

Uitgave
in de Nederlandse taal

Mededelingen en bekendmakingen

<u>Nummer</u>	Inhoud	Bladzijde
	I <i>Mededelingen</i>	
		
	II <i>Vorbereidende besluiten</i>	
	Economisch en Sociaal Comité	
	Zitting van mei 2000	
2000/C 204/01	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 70/220/EEG betreffende maatregelen tegen luchtverontreiniging door emissies van motorvoertuigen”	1
2000/C 204/02	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over: — het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van de Richtlijnen 69/169/EEG en 92/12/EEG met betrekking tot de toekenning aan Finland van tijdelijke kwantitatieve beperkingen op de invoer van bier”, en — het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 918/83 met betrekking tot een tijdelijke afwijking voor rechtenvrije invoer, in Finland, voor bier”	3
2000/C 204/03	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, aan het Europees Parlement, aan het Economische en Sociaal Comité en aan het Comité van de Regio's — Naar een nieuw regelgevingskader voor elektronische communicatie-infrastructuur en bijbehorende diensten — Herziening van de communicatieregelgeving 1999”	6

Prijs: 19,50 EUR

NL

(Vervolg z.o.z.)

<u>Nummer</u>	Inhoud (vervolg)	Bladzijde
2000/C 204/04	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de interoperabiliteit van het conventionele Trans-Europese spoorwegsysteem”	13
2000/C 204/05	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende een communautair energie-efficiëntie-etiketteringsprogramma voor kantoor- en communicatieapparatuur”	18
2000/C 204/06	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité inzake het „Witboek over voedselveiligheid”	21
2000/C 204/07	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „De rol van de plattelandsvrouw in verband met de duurzame ontwikkeling van de landbouw in de EU”	29
2000/C 204/08	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad betreffende een communautair samenwerkingskader ter bevordering van duurzame ontwikkeling in het stedelijk milieu”	35
2000/C 204/09	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een Richtlijn van de Raad inzake het recht op gezinshereniging”	40
2000/C 204/10	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Plan voor de bijdrage van de Gemeenschap aan de dopingbestrijding in de sport”	45
2000/C 204/11	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „De aanvullende ziektekostenverzekering”	51
2000/C 204/12	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een besluit van de Raad tot oprichting van een Comité voor de sociale bescherming”	55
2000/C 204/13	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over een „Europees Handvest voor het kleinbedrijf”	57
2000/C 204/14	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie: Het milieu in Europa — Wat zijn de vooruitzichten? De algemene evaluatie van het beleidsplan en actieprogramma van de Europese Gemeenschap op het gebied van het milieu en duurzame ontwikkeling ‘Op weg naar duurzame ontwikkeling’”	59
2000/C 204/15	Advies van het Economisch en Sociaal over het „Voorstel voor een besluit van de Raad tot wijziging van Besluit 1999/311/EG van 29 april 1999 tot goedkeuring van de derde fase van het trans-Europees Mobiliteitsprogramma voor hoger onderwijs (Tempus III) (2000-2006)”	68
2000/C 204/16	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Naar een Europese onderzoeksruimte”	70

2000/C 204/17	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over: — de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over bepaalde Gemeenschapsmaatregelen ter bestrijding van discriminatie”, — het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in werkgelegenheid en beroep”, — het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad houdende tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming”, en — het „Voorstel voor een besluit van de Raad tot vaststelling van een communautair actieprogramma ter bestrijding van discriminatie 2001-2006”	82
2000/C 204/18	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot negentiende wijziging van Richtlijn 76/769/EEG van de Raad inzake de beperking van het op de markt brengen en van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen en preparaten (azokleurstoffen)”	90
2000/C 204/19	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Ontwikkeling van een plan tot vaststelling van een kaderregeling voor de inzet van migrerende werknemers van buiten de EU in de landbouw”	92

II

(Vorbereidende besluiten)

ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 70/220/EEG betreffende maatregelen tegen luchtverontreiniging door emissies van motorvoertuigen”

(2000/C 204/01)

De Raad heeft op 13 maart 2000 besloten, overeenkomstig artikel 95 van het EG-Verdrag, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 3 mei 2000 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Gafo Fernández.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 373e zitting van 24 en 25 mei 2000 (vergadering van 24 mei 2000) met algemene stemmen het volgende advies goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Om de uitstoot van auto's onder controle te houden en terug te dringen zijn in de afgelopen jaren onder meer boorddiagnosesystemen (OBD-systemen) ingevoerd. Met behulp hiervan kan voortdurend worden nagegaan of de uitstoot van een motorvoertuig de tijdens de fabricage vastgestelde normen niet overschrijdt.

1.2. Deze systemen zijn vanaf 2000 (of 2001, afhankelijk van het type) verplicht voor personenauto's en lichte bedrijfsvoertuigen met een motor met elektrische ontsteking.

1.3. Binnen de categorie „voertuigen met elektrische ontsteking” vallen ook voertuigen die meestal in het openbaar vervoer worden ingezet en geheel of gedeeltelijk gebruik maken van alternatieve brandstoffen, zoals vloeibaar petroleumgas (LPG) of aardgas. Deze brandstoffen leiden in het algemeen tot emissies die minder schadelijk zijn voor het milieu en kunnen dan ook worden beschouwd als milieuvriendelijker.

1.4. De huidige OBD-systemen leveren praktische problemen op wanneer zij worden gebruikt in voertuigen die rijden op LPG of aardgas. In de Verenigde Staten zijn weliswaar bepaalde OBD-systemen gecertificeerd, maar deze mogen niet in Europa worden gebruikt. Bovendien zijn er nog geen OBD-systemen waarmee de overgang van een traditionele brandstof naar een alternatieve brandstof zoals LPG of aardgas op een effectieve, juiste en snelle manier kan worden geregeld.

1.5. Harmonisatieichtlijnen bevatten gewoonlijk voor geheel nieuwe voertuigmodellen (juridisch omschreven als „nieuwe typen”) andere termijnen dan voor bestaande modellen (juridisch omschreven als „alle typen”). In het algemeen moeten „nieuwe typen” eerder aan de normen voldoen.

1.6. Ten slotte staat in het Commissiedocument dat de normen van de staat Californië pas ingaan in het „modeljaar 2004”. Voor nieuwe typen voertuigen wil de Commissie deze normen echter al met ingang van 2003 ingevoerd zien. Het is voor de fabrikanten van deze systemen en van de voertuigen echter moeilijk om de systemen binnen zo'n korte termijn aan te passen.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Het Comité is het in grote lijnen eens met de door de Commissie voorgestelde wijzigingen.

2.2. De Commissie, het Europees Parlement en de Raad zouden voor deze richtlijn echter wel de urgentieprocedure moeten toepassen. Dan weet de auto-industrie precies waar zij aan toe is en kan zij de genoemde OBD-systemen geschikt maken voor voertuigen met elektrische ontsteking die geheel of gedeeltelijk op LPG of aardgas rijden.

2.3. De auto-industrie is namelijk niet in staat om deze speciale OBD-systemen binnen de door de Commissie voorgestelde termijnen geschikt te maken voor het gebruik van LPG of aardgas. Hiervoor zijn de volgende oorzaken aan te wijzen:

2.3.1. Richtlijn 70/220/EG en de herziening hiervan (98/69/EG) — waarbij OBD-systemen verplicht werden — golden aanvankelijk niet voor voertuigen die op LPG of aardgas rijden. Als gevolg hiervan was de industrie nog niet begonnen om het ontwerp en de installatie van deze systemen te bestuderen.

2.3.2. Gezien Richtlijn 99/102/EG, waarin de oorspronkelijk vastgestelde specificaties voor OBD-systemen worden aangepast, verdient het aanbeveling eerst meer ervaring op te doen met het geschikt maken van deze systemen voor uitsluitend op benzine lopende motoren. Daarna kunnen zij worden aangepast aan motoren die geheel of gedeeltelijk

op gasvormige koolwaterstoffen — totaal verschillend van vloeibare brandstoffen — lopen. Hetzelfde geldt voor de klassen II en III van de categorieën N1 en M1 van meer dan 2 500 kg.

2.3.3. Sinds kort brengt de auto-industrie op LPG en aardgas rijdende voertuigen met een relatief geringe uitstoot op de markt waarin op zo'n korte termijn geen OBD-systemen geïnstalleerd kunnen worden.

2.3.4. Zoals gezegd, worden deze systemen in de staat Californië pas in 2004 verplicht.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1. Punt 8.1.2 van Bijlage 1 zou als volgt gewijzigd moeten worden:

Voor voertuigen van categorie M1 met een massa van minder dan 2 500 kg en voor voertuigen van categorie N1, klasse I moet de richtlijn op een later tijdstip van kracht worden: niet in 2003, maar op 1 januari 2004 („nieuwe typen”) en niet in 2006, maar op 1 januari 2007 (alle typen).

Voor voertuigen van categorie M1 met een massa van meer dan 2 500 kg en voor voertuigen van categorie N1, klassen II en III moet de richtlijn eveneens op een later tijdstip van kracht worden: niet in 2006, maar op 1 januari 2007 („nieuwe typen”) en niet in 2007, maar op 1 januari 2008 (alle typen).

Brussel, 24 mei 2000.

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 de Richtlijnen 69/169/EEG en 92/12/EEG met betrekking tot de toekenning aan Finland van tijdelijke kwantitatieve beperkingen op de invoer van bier”, en
- het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 918/83 met betrekking tot een tijdelijke afwijking voor rechtenvrije invoer, in Finland, voor bier”

(2000/C 204/02)

De Raad heeft op 10 maart 2000 besloten om, overeenkomstig artikel 93 van het EG-Verdrag, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over de voornoemde voorstellen.

De afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die belast was met de desbetreffende voorbereidende werkzaamheden, heeft haar advies goedgekeurd op 3 mei 2000. Rapporteur was de heer Wilkinson.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 373e zitting (vergadering van 24 mei 2000) het volgende advies uitgebracht, dat werd goedgekeurd met 89 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 2 onthoudingen.

1. Inleiding

1.1. Overeenkomstig de bepalingen van het toetredingsverdrag heeft Finland toestemming gekregen, beperkingen in te stellen op de hoeveelheden alcoholische dranken en tabaksproducten die zonder betaling van Finse accijns uit andere lidstaten mogen worden ingevoerd. Voor bier is destijds een maximum van 15 liter per persoon vastgesteld. Tegelijkertijd heeft Finland de maximale hoeveelheid bier dat belastingvrij uit derde landen mag worden ingevoerd, verhoogd tot 15 liter. Deze uitzonderingsbepaling gold aanvankelijk tot eind 1996, maar is later verlengd tot eind 2003. Toen overeenstemming werd bereikt over deze verlenging, is Finland verzocht de beperkingen gefaseerd af te bouwen, zonder dat daarvoor overigens een tijdschema is afgesproken.

1.2. Nu heeft Finland verzocht om een beperking, tot 6 liter per persoon, van de hoeveelheid bier die belastingvrij uit derde landen mag worden ingevoerd. Deze regeling zou moeten gelden tot 1 januari 2006. Het verzoek is ingegeven door bezorgdheid om de toenemende fiscale, economische, sociale, medische en openbare-ordeproblemen die worden veroorzaakt door de invoer van bier uit Rusland en Estland.

1.3. In antwoord hierop heeft de Commissie voorstellen ingediend voor enerzijds een richtlijn van de Raad inzake kwantitatieve beperkingen op de invoer van bier (tot wijziging van de Richtlijnen 69/169/EEG en 92/12/EEG) en anderzijds een verordening van de Raad inzake de douaneaspecten (tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 918/83).

1.4. De invoer uit derde landen valt onder Richtlijn 69/169/EEG, op grond waarvan voor een bedrag van 175 EUR aan accijnsgoederen in de EU mag worden ingevoerd zonder dat daar opnieuw invoerrechten voor hoeven te worden betaald. Dit komt overeen met ruim 200 liter bier dat in Rusland of Estland met accijns is bezwaard, maar met nog geen 50 liter als de consumentenprijs in Finland als maatstaf wordt aangenomen. Als gevolg hiervan heeft bier uit Rusland en Estland op dit moment een aandeel van naar schatting 10 % op de Finse kleinhandelsmarkt.

2. Opmerkingen

2.1. Het Comité betreurt het dat de Finse regering besloten heeft, opnieuw te vragen om een uitzonderingsbepaling voor de invoer van bier uit derde landen. Dit verzoek mag dan alleen derde landen en alleen bier gelden, toch betekent een en ander een nieuwe inbreuk op de keuzevrijheid van de Finse consument. Bovendien zij erop gewezen dat elke verlichting van invoerbeperkingen op bier in de interne markt o.g.v. de huidige regels hand in hand zou moeten gaan met een verlichting van handelsrestricties t.a.v. derde landen.

2.2. Het moge duidelijk zijn dat de kern van de problemen waarmee Finland wordt geconfronteerd, ligt in het feit dat het verschil tussen de consumentenprijzen van bier in Finland en zijn buurlanden, d.w.z. Rusland en in mindere mate Estland, zo groot is. De verschillen in levensstandaard spelen hier mede een rol. Ook de prijsverschillen tussen Finland en de meeste andere EU-lidstaten (dit geldt niet alleen voor bier maar ook voor andere alcoholische dranken) zijn heel groot. De verschillen zijn vrijwel geheel terug te voeren op accijnsheffingen.

2.3. Gedetailleerde gegevens over de hoogte van accijnzen op bier vindt men in de Bijlage. Daaruit kan men bijvoorbeeld opmaken dat in Finland 17 maal zoveel accijns op bier wordt geheven als in Spanje (het land met het laagste accijnsniveau) en 44 % meer dan in Ierland (het land met de hoogste accijnzen na Finland).

2.4. Daarnaast is bekend dat de Finse autoriteiten destijds (bij toetreding) verzocht hebben om een uitzonderingsbepaling voor de hoeveelheid alcoholische drank die belastingvrij Finland mag worden ingevoerd vanuit andere EU-lidstaten, op grond van het feit dat zij tijd nodig hadden om het eigen accijnsniveau aan te passen aan het over het algemeen veel lagere niveau in de andere lidstaten en omdat zij hun alcoholbeleid daarop moesten afstemmen.

2.5. In de vijf jaar dat Finland nu lid is van de EU, is het alcoholbeleid weliswaar iets geliberaliseerd, maar heeft er slechts éénmaal een accijnsverlaging plaatsgevonden (in 1998, toen de accijnzen op wijn met 20 % werden verlaagd, maar dit gold slechts voor wijn die verkocht werd in staatswinkels). Bovendien heeft men, hoewel de overeengekomen periode van verlenging er inmiddels alweer voor bijna de helft op zit, nog altijd geen begin gemaakt met de gefaseerde afbouw van handelsbeperkingen binnen de EU, zoals destijds verzocht. Door deze uitzondering op een van de fundamentele beginselen van de interne markt, is de Finse consument nog altijd niet in staat ten volle te profiteren van de voordelen ervan.

2.6. Erkend wordt dat het de Finse overheid vrij staat zelf de hoogte van haar accijnzen te bepalen. Niettemin spreekt het Comité de hoop uit dat er iets wordt gedaan aan de problemen die het gevolg zijn van de extreem hoge accijnzen, zodat voortaan kan worden afgezien van verzoeken om uitzonderingsbepalingen. Er zij op gewezen dat Finse producenten en handelaren onlangs nog om dergelijke maatregelen hebben gevraagd.

2.7. Het Comité erkent en betreurt het dat er een moeilijke situatie is die sociale problemen in de hand werkt, vooral met het oog op de werkgelegenheid in Finse grensregio's. Hopelijk zal de voorgestelde beperkte uitzonderingsregeling voldoende zijn om de oorzaken van de moeilijkheden weg te nemen.

2.8. De problemen voor de volksgezondheid kunnen het best worden opgelost door voorlichting, aangezien alles erop wijst dat zware drinkers zich niet laten weerhouden door hoge accijnzen. Het is juist de grote meerderheid van de consumenten, die verstandig omgaan met alcohol, die er de dupe van is.

2.9. De voorgestelde verordening brengt meer duidelijkheid in de juridische situatie en wordt door het Comité gesteund.

3. Conclusies

3.1. Uitzonderingsbepalingen scheppen een zeer ongewenst precedent, want ze kunnen weer leiden tot nieuwe uitzonderingsbepalingen. Vooral het signaal dat hiervan uitgaat richting kandidaat-lidstaten, baart zorgen. Niettemin kan het Comité zich onder de gegeven omstandigheden vinden in de voorstellen van de Commissie.

3.2. Het Comité stelt met genoegen vast dat de voorstellen een duidelijk tijdschema bevatten waaraan Finland zich dient te houden bij het afschaffen van de uitzonderingsbepaling op de hoeveelheid bier die vanuit andere lidstaten Finland mag worden ingevoerd.

3.3. Het Comité herinnert de Finse autoriteiten eraan dat zij ook verplicht zijn de beperkingen te verlichten in het geval van andere soorten alcoholische dranken met hoge accijnzen.

3.4. Het Comité is verheugd met de bevestiging dat de afwijking van de regels voor de interne markt betreffende aankoop van met accijns bezwaarde alcoholische dranken uit andere lidstaten, eind 2003 zal worden afgeschaft.

Brussel, 24 mei 2000.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

B. RANGONI MACHIAVELLI

BIJLAGE

bij het advies van het Economisch en Sociaal Comité

Accijnzen op bier

Onderstaande accijnzen op bier golden op 1 april 2000. Ze worden aangegeven in euro's per 100 liter pure alcohol voor bier met een alcoholpercentage van 5 %.

EU-lidstaten

België	428
Denemarken	930
Duitsland	197
Finland	2 859
Frankrijk	259
Griekenland	292
Ierland	1 987
Italië	350
Luxemburg	198
Nederland	426
Oostenrijk	363
Portugal	281
Spanje	168
Verenigd Koninkrijk	1 830
Zweden	1 681

Andere landen

Estland	351
Rusland	52

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, aan het Europees Parlement, aan het Economisch en Sociaal Comité en aan het Comité van de Regio's — Naar een nieuw regelgevingskader voor elektronische communicatie-infrastructuur en bijbehorende diensten — Herziening van de communicatieregelgeving 1999”

(2000/C 204/03)

De Europese Commissie heeft op 15 november 1999 besloten om, overeenkomstig artikel 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over de voornoemde mededeling.

De afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 4 mei 2000 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Lagerholm.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 373e zitting van 24 en 25 mei 2000 (vergadering van 24 mei 2000) het volgende advies uitgebracht, dat werd goedgekeurd met 94 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 4 onthoudingen.

1. Inleiding

1.1. Sinds 1990 heeft de Europese Commissie gefaseerd een omvangrijk regelgevingskader voor de liberalisering van de telecommunicatiemarkt ontwikkeld. Dit is van doorslaggevend belang geweest voor de concurrentiepositie van de EU in de wereld. Een geavanceerde communicatie-industrie is daarnaast een onmisbare voorwaarde voor de overgang van Europa naar de informatiemaatschappij. Zonder efficiënte communicatie van hoge kwaliteit ondervindt de Europese industrie, in het bijzonder het midden- en kleinbedrijf, enorme nadelen ten opzichte van haar concurrenten elders in de wereld. De introductie van nieuwe communicatiediensten biedt mogelijkheden om de onderlinge verschillen tussen regio's kleiner te maken, omdat geografische afstand aan belang inboet. De toenemende concurrentie zal ook in de toekomst een grote invloed blijven uitoefenen op de ontwikkeling van telecommunicatiediensten en de economie in het algemeen.

1.2. De technologische en marktveranderingen in de communicatiesector verlopen in een steeds sneller tempo. Het Internet zet de traditionele marktstructuren voor een groot deel op hun kop. Door verbeteringen in de verwerkings-, toegangs- en basistransmissietechnologie dalen de kosten en neemt de capaciteit van de communicatie-infrastructuur toe. Draadloze toepassingen dringen steeds dieper door in alle segmenten van de markt. De ontwikkeling van technologie in de mediasector, met name van digitale televisie (DTV), biedt de mogelijkheid van transactionele „on demand”-diensten en van nieuwe diensten als data, Internet en elektronische handel, wat leidt tot meer concurrentie in de convergerende communicatiesector.

2. De Mededeling van de Commissie

2.1. De onderhavige Mededeling geeft de aanzet tot een herziening van het huidige telecommunicatieregelgevingskader. Zij is in hoofdzaak gebaseerd op het Vijfde verslag over de tenuitvoerlegging van het pakket telecommunicatieregel-

geving⁽¹⁾, de resultaten van de hoorzittingen n.a.v. het Groenboek over convergentie⁽²⁾, de resultaten van de hoorzitting n.a.v. het Groenboek over radiofrequentiebeleid⁽³⁾, de conclusies van het Verslag over de ontwikkeling van de markt voor digitale televisie in de EU⁽⁴⁾ en het Verslag over een eventuele Europese regelgevingsautoriteit.

2.2. Terwijl het huidige regelgevingskader voor de liberalisering van de telecommunicatiemarkt erop gericht is om de overgang naar een toestand van vrije concurrentie te begeleiden, is het nieuwe regelgevingskader voor communicatie-infrastructuur en bijbehorende diensten veeleer gericht op het bevorderen en ondersteunen van een open en competitieve Europese markt voor communicatiediensten, het behartigen van de belangen van de Europese burger en het consolideren van de interne markt.

2.3. Het is de bedoeling dat het nieuwe kader het volgende zal omvatten: een geconsolideerde en vereenvoudigde Liberaliseringsrichtlijn (conform art. 86); een sectorspecifieke kader-richtlijn; vier sectorspecifieke richtlijnen (te weten een richtlijn Vergunningen en machtigingen, incl. schaarse middelen, een richtlijn Toegang en interconnectie, een richtlijn Universele dienstverlening en een Gegevensbeschermingsrichtlijn — alle conform art. 95); niet-bindende sectorspecifieke maatregelen, en mededingingsregels.

⁽¹⁾ COM(1999) 537.

⁽²⁾ „Groenboek over de convergentie van de sectoren telecommunicatie, media en informatietechnologie en de implicaties daarvan voor de regelgeving — Naar een aanpak voor de informatiemaatschappij” COM(97) 623 def.; ESC-advies — PB C 214 van 10.7.1998.

⁽³⁾ COM(1999) 538; zie ook het ESC-advies betreffende het „Groenboek over het radiospectrumbeleid in samenhang met verschillende beleidsterreinen van de Europese Gemeenschap zoals telecommunicatie, omroep, vervoer en O & O” COM(1998) 596 def.; ESC-advies — PB C 169 van 16.6.1999.

⁽⁴⁾ „De ontwikkeling van de markt voor digitale televisie in de Europese Unie” — Verslag in de context van Richtlijn 95/47/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 inzake het gebruik van normen voor het uitzenden van televisiesignalen, COM(1999) 540.

2.4. Het is de bedoeling dat de kaderrichtlijn: specifieke politieke doelstellingen voor de lidstaten formuleert; de lidstaten verplicht zich te richten naar de vijf uitgangspunten voor de regelgeving; specifieke consumentenrechten en voldoende interoperabiliteit waarborgt; de rechten, plichten, bevoegdheden en werkwijzen van de nationale regelgevingsinstanties formuleert; regels voor een nieuw Communicatiecomité en een nieuwe Groep op hoog niveau voor communicatie opstelt, en aanbevelingen, richtsnoeren voor beste praktijken en gedragscodes, zoals ontwikkeld door de betrokken partijen bevat, alsmede andere aanvullende maatregelen.

2.5. Het nieuwe kader zou betrekking hebben op alle communicatie-infrastructuren en bijbehorende diensten. Daarbinnen:

- zouden Internet-doorgiftdiensten op dezelfde wijze worden behandeld als andere transmissiediensten;
- zouden exploitanten i.p.v. individuele vergunningen algemene machtigingen kunnen krijgen;
- zouden ook gemeenschappelijke beginselen voor het regelen van toegang en interconnectie voor de volledige communicatie-infrastructuur worden vastgelegd;
- zou een Werkgroep van deskundigen ervoor zorgen dat het EU-beleid niet alleen door technische maar ook door politieke overwegingen wordt ingegeven;
- zou betaalbare toegang tot alle communicatiediensten, nodig voor deelname aan de informatiemaatschappij, hoog op de prioriteitenlijst blijven staan;
- zouden de lidstaten, naast het financieren van openbare toegang uit de nationale begroting, ook de mogelijkheid behouden om soortgelijke financieringsregelingen voor de universele dienst te treffen;
- zou de concurrentie op het lokale aansluitnet worden versterkt;
- zouden samenhangende wettelijke maatregelen op EU-niveau de ontwikkeling van doeltreffende concurrentie en de introductie van pan-Europese diensten bevorderen, en
- zou de samenwerking tussen de Commissie en nationale regelgevingsinstanties worden verbeterd.

2.6. De toekomstige regelgevingsmaatregelen dienen te steunen op duidelijk omschreven politieke doelstellingen, tot het strikt noodzakelijke beperkt te blijven, de rechtszekerheid moeten verhogen, technologie-neutraal moeten zijn en zo dicht mogelijk bij de plaats waar de betrokken activiteiten plaatsvinden, moeten worden genomen.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Het Economisch en Sociaal Comité staat in grote lijnen achter de Commissiemededeling.

3.2. Het Comité is vooral te spreken over het feit dat de Commissie bij het opstellen van het nieuwe regelgevingskader wil uitgaan van de volgende beginselen:

- bevordering en instandhouding van een open en competitieve markt;
- een geconsolideerde interne markt;
- frequentere toepassing van mededingingsbepalingen, gepaard aan vereenvoudiging en inperking van sectorspecifieke regelgeving, zulks in combinatie met aanbevelingen, richtsnoeren en zelfregulering door de industrie. Tenzij de toegang tot schaarse middelen in het geding is, mag sectorspecifieke regelgeving alleen worden toegepast in sectoren met onvoldoende mededinging en gedurende een overgangsperiode;
- technologie-neutraliteit (dus ook geen aparte regelgeving voor het Internet). Een technologisch neutrale regelgeving mag echter niet betekenen dat nieuwe diensten worden onderworpen aan striktere bepalingen. Het dient eerder zo te zijn dat bestaande specifieke bepalingen voor traditionele diensten worden ingeperkt.

3.3. Er dient op te worden toegezien dat deze beginselen, ook in een later stadium als de Commissie details gaat aanbrengen in haar voorstellen, centraal blijven staan. Ook dient te worden voorkomen dat het tempo waarin de voorstellen ten uitvoer worden gelegd, wordt bepaald door de langzaamste lidstaten. Veeleer is het zaak de sectorspecifieke regelgeving te vervangen door algemene mededingingsregels voor verschillende markten (zowel geografische als dienstenmarkten), hetgeen de concurrentie ten goede komt. Het tempo van de tenuitvoerlegging kan nog meer in het gedrang komen als de EU zich uitbreidt. Dan zou steun aan bepaalde nieuwe actoren onvermijdelijk kunnen zijn.

3.4. In de discussies over vervanging van sectorspecifieke telecomunicatieregelgeving door algemene mededingingsregels gaat men er vaak vanuit dat er clausules moeten komen waarin bepaalde termijnen en afwijkingsregelingen worden vastgelegd. Hiervoor moeten echter criteria worden ontwikkeld. Deze dienen wel beperkt te blijven en zo snel mogelijk te worden opgesteld.

3.5. Het Comité wijst op de globale dimensie van een convergerende communicatiemarkt. De voorgestelde Europese regelgeving mag niet worden gezien als een geïsoleerd geheel. Het concurrentievermogen van de Europese actoren moet worden veilig gesteld en zich verder kunnen ontwikkelen. Het risico bestaat dat de Europese markt zich door regionale voorschriften isoleert van de wereldmarkt, vooral als een al te uitgebreide regelgeving ontplooiing van de marktkrachten in de weg zou staan. Het Comité dringt er daarom bij de Commissie op aan, na te gaan welke effecten de voorgestelde maatregelen kunnen hebben op het concurrentievermogen van de Europese industrie.

