van vervoersknooppunten moeten opzetten, om zo intermodaliteit en verbindingen met de trans-Europese vervoersnetwerken te bevorderen. Dit is ook gewenst uit oogpunt van het werkgelegenheidsbeleid op korte en middellange termijn, aangezien de plaatselijke vervoersbedrijven reeds over de betrokken plannen beschikken en deze snel kunnen uitvoeren.

3.4.1. Het trans-Europese vervoersnet

Het Comité benadrukt het belang van het trans-Europese vervoersnetwerk en moedigt de Commissie aan om overheden en vervoersbedrijven d.m.v. herziening van de richtsnoeren tot deelname aan te sporen en om bij te dragen in de financiering van het net (zie ook par. 3.4 van dit advies).

3.4.2. Programma's op het gebied van onderzoek, technologische ontwikkeling en demonstratie

Het Comité steunt de projecten die in het Commissiedocument worden genoemd en voor het citizens' network van groot belang zijn: „duurzame mobiliteit en intermodaliteit”, „landvervoer en marine technologieën”, „de stad van morgen en het culturele erfgoed” en „systemen en diensten voor de burger”. Het vindt dat vaart gezet moet worden achter de verwezenlijking van de projecten.

3.4.3. Regionale ontwikkeling en de Structuurfondsen

De Commissie werkt in het kader van Agenda 2000 aan herziening van de selectiecriteria en beoordelingsinstrumenten voor de Structuurfondsen. Het Comité gaat hiermee akkoord.

Het zou mogelijk moeten zijn om uit hoofde van het Fonds steun te verstrekken t.b.v. aanleg en uitbreiding van infrastructuurvoorzieningen voor het openbare stads- en streekvervoer in plattelandsgebieden (haltes, overstapplaatsen, verkeerscentrales, voertuigen).

3.4.4. Informatie over financiering door de Europese Unie

Een milieuvriendelijk stads- en streekvervoer draagt bij tot verwezenlijking van de doelstellingen van verschillende EU-programma's, waaronder het trans-Europese vervoersnet, de Structuurfondsen, de OTO-programma's op het gebied van het vervoerbeleid, vervoermiddelen, telematicatoepassingen en energie, Phare, Tacis, ISPA, LIFE, SAVE, en het kredietverleningsprogramma van de Europese Investeringsbank.

Het Comité steunt het voornemen van de Commissie om een gids uit te brengen waarin wordt beschreven hoe deze programma's het stads- en streekvervoer in het verleden ondersteuning hebben geboden, en waarin een overzicht wordt gegeven van de criteria en procedures voor steunverlening via deze programma's.

4. Slotopmerking

4.1. Het Comité adviseert de Commissie opnieuw, in een apart groenboek uitgebreid in te gaan op de problemen rond concurrentie en marktordening.

Het NEA-rapport van 1998 en de hoorzitting van de Commissie op 29 juni 1998 te Brussel bieden geen toereikende basis, aangezien belangrijke zaken daarbij onvoldoende zijn opgehelderd. Het is bijvoorbeeld nog steeds niet duidelijk of het subsidiariteitsbeginsel absolute voorrang heeft, of het openbare stads- en streekvervoer deel uitmaakt van de interne markt (art. 3 C), of het openbare stads- en streekvervoer onder

de vervoersbepalingen van het Verdrag (art. 74 e.v.) valt en in hoeverre artikel 90 (openbare bedrijven) en artikel 92 (steunmaatregelen van de staten) van toepassing zijn.

4.2. Het Comité vindt dat moet worden nagegaan of in kwalitatief en kwantitatief opzicht de juiste politieke impulsen aan de tenuitvoerlegging worden gegeven.

Brussel, 24 maart 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 betreffende havenontvangstfaciliteiten voor scheepsafval en ladingsresiduen”⁽¹⁾

(1999/C 138/04)

Op 31 juli 1998 heeft de Raad besloten het Economisch en Sociaal Comité krachtens artikel 84, lid 2, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De Afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij”, die was belast met de voorbereidende werkzaamheden, heeft haar advies op 9 maart 1999 goedgekeurd; rapporteur was de heer Chagas.

Tijdens zijn 362e Zitting (vergadering van 24 maart 1999) heeft het Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 91 stemmen vóór, bij 3 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Het MARPOL-Verdrag, dat in 1973 door de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) werd goedgekeurd en waaraan later de protocollen van 1978 en 1997 zijn toegevoegd, was de eerste internationale overeenkomst waarin een aantal richtsnoeren ter bestrijding van verontreiniging door schepen werden vastgelegd. De overeenkomst is achteraf herhaaldelijk gewijzigd om de bepalingen bij te werken en aan te scherpen.

1.2. MARPOL 73/78 bevat een reeks voorschriften en bepalingen ter preventie van verontreiniging van het mariene milieu door koolwaterstoffen (bijlage I), vloeibare schadelijke stoffen die in bulk worden vervoerd (bijlage II), verpakte gevaarlijke stoffen (bijlage III), sanitair afval (bijlage IV) en scheepsafval (bijlage V). Daarnaast is het verdrag bedoeld om luchtverontreiniging door schepen tegen te gaan (bijlage VI)⁽²⁾.

1.3. In het verdrag wordt voor het eerst bepaald dat álle schepen, en niet langer alleen olietankers, moeten beschikken over de nodige infrastructuur om koolwaterstoffen afzonderlijk op te slaan. Nieuw is ook de verwijzing naar „bijzondere gebieden”, d.w.z. extreem kwetsbare gebieden waar in het geheel niets mag worden geloosd. Het gaat met name om de

Middellandse Zee, de Oostzee, de Zwarte Zee, de Rode Zee en de Zuidpoolzee.

1.4. Overeenkomstig MARPOL 73/78 moeten de verdragssluitende partijen erop toezien dat hun havens beschikken over de nodige ontvangstfaciliteiten voor de in de vijf bijlagen vermelde soorten stoffen, en met name koolwaterstofresiduen (bijlage I), schadelijke vloeistoffen (bijlage II) en scheepsafval (bijlage V).

1.5. Bedoeling is het mariene milieu te beschermen zonder de kosten van de activiteit op zee al te zeer te doen oplopen.

1.6. Voorts is in MARPOL 73/78 een milieuregeling vastgelegd waarbij zowel de belangen van de vlaggestaat als die van de staat in wiens wateren het schip in kwestie zich begeeft, in acht worden genomen. Zo omvat het verdrag de rechten en verplichtingen van beide partijen, alsook de vereisten waaraan de schepen moeten voldoen. De vlaggestaten zijn van oudsher van oordeel dat alleen zij bevoegd zijn voor hun schepen, terwijl de kustlanden het recht opeisen om de naleving van het verdrag af te dwingen van alle schepen die hun wateren bevaren.

⁽¹⁾ PB C 271 van 31.8.1998, blz. 79.

⁽²⁾ De bijlagen IV en VI zijn nog niet van kracht.

1.7. Daarnaast dienen de verdragsluitende partijen toezicht uit te oefenen op de lozingen van de schepen. Alle voorschriften en regelingen ten spijt blijft het evenwel moeilijk overtreders op te sporen, wat niet alleen te wijten is aan een gebrek aan middelen, maar soms ook aan de lakse houding van tal van landen. Het overgrote deel van de controles wordt in de haven zelf uitgevoerd. Nagaan of ook tijdens de reis illegaal wordt geloosd, is immers veel gecompliceerder.

1.8. Hoe het ook zij, MARPOL 73/78 is ongetwijfeld een nuttig instrument in de strijd tegen de verontreiniging van de oceanen, en bestrijkt circa 90 % van de internationale koopvaardijvloot.

1.9. De richtlijn zal worden opgenomen in de al bestaande algemene EU-regeling voor afvalbeheer.

2. Het Commissievoorstel

2.1. Bedoeling van het voorstel voor een richtlijn is de lozing van scheepsafval en ladingsresiduen in zee, en m.n. de illegale lozingen, door schepen die de havens van de Unie aandoen, aan banden te leggen door meer havenontvangstfaciliteiten voor scheepsafval en ladingsresiduen ter beschikking te stellen en het gebruik ervan aan te moedigen, om zo tot een betere bescherming van het mariene milieu te komen.

2.2. De richtlijn is van toepassing op alle havens van de lidstaten, met inbegrip van jachthavens, en op alle schepen, ongeacht hun vlag, die een haven in een lidstaat aandoen of daar activiteiten uitoefenen, met uitzondering van oorlogsschepen, marinehulpschepen of andere schepen in eigendom van of in beheer bij een staat en die worden ingezet voor een niet-commerciële overheidsdienst. Alle havens zijn verplicht een plan voor de inzameling van afval uit te werken, en zich daaraan te houden.

2.3. De Commissie stelt een aantal maatregelen voor om het gebruik van de havenontvangstfaciliteiten op te leggen. Zo wil zij het beginsel van de afgifteplicht invoeren en de havens daarbij verplichten een kostendekkingssysteem uit te werken, zodat de schepen ertoe worden aangezet van de installaties gebruik te maken.

2.4. De lidstaten zorgen ervoor dat de kosten van de havenontvangstfaciliteiten en hun werking worden gedekt door een bijdrage van de schepen.

2.4.1. Alle schepen die een haven van een lidstaat aandoen moeten substantieel bijdragen aan deze kosten, ongeacht of ze al dan niet van de faciliteiten gebruik maken. Deze bijdrage kan in de havengelden worden opgenomen of er kan een afzonderlijke vaste afvalbijdrage worden ingevoerd.

2.4.2. Er kunnen extra bijdragen worden geheven, overeenkomstig de door het schip afgeleverde hoeveelheid en de soorten afval.

2.4.3. De bijdrage moet redelijk en doorzichtig zijn en beantwoorden aan het beginsel van niet-discriminatie. De havengebruiker moet inzicht krijgen in het bedrag en de grondslag waarop de bijdrage is berekend.

2.5. Met het oog op een vlotte samenwerking tussen het schip en de betrokken autoriteiten en personen, is de kapitein verplicht de volgende haven die hij zal aandoen van te voren in te lichten over de maximale opslagcapaciteit en de hoeveelheid afval aan boord. Ook dient hij te bevestigen dat hij van de ontvangstfaciliteiten gebruik denkt te maken.

2.6. Het scheepsafval dient vóór het vertrek uit de haven te worden afgeleverd bij de havenontvangstfaciliteit, tenzij de kapitein van het schip kan bevestigen dat de opslagcapaciteit voldoende is voor het geplande traject.

2.7. Wanneer afdoende bewezen is dat er een regeling getroffen is voor de afgifte van het afval in een andere op de route van het schip liggende haven, kan de lidstaat lijnschepen eventueel vrijstelling verlenen.

2.8. Om de naleving van de voorschriften af te dwingen, nemen de nationale autoriteiten op de eerste plaats hun toevlucht tot steekproeven. Daarnaast kunnen op grond van Richtlijn 95/21/EG⁽¹⁾ (havenstaatcontrole) controles worden uitgevoerd.

2.9. De autoriteiten zijn verplicht mogelijke volgende aanloophavens van het betrokken schip in de EU in kennis te stellen van inbreuken.

2.10. Stellen de lidstaten vast dat de richtlijnbeoordelingen niet worden nageleefd, dan moeten zij de nodige sancties treffen. Deze moeten doeltreffend en proportioneel zijn en een ontradend effect hebben. Anderzijds moet ook worden voorzien in een regeling voor schadeloosstelling van schepen die vertraging oplopen omdat de ontvangstfaciliteiten ontoereikend zijn.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Het Comité schaart zich — onder voorbehoud van de onderstaande opmerkingen — achter de door de Commissie voorgestelde richtlijn, die deel uitmaakt van het communautair beleid inzake afvalbeheer.

3.2. De EU streeft met haar milieubeleid naar een verregaande bescherming. Zij hanteert daarbij voorzorgs- en preventiemaatregelen en gaat uit van het beginsel dat de vervuiler betaalt⁽²⁾.

⁽¹⁾ Richtlijn 95/21/EG van de Raad van 19 juni 1995 betreffende de naleving, met betrekking tot de schepen die gebruik maken van havens in de Gemeenschap en varen in de onder de jurisdictie van de Lidstaten vallende wateren, van internationale normen op het gebied van de veiligheid van schepen, voorkoming van verontreiniging en leef- en werkomstandigheden aan boord (havenstaatcontrole) — PB L 157 van 7.7.1995, blz. 1 — Rectificatie: PB L 291 van 14.11.1996, blz. 42. Advies van het ESC: PB C 393 van 31.12.1994, blz. 50.

⁽²⁾ Artikel 130 R, lid 2, van het Verdrag betreffende de EU.

3.3. In zijn advies van 1993 over de „Mededeling van de Commissie: een gemeenschappelijk beleid inzake de veiligheid op zee”⁽¹⁾, verklaart het Comité dat het gebrek aan ontvangstvoorzieningen de doeltreffendheid van wettelijke voorschriften ter voorkoming van verontreiniging ondergraaft. Ook wijst het erop dat veel van de ondertekenaars het MARPOL-verdrag met voeten treden.

3.3.1. Voorts zei het Comité van oordeel te zijn dat de werkingskosten van deze installaties binnen de perken moeten worden gehouden, en dat de Gemeenschap dient bij te dragen aan de kosten van de noodzakelijke havenontvangstfaciliteiten.

3.4. In zijn Resolutie van 8 juni 1993⁽²⁾ over een gemeenschappelijk beleid inzake de veiligheid op zee, verwijst de Raad naar een aantal prioritaire acties, waaronder een grotere beschikbaarheid en een uitgebreider gebruik van ontvangstfaciliteiten in de Gemeenschap. Overeenkomstig Richtlijn 95/21/EG krijgen schepen die een onevenredig groot risico inhouden voor het mariene milieu, geen toestemming uit te varen.

3.5. Om de preventie te verbeteren en concurrentievervalsing te voorkomen moeten de in het voorstel vermelde milieuvoorschriften gelden voor alle communautaire havens en alle schepen, ongeacht hun vlag, die deze havens aandoen.

3.6. Om verontreiniging van de zee door operationele lozingen tegen te gaan, is het niet alleen zaak dat de havens over de nodige ontvangstfaciliteiten beschikken, maar ook dat de schepen daarvan gebruik maken.

3.7. De Commissie maakt onderscheid tussen scheepsafval en ladingsresiduen, en behandelt in haar voorstel enkel het lossen en inzamelen van scheepsafval. Ladingsresiduen blijven dus uitsluitend aan de MARPOL-bepalingen onderworpen.

3.7.1. Het Comité is van oordeel dat de Commissievoorstelen ter bestrijding van mariene verontreiniging door schepen aan doeltreffendheid zouden winnen indien ook de bijlagen II en IV van het MARPOL-verdrag in de richtlijn werden opgenomen, en niet langer onderscheid werd gemaakt tussen ladingsresiduen en scheepsafval. Het is echter niet blind voor de praktische moeilijkheden die de toepassing van deze bepalingen meebrengt, en kan dan ook begrip opbrengen voor de opstelling van de Commissie.

3.8. Met deze richtlijn wordt exact dezelfde doelstelling nagestreefd als met MARPOL 73/78, nl. de bescherming van het mariene milieu tegen operationele verontreiniging door schepen, ongeacht de vlag die zij voeren. Waar MARPOL 73/78 echter gericht is op de reglementering van lozingen op zee, ligt het accent in de richtlijn op de controle van schepen die in de havens van de lidstaten liggen.

3.9. Het is algemeen erkend dat het falen van de bestaande internationale regeling voor de bestrijding van operationele verontreiniging door schepen niet te wijten is aan de ontoereikendheid van de normen, maar op de eerste plaats aan de gebrekkige toepassing en naleving daarvan.

3.10. Om de havens en havenstaten er daadwerkelijk toe te brengen toereikende havenontvangstfaciliteiten te bieden, moet de Unie om te beginnen veel gerichtere voorschriften uitvaardigen. Indien dergelijke voorzieningen ontbreken, of de schepen niet op de hoogte zijn van hun bestaan, kan dat leiden tot illegale lozingen op zee.

3.11. Aangezien de bestaande tarifieringsregelingen voor het inzamelen en verwerken van afval in de verschillende Europese havens uiteenlopen, stelt de Commissie zich soepel op en laat zij de concrete uitwerking aan de lidstaten over. Het Comité kan zich vinden in deze aanpak, maar beklemtoont wel dat de havens terzake een transparant beleid moeten voeren. Zulks houdt in dat de bijdragen billijk moeten zijn en in verhouding moeten staan tot de feitelijk verleende diensten.

3.11.1. Het Comité herinnert er voorts aan dat het onlangs een advies over infrastructuurheffingen⁽³⁾ heeft goedgekeurd, en verzoekt de Commissie de daarin vervatte conclusies in aanmerking te nemen.

3.12. Een sleutelement in de ontwerprichtlijn is de eis dat alle havens plannen ontwikkelen voor de inzameling en verwerking van afval en residuen. Daarnaast dienen deze plannen openbaar te worden gemaakt. Met het oog op de efficiëntie dienen de gebruikers van de infrastructuur en het daarbij betrokken personeel bij de uitwerking van deze plannen te worden geraadpleegd.

3.12.1. Essentieel is tevens dat in de afvalontvangst- en verwerkingsplannen de nodige aandacht wordt besteed aan de opleiding van het betrokken personeel.

3.13. Het Comité merkt op dat de in MARPOL 73/87 vastgelegde bepaling dat schepen niet onnodig mogen worden opgehouden, van kracht blijft.

3.14. Mariene verontreiniging is van nature een grensoverschrijdend fenomeen, en preventieve maatregelen zullen dus meer effect sorteren als ze op communautair niveau worden genomen. Treden de verdragsluitende partijen elk voor zich op, dan zullen hun acties weinig of geen vruchten afwerpen. Voorts zij nog opgemerkt dat de hier voorgestelde strenge regeling voor de afgifte van afval een aanzienlijke inspanning zal eisen van de lidstaten, die niet alleen onderling, maar ook met derde landen moeten samenwerken op het vlak van informatie en controle. Overigens kan alleen een algemene toepassing van de richtlijn voorkomen dat de concurrentieverhoudingen zouden worden scheefgetrokken.

(1) COM(93) 66 def. — advies van het ESC: PB C 34 van 2.2.1994, blz. 47.

(2) PB C 271 van 7.10.1993, blz. 1.

(3) PB C 101 van 12.4.1999.

3.14.1. Vandaar het voorstel van het Comité te overwegen, projecten op dit gebied te financieren via programma's als MEDA, Phare of Tacis, of nog via de Overeenkomst van Lomé.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1. Artikel 4 (*Havenontvangstfaciliteiten*)

4.1.1. In tegenstelling tot de bepalingen inzake de verplichtingen van de schepen, die in het voorstel duidelijk zijn omschreven, blijven de vereisten waaraan de havens moeten voldoen al te vaag. De desbetreffende passages zouden moeten worden bijgewerkt.

4.1.2. Havens die bij elkaar in de buurt liggen moeten worden aangezet tot samenwerking om zo de kosten binnen de perken te houden. Dit is vooral belangrijk voor de kleine havens in gebieden waar zich ook grotere en beter uitgeruste havens bevinden.

4.1.3. Aangezien de verschillende producten vaak niet compatibel zijn, is een uitgebreid gamma installaties voor gescheiden opslag vereist. Het is bijgevolg zaak erop toe te zien dat de daarmee gepaard gaande technische en economische complicaties de tenuitvoerlegging van de richtlijnbevestigingen niet onmogelijk maken.

4.2. Artikel 6 (*Aanmelding*)

Het Comité meent dat het zowel voor de schepen als voor de lidstaten voordeliger zou zijn om per haven één verantwoordelijke aan te wijzen, die de informatie doorsluisst naar alle betrokkenen.

4.3. Artikel 7 (*Afgifte van scheepsafval*)

De bepaling inzake de verplichte afgifte van scheepsafval moet komen te vervallen indien de haven niet over afdoende ontvangstfaciliteiten beschikt.

4.4. Artikel 8 (*Bijdragen voor scheepsafval*)

4.4.1. Het opleggen van een bijdrage aan alle schepen, of zij nu al dan niet gebruik maken van de ontvangstfaciliteiten, is nadelig voor de kleine havens, waar de bijdragen de kosten van ontvangst en verwerking van afval en residuen meer dan waarschijnlijk niet zullen dekken, aangezien het aantal gebruikers erg laag ligt.

4.4.2. De bijdrage wordt in elke haven anders berekend; hoeveel zij moet belopen om de kosten van de afvalverwerkingsinstallaties te dekken, valt bovendien moeilijk vast te stellen doordat een groot deel van de infrastructuur in particuliere handen is en buiten de haven ligt.

4.4.2.1. Indien een lidstaat tot het besluit komt dat de exploitatie van bepaalde havenontvangstfaciliteiten voor afval

niet rendabel is en objectief gezien niet beantwoordt aan de vereisten van de zeescheepvaart, mag hij niet worden verplicht dergelijke faciliteiten ter beschikking te stellen, en moet vrijstelling van betaling van de bijdrage kunnen worden verleend.

4.4.3. Het Comité stelt voor de bijdrage te berekenen aan de hand van een uniforme basisbijdrage, die wordt aangevuld met een bedrag dat in verhouding staat tot de hoeveelheid en het soort afval dat het schip feitelijk aflevert.

4.5. Artikel 9 (*Vrijstellingen*)

4.5.1. Het Comité is ingenomen met het in artikel 9 vastgelegde recht van de lidstaten om vrijstellingen te verlenen. Schepen die regelmatig dezelfde havens aandoen en hun afval afgeven in andere havens, mogen niet worden verplicht om in elke nieuwe haven telkens weer de basisbijdrage voor de inzameling en verwerking van afval te betalen.

4.5.2. Schepen die worden ingezet voor de lijnvaart tussen communautaire havens en havens van derde landen, en kunnen bewijzen dat zij hun afval regelmatig en volgens de regels in havens van derde landen afleveren, dienen te worden vrijgesteld van de bijdrage voor de afgifte van afval in de havens van de lidstaten.

4.6. Artikel 10 (*Afgifte van ladingsresiduen*)

In tegenstelling tot scheepsafval vallen ladingsresiduen onder de verantwoordelijkheid van de eigenaar van de lading. In dit artikel dient dan ook duidelijk te worden gesteld dat de kosten van de afgifte van de residuen ten laste komen van deze laatste.

4.7. Artikel 11 (*Naleving*)

4.7.1. De controle op de naleving van de richtlijn betekent een aanzienlijke extra belasting voor de havenstaat, aangezien alle schepen die niet aan de in artikel 6 vermelde aanmeldingseisen voldoen of die onjuiste informatie verstrekken, dringend moeten worden geïnspecteerd. Het Comité betwijfelt of de vigerende EU-bepalingen inzake de havenstaatcontrole een efficiënte controle — die toch doorslaggevend is voor de correcte naleving van de richtlijn — mogelijk maken.

4.7.2. Het Comité stelt vast dat het in lid 3 opgenomen verbod op laden en lossen en het aan boord nemen van passagiers van toepassing is op schepen die aan de in de leden 1 en 2 vastgelegde inspectieprocedures zijn onderworpen en in overtreding blijken te zijn. Om twijfel omtrent deze interpretatie uit te sluiten is een duidelijkere formulering wenselijk.

4.7.2.1. Ook zij nog opgemerkt dat in het voorstel enkel sprake is van sancties voor schepen die niet naar behoren aan hun verplichtingen voldoen. Het is in de ogen van het Comité evenwel niet billijk dat met geen woord wordt gerept van sancties voor havens die te kort schieten.

4.7.2.2. Wanneer een schip niet volledig aan de bepalingen van de artikelen 7 of 10 voldoet, wordt de volgende aanloop-haven daarvan in kennis gesteld. Daar kunnen de autoriteiten de scheepsjournalen en de hoeveelheid afval controleren, nagaan of aan de verdere verplichtingen is voldaan, en eventueel een boete opleggen. Hiermee kan volgens het Comité worden volstaan. De in artikel 11, lid 2, vermelde mogelijkheid om het schip in de haven vast te houden, staat niet in verhouding tot de overtreding.

5. Conclusies

5.1. De noodzaak om havens uit te rusten met ontvangst-faciliteiten voor afval is al vastgelegd in de voorschriften van Marpol 73/87. Zowel het gebrek aan adequate installaties in de havens als de door de schepen gepleegde inbreuken hebben er evenwel toe geleid dat, vanaf het moment waarop dit verdrag van kracht is geworden, al heel wat controversiële situaties zijn ontstaan.

5.2. Het Comité is van oordeel dat het Commissievoorstel de bestaande situatie in de havens van de EU aanmerkelijk zal kunnen verbeteren, en dringt erop aan dat de andere kustgebieden overal ter wereld dit voorbeeld zullen volgen, zodat alle havens uiteindelijke strenge uniforme criteria ter bestrijding van de verontreiniging van het mariene milieu zullen hanteren.

5.3. Het Comité schaart zich bijgevolg achter de doelstellingen van het Commissievoorstel, maar wijst erop dat de hierboven aangestipte problemen in de definitieve versie moeten worden opgelost. Zo dient de Commissie meer duidelijkheid te verschaffen omtrent de uitrusting van de havenontvangstfaciliteiten voor afval en de vaststelling van de bijdrage. Ten slotte moeten ook de struikelblokken i.v.m. het toezicht op de naleving van de richtlijnbe-palingen worden opgeruimd.

Brussel, 24 maart 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 houdende wijziging van Richtlijn 95/53/EG tot vaststelling van de beginselen inzake de organisatie van de officiële controles op het gebied van diervoeding”

(1999/C 138/05)

Het Economisch en Sociaal Comité heeft op 23 maart 1999 besloten, overeenkomstig artikel 23 (derde alinea) van het R.v.O. een advies op te stellen over het voornoemde voorstel.

De Afdeling „Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 2 maart 1999 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Colombo.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 362e zitting (vergadering van 24 maart 1999) het volgende advies uitgebracht, dat met 89 stemmen vóór en één stem tegen, bij vier onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Doelstellingen van het Commissievoorstel

1.1. De controles op het gebied van diervoeding zijn, zowel voor producten uit de Gemeenschap als voor producten van daarbuiten, geregeld in Richtlijn 95/53/EG.

1.2. Met het oog op de verwezenlijking van de interne markt en de afschaffing van de grenscontroles binnen de Gemeenschap zijn er in EU-verband, mede vanwege de tijdens de BSE-crisis opgedane ervaring, nieuwe regelingen goedgekeurd. Deze regelingen verplichten de lidstaten ertoe een aantal gemeenschappelijke beginselen vast te leggen voor de organisatie van die controles en het goederenverkeer in de Gemeenschap.

1.3. De Commissie stelt voor om Richtlijn 95/53/EG op een aantal punten te wijzigen. De bedoeling daarvan is deze in overeenstemming te brengen met de evolutie van de communautaire wetgeving en aan te passen aan inmiddels opgedane ervaring die heeft uitgewezen dat er grenzen zijn aan de mogelijkheden om controles uit te oefenen in noodsituaties die een snel optreden van de Gemeenschap vereisen.

1.4. Deze voorstellen tot wijziging betreffen

- harmonisatie van de controleprocedures voor uit niet-EU-landen ingevoerde producten;
- de noodzaak van een vrijwaringsysteem en een rechtsgrondslag voor inspecties ter plekke in niet-EU-landen;
- uitbreiding van de mogelijkheden om binnen de Gemeenschap controles uit te voeren, ongeacht de restrictieve bepaling van artikel 15 van Richtlijn 95/53/EG;
- de mogelijkheid voor de Commissie om toezicht te houden op de juiste toepassing van de communautaire regelgeving en de tenuitvoerlegging van maatregelen om de lacunes op te vullen die verhinderen dat bij een onverwachte besmetting die een ernstig gevaar voor de gezondheid van

mens en dier en voor het milieu met zich mee kan brengen, snel een gecoördineerd programma kan worden opgezet.

1.5. De Commissie wil met dit voorstel de mogelijkheid creëren om voor de EU, naast de in Richtlijn 95/53/EG bedoelde algemene programma's, bijzondere controleprogramma's uit te werken.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Het Comité stemt in met de beweegredenen achter dit Commissievoorstel, dat bovendien met het oog op de officiële controles op het gebied van diervoeding, een verdienstelijke aanvulling vormt op Richtlijn 95/53/EG doordat nieuwe, en vooral voor uit niet-EU-landen ingevoerde producten efficiëntere controlemogelijkheden worden gecreëerd.

2.2. Uit recente ervaringen is gebleken hoe belangrijk het is om de controlemogelijkheden te verruimen, zodat kan worden gegarandeerd dat uit niet-EU-landen ingevoerde producten geen gezondheidsrisico vormen.

2.2.1. Zo is bij de invoer van met grote hoeveelheden dioxine besmet zuidvruchtenpulp duidelijk geworden hoe groot het gezondheidsrisico kan zijn als de EU-regelgeving geen geschikte instrumenten levert om controles uit te voeren in het land waar de producten vandaan komen.

2.3. Daarnaast moet met name worden gewezen op het feit dat, wanneer de noodzaak zich daartoe laat gevoelen, er zowel door de Commissie als door de lidstaten maatregelen kunnen worden genomen om mogelijke gezondheidsrisico's af te wenden.

2.3.1. In weerwil van de desbetreffende opmerking van de Commissie in haar Toelichting op dit voorstel, moeten van de hiermee beoogde vernieuwing wel degelijk aanzienlijke financiële gevolgen voor de Gemeenschapsbegroting worden verwacht.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1. Het Comité benadrukt het belang van de vijftiende en de zeventiende „Overweging” van Richtlijn 95/53/EG (analysemethoden en erkende laboratoria) die nog steeds uiterst actueel zijn.

3.2. Het Comité vindt dat de eerste gedachtenstreep van artikel 9, lid 1, van het wijzigingsvoorstel als volgt moet worden gewijzigd:

„schorsing van de invoer uit het betrokken derde land of een deel daarvan of uit een of meer specifieke productie-eenheden daarvan, en, in voorkomend geval, uit het derde land van doorvoer en/of”.

Brussel, 24 maart 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 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker (gecodificeerde versie)”

(1999/C 138/06)

De Raad heeft op 22 maart 1999 besloten het Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 43 en 198 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 2 maart 1999 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Strasser.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 362e Zitting (vergadering van 24 maart 1999) het volgende advies uitgebracht, dat met 96 stemmen vóór en 6 tegen, werd goedgekeurd.

1. Het Commissievoorstel voor codificering van de GMO voor suiker is opgesteld op basis van een geconsolideerde versie van Verordening (EEG) nr. 1785/81 en de te wijzigen wetteksten. De nieuwe verordening zal dus de verschillende verordeningen vervangen waarop de codificering betrekking heeft.

2. Het Economisch en Sociaal Comité staat positief tegenover het Commissievoorstel, omdat codificering tegemoet komt aan de eis om meer transparantie en duidelijkheid in het

EU-recht te brengen. Uit lezing van de tekst blijkt dat met het voorstel geen inhoudelijke wijzigingen gemoeid zijn. Sprake is uitsluitend van formele wijzigingen die voor de codificering vereist zijn.

3. In het Commissievoorstel zijn echter druk- en vertaalfouten gesloten, c.q. fouten die tot inhoudelijke misverstanden leiden. Het Comité dringt er bij de Commissie op aan, de tekst op zulke fouten te controleren en de noodzakelijke correcties aan te brengen.

Brussel, 24 maart 1999.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

B. RANGONI MACHIAVELLI

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „De financiering van de Europese Unie”

(1999/C 138/07)

Op 26 januari 1999 heeft het Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig artikel 23, lid 3, van zijn Reglement van Orde, besloten een advies op te stellen over „De financiering van de Europese Unie”.

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 3 maart 1999 advies uitgebracht. Rapporteur was de heer Cal.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens de 362e Zitting (vergadering van 24 maart 1999) het volgende advies uitgebracht, dat met 105 stemmen vóór en 6 tegen, bij 9 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. De eenwording van Europa draait om méér dan geld alleen. Sterker nog, geld is niet eens het belangrijkste aspect. Alle deelnemende landen zijn van mening dat de voordelen groter zijn dan de nadelen, die van geval tot geval en in de loop der tijd verschillen. Ook bij de uitbreiding zijn het vooral de politieke en niet de economische argumenten die tellen, ofschoon onderzoek heeft uitgewezen dat sommige landen meer van toetreding tot de EU zullen profiteren dan andere.

1.2. De Europese Unie heeft een beslissend stadium in haar geschiedenis bereikt. Met de totstandbrenging van de interne markt en de invoering van een gemeenschappelijke munt, de versterking van de economische en sociale samenhang en de toetreding van de landen van Midden- en Oost-Europa is een nieuwe fase in de ontwikkeling van de Europese Unie aangebroken, waarvoor een langetermijnstrategie dringend geboden is.

1.3. Het Comité is ervan overtuigd dat de problemen aangaande de financiering van de Europese Unie alleen kunnen worden opgelost door een pragmatische houding aan te nemen en door het gemeenschappelijk welzijn boven nationale belangen te plaatsen. Het verzoekt dan ook alle lidstaten zich constructief en coöperatief op te stellen door alle vooroordelen overboord te zetten en door in te zien dat elke lidstaat op lange termijn het meest gebaat is bij een billijke en duurzame oplossing. Het Comité hoopt voorts een bijdrage te kunnen leveren aan dit debat, en het presenteert daartoe in paragraaf 4 van dit advies een voorstel voor de toekomstige financiering van de Europese Unie.

1.4. In zijn advies over Agenda 2000⁽¹⁾, dat tijdens de zitting van oktober 1997 werd goedgekeurd, gaf het Economisch en Sociaal Comité te kennen dat er „een uitgebreide discussie” moet worden gevoerd over de kosten en baten voor iedere lidstaat van de financiering van de Europese Unie, zodat bij de herziening van de financiële vooruitzichten een brede consensus kan worden bereikt.

1.5. Het verslag van de Commissie over de werking van het stelsel van eigen middelen werd op 7 oktober 1998 gepubliceerd, hoewel het pas tegen eind 1999 werd verwacht. Dank zij dit verslag kunnen Agenda 2000 en de algemene financiële vooruitzichten eens kritisch tegen het licht worden gehouden, mede in verband met het feit dat sommige lidstaten hebben geklaagd over hun begrotingsonevenwichtigheden⁽²⁾.

1.6. De Europese Top van 24 en 25 maart 1999 in Berlijn zal in het teken staan van Agenda 2000 en het Comité vindt dat het zijn plicht is te Raad ertoe op te roepen „een besluit te nemen dat van politieke moed getuigt en niets afdoet aan de resultaten die de afgelopen vijftien jaar zijn geboekt op het gebied van de totstandbrenging van een sterkere, meer samenhangende en meer solidaire Europese Unie, hetgeen door een groot deel van haar burgers werd beschouwd als een gemeenschappelijk toekomstproject en niet als een exercitie waarbij op korte termijn de nationale belangen met hand en tand werden verdedigd” (par. 4.5 van genoemde advies).

2. Het verslag van de Commissie

2.1. Als onderdeel van de reeks met elkaar samenhangende voorstellen in het kader van Agenda 2000 heeft de Europese Commissie een diepgaand verslag uitgebracht over het functioneren van het huidige stelsel van eigen middelen van de Europese Unie (COM(1998) 560 def.). In dit verslag wordt beschreven hoe de verschillende componenten van de eigen middelen zich de afgelopen tien jaar hebben ontwikkeld.

2.2. De Commissie beoogt met dit verslag de nodige informatie ter beschikking te stellen over de vraag of het huidige stelsel wel voldoende middelen genereert, alsmede over de voor- en nadelen van de diverse mogelijkheden om (grote) wijzigingen in de eigenmiddelenbronnen door te voeren. Aangezien de grootste begrotingsposten (waaronder het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de structuurfondsen) momenteel onder de loop worden genomen, is het van belang dat de bronnen voldoende eigen middelen genereren om de nieuwe verplichtingen te dekken.

(1) PB C 19 van 21.1.1998.

(2) Gemeten aan de hand van het verschil tussen bijdragen aan en inkomsten uit de EU-begroting.

2.3. In het verslag van de Commissie:

- wordt bekeken hoe het huidige stelsel van eigen middelen functioneert; dit stelsel is een combinatie van traditionele eigen middelen, een bepaald percentage van de BTW-opbrengst en een bijdrage op basis van het BBP van de verschillende landen;
- worden de voor- en nadelen van nieuwe eigen bronnen bestudeerd;
- wordt met name de mogelijkheid van een rechtstreekse betaling in de vorm van een BTW-afhankelijke bron overwogen;
- wordt nagegaan of het huidige stelsel inderdaad een onbillijk zware last op de schouders van sommige lidstaten legt, terwijl andere een relatief genereuze behandeling krijgen (in dit verband wordt ook het correctiemechanisme ten behoeve van het Verenigd Koninkrijk nader bekeken).

2.4. Ten aanzien van de begrotingsmiddelen van de EU komt de Commissie tot dezelfde conclusie als het Comité in zijn advies over Agenda 2000, nl. dat „de afdrachten van de afzonderlijke lidstaten aan de communautaire begroting méér in verhouding zijn komen te staan tot hun nationale welvaart”, wat tot een grotere billijkheid heeft geleid (par. 4.4.3). Dit is volgens de Commissie te danken aan de veranderingen die in 1988 en 1994 — resp. in de pakketten-Delors I en II — zijn doorgevoerd. Als gevolg daarvan werd een steeds groter gedeelte van de EU-begroting uit BNP-middelen gefinancierd en nam het aandeel van de traditionele eigen middelen en de BTW-middelen relatief gezien af (zie grafiek 1 van het verslag).

2.5. De Commissie beaamt de uitspraak van het Comité in een vorig advies dat deze constatering van belang is bij het beoordelen van de invloed van de Europese Unie op de afzonderlijke lidstaten. Het Comité stelt verder in zijn advies dat, wat de baten betreft, „het plaatje er echter een stuk ingewikkelder uitziet: de uitgaven ten behoeve van de economische en sociale samenhang komen weliswaar ten goede aan de meest noodlijdende landen en regio's, maar de middelen in het kader van het interne beleid worden anders verdeeld en dringen de cohesie weer terug. Hier zijn het de landen die het GLB al langer toepassen en per hoofd van de bevolking meer steun ontvangen die relatief gezien nog het meeste profiteren van de GLB-steun, ook al heeft de hervorming van 1992 in dit verband voor correcties en meer evenwicht gezorgd”.

2.6. De Commissie erkent dat het huidige stelsel weliswaar middelen genereert om de EU-uitgaven te financieren, maar dat de EU niet over echte eigen middelen beschikt en hoofdzakelijk afhankelijk is van overdrachten uit de schatkist van de lidstaten. Hierdoor is de relatie voor de burgers van de Unie tussen bijdragen en voordelen nog minder helder dan tussen belastingbetalers en burgers binnen een lidstaat.

2.7. De Commissie wijst op het gebrek aan echte financiële autonomie van de EU, maar gaat verder niet in op de vraag of er volgens haar — en de regeringen van de lidstaten — een financieringsstelsel moet komen dat meer berust op inkomstgenererende methodes die onder de bevoegdheid van de Unie vallen en minder afhankelijk zijn van overdrachten van de lidstaten.

2.8. De discussie over de mate van financiële autonomie van de Unie werpt belangrijke vragen m.b.t. beginselen en uitvoering op. De Commissie oppert het idee dat via de institutionele procedures van de Gemeenschap speciaal voor de EU-begroting een (laag) BTW-percentages gehaven zou kunnen worden. Als voordelen ziet zij daarbij een grotere financiële autonomie van de EU en een betere transparantie van deze regeling.

2.9. Ondanks de in het verslag gesignaleerde technische, conceptuele en boekhoudkundige problemen bij het vaststellen van de begrotingsonevenwichtigheden heeft de Commissie getracht deze nettosaldi volgens verschillende methoden te berekenen, de „Britse correctie”-definitie en de „operationele” definitie, wat volgens de Commissie elders in haar verslag de doorzichtigheid van de financiële betrekkingen tussen de lidstaten en de EU beperkt.