3.6. Daarentegen wil het Comité er ook op wijzen dat de Commissie niet uitsluitend oog moet hebben voor de positieve effecten die liberalisering en toenemende concurrentie hebben dan wel zouden kunnen hebben. Het zou best kunnen dat de ongekend snelle ontwikkeling van de elektronische communicatie-infrastructuur en bijbehorende diensten op een aantal gebieden risico's voor de gezondheid en het milieu met zich meebrengt. Aan dergelijke risico's wordt in de Mededeling geheel voorbijgegaan, hetgeen natuurlijk te begrijpen is als men de algehele strekking van het document in aanmerking neemt, maar toch zou het Comité er in dit verband bij de Commissie op willen aandringen, de ontwikkelingen nauwgezet vanuit deze invalshoek (dus de gevolgen voor gezondheid en milieu) in het oog te houden.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1. Vergunningen en machtigingen

4.1.1. Ook het Comité vindt dat er behoefte bestaat aan harmonisering van de bepalingen voor vergunningen, zowel vanuit juridisch als praktisch oogpunt. Het stelsel dient gebaseerd te zijn op algemene machtigingen, tenzij het om toegang tot frequenties en nummers gaat. Bijgevolg mag harmonisering niet leiden tot nog strengere bepalingen in markten waar bijvoorbeeld algemene machtigingen niet van te voren hoeven te worden geregistreerd.

4.1.2. De Commissie stelt voor, het stelsel van machtigingen ook betrekking te laten hebben op communicatiediensten die via het Internet worden geleverd. Technologie-neutraliteit dient hier het leidende beginsel te zijn. Daarom mag het Internet als medium voor het verlenen van communicatiediensten niet worden onderworpen aan specifieke regelgeving. Niettemin is het Comité van mening dat nieuwe vormen van technologie vooral in het eerste stadium van ontwikkeling zo weinig mogelijk moeten worden gereguleerd, al dient wel de eis van technologische neutraliteit te worden geëerbiedigd. Een en ander dient te geschieden in overeenstemming met de elementaire eisen van consumentenbescherming.

4.2. Toegang en interconnectie

4.2.1. Het Comité vindt dat er alleen reden is voor regelgevende maatregelen in gevallen waar de markt tekort is geschoten bij het zorgen voor een doeltreffende en gezonde mededinging op infrastructuurgebied. Dergelijke regelgevende maatregelen moeten effectief, termijngebonden en op concrete gevallen toegespitst zijn.

4.2.2. Daar waar tijdelijke maatregelen ter regulering van toegangsvoorwaarden (b.v. bij ontbundeling van aansluitnetten) nodig worden geacht, dienen deze in de eerste plaats te leiden tot overeenkomsten tussen bedrijven onderling. Als dat niet mogelijk is, moet als aanpak voor ontbundelde toegang gebruik worden gemaakt van prijsstelling, die aanzet tot investeringen in de infrastructuur (b.v. door bepaalde kostenberekenningsmethoden aan termijnen te binden) en in

alle lidstaten consequent wordt toegepast. De ontwikkeling van andere toegangsopties moet zeer nauwlettend in het oog worden gehouden, en in de aanbevelingen inzake toegang die de nationale regelgevingsinstanties ontvangen, dient te worden opgenomen dat telkens als er alternatieve toegangsmogelijkheden ter beschikking staan, van regelgevende maatregelen moet worden afgezien.

4.3. Radiospectrumbeheer⁽¹⁾

4.3.1. Toegang tot het radiospectrum is voor telecommunicatiesystemen een steeds belangrijker kwestie geworden. De enige manier om het probleem van het tekort aan frequenties op te lossen is de toepassing van moderne technieken waardoor alle gebruikers, niet alleen op het gebied van telecommunicatie, het radiospectrum op efficiëntere wijze kunnen benutten. Het Comité is van mening dat er een gecoördineerde regeling voor het gebruik van het radiospectrum moet komen waarbij de verschillende soorten toepassingen worden meegenomen: radio- en televisieuitzendingen, telecommunicatie, radio location en militaire toepassingen. De technieken die het mogelijk maken dat eenzelfde frequentieband wordt gedeeld door meerdere gebruikers en diensten, moeten worden verbeterd.

4.3.2. Een van de manieren om tot een efficiënter gebruik van het radiospectrum te komen is harmonisering van het toewijzingsbeleid op internationaal niveau. Dat is vooral van belang voor gebieden met veel nationale grenzen, zoals Europa.

4.3.3. Prijsstelling als instrument ter verbetering van de efficiency van het radiospectrumgebruik is aanvaardbaar voor het Comité, mits het prijsniveau redelijk is en geen negatieve gevolgen heeft voor de systeemontwikkeling en mits hierdoor eerlijke concurrentievoorwaarden worden geschapen voor alle marktactoren (d.w.z. voor exploitanten op het gebied van zowel telecommunicatie als radio en televisie).

4.3.4. Het Comité staat achter de opvatting van de Commissie dat de lidstaten moeten worden aangespoord om de opbrengsten, verkregen uit heffingen, veilingen en prijsbepalingen voor spectrumgebruik, aan te wenden ter verbetering van de efficiency van het spectrum.

4.4. Universele dienst⁽²⁾

4.4.1. De universele dienst, zoals thans gedefinieerd in de communautaire wetgeving, omvat de levering van spraaktelefonie, fax en spraakband-datatransmissie over modems (d.w.z. toegang tot het Internet). De gebruikers moeten vanaf een

⁽¹⁾ Vgl. ESC-advies betreffende het „Groenboek over het radiospectrumbeleid in samenhang met verschillende beleidsterreinen van de Europese Gemeenschap zoals telecommunicatie, omroep, vervoer en O & O”, COM(1998) 596 def. — PB C 169, 16.6.1999.

⁽²⁾ Vgl. het initiatiefadvies van het ESC over „De diensten van algemeen belang” (PB C 368 van 20.12.1999) en het ESC-advies over „De universele dienst in de telecommunicatiesector in het perspectief van een volledig geliberaliseerde omgeving (COM(96) 73 def.)” (PB C 30 van 30.1.1997).

vaste locatie toegang hebben tot internationale en nationale verbindingen en tot hulpdiensten (via nationale nummers of het Europese noodoproepnummer — 112). De definitie omvat ook hulp van de telefonist, gidsdiensten, openbare betaaltelefoons en speciale voorzieningen voor gehandicapten en gebruikers met bijzondere sociale behoeften.

4.4.2. Overeenkomstig het huidige regelgevingskader moeten de NRI's de netwerkexploitanten verplichten, ervoor te zorgen dat een minimumpakket van diensten van een gedefinieerde kwaliteit, zoals hierboven omschreven, voor iedereen beschikbaar is, onafhankelijk van de geografische locatie en tegen een betaalbare prijs.

4.4.3. De deregulering van de telecommunicatiesector heeft, samen met de technologische ontwikkelingen, belangrijke voordelen opgeleverd voor het gros van de consumenten in de vorm van betrouwbaarder, kwalitatief hoogstaander en goedkopere dienstverlening. Verder komen er voortdurend nieuwe diensten bij. Momenteel worden nieuwe breedbandnetwerken in gebruik genomen en op commerciële basis aangeboden. Dit biedt kansen voor snellere Internettoegang, hetgeen de bestaande informatiemaatschappijdiensten aantrekkelijker maakt en mogelijkheden schept voor nieuwe diensten waarvoor een grote bandbreedte nodig is, zoals „video on demand”. De beschikbaarheid van breedbanddiensten zal een sleutelement zijn om de overgang van de EU naar de informatiemaatschappij te waarborgen. Er valt wat voor te zeggen om bijvoorbeeld ook breedbanddiensten in de universele dienst op te nemen.

4.4.4. Wat betreft de uitbreiding van de verplichting tot universele dienstverlening is het standpunt van het Comité gebaseerd op de desbetreffende Mededeling van de Commissie uit 1996. Daarin staan de essentiële criteria aangegeven op grond waarvan tot uitbreiding van de universele dienstverlening zou moeten worden overgegaan, te weten: een analyse van de vraag naar en beschikbaarheid van de betrokken dienst, uitgaande van de marktsituatie, en een politieke evaluatie van het sociale en economische nut ervan. Het ESC is van mening dat deze criteria nog steeds gelden.

4.4.4.1. Niettemin staat het Comité achter de Commissie, die voorlopig wil vasthouden aan de huidige definitie van de universele dienstverlening, maar wel heeft toegezegd om te komen met voorstellen voor criteria inzake een mogelijke verruiming ervan in de communautaire wetgeving, alsmede met voorstellen voor mechanismen om regelmatig na te gaan wat onder het begrip valt, zulks i.v.m. het dynamische en gestaag veranderende karakter ervan.

4.4.4.2. Gedachtig aan de conclusies van de Top van Lissabon en in het bijzonder aan het gedeelte over „Een informatiemaatschappij voor iedereen” in het ESC-advies over „Werkgelegenheid, economische hervorming en sociale samenhang — Naar een Europa van innovatie en kennis”⁽¹⁾ (waarin aandacht wordt besteed aan de vraag in welke mate de explosieve groei van de informatiemaatschappij en de hieruit voortvloeiende nieuwe economie kunnen leiden tot sociale uitsluiting), spreekt het Comité de hoop uit dat de Commissie zo snel mogelijk de criteria aangeeft op grond waarvan een ruimere wettelijke definitie van de universele dienst zou

moeten worden opgesteld. Dat is van vitaal belang als wij ons willen houden aan de tijdens de Top van Lissabon goedgekeurde richtsnoeren, een „informatiemaatschappij voor iedereen” willen, de risico's van sociale uitsluiting zo klein mogelijk willen houden en de sociale samenhang willen versterken (conform artikel 2 van het EG-Verdrag).

4.4.5. Overeenkomstig het huidige regelgevingskader moeten de NRI's de netwerkexploitanten verplichten om iedereen een minimumpakket van diensten te bieden, onafhankelijk van de geografische locatie en tegen een betaalbare prijs. Dit kader biedt de NRI's de mogelijkheid om een fonds voor de financiering van de universele dienst op te zetten, die een garantie biedt voor een eerlijke verdeling van lasten over de verschillende exploitanten.

4.4.5.1. Ook het Comité hangt dit beginsel aan. Dit staat namelijk reeds in het ESC-advies over „De universele dienst in de telecommunicatiesector in het perspectief van een volledig geliberaliseerde omgeving” (COM(96) 73 def.): „Alle aanbieders van telecommunicatiediensten moeten hun steentje bijdragen aan alle facetten, ook de financiële, van de universele dienst.” Om dezelfde reden als boven genoemd — een eerlijke verdeling van lasten (zowel vanuit het oogpunt van de consumenten als van de verschillende exploitanten) — pleit het Comité ervoor dat de universele dienst door alle exploitanten tezamen wordt gefinancierd.

4.4.6. Ondanks de ontwikkelingen op het gebied van technologie en misschien ook de omgeving in haar geheel dient men er zich toch rekenschap van te geven dat grote delen van de totale geografische ruimte van de EU wel eens buitengesloten zouden kunnen worden van de technische vooruitgang. Dit zou ertoe leiden dat veel burgers geen toegang krijgen tot de nieuwe informatietechnologieën waarop ze recht hebben, met alle gevolgen van dien voor de werkgelegenheid (telewerk e.d.), en dat er nieuwe ongelijkheid zou ontstaan.

4.4.7. Het feit dat het Comité het niet verstandig acht om nu al (zolang de Commissie nog niet klaar is met haar voorstellen inzake een mogelijke verruiming van de criteria) breedbanddiensten op te nemen in de universele dienst, betekent niet dat het ook gekant is tegen initiatieven van de lidstaten en de EU om breedbanddiensten versneld in te voeren.

4.4.8. Hoewel het Comité dus van mening is dat bij de financiering van universele diensten en „openbare toegang” in de elektronische communicatie het subsidiariteitsbeginsel in acht genomen dient te worden, wil het er toch op wijzen dat het concurrentievermogen van de EU valt of staat met een niet aflatend streven naar kwaliteitsverbetering en prijsverlaging in deze sector. De lidstaten dienen dan ook de meest efficiënte en minst concurrentie-vervalsende opties te kiezen waar het gaat om levering en/of financiering van zowel universele diensten als „openbare toegang”. Naar de mening van het Comité dient in eerste instantie de mogelijkheid van overheidsopdrachten te worden overwogen.

⁽¹⁾ CES 1053/99.

4.4.9. In dit verband zou het Comité erop willen wijzen dat het ook om andere reden nodig kan zijn om op nationaal of EU-niveau maatregelen te nemen ter bevordering van de informatiemaatschappij. Hierbij dient met name aandacht te worden besteed aan de uiterst belangrijke kwestie van cursussen voor gebruikers, teneinde te voorkomen dat er een kloof ontstaat tussen degenen die zich binnen de informatiemaatschappij bevinden, en degenen die erbuiten staan.

4.4.10. In navolging van de oproep van de afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij”, zoals geformuleerd in de „Verklaring van Oulu”⁽¹⁾ wordt de Commissie verzocht om in het kader van de structuurfondsen, en met name het ESF, meer aandacht te besteden aan activiteiten die verband houden met de informatiemaatschappij, waarbij zowel valt te denken aan opleiding en scholing als aan acties ten behoeve van zogeheten „kansarmen”.

4.5. De belangen van gebruiker en consument

4.5.1. Op het gebied van consumentenbescherming en -voorlichting doet de Commissie o.m. de volgende voorstellen:

- handhaving van de bestaande verplichtingen t.a.v. klachtenbehandeling, kwaliteit van de dienstverlening en geschillenbeslechting, alsmede onderzoek naar de noodzaak van verdere maatregelen;
- verplichting voor aanbieders van diensten om hun klanten in te lichten over de kwaliteit ervan;
- het voor de consument begrijpelijker maken van informatie over de kwaliteit en prijzen van diensten;
- bijwerking en verduidelijking van de Gegevensbeschermingsrichtlijn, teneinde deze af te stemmen op de technologische ontwikkelingen en de convergerende markt.

4.5.2. Het Comité staat achter bovengenoemde voorstellen. Het lijkt niet aan twijfel onderhevig dat de belangen van gebruikers en consumenten over het algemeen het beste gediend zijn met concurrentie in een open markt, en dat het ook in het belang is van alle in een prijzenslag verwikkelde telecommunicatie-exploitanten, ervoor te zorgen dat hun klanten (incl. de potentiële) geïnformeerd worden over de prijs en kwaliteit van de door hen geleverde diensten. Transparantie op het gebied van kostenberekening en prijsopbouw is absoluut noodzakelijk. Het ligt voor de hand dat die overheidsinstanties die ook nu al, aan de hand van algemene consumentenbeschermingsregels, erop toezien dat de consument door de exploitant zorgvuldig en niet misleidend wordt voorgelicht, ook de taak krijgen om de consumentenvoorlichting in de telecommunicatiesector nauwlettend en permanent in het oog te houden.

⁽¹⁾ CES 829/1999, Bijlage III bij de Notulen van de 11e vergadering van de afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij”, gehouden op 6 en 7 september 1999 te Oulu (Finland).

4.5.3. Veel klanten voelen zich kennelijk gedesoriënteerd en onzeker door het duizelingwekkende tempo van veranderingen in de telecommunicatiesector, de daarmee gepaard gaande onophoudelijke stroom nieuwe diensten en het grote aantal nieuwe exploitanten dat — op de meeste markten — actief is. Een geslaagde ontwikkeling valt of staat met het vermogen om het vertrouwen van de consument te winnen. Daarom vindt het Comité het terecht dat in dit stadium op het punt van consumentenvoorlichting speciale eisen aan telecommunicatie-exploitanten worden gesteld. Verder is het Comité er voorstander van dat eenvoudige en goedkope niet-gerechterlijke procedures voor de behandeling van klachten en beslechting van geschillen worden ingevoerd (bevordering van het gebruik van „Europese klachtenformulieren voor de consument”, zoals voorgesteld door de Commissie.)

4.5.4. Het Comité is evenals de Commissie van mening dat de Gegevensbeschermingsrichtlijn inmiddels verouderd is door de technologische veranderingen en aan herziening toe is. In dit verband dient te worden bekeken of wijziging van de kaderrichtlijn inzake gegevensbescherming in de EU niet adequater zou zijn dan bijwerking van de Gegevensbeschermingsrichtlijn zelf. Het eerste zou beter overeenstemmen met het streven naar inperking van sectorspecifieke regelgeving en de situatie zoals die is ontstaan door het convergentieproces in de communicatiesector. Een en ander mag echter niet vertragend werken op de modernisering van de gegevensbescherming in de telecommunicatiesector.

4.6. Nummering, naamgeving en adressering op EU-niveau

4.6.1. Het regelgevingskader dient innovaties in de nieuwe diensten te bevorderen. Naar de mening van het Comité zou het voorstel inzake verplichte interoperabiliteit van databases waarbij gebruik wordt gemaakt van intelligente netwerken (I/N) — ter vergemakkelijking van het aanbieden van pan-Europese diensten — strijdig kunnen zijn met het beginsel van technologische neutraliteit en dient het daarom opnieuw te worden bekeken.

4.6.2. Als zich een geval voordoet waarin regelgevende maatregelen nodig worden geacht, moet de regelgevende instantie zich beperken tot het aangeven van de eisen en dient het aan het bedrijfsleven te worden overgelaten om de goedkoopste technologie te vinden waarmee aan die eisen kan worden voldaan.

4.7. Specifieke kwesties op concurrentiegebied

4.7.1. De Commissie probeert tegemoet te komen aan de zwaarwegende argumenten om liever meer algemene mededingingsregels dan sectorspecifieke regelgeving toe te passen, doordat zij de toepassing bepleit van een begrip uit het mededingingsrecht, te weten „machtspositie” (als instrument voor het opleggen van sectorspecifieke verplichtingen). Hiermee wil de Commissie tegemoet komen aan de gerechtvaardigde eisen t.a.v. toegang, kostenoriëntatie en non-discriminatie. Het Comité twijfelt echter aan het nut van een dergelijke aanpak.

4.7.2. Toepassing van een criterium als „machtspositie” naast het reeds in gebruik zijnde begrip „aanmerkelijke macht op de markt” (AMM) strookt niet met het beginsel van beperking van de regelgeving tot het strikt noodzakelijke.

4.7.3. Hantering van criteria uit het mededingingsrecht ter bepaling van machtspositie op de markt, op grond waarvan *ex ante*-wetgeving kan worden opgelegd, is niet bevorderlijk voor een groter vertrouwen in de beginselen van het mededingingsrecht, zoals de Commissie schijnt aan te nemen. Het Comité acht het juist waarschijnlijk dat door een dergelijke aanpak volledige toepassing van het mededingingsrecht in deze sector op de lange baan zal worden geschoven of zelfs helemaal zal worden tegengehouden.

4.7.4. Deze tegenstelling tussen de doelstellingen van de voorgenenomen herziening en de praktische gevolgen daarvan, is waarschijnlijk te wijten aan de verwarrende situatie dat enerzijds bepalingen van het mededingingsrecht worden toegepast op de communicatiesector en anderzijds bepaalde begrippen daar zomaar uit worden gelicht om nieuwe regels te kunnen opstellen. Het is in het mededingingsrecht op zich niet moeilijk, machtsposities vast te stellen: deze treden aan het licht als er misbruik van wordt gemaakt, waardoor het mededingingsrecht wordt geschonden. Mededingingsrecht is eerder een *ex post*- dan een *ex ante*-instrument. De sterke kant ervan is dat er concrete en gevoelige boetes aan verbonden zijn zodra er inbreuk op wordt gemaakt. Het opleggen van *ex ante*-verplichtingen aan ondernemingen die wellicht een dominante marktpositie innemen, kan niet worden aangemerkt als een correcte toepassing van het mededingingsrecht. Het is verkapt regulering.

4.7.5. Tot *ex ante*-regulering zou alleen mogen worden besloten in een situatie waarin echte concurrentie ontbreekt. Voordat het tot ingrijpen komt, zou eerst elk geval afzonderlijk onder de loep moeten worden genomen om te kunnen vaststellen of het wel nodig is om administratieve maatregelen te nemen i.p.v. te vertrouwen op de werking van de markt zelf. Daarom dient elke relevante markt grondig te worden geanalyseerd. Hieruit dient te blijken of het concurrentieniveau inderdaad onaanvaardbaar is voor de autoriteiten en of een ander te wijten is aan een gebrekkige marktwerking dan wel aan onrechtmatig gedrag van bepaalde actoren. Pas dan kan worden vastgesteld of administratief optreden gerechtvaardigd is.

4.8. Institutionele kwesties

4.8.1. Het Comité is voorstander van een intensievere samenwerking tussen de Commissie en de nationale autoriteiten en steunt bijgevolg de voorgestelde oprichting van een Groep op hoog niveau voor communicatie, samengesteld uit nationale regelgevingsinstanties en de Commissie. Het besluitvormingsproces binnen deze groep dient volkomen transparant te zijn.

4.8.2. Meer samenwerking tussen de Commissie en de nationale autoriteiten zou voldoende waarborg moeten zijn voor een consistentere toepassing van telecommunicatiewetgeving in de gehele EU. Daarom is het Comité het eens met de Commissie om geen voorstel te doen voor een Europese Regelgevingsinstantie.

4.8.3. Om te bevorderen dat het radiospectrum over de hele linie efficiënter wordt gebruikt, dient een flexibeler spectrumbeleid, dat open staat voor innovatie, door de lidstaten te worden gevoerd. Het Comité stemt in met het voorstel om een Werkgroep van deskundigen voor het radiospectrumbeleid op te richten waarin van gedachten kan worden gewisseld over de beste methoden om een en ander te verwezenlijken.

4.9. Niet-bindende regels en zelfregulering

4.9.1. In haar Mededeling schetst de Commissie het nieuwe regelgevingskader, dat uit drie onderdelen bestaat: dwingende sectorspecifieke wetgeving, die een kaderrichtlijn en vier specifieke richtlijnen omvat; aanvullende niet-bindende sector-specifieke maatregelen, en algemene mededingingsregels. Het Comité erkent dat er meer behoefte is aan gerichte acties van niet-wetgevende aard en vindt dat meer gebruik moet worden gemaakt van sectorspecifieke akkoorden en convenanten. Van andere instrumenten die (althans formeel) niet-bindend zijn, zoals aanbevelingen en richtsnoeren van de Commissie en NRI's, moet zeer terughoudend gebruik worden gemaakt, omdat ze in de praktijk net zo dwingend kunnen werken als officiële richtlijnen, zonder dat ze overigens aan democratische controle worden onderworpen. Het is zaak dat de pan-Europese regelgeving verder wordt geharmoniseerd en dat er snelle en flexibele procedures komen om te waarborgen dat de communautaire wetgeving overall in de EU consistent wordt toegepast. Het gebrek aan harmonisatie is een probleem waar alle belangrijke actoren in de telecommunicatiemarkt mee te maken hebben: telecommunicatie-exploitanten, verleners van diensten, fabrikanten enz. Iedereen in de sector is zonder meer gebaat bij harmonisering.

4.9.1.1. Het Comité is van mening dat niet-bindende gedragscodes nuttige instrumenten op pan-Europees en nationaal niveau kunnen zijn, als eenmaal dwingende wetgeving van kracht is geworden. Dergelijke codes kunnen worden gebruikt als een flexibele en snelle formule voor het opstellen van regels, mits zij, met het oog op de rechtszekerheid en duidelijkheid, gebaseerd zijn op bindende normen. Deze codes kunnen worden benut om te laten zien hoe bepaalde normen toegepast zouden moeten worden, zodat er een consistente regelgevingsaanpak in de gehele EU, waarbij tevens plaats is voor nationale aanpassingen, kan komen.

4.9.1.2. Men dient zich echter bewust te zijn van het feit dat niet-bindende codes in de vorm van Commissie-aanbevelingen en -richtsnoeren, de betrokkenheid van het Europees Parlement en de lidstaten bij het wetgevende proces kunnen inperken. Vooral als in toenemende mate gebruik zou worden gemaakt van aanbevelingen van de Commissie, dient men er zorg voor te dragen dat het besluitvormingsproces voldoende transparant en begrijpelijk is, dat de lidstaten er van meet af aan bij zijn betrokken en vooral dat het bedrijfsleven en andere actoren in de sector, zoals vertegenwoordigers van consumenten- en werknemersorganisaties, op adequate wijze worden geraadpleegd.

4.9.1.3. Overigens mogen lidstaten en NRI's niet-bindende codes niet aangrijpen om herinvoering van sectorspecifieke regelgeving te overwegen. Er moet evenwicht zijn tussen flexibiliteit enerzijds en rechtszekerheid en duidelijkheid anderzijds. Daarom dient elk nieuw flexibiliteitsinstrument vergezeld te gaan van nauwkeurige richtsnoeren en helder geformuleerde

interpretatiecriteria, teneinde een consistente aanpak in de gehele EU te waarborgen en arbitraire beslissingen te voorkomen.

4.9.2. De Commissie gaat ervan uit dat zelfregulering de Europese telecommunicatiesector de mogelijkheid biedt, gemakkelijker de overgang te maken van een gereguleerde en gemonopoliseerde sector naar een werkelijk concurrerende bedrijfstak waar de normale regels van mededinging gelden. Als intern regels worden overeengekomen, die door de sector zelf worden toegepast en opgelegd, zou dit betekenen dat er nauwelijks of helemaal niet een beroep hoeft te worden gedaan op officiële regelgevende instanties, tenzij het gaat om toepassing van de normale bepalingen van het mededingingsrecht. Als dergelijke regels overal in de EU zouden worden toegepast, kan dit ook de harmonisering in belangrijke mate ten goede komen. Wel is het absoluut zaak dat de gebruikers op adequate wijze inspraak wordt gegeven als de sector haar zelfregulerende bepalingen begint op te stellen.

Brussel, 24 mei 2000.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

B. RANGONI MACHIAVELLI

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de interoperabiliteit van het conventionele Trans-Europese spoorwegsysteem”

(2000/C 204/04)

De Raad heeft op 17 februari 2000 besloten, overeenkomstig art. 156 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 4 mei 2000 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Vinay.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 373e zitting (vergadering van 24 mei 2000) het volgende advies uitgebracht, dat met 102 stemmen vóór, bij één onthouding is goedgekeurd.

1. De voorstellen van de Commissie

1.1. Het voornaamste doel van dit richtlijnvoorstel is vooruitgang te boeken op de weg naar een — krachtens het Verdrag te verwezenlijken — interne markt voor spoorwegdiensten. In feite is dat doel driedelig en komt neer op:

- streven naar een efficiëntere organisatie van het goederen- en personenvervoer op de spoorlijnen van het trans-Europese vervoersnet⁽¹⁾;
- bevordering van de interoperabiliteit van de conventionele spoorwegnetten door technische harmonisatie;
- bijdragen tot de verwezenlijking van een interne markt voor spoorwegmaterieel die openstaat voor overheidsopdrachten. Van dat laatste is vooralsnog *de facto* geen sprake, omdat een hele reeks specificaties tot gevolg heeft dat nationale leveranciers in de regel aan het langste eind trekken.

1.2. De bij dit voorstel gevoegde Mededeling, waarin op goedkeuring daarvan wordt aangedrongen, bevat verwijzingen naar de overeenkomsten met de voor de hogesnelheidsrichtlijn⁽²⁾ gekozen benadering, maar ook op de voornaamste verschillen daarmee, nl.:

- aanpassing van het geografische gebied waarop dit richtlijnvoorstel van toepassing is (betrokken netwerk)⁽¹⁾;
- de technische specificaties en subsystemen die hiermee gemoeid zijn;
- gefaseerde aanpak bij de opheffing van de obstakels voor interoperabiliteit: het conventionele spoorwegnet is een verouderd systeem waarvan aanpassing op korte termijn, zonder de noodzakelijke geleidelijkheid, voor de spoorwegmaatschappijen — als beheerders van de infrastructuur en van overheidsmiddelen — een zware financiële belasting inhoudt;

- goedkeuring van een werkprogramma dat gebaseerd is op van tevoren gestelde prioriteiten;

- speciale aandacht voor de analyse van de economische impact van de nieuwe regels en het streven naar economisch efficiënte oplossingen.

1.3. In onderhavige Mededeling is het zwaartepunt gelegd op de huidige moeilijkheden en problemen van het spoorvervoer. De Commissie schetst daarvoor een kader van progressieve, geleidelijke maatregelen, met de nadruk op maatregelen die op korte termijn en kosteloos kunnen worden uitgevoerd. Zij wijst erop dat het EU-optreden moet kunnen worden ingepast in het geheel van bevoegdheden die zij met de lidstaten deelt (artt. 154 en 155 van het Verdrag) en geeft een opsomming van doelstellingen en prioriteiten.

1.4.1. Doelstellingen

- verbetering van de organisatie van de internationale vervoersdiensten, met name voor goederenvervoer, vooral met behulp van maatregelen waardoor, via de spoorwegmaatschappijen, iets kan worden gedaan aan het trage en dure dataverkeer, de nauwelijks op elkaar aansluitende dienstregelingen en de complexiteit van de grensformaliteiten;
- bevordering van de interoperabiliteit van de conventionele spoorwegnetten door op te treden tegen de heterogeniteit van locomotieven, passagiersrijtuigen en goederenwagens en de technische en operationele voorschriften waardoor aan de grenzen van locomotief en treinpersoneel moet worden gewisseld;
- totstandbrenging van een interne markt voor spoorwegmaterieel door openstelling van de — momenteel vrijwel gesloten — nationale markten.

(1) Beschikking nr. 1692/96/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 1996 betreffende communautaire richtsnoeren voor de ontwikkeling van een trans-Europees vervoersnet (PB L 228 van 9.9.1996, blz. 1) — advies van het Comité: PB C 397 van 31.12.1994, blz. 23.

(2) Richtlijn 96/48 van 23 juli 1996 (PB L 285 van 17.9.1996).

1.4.2. Prioriteiten

- harmonisatie van subsystemen en onderdelen daarvan, om te beginnen op de volgende gebieden:
 - besturings- en seingevingssystemen;
 - telematica voor de uitwisseling van gegevens;
 - rollend materieel;
 - geluidsemissies;
 - kwalificatie van het personeel van internationale treinen;
 - beoordeling van de conformiteit met de specificaties;
 - wederzijdse erkenning van onderhouds- en herstelwerkzaamheden;
- invoering van volgens communautaire specificaties gebouwd materieel.

1.5. De bepleite harmonisatie vindt plaats op twee niveaus, namelijk

- dat van de organisatie: op korte termijn zouden de spoorwegmaatschappijen de wachttijden aan de grenzen korter moeten maken door deze te beperken tot de tijd die strikt noodzakelijk is voor de wisseling van locomotief en treinpersoneel; op middellange termijn zouden die wachttijden helemaal moeten worden weggewerkt;
- dat van systemen en subsystemen: bijgestaan door het regelgevend comité dat is opgericht met art. 21 van Richtlijn 96/48/EG⁽¹⁾, wordt de Commissie verantwoordelijk voor het geven van opdrachten voor het uitwerken van specificaties en voor de goedkeuring van de specificaties die daarop worden voorgesteld, uitgaande van een werkprogramma op basis van prioriteiten.

1.5.1. Tot besluit zet de Commissie duidelijk uiteen welke procedures moeten worden gevolgd voor de vaststelling van technische specificaties voor interoperabiliteit (TSI) van diverse systemen. Net als in het geval van het hogesnelheidsnet, wordt het voorbereiden van de TSI toevertrouwd aan de AEIF⁽²⁾, een uit vertegenwoordigers van de spoorwegmaatschappijen, de openbaar-vervoerexploitanten en de spoorwegmaterieelindustrie samengestelde gemeenschappelijke instantie. Al naar gelang van de omstandigheden, worden de Europese normen voor de onderdelen van subsystemen door CEN⁽³⁾, CENELEC⁽⁴⁾ of ETSI⁽⁵⁾ vastgesteld. De beoordeling van de conformiteit met de specificaties en normen wordt voortaan aan onafhankelijke instanties (de zogenoemde „aangemelde instanties”) overgelaten: daarmee wordt gebroken met de traditie dat de spoorwegmaatschappijen daar zelf voor moeten zorgen.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Het Comité vindt net als de Commissie dat EU-optreden op dit gebied geboden is, omdat het gehele spoorwegsysteem — om institutionele, sociale en economische redenen en vanuit het oogpunt van het vervoerbeleid — een hoge mate van interconnectie en integratie vereist, te meer daar de huidige situatie zorgwekkend is. Er zijn momenteel in de lidstaten van de EU 21 spoorwegmaatschappijen werkzaam op spoorwegnetten met zes verschillende spoorwijdten⁽⁶⁾, vijf verschillende elektrische systemen (zodat de locomotief aan de grens moet worden gewisseld of meerstroomb locomotieven moeten worden gebruikt) en zestien verschillende seingeings-, besturings- en controlesystemen. Daar komt nog bij dat elf spoorwegmaatschappijen zich bij de technische wisselinspectie⁽⁷⁾ hebben aangesloten, waardoor technische controles alleen nodig zijn in het station waar de trein wordt samengesteld en niet bij iedere grensovergang. Het spreekt voor zich dat de totstandbrenging van een trans-Europees spoorwegnet niet kan worden opgehangen aan een normalisering op vrijwillige basis, maar dat daarvoor essentiële eisen en parameters moeten worden vastgelegd.

2.1.1. Bovendien heeft de geleidelijke consolidering van de interne markt weliswaar tot een aanzienlijke toename van de mobiliteit van personen en goederen geleid, maar worden steeds minder reizigers en goederen per trein vervoerd. Als die dalende trend zich voortzet, is het niet overdreven te voorspellen dat diverse trajecten niet meer zullen beantwoorden aan welk criterium van economisch nut dan ook en dus met sluiting worden bedreigd. Daar zouden niet alleen negatieve consequenties uit voortvloeien voor gebruikers, ruimtelijke ordening en werkgelegenheid, maar zou ook een averechts effect mee worden gesorteerd in vergelijking met het nagestreefde doel van duurzame mobiliteit in Europa.

2.1.2. De voorgestelde richtlijn is, zoals de Commissie zelf stelt, slechts een „eerste stap” op de weg naar effectieve en volledige interoperabiliteit: die interoperabiliteit geldt alleen voor het ontwerpen, bouwen, inwerkingstellen, herstructureren, vernieuwen en functioneren van onderdelen van het spoorwegsysteem die na de inwerkingtreding van deze richtlijn in gebruik worden gesteld. Het gevolg is dat volledige harmonisatie van de spoorweginfrastructuur alleen maar op de lange duur mogelijk is. Dat neemt niet weg dat er maatregelen nodig zijn om nu al componenten en procedures te harmoniseren, terwijl voor de lange termijn de infrastructuurnormen beduidend dichter bij elkaar moeten worden gebracht.

⁽¹⁾ Richtlijn 96/48 van 23 juli 1996 (PB L 285 van 17.9.1996).

⁽²⁾ Europese associatie voor de interoperabiliteit van de spoorwegen.

⁽³⁾ Europese Commissie voor normalisatie.

⁽⁴⁾ Europees Comité voor elektrotechnische normalisatie.

⁽⁵⁾ Europees Instituut voor telecommunicatie-normen.

⁽⁶⁾ In elf landen is de standaardspoorwijdte van 1 435 mm van toepassing. Andere spoorwijdten worden aangetroffen in Portugal en Spanje (1 668 mm), Ierland (1 600 mm) en Finland (1 524 mm).

⁽⁷⁾ Die oplossing is niet altijd haalbaar. Zo kan dit bijvoorbeeld niet in het geval van „gemengde” treinen waar ook goederenwagens aan zijn gekoppeld of van containers vanwege de verschillen in spoorbezetting en bijbehorende codificatie.

2.1.3. Daarbij dient te worden opgemerkt dat uitsluitend de vaststelling van onderling samenhangende bouwspecificaties een einde kan maken aan het stelsel van minutieuze nationale vereisten die de ontwikkeling van het Europese concurrentievermogen op de markt voor de levering van spoorwegsysteem en -installaties tot dusver in de weg heeft gestaan (zodat die markt het particuliere jachtterrein van de nationale bedrijven is gebleven, niettegenstaande de nu al jarenlange openstelling daarvan voor de regelgeving inzake overheidsopdrachten⁽¹⁾).

2.2. Deze algemene situatieschets biedt heel wat argumenten voor de constatering dat het spoorvervoer in de Gemeenschap niet efficiënt is en dat er geen concurrentie is in de sector. Met het doel dat de Commissie zich heeft gesteld, nl. om samenhang in het hele systeem te brengen, zodat dit aan de steeds hogere en gespecialiserdere eisen van de gebruikers in het goederen- en reizigersvervoer gaat voldoen en de markt wordt opengesteld, kan daarom alleen maar worden ingestemd.

2.3. Het Comité staat achter dit richtlijnvoorstel. Zich refererend aan het advies dat het destijds over de hogesnelheidsrichtlijn heeft uitgebracht⁽²⁾, waarvan de basisconcepten, benaderingswijzen en algemene opzet in dit advies zijn overgenomen, vindt het Comité het niet nodig om al eerder behandelde technische aspecten opnieuw te bespreken.

2.3.1. Het Comité hecht vooral veel belang aan het feit dat het begrip „interoperabiliteit” nu ook op het conventionele trans-Europese vervoersnet wordt toegepast, en wel met het oog op de vernieuwing en modernisering van de bestaande en bouw van nieuwe componenten. Op die manier wordt de nagestreefde harmonisatie van het EU-spoorwegsysteem vervolledigd.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1. Toch wil het Comité ook enkele kritische geluiden laten horen over de sector van het spoorvervoer, niettegenstaande de in 1991 opgestarte geleidelijke liberalisering daarvan en de ontegenzeglijke voordelen van spoorvervoer voor duurzame ontwikkeling. Deze kritische blik maakt dat om te beginnen al moet worden nagegaan in hoeverre de lidstaten en spoorwegondernemingen echt de benodigde politieke bereidheid tonen zonder welke een feitelijke interoperabiliteit van de spoorwegnetten onmogelijk is.

3.1.1. De noodzaak van een gefaseerd beleid, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen technisch-normaliserende en infrastructuurmaatregelen, vooronderstelt o.m. maatregelen van de nationale overheid, al was het maar omdat dit initiatief in een context van een multimodale en gecoördineerde aanpak van het vervoerbeleid moet worden gesitueerd. Daarom is het ook zaak dat kosten en baten nauwgezet in het oog worden gehouden, teneinde de maatregelen pragmatisch en productief te maken.

(1) Richtlijn 93/38/EEG van de Raad van 14 juni 1993, waarin de inschrijvingsprocedures voor water- en energiebedrijven, vervoersondernemingen en telecommunicatiebedrijven worden gecoördineerd (PB L 199 van 9.8.1993, blz. 84); advies van het Comité: PB C 106 van 27.4.1992, blz. 6).

(2) Advies van het Comité: PB C 397 van 31.12.1994, blz. 8.

3.2. Er zou moeten worden nagedacht over de statistische resultaten van de afgelopen jaren. Die analyse zou niet beperkt moeten blijven tot een eenvoudige opsomming van de inmiddels overbekende kwantitatieve verliezen van het spoorvervoer, maar moeten worden toegespitst op de vraag waarom de met het gecombineerd vervoer opgelopen achterstand, ondanks de daarvoor genomen stimuleringsmaatregelen, nog steeds zo groot is. Het Comité hecht eraan te benadrukken dat die achterstand is opgelopen in weerwil van het feit dat de gemiddelde afstand die door goederen in de EU is in de periode 1970-1997 met 2 % per jaar is gestegen⁽³⁾.

3.2.1. Dat die teruggang van het spoorvervoer deels te wijten is aan de druk op de markt van andere flexibelere, wat interoperabiliteit betreft aan geen enkele beperking onderworpen en qua kosten veel concurrentiekrachtigere vormen van vervoer, staat buiten kijf. Er moet daarom hoognodig een begin worden gemaakt met het herstel van het concurrentievermogen van het spoorvervoer, óók door middel van interoperabiliteit.

3.2.2. Specifiek op interoperabiliteit gerichte maatregelen en acties die onderdeel zijn van het „maatregelenpakket” voor de infrastructuur moeten volgens het Comité zoveel mogelijk samenhang vertonen. De aandacht moet daarbij vooral uitgaan naar het beheer van de spoorverbindingen en de prioriteiten die bij de diverse vormen van dienstverlening moeten worden gesteld. Het komt erop aan te bewerkstelligen dat óók aan het goederenvervoer garanties qua efficiëntie en concurrentievermogen worden verbonden, zonder dat de belangen van de gebruikers van reizigerstreinen daardoor worden geschaad.

3.2.3. Het Comité neemt kennis van de vaststelling door de Commissie dat de regelgeving inzake overheidsopdrachten — vanwege de versnippering van de systemen, waardoor het mogelijk blijft om nationale leveranciers een voorkeursbehandeling te geven — nog steeds geen gunstig effect op de markt heeft gehad. Het hoopt daarom dat het toezicht op de nauwgezette naleving van de Europese regels inzake overheidsopdrachten zal worden aangescherpt naarmate de diverse stadia van de interoperabiliteit worden doorlopen, óók met het oog op kostenbeheersing⁽¹⁾..

3.2.3.1. Wat de spoorwegmaterieelindustrie betreft, zou in deze richtlijn ook de betrokkenheid moeten worden gegarandeerd van het MKB, dat momenteel een marktaandeel van 20 % vertegenwoordigt.

3.3. Het Comité stemt in met de in art. 22 van het Commissievoorstel genoemde prioriteiten, maar vindt wel dat voor de opstelling van TSI termijnen moeten worden gesteld om te voorkomen dat daarin te veel tijd gaat zitten. Het voornaamste doel van de normaliseringsactiviteiten moet zijn dat de bestaande systemen op het niveau van hun kleinste gemene deler worden geharmoniseerd, waarna, uitgaande van de beste beschikbare praktijken en in een koppeling met de onderzoeksprogramma's, naar innoverende oplossingen moet worden gezocht. Een andere mogelijke hypothese is dat de geïdentificeerde basisparameters al vóór de goedkeuring van de TSI een referentiekader vormen waarvan de toepassing wordt aanbevolen voor eventuele investeringsprojecten in de lidstaten, ondanks het niet-bindende karakter daarvan.

(3) In de periode 1985-1995 bedroeg die stijging 24 % voor het VK, 36 % voor Frankrijk en 37 % voor Zweden (cf. COM(1999) 519 def. van 27 oktober 1999).

3.3.1. Aan de in het Commissievoorstel opgenomen lijst van prioriteiten voor de opstelling van TSI zou nog een prioriteit moeten worden toegevoegd, nl. de garantie dat de investeringen in infrastructuurprojecten en in beheersactiviteiten groot genoeg zijn en bovendien onderling samenhang vertonen. Immers, in het geval van activiteiten die zowel de medewerking van degenen die verantwoordelijk zijn voor de infrastructuur als die van de bedrijfsvoerders vereisen, is het van cruciaal belang dat beide categorieën personen daarvoor van tevoren de kosten hebben gedragen, zodat beide ook de vruchten van die activiteiten kunnen plukken.

3.3.2. Verder verdient het aanbeveling om ook voor de problematiek van de automatische koppeling een TSI op te stellen. Een dergelijk systeem zou al op vrij korte termijn kunnen worden ingevoerd, mèt de noodzakelijke financiële regelingen. Als gevolg daarvan zou o.m. de productiviteit toenemen en de veiligheid van de werknemers op dit gebied worden vergroot.

3.3.3. Wat de maatregelen tegen geluidshinder betreft, is het Comité ingenomen met het voornemen van de Commissie om een werkgroep op te richten die zich over het probleem van spoorweglawaai moet gaan buigen. Het Comité acht het raadzaam om de harmonisatie van de methoden voor geluidsmeting volledig op de communautaire wetgeving af te stemmen en om zich, in het geval van door treinen veroorzaakte geluidshinder, bij het bepalen van door lokale en nationale overheden ter bescherming van de burgerbevolking te nemen maatregelen, niet alleen op de mate van geluidshinder, maar ook op de frequentie daarvan te richten.

3.3.4. De inschatting van de Commissie van de voor de modernisering van de remschoenen benodigde tijd acht het Comité echter nu al zorgwekkend. Het dringt er dan ook bij de Commissie op aan om daar, naast de inspanningen t.a.v. alle andere onderdelen die overduidelijk medeoorzaak zijn van de algehele geluidshinder door het spoorverkeer, zoveel mogelijk vaart achter te zetten.

3.4. Het Comité is er voorstander van dat de AEIF opnieuw wordt bevestigd in zijn hoedanigheid van representatieve gemeenschappelijke instantie, maar wijst daarbij met klem op enkele al in zijn advies over de hogesnelheidsrichtlijn naar voren gebrachte overwegingen⁽¹⁾, met gebruikmaking van nieuwe argumenten die o.m. aan de begeleidende tekst bij dit richtlijnvoorstel zijn ontleend.

3.4.1. De Commissie stelt in haar Mededeling zelf vast dat de AEIF noch representatief is voor alle belanghebbende partijen (en verwijst daarbij in het bijzonder naar de rol van de sociale partners), noch alle noodzakelijke kennis in huis heeft. Het Comité vindt het daarom erg belangrijk dat in deze richtlijn een omschrijving wordt gegeven van een specifieke deelname van de sociale partners aan de opstelling van TSI, die nagenoeg zonder uitzondering van betekenis zijn voor de organisatie van het werk, de veiligheid en gezondheid van het personeel, de vaststelling van de kwalificaties die nodig zullen worden naarmate de interoperabiliteit zich verder ontwikkelt, de beroepsbijscholing, de dienstregeling en de onontbeerlijke standaardisering van de operationele documenten. De bijdrage

die de sociale partners in dit verband kunnen leveren, kan alleen worden verwezenlijkt in het allereerste begin, nl. op het tijdstip waarop de specificaties worden opgesteld. De sociale dialoog over het vraagstuk van de interoperabiliteit die momenteel al met succes tussen de werkgeversorganisaties en vakbonden van deze sector op Europees niveau [ETF⁽²⁾ en CCFE⁽³⁾] wordt gevoerd, krijgt door deze bijdrage een toegevoegde waarde en wordt daardoor efficiënter.

3.5. Aangezien de interoperabiliteit in de toekomst ook voor de kandidaat-lidstaten (LMOE⁽⁴⁾) gaat gelden, hecht het Comité groot belang aan de daadwerkelijke verwezenlijking van het TINA-programma⁽⁵⁾, omdat de toetreding tot de TSI op het tijdstip waarop deze landen EU-lidstaten worden, anders in veel gevallen nauwelijks iets zal uithalen. De samenwerking met deze landen op dit gebied moet daarom worden opgevoerd.

3.5.1. Het Comité is ermee ingenomen dat de Commissie in haar richtlijnvoorstel ook aandacht schenkt aan een mogelijke interoperabiliteit buiten de huidige en toekomstige grenzen van de EU. De sociale en economische weerslag van een dergelijk streven is groot. Het stemt daarom in met de initiatieven die de Commissie in het kader van het COTIF (Verdrag betreffende het internationale spoorwegvervoer) wil nemen, alsook met het voornemen om als Europese Gemeenschap tot het OTIF (centraal bureau voor het internationale spoorwegvervoer) toe te treden.

3.5.2. Het Comité is van oordeel dat een hoge mate van veiligheid in het treinverkeer, maar ook t.a.v. de specificaties voor de bouw van het spoorwagematerieel, altijd voorop moet worden gesteld. Daarom dringt het erop aan dat internationaal goedgekeurde specificaties die mogelijkserwijs als basisreferentie voor de op te stellen TSI zouden kunnen worden gebruikt, zeer zorgvuldig aan dat criterium worden getoetst.

3.5.2.1. In het hoofdstuk van het richtlijnvoorstel dat aan de „essentiële eisen” is gewijd, wordt volop aandacht geschonken aan de veiligheid, zowel met betrekking tot de algemene facetten daarvan als tot de specificaties voor alle subsystemen. Het Comité vindt dat óók gezien vanuit deze invalshoek, net als vanuit die van de bescherming van de gezondheid (incl. ergonomische aspecten), een rechtstreekse bijdrage van de sociale partners, bovenop die van gekwalificeerde vertegenwoordigers van de gebruikers, duidelijk van belang is bij de identificatie en toepassing van essentiële eisen.

3.6. Volgens het Comité moet worden uitgezocht hoe de onderzoeksactiviteiten in het kader van het vijfde Kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling tot innovatie kunnen bijdragen.

⁽²⁾ European Transport Federation.

⁽³⁾ Communauté des chemins de fer européens.

⁽⁴⁾ Landen van Midden- en Oost-Europa.

⁽⁵⁾ TINA: Transport infrastructure needs assessment

⁽¹⁾ Advies van het Comité: PB C 397 van 31.12.1994, blz. 8.

3.7. De verwachte kosten voor de uitvoering van dit richtlijnvoorstel zijn hoger dan van de hogesnelheidsrichtlijn. Aan de redenen waarom bepaalde kosten hoger zijn, moet een preciezere analyse worden gewijd.

Zoals het al eerder in dit advies heeft aangegeven, bevestigt het Comité dat zowel bij de vaststelling van prioriteiten en termijnen als bij de definitie van normen, de kosten-batenverhouding grondig moet worden onderzocht.

3.7.1. Het bedrag dat is uitgetrokken voor EU-steun aan de projecten die in de bij dit richtlijnvoorstel gevoegde Mededeling zijn omschreven, is aan de lage kant. Zonder te willen ingaan op de vraag of een dergelijk bedrag over het geheel genomen al dan niet toereikend is, adviseert het Comité om er in dit

richtlijnvoorstel op aan te dringen dat wordt gezocht naar andere financieringsmogelijkheden voor specifieke projecten die van supranationaal belang zijn.

3.8. Dit richtlijnvoorstel is een eerste, maar doorslaggevende stap in de richting van interoperabiliteit. Door de in dit advies gemaakte opmerkingen in de richtlijn te verwerken, wordt hiervan een instrument gemaakt dat volgens het Comité vollediger en dus doeltreffender is. Ook al gaat het hier noodzakelijkerwijs om een proces dat veel tijd zal kosten voordat het helemaal is afgerond, toch is het Comité ervan overtuigd dat de politieke waarde van dit richtlijnvoorstel, maar ook de positieve weerslag ervan op aanverwante terreinen (d.w.z. alle sociale en milieugevolgen, maar ook de consequenties ervan voor productie, werkgelegenheid en efficiënte werking van de markt) vanaf het begin aan de dag zullen treden.

Brussel, 24 mei 2000.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

B. RANGONI MACHIAVELLI

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende een communautair energie-efficiëntie-etiketteringsprogramma voor kantoor- en communicatieapparatuur”

(2000/C 204/05)

De Raad heeft op 1 maart 2000 besloten het Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 262 van het EG-Verdrag te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij”, die was belast met de voorbereidende werkzaamheden, heeft haar advies op 4 mei 2000 goedgekeurd; rapporteur was de heer Nilsson.

Het Comité heeft tijdens zijn 373e zitting van 24 en 25 mei 2000 (vergadering van 24 mei 2000) het volgende advies uitgebracht, dat met 103 stemmen vóór en één stem tegen, bij één onthouding, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Eén van de belangrijkste milieudoelstellingen is vermindering van de uitstoot van kooldioxide. De Raad hechtte reeds in 1990 zijn goedkeuring aan bepaalde maatregelen om de totale CO₂-uitstoot uiterlijk in 2000 te stabiliseren op het niveau van 1990. Met de ondertekening van het Protocol van Kyoto verplichtte de EU zich om de emissie van broeikasgassen, met name kooldioxide, nog verder terug te dringen. De belangrijkste strategie om deze doelstelling in de energiesector te realiseren is de energie-efficiëntie van apparaten te verbeteren, d.w.z. dat deze minder en efficiënter elektriciteit verbruiken.

1.2. Een efficiënter energieverbruik is door de Commissie vastgesteld als een van de doelstellingen van het energiebeleid. De Raad neemt er in zijn resolutie van 7 december 1998 inzake energie-efficiëntie in de Europese Gemeenschap, die na het witboek „Een energiebeleid voor de Europese Unie” werd aangenomen, nota van dat het energiebesparingspotentieel in de EU als geheel tegen het jaar 2010 naar schatting zou overeenkomen met 18 % van het energieverbruik in 1995.

1.3. De Raad meent voorts dat energiebesparing mogelijk is en gestimuleerd kan worden door meer en uitvoeriger gebruik te maken van etikettering, certificering en normalisatie, en door intensiever gebruik te maken van convenanten en meerjarenafspraken inzake energie-efficiëntie op vrijwillige basis.

1.4. In het licht van deze doelstellingen dient ook het onderhavige Commissievoorstel betreffende een communautair energie-efficiëntie-etiketteringsprogramma voor kantoor- en communicatieapparatuur te worden gezien.

2. Het Commissievoorstel

2.1. De Commissie stelt voor een vrijwillig etiketteringsprogramma voor kantoorapparatuur in te voeren, zodat de consument kan zien welke apparaten het minste stroom verbruiken.

2.2. Door middel van een verordening wil de Commissie uitvoering geven aan de met de VS gesloten overeenkomst over coördinatie van etiketteringsprogramma's, zodat fabrikanten een „Energy Star”, een in de VS ingevoerd en inmiddels erkend label, mogen gebruiken. Energy Star is een vrijwillig etiketteringsprogramma met technische specificaties waarmee wordt beoogd het gebruik van energiezuinige kantoorapparatuur te bevorderen.

2.3. Het Energy Star-programma werd in 1993 door het Amerikaanse Environmental Protection Agency (EPA) ingevoerd en wordt thans op grote schaal gebruikt voor de etikettering van o.m. kopieerapparaten, computers, beeldschermen, printers en faxen.

2.4. In Europa besloot de Commissie in 1994 in overleg met de lidstaten en Europese fabrikanten dat het wenselijk zou zijn een label voor de energiezuinigheid van kantoorapparaten in te voeren, bij voorkeur in de vorm van het Energy Star-programma. In 1996 kreeg de Commissie mandaat van de Raad om met de VS en Japan onderhandelingen over het etiketteringsprogramma aan te gaan. Japan is echter afgefallen omdat het zelf andere afspraken op dit vlak heeft gemaakt. De onderhandelingen tussen de EU en de VS zijn uitgemond in de onderhavige ontwerpovereenkomst die de Raad op 2 juli 1999 werd voorgelegd⁽¹⁾.

2.5. Sommige bepalingen van de ontwerpovereenkomst kunnen alleen door middel van een verordening worden uitgevoerd. De belangrijkste doelstellingen zijn invoering van het Energy Star-logo en vaststelling van de regels voor het gebruik van het logo en het label en voor toekomstige wijzigingen van de overeenkomst.

2.6. Het Energy Star-programma bevat gedetailleerde technische specificaties voor bijvoorbeeld energiebesparende functies in beeldschermen en computers. Er worden normen

⁽¹⁾ COM(1999) 328 def. — 99/0135, PB C 274 E van 28.9.1999, blz. 16.

gegeven voor de stand-by-stand, bijvoorbeeld dat computers zodanig geprogrammeerd moeten zijn dat ze automatisch op stand-by overschakelen zodra ze een bepaalde tijd niet worden gebruikt. Het programma bevat tal van dergelijke technische specificaties.

2.7. Voldoen producten aan deze voorwaarden, dan kan het bedrijf ofwel via zelfcontrole ofwel via certificatie op een andere manier het recht krijgen om het Energy Star-label en -logo te gebruiken.

2.8. Fabrikanten mogen een ander label met strengere vereisten voeren, mits dit door de autoriteiten van de lidstaat wordt toegelaten. Het Energy Star-programma kan ook worden gecombineerd met milieukeuren die door de EU zijn aanvaard.

2.9. Om de snelle technologische ontwikkelingen te kunnen volgen voorziet de verordening in interne wijzigingsprocedures die flexibel en snel uitvoerbaar moeten zijn.

2.10. De Commissie beheert het Energy Star-programma. Technische kwesties zullen binnen een apart orgaan, het EU-Energy Star-bestuur (EUESB), worden behandeld. De lidstaten wijzen hun eigen instanties aan, die ook deel uitmaken van het EUESB. Alle uitgaven worden door het SAVE-programma gedekt.

3. Algemene en specifieke opmerkingen

3.1. Het Comité is ingenomen met zowel de ontwerpovereenkomst als de verordening die in dit advies wordt behandeld. Het schaart zich achter het voorstel, dat ook door de branche-organisaties in de EU wordt gesteund.

3.2. Het stroomverbruik van huishoudens en de diensten-sector komt voor een aanzienlijk gedeelte voor rekening van kantoorapparaten. In totaal wordt 50 TWh verbruikt. Het elektriciteitsverbruik neemt binnen de EU gemiddeld ruim 2 % per jaar toe. De snelste toename is te vinden in de dienstensector, waar de informatietechnologie en dus het gebruik van informatie- en communicatietechnologie-apparaten een snelle opmars maken. In kantoren stijgt het elektriciteitsverbruik door kantoorapparaten sneller dan welk ander stroomverbruik dan ook. Zonder tegenmaatregelen kan dit verbruik de komende tien jaar wel vervijfvoudigen.

3.3. Energiebesparende apparaten kunnen het elektriciteitsverbruik met meer dan 60 % verminderen, alleen al wanneer zij automatisch op stand-by overschakelen als ze niet worden gebruikt. Dit geldt met name voor kopieerapparaten, die vaak

de hele dag blijven aanstaan. Een ingeprogrammeerde stand-by-stand levert een forse besparing van het stroomverbruik op.