2.10. In het verslag van de Commissie worden drie opties voorgesteld om, in geval van een politieke consensus hierover, tot een oplossing te komen. Deze mogelijkheden, die met elkaar verenigbaar zijn, luiden als volgt: een doorzichtiger en billijker financieringssysteem, waarbij het correctiemechanisme ten behoeve van het Verenigd Koninkrijk wordt afgeschaft en algemeen gebruik wordt gemaakt van BNP-bijdragen; een uitgavenstelsel waarbij het gemeenschappelijk landbouwbeleid minder zwaar op de begroting drukt door de gedeeltelijke terugbetaling van de directe inkomenssteun door de lidstaten; een veralgemeend correctiemechanisme.

2.11. De Commissie concludeert in het verslag dat noch de noodzaak om de eigen middelen te verhogen, noch de tekortkomingen van het huidige stelsel voldoende reden zijn om onmiddellijk over te gaan tot wijziging van het besluit betreffende de eigen middelen. Daarmee bevestigt zij het standpunt dat in Agenda 2000 naar voren werd gebracht.

2.12. De Commissie stelt dat er opties zijn om de (verhoudingen tussen de) componenten van het huidige stelsel te wijzigen en dat deze voor de toekomst kunnen worden overwogen, al biedt geen enkele optie een ideale oplossing. Indien de landen met een „begrotingsonevenwichtigheid” op voldoende begrip kunnen rekenen, moet worden besloten welke opties het meest geschikt zouden zijn.

2.13. De Commissie werpt echter een blik op de gevolgen van de uitbreiding van de Unie en stelt dat de wijziging van de EU-uitgaven „een zo belangrijke verandering van de omstandigheden (is) dat een structurele wijziging van deze aard gewettigd is”.

3. Algemene opmerkingen

3.1. In paragraaf 4.4.4 van het advies van het Economisch en Sociaal Comité over Agenda 2000 werd reeds opgemerkt dat „het vertekende beeld dat vervolgens ontstaat wanneer wordt berekend wat de netto-ontvangsten uit en -bijdragen aan de communautaire begroting zijn, niet hoofdzakelijk is toe te schrijven aan de middelen (bijdragen van de lidstaten) maar aan het relatieve gewicht dat de diverse hoofdstukken van de communautaire begroting in de schaal leggen: daarbij wordt het leeuwendeel nog steeds ingenomen door de landbouwuitgaven (ongeveer 50 % van het totaal); slechts een derde gaat op aan uitgaven in het kader van het structuurbeleid”.

3.2. Zowel aan de inkomsten- als aan de uitgavenzijde worden de bedragen in laatste instantie vastgesteld bij besluit van de Raad tot tenuitvoerlegging van de doelstellingen van het Verdrag, bijvoorbeeld wanneer het gaat om maatregelen en beleidsbeslissingen als de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, het beleid inzake sociaal-economische samenhang of het beleid voor wetenschappelijk onderzoek en ontwikkeling. De budgettaire consequenties van deze besluiten zijn vaak niet onmiddellijk duidelijk, omdat zij afhankelijk zijn van de manier waarop zij in de diverse lidstaten worden toegepast, alsook van de economische structuur van deze landen.

3.3. Het correctiemechanisme voor het Verenigd Koninkrijk werd in 1984 ingevoerd vanwege de begrotingsonevenwichtigheid van dit land als gevolg van zijn structureel afwijkende en kleinere landbouwsector, wat tot een lager aandeel van het VK in de landbouwuitgaven en tot een verhoudingsgewijs grotere bijdrage heeft geleid aangezien het aandeel van de BTW-bijdrage relatief groter is dan zijn gewicht in het totale BNP. Dank zij dit correctiemechanisme is het negatieve begrotingssaldo van het VK de laatste jaren afgenomen van 0,5 % van het BNP tot gemiddeld 0,2 % van het BNP. Volgens dezelfde definitie vertonen Duitsland, Nederland, Oostenrijk en Zweden tegenwoordig eveneens nettosaldis van ongeveer 0,5 % van hun BNP, en daarom hebben de regeringen van deze landen te kennen gegeven ook in aanmerking te willen komen voor een correctie. Feit is echter dat, indien het correctiemechanisme ten behoeve van het Verenigd Koninkrijk geleidelijk zou worden afgebouwd, de nettosaldis van de belangrijkste nettobetalers een stuk kleiner zouden zijn.

3.4. De simulaties die in bijlage 6 van het verslag van de Commissie inzake de gevolgen van een algemeen toegepast budgettair compensatiemechanisme zijn opgenomen en op het Britse model zijn gebaseerd — met dien verstande dat de lidstaten wél de correcties van andere landen medefinancieren maar niet die van henzelf —, wijzen uit dat vooral het VK hiervan de gevolgen zou ondervinden ten opzichte van de huidige situatie, waarin het als enige van een compensatieregeling profiteert.

3.5. Ook op het voorstel van Spanje ten aanzien van de progressiviteit van de begrotingsbijdragen heeft de Commissie simulaties losgelaten om te kijken wat de gevolgen zouden

zijn voor de bijdragen van de lidstaten. In haar analyse concludeert de Commissie dat het huidige stelsel van eigen middelen degressieve elementen bevat, maar zij is van mening dat het Spaanse voorstel niet voldoende aandacht besteedt aan het herverdelingseffect aan de uitgavenzijde van de begroting, met name ten behoeve van de economische en sociale samenhang.

3.6. De mogelijkheid om nieuwe bronnen van eigen middelen aan te boren om de Unie minder financieel afhankelijk te maken van de afdrachten van de lidstaten werd door de Commissie uitgebreid bestudeerd. Een CO₂/energiebelasting, een gedifferentieerde BTW-heffing, accijnzen op tabak, alcohol en minerale olie, een vennootschapsbelasting, een communicatiebelasting, een inkomstenbelasting, een bronbelasting op renteopbrengsten, en een heffing op de ECB-winst: de Commissie heeft verschillende mogelijkheden voorgesteld en de voor- en nadelen van elk ervan onderzocht. In veel gevallen is het feit dat de opbrengsten niet voorspelbaar zijn, het grootste bezwaar tegen veralgemeende invoering van de belasting of heffing.

3.7. Een andere, door de Commissie onderzochte mogelijkheid was de toepassing van de in Agenda 2000 voorgestelde maatregelen, met name de invoering van een systeem van gedeeltelijke doorbelasting van de directe GLB-steun aan de lidstaten. Hierdoor zouden de EU-uitgaven met bijna 8 % dalen, als gevolg waarvan de bijdragen van de lidstaten zouden kunnen dalen en de huidige begrotingsonevenwichtigheden zouden kunnen worden beperkt. Nog een mogelijkheid zou zijn ervoor te zorgen dat bij de landbouwuitgaven — de zwaarste uitgavenpost op dit moment — meer rekening wordt gehouden met de economische draagkracht van elk van de lidstaten.

3.7.1. Ook is overwogen de landbouwmarktprijzen tot het niveau van de prijzen op de wereldmarkt te doen dalen. Daarbij wordt evenwel voorbijgegaan aan het feit dat ook deze prijzen kunstmatig zijn als gevolg van verregaande steunmaatregelen van de grote producerende landen.

3.8. Aan al deze opties kleven beperkingen en technische toepassingsproblemen. Maar wat de toekomst van de Europese Unie het meest in de weg zit, is dat geen van de opties alléén volledig het hoofd kan bieden aan de huidige problemen noch de stabiliteit en voorspelbaarheid van de middelen kan garanderen in een solidaire, billijkere en alom geaccepteerd systeem, dat duurzaam is en de toekomstige toetreding van nieuwe lidstaten kan behappen.

3.9. Het Comité dringt erop aan dat een scherpe scheidslijn wordt getrokken tussen de drie thema's van het huidige debat: het bedrag van de begroting en de eigen middelen, het evenwicht tussen de verschillende communautaire beleidsgebieden (gemeenschappelijk landbouwbeleid, structuurbeleid, uitbreiding, enz.), en een billijke behandeling van alle lidstaten.

3.10. Bovendien zou het een goede zaak zijn als de Commissie voorspellingen over de toekomstige ontwikkeling van de saldi in de periode 2000-2006 zou doen, omdat veel van de voorgestelde maatregelen ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor de voor 1997 of 1999 berekende saldi. Indien bijvoorbeeld het huidige correctiemechanisme voor het Verenigd Koninkrijk wordt afgeschaft, indien meer gebruik wordt

gemaakt van BNP-middelen en volledig wordt afgestapt van de BTW-middelen, indien de rechtstreekse GLB-steun gedeeltelijk wordt doorbelast aan de lidstaten of indien wordt bezuinigd op het budget voor de structuurfondsen, zullen de nettosaldi zich in de periode 2000-2006 heel anders ontwikkelen dan in de periode 1993-1999 het geval was en kan het gebeuren dat de grootste verschillen zich juist niet voordoen in de landen die van een correctiemechanisme gebruik willen maken.

3.11. Het Comité wijst erop dat bij de begrotingsdiscussies in verband met Agenda 2000 alles draait om de kosten van de uitbreiding. Gezien de grote kloof tussen het welvaartspeil in de EU en in de Oost-Europese landen is het overduidelijk dat de kosten van de uitbreiding schromelijk onderschat worden. Er moet dan ook gewezen worden op de fundamentele tegenstrijdigheid tussen enerzijds de nagestreefde uitbreiding en anderzijds de nadrukkelijke eis tot verlaging van de EU-bijdrage. Het Comité adviseert dat de Raad nog vóór de uitbreiding het besluit over de eigen middelen herzielt om de begrotingslast als gevolg van de uitbreiding beter te kunnen verdelen.

4. Voorstel voor de toekomstige financiering van de Europese Unie

4.1. De besluiten die dit jaar over Agenda 2000, de financiële vooruitzichten en het stelsel van eigen middelen moeten worden genomen, zouden gebaseerd moeten zijn op een duidelijke visie op de ontwikkeling van de financiële situatie op lange termijn. Bovendien biedt de geplande uitbreiding van de EU vanaf 2005/2006 een unieke gelegenheid om een nieuw financieringsstelsel in te voeren dat billijker en evenwichtiger is dan het huidige.

4.2. Over de beginselen van het toekomstige stelsel moet een algemeen politiek akkoord worden bereikt om te voorkomen dat de maatregelen die op korte termijn moeten worden genomen en die tot de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel zullen gelden, hiermee in strijd zijn of het toekomstige debat over de financiering van de Europese Unie zullen bemoeilijken.

4.3. Gelet op de vele argumenten die ten aanzien van de begrotingsonevenwichtigheden ten gehore zijn gebracht, pleit het Comité voor de invoering van een algemene regeling, waarvan de spil wordt gevormd door het nieuwe stelsel van eigen middelen, en waardoor het mogelijk wordt een directe link te leggen tussen de nationale welvaart (uitgedrukt in BNP per hoofd van de bevolking) en het nettosaldo van elke lidstaat. Zulks impliceert dat de eigen middelen de Europese Unie in

staat moeten stellen haar huidige rol te blijven spelen en te versterken.

4.3.1. Grafisch gezien mag de curve van dit mechanisme niet boven die van de nettosaldi komen te liggen.

4.4. Het directe verband tussen beide variabelen zou niet moeten worden uitgedrukt door een lijn, maar door een bandbreedte rond een lijn. Het correctiemechanisme zou dan in werking moeten treden wanneer het nettosaldo van een lidstaat buiten de genoemde bandbreedte valt en in belangrijke mate afwijkt van dat van de andere lidstaten met hetzelfde welvaartsniveau. Het verband tussen enerzijds begrotingsonevenwichtigheden — gemeten in relatie tot het BNP per hoofd van de bevolking — en anderzijds operationele begrotingssaldi, zou moeten worden uitgedrukt via een formule die jaarlijkse aanpassingen van de bijdrage aan de begroting mogelijk maakt. In beginsel zouden de overeengekomen mechanismen een schommelingsmarge moeten bevatten waarbij het gemiddelde over een periode van langer dan een jaar wordt genomen. Deze marge moet groot genoeg zijn om tot een beter evenwicht tussen stabiliteit en voorspelbaarheid van de uitgaven te komen en de nettosaldi te corrigeren zodra deze buiten de aanvaarde mate van afwijking vallen. Zo worden jaarlijkse veralgemeende correcties voorkomen.

4.5. Een technisch probleem dat in de toekomst een struikelblok kan vormen, is het vaststellen van de uitgaven in elke lidstaat, waarover de vele hoofdstukken van de begroting geen uitsluitsel geven. Aangezien het stelsel nog niet onmiddellijk in werking treedt, kan het administratieve gedeelte ervan echter wél al worden voorbereid, om hier in ieder geval al op in te spelen. Bovendien bestaat steeds de mogelijkheid om bepaalde uitgaven, zoals bijvoorbeeld externe of administratieve uitgaven, niet volledig toe te rekenen.

4.6. Een principeakkoord over de toekomstige financiering zal ook de goedkeuring van diverse specifieke voorstellen, zoals omschreven in het verslag van de Commissie, vergemakkelijken, vooral wanneer alle lidstaten de garantie krijgen dat de onevenwichtigheden en de onbillijkheid niet zullen toenemen.

4.7. Overigens zou het huidige financieringsstelsel dan meteen al kunnen worden vereenvoudigd, door bijvoorbeeld meer gebruik te maken van BNP-middelen in plaats van ingewikkeld te berekenen BTW-afdrachten, door de bijdragen van de lidstaten in het kader van de traditionele eigen middelen te verhogen, of door de berekeningsgrondslag voor toepassing van het Britse correctiemechanisme te verkleinen. Deze maatregelen met onmiddellijke ingang zouden de huidige onevenwichtigheden in de nationale bijdragen tijdens de periode 2000-2006 grotendeels wegnemen en de overgang naar het nieuwe stelsel vergemakkelijken.

Brussel, 24 maart 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 houdende tweede wijziging van Verordening (EG) nr. 850/98 van 30 maart 1998 voor de instandhouding van de visbestanden via technische maatregelen voor de bescherming van jonge exemplaren van mariene organismen”⁽¹⁾

(1999/C 138/08)

De Raad heeft op 23 maart 1999 besloten het Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig de artikelen 43 en 198 van het EG-Verdrag te raadplegen over het voornoemde voorstel.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft de heer Chagas als algemeen rapporteur aangewezen en hem belast met het opstellen van het onderhavige advies.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 362e zitting (vergadering van 24 maart 1999) het volgende advies uitgebracht, dat met 60 stemmen vóór en 4 tegen, bij 10 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. De Raad heeft bij Verordening (EG) nr. 850/98 technische maatregelen vastgesteld voor de bescherming van jonge exemplaren van mariene organismen.

1.2. In deze verordening werd bepaald dat op uiterlijk 4 mei 1999 een besluit zou worden genomen over regels voor het gebruik van combinaties van maaswijdten.

1.3. Het onderhavige voorstel wijzigt Verordening (EG) nr. 850/98 op het punt van deze regels en bevat nieuwe bepalingen om de controle doeltreffender te maken. Voorts wordt, met het oog op een doeltreffende controle en bij visserij in meer dan één gebied, het gebruik van een logboek verplicht gesteld.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Het Economisch en Sociaal Comité steunt het onderhavige voorstel voor een verordening.

2.2. Het Comité beklemtoont dat de instandhouding van de natuurlijke rijkdommen een voorwaarde is voor een normale ontwikkeling van de visserijactiviteiten in een sector die zowel rendabel als concurrerend moet zijn.

2.3. Willen de technische maatregelen ter bescherming van de visbestanden effect sorteren, dan moeten zij eenvoudig, uitvoerbaar en controleerbaar zijn en, indien mogelijk, afdoende worden getest met medewerking van de betrokkenen.

2.4. Het Comité heeft er al eerder op gewezen dat de technische beschermingsmaatregelen de wetenschappelijke en technologische ontwikkeling op de voet moeten volgen en heeft daarom voor een meer diepgaand onderzoek naar de vangstmethoden gepleit: niet alleen om meer inzicht te krijgen in de thans gebruikte middelen, maar ook en vooral met het oog op het gebruik van meer selectieve methoden, waardoor minder vis moet worden teruggegooid en minder jonge exemplaren worden gevangen.

2.5. Er zij tevens op gewezen dat het beleid tot behoud en beheer van de natuurlijke rijkdommen en alle desbetreffende beleidsinstrumenten alleen zin hebben als de voorschriften in acht worden genomen. Daarom is overleg met zowel de bevoegde instanties van de lidstaten als met de vissers zelf van essentieel belang. Alles draait om controle, die dan ook efficiënt en overal in de EU gelijk moet zijn.

2.6. Het Comité vraagt zich bijgevolg af of de vissers, wanneer zij aan het vissen zijn, de bepalingen van artikel 4, lid 4, sub b) zoals thans voorgesteld wel kunnen uitvoeren. Ook is het de vraag of de controle daarbij wel uitvoerbaar is.

⁽¹⁾ PB C 11 van 15.1.1999, blz. 9.

Brussel, 24 maart 1999.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

B. RANGONI MACHIAVELLI

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „Asbest”

(1999/C 138/09)

Op 19-20 maart 1997 heeft het Economisch en Sociaal Comité, in overeenstemming met artikel 23 van zijn Reglement van Orde, besloten een initiatiefadvies op te stellen over asbest.

De Afdeling „Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 4 maart 1999 goedgekeurd; rapporteur was de heer Etty.

Tijdens zijn 362e zitting (vergadering van 24 maart 1999) heeft het Economisch en Sociaal Comité het volgende advies met 55 stemmen vóór en 9 stemmen tegen, bij 13 onthoudingen, goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Al sinds een groot aantal jaren acht de EU bewezen dat asbest kanker bij mensen kan veroorzaken. Vanaf 1983 bestaat hier Europese wetgeving over.

1.2. In eerdere adviezen over asbest en de EU-wetgeving ter zake heeft het Comité zijn instemming betuigd met het standpunt van de Commissie dat alle soorten asbest kankerverwekkend zijn. Ook heeft het er steeds op gewezen dat het „niet mogelijk [is] ‘veilige’ blootstellingsniveaus voor de gezondheid schadelijke eigenschappen van asbest vast te leggen (...) De geringste dosis kan al kanker veroorzaken. De enige werkelijk veilige situatie kan dus bereikt worden door een verbod van asbest. De grenswaarden die gesteld worden voor asbest (...) moeten dus niet gezien worden als veilige grenzen, maar veeleer als het resultaat van een afwegingsproces waarbij andere dan gezondheidskundige motieven een rol hebben gespeeld.”⁽¹⁾ Naar aanleiding van wetenschappelijk onderzoek zijn de grenswaarden steeds verder aangescherpt.

1.3. De meeste ernstige, veelal dodelijke ziekten die door asbest worden veroorzaakt (bijvoorbeeld verschillende soorten kanker, asbestose) openbaren zich pas jaren (5 à 10 of langer) nadat asbest voor het eerst is ingeademd. Hoewel er in de afgelopen decennia beschermende wetgeving is gekomen, zijn wat asbestose betreft de wetenschappelijke vooruitzichten nog steeds alarmerend. Volgens een onlangs in opdracht van het Nederlandse Ministerie voor sociale zaken en werkgelegenheid uitgevoerd onderzoek zal in de komende 35 jaar in Nederland 40 000 keer een door asbest veroorzaakte ziekte worden vastgesteld. In Nederlandse fabrieken hebben tussen 1945 en 1995 naar schatting zo'n 10 000 werknemers blootgestaan aan ruwe asbest. Ongeveer 330 000 werknemers hebben asbest ingeademd doordat zij werkten met materialen en producten die deze stof bevatten. Als gevolg hiervan zullen naar verwachting 19 000 mensen borstvlieskanker en een

even groot aantal longkanker krijgen⁽²⁾. In een recente publicatie voorspelt J. Peto, een vooraanstaand deskundige, dat in de komende 35 jaar een kwart miljoen mensen in West-Europa zal sterven aan door asbest veroorzaakt mesotheliom. Zijn onderzoek richtte zich op zes landen: Duitsland, Frankrijk, Italië, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Zwitserland⁽³⁾.