3.4. In het kader van het SAVE-programma⁽¹⁾ zijn voor verschillende elektrische apparaten maatregelen voorgesteld om het energieverbruik te beperken. Het Comité heeft zich inmiddels uitgesproken over de richtlijn inzake cv-ketels⁽²⁾, de richtlijn inzake koelkasten en diepvriezers van 1996⁽³⁾, de vrijwillige overeenkomst voor TV-toestellen en video's en — onlangs nog — de richtlijn inzake energierendementseisen voor voorschakelapparaten voor fluorescentielampen⁽⁴⁾.

3.5. Het is positief te noemen dat het om een vrijwillig systeem gaat; dit is de beste manier om goede resultaten te boeken. Het Comité heeft er ook al in eerdere adviezen over energie-efficiëntie op gewezen dat vrijwillige overeenkomsten de beste garantie voor een positieve benadering bieden.

3.6. Een van de redenen van de Commissie om een vrijwillig zelfcertificatiesysteem voor te stellen is dat de technologische ontwikkeling dan beter gevolgd kan worden. Op zich is dit juist, maar wel zouden de Commissie en het EUESB de technologische ontwikkeling buitengewoon nauwlettend moeten volgen en de overeenkomst zonder meer en onverwijld moeten aanpassen bij technologische innovaties die tot een grotere energiebesparing leiden. In de overeenkomst met de VS die de EU het recht geeft om het Energy Star-label te gebruiken, zijn namelijk zeer gedetailleerde specificaties vastgelegd. Ook een vrijwillig systeem kan invoering van intelligentere oplossingen en nog betere energiebesparings-systemen afremmen of zelfs tegenhouden. Daarom is het van doorslaggevend belang dat de specificaties regelmatig worden geëvalueerd en meteen aan de technologische ontwikkelingen en mogelijkheden worden aangepast. In art. 15 van de verordening staat dat het programma binnen vijf jaar herzien moet worden. Het Comité meent dat dit veel te laat is, omdat de technologische ontwikkelingen op dit terrein elkaar in hoog tempo opvolgen. Dit impliceert dat ook de voorgestelde verordening mogelijk tijdig herzien en aangepast moet worden.

3.7. Ook wanneer apparaten op stand-by staan, wordt al met al nog veel energie verbruikt. De gebruiker dient vaak actief een handeling te verrichten om een energiebesparende functie aan te zetten. Volgens de Commissie is in slechts 10 % van de PC's en beeldschermen in commerciële organisaties een energiebesparende functie geactiveerd⁽⁵⁾. Het is daarom van belang dat bij herziening van het Energy Star-programma ook een impuls aan nieuwe, intelligentere technologie wordt gegeven om nodeloos elektriciteitsverbruik verder terug te dringen.

⁽¹⁾ ESC-advies in PB C 264 van 11.9.1996.

⁽²⁾ PB C 102 van 18.4.1991, blz. 46.

⁽³⁾ PB C 155 van 21.6.1995, blz. 18.

⁽⁴⁾ PB C 368 van 20.12.1999, blz. 11.

⁽⁵⁾ COM(1999) 328 of PB C 274 E van 28.9.1999, blz. 16.

3.8. Wellicht zouden consumenten bij aanschaf van kantoorapparatuur beter naar de totale kosten tijdens de gehele verwachte levensduur van het apparaat kijken indien meer gebruik van zgn. levenscyclusanalyses zou worden gemaakt.

3.9. De Commissie vindt dat energie-etiketteringslabels en milieukeuren naast elkaar kunnen bestaan. Het Comité betwijfelt echter of dit wel mogelijk en wenselijk is. Hoeveel symbolen kunnen op een apparaat worden aangebracht voordat de klant er niet of nauwelijks nog aandacht aan zal schenken? Deze vrees wordt nog groter door de evaluatie van de gevolgen van het voorstel, die als bijlage bij de verordening is opgenomen. Daarin staat namelijk dat deskundigen en andere vertegenwoordigers uit de sector hebben gewaarschuwd voor de negatieve gevolgen van een proliferatie van nationale keurmerken. De Commissie dient de mogelijke coördinatie tussen het Energy Star-logo en het milieukeur beter uit te werken en te verduidelijken, zodat vergelijkbare labels niet naast elkaar voorkomen.

3.10. Volgens de Commissie zal het voorstel geen budgettaire gevolgen met zich brengen, omdat alle uitgaven door het SAVE-programma worden gedekt, hoewel de uitgaven in verband met het EUESB voor rekening van de Commissie zelf zullen komen. Het Comité acht het vooral van belang dat de middelen van het SAVE-programma worden gebruikt ter cofinanciering van de activiteiten van de lidstaten met betrekking tot het promoten van en het verstrekken van informatie over het Energy Star-programma, zoals ook in het Commissievoorstel wordt voorzien.

3.11. Nieuwe aanschaf biedt bij uitstek een mogelijkheid om het elektriciteitsverbruik door middel van zuinigere appara-

ten te verminderen. Het Comité is het daarom met de Commissie eens dat de Energy Star-label eisen als minimum-eisen moeten worden beschouwd.

3.12. Het is belangrijk dat de Commissie voorop loopt bij het bevorderen van de ontwikkeling van allerlei energiezuinige apparaten. Het Comité heeft zich meermalen over het SAVE-programma en de betekenis daarvan uitgesproken. Ook het nieuwe vijfde O&O-kaderprogramma biedt grote mogelijkheden op het gebied van onderzoek naar energiebesparing, die ten volle benut dienen te worden⁽¹⁾.

4. Conclusies en samenvatting

4.1. Energy Star is een goed en doeltreffend systeem voor de etikettering van energiezuinige kantoorapparaten. Het Comité steunt het voorstel van de Commissie. Doordat de overeenkomst op vrijwillige basis is, is de kans groter dat goede resultaten worden geboekt. Wel is het van belang dat de overeenkomst onverwijld aan de snelle technologische ontwikkeling kan worden aangepast en zal herziening mogelijk eerder dan over de voorziene termijn van vijf jaar noodzakelijk zijn. Het Comité vindt tevens dat bij de aanschaf van kantoorapparaten vaker gebruik van levenscyclusanalyses moet worden gemaakt. Voorts vraagt het zich af hoeveel verschillende logo's op een apparaat kunnen worden aangebracht voordat de klant er geen aandacht meer aan zal schenken. Tot slot wijst het Comité op het belang van het SAVE-programma en stelt het dat het vijfde O&O-kaderprogramma goede mogelijkheden voor onderzoek naar een efficiënter energieverbruik biedt.

⁽¹⁾ ESC-advies in PB C 407 van 28.12.1998.

Brussel, 24 mei 2000.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

B. RANGONI MACHIAVELLI

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité inzake het „Witboek over voedselveiligheid”

(2000/C 204/06)

Op 28 januari 2000 heeft de Commissie besloten, overeenkomstig de bepalingen van artikel 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde Witboek.

De afdeling „Landbouw, plattelandontwikkeling, milieu”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 10 mei 2000 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Ataíde Ferreira co-rapporteur de heer Verhaeghe.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 373e zitting op 24 en 25 mei 2000 (vergadering van 24 mei 2000) het volgende advies uitgebracht, dat met 105 stemmen vóór en 1 tegen, bij 4 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Het Comité heeft de reorganisatie van de Commissiediensten die verantwoordelijk zijn voor voedselveiligheid, risicobeoordeling, consumentenvoorlichting en controle na de BSE-crisis met belangstelling gevolgd. Het heeft zich ook positief uitgelaten over het beginsel „van boer naar bord”, dat in het Groenboek over levensmiddelenrecht⁽¹⁾ wordt beschreven, en heeft destijds een reeks ideeën aangedragen voor het uitwerken van wetgeving inzake voedselveiligheid en de controle hierop. Een voedselbureau naar het voorbeeld van de Amerikaanse Food and Drugs Administration (FDA) achtte het Comité niet aangepast aan de Europese situatie. Tot slot heeft het Comité voor meer bevoegdheden voor het Voedsel- en Veterinair Bureau (VVB) in Dublin gepleit om de controlestelsels in de lidstaten beter op elkaar te kunnen afstemmen⁽²⁾.

1.2. Toen het consumentenvertrouwen echter ten tijde van de dioxinecrisis (die zich voordeed op een moment dat de BSE-crisis nog niet volledig onder controle was) opnieuw een forse deuk opliep, vond het Comité dat verdere Europese actie geboden was om de nog steeds bestaande lacunes in de wetgeving betreffende de landbouw- en voedingssector, alsook in de uitvoering ervan en het toezicht erop, aan te vullen.

1.3. Het Comité constateerde met genoegen dat de nieuwe Commissie een hoge prioriteit toekende aan dit onderwerp en vastbesloten tot reorganisatie van haar diensten overging, waarbij zaken als volksgezondheid, consumentenbescherming en voedselveiligheid in de portefeuille van één enkele commissaris werden ondergebracht. De nieuwe Commissie kondigde meteen aan het begin van haar mandaatsperiode een groot-

schalig initiatief op dit terrein aan en maakte bekend een Witboek te willen publiceren over voedselveiligheid. Dit positieve gebaar werd door Commissievoorzitter Prodi in zijn toespraak tot de voltallige vergadering van het ESC in oktober nog eens bevestigd.

1.4. In dit Witboek stelt de Commissie voor om een onafhankelijke Europese Voedselautoriteit (EVA) op te richten, die bevoegdheid zou moeten krijgen op het gebied van risico-evaluatie (via wetenschappelijke adviezen), verzameling en analyse van informatie (controle- en bewakingsprogramma's op het gebied van voedselveiligheid) en risicomelding (informatie over kwesties betreffende de voedselveiligheid).

1.5. Het uitgangspunt van het toekomstige Europees voedselveiligheidsbeleid moet een alomvattende, geïntegreerde aanpak zijn.

1.5.1. Andere belangrijke beginselen van het Witboek luiden:

- 1) ten eerste moeten de taken van de diverse betrokkenen duidelijk omschreven zijn, d.w.z. dat de primaire verantwoordelijkheid moet worden gedragen door diervoederfabrikanten, landbouwers, viskwekers, vissers en levensmiddelenbedrijven, dat de bevoegde nationale instanties toezicht moeten houden op de uitoefening van deze verantwoordelijkheid, en dat de Commissie de nationale controlestelsels via het VVB moet controleren;
- 2) ten tweede is vereist dat diervoeders en levensmiddelen alsmede de ingrediënten daarvan volledig traceerbaar zijn;
- 3) ten derde moeten alle partijen bij de beleidsvorming worden betrokken,
- 4) ten vierde dient het voedselveiligheidsbeleid op de drie componenten van risicoanalyse gebaseerd te zijn (risico-evaluatie, risicobeheer en risicomelding), en
- 5) ten vijfde moet in het geval van risicobeheer, waar nodig, het voorzorgsbeginsel worden toegepast.

⁽¹⁾ Advies over „De algemene beginselen van het levensmiddelenrecht in de Europese Unie” (Groenboek van de Commissie) en „Gezondheid van de consument en voedselveiligheid” (Mededeling van de Commissie), PB C 19 van 21.1.1998.

⁽²⁾ Advies over de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, aan de Raad en aan het Economisch en Sociaal Comité inzake de controle en inspectie op voedsel-, veterinaire en fytosanitaire gebied, PB C 235 van 27.7.1998.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Het Economisch en Sociaal Comité pleit sinds jaar en dag voor een alomvattende en geïntegreerde aanpak van de voedselveiligheid in de EU. In de afgelopen tien jaar heeft het vertrouwen van de consument in de veiligheid van levensmiddelen als gevolg van bepaalde voedselschandalen een knauw gekregen. Elk onderdeel van de Europese voedselketen — van boer tot bord — moet aan regels worden gebonden, alle schakels van die keten moeten even sterk zijn en de Commissie moet ervoor instaan dat de Gemeenschapswetgeving overal nauwgezet wordt nageleefd.

2.2. Hoewel het Witboek niet veel echt nieuws brengt, geeft het wel blijk van de bereidheid van de Commissie om het levensmiddelenrecht in het algemeen en de voedselveiligheid in het bijzonder nog eens nader te beschouwen. Bovendien sluit het aan bij de beginselen van het Groenboek van 1997.

Controle

2.3. Het Comité constateert tot zijn genoegen dat het voedselveiligheidsbeleid ook van toepassing is op diervoeder. In het actieplan van de Commissie moet worden bepaald dat in alle sectoren van de landbouw controles worden uitgewerkt, die op elkaar zijn afgestemd en met voldoende middelen worden gefinancierd.

2.3.1. Het is uiteraard belangrijk dat de controles in elk onderdeel van het productieproces even streng zijn en even rigoreus worden uitgevoerd. De kosten moeten met voldoende middelen worden gefinancierd om de totale onafhankelijkheid van de inspecteurs te garanderen, die hetzij namens het VVB, hetzij namens de nationale overheid optreden. Dit vergroot tevens de kans op volledige en onvoorwaardelijke medewerking van de economische actoren aan de maatregelen die zij moeten toepassen.

2.4. Het snelle-waarschuwingssysteem blijkt in het geval van levensmiddelen voor de consument doorgaans goed te werken, hoewel de ervaring heeft uitgewezen dat het systeem te langzaam reageert en niet efficiënt genoeg is. Het crisisbeheer moet worden verbeterd; daaronder valt ook een verbetering van het snelle-waarschuwingssysteem, dat het meest betrouwbare speerpunt van het Europese risicobeheer moet worden. De Commissie moet de volledige aansprakelijkheid voor de algemene goede werking van dit systeem aanvaarden.

2.5. Ondertussen heeft de Europese Commissie op 22 maart een nieuw voorstel ingediend voor vrijwaringsmaatregelen in het geval van een noodsituatie in de diervoedersector. Dit voorstel beoogt een eind te maken aan de tekortkomingen die naar aanleiding van de recente dioxinecrisis in België aan het licht zijn gekomen.

2.6. Volgens de Commissie is slechte communicatie en gebrek aan coördinatie de oorzaak van trage en late reacties door de nationale bevoegde instanties. Soms nemen de econo-

mische actoren in geval van een crisis liever zelf het heft in handen, omdat zij er geen vertrouwen in hebben dat de autoriteiten dit op redelijke, verantwoordelijke, doeltreffende en non-discriminatoire wijze zullen doen. Het snelle-waarschuwingssysteem moet zodanig worden opgezet dat de lidstaten en andere betrokkenen weten wat hun verantwoordelijkheden zijn en hiermee correct omgaan. Alle informatie die naar de Commissie wordt gestuurd, moet aan een grondige wetenschappelijke analyse worden onderworpen voordat horizontale controlemaatregelen worden genomen. Optimale vertrouwelijkheid is hierbij geboden, hoewel vertrouwelijkheid geen belemmering mag zijn voor goed crisisbeheer.

2.7. Een doeltreffend snelle-waarschuwingssysteem is slechts één onderdeel van voedselcrisisbeheer, dat in het Witboek over voedselveiligheid slechts mondjesmaat aan de orde komt. Het Comité is van mening dat een doeltreffende procedure voor crisisbeheer op EU-niveau moet worden opgezet om zowel de evaluatie als het beheer van risico's door de Commissie, de lidstaten en derde landen naar behoren te coördineren. Door deze coördinatie kan ook de communicatie met de gebruikers en het publiek in het algemeen tot stand worden gebracht. Een nieuw snelle-waarschuwingssysteem moet op een zodanige manier zijn opgezet dat: 1) het door de Voedselautoriteit in een lidstaat ontdekte risico kan worden geëvalueerd; 2) vertrouwelijk overleg met de lidstaat (en het betrokken bedrijf/de bedrijven) over het bestaande risico en de beperking daarvan tot een bepaald gebied kan worden gevoerd; 3) in geval van een reëel risico, de Commissie alle lidstaten kan instrueren over de maatregelen die moeten worden genomen; 4) alle lidstaten feedback leveren over de maatregelen die zij hebben genomen om het gevaar in te dammen — zonder de transparantie in gevaar te brengen.

2.8. In het kader van de voedselcontrole zou het Comité willen pleiten voor een juiste toepassing van het subsidiariteitsbeginsel. Ten aanzien van de controle op de tenuitvoerlegging van het Europese levensmiddelenrecht en het toezicht op soortgelijke, door bevoegde nationale instanties gelijktijdig ontplooidde activiteiten zij er echter op gewezen dat de Commissie moet garanderen dat het subsidiariteitsbeginsel de doelstellingen van het Witboek — m.n. de reikwijdte en voordelen van een „geïntegreerde aanpak” en een gelijke toepassing — niet in gevaar brengt.

Regelgeving

2.9. Het succes van de maatregelen die in dit Witboek worden voorgesteld, is afhankelijk van de steun van het Europees Parlement en de Raad. Voor de uitvoering ervan is de inzet van de lidstaten van groot belang. Gezien de ervaringen in het verleden en in het heden — waaronder de onverklaarbare

traagheid waarmee het „Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad houdende vaststelling van voorschriften inzake preventie en beheersing en bestrijding van bepaalde overdraagbare spongiforme encefalopathieën” en het „Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 91/68/EEG van de Raad wat scrapie betreft” (COM(1998) 623 def. — COD 98/0323-0324)⁽¹⁾ worden behandeld — kunnen terecht vraagtekens worden geplaatst bij het belang dat op de diverse beleidsniveaus in de Gemeenschap aan de bescherming van de volksgezondheid wordt gehecht. De controle op de toepassing van de normen en de uitvoering van de communautaire maatregelen door de regeringen van de lidstaten is niet eenvoudig en is dat ook nooit geweest.

2.10. Het toezicht op de wijze waarop de bestaande Europese wetgeving op nationaal niveau ten uitvoer wordt gelegd, is niet altijd efficiënt. De wetgeving wordt niet in alle lidstaten even consequent toegepast. De maatregelen die door de Commissie zijn genomen om dit tegen te gaan zijn onvoldoende gebleken, met als resultaat dat de consument geen vertrouwen meer heeft in Europese controles. De andere betrokkenen in de voedselketen, zoals de werknemers, de voedselproducenten en -distributeurs en de landbouwers, willen totdat hun vertrouwen wordt hersteld door middel van een voedselbeleid dat uitgaat van een integrale aanpak, een maximale harmonisatie op het niveau van de Europese Unie en een reële mogelijkheid tot ingrijpen.

2.11. De verschillen in tenuitvoerlegging van de Gemeenschapswetgeving zijn voor een belangrijk deel te wijten aan de achterstand die sommige landen hebben opgelopen met de omzetting van richtlijnen in nationale wetgeving. In deze wetgeving moet zoveel mogelijk worden bekrachtigd dat de instrumenten van het Europese voedselveiligheidsbeleid, zoals het Comité in verband met de wetgeving tot bescherming van de consument reeds heeft bepleit, rechtstreeks van toepassing zijn telkens wanneer het om nauwkeurige en welomschreven rechten en verplichtingen gaat⁽²⁾. Zoals het ESC in het verleden al heeft voorgesteld, is een „verordening” doorgaans het meest geschikte wetgevingsinstrument, waarvan in het kader van de wetgeving betreffende de interne markt op brede schaal gebruik moet worden gemaakt.

2.12. Het Comité constateert voorts dat in het Witboek ook niet duidelijk wordt vermeld of voedsel uit de zee (b.v. vis, krab, schaaldieren enz.) en producten van de aquacultuur wel onder de regelgeving vallen. Een samenhangend voedselbeleid moet rekening houden met alle, of in ieder geval met de meeste, producten of levensmiddelen in alle takken van de voedingssector, gaande van visserij tot landbouw. Het Comité constateert ook dat drinkwater niet onder de voedselveiligheidswetgeving valt en dringt er bij de Commissie op aan de hiervoor noodzakelijke procedures in gang te zetten.

2.13. Een andere, doch ingewikkelder kwestie die evenmin in het Witboek aan de orde komt, is het meningsverschil tussen vooraanstaande wetenschappers op zowel nationaal als Europees niveau over de preventieve maatregelen tegen de nieuwe variant van de ziekte van Creutzfeld-Jacob. Het zou interessant zijn geweest indien het Witboek een standpunt of enige beschouwingen in dezen had geformuleerd opdat de publieke opinie en de economische actoren hierin enig inzicht zouden verkrijgen.

Sociale dimensie

2.14. Een uitermate delicate kwestie die in dit Witboek aan de orde wordt gesteld, is die van de productieomstandigheden van ambachtelijk vervaardigde levensmiddelen door zeer kleine, kleine en middelgrote ondernemingen. Hieraan mag de Commissie, met name gezien de door haar gekozen algemene aanpak van de geplande wetgevingshervorming, niet voorbijgaan: de gewoonten en gebruiken van het nog steeds springlevende platteland moeten immers in ere worden gehouden zonder dat de voedselveiligheidsregels worden geschonden.

2.15. Het Comité vestigt de aandacht op het feit dat in het Witboek niets wordt gezegd over het belang van de arbeidsomstandigheden ter garantie van een correcte handelwijze bij de vervaardiging van producten. Slecht betaalde arbeid, onregelmatige werktijden en werknemers die geen passende opleiding hebben genoten zijn factoren die niet bevorderlijk zijn voor een correcte gang van zaken, laat staan dat zij een maximale veiligheid van de schakel van de voedselketen waarbij de werknemer is betrokken garanderen. Het Comité verzoekt om duidelijke, begrijpelijke en eenvoudig toe te passen regels voor werknemers. Het is van mening dat werknemers moeten worden betrokken bij de uitvoering van veiligheidsvoorschriften en dat hun vertegenwoordigers in geval van onregelmatigheden alarm moeten kunnen slaan. Over de schadelijke effecten van het wantrouwen van de consumenten op de werkgelegenheid heeft het Comité zich al eerder uitgesproken⁽³⁾.

Voedingskundige aspecten

2.16. In het Witboek worden de essentiële elementen van een streng voedselveiligheidsbeleid belicht. Als gevolg van de mondialisering van de markt en de beschikbaarheid van voedsel beginnen de verschillen in eetgewoonten te vervagen. Veel ziekten die verband houden met voedsel worden echter niet veroorzaakt door onveilig voedsel maar door een onevenwichtig voedingspatroon en een ongezonde leefwijze. Er zij nl. op gewezen dat een onevenwichtig voedingspatroon en een ongezonde leefwijze, méér dan onveilig voedsel, aan de oorsprong liggen van een aantal ziekten die naar verwachting de komende jaren steeds meer zullen voorkomen. Er wordt algemeen van uitgegaan dat het aantal ziekten dat met voeding heeft te maken, in de toekomst zal toenemen in plaats van afnemen.

⁽¹⁾ PB C 45 van 19.2.1999.

⁽²⁾ Advies over „De voltooiing van de interne markt en consumentenbescherming” CES 1115/91 — PB C 339 van 31.12.1991 en over „De consument en de interne markt” CES 1320/92 — PB C 19 van 25.10.1993.

⁽³⁾ Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „De diverse gevolgen van de BSE-crisis in de Europese Unie”, PB C 295 van 7.10.1996, blz. 55.

2.17. Het voedselbeleid van de EU moet niet alleen op veiligheid, maar ook op voedingswaarde en voedingspatronen zijn gericht. De bevordering van de volksgezondheid moet immers een centrale plaats innemen in alle discussies over voedselveiligheid en er moet rekening worden gehouden met nationale eetgewoonten. Het Comité constateert derhalve met genoegen dat ook voedingspatronen in het Witboek ter sprake komen.

Onderwijs en opleiding

2.18. Het Comité is bovendien van mening dat campagnes als de voedselveiligheids campagne die in 1997 werd gevoerd, met succes aan de huidige situatie kunnen worden aangepast en zeer zeker een belangrijke rol kunnen spelen in de publieksvoorlichting. Dergelijke initiatieven moeten erop gericht zijn de Europese consument voor te lichten en te informeren over dergelijke ingewikkelde kwesties. Het Comité verzoekt de Commissie om bij het opzetten van zo'n campagne vooral de nadruk te leggen op voorlichting in het basis- en voortgezet onderwijs en in alle campagnes ter bevordering van de volksgezondheid aandacht te besteden aan voedselveiligheidsaspecten.

Voorzorgsbeginsel

2.19. Op 2 februari 2000 heeft de Commissie een Mededeling over het voorzorgsbeginsel gepubliceerd. Het Comité zal over dit belangrijke onderwerp te zijner tijd een initiatiefadvies uitbrengen. De overwegingen met betrekking tot het voorzorgsbeginsel in deze mededeling zijn uitsluitend op kwesties betreffende de voedselveiligheid gericht. Indien nodig zal het voorzorgsbeginsel ook worden toegepast op risicobeheer.

2.20. Zoals reeds gezegd in het advies over het Groenboek⁽¹⁾, lijkt een strikte toepassing van het voorzorgsbeginsel alléén niet voldoende om het risicobeheer waterdicht te maken. Zoals bekend wentelt de wetenschap haar twijfels af op de samenleving: kennis van zaken omtrent oorzaken en gevolgen kan te allen tijde in twijfel worden getrokken, analyses kunnen worden bijgesteld of aangepast en de auteurs van wetenschappelijke adviezen dienen in hun conclusies, waarop de Commissie zich baseert, met alle politieke risico's van dien voor de besluitvorming, altijd een slag om de arm houden.

2.21. Het voorzorgsbeginsel moet als een rode draad door de hele voedselveiligheidswetgeving lopen. Maar van een degelijke procedure voor de toepassing van dit beginsel ontbreekt in het Witboek ieder spoor. Onnodige risico's moeten tot een minimum worden beperkt, maar de Europese wetgever en bestuurders moeten een positieve kijk op het

leven en de toekomst hebben en mogen onderzoek niet tegenhouden noch de deur dichtgooien voor verdere vooruitgang.

2.22. Het voorzorgsbeginsel kan in dergelijke gevallen in het kader van risicobeheer ter bescherming van de volksgezondheid onder welbepaalde voorwaarden en in afwachting van de resultaten van wetenschappelijk onderzoek worden toegepast in het geval van een onbekend risico van een mogelijk gevaar. De Commissie moet in zo'n geval gepaste beschermingsmaatregelen kunnen nemen.

Tijdschema

2.23. Het tijdpad dat in dit Witboek wordt voorgesteld, spreekt voor zich en is vrij compleet. De beginselen van een voedselveiligheidsbeleid „van boer tot bord”, gebaseerd op traceerbaarheid en transparantie, worden duidelijk omschreven en omvatten de bescherming van de volksgezondheid als logisch gevolg van alle maatregelen op het gebied van de voedselveiligheid.

2.24. Hoewel het vastgestelde tijdschema ambitieus is, blijft de vraag of het ook realistisch is. Uit het Witboek wordt niet duidelijk of het actieplan er wel op toegerust is om het algemene doel te bereiken; ook de zaken waarover de Europese burgers de meeste twijfels hebben, worden niet opgehelderd.

3. Bijzondere opmerkingen — De Europese Voedselautoriteit (EVA)

3.1. Uit het voorgaande vloeit voort dat het ESC voorstander is van een Europese Voedselautoriteit, die verantwoordelijk is voor risico-beoordeling en risicomelding, mits de hiervoor en hierna vermelde bedenkingen worden weggenomen.

3.2. Het belangrijkste doel van het Witboek over voedselveiligheid is ertoe bij te dragen dat de gezondheid van de consument wordt beschermd tegen schadelijk voedsel en het consumentenvertrouwen wordt hersteld. Het is de bedoeling dat dit wordt bereikt door toepassing van de beginselen onafhankelijkheid, kwaliteit en transparantie. Ten overstaan van de Europese instellingen, consumenten en andere betrokkenen in de voedselketen moet worden bewezen dat de Voedselautoriteit haar verantwoordelijkheid neemt.

Middelen

3.3. Vrij vaak blijken middelen aan hetzelfde soort onderzoek te worden gespendeerd. Veel onderwerpen worden tegelijkertijd op internationaal, Europees en nationaal niveau bestudeerd. Hopelijk kan de EVA voor een beter en efficiënter beheer van de beschikbare middelen zorgen.

⁽¹⁾ PB C 19 van 21.1.1998, blz. 61.

3.4. De beschikbaarheid van middelen zal een centraal thema zijn bij de oprichting — en met name instandhouding — van deze autoriteit. Zonder toereikende financiering van overheidswege kan van onafhankelijkheid moeilijk sprake zijn.

Wetenschappelijke adviezen en de publieke opinie

3.5. De wetenschappelijke onderbouwing van risicobeoordeling zoals tot dusver toegepast blijft ongewijzigd. Maar nu onafhankelijkheid geen issue meer is, krijgt eventueel ingrijpen meer „aanzien” en zeer zeker ook meer aandacht.

3.6. Het is een goede zaak dat door de oprichting van deze nieuwe autoriteit een eind komt aan de door het Comité vele malen bekritiseerde praktijk van „langs elkaar heen werken” door de diensten van de Commissie. De publieke opinie, die — zoals gezegd — nog steeds niet is bijgekomen van de BSE-crisis, de bacteriële besmetting van levensmiddelen, de toenemende bezorgdheid over oneigenlijk gebruik van antibiotica en de ontdekking van dioxine in levensmiddelen, zal gevoelig zijn voor het onbetwistbare feit dat zich bij de Commissie niet minder dan zes commissarissen rechtstreeks bezighouden met de vraag hoe de veiligheid van voedsel kan worden verbeterd.

3.7. Het grootste pluspunt van de nieuwe autoriteit is misschien wel de nieuwe procedure voor informatie omtrent risico's. De adviezen van de wetenschappelijke comités worden de laatste tijd door de Commissie ter beschikking gesteld. Door publicatie van deze adviezen echter voortaan aan de EVA over te laten, krijgen ook de economische actoren, de burgers in het algemeen, de maatschappelijke organisaties — en met name de consumentenorganisaties — de kans kennis te nemen van de inhoud, waarmee een grote stap wordt gezet in de richting van een sterker maatschappelijk middenveld en meer inspraak voor de burger. Het stilzwijgen, de beheersfouten die zijn begaan in weerwil van de wetenschappelijke adviezen inzake risico-evaluatie, alsook de wijze waarop de volksgezondheid is beschermd of het voorzorgsbeginsel — slecht — is toegepast, over dit alles zal de Europese publieke opinie een oordeel kunnen uitspreken. Zo zal het vertrouwen in wetenschappelijk onderzoek worden vergroot en meer begrip ontstaan voor daaruit voortvloeiende bestuursmaatregelen.

3.8. Op het eerste gezicht lijkt er niets mis met de voorgestelde structuur voor het verstrekken van wetenschappelijk advies op internationaal niveau, dat op Europese gegevens is gebaseerd. Maar hoe een en ander moet worden verwezenlijkt is nog maar de vraag. Gemakkelijk zal het in ieder geval niet zijn.

3.9. Aangezien de consument formeel niet wordt betrokken bij het opstellen van wetenschappelijke adviezen, komen zijn/haar belangen onvoldoende aan bod. De consument zou echter graag deelnemen aan een wetenschappelijke dialoog over zaken die met voedselveiligheid hebben te maken; daarbij

moeten wel, waar nodig, de beginselen van vertrouwelijkheid in acht worden genomen. Een grotere betrokkenheid van de consument kan bijvoorbeeld tot stand worden gebracht door regelmatig hoorzittingen te organiseren over de stand van zaken op wetenschappelijk gebied. Volgens het Comité moet via praktische maatregelen worden aangetoond dat transparantie voorop staat. Risicomelding speelt in dit verband een belangrijke rol.

3.10. Om ervoor te zorgen dat het wetenschappelijk advies van het hoogste niveau en zo onafhankelijk mogelijk is, moet het werkterrein van de wetenschappelijke adviescomités regelmatig opnieuw worden geëvalueerd en moeten vakbekwame mensen worden aangeworven. In sommige gevallen kan het nodig zijn deskundigen van buiten de EU aan te werven om het hoogst mogelijke niveau en het juiste soort deskundigheid te garanderen.

Doelstellingen en functies

3.11. De Voedselautoriteit krijgt geen verantwoordelijkheid op het gebied van wetgeving en controle (de twee onderdelen van risicobeheer). Hoewel in het Witboek de indruk wordt gewekt dat de bevoegdheden van de Voedselautoriteit in de toekomst zullen worden uitgebreid, is het momenteel niet veel meer dan een machteloos orgaan, een soort aangepaste versie van het bestaande Wetenschappelijke Comité. Het ESC vraagt zich af of de EVA wel voldoende slagkracht heeft om veel van de brandende kwesties waarmee de EU wordt geconfronteerd aan te pakken. Om hierin verbetering te brengen zou de EVA moeten worden betrokken bij een aantal besluitvormingsprocedures, met dien verstande dat de Commissie, het Europees Parlement en de lidstaten altijd het laatste woord hebben. Indien het Verdrag hiervoor geen ruimte biedt, moet de Commissie, in afwachting van een verdragswijziging, in eigen beheer een doeltreffende werkwijze ontwikkelen.

3.12. Het Witboek stelt een model voor een Europese Voedselautoriteit voor en houdt een duidelijk pleidooi voor een voedselbeleid met als motto „van boer tot bord”, waaronder ook de veevoedersector valt. Toch is het de vraag hoe de beheersinstrumenten van de nieuwe autoriteit kunnen garanderen dat de beginselen van kwaliteit en transparantie in acht worden genomen. De Commissie zou duidelijk moeten aangeven op grond waarvan zij bepaalt met welke beheersinstrumenten de autoriteit zal worden uitgerust.

3.13. Het onderhavige document lijkt de „status quo” van het statuut en de afhankelijkheid van het VVB te willen verdedigen, en dat lijkt een zwak punt van het voorstel. De onafhankelijke EVA is ondergeschikt aan een directoraat-generaal, is organisatorisch afhankelijk van de Commissie voor het verzamelen van gegevens die door de inspecties van het VVB moeten worden onderschreven en heeft geen bevoegdheid

om zich rechtstreeks tot de inspectiediensten te richten of, indien nodig, extra toelichting of uitleg te vragen. Op het eerste gezicht lijkt het zinvol om van het VVB een functioneel onafhankelijk orgaan te maken opdat de EVA op autonome wijze kan beschikken over de controlemiddelen waaraan het behoefte heeft. Zo komt harmonisatie binnen handbereik en kan het gemeenschappelijk stelsel van nationale controlesystemen functioneren volgens op communautair niveau opgestelde operationele criteria, volgens communautaire richtsnoeren op het gebied van controle en met de nodige, efficiënte administratieve ondersteuning.

3.14. De Commissie heeft in het Witboek de voornaamste doelstellingen van de EVA opgesomd, nl.:

- zich baseren op de best mogelijke wetenschappelijke kennis
- onafhankelijk zijn van industriële en politieke belangen
- openstaan voor strikte publieke controle
- uit wetenschappelijk oogpunt gezaghebbend zijn
- nauw samenwerken met nationale wetenschappelijke instanties

3.15. Het Comité is van mening dat de Commissie daarnaast ook:

- a) moet openstaan voor een dialoog met alle betrokkenen
- b) zoveel mogelijk verantwoording moet afleggen, waarbij met name in het geval van moedwillige of ernstige fouten sancties moeten worden opgelegd
- c) op alle niveaus een geïntegreerde aanpak moet voorstaan
- d) de structuur en de beheerstaken van de EVA duidelijk moet definiëren
- e) moet garanderen dat de instrumenten om de doelstellingen van de EVA mee te verwezenlijken doorzichtig zijn
- f) waardering moet tonen voor de rol van het EVA als kenniscentrum, gelet op het traditionele, specifieke karakter van de nationale situatie

Functies en methodes

F u n c t i e s

3.16. Het Comité is van mening dat de EVA de volgende functies zou moeten hebben:

- a) de EVA is als enige instantie verantwoordelijk voor het vaststellen en toepassen van doeltreffende procedures voor risico-evaluatie, waarmee de voedselveiligheidsrisico's kunnen worden ingeschat;

- b) de EVA moet er als eerste voor zorgen dat de consument de kans krijgt om, indien nodig, voor verdere actie te pleiten indien zulks nodig wordt geacht. In verband hiermee is voor de EVA eerder een pro-actieve dan een zuiver reactieve rol weggelegd;

- c) de EVA houdt zich uitsluitend bezig met voedselveiligheidskwesties, en niet met milieuproblemen die geen gevolgen hebben voor de voedselveiligheid; de EVA bekommert zich overigens wel om het welzijn van dieren, zoönoses en biodiversiteit;

- d) de EVA brengt wetenschappelijk advies uit aan de Commissie over nieuwe voedingsmiddelen, nieuwe voedsel ingrediënten en nieuwe productiemethoden. Hieronder valt ook risico-evaluatie, waarbij gebruik wordt gemaakt van de expertise van officieel erkende instanties in de Gemeenschap. Risico-evaluatie moet in de hele Gemeenschap op geharmoniseerde wijze plaatsvinden; daartoe moeten, indien nodig, normen of voorwaarden worden vastgesteld;

- e) de EVA is verantwoordelijk voor de evaluatie van nieuwe additieven en smaakstoffen;

- f) de EVA beoordeelt de veiligheid van residuen van bestrijdingsmiddelen, residuen van diergeneesmiddelen en verontreinigende stoffen in levensmiddelen;

- g) de EVA zou een communautair stelsel voor de verzameling van gegevens over voeding en het verbruik van levensmiddelen moeten opzetten, met inbegrip van een bewakingsstelsel voor met voeding verwante ziekten;

- h) de EVA is verantwoordelijk voor de evaluatie van claims in verband met gezondheidsproblemen;

- i) de EVA voorziet de Europese instellingen van onpartijdige en objectieve wetenschappelijke steun inzake voedselveiligheidskwesties die van belang zijn voor de verplichtingen van de Europese Unie krachtens internationale handelsovereenkomsten, waaronder gevallen die onder de geschillenregeling van de WTO vallen;

- j) de EVA kan onderzoek verrichten, controle en toezicht uitoefenen, advies geven en voorstellen voor communautaire maatregelen op het vlak van de voedselproductie, met inbegrip van landbouwgrondstoffen, formuleren. Anderszins verstrekt de EVA duidelijke en zinvolle informatie aan de consument over alles wat met voeding en gezondheid heeft te maken.

M e t h o d e n

3.17. Het Comité vindt dat de EVA de volgende methoden moet hanteren:

- a) de EVA verschaft de burgers van de EU relevante, nuttige, begrijpelijke en samenhangende informatie over eventuele risico's. De EVA moet erop toezien dat risicomelding de vorm van tweerichtingsverkeer tussen de burgers en de autoriteit aanneemt, zodat rekening kan worden gehouden met de standpunten en ideeën van de burgers. Indien blijkt dat dit systeem in de praktijk niet werkt, moet er in ieder geval voor worden gezorgd dat de voorlichting van overheidswege in de hele Gemeenschap op dezelfde wijze plaatsvindt;
- b) de EVA verschaft ook informatie over gezonde voeding, zodra dit door onderzoeksresultaten wordt gestaafd;
- c) de verhouding en interactie tussen de EVA en wetgevingsorganen, het VVB in Dublin en andere Europese instellingen is van essentieel belang voor het succes van de autoriteit en voor een efficiënte aanpak van voedselkwesties in heel Europa. De EVA dient uiteindelijk verantwoording af te leggen ten overstaan van het EP en de lidstaten. Ook moet nauw worden samengewerkt met alle directoraten-generaal van de Commissie. Voorts is de band met de overige EU-agentschappen belangrijk, waaronder ook het Europees bureau voor geneesmiddelenbeoordeling, vooral wanneer het om producten gaat waarvan niet duidelijk is of het geneesmiddelen dan wel levensmiddelen zijn;
- d) de EVA moet goede contacten met andere internationale organisaties onderhouden⁽¹⁾. De voedselvoorziening wordt steeds mondialer en zo ook de kwesties die met het voedselbeleid hebben te maken. Bovendien moet de EVA zich bewust worden van haar internationale verplichtingen ten aanzien van de internationale harmonisering van normen en voor advies zorgen in dit verband;

3.18. In het Witboek wordt gesproken over „andere factoren” als milieu, duurzaamheid, welzijn van dieren, voedselkwaliteit, de rol van landbouw en industrie en de internationale dimensie, maar hoe deze belangen in een voedselbeleid waarbij veiligheid voorop staat aan de orde moeten komen en met elkaar in evenwicht moeten worden gebracht, blijft een raadsel.

3.19. Alle adviezen van de EVA moeten, na publicatie en toezending aan de Commissie, binnen een redelijke termijn in een Mededeling worden behandeld.

⁽¹⁾ Bijvoorbeeld de Voedsel- en Landbouworganisatie (FAO), de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO), Wereldhandelsorganisatie (WTO), de gemengde FAO/WHO „Codex Alimentarius”-commissie en het Internationaal Bureau voor besmettelijke veeziekten (IOE).

3.20. Het Comité verzoekt de Commissie binnen de in het Witboek vastgestelde termijn een voorstel voor de oprichting van de EVA te formuleren. Het Comité zou het op prijs stellen indien de voorgaande opmerkingen in de definitieve tekst van de Commissie terug te vinden zouden zijn, zodat rekening kan worden gehouden met de wensen van het maatschappelijk middenveld.

4. Bijzondere opmerkingen — Actieplan

4.1. Het Comité is verheugd over het actieplan met meer dan 80 wetgevingsvoorstellen, dat in het Witboek wordt voorgesteld. Er is ruimte om veel van de lacunes in de huidige wetgevingsvoorstellen aan te vullen, waaronder een duidelijk stel veiligheidsvoorschriften en richtsnoeren voor voedselwetgeving. Met name de prioriteit die aan een in september 2000 te verwachten algemene richtlijn betreffende voedselwetgeving wordt gegeven, wordt toegejuicht.

4.2. Het actieplan is zowel qua werkingssfeer als qua timing ambitieus. Er zijn prioriteiten vastgelegd. Iedereen is het erover eens dat het snelle-waarschuwingssysteem moet worden gewijzigd en verbeterd, los van de oprichting van de EVA.

4.3. Het Comité stelt voor in de eerste helft van het jaar 2000 een ontwerp op te stellen voor een Gemeenschapswetgeving betreffende een uitgebreid snelle-waarschuwingssysteem, en tevens een voorstel te formuleren voor veiligheidscontroles op levensmiddelen en diervoeder dat nog vóór het eind van het jaar — en niet in december 2001 (zie par. 2.4) — door de Raad moet worden goedgekeurd. De toekomstige Europese Voedselautoriteit, die het snelle-waarschuwingssysteem zal beheren, zal normaal gesproken pas in 2002 worden opgericht, waardoor de roep om de onmiddellijke invoering van een crisisbestrijdingssysteem steeds luider wordt. Gezien het cruciale belang van een beter systeem voor de controle op levensmiddelen en diervoeder mag de besluitvorming niet worden uitgesteld.

4.4. Tegen juni 2000 zal de Commissie een voorstel goedkeuren voor een verordening betreffende de gezondheidszorg, dat door Raad/Europees Parlement tegen juni 2002 moet worden goedgekeurd. Het Comité is van mening dat alles in het werk moet worden gesteld om de ontwerp-verordening reeds in juni 2001 goedgekeurd te krijgen. Geconsolideerde wetgeving op het gebied van gezondheidszorg, waaronder passende diergeneeskundige regelgeving, is een essentiële voorwaarde voor wetgeving inzake voedselveiligheid en mag derhalve niet op de lange baan worden geschoven. In verband hiermee moet de bestaande voedingsmiddelenwetgeving worden afgestemd op de algemene volksgezondheidsregels, zodat ook de regels inzake de beginselen van Hazard Analysis and Critical Control Point (HACCP) en andere soortgelijke, door de EU in de toekomst goed te keuren methoden hieronder vallen.

4.5. Ten aanzien van de richtlijn inzake etikettering, een belangrijk middel van consumentenvoorlichting, is het belangrijk om Richtlijn 79/112/EEG dusdanig aan te passen dat het systeem moderner, samenhangender en begrijpelijker voor de consument wordt. Doel hiervan is de consument in staat te stellen een weloverwogen keuze te maken.

4.6. Dikwijls bevatten verpakkingen of productadvertenties gezondheidsclaims die wetenschappelijk niet kunnen worden bewezen, waardoor oneigenlijk gebruik plaatsvindt en onrechtmatige verwachtingen worden gewekt. Daarom moeten voedingssupplementen en verrijkte voedingsmiddelen (par. 105) alsook kruidenproducten zo snel mogelijk aan EU-regels worden gebonden. Daarbij moeten de voorschriften t.a.v. de definitie en etikettering van en de reclame voor deze producten worden geharmoniseerd (dat geldt m.n. voor claims betreffende welzijn en gezondheid). Het Comité verzoekt de Commissie tevens de raadpleging over gezondheidsclaims en gangbare praktijken in de verschillende lidstaten in gang te zetten. Aangezien voor gezondheidsclaims thans geen Europese regelgeving bestaat en deze in het actieplan ook niet wordt aangekondigd, is een dergelijke raadpleging geboden met het oog op de harmonisering van de Gemeenschapswetgeving.

4.7. Bijgevoegde lijst van maatregelen is in het algemeen een positieve stap (zie bovenstaande opmerkingen). De Commissie zou echter meer moeite moeten doen om de bestaande voedselwetgeving uit te breiden. Mocht deze poging vruchten afwerpen, zullen de juridische vragen worden beantwoord, zal het hele systeem efficiënter worden en zal het vertrouwen van het publiek in het algemeen toenemen. Niet alleen consolidatie, maar vooral ook modernisering van de wetgeving is van belang; hierbij valt te denken aan modernisering van uitvoeringsvoorschriften en aanpassing aan de technische vooruitgang en de nieuwe wetenschappelijke gegevens, mede met behulp van de EVA, hoewel dit geen wetgevende bevoegdheden heeft. Hopelijk vergeet de Commissie niet de in par. 84 van het Witboek voorgenomen vereenvoudiging en verduidelijking van wijzigingen en besluiten in de praktijk te brengen.

4.8. Het Comité wenst het wetgevingsprogramma op de voet te volgen en zal, overeenkomstig het Verdrag, zijn stem in het wetgevingsproces laten horen.

5. Conclusies

5.1. Het Comité juicht het Witboek over voedselveiligheid toe en steunt de beoogde maatregelen.

5.2. Het Comité is met name verheugd over:

- a) de geïntegreerde aanpak van de „voedselketen”;
- b) de versterking van de slagkracht van de EU en de nieuwe instantie, de EVA, die verantwoordelijk is voor risicobeoordeling en -melding;
- c) de modernisering en vereenvoudiging van de bestaande voedselwetgeving, met als doel een grotere samenhang tot stand te brengen en, waar nodig, nieuwe maatregelen te lanceren.

5.3. Bovendien verzoekt het Comité de Commissie om in het kader van de lopende raadplegingsprocedure op de volgende terreinen rekening te houden met het onderhavige advies:

- a) snelle-waarschuwingssysteem
- b) sociale aspecten
- c) voedingskundige aspecten
- d) structuur en rol van de EVA
- e) risicobeheersingsvermogen van de Commissie en de onderlinge verhouding tussen de EVA en het VVB
- f) wetgeving inzake drinkwater
- g) integratie van aquacultuur, visserij en producten van de zee in de beginselen betreffende de toekomstige voedselveiligheidsregelgeving.

Brussel, 24 mei 2000.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

B. RANGONI MACHIAVELLI

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „De rol van de plattelandsvrouw in verband met de duurzame ontwikkeling van de landbouw in de EU”

(2000/C 204/07)

Op 21 oktober 1999 heeft het Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 23, lid 3 van zijn reglement van orde besloten een op te stellen over het volgende onderwerp: „De rol van de plattelandsvrouw in verband met de duurzame ontwikkeling van de landbouw in de EU”.

De afdeling „Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 10 mei 2000 goedgekeurd (rapporteur: mevrouw Borrego Izquierdo, en mevrouw Sánchez Miguel krachtens het afdelingsbesluit van 19 april 2000).

Tijdens zijn zitting van 24 en 25 mei 2000 (vergadering van 24 mei 2000) heeft het Comité met 109 stemmen vóór en één stem tegen, bij twee onthoudingen, het volgende advies goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Op internationaal, Europees en nationaal niveau werd en wordt gestreefd naar gelijke rechten en kansen voor mannen en vrouwen. Deze doelstelling is in 1946 voor het eerst schriftelijk erkend in het Handvest van de Verenigde Naties. Sindsdien is met talrijke acties, politieke maatregelen en regels beoogd gelijke kansen voor mannen en vrouwen te creëren, zoals in het Verdrag van Rome van 1957⁽¹⁾ en het meer recente Verdrag van Amsterdam uit 1997 tot wijziging van het EU- en EG-Verdrag, en de verschillende programma's ter bevordering van gelijke kansen en gelijke behandeling⁽²⁾.

1.2. De Europese Unie beschikt over instrumenten ter versterking van de rol van de plattelandsvrouw, maar tot na de goedkeuring van Agenda 2000 werden deze in de praktijk niet ten volle benut. Dit zijn bijvoorbeeld het beleid voor plattelandsontwikkeling uit het landbouwhoofdstuk van Agenda 2000, de hervorming van het GLB waartoe tijdens de Europese Raad van Berlijn op 24 en 25 maart 1999 is besloten⁽³⁾, Verordening (EG) nr. 1257/99 van de Raad van 17 mei 1999 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) en Verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad van 21 juni 1999 houdende algemene bepalingen inzake de Structuurfondsen.

2. Doel van het advies

2.1. Uit onderhavig advies zou een duidelijker beeld naar voren moeten komen van de situatie en rol van vrouwen in Europese plattelandsgebieden. Tot nu toe is in de strategieën voor plattelandsontwikkeling namelijk nauwelijks aandacht besteed aan de gevolgen van diversifiëring voor het aanbod aan arbeidsplaatsen voor plattelandsvrouwen, noch aan de verschillende behoeften op het terrein van werkgelegenheid en opleiding voor vrouwen.

2.2. Aangezien actuele (voornamelijk statistische) gegevens niet voorhanden zijn, wordt uitgegaan van de situatie van plattelandsvrouwen, hun werkelijke behoeften en wensen, met een tweeledig doel: het belichten van de ervaringen van vrouwen in Europese plattelandsgebieden op het gebied van opleiding en hun integratie in het plattelandsleven, evenals van de belemmeringen die zij ondervinden voor het verrichten van betaalde arbeid en het deelnemen aan de arbeidsmarkt.

2.3. Voorts is het de bedoeling gepaste oplossingen uit te werken ter erkenning van de belangrijke rol die vrouwen spelen bij de duurzame ontwikkeling van plattelandsgebieden, en te onderzoeken hoe hun positie op de arbeidsmarkt en in politiek, economisch en maatschappelijk opzicht kan worden verbeterd.

3. Plattelandsvrouw en plattelandsontwikkeling in de Europese Unie

3.1. De vrouw als sleutelfiguur in plattelandsontwikkeling

3.1.1. De beschikbare gegevens over plattelandsvrouwen hebben enerzijds betrekking op hun rol in de landbouw en anderzijds op hun rol bij de zorg voor hun kinderen, maar het begrip „plattelandsvrouw” staat niet gelijk aan „landbouwster”. Een aanzienlijk percentage van de vrouwen die in landbouwgebieden wonen en werken, behoort weliswaar tot deze groep, maar dit advies reikt verder en spitst zich toe op de problematiek van de geïntegreerde ontwikkeling en diversifiëring van plattelandsgebieden.

(1) Artikel 119 van het Verdrag van Rome ligt ten grondslag aan het Europees gelijkekansenbeleid. In dit artikel is het beginsel gelijke beloning voor mannen en vrouwen vastgelegd; het vormt nu de hoeksteen van een wezenlijk sociaal beleid.

(2) Momenteel het vierde communautaire actieprogramma inzake gelijke kansen voor vrouwen en mannen (1996-2000).

(3) Doelstellingen van het nieuwe beleid inzake plattelandsontwikkeling uit het GLB zijn onder andere: verbetering van de leef- en werkomstandigheden en bevordering van gelijke kansen.

3.1.2. Het begrip „landbouwster” omvat alle in de landbouw werkzame vrouwen, of zij nu bedrijfseigenaar zijn, mede-eigenaar of echtgenote van een landbouwer die voltijds of deeltijds in het bedrijf werkt. Uit recente statistische gegevens blijkt dat een derde van de landbouwberoepsbevolking vrouw is, terwijl van deze 34 % slechts 10 % eigenaar van een landbouwbedrijf is. Het aandeel van vrouwen die een landbouwbedrijf leiden verschilt echter van lidstaat tot lidstaat. Er kunnen twee groepen landen worden onderscheiden: landen met een structurele achterstand, waar het gemiddelde aantal bedrijfseigenaressen hoger is, en landen waar een zeer gespecialiseerde en intensieve landbouw wordt bedreven en dit gemiddelde doorgaans lager ligt.

3.1.3. In de nieuwe Verordening (EG) nr. 1257/99 inzake plattelandsontwikkeling zijn de tijdens de Conferentie van Cork (1996) vastgelegde beginselen grotendeels overgenomen, waaronder de noodzaak van een duurzaam beleid voor plattelandsontwikkeling, een multidisciplinaire en multisectorale strategie (en dus een geïntegreerde benadering met gediversifieerde oplossingen), het waarborgen van een verantwoord gebruik van de natuurlijke hulpbronnen, en meer subsidiariteit en participatie door de lokale overheden meer bij het beleid te betrekken.

3.1.4. De plattelandsvrouw kan een essentiële bijdrage leveren aan de maatregelen uit artikel 33⁽¹⁾ van bovengenoemde verordening, het landbouw- en milieubeleid, Agenda 2000 en de recente hervorming van het GLB.

3.1.5. Gezien de diversiteit van de Europese landbouwgebieden dient het beleid inzake plattelandsontwikkeling te voldoen aan het subsidiariteits- en het complementariteitsbeginsel, gebaseerd op samenwerking tussen alle betrokken niveaus: lokaal, regionaal, nationaal en Europees.

3.1.6. Er zij gewezen op het multifunctionele karakter van de landbouw, dat ook in de Verklaring van de Europese Top van Luxemburg (12 en 13 december 1997) wordt onderstreept.

3.1.7. De EU heeft de taak, via een geïntegreerde benadering, een multifunctionele landbouw te ontwikkelen die stimulerend inwerkt op de plattlandsgebieden en de bewoners daarvan. Niet alle landelijke gebieden beschikken in dit proces, waarbij de lokale hulpbronnen worden ingezet, echter over dezelfde ontwikkelingskansen. Iedere regio heeft een eigen

karakter en specifieke kenmerken die als uitgangspunt moeten dienen voor lokale projecten⁽²⁾.

3.1.8. Multifunctionaliteit is een verschijnsel dat inherent is aan het platteland. Zonder schromen moeten wij erkennen dat het zaak is landbouwbeleid en plattelandsontwikkeling te bundelen, als aspecten van één ondeelbaar geheel, want de landbouw mag dan nog steeds de ruggengraat van het platteland vormen, in een min of meer nabije toekomst kan de situatie totaal veranderen, vooral in de structureel zwakste gebieden. Alleen bedrijven die erin slagen herstructureringen door te voeren, hun activiteiten te diversifiëren, een sterke bedrijfsstructuur te creëren en in te spelen op de behoeften van de bevolking, zullen zich staande kunnen houden. Vrouwen hebben hierbij een bijzonder belangrijke rol te vervullen omdat zij de hoeksteen vormen van een duurzame bevolkingssamenstelling.

3.2. Veranderingen in landelijk Europa

3.2.1. Het platteland ondergaat ingrijpende veranderingen die diepe structurele sporen nalaten: daling van het aantal landbouwers, vergrijzing en ontvolking, maar ook verlies van de culturele identiteit.

3.2.2. De afgelopen jaren zijn de infrastructuur en voorzieningen in landelijke gebieden weliswaar verbeterd, maar de bevolking blijft wegtrekken uit gebieden waar het aantal inwoners toch al gering was, waar nog bij komt dat juist de jongste en meest dynamische bevolkingsgroepen het moeilijkst zijn vast te houden.

3.2.3. Oorzaken van deze ontwikkeling zijn onder meer de verslechterde inkomens- en arbeidsperspectieven, het feit dat diensten en voorzieningen op het gebied van onderwijs, gezondheid, cultuur en ontspanning slecht toegankelijk zijn, het geringe sociale prestige van landbouwactiviteiten en het leven op het platteland, en daarnaast sociale problemen waarmee veel vrouwen te maken hebben.

3.2.4. Ook in plattlandsgebieden verrichten vrouwen steeds vaker betaalde arbeid, en steeds vaker gaan initiatieven tot vernieuwing van vrouwen uit. Aan hun rol in sociaal-economische vooruitgang kan dan ook niet meer worden voorbijgegaan, en alle maatregelen die tot doel hebben achtergestelde gebieden nieuw leven in te blazen en lokale ontwikkeling te bevorderen moeten zodanig worden opgezet dat meer vrouwen in deze gebieden blijven of er terugkeren.