1.4. Sinds januari 1986 zijn in de Unie slechts twee van de drie door de industrie gebruikte asbestvezels (blauw en bruin asbest) en de producten waar deze vezels in zitten geheel en al verboden. Wit asbest (chrysotiel) is verboden in 14 product-categorieën, maar wordt nog steeds verwerkt in asbestcement (waaruit bijvoorbeeld afvoerbuizen, dakbedekking en wandplaten voor 85 % bestaan), in frietmateriaal (9 %), textiel, afdichtingen en pakkingen (6 %) en in een aantal gespecialiseerde toepassingen als medische filters.

1.5. In negen lidstaten (België, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Italië, Nederland, Oostenrijk en Zweden) is het eerste gebruik van asbest (productie, verwerking, verkoop, invoer en op de markt brengen nu — op enkele uitzonderingen na — verboden. Ierland en Luxemburg zijn in principe voor een verbod en de Britse regering beraadt zich momenteel op een eventueel verbod. Griekenland, Portugal en Spanje, die alledrie een belangrijke asbestcementindustrie hebben, willen nog steeds de status quo handhaven. Zij zijn het niet eens met de wetenschappelijke argumenten die ten grondslag liggen aan het standpunt van de andere lidstaten en wijzen op de averechtse economische gevolgen van een verbod.

1.6. Werknemers en de rest van de bevolking lopen niet alleen risico bij het eerste gebruik van asbest; zij staan bij sloop-, (elektrische) onderhouds- en renovatiewerkzaamheden en loodgieterswerk in met name gebouwen ook bloot aan asbest dat al verwerkt is. Ook voor deze situaties en activiteiten bestaat speciale EU-wetgeving.

⁽¹⁾ Advies over het „Voorstel voor een tweede richtlijn van de Raad betreffende de bescherming van werknemers tegen de gevaren van blootstelling aan agentia op het werk: asbest” — PB C 310 van 30.11.1981, blz. 44, paragraaf 1.9, en het advies over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 83/477/EEG betreffende de bescherming van werknemers tegen de risico's van blootstelling aan asbest op het werk” — PB C 332 van 31.12.1990, blz. 162.

⁽²⁾ A. Burdorf et al., Schatting van asbest-gerelateerde ziekten in de periode 1996-2030 door beroepsmatige blootstelling in het verleden, Den Haag, maart 1997.

⁽³⁾ British Journal of Cancer, vol. 79 (3/4). Longkanker veroorzaakt door asbest leidt tot ten minste evenveel sterfgevallen als mesotheliom. Het aantal met asbest samenhangende sterfgevallen kan in de komende 35 jaar dus heel wel oplopen tot ruim 500 000.

1.7. Ten slotte kan het milieu (lucht, water) verontreinigd raken door asbesthoudend afval (afkomstig van de asbestindustrie of vrijgekomen bij sloopwerkzaamheden) dat wordt gebruikt voor het onderhoud van (plattelands)wegen én door corrosie van asbestcementbuizen. Hiervoor is eveneens EU-wetgeving voorhanden.

2. Waarom dit initiatiefadvies?

2.1. De wetenschappelijk bewijzen dat blootstelling aan asbest (ook wit asbest) schadelijk en vaak dodelijk is, zijn zeer sterk.

2.2. Te vrezen valt dat de huidige EU-wetgeving de bevolking en werknemers niet genoeg bescherming biedt. Ten eerste — en op dit wezenlijke punt is al eerder gewezen — zijn er geen veilige grenswaarden voor de blootstelling aan de schadelijke eigenschappen van asbest. Ten tweede is het volgens deskundigen vaak moeilijk te voorkomen dat werknemers of anderen die met asbest in contact komen, aan te hoge doses van deze stof worden blootgesteld. EU-grenswaarden worden waarschijnlijk vaak overschreden.

2.3. Verder zijn de huidige ontheffingen veel te ruim bemeten, waardoor wit asbest ingevoerd en gebruikt kan worden als dit helemaal niet nodig is of als er veiliger vervangende stoffen voorhanden zijn. Wel is het zo dat nog maar weinig lidstaten van deze ontheffingen gebruik maken, wat erop lijkt te wijzen dat als ze in het verleden al nodig waren — en sommige lidstaten maakten er aanvankelijk wel gebruik van —, dit nu niet langer het geval is.

2.3.1. Belangrijker is echter dat zulke ontheffingen alleen bestaansrecht hebben als er geen vergelijkbare alternatieven zijn. Maar deze alternatieven zijn er juist wél. Er is dan ook sprake van een vreemde situatie: de ontheffingen zijn niet nodig, maar worden toch in meerdere of mindere mate toegepast (in één van de lidstaten is van een bepaalde vrijstelling bijvoorbeeld nog maar acht keer gebruikgemaakt). Als er bruikbare alternatieven zijn, zouden ontheffingen moeten worden afgeschaft.

2.3.2. Een ander punt van zorg is dat het wetenschappelijk onderzoek om te bepalen of van de regels mag worden afgeweken, gebreken vertoont: er is alleen gekeken naar de fabricage en het eerste gebruik van asbesthoudende producten. Met het gebruik dat na verloop van tijd van deze producten wordt gemaakt, als ze bewerkt worden of aan het vergaan zijn, is geen rekening gehouden. In de hele Unie zijn asbesthoudende materialen, die geen gevaar vormen wanneer ze in perfecte staat zijn, langzaam aan het verbrekken, waarbij vezels vrijkomen in en rond de werkplek. Of deze materialen wel of niet met rust worden gelaten maakt wat dit betreft niet uit.

2.4. De negen lidstaten die het eerste gebruik van asbest willen verbieden, vormen samen een duidelijke gekwalificeerde meerderheid om het gebruik van wit asbest in de Unie uit te bannen.

2.5. Wat de ontwikkeling van veiliger geachte, gereguleerde alternatieven voor asbest betreft, heeft het bedrijfsleven aanzienlijke vooruitgang geboekt⁽¹⁾. In opdracht van de Commissie verrichte onderzoeken wijzen uit dat er nu voor nagenoeg alle gevallen waarin wit asbest wordt gebruikt andere, minder gevaarlijke stoffen zijn, zoals vezels van polyvinylalcohol, cellulose en p-aramide.

2.6. Met het oog hierop is het een goede zaak dat de Commissie van plan zegt te zijn om het eerste gebruik van wit asbest binnen afzienbare tijd uit te bannen. Naar verluidt zal slechts in een zeer beperkt aantal gevallen van dit verbod mogen worden afgeweken. Een en ander zal in de vorm van een wijziging van Bijlage 1 van de „Richtlijn van de Raad 76/769/EEG betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der lidstaten inzake de beperking van het op de markt brengen en van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen en preparaten (asbest)” worden gegoten. Hierbij zal voor overgangperiodes worden gezorgd.

2.6.1. Uiteraard zal een verbod op het eerste gebruik van wit asbest grote gevolgen hebben voor de asbestcementindustrie in Griekenland, Portugal en Spanje. Het Comité wil hier te zijner tijd graag nader op in gaan.

2.7. De Raad sociale zaken van 7 april 1998 heeft erop aangedrongen om de blootstelling van werknemers aan asbest strenger te controleren. Een richtlijn waarbij verkoop en gebruik van asbest geheel verboden wordt of strak aan banden wordt gelegd, zou een belangrijke stap in de goede richting zijn, maar helaas geen soelaas bieden voor de enorme problemen die bestaande asbesthoudende materialen in de Unie nog tientallen jaren zullen veroorzaken. Nogmaals: deze problemen moeten aangepakt worden.

2.8. Een andere reden voor dit initiatiefadvies is de klacht die Canada, 's werelds grootste exporteur van wit asbest, bij de WTO tegen Frankrijk heeft ingediend omdat dit land chrysotiel heeft verboden. De klacht heeft betrekking op diverse Franse maatregelen, maar vooral op het besluit van 24 december 1996 om asbest en asbesthoudende producten en ook de invoer hiervan te verbieden. In zijn op 28 mei 1998 ingediende klacht (WT/DS 135) beweert Canada dat deze maatregelen inbreuk maken op artikelen 2, 3 en 5 van de overeenkomst inzake sanitaire en fytosanitaire maatregelen, artikel 2 van de overeenkomst inzake technische handelsbarrières, en artikelen II, XI en XIII van GATT 1994. Het zegt hierdoor ten onrechte winst te derven en eist daarom nietigverklaring van het Franse besluit. Mocht deze klacht worden gehonoreerd, dan kan dat zeer onaangename gevolgen hebben voor de hiermee samenhangende EU-wetgeving.

⁽¹⁾ Alle vervangende vezels vallen onder Richtlijn 80/1107/EEG van 27.11.1980 inzake de bescherming van werknemers tegen de risico's van blootstelling aan chemische, fysische en biologische agentia op het werk (PB L 327 van 3.12.1980) en onder de Richtlijn betreffende chemische agentia 94/24/EEG van 7.4.1998 (PB L 131 van 5.5.1998).

2.9. Een laatste reden om dit advies op te stellen, is de verontrustende situatie in enkele — en misschien wel alle — kandidaat-lidstaten. In Midden- en Oost-Europa is lange tijd weinig aandacht besteed aan de gevolgen van de blootstelling aan asbest voor de gezondheid van werknemers. Waarschijnlijk zijn veel asbesthoudende producten gebruikt in de bouw. Een groot aantal van de hierboven genoemde problemen zullen ook in deze landen spelen, maar dan op grotere schaal. Volgens de Commissie werken sommige kandidaat-lidstaten sinds kort aan wetgeving om werknemers te beschermen tegen asbest.

3. De huidige wetgeving in de lidstaten (vooral m.b.t. ontheffingen)

3.1. De Europese wetgeving voorziet voornamelijk in ontheffingen voor asbestcementproducten: afdichtingen, pakkingen en frictiemateriaal. In elke lidstaat zijn er tal van gedetailleerde ontheffingen voor specifieke producten. De algemene situatie wordt hieronder uiteengezet. Als een land niet genoemd wordt, is er een algemene vrijstelling voor producten waarvoor geen goede, veilige alternatieven bestaan. De wél vermelde landen hebben het gebruik van asbest geheel en al verboden of staan slechts uiterst geringe afwijkingen van de regelgeving toe.

3.2. In Duitsland, Italië en Oostenrijk (uitgezonderd waterleidingbuizen) liepen ontheffingen voor asbestcement in 1994 en 1995 af. In Denemarken, Finland, Nederland en Zweden is het gebruik hiervan al veel langer verboden. In Frankrijk mag het sinds 1997 niet meer gebruikt worden. In zeven lidstaten gelden nog algemene ontheffingen voor asbestcement.

3.3. Ontheffingen voor afdichtingen en pakkingen gelden in een aantal lidstaten — Denemarken (als sprake is van zowel hoge druk als hoge temperatuur), Finland, Nederland (in dezelfde gevallen als in Denemarken) en Zweden (idem), maar zijn niet meer van toepassing in Oostenrijk (sinds 1993), Duitsland (behalve voor diafragma's voor chloor/alkali-elektrolyse in bestaande installaties) en Italië. Zelfs in geval van ontheffingen moeten altijd alternatieven worden gebruikt als deze voorhanden zijn. Slechts in acht lidstaten is een algemene vrijstelling van kracht.

3.4. Ontheffingen voor frictiemateriaal (verboden sinds 1.1.1999) gelden in Denemarken (maar alleen als er geen alternatief is, en dan nog slechts voor voertuigen die vóór 1988 ingeschreven zijn), Finland (als er geen vergelijkbare alternatieven zijn), Frankrijk, Nederland (voor bepaalde vrachtwagens) en Zweden (voor zover geen vergelijkbaar alternatief voorhanden is), Duitsland (waar ze alleen golden voor de voering van de koppeling in treinen) en Italië. In zeven lidstaten gold tot voor kort een algemene vrijstelling.

3.5. Naast de in paragraaf 2.3 genoemde redenen voor dit advies baart ook de concrete toepassing van bestaande Europese wetgeving het Comité zorgen. Te vrezen valt dat dit niet goed zal gebeuren en dat de lidstaten veelal te weinig mankracht kunnen inzetten om te controleren of de regels wel worden nageleefd.

4. Alternatieven voor asbest

4.1. Als er veiliger „alternatieven” zijn, kunnen ontheffingen worden ingetrokken (vooral omdat veel ontheffingen al de gefaseerde introductie van alternatieven mogelijk hebben gemaakt).

4.2. Vaak is het „alternatief” eenvoudigweg geen asbesthoudende producten te gebruiken of producten zonder asbest te vervaardigen. Asbest is te gretig aangegrepen als dé oplossing voor bij nader inzien denkbeeldige risico's (zoals vuur). Als nagegaan wordt of het gebruik van asbesthoudende producten nodig is, dient ook terdege gekeken te worden naar de risico's die het niet-gebruik hiervan met zich meebrengt.

4.3. Veel daken worden bijvoorbeeld gebouwd met asbesthoudende materialen terwijl deze — evenals asbestvrije alternatieven — niet nodig zijn. In tegenstelling tot wat momenteel wordt gedacht, is het ook heel wel mogelijk om huizen te bouwen of processen uit te voeren zonder asbesthoudende materialen of alternatieven hiervan.

4.4. Voor bijna alle gevallen waarin nu nog wit asbest wordt gebruikt, zijn er in de Unie vervangende producten op de markt. Sommige leveren iets minder goede resultaten op en een aantal is aanmerkelijk duurder (al hangt het prijsverschil ten dele af van een eventueel verbod). Voor asbesthoudende afdichtingen en pakkingen die bij hoge druk én hoge temperatuur worden gebruikt, zijn de minste alternatieven voorhanden.

4.5. Er zijn vaak diverse alternatieven voor asbesthoudende producten. Soms zijn dit natuurproducten (veelal van plantaardige oorsprong) in plaats van de bekendere synthetische minerale vezels.

4.6. Het Comité is zich ervan bewust dat sommige alternatieve materialen, vooral synthetische minerale vezels, wellicht (erg) gevaarlijk zijn en neemt kennis van wat het Wetenschappelijk Comité voor toxiciteit, ecotoxiciteit en milieu (SCTEE) van D.-G. XIV hierover in zijn advies te zeggen heeft. Naar deze alternatieven is inderdaad meer onderzoek nodig. Het Comité is ingenomen met de belangrijke conclusie over de gevaren van de drie in paragraaf 2.5 genoemde alternatieven voor chrysotiel: deze stoffen zijn waarschijnlijk minder kankerverwekkend en leiden minder vaak tot longfibrose dan tot dusver werd aangenomen. Het SCTEE dringt terecht aan op meer onderzoek naar de toxische en epidemiologische eigenschappen van vervangende vezels en naar de technologie voor de ontwikkeling van nieuwe, dikkere/minder gemakkelijk in te ademen vezels. Verder is het een goede zaak dat het SCTEE de betrokken partijen oproept het milieutoezicht op vervangende vezels op het werk niet te laten verslapen.

4.7. Het Comité is het niet eens met sommige van de betrokken partijen, die vinden dat werknemers in afwachting van verder onderzoek blootgesteld moeten blijven worden aan de bekende risico's van wit asbest. Op 30 september 1997 vond een vergadering van Canadese en Britse deskundigen plaats waarbij de Canadezen de kans kregen om te bewijzen dat de gezondheidsrisico's van chrysotiel beheersbaar zijn.

Beide groepen deskundigen concludeerden dat wit asbest longkanker, mesothelioom en asbestose kan veroorzaken⁽¹⁾. In dit soort gevallen moet eerst iets gedaan worden aan de bekende gevaren en pas daarna aan de mogelijke risico's van de andere producten. Het Comité is het er echter wel mee eens dat deze producten, over het effect waarvan minder bekend is, met grote omzichtigheid gebruikt moeten worden.

5. Internationale instrumenten

5.1. Verdrag 162 (1986) en Aanbeveling 172 van de ILO (Internationale Arbeidsorganisatie) hebben betrekking op het gebruik van asbest. Het Verdrag gaat over het gecontroleerd gebruik van asbest, ook van de soorten die al strikt verboden zijn in de Unie, en voorziet in ontheffingen. Het verbiedt het gebruik van blauwasbest en de verspreiding van alle soorten asbest. De beschermende en voorzorgsmaatregelen hebben op hetzelfde betrekking als de desbetreffende EU-wetgeving, maar zijn in het algemeen procedureler van aard en minder streng en gedetailleerd. Hetzelfde geldt voor de regels inzake het toezicht op de werkplek en op de gezondheid van werknemers, voor voorlichting en scholing aan werknemers over de gevaren van asbest en voor preventie- en beheersmethoden.

5.2. Tot dusverre is het Verdrag door 22 bij de ILO aangesloten landen geratificeerd, waaronder slechts vijf EU-lidstaten, namelijk België, Duitsland, Finland, Spanje en Zweden. In Portugal is het Verdrag door de President van de Republiek bij decreet 56/98 van 2 december 1998 geratificeerd. De akte van bekrachtiging is echter nog niet bij de ILO neergelegd. Het Nederlandse Parlement ging begin 1999 akkoord; ratificatie zal dus spoedig volgen.

5.3. Dit is het enige in dit opzicht relevante internationale Verdrag en het is dan ook van groot belang dat zoveel mogelijk landen het ratificeren. Helaas hebben de meeste lidstaten dat nog niet gedaan. De oorzaak hiervan is niet dat het Verdrag op gespannen voet zou staan met bestaande EU-wetgeving, maar dat de Europese Commissie zich al sinds een aantal jaren als enige bevoegd acht voor enkele belangrijke aspecten van de ILO-procedure om normen op het gebied van veiligheid en gezondheid vast te stellen en toe te passen.

5.4. Als alle lidstaten het ILO-Verdrag ratificeren, zou dat niet alleen de reputatie ervan als een van de voornaamste instrumenten voor de bescherming van werknemers over de hele wereld versterken. Belangrijker is dat hierdoor een door veel ontwikkelingslanden aangevoerd (ondeugdelijk) argument zou worden ontkracht. Gezien het simpele feit dat maar een paar lidstaten schijnbaar in staat zijn om het Verdrag te ratificeren, is het volgens deze landen namelijk overduidelijk dat de normen veel te streng zijn. Daarom zou men ook niet

mogen verwachten dat zij wél tot ratificatie overgaan. Deze voorstelling van zaken mist echter elke grond; de EU-wetgeving is, zoals gezegd, veel gedetailleerder en veel strenger dan de normen van Verdrag 162. (ILO-verdragen en -aanbevelingen bevatten algemeen geldende minimumbouwvoorschriften voor landen in verschillende fasen van hun economische ontwikkeling en geen bindende maximumnormen die niet verbeterd zouden kunnen worden in de wetgeving van de landen die deze instrumenten hebben geratificeerd.)

6. Voorstellen voor EU-maatregelen

6.1. De Unie zou het eerste gebruik van alle asbestsoorten volledig moeten verbieden; dit is voor het Comité een principieel punt. Het is daarom een goede zaak dat de Commissie van plan is „Richtlijn van de Raad 76/769/EEG betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der lidstaten inzake de beperking van het op de markt brengen en van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen en preparaten (asbest)” aan te passen door verkoop en gebruik van alle asbestsoorten te verbieden.

6.2. Het Comité ziet in dat een verbod zonder ontheffingen momenteel geen realistische politieke optie is. Mocht de Unie echter inderdaad ontheffingen toestaan, dan moeten deze in omvang en in tijd zoveel mogelijk beperkt blijven en mogen zij niet soepeler zijn dan de strengste regeling die in de Unie op het gebruik in kwestie van toepassing is.

6.3. Om te voorkomen dat voorraden van gevaarlijke producten worden aangelegd zou het gebruik van chrysotielhoudende producten die nog niet zijn gebruikt vóór de invoering van een verbod, zeer snel hierna moeten worden verboden.

6.4. Wat de economische gevolgen van een verbod op chrysotiel voor Griekenland, Portugal en Spanje en in het bijzonder voor de asbestcementindustrie in deze landen betreft, wijst het Comité op het in opdracht van de Commissie opgestelde Environmental Resources Management-rapport. Hierin staat dat een overgangperiode van vijf jaar lang genoeg zou kunnen zijn om de asbestcementindustrie te herstructureren. In die tijd zou in asbestvrije productietechnieken kunnen worden geïnvesteerd en zouden ontslagen werknemers in dezelfde regio weer aan werk kunnen worden geholpen⁽²⁾. Verder blijken deze drie landen Structuurfondssteun van de Unie te zullen krijgen om de door het verbod veroorzaakte herstructureringsproblemen van arbeidsmarkt en

⁽¹⁾ HSE-vergadering van 30 september 1997; rapport uitgegeven op 12 december 1997.