⁽¹⁾ Dit artikel van de verordening heeft uitsluitend betrekking op plattlandsgebieden. Hierin wordt een reeks maatregelen genoemd voor de ontwikkeling van deze gebieden, onder meer: de afzet van kwaliteitslandbouwproducten, basisvoorzieningen voor de plattlandsbevolking, de diversifiëring van de bedrijvigheid in de landbouw en in verwante activiteiten, gericht op het aanboren van alternatieve inkomstenbronnen, de bevordering van toeristische en ambachtelijke activiteiten, de oprichting van bedrijfsverzorgingsdiensten en diensten ter ondersteuning van het bedrijfsbeheer voor de landbouw, enz.

⁽²⁾ Voor meer informatie over multifunctionaliteit, cf. het advies over „Een beleid ter consolidering van het Europese landbouwmodel” (PB C 368 van 20.12.1999, blz. 68), en het advies over „De voor het in Agenda 2000 vastgelegde streven naar een multifunctionele landbouw met voorrang te verwezenlijken landbouw- en milieudoelstellingen” (PB C 368 van 20.12.1999, blz. 76).

4. Onderwijs en opleiding

4.1. Een belangrijke ontwikkelingsfactor is algemeen onderwijs en beroepsopleiding van inwoners van landelijke gebieden. Beide elementen worden dan ook beschouwd als een der voornaamste pijlers van de toekomstige ontwikkeling van de Europese Unie. Zo heeft de Raad van de Europese Unie in het Witboek inzake het Europese sociaal beleid erkend dat investeren in onderwijs en opleiding een *conditio sine qua non* is voor het concurrentievermogen van de EU en voor de sociale samenhang.

4.2. Het belang van opleiding als ontwikkelingsfactor in alle sectoren van de economie wordt weliswaar algemeen erkend, maar in landelijke gebieden wordt hieraan de hoogste prioriteit toegekend, aangezien opleiding daar de basis vormt voor hun toekomstige ontwikkeling zowel in het licht van de veranderingen die deze gebieden ondergaan als gezien de specifieke sociaal-economische situatie.

4.3. Zoals reeds gesteld in het informatief rapport „De rol van vrouwen in de economie en het maatschappelijk leven, en met name hun deelname aan het arbeidsproces” moeten „beroepsopleiding en beroepskeuzevoorlichting (...) zijn afgestemd op de specifieke behoeften van vrouwen en mannen en zijn geconstrueerd rond de op het grondgebied aanwezige, voldoende ontwikkelde structuren. Scholing van vrouwen moet verder gaan dan alleen het aanleren van vaardigheden die het meest rechtstreeks verband houden met de voor het uitoefenen van een beroep benodigde vorming, maar dient ook steeds te beantwoorden aan doelstellingen van algemene en basisvorming. Op die manier kunnen enerzijds eventuele hiaten in het algemeen onderwijs worden opgevuld (functioneel analfabetisme) en kan er anderzijds voor worden gezorgd dat vrouwen niet alleen het voor een baan benodigde aanpassingsvermogen wordt bijgebracht, maar ook dat zij steeds meer bewust worden gemaakt van hun (potentiële) capaciteiten, ...”.

4.4. Als gevolg van het tweeledige onderwijssysteem dat in een aantal lidstaten bestaat, doet zich het grote probleem voor dat vrouwen die in plattelandsgebieden wonen (voornamelijk vanwege hun leeftijd) geen toegang hebben tot een erkende beroepsopleiding waarmee zij een officieel diploma kunnen behalen, en zelfs vrouwen die wel een beroepsopleiding kunnen volgen, slechts bekwaamheidsgetuigschriften behalen om een arbeidsplaats te vinden, zonder dat deze vorm van opleiding officieel wordt erkend. Voorts zij gewezen op het beperkte aantal vakgebieden waarin plattelandsvrouwen een opleiding wordt geboden. Er dient dan ook te worden gezorgd voor opleiding in alle beroepen waarin vrouwen zijn ondervertegenwoordigd. Het aanbod moet worden afgestemd op de daadwerkelijke behoeften in elk gebied, en daarnaast moeten de diploma's en getuigschriften, in het kader van een uniform certificeringssysteem, ook buiten het gebied waarin zij afgegeven werden, kunnen worden erkend⁽¹⁾.

4.5. Er zij gewezen op de belangrijke rol die afstandsonderwijs in plattelandsgebieden kan spelen.

4.6. In de meeste delen van de wereld genieten vrouwen veel minder academisch onderwijs dan mannen, en dat geldt nog sterker voor de landelijke gebieden. Beroepsopleidingen concentreren zich in de meeste lidstaten veelal op stedelijke behoeften en sluiten dan ook minder goed aan op de opleidingsbehoeften die zich in plattelandsgebieden doen gevoelen. Er dient te worden gezorgd voor landbouwonderwijs, niet alleen voor bedrijfsopleidingen.

4.7. Communautaire programma's als Leader+⁽²⁾ leveren een belangrijke bijdrage aan plattelandsontwikkeling. Doel van deze programma's is het verwerven van vaardigheden en de opleiding in innovatie en technologie, opdat de erkenning van de rol van vrouwen in de plattelands economie realiteit wordt⁽³⁾.

4.8. Voorts moet het programma Equal genoemd worden, waarmee algemene middelen worden ingezet voor vrouwen, gehandicapten en etnische minderheden.

5. Werkgelegenheid

5.1. Het is een onbetwistbaar feit dat vrouwen in plattelandsgebieden veel vaker door werkloosheid worden getroffen dan mannen.

5.2. Het verschil in de werkgelegenheidscijfers van landelijke gebieden ten opzichte van stedelijke gebieden is niet alleen terug te voeren op het specifieke karakter van het platteland, maar heeft ook te maken met het geslacht.

5.3. Een andere reden waarom de werkgelegenheidscijfers uiteenlopen, is de leeftijd. Omdat plattelandsvrouwen doorgaans eerder gaan werken, besteden zij minder tijd aan opleiding.

5.4. Cijfers over de arbeidsparticipatie van vrouwen in de drie belangrijkste economische sectoren (landbouw, industrie en dienstverlening) tonen aan dat zij in de dienstensector oververtegenwoordigd zijn en dat plattelandstoerisme steeds meer terrein wint.

5.5. Plattelandsvrouwen oefenen voornamelijk beroepen uit waarvoor geen of weinig diploma's vereist zijn, en toetreding van deze vrouwen tot de arbeidsmarkt wordt voornamelijk bemoeilijkt door het gebrekkige arbeidsaanbod, grote afstanden en slechte vervoersverbindingen, ontoereikende ondersteunende diensten en voorzieningen, een ongelijke verdeling van de huishoudelijke taken en de zorg voor kinderen, lagere lonen dan voor mannen en culturele achtergrond.

⁽¹⁾ De Raad van de Europese Unie heeft zich in het Witboek over groei, concurrentievermogen en werkgelegenheid in die zin uitgesproken.

⁽²⁾ De richtsnoeren voor het programma Leader+, waarmee proefprojecten voor de ontwikkeling van het potentieel van plattelandsgebieden met voorrang worden ondersteund, zijn inmiddels goedgekeurd.

⁽³⁾ In par. 4.10 van zijn advies over Leader+ (PB C 51 van 23.2.2000) wijst het Comité expliciet op de behoeften van vrouwen in plattelandsgebieden.

5.6. Tijdens de buitengewone Europese Raad van Luxemburg inzake werkgelegenheid (20 en 21 november 1997)⁽¹⁾ is de basis gelegd voor de belangrijkste richtsnoeren voor 1998, waarbij de nadruk is gelegd op hoofdstuk IV over versterking van het gelijkekansenbeleid.

5.7. Door vrouwen opgezette landbouwcoöperaties leveren momenteel een belangrijke bijdrage aan het scheppen van werkgelegenheid en aan de economie van de productieregio's, als aanvulling op zuiver agrarische activiteiten. Het gaat hierbij om de productie en het in de handel brengen van ambachtelijke producten, waarvoor de markt momenteel veel mogelijkheden biedt, en vormen van dienstverlening die in landelijke gebieden in opkomst zijn, zoals plattelandstoerisme. Zij zijn niet overal in de EU even wijdverbreid, maar juist in de lidstaten waar het leeuwendeel van de landbouwactiviteiten in het kader van coöperaties verricht wordt, is sprake van hogere arbeidsproductiviteit en betere economische resultaten. Zij spelen dan ook duidelijk een fundamentele rol bij de agrarische ontwikkeling en vergroten de overlevingskansen van landbouwbedrijven.

6. Specifieke problemen van plattelandsvrouwen in de Europese landbouw

6.1. Bedrijfseigendom

6.1.1. Een van de problemen die zich voordoen bij het bestuderen van de landbouwsector is het feit dat de verschillende soorten „human resources” die in de landbouw van de diverse lidstaten actief zijn, moeilijk van elkaar kunnen worden onderscheiden. Om een aantal redenen kan moeilijk worden bepaald wie al dan niet kan worden beschouwd als „landbouw-werknemer”: het heterogene karakter van de rol die iemand in het bedrijf speelt (eigenaar, bedrijfsleider, meewerkend gezinslid, werknemer in loondienst enz.), de aard van de betrekking (deeltijds, voornaamste activiteit, voltijds, vaste baan, tijdelijke betrekking, seizoenarbeid enz.), het ontbreken van een duidelijke scheidslijn tussen landbouwarbeid, werk in de levensmiddelensector of ambachtelijk werk, en de gebruikmaking van bijzondere socialezekerheidsregelingen als alternatieve verzekering. Voor vrouwen is dit onderscheid nog moeilijker te maken. Zij leveren van oudsher een onzichtbare bijdrage aan de landbouw, en daarnaast wordt er geen duidelijk verschil gemaakt tussen werk dat zij voor het landbouwbedrijf verrichten enerzijds en huishoudelijke taken en diverse werkzaamheden op het platteland anderzijds.

6.1.2. Voorts dient bij het bestuderen van de situatie een aantal andere belangrijke factoren in aanmerking te worden genomen:

6.1.2.1. De statistische gegevens lopen dermate uiteen dat deze vrijwel onmogelijk naast elkaar kunnen worden gelegd. Daarnaast wordt niet in alle bronnen onderscheid gemaakt naar geslacht.

6.1.2.2. Een andere factor waarvoor de door de man verrichte arbeid wordt gecamoufleerd, is de belasting. Vaak wordt de bedrijfsvoering aan de echtgenote overgedragen (doorgaans wanneer de echtgenoot niet als voornaamste activiteit in de landbouw werkzaam is) teneinde de inkomens te verdelen en zo de belastingdruk voor het gezin te verminderen.

6.1.2.3. De bijzondere socialezekerheidsregelingen voor de landbouw worden in de agrarische sector als pensioensverzekering voor vrouwen gebruikt.

6.1.3. In de EU-lidstaten zijn landbouwondernemingen normaliter familiebedrijven. Europa telt zeven miljoen landbouwbedrijven, waarvan 67 % tussen één en tien hectare beslaat, en dus familiebedrijven zijn; vijf miljoen bedrijven zijn gevestigd in de zuidelijke landen Italië, Spanje, Griekenland en Portugal. Deze cijfers weerspiegelen historische en culturele factoren, evenals de identiteit van de landbouw in Europa. Hun bestaansrecht wordt echter bedreigd, omdat niemand de rol en plaats kent of begrijpt die de landbouw in Europa inneemt, maar deze bedrijven zijn van doorslaggevend belang voor de instandhouding en de ontwikkeling van het platteland⁽²⁾.

6.1.4. Onderzocht zou moeten worden welke bijdrage vrouwen leveren aan de economische activiteit van landbouwbedrijven, aangezien deze min of meer neerkomt op de helft van de totale bijdrage aan de landbouw, de nationale economieën en de Europese economie; vervolgens kan dan worden bepaald wat het aandeel van werknemers in loondienst en bedrijfseigenaressen daarin is.

6.1.5. Het werk van vrouwen in agrarische familiebedrijven is tweërlei opzicht onzichtbaar: zij verrichten niet alleen huishoudelijke taken, maar ook een aanzienlijk deel van de productiewerkzaamheden, die moeilijk zijn te kwantificeren. Hun bijdrage wordt dan ook ondergewaardeerd en onderschat.

6.2. Plattelandsvrouwen en sociale zekerheid

6.2.1. Het is moeilijk hier uitgebreid in te gaan op de situatie van plattelandsvrouwen in de sociale zekerheid in de EU. Er bestaan namelijk verschillende regelingen die op hen van toepassing zijn. Eenvoudig gezegd bestaat er een algemene regeling die voor alle werknemers geldt, ongeacht het soort werk dat zij verrichten of de sector waarin zij werkzaam zijn, en een speciale regeling, met een reeks varianten die gelden voor verschillende soorten werkzaamheden, waaronder agrarisch werk.

⁽¹⁾ In 1998 is de erkenning van gelijke kansen geconsolideerd als grondslag van het Europese werkgelegenheidsmodel.

⁽²⁾ Statistische bron: Eurostat, „Europa in cijfers”, vijfde editie.

6.2.2. De algemene socialezekerheidsregeling brengt een aantal sociale voordelen met zich mee voor verzekerde werknemers, die verschillend zijn van de speciale regelingen. Deze algemene regeling geldt het meest voor vrouwen die in loondienst in de landbouw werken, aangezien zij hiermee sociale bescherming genieten in geval van ziekte, moederschap, vakantie, uitkeringen, pensioenen enz.

6.2.3. In de speciale regelingen daarentegen hebben zij hierop alleen recht als zij eigenaar zijn van het landbouwbedrijf of als zij in loondienst werken; is dat niet het geval, dan hebben zij alleen als echtgenote recht op gezondheidszorg⁽¹⁾. Dat is een van de redenen waarom plattelandsvrouwen pas laat toetreden tot de socialezekerheidsstelsels, namelijk als zij aanspraak willen gaan maken op rechten (met name pensioenrechten) die niet gelden voor personen die verzekerd zijn in het kader van de speciale regeling.

6.2.4. De EU zou voor een follow-up moeten zorgen van de tenuitvoerlegging van Richtlijn 86/613/EEG over de erkenning van het werk van echtgenoten, die met name tot doel heeft de verschillen tussen de diverse socialezekerheidsregelingen in de landbouwsector terug te dringen.

6.2.5. Waarschijnlijk verklaren vrouwen die naast het werk in een agrarisch familiebedrijf geen andere betrekking hebben dat zij bij de algemene sociale verzekering premie betalen, terwijl zij in feite zelfstandig zijn. Dit kan ook de juridische problemen verklaren waarmee vrouwen te maken hebben die premie betalen voor de agrarische socialezekerheidsregeling. Hiermee hangt samen dat er een bepaalde mate van „vertrouwdheid” met het werk vereist is; dit is echter een vrij vaag toelatingscriterium dat soms voorbijgaat aan de werkelijkheid, want het is aan de economische omvang van het bedrijf gebonden. Zo wordt het economische karakter van het bedrijf een doorslaggevend criterium voor de hoogte van de premies die vrouwen in de landbouwsector moeten betalen.

7. Voorstellen en conclusies

7.1. Gelijke kansen voor vrouwen en mannen op het platteland moeten werkelijkheid worden, om de kwaliteit van het bestaan naar een hoger plan te tillen. In alle EU-maatregelen die verband houden met plattelandsontwikkeling dient deze dimensie te worden meegenomen. Bevordering van gelijke kansen moet een vast onderdeel worden van dergelijk beleid. Voorts moet de Commissie een aantal voorstellen van het Comité meenemen bij de uitwerking van het volgende Programma inzake gelijke kansen, dat in 2001 van kracht wordt.

7.2. Het gelijkekansenbeleid moet zodanig worden ingevuld dat vrouwen in hun oorspronkelijke woonplaats kunnen blijven, om te zorgen voor een evenwichtige bevolkingssamenstelling en duurzame ontwikkeling.

7.3. Het is van wezenlijk belang dat in plattelandsgebieden aantrekkelijke ruimtes worden gecreëerd waar basisvoorzieningen voorhanden zijn (vervoersmogelijkheden, gezondheidsvoorzieningen, kinderopvang, bibliotheken), waarmee vrouwen betere toegang hebben tot zowel opleiding als werkgelegenheid. Ook moeten er diensten worden opgezet die voor vervanging bij afwezigheid en voor ondersteuning bij de bedrijfsvoering zorgen.

7.4. De coördinatie tussen de verschillende bestuursniveaus (lokaal, regionaal, nationaal en Europees) dient te worden versterkt; daarbij moet de instellingen een grotere rol worden toebedeeld om een gelijklopende ontwikkeling tot stand te brengen.

7.5. Er dient meer aandacht te worden besteed aan diversifiëring, want vrouwen spelen hierbij vaak een wezenlijke rol (MKB, regionale producten, ambacht en plattelandstoerisme). Op die manier wordt ook multifunctionaliteit bevorderd.

7.6. Om de ontvolking van het platteland een halt toe te roepen dienen de onderwijs- en opleidingsstelsels en de productiesystemen op elkaar te worden afgestemd. Allereerst moet worden gezorgd voor onderwijs, waarbij het accent ligt op algemeen onderwijs (ook afstandsonderwijs), waarna hulpbronnen en kwalificaties kunnen worden ingezet en gezorgd kan worden voor een erkende beroepsopleiding of een beroepsopleiding met een officieel diploma, aansluitend op de nieuwe behoeften van de arbeidsmarkt.

7.7. Het Comité acht het van groot belang dat plattelandsvrouwen een opleiding wordt geboden die op hun bijzondere leefomstandigheden toegesneden is, hun meer zelfvertrouwen geeft en hen in staat stelt deel te nemen aan de besluitvorming en een daadwerkelijke rol te spelen in hun sociaal-economische omgeving. Lokale financiële middelen zouden moeten worden ingezet om projecten voor plattelandsontwikkeling aan te moedigen.

7.8. De communautaire initiatieven Leader+ en Equal dienen met het oog op de bevordering van gelijke kansen te worden voortgezet. De nadruk moet daarbij vooral worden gelegd op opleiding als sleutelfactor voor ontwikkeling. Bovendien zou een speciaal onderdeel zich op plattelandsvrouwen moeten toespitsen.

7.9. Het Comité pleit voor geleidelijke invoering in de lidstaten van regelgeving waarmee werk en gezin beter gecombineerd kunnen worden. Daartoe behoort de mogelijkheid om over flexibele indeling van de arbeidstijd te onderhandelen, zodat de verantwoordelijkheden eerlijker kunnen worden verdeeld tussen mannen en vrouwen. Er moeten nieuwe kaders worden gecreëerd waarmee wordt ingespeeld op de (zorg)behoeften van de maatschappij, met name de zorg voor kinderen, ouderen, zieken en gehandicapten. Voorts dienen gepaste maatregelen te worden getroffen ter bescherming van het moederschap.

⁽¹⁾ Communautaire richtlijn 86/613 van 11 december 1986 waarin het werk van echtgenoten wordt erkend.

7.10. Financiële steunregelingen in het landelijke kredietwezen moeten worden ingezet om betere synergieën tot stand te brengen tussen openbare en particuliere middelen en de financiële lasten voor kleine en middelgrote ondernemingen terug te brengen. De toegang tot „zachte” leningen of tot „microkrediet” moet worden verbeterd, zodat initiatieven van vrouwen voor het oprichten van een bedrijf ook kunnen worden gerealiseerd⁽¹⁾.

7.11. De hervorming van de structuurfondsen kan als katalysator functioneren voor de welvaart in plattelandsgebieden. Bijzondere aandacht moet daarbij uitgaan naar jonge vrouwen en alle nieuwe soorten activiteiten die vrouwen kunnen ontplooien. In de programma's van het Sociaal Fonds moeten de behoeften van plattelandsvrouwen de nodige aandacht krijgen, met name wat de beschikbaarheid en het gebruik van nieuwe technologieën betreft, zodat alle vrouwen beter in staat zijn zich te scholen, bekendheid te geven aan hun activiteiten en hun producten te promoten.

7.12. Aangezien plattelandsontwikkeling wordt beschouwd als een duurzaam proces dat vanuit de regio's zelf op

(1) In Zweden bijvoorbeeld bestaat een speciale bank voor vrouwen.

gang komt, is het zaak dat plattelandsvrouwen zich organiseren in verenigingen of samenwerkingsverbanden zodat zij daadwerkelijk het voortouw kunnen nemen bij de ontwikkeling van hun regio, zich kunnen inzetten voor betere opleiding en strategieën kunnen uitstippelen waardoor de opkomst van lokale ontwikkelingsactoren bevorderd wordt.

7.13. Het zou zeer nuttig zijn als het nodige werd gedaan en middelen werden vrijgemaakt om te komen tot een coördinatie van alle verenigingen en organisaties van plattelandsvrouwen die in de lidstaten bestaan, zodat deze vrouwen bij alle EU-instellingen een permanente vertegenwoordiging zouden krijgen. Zo kan er meer informatie worden verkregen en kunnen ervaringen worden uitgewisseld om de problemen van de verschillende regio's onder de loep te nemen en hiervoor oplossingen uit te werken.

7.14. Ten aanzien van het specifieke probleem van bedrijfs-eigendom is het Comité van oordeel dat haast moet worden gemaakt met de erkenning van het werk dat door echtgenoten wordt verricht in landen waar dit nog niet formeel meetelt. Wat de premies voor sociale verzekeringen betreft, zou een mogelijke oplossing erin kunnen bestaan één enkele bijdrage in te stellen voor zelfstandigen en meewerkende familieleden.

Brussel, 24 mei 2000.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

B. RANGONI MACHIAVELLI

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad betreffende een communautair samenwerkingskader ter bevordering van duurzame ontwikkeling in het stedelijk milieu”

(2000/C 204/08)

De Raad heeft op 10 mei 2000 besloten, overeenkomstig de bepalingen van artikel 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De afdeling „Economische en monetaire unie — economische en sociale samenhang”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 11 mei 2000 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Vinay.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 373e zitting van 24 en 25 mei 2000 (vergadering van 24 mei 2000) het volgende advies uitgebracht, dat met 106 stemmen vóór en geen stemmen tegen, bij 4 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Onderhavig voorstel voor de oprichting van een „communautair samenwerkingskader ter bevordering van duurzame ontwikkeling in het stedelijk milieu” is gebaseerd op eerdere toezeggingen van de EU, analyses van de huidige situatie, de al dikwijls herhaalde dringende oproepen om duurzaamheid na te streven en, ten slotte, de initiatieven die zijn aangekondigd in de recente mededeling over een „Actiekader voor duurzame stedelijke ontwikkeling in de Europese Unie” en andere maatregelen.

1.2. Tijdens de milieutop van 1992 in Rio hebben de EG en alle lidstaten afzonderlijk de afspraken ondertekend en zich verbonden tot naleving van Agenda 21, het wereldwijde actieplan voor duurzame ontwikkeling. Min of meer tegelijkertijd heeft de EU het Vijfde milieu-actieprogramma uitgevaardigd, dat nu bijna ten einde loopt.

1.2.1. Tijdens de conferentie van Kyoto in 1997 zijn vervolgens nog meer verplichtingen aangegaan: toen is besloten tot een algemene terugdringing van de uitstoot van broeikasgassen, die tussen 2008 en 2012 moet zijn bereikt.

1.3. Over het geheel genomen zijn er weliswaar met het Vijfde milieu-actieprogramma en een reeks richtlijnen limieten vastgesteld en positieve resultaten geboekt, in ieder geval voor wat enkele specifieke emissies en de waterzuivering betreft, maar van een echt duurzame ontwikkeling van het milieu in alle lidstaten is nog lang geen sprake.

1.3.1. Een van de prioritaire aandachtspunten bij het verwezenlijken van een werkelijk duurzame ontwikkeling wordt gevormd door de steden, die ongeveer een kwart van de oppervlakte van de Unie in beslag nemen en waar circa 80 % van de bevolking woonachtig is.

1.3.2. Steden hebben te kampen met een opeenhoping van milieuproblemen. De redenen daartoe zijn velerlei: mobiliteitsvereisten en -systemen, een hoog energie- en waterverbruik, stedelijke voorzieningen en productiestructuren, bevolkingsdichtheid, afvalverwerking en veranderingen in het microklimaat. Bovendien worden de burgers direct met de gevolgen daarvan geconfronteerd, met name op het stuk van de luchtkwaliteit, geluidsoverlast en — vooral in de zuidelijke lidstaten — de watervoorziening.

1.3.2.1. De slechte kwaliteit van het stedelijk milieu of, in het ergste geval, de aftakeling daarvan is een rechtstreeks gevolg van het traditionele ruimtelijke-orderingsbeleid, van de kwaliteit van de dienstverlening en infrastructuur, van gebrek aan onderhoud of zelfs het volledig ontbreken daarvan, van collectieve en individuele leefgewoonten — die dan ook ingrijpend moeten worden gewijzigd — en van eventuele dichtbij gelegen productiecentra. Om al deze problemen aan te pakken, zijn twee zaken van fundamenteel belang: de besluitvorming van lokale overheden moet voortaan stevast op duurzame groei zijn gericht, en er moet worden gezorgd voor een bewuste participatie van de belanghebbende partijen: overheden, burgers en bedrijfsleven. Zoals de deskundigengroep inzake het stadsmilieu in haar verslag over duurzame Europese steden heeft onderstreept, is de gebrekkige toepassing van de milieuwetgeving op lokaal niveau echter aan meer dan één oorzaak te wijten, en wel met name aan het gebrek aan informatie over goede praktijken.

1.4. In een aantal recente communautaire programma's en initiatieven, zoals het reeds genoemde Actiekader en Urban, wordt met klem aangedrongen op de duurzaamheid van het stedelijk beleid en de verspreiding van goede praktijken en van projecten met een hoog innovatiegehalte die, ongeacht hun doelstelling, eveneens aanzienlijk bijdragen tot een verbetering van de kwaliteit van het milieu.

2. Het voorstel van de Commissie

2.1. Op grond van een lange lijst hierboven samengevatte overwegingen stelt de Commissie voor een communautair samenwerkingskader op te richten ten einde op plaatselijk niveau de uitwerking, uitwisseling en toepassing van goede praktijken op het gebied van de duurzame stedelijke ontwikkeling en van Agenda 21 te bevorderen. De voornaamste partners binnen dit kader zijn de Commissie en de op Europees niveau georganiseerde stedennetten.

2.1.1. In het voorstel worden de soorten activiteiten aangegeven die voor financiering in aanmerking kunnen komen — deze vallen in de praktijk samen met de reeds genoemde doelstellingen. Bovendien wordt verklaard dat financiële bijdragen kunnen worden gegeven aan ieder op Europees niveau georganiseerd stedennet en dat de aldus gefinancierde activiteiten binnen een termijn van drie jaar moeten plaatsvinden.

2.2. De Commissie bepaalt welke activiteiten worden gefinancierd en maakt in het Publicatieblad bekend welke activiteiten voorrang krijgen, hoe de selectie moet plaatsvinden en welke procedures voor kandidaatstelling en goedkeuring moeten worden gevolgd.

2.2.1. De Commissie zorgt ervoor dat er samenhang en synergie is tussen deze activiteiten en de andere programma's en initiatieven van de Gemeenschap, met name Urban, en dat zij elkaar aanvullen. De projecten in het kader van LIFE zijn expliciet uitgesloten van financiering binnen dit samenwerkingskader.

2.3. Nadat de omvang van afzonderlijke steunbedragen nader is gespecificeerd, worden in het voorstel criteria gegeven voor de selectie van voorrangactiviteiten. Volgens deze criteria moet vooral worden gekeken naar: een duurzaam multiplicatoreffect op Europees vlak; een doeltreffende en evenwichtige samenwerking, zowel wat de activiteiten zelf als de wat financiële participatie betreft; en een multinationale aanpak, zowel binnen de EU als met aangrenzende landen. Ten slotte wordt het belang van een multi-sectorale benadering benadrukt.

2.3.1. Het samenwerkingskader staat open voor deelname van de landen in Midden- en Oost-Europa (LMOE) volgens de voorwaarden die in de desbetreffende akkoorden en protocolen zijn neergelegd, en het wordt op basis van aanvullende kredieten tevens opengesteld voor deelname van Cyprus en Malta volgens de met deze landen overeengekomen procedures.

2.3.2. Het is de taak van de Commissie om maatregelen vast te stellen voor toezicht en controle op de activiteiten van de begunstigten van financiële steun. In dit verband worden enkele Verdragsartikelen geciteerd, alsmede enkele administratieve procedures in geval van onregelmatigheden of niet-naleving van die artikelen.

2.4. Ten slotte wordt erop gewezen dat de lijst van begunstigten, onder vermelding van de steunbedragen, in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen wordt bekendgemaakt, en dat de Commissie uiterlijk op 31 maart 2003 een verslag over de uitvoering van het samenwerkingskader presenteert.

2.4.1. In de Bijlage worden de verschillende soorten activiteiten die voor financiële steun in aanmerking komen, opgesomd, alsmede een indicatieve verdeelsleutel voor het voor een periode van vier jaar vastgestelde totaalbedrag van 12,4 miljoen EUR.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Het Comité is ingenomen met het Commissievoorstel, waarmee een belangrijke impuls wordt gegeven aan de verspreiding van kennis, hetgeen niet alleen zinvol is voor de lokale overheden, maar ook voor de burgers, die daardoor bewust kunnen participeren.

3.1.1. Zoals onlangs tijdens de ontmoeting van de EU-ministers van milieu te Porto is benadrukt — gestaafd met argumenten waarmee het ESC volledig instemt — hangt een groot deel van de ernstigste milieuproblemen van Europa samen met de problematiek van stedelijke gebieden, die vaak nauw verband houdt met de wereldwijde uitdagingen op milieugebied die de kwaliteit van het bestaan van miljoenen burgers beïnvloeden. Een samenhangende en duurzame aanpak van het beleid voor stedelijke ontwikkeling kan de kwaliteit van het bestaan in steden echter aanzienlijk verbeteren.

3.1.2. Het Comité heeft in tal van adviezen blijk gegeven van een oprechte belangstelling voor en bezorgdheid over de kwaliteit van het milieu⁽¹⁾, de nauwe verwevenheid tussen stedelijk beleid en duurzame ontwikkeling⁽²⁾ en het belang van een doeltreffende verspreiding van goede praktijken voor de verwezenlijking van deze doelstellingen, naast ontwikkeling van en steun aan innovatieve activiteiten.

3.1.3. Wel bevat het Commissiedocument nog enkele punten die moeten worden verduidelijkt en definities die scherper kunnen worden geformuleerd.

3.2. Zowel in de overwegingen aan het begin van het voorstel als in paragraaf 9.2 van de Bijlage („Motivering van de maatregel”) wordt specifiek verwezen naar Actie 20 van het „Actiekader voor duurzame stedelijke ontwikkeling in de Europese Unie”. Volgens deze Actie zal de Commissie steun verlenen aan netwerkactiviteiten van lokale overheden — activiteiten die openstaan voor steden in kandidaat-lidstaten — en een rechtsgrondslag creëren voor de financiering op meerjarenbasis van deze activiteiten. Hiertoe behoren, voorzover van toepassing: de Europese campagne voor duurzame steden, een Platform Europees mobiliteitsbeheer, Car Free Cities, LIA (lokale integratie en actie voor etnische minderheden), de plaatselijke energiebureaus, en tal van andere initiatieven.

3.2.1. Deze verwijzing roept vraagtekens op, omdat niet duidelijk is of het onderhavige besluit tot doel heeft, zoals in art. 1 wordt aangegeven, een impuls te geven aan de uitwerking, uitwisseling en toepassing van goede praktijken op het gebied van de duurzame stadsontwikkeling — activiteiten die door ieder op Europees vlak georganiseerd stedennet kunnen worden uitgeoefend — of dat het de bedoeling is steun te verlenen aan netwerkactiviteiten van lokale overheden, gericht op bovengenoemde doelstellingen.

⁽¹⁾ Initiatiefadvies over „De rol van de Europese Unie in stedelijke aangelegenheden” (PB C 30 van 30.1.1997).

⁽²⁾ Advies over de „Mededeling van de Commissie 'Aanzet tot een actieve benadering van de steden in de Europese Unie'” (PB C 95 van 30.3.1998).

3.2.2. Bovendien wijst de Commissie er in de Toelichting op dat de partners in dit op te richten samenwerkingskader enerzijds de Commissie en anderzijds de „Europese campagne voor duurzame steden en gemeenten” en de netwerken van steden zijn. In de Bijlage wordt, zowel onder het kopje „Financiële gevolgen voor de beleidskredieten” als onder het kopje „Gegevens voor de kosten-batenanalyse” een uitgebreid overzicht gegeven van de uitgaven, activiteiten en doelstellingen van de campagne. Dit overzicht wordt verder uitgewerkt en aangevuld in paragraaf 9.2 („Motivering van de maatregel”). Ook paragraaf 9.3 („Toezicht op en evaluatie van de maatregel”) en paragraaf 10 („Huishoudelijke kredieten”) hebben betrekking op de campagne.

3.2.3. De Europese campagne voor duurzame steden en gemeenten, die zoals gezegd in Actie 20 van het Actiekader voor duurzame stedelijke ontwikkeling in de Europese Unie wordt genoemd, is een interessant initiatief dat wordt bevorderd door een aantal van de steden die de Europese conferentie over duurzame steden (Aalborg, 1994) hebben bijgewoond en waaraan steun wordt verleend door vijf belangrijke stedennetwerken, met een financiële bijdrage van D.-G. Envi.

3.2.3.1. Het is dus een positieve zaak dat deze steun normaliter wordt voortgezet, maar de Commissie geeft in haar voorstel aan dat alle op Europees vlak georganiseerde stedennetten aan de samenwerking meedoen, dus zonder bepaalde netwerken voor te trekken.

3.3. Tot de initiatieven van de eerder genoemde Actie 20 rekende de Commissie de ontwikkeling van een stedelijke dimensie in het nieuwe „Europese netwerk voor het signaleren van bewezen succesvolle methoden”, in het kader van de toekomstige innovatieve maatregelen voor de structuurfondsen. Doel hiervan was, een verzameling praktijkvoorbeelden van succesvolle methoden ter verdere verspreiding samen te stellen en de uitwisseling van ervaringen te vergemakkelijken, waaronder de ervaringen opgedaan bij het Actiekader en bij alle andere projecten voor duurzame stadsontwikkeling in het kader van door de EU gefinancierde programma's. Het Comité wijst erop dat ook in het Urban-initiatief — dat niet in het Actiekader wordt genoemd omdat het van latere datum is — een specifiek bedrag wordt gereserveerd voor de verspreiding van goede praktijken.

3.3.1. In zijn advies over het Actiekader voor duurzame stedelijke ontwikkeling⁽¹⁾ toonde het Comité zich bijzonder ingenomen met het voornemen van de Commissie om een positieve spiraal op gang te brengen door informatie over goede praktijken uit te wisselen, en benadrukte het dat er bij de informatie, evaluatie en controle speciaal op moet worden gelet dat de vier afzonderlijke, maar onderling verband houdende beleidsdoelstellingen van het actiekader op samenhangende wijze worden verwezenlijkt.

3.3.2. Het begrip duurzame ontwikkeling is, vooral wanneer het op steden betrekking heeft, niet beperkt of te beperken tot het milieu, maar hangt tevens samen met de economische

en menselijke hulpbronnen en de mate van „sociale” duurzaamheid. In het verslag van de deskundigengroep inzake het stadsmilieu uit maart 1996 werd al onderstreept dat aan het proces van duurzame stedelijke ontwikkeling zowel sociale, economische als milieu-aspecten verbonden zijn. De Commissie heeft zelf in haar zeer recente Mededeling over het werkprogramma voor 2000⁽²⁾ onderstreept dat het zesde milieuactieprogramma de milieupijler van het meer omvattende programma voor duurzame ontwikkeling zal vormen, en dat de grootste uitdaging nog altijd de verzoening tussen duurzame milieuontwikkeling en sociale vooruitgang en duurzame economische ontwikkeling blijft.

3.3.3. Hoewel in het voorstel expliciet wordt gewezen op de behoefte aan geïntegreerde benaderingen binnen een strategisch raamwerk, is het bepleite samenwerkingskader in de eerste plaats gericht op — zoals de titel laat zien — de bevordering van duurzame ontwikkeling in het stedelijk milieu. Uiteraard stemt het Comité in met deze doelstelling, maar het is van mening dat het voorstel ook enkele meer specifieke aanduidingen zou moeten bevatten over de wijze waarop de geplande initiatieven kunnen worden gecoördineerd en meer samenhang kunnen krijgen met alle reeds lopende of aangekondigde projecten voor de verspreiding van goede praktijken die binnen het actiekader of andere communautaire programma's of initiatieven zijn verwezenlijkt, en die zonder specifiek op milieu betrekking te hebben, toch tot een duurzame stedelijke ontwikkeling bijdragen.

3.3.4. Ook moet er op een of andere manier een koppeling worden gelegd met de uit verschillende Commissiediensten samengestelde werkgroep die o.a. tot taak heeft om de voortgang bij de uitvoering van het Actiekader na te gaan en de activiteiten van het Europese netwerk voor het signaleren van bewezen succesvolle methoden op het gebied van stedelijke problematiek, op de voet te volgen.

3.3.5. Artikel 4 van het onderhavige voorstel voor een besluit, waarin wordt voorgeschreven dat de Commissie zorgt voor samenhang, complementariteit en synergie tussen de activiteiten en communautaire projecten, is in het licht van bovenstaande opmerkingen te beknopt. Vooral ook omdat in het Actiekader zelf wordt aangegeven dat een aantal transversale, multifunctionele acties, zoals een geïntegreerd netwerk van databanken inzake stedelijke kwesties, benchmarken en indicatoren, onder de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de betrokken Commissiediensten zal vallen.

3.3.6. Het Comité is hoe dan ook ingenomen met de initiatieven die de Commissie tot dusver heeft uitgevoerd, zoals de oprichting in 1998 van een databank inzake goede praktijken op het gebied van stedelijk bestuur en duurzame ontwikkeling, en de recente lancering van gemeenschappelijke Europese indicatoren, in de vorm van tien lokale indicatoren van duurzaamheid. Deze initiatieven zijn noodzakelijk, en moeten worden geconsolideerd.

⁽¹⁾ PB C 368 van 20.12.1999.

⁽²⁾ COM(2000) 155 def. van 9.2.2000.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1. Het Comité stemt in met de inhoud van het onderhavige voorstel, maar wijst erop dat hiermee niet zozeer een samenwerkingskader voor de verspreiding van goede praktijken in het leven wordt geroepen als wel een instrument voor steun aan de netwerkactiviteiten van lokale overheden, zoals in Actie 20 van het Actiekader werd aangekondigd. Het vindt daarom dat de titel van het initiatief moet worden aangepast.

4.1.1. Een dergelijke actie dient op EU-niveau te worden gesteund, en is volledig in overeenstemming met de in artikel 5 van het EG-Verdrag omschreven beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

4.1.2. Het Comité juicht het ten eerste toe dat een initiatief ter ondersteuning van netwerkactiviteiten van lokale overheden wordt gelanceerd. Om welke sector het ook gaat, netwerken hebben altijd een toegevoegde waarde, vanwege de uitwisseling van kennis en procedures. Dit vergroot niet alleen de doeltreffendheid van de initiatieven van de afzonderlijke deelnemers aan het netwerk, maar zorgt er tevens voor dat de kosten voor de uitvoering van de afzonderlijke acties en proefprojecten lager worden. Het is dus absoluut van belang dat communautaire steun wordt gegeven aan de stedennetwerken, die met name op het stuk van het milieu tot de belangrijkste motoren van duurzame ontwikkeling behoren.

4.1.3. Vanuit dit oogpunt is het van fundamenteel belang dat het samenwerkingskader werkelijk openstaat voor alle netwerken, en dat geen enkele daarvan via bepaalde kanalen of benaderingen een voorkeursbehandeling krijgen. Aangezien steden die toch al bewust met milieuproblematiek bezig zijn, eerder geneigd zijn om aan netwerken deel te nemen, zouden reeds deelnemende steden moeten worden aangemoedigd om andere steden ook tot deelname aan te sporen. Op die manier ontstaan als het ware gemengde netwerken van steden die meer of minder ver gevorderd zijn in het proces dat tot een duurzaam milieu moet leiden.

4.1.4. Verder dringt het Comité erop aan dat van alle initiatieven van stedennetwerken die binnen het communautaire samenwerkingskader zijn genomen, een effectrapportage wordt gemaakt waarbij onder meer wordt gekeken naar de kosten-batenverhouding en de resultaten van het initiatief. Deze effectrapportages moeten vervolgens openbaar worden gemaakt.

4.1.5. Het Comité is bovendien van mening dat een groot-schalige en doeltreffende Europese coördinatie voor de verspreiding van goede praktijken op het gebied van duurzame ontwikkeling buitengewoon noodzakelijk is, gezien het grote aantal activiteiten die daaronder vallen, de talrijke deelnemers daaraan en alle mogelijke doelstellingen daarvan. Hierbij zijn niet alleen lokale overheden betrokken, maar ook lidstaten, ondernemingen, onderzoekscentra, universiteiten, bedrijven die actief zijn op het gebied van nieuwe technologieën, enz.

4.1.6. Voor een gecoördineerde en zo doeltreffend en grootschalig mogelijke verspreiding van informatie en know-how is het bovendien niet alleen noodzakelijk dat geïntegreerde, duidelijke en algemeen aanvaarde indicatoren op economisch, sociaal en milieugebied worden vastgesteld (één van de doelstellingen van het Actiekader), maar ook dat het algemene begrip „duurzaamheid” een communautaire verworvenheid wordt binnen de grenzen van een precieze naleving van het subsidiariteitsbeginsel. Volgens het Comité kan een uitgebreide audit hierbij goede diensten bewijzen.

4.2. Het werkgelegenheidsprobleem komt uitsluitend in de Bijlage (paragraaf 9.2, punt C) ter sprake; de Commissie wijst daar op het mogelijke positieve effect van het samenwerkingskader op de werkgelegenheid.

4.2.1. Het Comité heeft al dikwijls onderstreept dat het van fundamenteel belang is, de twee prioriteiten — milieu-bescherming en banengroei⁽¹⁾ — met elkaar te combineren; dit is niet alleen de facto mogelijk en noodzakelijk, maar helpt tevens een einde te maken aan de wijd verspreide gedachte dat deze twee fundamenteel tegenstrijdig zouden zijn. Bij de verspreiding van goede praktijken dient de weerslag van een dergelijke combinatie derhalve ook te worden nagestreefd, geanalyseerd en benadrukt; dit zou expliciet in de artikelen van het Besluit moeten worden vermeld.

4.2.2. Met betrekking tot de vaststelling van goede praktijken op het gebied van duurzame stedelijke ontwikkeling zou bovendien de taak van de sociale partners, naast die van de lokale overheden, moeten worden benadrukt. Het is geen toeval dat in Agenda 21 wordt gewezen op de belangrijke rol van de sociale partners voor de verwezenlijking van duurzame ontwikkeling.

4.2.3. In het algemeen komt de participatie van burgers en sociaal-economische organisaties in dit voorstel onvoldoende uit de verf. Hun deelname wordt — onder de gemeenschappelijke noemer „vertegenwoordigers van de burgermaatschappij” — uitsluitend vermeld in artikel 6, punt f, als laatste criterium voor de selectie van voorrangactiviteiten.

4.3. Het is een goede zaak dat het samenwerkingskader openstaat voor de LMOE, zowel vanuit politiek oogpunt als met het oog op grotere mogelijkheden voor handel en samenwerking. Bovendien worden deze landen in bijzonder sterke mate getroffen door milieuvervuiling, met name in stedelijke gebieden.

⁽¹⁾ Cf. advies over de „Mededeling van de Commissie over milieu en werkgelegenheid (Bouwen aan een duurzaam Europa)”, in PB C 235 van 27.7.1998.

4.3.1. In Agenda 2000 werd al onderstreept dat het milieu een van de belangrijkste aandachtspunten in het uitbreidingsproces is. Vervolgens heeft de Commissie een aparte Mededeling⁽¹⁾ over het milieu en de toetredingsstrategie uitgebracht, waarin zij erop wijst dat speciale aandacht moet worden geschonken aan de afstemming van hun milieu-situatie op die van de EU-lidstaten. Het Comité stemt in met de in het onderhavige Besluit voorgestelde steun aan de lokale overheden — waarvan de noodzakelijkheid reeds in de Mededeling werd erkend — en is van mening dat het van bijzonder groot

⁽¹⁾ COM(1998) 294 def.

belang is, de netwerken van steden uit de LMOE bij de activiteiten te betrekken, als onderdeel van de strategie voor een duurzaam milieu.

4.3.2. Volgens het Comité is het zaak dat de Europese netwerken tevens goede praktijken uitwisselen met steden uit buurlanden, bijvoorbeeld in Noord-Oost-Europa en het Middellandse-Zeegebied, en maakt van de gelegenheid gebruik om de wens uit te spreken dat de programma's voor decentrale samenwerking nieuw leven wordt ingeblazen in het kader van het geïnstitutionaliseerde Euro-mediterrane partnerschap.

Brussel, 24 mei 2000.

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 inzake het recht op gezinshereniging”

(2000/C 204/09)

De Raad heeft op 10 februari 2000 besloten het Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig de bepalingen van art. 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, 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 5 mei 2000 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw Cassina.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 373e zitting (vergadering van 25 mei 2000) met 81 stemmen vóór en 3 stemmen tegen, bij 8 onthoudingen, het volgende advies goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. De voorgestelde richtlijn van de Commissie beoogt de onderdanen van derde landen die wettig op het grondgebied van de lidstaten verblijven, het recht op gezinshereniging te verlenen en een geharmoniseerd kader voor de uitoefening van dat recht tot stand te brengen (vaststelling van de personen die voor gezinshereniging in aanmerking komen, voorwaarden voor toegang, procedure voor het aanvragen van gezinshereniging, verblijfsvergunningen en afgeleide rechten). Op grond van het subsidiariteitsbeginsel dienen de lidstaten sommige van deze procedures vast te stellen (b.v. inzake de materiële voorwaarden waaraan de aanvragers dienen te voldoen, het verifiëren van de bewijsstukken, de aanvankelijke duur van de verblijfsvergunning voor gezinsleden van een aanvrager die zelf een verblijfstitel voor onbepaalde duur heeft, de voorwaarden voor de uitoefening van aan het verblijf gekoppelde rechten, enz.).

1.2. Dit initiatief past in het kader van de tenuitvoerlegging van titel IV van het EG-Verdrag⁽¹⁾ en is gebaseerd op art. 63, punt 3 daarvan; de Commissie geeft hiermee gevolg aan de Conclusies van de Raad van Tampere van 15 en 16 oktober 1999, waarin het volgende wordt gezegd: „De Europese Unie heeft behoefte aan een alomvattende aanpak van migratie ... Een krachtiger integratiebeleid moet erop gericht zijn hun (d.i. derdelanders, nvdv) rechten en verplichtingen te geven die vergelijkbaar zijn met die van de EU-burgers.” Tevens wordt gewezen op „de noodzaak van onderlinge afstemming van de nationale wetgevingen over de voorwaarden voor toelating en verblijf van derdelanders, gebaseerd op een gezamenlijke evaluatie van de economische en demografische ontwikkelingen in de Unie alsook op de situatie in de landen van herkomst”. Het voorzitterschap dringt er voorts op aan „spoedig besluiten te nemen. In deze besluiten moet niet alleen rekening worden gehouden met de opvangcapaciteit van de verschillende lidstaten maar ook met hun historische en culturele banden met de landen van herkomst”.

1.2.1. De richtlijn is niet van toepassing op onderdanen van derde landen over wier aanvraag om tot de status van vluchteling te worden toegelaten, nog geen definitieve beslissing is genomen, noch op burgers die tijdelijke bescherming genieten. Ze geldt voorts evenmin voor seizoenarbeiders, tijdelijke werk-

krachten en onderdanen van derde landen die over een verblijfsvergunning voor minder dan één jaar beschikken.

1.3. De volgende personen genieten het recht op gezinshereniging: onderdanen van derde landen die legaal in een EU-lidstaat verblijven, vluchtelingen (in de zin van het Verdrag van Genève), staatlozen en personen die subsidiaire bescherming genieten (om humanitaire redenen, in oorlogstijd of wegens andere omstandigheden waardoor zij hun land hebben verlaten). Personen die gezinshereniging aanvragen, moeten in de betrokken lidstaat een verblijfsvergunning met een geldigheidsduur van minstens één jaar kunnen voorleggen⁽²⁾.

1.4. Gezinshereniging kan gebeuren met de volgende personen: de echtgeno(o)t(e), de minderjarige niet gehuwde kinderen (ook geadopteerde kinderen of andere kinderen ten laste), alsmede de partner met wie de gezinshereniger een duurzame relatie heeft, bloedverwanten in opgaande lijn die ten laste zijn, en de meerderjarige kinderen die om gezondheidsredenen of wegens een handicap niet in staat zijn voor zichzelf te zorgen. Wanneer de gezinshereniger een vluchteling is of een persoon die subsidiaire bescherming geniet, worden ook nog andere familieleden (om humanitaire redenen of wegens een afhankelijkheidsrelatie t.o.v. de aanvrager) voor hereniging in aanmerking genomen. Studenten kunnen zich alleen laten herenigen met hun echtgeno(o)t(e) of hun kinderen (art. 5, lid 5).

1.5. Verordening (EEG) nr. 1612/68 en de andere teksten waarbij het vrije verkeer van personen is geregeld, zijn niet van toepassing op de situatie van EU-burgers die geen gebruik maken of hebben gemaakt van het recht op vrij verkeer van personen. Deze situatie is in de verschillende lidstaten op uiteenlopende wijze geregeld maar komt thans onder de onderhavige ontwerprichtlijn te vallen, zodat EU-burgers in het vermelde geval (hereniging van gezinsleden uit derde landen met een EU-burger die geen gebruik maakt van zijn recht op vrij verkeer van personen) steeds op gelijke behandeling kunnen rekenen.

1.6. De aanvragen moeten binnen een termijn van 6 maanden behandeld en beantwoord worden. Als de aanvrager toestemming tot gezinshereniging heeft gekregen, moeten de eventuele visa (met inbegrip van doorreisvisa) onmiddellijk en kosteloos worden verstrekt. Ingeval geen toestemming wordt verleend, moet de weigering schriftelijk worden toegelicht. Er is ook voorzien in mogelijkheden om beroep aan te tekenen.

⁽¹⁾ „Visa, asiel, immigratie en andere beleidsterreinen die verband houden met het vrije verkeer van personen”.

⁽²⁾ Deze voorwaarde geldt niet voor vluchtelingen.

1.7. De lidstaten mogen de persoon die van het recht op gezinshereniging gebruik wil maken, bepaalde materiële eisen stellen (voldoende inkomen, huisvesting, sociale zekerheid voor het gezin).

1.8. In het voorstel is bepaald dat de verwanten die zich met de aanvrager mogen herenigen, een verblijfsvergunning krijgen met dezelfde geldigheidsduur als die van de gezinshereniger; als de gezinshereniger evenwel over een verblijfsvergunning van onbepaalde duur beschikt, kan eerst een vergunning van één jaar worden verleend. De gezinsleden hebben ook onmiddellijk recht op toegang tot onderwijs, beroepsopleiding en arbeid (in loondienst of als zelfstandige).

1.9. Uiterlijk na vier jaar verblijf, hebben de echtgeno(o)t(e), de partner en de meerderjarig geworden kinderen recht op een zelfstandige verblijfstitel. In bijzonder moeilijke omstandigheden (weduwenschap, echtscheiding, feitelijke scheiding, verwaarlozing, verstoting of overlijden van bloedverwanten in op- of neergaande lijn) kan deze titel reeds na één jaar verblijf worden toegekend.

1.10. Indien fraude, onregelmatigheden of vervalsing van gegevens en bewijsstukken zijn vastgesteld, kunnen de vergunningen worden ingetrokken en de verwanten uit het land worden gezet. Ingeval van gegronde vermoedens van onregelmatigheden of fraude kunnen controles worden uitgevoerd die evenwel niet hinderlijk mogen zijn.

1.11. Deze richtlijn geldt onverminderd gunstiger bepalingen van bilaterale en multilaterale overeenkomsten met derde landen en van het Europees Sociaal Handvest van 1961 en het Europees Verdrag inzake de rechtspositie van migrerende werknemers van 1977.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Het Comité juicht dit initiatief van de Commissie toe omdat de onderhavige ontwerp-richtlijn erop gericht is, met volledige inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel, een homogeen kader te scheppen voor het migrantenbeleid van de lidstaten ter uitvoering van de nieuwe bepalingen van het Verdrag en omdat uitgegaan wordt van volledige eerbiediging van de mensenrechten, de rechten van het gezin en van minderjarigen, zoals deze in belangrijke internationale verklaringen en verdragen zijn opgenomen⁽¹⁾. Niet alle door de

Commissie in het voorstel vermelde internationale instrumenten zijn door alle lidstaten geratificeerd. Het feit dat in het Commissievoorstel evenwel rekening wordt gehouden met deze teksten om aldus de tenuitvoerlegging van de in par. 1.2 vermelde titel IV van het Verdrag op gang te brengen, laat verhopen dat de lidstaten deze internationale voorschriften t.z.t. zullen ratificeren, en algemeen en consequent zullen toepassen.

2.2. Het Comité verheugt zich erover dat de personen die recht op gezinshereniging hebben, zowel werknemers in loondienst als zelfstandigen, en zowel vluchtelingen als personen die subsidiaire bescherming genieten, kunnen zijn. Bovendien worden voor vluchtelingen gunstigere voorwaarden gehanteerd. Het feit dat deze categorieën personen samen worden behandeld, is volledig in overeenstemming met de gekozen juridische grondslag en vestigt de aandacht op het sociale karakter en de doelstelling van integratie van derdelanders en hun gezinsleden in de EU. De enige stringente voorwaarde die wordt gesteld, is dat de aanvrager legaal in een EU-lidstaat moet verblijven.

2.3. Het Comité is ermee ingenomen dat het voorstel van de Commissie (zij het slechts gedeeltelijk wegens de beperkte reikwijdte van het voorstel) ingaat op tal van verzoeken die het ESC sinds het begin van de jaren '90 in diverse adviezen⁽²⁾ heeft geformuleerd; hierbij ging het om de noodzaak de toegangs- en verblijfsvoorwaarden voor derdelanders in een gemeenschappelijk wettelijk kader onder te brengen, om duidelijke en uniforme waarborgen te bieden voor de toepassing van het recht op gezinshereniging, dat niet alleen als een recht op zich maar ook als een sociaal, humanitair en cultureel instrument ter bevordering van de integratie van derdelanders moet worden beschouwd. Het Comité onderschrijft ten volle het voornemen van de Commissie om een aantal voorstellen uit te werken die ook andere aspecten van het verblijf van derdelanders in de EU bestrijken; het hoopt dat deze voorstellen binnenkort aanleiding zullen geven tot een brede discussie en tot doordachte en verstrekkende besluiten van de EU-instellingen.

2.4. Centraal staat de bevestiging van het principe van gelijke behandeling van derdelanders en EU-burgers waarop het onderhavige voorstel voor een richtlijn is gericht. Aangezien uit hoofde van het subsidiariteitsbeginsel in enkele bepalingen wordt verwezen naar de nationale wetgeving, zal het Comité in de „Bijzondere opmerkingen” de artikelen aanduiden waarin de lidstaten weliswaar een speelruimte wordt gelaten maar waarbij zij toch moeten uitgaan van de in de

⁽¹⁾ Met name: de Universele Verklaring van de rechten van de mens en de internationale verdragen inzake burgerrechten en politieke rechten, en inzake economische, sociale en culturele rechten (1966), Verdrag nr. 143 van de IAO (1975), het Internationaal Verdrag inzake de bescherming van de rechten van alle werkende migranten en hun gezinsleden van de VN (1990), verschillende standpunten van het Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen (UNHCR), het Verdrag inzake de rechten van het kind (1989), het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (1950), het Europees Sociaal Handvest (1961) en het Europees Verdrag inzake de rechtspositie van migrerende werknemers (1977).

⁽²⁾ Advies over het vrije verkeer en het verblijf van werknemers — PB C 169 van 16.6.1999; Advies over het vrije verkeer van werknemers — PB C 235 van 27.7.1998; Advies over de uitbreiding van de sociale zekerheid tot onderdanen van derde landen — PB C 157 van 25.5.1998; Advies over vrij verkeer van personen — PB C 153 van 28.5.1996; Advies over immigratie- en asielbeleid — PB C 393 van 31.12.1994; Vervolgadvies over de rechtspositie van werkzame migranten uit derde landen — PB C 339 van 31.12.1991; Advies over de rechtspositie van werkzame migranten uit derde landen — PB C 159 van 17.6.1991.

richtlijn geformuleerde basisprincipes, om aldus te voorkomen dat uiteenlopende voorwaarden voor de toepassing van het recht op gezinshereniging de migratiestromen zouden ombuigen of tot wezenlijke verschillen tussen de lidstaten qua behandeling van migranten zouden leiden.