⁽²⁾ In de drie genoemde landen bezitten 13 bedrijven 15 asbestcementfabrieken met in totaal 2 480 arbeidsplaatsen. De indirecte werkgelegenheid bedraagt volgens het ERM 5 695 arbeidsplaatsen (cijfers uit 1997). De producten zijn dakmaterialen en persleidingen. Sinds Italië in 1991 zijn mijnen sloot is alleen in Griekenland nog een asbestmijn in bedrijf. Als Griekenland, Portugal en Spanje een overgangperiode van 5 jaar wordt gegund, kunnen volgens het ERM iets meer dan eenderde van de 2 480 directe banen behouden blijven. Het verlies van werkgelegenheid in de asbestcementindustrie zal waarschijnlijk in belangrijke mate worden gecompenseerd door nieuwe banen bij bedrijven die PVC-buizen en plaatstaal produceren. In deze bedrijven zouden er maximaal 1 000 arbeidsplaatsen kunnen bijkomen.

economie de baas te kunnen worden, terwijl andere lidstaten waar wit asbest allang verboden is, deze problemen op eigen kracht hebben moeten oplossen.

6.5. Bij een algeheel verbod (of een verbod met zeer beperkte ontheffingen) zullen de lidstaten extra toezicht op naleving van de regels moeten uitoefenen. Binnen afzienbare tijd zou de Commissie moeten onderzoeken of de nu al bestaande wetgeving wordt nageleefd. Vervolgens zou zij maatregelen moeten voorstellen met behulp waarvan voor naleving en toepassing van de wetgeving kan worden gezorgd.

6.6. Het is verontrustend dat werknemers die bij reparatie, sloop, onderhoud, renovaties en verhuizingen met asbest in contact komen, momenteel het grootste risico lopen. Hun blootstelling is vaak eerder toeval dan opzet. Het aantal sterfen en ziektegevallen onder degenen die bij de fabricage en installatie van asbesthoudende producten betrokken zijn, is al zeer hoog, maar onderhoudsmensen en verhuizers worden ook nog eens blootgesteld aan inmiddels in verre van perfecte staat verkerend materiaal. Veel van hen zijn eigen baas. Juist vanwege het mobiele karakter van hun werk zien ze haast nooit een arbeidsinspecteur. Om hun gezondheid en veiligheid te waarborgen, moet er adequate regelgeving komen voor hun opdrachtgevers (inclusief regels voor keuring en kwaliteitsbeoordeling) en hun arbeidsomstandigheden, en dient deze regelgeving effectief toegepast te worden; hierbij is ook een toezichthoudende rol voor de overheid weggelegd. Wat dit betreft is het Comité niet tevreden over de manier waarop de EU-veiligheidswetgeving momenteel wordt toegepast. Om verbetering in de situatie te brengen zou de Commissie nauw moeten gaan samenwerken met de nationale overheden. Heeft dit geen noemenswaardig resultaat, dan moet zij met voorstellen komen om deze problemen op te lossen.

6.7. In sommige lidstaten (Duitsland, Frankrijk, Nederland) bestaan al lijsten van gebouwen waarin asbest is verwerkt of zijn relevante gegevens verzameld. De Commissie zou eerst kunnen uitzoeken waarom dit zo is en welke ervaringen de lidstaten hiermee hebben opgedaan. Op basis daarvan kan zij dan beoordelen of er in de praktijk behoefte bestaat aan een voorstel voor het opstellen van een lijst van gebouwen en installaties waarin asbest is verwerkt.

6.8. De lidstaten zouden ook wettelijk moeten regelen dat eigenaren en gebruikers van gebouwen samen onderzoeken of hierin asbest verwerkt is. Op die manier hoeft niemand ergens beginnen te werken zonder te weten of er al dan niet asbest aanwezig is.

6.9. Wat het verwijderen van asbest betreft: het Comité is zich ervan bewust dat zich in de Unie veel asbest in gebouwen — op het werk, in woningen enz. — bevindt. De meeste

aandacht zou moeten uitgaan naar niet meer hechtgebonden asbest, waarbij werkenden of het publiek een gerede kans lopen aan vezels te worden blootgesteld. Allereerst moet daarom beschadigd asbestmateriaal verwijderd of gerepareerd worden; pas daarna komt het „veiliger” asbest aan de beurt. Als asbest dus met rust is gelaten, zou het voorlopig niet moeten worden verwijderd, aangezien dat naar verhouding meer gevaar oplevert.

Als asbest wordt verwijderd, is het echter van vitaal belang dat dit op een veilige manier gebeurt, zodat de betrokkenen geen gevaar lopen en de omgeving niet verontreinigd raakt. Bij dergelijke operaties dient al het andere personeel altijd geëvacueerd te worden en moet ervoor gezorgd worden dat werkenden vóór, tijdens en na de verwijdering alleen op vertoon van een pasje naar binnen mogen. Verder is het zaak afvalverwijderingsbedrijven aan een goedkeuringsprocedure te onderwerpen en hun activiteiten op de voet te volgen. De beschermende regels voor de hierbij betrokken werkenden dienen strenger te zijn dan de eerder genoemde regels voor onderhoudswerkers.

6.10. Adequate maatregelen moeten ervoor zorgen dat asbesthoudend materiaal niet doorverkocht of opnieuw gebruikt wordt.

6.11. In aansluiting op zijn in paragraaf 6.5 geformuleerde voorstel zou het Comité graag zien dat de Commissie nieuwe maatregelen neemt om het gevaar voor werkenden te verkleinen. Deze zouden onder meer op het volgende betrekking moeten hebben:

- strengere grenswaarden voor blootstelling aan asbest;
- scholing en voorlichting van werkenden, werkgevers en de bevolking;
- verplicht onderzoek naar de aanwezigheid van asbest door eigenaren van gebouwen bij sloop of onderhoudswerkzaamheden;
- voorlichting of veiliger vervangingsmiddelen, waarvan het gebruik op diverse manieren actief gestimuleerd moet worden;
- voorlichting over de risico's die het gebruik van deze alternatieven met zich meebrengt.

Het Comité hoopt en verwacht dat de betrokken diensten van de Commissie tegen deze taken opgewassen zijn.

6.12. Militairen bevinden zich in een speciale situatie. Het Comité vreest dat zij niet voldoende door de bestaande EU-wetgeving beschermd worden en dringt er bij de Commissie op aan hierin verbetering te brengen.

6.13. De Commissie dient actieve ondersteuning te geven aan onderzoek naar de gevaren voor de gezondheid en veiligheid van werkenden en bevolking die door het gebruik van vervangingsmiddelen voor asbest worden veroorzaakt.

6.14. In sommige lidstaten zijn met asbest samenhangende ziekten als beroepsziekten erkend en wordt de gezinnen van aan een van deze ziekten overleden werkenden schadeloos gesteld. Mesotheliom wordt door de EU, de WHO en de meeste lidstaten erkend als een beroepsziekte. Andere met asbest samenhangende beroepsziekten worden algemeen als beroepsziekten beschouwd. In sommige landen worden lijsten van mesotheliomslachtoffers bijgehouden; voor andere door asbest veroorzaakte kankergevallen gebeurt dit echter maar mondjesmaat. De Commissie zou in dit verband moeten nagaan of de eisen in haar Aanbeveling van 22 mei 1990 aan de lidstaten over de goedkeuring van een Europese lijst van beroepsziekten dienen te worden aangescherpt⁽¹⁾.

6.15. Recente maatregelen van de lidstaten om de wetgeving inzake de veiligheid en gezondheid van werkenden te verbeteren hebben niet alleen strengere wettelijke instrumenten opgeleverd, maar ook geleid tot aanvullend recht en gedragscodes. Voorbeelden zijn praktische stappenplannen voor de verwijdering van asbesthoudend materiaal uit gebouwen. Deze hebben betrekking op zowel technische als beroepsmatige veiligheids- en gezondheidsaspecten en worden op brancheniveau ontwikkeld door werkgevers- en werknemersorganisaties. Om de bestaande wetgeving aan te vullen zou de Commissie een soortgelijke ontwikkeling in Europees verband moeten stimuleren.

6.16. De klacht die Canada bij de WTO tegen het Franse verbod op chrysotiel heeft ingediend baart het Comité grote zorgen. Verbazingwekkend genoeg is hierover in de Unie nog geen publieke discussie op gang gekomen. Met een kritische beoordeling van de Canadese klacht zou de Commissie hiertoe de aanzet moeten geven. Tegelijkertijd dient de Raad van Ministers Frankrijk door middel van een krachtige verklaring te steunen.

6.17. Onder verwijzing naar het ESC-advies van 1995 over de betrekkingen tussen de ILO en de Unie stelt het Comité de Commissie voor er zo snel mogelijk via samenwerking voor te zorgen dat de lidstaten die ILO-Verdrag 162 nog niet hebben geratificeerd dit alsnog doen. Bepaalde onderdelen van ILO-Aanbeveling 172 zouden voor toekomstige Europese wetgeving of aanvullend recht kunnen worden gebruikt.

⁽¹⁾ Zie in dit verband ook het ESC-initiatiefadvies over arbeidsgeneeskunde: PB C 307 van 19.11.1984.

6.18. Bij het ontwikkelen van de nieuwe wetgeving (het voor te stellen verbod) doet de Commissie er goed aan haar in dit opzicht relevante beleidsinstrumenten op milieugebied nog eens tegen het licht te houden.

6.18.1. Zo zouden alternatieve behandelingstechnieken voor asbesthoudend afval ruim baan moeten krijgen. Gewoonlijk wordt zulk afval op een gecontroleerde manier gedumpt. In een aantal landen wordt gewerkt met (soms nog experimentele) technieken om de vezelstructuur door middel van hoge temperaturen of chemische bewerkingen af te breken. Deze technieken zijn nog altijd veel duurder dan dumping. Sommige lidstaten subsidiëren O&O-activiteiten op het gebied van dergelijke milieutechnieken. De Commissie zou hier ook een bijdrage aan moeten gaan leveren.

6.18.2. Het Comité wijst de Commissie ook op de productie van steengruis, waarvan grote hoeveelheden voor de fundering van wegen worden gebruikt. Dit materiaal bevat vaak asbest, zelfs als de sloopwerkzaamheden volgens strikte regels hebben plaatsgevonden. Hopelijk zal de Commissie haar steun verlenen aan onderzoek naar de gevaren hiervan voor de gezondheid en aan de ontwikkeling van genormaliseerde en gevalideerde methoden om het asbestgehalte van sloopafval en steengruis te meten. Mocht hieruit blijken dat Europese maatregelen nodig zijn, dan zou de Commissie hiervoor voorstellen moeten doen (ook m.b.t. ingevoerd materiaal).

6.18.3. In een aantal lidstaten is asbesthoudend afval jarenlang gebruikt (en misschien is dit nog steeds het geval) voor het onderhoud van plattelandswegen in de buurt van (voormalige) asbestcementfabrieken. De Commissie zou er bij de lidstaten op moeten aandringen deze situatie te onderzoeken en adequate maatregelen te nemen.

6.19. Ten slotte zou de Commissie met het oog op de uitbreiding van de Unie aandacht moeten besteden aan de problemen rond asbest in met name Midden- en Oost-Europa. Zij zou overleg moeten starten met de regeringen van deze landen om deze problemen en hun aanpak hiervan in kaart brengen. Aan de hand hiervan kunnen dan samenwerkingsverbanden tussen de Unie en de kandidaat-lidstaten worden opgezet, bijvoorbeeld om nieuwe wetgeving te ontwikkelen en — vooral — om deze ook daadwerkelijk toe te passen.

Brussel, 24 maart 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 tweede wijziging van Richtlijn 89/655/EEG betreffende minimumvoorschriften inzake veiligheid en gezondheid bij het gebruik door werknemers van arbeidsmiddelen op de arbeidsplaats (2e Bijzondere Richtlijn in de zin van artikel 16 van Richtlijn 89/391/EEG)”

(1999/C 138/10)

De Raad heeft op 18 december 1998 besloten, overeenkomstig de bepalingen van artikel 118 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 4 maart 1999 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw Polverini.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 362e zitting (vergadering van 25 maart 1999) het volgende advies uitgebracht, dat met 81 stemmen vóór en 22 stemmen tegen, bij 14 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Voorwoord

1.1. Doel van het onderhavige richtlijnvoorstel houdende wijziging van Richtlijn 89/655/EEG betreffende minimumvoorschriften inzake veiligheid en gezondheid bij het gebruik door werknemers van arbeidsmiddelen op de arbeidsplaats⁽¹⁾, is die Richtlijn aan te vullen met bepalingen inzake een aantal aspecten van het arbeidsmiddelenvraagstuk die bij de eerste wijziging daarvan [bij Richtlijn 95/63/EG⁽²⁾] buiten beschouwing zijn gebleven.

1.2. De Commissie wil met dit op artikel 118 A van het Verdrag gebaseerde richtlijnvoorstel bewerkstelligen dat werknemers een hogere mate van bescherming van hun veiligheid en gezondheid wordt geboden bij tijdelijk gebruik van arbeidsmiddelen op hoge werkplekken. Anders gezegd, betekent dit dat de Commissie naar een aanzienlijke vermindering van het aantal door een val veroorzaakte ongelukken streeft. Onderzoek naar beroepsongevallen als gevolg van een val (één op de tien beroepsongevallen op de werkplek zijn het gevolg van een val) heeft uitgewezen dat tijdelijk werk op hoge werkplekken werknemers aan grote risico's blootstelt.

1.3. Het uitgangspunt van de Commissie is dat ladders en steigers tot de arbeidsmiddelen behoren die het meest worden gebruikt voor tijdelijk werk op hoge werkplekken en dat de mate van veiligheid die werknemers onder die omstandigheden wordt geboden, een functie is van de manier waarop het werk wordt georganiseerd, de technische eisen die aan de gebruikte arbeidsmiddelen worden gesteld, de voor die arbeidsmiddelen voorgeschreven werkwijzen en de manier waarop met die arbeidsmiddelen wordt omgegaan.

1.4. In het licht van het voorgaande bevat de Bijlage bij dit richtlijnvoorstel nauwkeurige aanwijzingen t.a.v. keuze en gebruik van arbeidsmiddelen die hoge werkplekken voor werknemers toegankelijk maken en hen in staat stellen om daar tijdens de duur van hun werkzaamheden te verblijven. De aandacht gaat daarbij vooral uit naar het gebruik van ladders en het opbouwen en afbreken van steigers.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Het Comité juicht dit richtlijnvoorstel toe, omdat het, gezien de ernst van de problematiek van door een val veroorzaakte ongelukken, kan instemmen met het daarmee nagestreefde doel, nl. om meer bescherming te bieden aan werknemers die gebruik maken van arbeidsmiddelen bij tijdelijk werk op hoge werkplekken.

2.2. Desalniettemin doet het een aantal suggesties ter verduidelijking van de soms onnauwkeurige terminologie. Het hoofddoel daarvan blijft echter dat de veiligheid van werknemers op efficiënte wijze wordt verzekerd. Daarvoor dient hun een hogere mate van bescherming te worden geboden in het kader van een adequate organisatie van het werk, gebaseerd op nauwkeurige technische eisen die aan de arbeidsmiddelen worden gesteld en voorgeschreven werkwijzen voor de veiligheid bij het gebruik daarvan.

2.2.1. Vermindering van het aantal beroepsongevallen vergt volgens het Comité een drastische aanpassing van de wijze waarop het werk wordt georganiseerd, vooral door de te volgen werkwijzen voortaan schriftelijk vast te leggen. Op die manier kan worden bereikt dat algemene stelregels plaats maken voor specifieke voorschriften, eisen die aan bedoelde arbeidsmiddelen (draagbare ladders en steigers) worden gesteld en voorschriften voor het gebruik daarvan.

2.3. In verband daarmee wijst het Comité, in overeenstemming met Richtlijn 89/391/EEG betreffende de tenuitvoerlegging van maatregelen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk⁽³⁾, op de noodzaak dat alleen werknemers die behoorlijke instructies hebben gekregen, kunnen worden ingezet om arbeidsmiddelen te gebruiken die een specifiek risico met zich meebrengen. Een voorbeeld daarvan zijn arbeidsmiddelen die worden gebruikt voor het verrichten van werkzaamheden op hoge werkplekken (b.v. steigers).

2.4. Het Comité adviseert de Commissie er bij de lidstaten op aan te dringen om een pakket stimulerende maatregelen uit te werken waardoor kan worden gegarandeerd dat de maatregelen voor de bescherming van de gezondheid van werknemers van kleine en middelgrote ondernemingen daadwerkelijk in de praktijk worden gebracht. De aandacht moet daarbij vooral uitgaan naar de scholing van werknemers om hen te leren met de arbeidsmiddelen om te gaan.

⁽¹⁾ PB L 393 van 30.12.1989, blz. 13 — advies van het Comité, PB C 318 van 12.12.1988, blz. 26.

⁽²⁾ PB L 335 van 30.12.1995, blz. 28 — advies van het Comité, PB C 397 van 31.12.1994, blz. 13.

⁽³⁾ PB L 183 van 29.6.1989, blz. 1 — advies van het Comité, PB C 175 van 4.7.1988, blz. 22.

2.5. Aangezien steigers o.m. bij bouw-, sloop- en onderhoudswerkzaamheden veelvuldig worden gebruikt, dringt het Comité er bij de Commissie met name op aan dat voor het ontwerp van steigers preciezere richtsnoeren worden uitgewerkt. Dit ontwerp moet het technisch rapport, gebruiksaanwijzingen en de montageschema's bevatten.

2.5.1. Mogelijke onderdelen van het technisch rapport zijn:

- een beschrijving van de diverse bouwstukken van de steiger, de afmetingen van de steiger met de toegestane marges en een schematische voorstelling van het geheel;
- de kenmerken t.a.v. de stevigheid van het gebruikte materiaal en de voor iedere soort materiaal geldende veiligheidscoëfficiënten;
- een indicatie van de belastingsproeven waaraan de diverse onderdelen zijn onderworpen;
- de berekeningen n.a.v. de op te bouwen steiger onder verschillende gebruiksomstandigheden;
- de instructies voor de belastingsproeven;
- de instructies voor het opbouwen, het gebruiken en het afbreken van de steiger die gericht moeten zijn op het voorkomen van risico's, zoals dat van vallen, vallende voorwerpen of letsel als gevolg van het dragen van zware lasten;
- de schema's van verschillende standaardsteigers, met vermelding van de maximaal toegestane belasting, de hoogte van de steiger en de breedte van de werkvloer, waarvoor de berekeningen bij iedere afzonderlijke toepassing niet steeds opnieuw behoeven te worden gedaan.

3. Bijzondere opmerkingen⁽¹⁾

3.1. Bijlage, punt 4.1.1, eerste alinea, eerste zin: het woord „voldoende” vervangen door „adequate”.

3.1.1. Uiteraard komt het er niet op aan dat de werknemer een „voldoende” mate van veiligheid wordt geboden, maar dat deze mate van veiligheid „adequaat” is voor de uitbanning van ieder aan het gebruik van arbeidsmiddelen verbonden risico.

3.2. In de Bijlage de derde zin van de tweede alinea van punt 4.1.1 als volgt wijzigen: „Het overstappen van een toegangsmiddel op platformen, **op werkvloeren die op steigers zijn gemonteerd en op loopbruggen en andersom mag geen extra valrisico's opleveren.**”

3.3. Punt 4.1.2 als volgt wijzigen:

„Het gebruik van **draagbare** ladders⁽²⁾ als werkplek op hoogte moet **strikt** worden beperkt tot omstandigheden waarin het gebruik van andere, veiliger arbeidsmiddelen niet gerechtvaardigd is in verband met de korte gebruiksduur en het geringe risico.”

3.3.1. Het is belangrijk te benadrukken dat draagbare ladders niet als werkplek mogen worden gebruikt, omdat ladders alleen bedoeld zijn als middel om naar boven te klimmen of af te dalen.

(1) Voorstellen om de tekst van het richtlijnvoorstel van de Commissie te wijzigen, zijn cursief geschreven en vet gedrukt; de tussen haakjes geplaatste tekst (na het wijzigingsvoorstel) verwijst naar de te schrappen of te vervangen passages van die tekst.

(2) Arbeidsmiddelen die door werknemers worden gebruikt om toegang te krijgen tot hoger of lager geplaatste werkplekken.

3.4. Punt 4.1.4 als volgt wijzigen:

„Al naar het aan de hand van de voorgaande punten gekozen arbeidsmiddelen **wordt vastgelegd welke voorzorgsmaatregelen moeten worden** (worden de nodige voorzorgen) getroffen om de **onlosmakelijk aan het gebruik van die arbeidsmiddelen** (daaraan) verbonden risico's te beperken. **In de eerste plaats** (Zo nodig) moeten collectieve **beschermingsmaatregelen worden genomen of** valbeveiligingen worden aangebracht. Deze valbeveiligingen moeten van een zodanige configuratie en sterkte zijn dat vallen van hoogte wordt voorkomen of een eventuele val wordt gestopt, waarbij letsel bij de werknemers zo veel mogelijk wordt voorkomen. De collectieve beveiligingen mogen alleen onderbroken worden waar zij toegang tot een trap of ladder geven.”

3.4.1. Daarnaast zou nogmaals moeten worden benadrukt dat in artikel 6 van Richtlijn 89/391/EEG prioriteit wordt toegekend aan collectieve beschermingsmaatregelen: individuele beveiligingsinstallaties moeten worden beschouwd als een aanvulling daarop.

3.5. Het als volgt luidende nieuwe punt 4.5.1 zou in het richtlijnvoorstel moeten worden opgenomen:

„Met het oog op veilige werkomstandigheden moeten degenen die op steigers en ladders werken, een handleiding hebben voor het opbouwen, gebruiken en afbreken van deze steigers en ladders. De handleiding dient altijd aan de laatste ontwikkelingen te zijn aangepast.”

3.6. Punt 4.2.1 als volgt wijzigen:

„Ladders moeten zodanig geplaatst worden dat hun stabiliteit tijdens het gebruik gewaarborgd is. De steunpunten van draagbare ladders moeten op een stabiele, stevige, onbeweegbare en horizontale ondergrond rusten. Hangladders, andere dan touwladders, worden stevig bevestigd, **zodat verschuiven of slingeren wordt uitgesloten** (zodanig dat zij zich niet kunnen verplaatsen en dat schommelingen vermeden worden).”

3.7. Punt 4.2.2 als volgt wijzigen:

„Weggliden van de **onderkant** (voet) van draagbare ladders moet vóór ingebruikneming worden **voorkomen** (tegengegaan) door **de ladderbomen van onderen of van boven** (de boven- of onderkant van de ladderbomen) vast te zetten, **een anti-slipinstallatie aan te brengen of een andere doeltreffende oplossing toe te passen** (of door middel van een antislipinrichting of andere, even doeltreffende oplossing). In de eerste plaats moet al het mogelijke worden geprobeerd om de ladder door verankering vast te zetten. Alleen als dat écht niet mogelijk blijkt, moet de ladder aan de onderkant door iemand anders worden vastgehouden. **Draagbare ladders moeten hoog genoeg zijn om ver genoeg boven de te bereiken werkplek uit te steken.** Meerdere ladders moeten **worden gebruikt op een manier die de zekerheid biedt dat deze kunnen worden vastgezet** (zodanig gebruikt worden dat de verschillende delen niet ten opzichte van elkaar kunnen bewegen). **Draagbare** (Beweegbare) ladders moeten vastgezet worden voordat zij worden betreden.”

3.7.1. Dikwijls is het onmogelijk om een ladder vast of klem te zetten. In dat geval moet de ladder tijdens het naar boven klimmen of afdalen van een werknemer door een andere werknemer worden vastgehouden. Op die manier kan een valpartij worden voorkomen.

3.8. Punt 4.3.2 als volgt wijzigen:

*„Afhankelijk van de complexiteit **of de hoogte** van de gekozen steiger moet **er door vakkundig personeel** een montage-, gebruiks- en demontageschema opgesteld worden. Dit schema kan de vorm van een algemeen standaardschema hebben, aangevuld met specifieke punten met betrekking tot het type steiger in kwestie.”*

3.8.1. Voor het opzetten van steigers moet worden uitgegaan van door de fabrikant uitgewerkte schema's of, bij steigers met meerdere toepassingsmogelijkheden, van schema's die op voorhand zijn uitgewerkt door vakkundig personeel. In dat laatste geval wordt bedoeld op het personeel dat belast is met het opstellen van veiligheidsvoorschriften voor de te volgen werkwijzen.

3.9. Tussen de eerste en de tweede zin van punt 4.3.3 de als volgt luidende zin invoegen:

„Steigers moeten zowel in lengte- als in breedterichting behoorlijk met sjorringstouwen worden vastgezet.”

3.10. Punt 4.3.4 als volgt wijzigen:

„De afmetingen van de werkvloer van steigers moeten op de aard van de daarop te verrichten werkzaamheden zijn afgestemd en de garantie bieden dat werknemers zich zonder gevaar op die steigers kunnen begeven. De werkvloer moet dik genoeg zijn om volledige veiligheid te garanderen in relatie tot de afstand tussen de twee stutpunten en het gewicht dat de steigers moeten dragen. De planken waaruit die werkvloeren zijn opgebouwd, moeten niet kunnen gaan schuiven en dicht genoeg tegen elkaar en tegen de zijkant van het in aanbouw zijnde object aanliggen. De werkvloeren van steigers moeten aan de kant van de diepte leuning hebben. Tussen de diverse onderdelen waaruit de werkvloer van een steiger is opgebouwd en opstaande planken die als collectieve beveiliging dienen, mogen zich geen gevaarlijke gaten bevinden. Zowel de als leuning dienende planken als de ter bescherming tegen de werkvloer van de steiger aangebrachte opstaande plank moeten aan de binnenkant van de stijlen van de steiger zijn vastgemaakt. Er mag tussen de werkvloer van de steigers en de bijbehorende

muur een opening zijn, die echter niet zo groot mag zijn dat werknemers er aan die kant van kunnen afvallen.”

3.10.1. Om de veiligheid van werknemers daadwerkelijk te verzekeren of, anders gezegd, het valrisico zo klein mogelijk te maken, wordt tot in de kleinste bijzonderheden aangegeven welke eisen aan het gebruik van steigers, de werkvloer daarop en de daarop aangebrachte leuning worden gesteld. Op die manier wordt voorkomen dat bedrijven die eisen willekeurig interpreteren.

3.11. Punt 4.3.6 als volgt wijzigen:

*„Steigers mogen alleen opgebouwd, afgebroken of ingrijpend veranderd worden onder leiding van een bevoegde persoon en door werknemers die voor dit soort werkzaamheden opgeleid zijn. Deze opleiding dient te omvatten: het interpreteren van het montage- en demontageschema, het veilig opbouwen, afbreken of ombouwen van de betreffende steiger, de preventie van de risico's van vallen van hoogte of vallende voorwerpen, **de te volgen werkwijzen door gebruik te maken van individuele beschermingsmogelijkheden, de gevolgen van veranderende of slechte** weersomstandigheden, belastingsfactoren en ieder ander risico dat deze werkzaamheden met zich kunnen brengen. **Het vakkundig personeel** (De bevoegde persoon) en de betrokken werknemers **moeten tijdens de werkzaamheden de beschikking hebben** (beschikken tijdens de werkzaamheden) over het in punt 4.3.2 bedoelde montage- en demontageschema en de handleiding voor het opbouwen, gebruiken en afbreken van steigers en ladders.”*

3.11.1. De bedoeling van dit wijzigingsvoorstel is, er nogmaals op te wijzen dat steigers alleen onder toezicht van een vakkundig persoon mogen worden opgebouwd en afgebroken en dat deze werkzaamheden door speciaal daarvoor opgeleide werknemers en volgens de voorgeschreven werkwijzen en het montageschema moeten worden verricht.

3.12. Punt 4.3.7 als volgt wijzigen:

*„Wanneer de uitvoering van speciale werkzaamheden vereist dat een collectieve valbeveiliging tijdelijk wordt verwijderd, moet er worden gezorgd voor doeltreffende vervangende voorzieningen **en dienen veilige werkwijzen te worden toegepast.**”*

3.12.1. Bij gevaarlijke werkzaamheden (als de aard van het werk het noodzakelijk maakt om de collectieve veiligheidsmaatregelen in verminderde mate toe te passen) moet de ondernemer de schriftelijke voorschriften inzake het risicoverkleinende gebruik van individuele beveiligingsmiddelen toepassen (b.v. het dragen van veiligheidsriemen bij werk met een valrisico).

Brussel, 25 maart 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 93/104/EG van 23 november 1993 betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd om de van deze richtlijn uitgesloten sectoren en activiteiten te bestrijken”,
- het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad inzake de organisatie van de arbeidstijd van rijdend personeel in het wegvervoer en eigen rijders”, en
- het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de handhaving van de arbeidstijd van zeevarenden aan boord van schepen die communautaire havens aandoen”⁽¹⁾

(1999/C 138/11)

Op 23 december 1998 heeft de Raad besloten overeenkomstig de artikelen 75, 118 A en 84, lid 2, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over de voornoemde voorstellen.

De Afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij”, die was belast met de voorbereidende werkzaamheden, heeft haar advies op 9 maart 1999 goedgekeurd; rapporteur was de heer Konz, co-rapporteur was de heer Ribeiro.

Tijdens zijn 362e zitting van 24 en 25 maart 1999 (vergadering van 25 maart) heeft het Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 72 stemmen vóór en 33 stemmen tegen, bij 6 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Richtlijn 93/104/EG⁽²⁾ bevat algemene bepalingen inzake werktijden, die echter niet van toepassing zijn op de volgende sectoren en activiteiten: weg-, lucht-, zee- en railvervoer, binnenvaart, zeevisserij, andere activiteiten op zee en activiteiten van artsen in opleiding.

1.2. De Commissie heeft verschillende initiatieven⁽³⁾ m.b.t. deze sectoren en activiteiten voorgelegd.

1.3. Zo heeft zij op 15 juli 1997 een witboek⁽⁴⁾ uitgebracht, dat werd beschouwd als de eerste fase van de officiële raadpleging over werktijden in de betrokken sectoren en activiteiten. In het witboek werd ingegaan op de aard en reikwijdte van de uitsluitingen, de omvang van het probleem, de vigerende regels en overeenkomsten in de lidstaten, en de initiatieven die tot dan toe waren ontplooid. Per sector en activiteit werden de specifieke kenmerken en problemen geanalyseerd en geëvalueerd.

1.4. Nadat zij de reacties op het witboek had ontvangen, ging de Commissie op 31 maart 1998 over tot de tweede fase van de raadpleging over haar voorstel; daarbij hield zij vast aan de zgn. gedifferentieerde benadering.

1.5. Na het raadplegingsproces hebben de sociale partners binnen de meeste betrokken paritaire comités intensief overleg gevoerd. In sommige gevallen heeft dat geleid tot formele afspraken, in andere gevallen (het wegtransport) zijn de onderhandelingen op niets uitgelopen.

1.6. In het onderhavige document zet de Commissie uiteen welke maatregelen zij voor ogen heeft om werknemers die niet onder richtlijn 93/104/EG vallen, te beschermen tegen de schadelijke gevolgen van te lange werktijden, te weinig rust, nachtarbeid of onregelmatige werktijden voor hun eigen gezondheid en veiligheid, alsmede voor het welzijn en de veiligheid van anderen. Daarbij heeft zij nauwlettend gekeken naar de overeenkomsten die door de sociale partners zijn gesloten.

1.7. De Commissie stelt het volgende voor:

1.7.1. Horizontale maatregelen

- mededeling over de regeling van werktijden in de uitgesloten sectoren;
- voorstel voor een richtlijn tot wijziging van richtlijn 93/104/EG.

Met de voorgestelde wijziging wordt het toepassingsgebied van richtlijn 93/104/EG verruimd tot alle niet-mobiele werknemers, waaronder artsen in opleiding en offshore werknemers, alsook mobiele werknemers in het railvervoer, en worden bepaalde maatregelen getroffen m.b.t. de overige mobiele werknemers.

⁽¹⁾ PB C 43 van 17.2.1999, blz. 1-25.

⁽²⁾ Richtlijn 93/104/EG van de Raad van 23 november 1993 betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd (PB L 307 van 13.12.1993, blz. 18) — advies ESC in PB C 60 van 8.3.1991, blz. 26.

⁽³⁾ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement — SEC(93) 1054 def. van 7 juli 1993 en 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 — Sociaal actieprogramma voor de middellange termijn 1995-1997 — COM(95) 134 def.

⁽⁴⁾ COM(97) 334 def. — advies ESC in PB C 157 van 25.5.1998, blz. 74.

1.7.2. Sectorale maatregelen

a) Een richtlijn voor het wegtransport

- voorstel voor een richtlijn inzake specifieke maatregelen m.b.t. de werktijden in het wegtransport. Het voorstel heeft drie hoofddoelstellingen:
- waarborging van een niveau van sociale bescherming dat even hoog is als dat van mobiele werknemers in de andere vervoerstakken;
- bescherming van de gezondheid en de veiligheid van alle weggebruikers;
- uitschakeling van oneerlijke concurrentie op de interne markt.

b) twee richtlijnen en een aanbeveling voor de zeevaart:

- voorstel voor een richtlijn inzake de overeenkomst tussen de ECSA en de FST betreffende de organisatie van de arbeidstijd van zeevarenden;
- voorstel voor een richtlijn betreffende de handhaving van de arbeidstijd van zeevarenden aan boord van schepen die de havens van de Gemeenschap aandoen;
- aanbeveling inzake de ratificatie van IAO-Verdrag 180 (1996) alsmede het Protocol van 1996 bij IAO-Verdrag 147 (1976).

De belangrijkste punten van de overeenkomst die op 30 september 1998 tussen de sociale partners is gesloten, alsmede de internationale normen op het vlak van werktijden worden in deze drie documenten overgenomen.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Het voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van richtlijn 93/104/EG van 23 november 1993 betreffende de organisatie van de arbeidstijd om de van deze richtlijn uitgesloten sectoren en activiteiten te bestrijken, en het voorstel voor een richtlijn van de Raad inzake de organisatie van de arbeidstijd van rijdend personeel in het wegvervoer en eigen rijders, hebben — net als richtlijn 93/104/EG — artikel 118 A van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap als rechtsgrondslag. In dit artikel staat het volgende:

„De lidstaten beijveren zich om de verbetering van met name het arbeidsmilieu te bevorderen, ten einde de veiligheid en de gezondheid van de werknemers te beschermen...”.

2.2. Wat het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel betreft, herinnert de Commissie terecht aan het arrest van 12 november 1996 van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen⁽¹⁾ naar aanleiding van het verzoek van het Verenigd Koninkrijk om annulering van de richtlijn betreffende

(1) Arrest van het Hof van 12 november 1996 (Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland tegen de Raad van de Europese Unie — Richtlijn 93/104/EG van de Raad betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd — Beroep tot nietigverklaring) HvJ zaak C-84/94, Jur. I 1996, blz. 5755.

de arbeidstijd. Het Hof deed hierover namelijk de volgende uitspraken:

„Zodra de Raad heeft vastgesteld, dat de huidige graad van bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers moet worden verbeterd en dat de op dit gebied bestaande omstandigheden op de weg van de vooruitgang moeten worden geharmoniseerd, is de verwezenlijking van een dergelijke doelstelling door middel van minimumvoorschriften slechts mogelijk door een actie op communautair niveau.”

„(...) of de aangewende middelen geschikt zijn ter verwezenlijking van het nagestreefde doel en niet verder gaan dan ter bereiking van dat doel noodzakelijk is”.

Aangezien de beginselen van de richtlijnvoorstellen niet verder gaan dan de bepalingen van richtlijn 93/104/EG, steunt het Comité het initiatief van de Commissie en verzoekt het de Raad, zo snel mogelijk voorschriften vast te stellen.

Het Comité kan zich eveneens vinden in het initiatief van de Commissie om, in navolging van Verordening (EEG) nr. 3820/85 van de Raad, haar voorstel inzake de werktijden van het wegtransport niet alleen van toepassing te laten zijn op chauffeurs in loondienst, maar ook op eigen rijders wanneer zij bussen, touringcars of vrachtwagens besturen, zodat hun gezondheid en veiligheid beschermd worden. Met deze aanpak zal de verkeersveiligheid worden verbeterd en zullen concurrentiedistorsies a.g.v. de sterke fragmentatie van wegtransport-bedrijven worden verminderd.

2.3. Reeds op 18 december 1990 hechtte het Comité met ruime meerderheid van stemmen zijn goedkeuring aan een advies⁽²⁾ over het eerste voorstel voor een richtlijn betreffende de regeling van de arbeidstijd, waarin nog geen uitsluitingen waren opgenomen. Het stemde in met de inhoud van de voorstellen van de Commissie, maar pleitte wel voor aanscherping van de regels en verwees in dat verband verschillende malen naar de IAO-normen.

2.4. Zeven jaar later, op 26 maart 1998 schaarde het Comité zich in zijn advies⁽³⁾ over het „Witboek over de van de richtlijn betreffende de arbeidstijd uitgesloten sectoren en activiteiten” opnieuw achter de Commissie m.b.t. de invoering van minimumeisen om op EU-niveau de gezondheid en veiligheid van werknemers in sectoren en activiteiten die nog van Richtlijn 93/104/EG van de Raad waren uitgesloten, te beschermen.

2.5. Net als de Commissie was het Comité destijds voorstander van een gedifferentieerde benadering, die het volgende inhield:

- uitbreiding van alle bepalingen van bovengenoemde richtlijn tot alle „niet-mobiele” werknemers;

(2) PB C 60 van 8.3.1991, blz. 26.

(3) PB C 157 van 25.5.1998, blz. 74.

- uitbreiding tot alle „mobiele” werknemers (waaronder zeevissers) en in „andere activiteiten op zee” werkzame werknemers van de bepalingen van Richtlijn 93/104/EG betreffende
 - jaarlijkse vakantie van 4 weken met behoud van loon;
 - medische controle van nachtarbeiders;
 - waarborging van voldoende rust;
 - vaststelling van het maximumaantal arbeidsuren per jaar;
- vaststelling van specifieke wettelijke voorschriften voor elke sector of activiteit, waarbij de werktijden en pauzes van „mobiele” werknemers en — mutatis mutandis — werknemers die in de zeevisserij en „andere activiteiten op zee” werkzaam zijn, worden geregeld.

2.6. Het Comité hoopte destijds dat de sociale partners in de vervoersector en de zeevisserijsector tot een onderling akkoord zouden komen. Het drong er bij de Commissie op aan, stappen te blijven ondernemen om de sociale partners in de verschillende paritaire comités van hun verantwoordelijkheid bewust te maken.

En men moet hen erop wijzen dat de nieuwe voorschriften:

- 1) het bindend karakter van een richtlijn zouden moeten hebben;
- 2) op alle betrokken werknemers van toepassing zouden moeten zijn, dus ook op nieuwkomers in de sector;
- 3) geen rechtvaardiging zouden mogen vormen voor een verslechtering van de arbeidsvoorwaarden;
- 4) de bepalingen van Richtlijn 93/104/EG inzake mogelijke en noodzakelijke afwijkingen zouden moeten overnemen;
- 5) tot stand zouden moeten komen met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel zodat over deze afwijkingen zou kunnen worden onderhandeld binnen de geëigende instanties en via de daarvoor gebruikelijke procedures in de verschillende lidstaten;
- 6) tegelijkertijd van kracht zouden moeten worden om een nefaste concurrentie tussen de verschillende takken van vervoer als gevolg van de toepassing van verschillende regels inzake bescherming van gezondheid en veiligheid van werknemers te voorkomen;
- 7) de voordelen voor de hele bevolking zouden moeten benadrukken, aangezien vermoeidheid als gevolg van te lange werktijden een reële en rechtstreekse bedreiging vormt voor het welzijn en de veiligheid van de medemens.

2.7. Het Comité moet thans vaststellen dat alleen in het railvervoer en het zeevervoer inmiddels formele overeenkomsten zijn getekend. Het betreurt ten eerste dat de sociale partners binnen het paritair comité „Wegvervoer” op hun laatste vergadering van 30 september 1998 niet tot een akkoord hebben kunnen komen, hoewel tijdens de intensieve onderhandelingen die daaraan vooraf waren gegaan over een groot aantal punten overeenstemming was bereikt.

2.8. Het Comité had er in zijn vorig advies voor gepleit, de onderhandelingen tussen de sociale partners binnen afzienbare tijd af te sluiten en er bij de Commissie op aangedrongen zo spoedig mogelijk concrete voorstellen inzake werktijden aan de Raad voor te leggen om een doeltreffende bescherming van de gezondheid en veiligheid van de werknemers in de uitgesloten sectoren en activiteiten te garanderen en daarbij de nodige flexibiliteit in te bouwen om bedrijven voldoende speelruimte te bieden. Het is nu dan ook zeer ingenomen met de heldere, relevante en evenwichtige voorstellen, die in grote lijnen voldoen aan de bovengenoemde eisen van het Comité.

2.9. Aan de uitzondering die in artikel 17, lid 1.a) van richtlijn 93/104/EG wordt gemaakt voor leidinggevend personeel of andere personen met een autonome beslissingsbevoegdheid wordt in de voorstellen van de Commissie niet getornd. Het ESC stelt daarom voor deze kwestie te behandelen zodra de resultaten van het lopende onderzoek naar de werktijden van leidinggevend personeel in Europa bekend zijn. Voorkómen moet worden dat deze categorie werknemers als laatste van de algemene richtlijn inzake arbeidstijden blijft uitgesloten.

2.10. Tot slot wijst het Comité erop dat alle voorschriften m.b.t. werkende vrouwen, met name in geval van moederschap, van kracht blijven.

3. Opmerkingen t.a.v. de verschillende sectoren

3.1. Railvervoer

3.1.1. De sociale partners zijn binnen het paritair comité voor de spoorwegen reeds op 18 september 1996 overeengekomen om al het spoorwegpersoneel, zowel mobiele als niet-mobiele werknemers, onder het toepassingsgebied van Richtlijn 93/104/EG te brengen, met uitzondering van machinisten en conducteurs.

3.1.2. Het Comité is verheugd dat de Commissie voorstelt de (bijna één miljoen) werknemers in deze belangrijke vervoerstak, waarin 24 uur per dag en 7 dagen per week gewerkt moet worden, in de richtlijn op te nemen. Deze werknemers, waaronder degenen die mogelijk worden aangenomen door nieuwkomers in het railvervoer, een sector waar de sociale bescherming nog hoofdzakelijk wordt geregeld door nationale wetgeving of algemeen bindende collectieve overeenkomsten, zullen voortaan door EU-minimumeisen worden beschermd tegen de schadelijke gevolgen van:

- te lange werktijden;
- te korte rusttijden;
- 's nachts werken; of
- onregelmatige werktijden.

3.1.3. Dat het vervoer per spoor door deze regels veiliger zal worden, hoeft niet meer te worden aangetoond; het is bekend dat vermoeidheid als gevolg van te lange werktijden een reëel en rechtstreeks gevaar voor ongevallen inhoudt.

3.1.4. Het Comité kan zich over het algemeen vinden in de voorstellen van de Commissie, die aansluiten op de overeenkomst die door de sociale partners is gesloten, maar meent wel dat de afwijking t.a.v. de referentieperiode voor de toepassing van artikel 6 (maximale wekelijkse arbeidstijd) niet langer mag zijn dan zes maanden (cf. art. 17, lid 4, eerste alinea) en dat het nieuwe artikel 17 A betreffende mobiele werknemers niet van toepassing mag zijn op spoorwegpersoneel.

3.1.5. M.b.t. een eventuele uitbreiding van de referentieperiode tot langer dan zes maanden, zijn de sociale partners van mening dat dit negatieve gevolgen zou kunnen hebben voor ondernemingen die tegen het einde van het jaar personeel tekortkomen omdat sommige werknemers dan al aan het maximum aantal uren zitten.

3.1.6. Om ieder misverstand te voorkomen dient in de Franse versie in artikel 2, nieuw punt 7 („mobiele werknemer”) de term „ferroviaire” te worden geschrapt en dient artikel 17 („Afwijkingen”), punt 2.1 a) als volgt te worden gewijzigd „... met name spoorwegpersoneel aan boord van treinen (machinisten en conducteurs).”

3.2. Wegtransport

3.2.1. Het Comité blijft de mening toegedaan dat de problemen in deze vitale sector van de Europese economie rond de werktijden van de ca. 3,2 miljoen mobiele werknemers in het beroepsgoederenvervoer over de weg zo snel mogelijk opgelost moeten worden.

Hoewel de ca. 3,5 miljoen mobiele werknemers in dienst van ondernemingen die eigen vervoer verrichten nu al onder de bepalingen van richtlijn 93/104/EG vallen, moeten zij op gelijke voet met de andere chauffeurs in loondienst worden behandeld.

Er moeten tevens minimumeisen m.b.t. werktijden worden vastgesteld om de gezondheid en veiligheid van eigen rijders te beschermen. Zodra zij achter het stuur van een bus, touringcar of vrachtwagen gaan zitten, staat de veiligheid van de passagiers en goederen die worden vervoerd, alsook de veiligheid van andere weggebruikers op het spel. Door regels voor eigen rijders vast te stellen wordt tevens een einde gemaakt aan een belangrijke concurrentiedistorsie die het functioneren van de interne vervoersmarkt belemmert.

3.2.2. Bovendien moeten de Europese wegvervoerders worden beschermd tegen concurrentievervalsing als gevolg van sociale dumping door bedrijven uit derde landen waar de sociale wetgeving beperkt is. De Europese Unie moet erop toezien dat de kandidaat-lidstaten de EU-wetgeving onverwijld en zonder voorbehoud omzetten, toezicht op de naleving ervan uitoefenen en zo nodig sancties opleggen. Hadden alle Europese landen IAO-Verdrag 153 (1979) inzake rij- en

rusttijden in het wegvervoer geratificeerd, dan zouden deze problemen zeker zijn voorkomen, zouden de betrokken werknemers beter zijn beschermd en zou een transparantere en eerlijkere mededingingssituatie zijn ontstaan.

3.2.3. Tot slot moeten constructieve oplossingen worden gevonden voor verbetering van de sociale voorwaarden in de sector, met name in het goederenvervoer over de weg, om grote sociale conflicten en onaanvaardbare sociale dumping te voorkomen.

3.2.4. Het Comité betreurt nogmaals dat de sociale partners binnen het paritair comité voor het wegvervoer niet tot overeenstemming hebben kunnen komen (zie ook par. 2.6 van dit advies). Wel is het ermee ingenomen dat de Commissie de Raad zo snel mogelijk haar eigen voorstellen inzake werktijdenregeling heeft voorgelegd, iets waarop het Comité in zijn advies van 26 maart 1998 ook had aangedrongen.

3.2.5. In de eerste plaats wordt voorgesteld, het toepassingsgebied van richtlijn 93/104/EG uit te breiden tot alle niet-mobiele en mobiele werknemers in het wegtransport.

3.2.6. Vervolgens stelt de Commissie een aparte richtlijn voor, die van toepassing is op alle mobiele werknemers in het wegtransport, waaronder mobiele werknemers in dienst van bedrijven die voor eigen rekening vervoeren. Ook eigen rijders die bussen, touringcars en vrachtwagens besturen, vallen onder de voorgestelde richtlijn, die een aanvulling vormt op Verordening (EEG) nr. 3820/85 inzake rij- en rusttijden⁽¹⁾. Het nieuwe richtlijnvoorstel laat de Verordening onverlet (art. 1, lid 4).

Om ieder misverstand te voorkomen zouden in artikel 2, nieuw punt 7 („mobiele werknemer”) van richtlijn 93/104/EG de woorden „en voor eigen rekening” moeten worden toegevoegd en zou tevens een tweede alinea met de volgende strekking aan dit punt moeten worden toegevoegd:

„Ten aanzien van mobiele werknemers die wegtransportactiviteiten uitoefenen, zijn conform artikel 14 ‘Meer specifieke Gemeenschapsvoorschriften’ in een aparte richtlijn minimumvoorschriften inzake werktijden opgenomen.”

3.2.7. Zoals de Commissie zelf ook aangeeft, heeft zij de punten waarop de sociale partners overeenstemming hadden bereikt, in haar voorstellen verwerkt. T.a.v. de geschilpunten doet zij zelf voorstellen, die samen met de onderdelen waarover de sociale partners een consensus hebben bereikt, moeten worden beoordeeld.

⁽¹⁾ Verordening (EEG) nr. 3820/85 van de Raad tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer (PB L 370 van 31.12.1985, blz. 1) — advies ESC in PB C 303 van 25.11.1985, blz. 29 en PB C 104 van 25.4.1985, blz. 4.

3.2.8. Het richtlijnvoorstel voor mobiele werknemers in het wegtransport voorziet in het volgende:

- de definitie van arbeidstijd is ruimer vergeleken met de huidige regeling, die zich beperkt tot rij- en rusttijden;
- de gemiddelde maximale werkweek bedraagt 48 uur binnen een referentieperiode van vier maanden; de maximale werkweek is 60 uur;
- wanneer de dagelijkse arbeidstijd tussen zes en negen uur bedraagt, is een pauze van ten minste 30 minuten verplicht; wanneer meer dan negen uur wordt gewerkt is een pauze van ten minste 45 minuten verplicht;
- een rustperiode van ten minste elf uur per dag; deze kan worden ingekort tot tien uur, mits binnen de vier daarop volgende weken ter compensatie een rustperiode van ten minste twaalf uur wordt toegekend;
- een rustperiode van 35 uur per week;
- nachtarbeiders mogen in principe niet meer dan acht uur per etmaal werken; zij mogen wel tien uur werken indien er gedurende een referentieperiode van twee maanden gemiddeld acht uur per dag wordt gewerkt;
- er geldt een striktere definitie van nachtarbeid dan in de algemene richtlijn.

Verder stelt de Commissie nog het volgende voor:

- er mag worden afgeweken van artikel 3 (maximum arbeidstijd per week), artikel 5 (rusttijden) en artikel 6 (nachtarbeiders) d.m.v. nationale wetgeving, cao's of overeenkomsten tussen de sociale partners, mits de betrokken werknemers ter compensatie gelijkwaardige rustperiodes krijgen;
- de in artikel 3 bedoelde referentieperiode voor de berekening van de gemiddelde maximale werkweek van 48 uur mag worden verlengd van vier tot zes maanden, behalve wanneer de lidstaten een verkorting van de gemiddelde werkweek tot 39 c.q. 35 uur toestaan.

3.2.9. Het Comité kan niet instemmen met een verlenging van de in artikel 3 lid 1 bedoelde referentieperiode van vier maanden i.v.m. de berekening van de vereiste gemiddelde maximaal 48-urige werkweek tot meer dan zes maanden, zelfs indien de lidstaten een kortere werkweek toestaan.

Wat voor het railvervoer geldt (zie par. 3.1.5), geldt logischerwijs ook voor het wegtransport: een referentieperiode die langer is dan zes maanden zou negatieve gevolgen kunnen hebben voor ondernemingen die tegen het einde van het jaar personeel tekortkomen omdat sommige werknemers dan al aan het maximum aantal uren zitten.

3.2.10. Het Comité meent dat artikel 7 (Afwijkingen), lid 3 onzinnig is, tenzij de tekst als volgt wordt geredigeerd:

„Voor het geregeld personenvervoer over afstanden van minder dan 50 kilometer mogen — in afwijking van artikel 4 — de reisonderbrekingen voor pauzes worden gesplitst in periodes van minimaal 15 minuten. Deze pauzes mogen samenvallen met de tussenpozen aan het einde van de rit.”

In het stedelijk personenvervoer volgt aan het einde van de rit doorgaans een tussenpoze. Deze — betaalde — tussenpoze komt overeen met de tijd tussen de aankomst van een voertuig op zijn eindbestemming en het vertrek voor een nieuwe rit.

3.2.11. Het ESC acht het nodig de wenselijkheid van aanscherping van de definities van „nachtarbeid” en „nachtarbeiders” (art. 2, lid 6 en art. 6) nog eens te bekijken op eventuele ongerijmdheden, met name in dunbevolkte landen.

3.2.12. Over het algemeen kan het Comité zich vinden in met de voorstellen van de Commissie. Het verzoekt de Raad zich bewust te tonen van zijn verantwoordelijkheid om zo snel mogelijk een einde te maken aan lacune in de wetgeving.

3.3. Vervoer over binnenwateren en meren

3.3.1. Het Comité betreurt eens te meer dat de sociale partners binnen het paritair comité voor de binnenvaart geen serieuze onderhandelingen zijn aangegaan en dat een overeenkomst is uitgebleven (zie par. 2.6 van dit advies).

3.3.2. Gelukkig heeft de Commissie blijk gegeven van haar verantwoordelijkheidsbesef en voorgesteld, mobiele werknemers op te nemen in richtlijn 93/104/EG (zie art. 2, nieuw lid 7), zij het dat in het nieuwe artikel 17 A wordt bepaald dat artikel 3 (dagelijkse rusttijd), artikel 4 (pauzes), artikel 5 (wekelijkse rusttijd) en artikel 8 (duur van de nachtarbeid) niet op hen van toepassing zijn. Wel moeten de lidstaten de nodige maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat mobiele werknemers recht hebben op voldoende rust.

3.3.3. Ook in deze context kan het Comité niet instemmen met een verlenging van de in artikel 16, lid 2 vastgestelde referentieperiode van vier maanden m.b.t. de toepassing van artikel 6, waarin staat dat de gemiddelde arbeidstijd per zeven dagen niet langer mag zijn dan 48 uur (inclusief overuren), tot meer dan zes maanden (zie ook par. 3.1.5 en 3.2.9 van dit advies).

3.3.4. In afwachting van de „sector-specifieke aanvullende bepalingen” die door de Commissie worden voorbereid (zie de bij de mededeling van 18 november 1998 gevoegde tabel) schaart het Comité zich achter de voorstellen.

3.4. Zeevervoer

3.4.1. Op 30 september 1998 is door de Associatie van reders van de Europese Gemeenschap (ECSA) en de Federatie van de bonden voor het vervoerspersoneel in de Europese Unie (FST) een „Europese overeenkomst” betreffende de regeling van de arbeidstijd van zeevarenden gesloten, die binnenkort bij een besluit van de Raad op voorstel van de Commissie in Gemeenschapsrecht zal worden omgezet (in de vorm van een richtlijn), overeenkomstig artikel 4, lid 2, van de Overeenkomst betreffende de sociale politiek. Dit betekent dat zeevarenden, zoals gedefinieerd in deze overeenkomst, als enigen van richtlijn 93/104/EG uitgesloten zullen worden.

3.4.2. Hoewel het Comité niet over deze „Europese overeenkomst tussen partijen” is geraadpleegd, feliciteert het de betrokken sociale partners en verzoekt het de Raad om zo snel mogelijk over de inwerkingtreding van de overeenkomst te beslissen.

3.4.3. Ook steunt het Comité de Aanbeveling van de Commissie aan de lidstaten (18 november 1998) om IAO-Verdrag 180 betreffende de werktijden van zeevarenden en de bemanning van schepen (1996) alsmede het Protocol van 1996 bij Verdrag 147 (1976) betreffende minimumnormen voor koopvaardischepen zo snel mogelijk te ratificeren, zodat zij in werking kunnen treden. Dit is zeker van essentieel belang voor de sociale partners in deze sector, die volledig is blootgesteld aan wereldwijde concurrentie; de toepassing van de Europese overeenkomst hangt namelijk voor een groot deel af van een snelle ratificatie van het Protocol en het Verdrag.

3.4.4. Zeevervoer beperkt zich niet tot het grondgebied van één land en valt niet onder de jurisdictie van één staat, maar is onderworpen aan internationaal recht, dat vrij verkeer als groundbeginsel beschouwt. Daarom is het van doorslaggevend belang dat de op internationaal niveau overeengekomen regels voor de maximale werkduur en de minimale rusttijd worden nageleefd; het gaat hier immers om de gezondheid en de veiligheid van de werknemers, alsmede de veiligheid op schepen, op zee en in havens.

De vlaggestaten in de Europese Unie zullen dus gebruik moeten maken van adequate systemen om ervoor te zorgen dat elk schip dat bij hen is geregistreerd, voldoet aan de bepalingen van de richtlijn waarmee de Europese overeenkomst betreffende de regeling van de arbeidstijd van zeevarenden in Gemeenschapsrecht wordt omgezet (zie par. 3.4.1 van dit advies).

3.4.5. De lidstaten die de IAO-Verdragen (zie par. 3.4.3 van dit advies) hebben geratificeerd, hebben krachtens Verdrag 147 (1976) het recht, de nodige maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat de bepalingen van de in het Protocol bij het Verdrag genoemde Verdragen aan boord van de schepen in hun havens worden nageleefd, ongeacht de vlag waaronder de schepen varen of het land waar zij zijn ingeschreven. Daarom zouden zij alle schepen aan controle moeten onderwerpen.

3.4.6. De Commissie wil dit regelen bij EU-wetgeving (overigens werd hierom verzocht door de sociale partners die de Europese overeenkomst hebben ondertekend). Zij stelt daarom een richtlijn van de Raad voor betreffende de handhaving van de werktijden van zeevarenden aan boord van schepen die havens in de Gemeenschap aandoen, waarmee een geharmoniseerd systeem wordt ingevoerd om te kunnen nagaan of de regels inzake de werktijden van zeevarenden op de betrokken schepen in acht worden genomen.

3.4.7. Het Comité steunt dit initiatief van de Commissie en stemt in met de voorgestelde richtlijn.

3.4.8. Het Comité adviseert de Commissie echter wel, artikel 2 sub a) van het richtlijnvoorstel dusdanig te wijzigen dat „schip” betrekking heeft op ieder schip dat een haven van een lidstaat aandoet, ongeacht onder welke vlag het vaart. Het is immers van uitermate groot belang dat ook schepen die onder de vlag varen van landen die IAO-Verdrag 180 niet hebben geratificeerd of geen lid zijn van de IAO, aan controle worden onderworpen en de richtlijn naleven.

3.5. Luchtvaart

3.5.1. Met instemming van de sociale partners wordt richtlijn 93/104/EG ook van toepassing op niet-mobiele werknemers in de luchtvaart.

3.5.2. Nog altijd in afwachting van een overeenkomst tussen de sociale partners binnen het paritair comité voor de burgerluchtvaart over beperking van het aantal vliegen is het Comité verheugd dat de Commissie blijk heeft gegeven van haar verantwoordelijkheidsbesef en heeft voorgesteld om mobiele werknemers in deze sector, die in volle ontwikkeling is, ook onder richtlijn 93/104/EG te laten vallen (zie art. 2, nieuw lid 7; het Comité had in zijn advies van 26 maart 1998 ook al op een dergelijke maatregel aangedrongen).

3.5.3. Aangezien in het nieuwe artikel 17 A wordt bepaald dat artikel 3 (dagelijkse rusttijd), artikel 4 (pauzes), artikel 5 (wekelijkse rusttijd) en artikel 8 (duur van de nachtarbeid) niet op mobiele werknemers van toepassing zijn, moeten de lidstaten op grond van hetzelfde artikel de nodige maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat deze werknemers recht hebben op voldoende rust.

3.5.4. Ook nu kan het Comité niet instemmen met een verlenging van de in artikel 16, lid 2 vastgestelde referentieperiode van vier maanden m.b.t. de toepassing van artikel 6, waarin staat dat de de gemiddelde arbeidstijd per zeven dagen niet langer mag zijn dan 48 uur (inclusief overuren), tot meer dan zes maanden (zie ook par. 3.1.5 en 3.2.9 van dit advies).

3.5.5. In afwachting van de voorstellen van de Commissie (zie punt 40 en de tabel in de bijlage) m.b.t. een communautaire regeling tot beperking van de vliegtijden, gebaseerd op operationele veiligheidsoverwegingen, wijst het Comité erop dat een aanvullende en parallelle benadering gevolgd moet worden bij deze voorstellen en de regelingen ter bescherming van de gezondheid en de veiligheid van vliegend personeel in de luchtvaart.

Het Comité is verheugd dat de sociale partners de onderhandelingen hebben hervat en spoort hen aan, zo snel mogelijk te komen tot een overeenkomst waarmee de gezondheid en veiligheid van mobiele werknemers in deze sector, die volop veranderingen ondergaat, voldoende worden gewaarborgd.

3.6. Zeevisserij

3.6.1. Eens te meer betreurt het Comité dat de sociale partners binnen het paritair comité voor de visserij niet tot overeenstemming hebben kunnen komen (zie ook par. 2.6 van dit advies).

3.6.2. Gelukkig heeft de Commissie blijk gegeven van haar verantwoordelijkheidsbesef en voorgesteld, mobiele werknemers die werkzaam zijn in de visserij, de sector met het grootste aantal (dodelijke) ongevallen tijdens het werk, in richtlijn 93/104/EG op te nemen door een nieuw lid 7 aan artikel 2 toe te voegen, zij het dat in het nieuwe artikel 17 A wordt bepaald dat artikel 3 (dagelijkse rusttijd), artikel 4 (pauzes), artikel 5 (wekelijkse rusttijd) en artikel 8 (duur van de nachtarbeid) niet op hen van toepassing zijn. Wel moeten de lidstaten de nodige maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat mobiele werknemers recht hebben op voldoende rust.

3.6.3. Ook kan het Comité niet instemmen met een verlenging van de in artikel 16, lid 2 vastgestelde referentieperiode van vier maanden m.b.t. de toepassing van artikel 6, waarin staat dat de gemiddelde arbeidstijd per zeven dagen niet langer mag zijn dan 48 uur (inclusief overuren), tot meer dan zes maanden.

3.6.4. In afwachting van de „sector-specifieke aanvullende bepalingen” die door de Commissie worden voorbereid (zie de bij de mededeling van 18 november 1998 gevoegde tabel) schaart het Comité zich achter de voorstellen.

3.7. Andere activiteiten op zee (offshore)

3.7.1. Het Comité steunt het voorstel van de Commissie om Richtlijn 93/104/EG ook volledig te laten gelden voor werknemers in sectoren die onder „andere activiteiten op zee” vallen (zie art. 2, nieuw lid 8 over „offshorewerkzaamheden”).

3.7.2. In haar richtlijnvoorstel houdt de Commissie rekening met het speciale ploegendiensstelsel dat in deze sector vereist is.

3.7.3. Het Comité heeft echter moeite met de in artikel 17 A, lid 3 opgenomen bepaling dat de lidstaten de mogelijkheid krijgen om de in artikel 16, lid 2 vastgestelde referentieperiode m.b.t. de toepassing van artikel 6, waarin staat dat de gemiddelde arbeidstijd per zeven dagen niet langer mag zijn dan 48 uur (inclusief overuren), te verlengen van vier tot twaalf maanden voor werknemers die hoofdzakelijk offshorewerkzaamheden verrichten.

3.8. Artsen in opleiding

3.8.1. Een algemeen erkende definitie van een arts in opleiding luidt: een arts die een gespecialiseerde of specifieke postuniversitaire (beroeps)opleiding volgt en tegelijkertijd, als onderdeel van die opleiding, functies uitoefent binnen een instelling waar het uitoefenen van dergelijke functies wettelijk verplicht is om erkend te worden of gerechtigd te zijn te werken als specialist of andere deskundige waarvoor een postuniversitaire beroepsopleiding is vereist.

3.8.2. Richtlijn 93/104/EG is niet van toepassing op artsen in opleiding, wat betekent dat ongeveer 270 000 Europese artsen niet worden beschermd door de bepalingen van die richtlijn.⁽¹⁾ Het gevolg hiervan is dat deze artsen in opleiding vaak veel te lang moeten werken en de wettelijke bescherming die zij genieten zeer beperkt is. Bovendien ontbreekt een uniforme regelgeving voor alle lidstaten.

3.8.3. De situatie van deze artsen in Europa kan als volgt worden samengevat:

- artsen in opleiding zijn niet weg te denken uit de medische zorg;
- zij moeten vaak in het weekend en 's nachts werken;
- hoewel het aantal wekelijks door artsen in opleiding gewerkte uren van land tot land en van ziekenhuis tot ziekenhuis verschilt, gaat het veelal om meer dan 54 uur per week;
- de taken die door artsen in opleiding worden verricht, verschillen niet van die van de overige artsen.

3.8.4. De positie van artsen in opleiding is dus bijzonder zwak: zij kunnen geen taken weigeren die hun worden opgedragen, noch een beroep doen op rechten of plichten die de belangen van hun meerderen zouden kunnen schaden en gevolgen zouden kunnen hebben voor hetzij hun eindbeoordeling hetzij het tijdelijk contract dat zij in de regel krijgen aangeboden. Zo is de gewoonte ontstaan maximaal gebruik te maken van deze goedkope arbeidskrachten.

3.8.5. Wanneer het gaat om de arbeidstijd van artsen in opleiding moeten twee zaken in het oog worden gehouden:

- de „reële” arbeidstijd is de tijd dat een arts werkelijk in het ziekenhuis verblijft. Hieronder zou ook de tijd moeten vallen die met het volgen van cursussen of het bijwonen van wetenschappelijke bijeenkomsten tijdens de normale werktijd wordt doorgebracht;

⁽¹⁾ Zie verslag-Coshape dat de Commissie door de firma Coshape Ltd. liet opstellen als voorbereiding op de genoemde voorstellen.

— „on call” wil zeggen dat de arts ter beschikking staat van zijn of haar werkgever, maar op dat moment niet werkt. Deze oproepbaarheid zou in nationale wetgeving of onderlinge overeenkomsten moeten worden geregeld.

3.8.6. Het Comité is van mening dat, zoals het ook in zijn advies van 26 maart 1998 heeft onderstreept, „er geen geldige reden is om artsen in basis- of specialisatieopleiding uit te sluiten, daar zij geen ‘mobiele’ werknemers zijn en geen ander werk verrichten dan hun collega's in loondienst die hun opleiding hebben voltooid en per definitie onder het toepassingsgebied van Richtlijn 93/104/EG van de Raad vallen”.

3.8.7. Anderzijds zorgen de grote verschillen die binnen deze zeer bijzondere sector (en soms binnen hetzelfde land) ervoor dat op korte en middellange termijn niet alleen de lichamelijke en geestelijke gezondheid van de desbetreffende werknemers in gevaar wordt gebracht maar ook, als gevolg van te lange werktijden of te weinig rust, de kwaliteit van de behandelingen waarvoor deze mensen verantwoordelijk zijn terugloopt.

3.8.8. Daarom en mede omdat de belangen van deze werknemers niet door een Europese organisatie worden behartigd, kan het probleem van de artsen in opleiding volgens het Comité alleen worden opgelost indien de Raad wettelijke maatregelen neemt zoals voorgesteld door de Commissie. Dat neemt niet weg dat het onderhavige voorstel van de Commissie nog op een paar specifieke punten kan worden verbeterd, met name wat betreft:

- de dagelijks en wekelijks gewerkte uren, die niet meer dan resp. 9 en 48 mogen bedragen;
- de uitzonderlijke situatie dat maximaal 3 keer in een referentieperiode van 2 weken 11 uur per dag mag worden gewerkt;
- het feit dat een arts in opleiding niet meer dan 7 nachten per maand oproepbaar mag zijn;
- de overgangsperiode, die extreem lang lijkt (7 jaar) en, gezien de tijd die doorgaans nodig is voor het omzetten van richtlijnen in nationale wetgeving, volgens het Comité niet langer dan 3 jaar hoeft te zijn.

Brussel, 25 maart 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, waarvoor ten minste een kwart van de stemmen is uitgebracht, werd tijdens de beraadslagingen verworpen:

Paragraaf 2.2

Deze paragraaf aanvullen met „Het Comité vindt dat ondernemers die aan de in richtlijn 98/76/EG opgenomen eisen inzake financiële draagkracht voldoen, niet onder de categorie ‘eigen rijders’ in de voorgestelde richtlijn vallen.”

Motivering

De huidige rij- en rusttijdenregeling schrijft een rustperiode van 12 à 13 uur per dag voor. Deze bepaling geldt voor alle bestuurders, zowel ondernemers als werknemers. Dit zou voldoende moeten zijn om de verkeersveiligheid te waarborgen.

Tot op heden is de werktijd van ondernemers aan geen enkele bepaling onderworpen en er zou nu dan ook een belangrijk precedent worden geschapen. Het voorstel is in strijd met de doelstelling van de Commissie om ondernemerschap en concurrentievermogen te bevorderen (COM(1998) 550 def.). Vooral het voorstel om de werktijden van eigenaars te registreren staat lijnrecht tegenover de doelstelling om bureaucratie voor kleine bedrijven te verminderen.

Uitslag van de stemming

Vóór: 44, tegen: 68, onthoudingen: 5.

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende grenswaarden voor benzeen en koolmonoxide in de lucht”

(1999/C 138/12)

Op 10 maart 1999 heeft de Raad, conform artikel 130 S van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, besloten het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De Afdeling „Landbouw, plattelandsonwikkeling, milieu”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 2 maart 1999 goedgekeurd; rapporteur was de heer Gafo Fernández, co-rapporteurs worden de heer Chiriaco en mevrouw Davison.

Tijdens zijn 362e zitting (vergadering van 25 maart 1999) heeft het Economisch en Sociaal Comité het volgende advies met 91 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 6 onthoudingen goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Het voorstel van de Commissie ligt in het verlengde van Richtlijn 96/62/EG over de luchtkwaliteit. Hierin stond dat er grenswaarden moesten komen voor een aantal verontreinigende stoffen, waaronder benzeen en koolmonoxide. Dit voorstel kan daarom beschouwd worden als een „dochterrichtlijn” van Richtlijn 96/62/EG.

1.2. Rechtsgrondslag van de voorgestelde richtlijn is artikel 130 S, al worden in de consideransen ook artikel 130 R (voorzorgsbeginsel) en artikel 129 (bescherming van de gezondheid) genoemd.

1.3. De gevolgen van deze stoffen voor de gezondheid zijn wetenschappelijk aangetoond. Benzeen staat te boek als kankerverwekkend, zij het alleen bij langdurige blootstelling. Koolmonoxide tast het vermogen van het bloed om zuurstof te vervoeren aan en kan bij hoge concentraties (alleen mogelijk in gesloten ruimten) de dood veroorzaken.

1.4. Er zijn verschillende emissiebronnen van deze stoffen, maar ze komen voor het merendeel vrij bij gebruik en verbranding van oliehoudende brandstoffen in het verkeer over land. De helft van de mondiale CO-emissie ontstaat door de verbranding van bossen, savannes en landbouwafval. Het hoeft dan ook geen verbazing te wekken dat de situatie met name in stedelijke gebieden met veel wegverkeer precair kan worden.

1.5. Hopelijk zullen de huidige concentraties sterk afnemen als de Unie de volgende nieuwe regelingen invoert:

- voor het verkeer over land: het auto-olieprogramma en de richtlijnen voor zuiniger personenwagens;
- voor emissie van de industrie: de IPPC-richtlijn en de eerste fase van de VOS-richtlijn.

1.6. Bij het uitwerken van dit voorstel heeft de Commissie de volgende informatie in aanmerking genomen:

- de indicatieve luchtkwaliteitsniveaus die de WHO voor koolmonoxide heeft vastgesteld;

- toepassing op benzeen van het in het richtlijnvoorstel over drinkwater geformuleerde uitgangspunt voor het bepalen van grenswaarden, namelijk een extra risico van 1 op 1 miljoen tijdens het hele leven om kanker te krijgen;
- een door een onafhankelijk adviesbureau in opdracht van de Commissie gemaakte evaluatie van de economische gevolgen die de doelstellingen voor benzeen en koolmonoxide zullen hebben;
- studies in het kader van het auto-olieprogramma en de resultaten hiervan.

Verder is overleg gevoerd met deskundigen van de lidstaten, het bedrijfsleven en NGO's.

1.7. De Commissie heeft drie soorten maatregelen op het oog om de luchtkwaliteit te meten en te controleren of de grenswaarden niet overschreden worden.

- er moeten grenswaarden worden vastgesteld voor benzeen- en CO-concentraties; ook moet tevoren worden vastgesteld wanneer aan deze waarden voldaan dient te worden;
- er moet een uniform, over de hele Unie verspreid netwerk van meetstations komen, waarvan ook alternatieve meet-systemen deel uitmaken;
- de bevolking moet geïnformeerd worden over de in elke afzonderlijke zone werkelijke gemeten luchtkwaliteit.

1.8. Vóór 31 december 2004 dient de Commissie ten slotte over de toepassing van deze richtlijn verslag uit te brengen en daarbij voorstellen voor herziening te doen.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Het Comité is ingenomen met dit voorstel voor een tweede „dochterrichtlijn” van Richtlijn 96/62/EG en zou graag zien dat de Commissie soortgelijke voorstellen uitwerkt voor de andere verontreinigende stoffen.

2.2. De gegevens over de diverse criteria waaraan de luchtkwaliteit wordt getoetst zijn nog onvolledig in de Gemeenschap. Dat komt doordat het uiterst moeilijk is om de diverse gebieden af te bakenen en doordat de nationale overheden hiervoor verantwoordelijk zijn. Ook het in kaart brengen van voor de luchtkwaliteit gevoelige punten in bepaalde gebieden („hot spots”) levert grote problemen op. Bovendien zijn de meetsystemen zeer ingewikkeld, omdat er gewerkt wordt met een combinatie van directe en indirecte metingen en wiskundige modellen.

2.3. Hoewel het Comité akkoord gaat met alle in artikel 1 genoemde doelstellingen, had het dan ook liever gezien dat de Commissie niet alleen streeft naar het opstellen van grenswaarden voor benzeen en koolmonoxide of naar behoud van de luchtkwaliteit waar deze nu al goed is. Zij zou zich tegelijkertijd ook ten doel moeten stellen om de meet- en controlesystemen te verbeteren en qua luchtkwaliteit sterk vervuilde plaatsen, waarvoor speciale maatregelen nodig zijn, zo snel mogelijk in kaart te brengen.

2.4. De algemene grenswaarde voor benzeen en de tijdelijke uitzonderingen voor regio's met ernstige sociaal-economische problemen, behoeven om de volgende redenen enige nuanceering:

2.4.1. De meetsystemen zijn niet nauwkeurig genoeg (criteria om gebieden af te bakenen, combinatie van directe metingen en wiskundige modellen) om de door de Commissie voorgestelde, uiterst lage toegestane concentratie van benzeen in de buitenlucht (0,000005 gram ofwel 5 microgram per kubieke meter) te kunnen meten.

2.4.2. Er zijn geen WHO-richtsnoeren (guidelines). In plaats hiervan gaat de Commissie uit van een concentratie van 0,2

tot 20 microgram/m³. Met dit benzeengehalte loopt men bij levenslange blootstelling een extra risico van 1 op een miljoen om kanker te krijgen.

2.4.3. Het is moeilijk om vast te stellen op welke plaatsen de luchtkwaliteit kritisch is en om hier in korte tijd een gemiddelde reductie van het benzeengehalte te bereiken. Toch staat het Comité volledig achter de voorgestelde grenswaarde van 5 microgram per m³.

2.5. Het Comité stemt in met de voorgestelde grenswaarde voor koolmonoxide (10 milligram per m³) en de datum waarop deze zou moeten ingaan (1 januari 2005).

2.6. Zolang deze en andere richtlijnen over de luchtkwaliteit nog niet van kracht zijn, zouden de Commissie en de lidstaten de systemen voor het afbakenen van gebieden moeten verbeteren om de latere toepassing van de richtlijnen te vergemakkelijken. Ook dienen zij de best beschikbare meetsystemen te gebruiken. Dat zou de algemene kennis over de luchtkwaliteit en de nauwkeurigheid van de metingen vergroten, en zodoende accuratere informatie opleveren over de manier waarop de luchtkwaliteit zich onder invloed van de hierboven genoemde maatregelen ontwikkelt. Ook zouden alle kritische plaatsen er nauwkeuriger en systematischer door in kaart kunnen worden gebracht.

2.7. Het Comité staat volledig achter de manier waarop de bevolking volgens de Commissie moet worden voorgelicht (zie art. 6). Een en ander is van cruciaal belang om de bevolking op de hoogte te brengen en bewust te maken van de problemen op het gebied van de luchtkwaliteit en haar te doen inzien dat moet worden gezocht naar mondiale oplossingen hiervoor.

Brussel, 25 maart 1999.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

B. RANGONI MACHIAVELLI

BIJLAGE

bij het advies van het Economisch en Sociaal Comité

Verworpen wijzigingsvoorstel

Het volgende wijzigingsvoorstel, waarvoor meer dan een kwart van de stemmen is uitgebracht, is tijdens de zitting behandeld en verworpen:

Paragraaf 2.4.3

Deze paragraaf te vervangen door de volgende tekst:

„Omdat het, met name in stedelijke gebieden, moeilijk is 'hotspots' aan te wijzen (plaatsen waar de luchtkwaliteit kritisch is) en om hier in korte tijd een gemiddelde reductie van het benzeengehalte te bereiken, moet er, indien zich sociaal-economische problemen voordoen, uitstel kunnen worden verleend voor een periode van vijf jaar of langer.

Om te voorkómen dat de bepalingen van de richtlijn niet worden nageleefd, wordt de grenswaarde van 5 microgram per m³ in stand gehouden, en wordt alleen voor hotspots een grenswaarde van 10 microgram per m³ toegestaan, met de verplichting dat de bevoegde instanties alle mogelijke preventiemaatregelen nemen om de grenswaarde ook daar weer op 5 microgram per m³ te brengen.”

Motivering

Gevreesd wordt dat bij een letterlijke toepassing van de voorstellen in paragraaf 4.6.3 van de toelichting, geen enkele grenswaarde meer zal worden gehanteerd, omdat de diverse sociaal-economische problemen die het gevolg zijn van een strikte toepassing ertoe zouden kunnen leiden dat alle lidstaten van Europa om uitstel vragen, zowel voor hotspots als daarbuiten.

Uitslag van de stemming

Vóór: 36, tegen: 57, onthoudingen: 7.

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening (EG) van de Raad tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1442/88 inzake de toekenning van premies voor definitieve stopzetting van de wijnbouw op wijnbouwareaal in de wijnoogstjaren 1988/1989 tot en met 1998/1999”

(1999/C 138/13)

De Raad heeft op 24 maart 1999 besloten, overeenkomstig de artikelen 43 en 198 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 om de heer Sabin, algemeen rapporteur, met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden te belasten.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 362e zitting (vergadering van 24 maart 1999) het volgende advies uitgebracht, dat met 57 stemmen vóór, bij één onthouding, is goedgekeurd.

1. Het onderhavige Commissievoorstel heeft tot doel, de regio Charentes meer tijd te geven voor het indienen van de premieaanvragen van artikel 4, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1442/88 inzake de premies voor definitieve stopzetting van wijnbouw, door de uiterste datum daarvoor van 31 december 1998 in 31 maart 1999 te wijzigen.

2. De wijnbouwers kijken om de volgende redenen naar dit voorstel uit:

— de gewone rooiperiode valt tussen het einde van de oogst in november en het begin van de nieuwe aangroei in april;

— de Franse overheid heeft per decreet van 14 december 1998 nationale steun toegezegd voor de definitieve stopzetting van de wijnbouw op wijnbouwareaal in de regio Charentes. Om technische redenen hebben wijnbouwers voldoende tijd nodig om tot het rooien van wijnbouwareaal te besluiten en dat besluit vervolgens uit te voeren. Het door de wijziging van de uiterste datum voor het indienen van premieaanvragen ontstane uitstel is vooral noodzakelijk omdat de voorwaarden om aanspraak te kunnen maken op de door de Franse overheid toegezegde steun, gekoppeld zijn aan de toekenning van de communautaire premie.

3. Gezien de geringe gevolgen van dit voorstel voor de begroting en de crisis waarin de productie van cognac momenteel verkeert, stemt het Comité in met dit Commissievoorstel.

Brussel, 24 maart 1999.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

B. RANGONI MACHIAVELLI