2.5. Het Comité merkt op dat het Verenigd Koninkrijk en Ierland bij de ondertekening van het Verdrag hebben verzocht protocollen bij te voegen waarin hen de keuze wordt gelaten al dan niet (opt out/opt in) aan de tenuitvoerlegging van de genoemde titel IV deel te nemen; Denemarken heeft zijn keuze voor opt out formeel vastgelegd d.m.v. een apart protocol. Het Comité hoopt dat Ierland en het VK voor opt in zullen kiezen en aldus een positieve bijdrage tot de vaststelling van de onderhavige richtlijn zullen leveren. Het ESC wijst er evenwel op dat de procedure waarbij voor opt out kan worden gekozen, ertoe leidt dat het communautaire besluitvormingsproces onder druk kan worden gezet door lidstaten die zelf weliswaar een afwijking van toepassing van de regelgeving genieten maar toch deelnemen aan de besprekingen die gericht zijn op het vaststellen van die regelgeving. Ook in het geval van Denemarken dat expliciet voor opt out heeft gekozen, zou het Comité graag zien dat de Deense regering, zo zij zich in het debat mengt, een positieve en constructieve bijdrage levert.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1. Het is van belang dat in de ontwerprichtlijn duidelijk wordt aangegeven dat „gezinshereniging” [art. 2, sub e)] tot doel heeft „de gezinseenheid tot stand te brengen of te handhaven (ongeacht of deze gezinsband tot stand komt vóór of na de komst van degene die in de lidstaat verblijft)”.

3.2. Bij de definitie van de „gezinsleden” [art. 5, lid 1, sub a)] worden de volgende personen genoemd: de echtgenoot of „indien de wetgeving van de betrokken lidstaat de situatie van niet-gehuwde paren gelijkstelt aan die van gehuwde paren, de niet-gehuwde partner met wie de gezinshereniger een duurzame relatie heeft”. Bij de interpretatie van „gelijkstellen” moet volgens het Comité rekening worden gehouden met de doelstellingen van het in de vorige paragraaf vermelde art. 2, sub e) (de gezinseenheid totstandbrengen of handhaven) in art. 7, lid 5 (hogere belang van het minderjarige kind). In deze context is het vooral van belang dat niet-gehuwde paren kunnen samenleven, elkaar kunnen helpen, hun kinderen kunnen erkennen, grootbrengen en opvoeden, m.a.w. dat zij de rechten en plichten van ouders kunnen uitoefenen. Restrictieve interpretaties moeten dus worden vermeden en het Comité verzoekt de Commissie dan ook toe te zien op de omzetting van art. 5 van de richtlijn in de wetgeving van de lidstaten, alsmede hierover verslag uit te brengen overeenkomstig art. 18.

3.3. Op de toepassing van het recht op hereniging met bloedverwanten in opgaande lijn of meerderjarige kinderen die niet in hun eigen levensbehoeften kunnen voorzien, moet nauwlettend worden toegezien; daarbij moet evenwel steeds met humanitaire en sociale overwegingen rekening worden gehouden. Met name meerderjarige kinderen kunnen voor gezinshereniging in aanmerking komen als zij niet gehuwd zijn en om gezondheidsredenen niet in staat zijn in hun eigen

levensbehoeften te voorzien (art. 5, lid 1, sub e) en art. 12, lid 2); dit houdt evenwel geen recht op toegang tot opleiding of tot arbeid in. In art. 13, lid 2, wordt niettemin bepaald dat de lidstaten ook aan deze categorie personen een zelfstandige verblijfstitel mogen toekennen zonder daarbij een geldigheidsduur vast te stellen (althans binnen de maximumverblijfsduur van vier jaar). Als een lidstaat dus een zelfstandige verblijfstitel na bijvoorbeeld één jaar verblijf (waarbij ook het recht op toegang tot opleiding of tot arbeid wordt verleend) kan toekennen, dan is het niet goed te begrijpen dat deze rechten wel in het kader van zelfstandig verblijf kunnen worden uitgeoefend, maar niet op het tijdstip dat de betrokken persoon het gastland binnenkomt. De uitzonderingsbepalingen van art. 12, lid 2, moeten m.a.w. worden geschrapt.

3.3.1. Het Comité wijst erop dat de ontwerprichtlijn niet van toepassing is op bepaalde kwetsbare personen die met bijzondere moeilijkheden kampen zoals:

- a) meerderjarige kinderen die gehuwd zijn maar waarbij beide partners ernstige gezondheidsproblemen hebben (aan deze personen wordt geen toegang verleend);
- b) meerderjarige kinderen die gehandicapt of zwaar ziek zijn (aan deze personen wordt wel toegang maar niet het recht op opleiding of op arbeid verstrekt). Het zou een ernstige fout zijn deze personen via gezinshereniging alleen binnen de familie bijstand te verlenen maar hen de kans te ontnemen zich op persoonlijk of sociaal vlak in de samenleving te integreren;
- c) bloedverwanten in opgaande lijn die in extreme armoede leven (en die geen toestemming hebben te werken).

Het Comité zou graag zien dat de lidstaten ook in deze gevallen gezinshereniging toestaan en, daarbij aansluitend, het recht op sociale integratie en toegang tot de arbeidsmarkt verlenen naar analogie met hetgeen is voorzien in art. 5, lid 4, voor vluchtelingen of voor personen die subsidiaire bescherming genieten.

3.4. Het Comité stelt met instemming vast dat ook in het geval van polygame huwelijken in gezinshereniging is voorzien (art. 5, lid 2), maar slechts met één echtgenote (betrachting van het principe van de gezinseenheid); hereniging is ook mogelijk voor het kind van een andere echtgenote, althans „indien het hogere belang van het kind dit vereist” (bevestigd in art. 7, lid 5).

3.5. Het Comité vestigt de aandacht op de specifieke bepalingen m.b.t. (en de gunstigere voorwaarden voor) vluchtelingen die minderjarig en zonder begeleiding zijn (art. 6), die zich ook met andere dan de in art. 5 bedoelde bloedverwanten kunnen herenigen. Naast de afwijkingen die worden toegestaan wanneer de minderjarigen geen ouders hebben of wanneer het onmogelijk is deze op te sporen [art. 6, sub b)], moet evenwel ook rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat de ouders onbetrouwbaar zijn; daarbij moet het in art. 7, lid 5, genoemde criterium van het hogere belang van het kind steeds voor ogen worden gehouden.

3.5.1. Het Comité merkt op dat niet-begeleide minderjarigen niet altijd beantwoorden aan de voor vluchtelingen gehanteerde typologie en dat hun komst naar de EU een probleem met een zowel kwantitatieve als kwalitatieve dimensie vormt (hierbij zij gedacht aan minderjarigen die zijn misbruikt of de prostitutie of misdaad worden ingestuurd). De onderhavige richtlijn is niet van toepassing op deze gevallen, die evenwel dringend moeten worden aangepakt via wetgeving en acties die vooral op bescherming en sociale integratie gericht moeten zijn. Ook de Top van Tampere heeft zich in deze zin uitgesproken door te wijzen op de noodzaak enerzijds sancties uit te vaardigen om misbruik en mensenhandel tegen te gaan, en anderzijds de slachtoffers te beschermen en hen bij te staan om zich opnieuw in de samenleving te integreren. Het Comité hoopt dat de Commissie in dit verband binnenkort met voorstellen zal komen.

3.6. Het is niet duidelijk waarom er in art. 7 (indiening van het verzoek) wordt gesproken over „een verzoek” betreffende „een gezinslid” (m.a.w. in het enkelvoud). Het Comité zou graag zien dat de formulering voor alle duidelijkheid wordt aangepast en dat er wordt gesproken over „een of meer gezinsleden” (aansluitend bij hetgeen is gezegd in de toelichting, met name bij art. 7).

3.7. Als gezinshereniging wordt geweigerd, is het zaak dat dit zo spoedig mogelijk schriftelijk en met redenen omkleed aan de aanvrager wordt meegedeeld, die volgens de normale rechtsgang ook de mogelijkheid moet hebben hiertegen beroep aan te tekenen. Het Comité wil evenwel dat de aanvrager aan wie gezinshereniging wordt geweigerd, ook wordt ingelicht over de mogelijkheden die er zijn om het Europees Hof van Justitie te laten nagaan of de gehanteerde nationale criteria en procedures wel stroken met de communautaire wetgeving.

3.8. De materiële voorwaarden waarvan sprake is in art. 8 houden o.a. in dat de toegang van derdelanders kan worden geweigerd ter wille van de „volksgezondheid”. Het Comité wijst erop dat een dergelijke weigering alleen gerechtvaardigd is ingeval in de EU geen mogelijkheid tot behandeling aanwezig is of wanneer er een ernstig gevaar op besmetting bestaat. De lidstaten moeten evenwel zelfs voor gevallen van zware of besmettelijke ziekte de mogelijkheid van gezinshereniging openhouden op voorwaarde dat de aanvrager kan instaan voor passende verzorging, die overigens in bepaalde derde landen vaak niet voorhanden is.

3.8.1. Het Comité hoopt dat art. 8, lid 2, door de lidstaten zal worden toegepast overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel en dat daarbij een onderscheid zal worden gemaakt tussen kleine delicten en strafrechtelijk vervolgd zware misdrijven. Iemand die een klein misdrijf heeft gepleegd maar dit weer goed wil maken en zich volledig en op eerlijke wijze in de samenleving van het gastland wil integreren, zal hiertoe des te meer worden aangemoedigd als hij op de steun van zijn familie kan rekenen.

3.8.2. Het ESC zou graag zien dat de gezinsleden die zich herenigen, op het gebied van gezondheidszorg, sociale zekerheid en bijstand op dezelfde behandeling als EU-burgers kunnen rekenen. Het Comité herinnert eraan dat het in dit verband in zijn advies over de mededeling van de Commissie over een gemeenschappelijke strategie voor de modernisering van de sociale bescherming heeft aangedrongen op een studie over de noodzaak de socialezekerheidsstelsels van de lidstaten toegankelijker te maken en ze zodanig aan te passen dat ze ook een oplossing kunnen bieden voor problemen i.v.m. de opvang en integratie van derdelanders.

3.9. Het Comité is bijzonder ingenomen met de bepalingen van art. 13 over de toekenning van een zelfstandige verblijfstitel aan gezinsleden die in menselijk en sociaal opzicht in moeilijke situaties verkeren, en met de toepassing in deze gevallen van de in art. 13, lid 3, vermelde gunstigere voorwaarden. Het wijst er evenwel op dat de laatste zin („Wanneer buitengewoon moeilijke situaties zulks vereisen, zullen de lidstaten deze verzoeken aanvaarden.”) eerder een verplichting moet worden, zoals ook in de commentaar bij het bewuste artikel is aangegeven.

3.10. Het Comité is het ermee eens dat moet worden voorzien in controles en sancties ingeval van fraude of schending van de regelgeving inzake gezinshereniging; tenzij gebruik wordt gemaakt van vernederende controles of ondervragingen die de menselijke waardigheid aantasten, is het volgens het ESC evenwel zeer moeilijk om na te gaan of twee partners een huwelijk hebben aangegaan of besloten hebben samen te leven alleen maar met het doel aldus voor de betrokken persoon toegang tot of verblijf in een lidstaat te verkrijgen. Het Comité onderstreept dat vernederende controles of ondervragingen niet stroken met de geest en de letter van deze richtlijn en dat de lidstaten alleen maar gerichte controles mogen uitvoeren „wanneer er gegronde vermoedens bestaan” (art. 14, lid 2). Het verzoekt de lidstaten dan ook deze criteria in acht te nemen en erop toe te zien dat ook op lokaal bestuursniveau geen hinderlijke methoden worden toegepast.

3.10.1. Het Comité wijst er terloops nog op dat schijnhuwelijken juist worden aangemoedigd door het feit dat er beperkingen bestaan voor de toegang van derdelanders en dat de procedures voor wie de legitieme wens koestert naar de EU te emigreren, dermate tijdrovend en ingewikkeld zijn. Het ESC bevestigt zijn standpunt dat er duidelijke en eenvoudige regels en procedures moeten worden vastgesteld; aldus kunnen de migrantenstromen worden beheerst en hun ontwikkeling worden gecontroleerd en kunnen illegale immigratiepraktijken worden tegengegaan. In dit verband verwijst het naar zijn in par. 2.3 genoemde adviezen en naar de bijdrage die het heeft geleverd tot de Euromediterrane Top van sociale en beroepsorganisaties in Parijs (1996), waarop een experimentele beheersmethode van migrantenstromen is voorgesteld die erop gericht is de toegang, integratie en, ingeval van mislukking van het „migratieplan”, de repatriëring van derdelanders te vergemakkelijken.

3.10.2. Het is van belang dat gestreefd wordt naar convergentie van controles en sancties. Het Comité verzoekt de lidstaten dan ook bij de tenuitvoerlegging van de richtlijn in de nodige coördinatie te voorzien om te voorkomen dat al te grote onderlinge verschillen de migrantenstromen gaan ombuigen (tendens om voor het land met de soepelste regeling te kiezen).

3.10.3. Het ESC is zich ervan bewust dat criminele netwerken schijnhuwelijken organiseren om er winst uit te slaan, de betrokkenen in de prostitutie te lokken of in hun eigen criminele activiteiten in te schakelen. Het dringt er dan ook bij de Commissie op aan snel geharmoniseerde maatregelen vast te stellen — die door de lidstaten zo spoedig mogelijk moeten worden goedgekeurd — zodat de kopstukken van deze netwerken kunnen worden opgespoord en worden vervolgd via doeltreffende, aangepaste en op afschrikking gerichte sancties; zoals reeds in par. 3.5.1 is aangegeven, moet daarbij tegelijk ook worden voorzien in

een regeling voor de bescherming en herinschakeling van slachtoffers.

3.11. Het Comité stemt in met de bepalingen van art. 18 dat voorschrijft dat de Commissie twee jaar na de voor de lidstaten gestelde termijn om een en ander in nationale wetgeving om te zetten, verslag uitbrengt over de toepassing van deze richtlijn. Het Comité verwacht dat de Commissie het ESC zal verzoeken advies uit te brengen over deze verslagen, die naar zijn mening met regelmatige tussenpozen (om de 2 of 3 jaar) zouden moeten worden voorgelegd.

Brussel, 25 mei 2000.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

B. RANGONI MACHIAVELLI

BIJLAGE

bij het advies van het Economisch en Sociaal Comité

Het volgende wijzigingsvoorstel is tijdens de beraadslagingen verworpen, maar wordt als bijlage bij dit advies gevoegd omdat meer dan een kwart van de leden ervoor heeft gestemd.

Paragraaf 2.5

Laatste zin („Ook in het geval van Denemarken ... levert”) te schrappen.

Motivering

Het Comité dient zich niet uit te laten over de wens van lidstaten om deel te nemen aan besprekingen die gericht zijn op het vaststellen van regelgeving. De Deense „opt out” is het gevolg van een referendum waarvan de uitslag door het Deense parlement en de overige EU-lidstaten is aanvaard.

Een opt out betekent niet dat Denemarken zich niet loyaal zal opstellen tegenover de andere lidstaten wanneer deze gemeenschappelijke regels willen vaststellen, noch dat Denemarken dergelijke gemeenschappelijke regels niet wil uitvoeren.

Uitslag van de stemming

Vóór: 34, tegen: 45, onthoudingen: 12.

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Plan voor de bijdrage van de Gemeenschap aan de dopingbestrijding in de sport”

(2000/C 204/10)

De Commissie heeft op 7 december 1999 besloten om, overeenkomstig artikel 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over de voornoemde mededeling.

De afdeling „Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 5 mei 2000 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Bedossa.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 24 en 25 mei 2000 gehouden 373e zitting (vergadering van 24 mei 2000) het volgende advies uitgebracht, dat met 112 stemmen vóór, bij drie onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Voorwoord

1.1. Nu sportevenementen een steeds mondialer karakter krijgen, groeit het besef dat de sport door het gebruik van doping, dat immoreel is en schadelijk voor de gezondheid, wel eens op drift zou kunnen raken of zelfs — in sociaal en cultureel opzicht — in verkeerd vaarwater terecht zou kunnen komen. Ook wordt wel gevreesd dat dopinggebruik in de sport langzaamaan de gewone gang van zaken gaat worden. Die ontwikkelingen staan aan de wieg van een roep om maatregelen van de burgerbevolking en hebben geleid tot een reactie van sportbonden en overheid die hun verantwoordelijkheid niet langer uit de weg willen gaan. Het komt erop aan voorgoed de weg terug te vinden naar een ethisch verantwoorde vorm van sportbedrijven die de gezondheid niet schaadt.

1.2. Door de idealisering van sport en de daaraan verbonden beeldvorming van een volmaakt gezond lichaam is het verschijnsel doping onderbelicht gebleven, in weerwil van de zeer grote economische, sociale en culturele betekenis die dit verschijnsel inmiddels heeft gekregen.

1.3. Bovendien komt de bestrijding ervan — enkele concrete resultaten ten spijt — maar al te vaak onsamenhangend en weinig doortastend over. De voor de hand liggende verklaring daarvoor is dat antidopingmaatregelen momenteel meestal de vorm aannemen van een onmiddellijke en onvoldoende gecoördineerde reactie op een complex probleem, terwijl een stringent, vast en wereldwijd bestrijdingssysteem kennelijk de enige manier is om op doeltreffende wijze een einde te maken aan deze gesel.

1.4. Kortom, het is duidelijk dat een dergelijk systeem uitgewerkt en op poten gezet moet worden. De functies en taken van de twee voornaamste betrokken partijen, nl. de sportbonden en nationale overheden, dienen opnieuw te worden vastgelegd en zonodig in een institutionele vorm te worden gegoten. Daarbij moet rekening worden gehouden met het grensoverschrijdende karakter van deze problematiek, de rol daarin van sportverenigingen, -bonden en -clubs en de frequentie waarmee competities worden georganiseerd, maar vooral ook met de noodzaak om de gezondheid van sporters te beschermen.

2. Inleiding

2.1. Het Comité is ingenomen met deze Mededeling van de Commissie. Daarin wordt een probleem aan de orde gesteld

waarvan de grote ernst niet langer aan de publieke opinie voorbij gaat, vooral sinds is ontdekt en komen vast te staan dat het gebruik van dopingmiddelen van de verboden lijst in bepaalde takken van sport vrijwel algemeen is geworden⁽¹⁾.

2.2. Als gevolg van deze stelselmatige schending van de sportethiek is de Europese publieke opinie zich gaan afvragen of bepaalde bekende, met name internationale sportevenementen die meestal op Europese bodem plaatsvinden, geen doorgestoken kaart zijn. De huidige vergaande mediatisering van die sportevenementen is een voedingsbodem voor nog verdere verspreiding van dit verschijnsel.

2.3. Verder richten machtige omroeporganisaties hun schijnwerpers op de rol van kapitaalkrachtige ondernemingen die dergelijke sportevenementen sponsoren en de omvang ervan vergroten: van de grote geestdrift van het publiek voor die evenementen dreigt op den duur weinig of niets over te blijven als er niet op korte termijn op alle niveaus, d.w.z. nationaal, Europees en internationaal, doortastende, gecoördineerde en door de belangrijkste betrokkenen aanvaarde maatregelen worden genomen om de specifieke vorm van bedrog die doping is, krachtadig te bestrijden.

2.4. De rol van de EU is in dit verband cruciaal, omdat de landen die samen de Europese Unie vormen, voldoende gewicht in de schaal leggen om ervoor te zorgen dat er in alle internationale instanties naar hen wordt geluisterd. Daarom is het volstrekt noodzakelijk dat de EU met één stem spreekt en aan haar taken een vast omlijnde vorm geeft door middel van een nog op te stellen aanbeveling waarmee alle betrokken partijen (sportbonden, sportorganisaties, toezichthoudende autoriteiten, ngo's die zich met sport bezighouden enz.) kunnen instemmen.

⁽¹⁾ In een op 11 november 1999 uitgebracht zeer uitvoerig advies van de Europese werkgroep voor de ethiek van wetenschap en nieuwe technologieën (EWE) over de ethische facetten van doping in de sport is de volgende definitie te lezen: „Doping is ter verbetering van de sportprestatie stoffen, doseringen of behandelingsmethoden gebruiken die, vooral vanwege hun potentiële schadelijke effect op de gezondheid van de sporters, verboden zijn en daarenboven het risico in zich dragen dat tekort wordt gedaan aan de algemeen aanvaarde voorwaarden voor fair play in de sport”. Met deze heel precieze omschrijving kan het Comité alleen maar instemmen.

2.5. Optreden van de EU is geboden, omdat dopingbestrijding een ethische kwestie, maar vooral ook voor de volksgezondheid een uitgesproken noodzaak is.

2.6. Het Comité hecht zeer veel belang aan deze adviesaanvraag van de Commissie, omdat zijn verantwoordelijkheid als vertegenwoordiger van het maatschappelijk middenveld hier ten volle wordt aangesproken. Verenigingen die sport promoten, zijn nauw bij deze discussie betrokken en nog steeds erg geïnteresseerd in de adviezen van het Comité, waarvan sommige leden zelf actief zijn op dit gebied.

3. Algemene opmerkingen over de Mededeling van de Commissie

3.0.1. Na de diverse etappes van de recente — internationale en Europese — bemoeienissen voor dopingbestrijding te hebben doorlopen, wijst de Commissie erop dat de EU „een drijvende kracht op het gebied van dopingbestrijding” is, vooral tegen de achtergrond van het Verdrag van de Raad van Europa tegen doping (1989).

3.0.2. Het Comité is het met de Commissie eens dat het verschijnsel doping onlangs in een nieuw stadium is terechtgekomen en onderschrijft de oorzaken die de Commissie noemt voor het toegenomen dopinggebruik: vergaande commercialisering van de sport, toenemende frequentie van de competities, naaste omgeving van de sporter.

3.0.3. De Commissie heeft voor een „driesporenbenadering” van de dopingbestrijding gekozen: nadruk op ethische overwegingen i.v.m. dopinggebruik en betere bescherming van de gezondheid van sporters; nieuw partnerschap met het Internationaal Olympisch Comité (IOC) door de oprichting van een Internationaal Agentschap voor de bestrijding van doping; gebruikmaking van het EU-instrumentarium.

3.0.4. Het Comité stelt het bijzonder op prijs dat de Commissie in haar Mededeling gewag maakt van het noodzakelijke tweeluik „ethiek in de sport” en „gezondheid van de sporters”. Bovendien verwijst de Commissie terecht meerdere malen naar recente belangrijke documenten, waarin de standpunten van het Europees Parlement en van het Comité van de Regio's over dopingbestrijding zijn uiteengezet.

3.1. *Ethiek in de sport en bescherming van de gezondheid van sporters*

3.1.1. Het advies van de Europese Werkgroep voor de Ethiek ten aanzien van wetenschap en nieuwe technologieën (EWE) ⁽¹⁾ begint met een verwijzing naar de „ethische uitgangspunten” van het recht op gezondheid, het beginsel van integriteit, de noodzakelijke bescherming van risicogroepen en de waardigheid van sporters, en wordt afgesloten met de vaststelling dat doping de volksgezondheid ernstig aantast.

3.1.2. De Commissie neemt in haar Mededeling de voorname voorstellen uit het EWE-advies over. Het gaat daarbij met name om

- het op poten zetten van een behoorlijk werkend controlesysteem dat onafhankelijk is van de organisaties uit de sportwereld
- het in werking stellen van een Europees referentielaboratorium
- het stimuleren van epidemiologisch onderzoek
- de organisatie van een grote conferentie over doping
- de opname in de EU-regelgeving voor de gezondheid en veiligheid van werknemers van specifieke bepalingen aangaande de bescherming van de gezondheid van sporters
- het uitwerken van een specifieke richtlijn voor de bescherming van kinderen en jongeren in de sport, ter waarborging van hun gezondheid en onafhankelijkheid
- het promoten van gespecialiseerde medische opleidingen voor de sport
- het uitwerken van een gedragscode voor sportgeneeskunde, in overleg met de desbetreffende beroepsorganisaties die erop moeten toezien dat personen die deze beroepen uitoefenen, zich daaraan houden.

3.1.3. Het Comité vindt het een goede zaak dat de Commissie stappen heeft ondernomen om te vernemen hoe deskundigen over de ethische, juridische en wetenschappelijke draagwijdte van het verschijnsel doping denken.

3.1.4. Het vindt dat zo snel mogelijk een follow-up-groep voor deze uiterst belangwekkende voorstellen moet worden opgezet, die zou moeten worden belast met het toezicht op de manier waarop deze „ethische uitgangspunten” van de EWE — nu en in de toekomst — worden nageleefd.

3.1.5. Het zal zorgvuldig nagaan of bovenstaande, door het Comité nog te vervolledigen voorstellen in aanmerking zijn genomen in de Commissievoorstellen voor acties op dit gebied.

3.2. *Een partnerschap tussen de EU en het Internationaal Agentschap voor de bestrijding van doping*

3.2.1. Deelname aan het Internationaal Agentschap voor de bestrijding van doping is het tweede „zwaartepunt” in het EU-optreden op dit gebied ⁽²⁾. De Commissie wijst er in haar Mededeling terecht op dat de EU een onweerlegbaar belang bij de oprichting van dit agentschap heeft, vooral omdat de taken waarmee deze nieuwe instantie wordt belast, op terreinen liggen waarvoor de EU bevoegd is (b.v. volksgezondheid, onderzoek en het vrije verkeer van sporters).

⁽¹⁾ Advies van de EWE over de ethische aspecten van de bestrijding van doping in de sport (11 november 1999).

⁽²⁾ Na „ethiek in de sport en de bescherming van de gezondheid van sporters” als eerste „zwaartepunt” (nota v.d. vertaalster).

3.2.2. Dit door de Commissie beschreven nieuwe partnerschap is van cruciaal belang voor het vervolg van de strijd tegen doping: sportbonden, olympische beweging en nationale overheden moeten hier resoluut hun schouders onder zetten. Bovendien moet de EU zich in dit partnerschap laten gelden, haar medewerking verlenen en de door haar opgedane kennis inbrengen voor het welslagen ervan. Daarbij moet worden toegezien op de naleving van de beginselen van onafhankelijkheid en transparantie waarop de werking van het beoogde Internationaal Agentschap dient te berusten.

3.2.3. Het Comité staat volmondig achter de medewerking van de EU aan de oprichting van het Internationaal Agentschap voor de bestrijding van doping. Het is er bijzonder mee ingenomen dat de EU zich in de onderhandelingen van meet af aan een geestdriftig voorstander van de oprichting daarvan heeft getoond.

3.2.4. Desalniettemin dringt het Comité er bij de Commissie op aan om tijdens de aanloopperiode tot 1 januari 2002 de volgende, nog hangende vraagstukken zorgvuldig in het oog te houden:

- de ontwerpstatuten van het Agentschap moeten volledig zijn afgerond en de instemming hebben van alle partijen, met de nadruk op de doorslaggevende betekenis van hun politieke en morele engagement t.a.v. de activiteiten van het Agentschap;
- het Agentschap moet over de lijst van verboden middelen en technieken blijven gaan, waarbij zoveel mogelijk moet worden uitgegaan van de lijst van de medische commissie van het IOC. Het Comité pleit ervoor dat die exclusieve bevoegdheid definitief bij het Agentschap wordt gelegd;
- het Agentschap moet zorgen voor de erkenning en certificatie van de laboratoria die dopingcontroles uitvoeren volgens de door de internationale sportbeweging vastgelegde regels;
- het Agentschap blijft initiatiefnemer bij het opstellen van de handleiding voor de juiste manier waarop de controles moeten worden uitgevoerd, zowel rond de sportwedstrijden zelf als tijdens de voorbereiding daarop;
- het Agentschap moet bijdragen tot het vinden van een consensus tussen de overheidsinstanties c.q. openbare instituten en alle organisaties uit de sportwereld;
- het Agentschap en de nationale instanties voor dopingbestrijding moeten nauw samenwerken.

3.2.5. Het Comité zal de ontwikkelingen i.v.m. de vestigingsplaats van het Agentschap — die in ieder geval in Europa moeten blijven waar de belangrijkste maatregelen zijn genomen en het meeste, en meest steekhoudende werk is verzet — op de voet volgen. Het staat achter het Commissievoorstel om het Agentschap, door een aanpassing van zijn statuten, van een privaatrechtelijk in een publiekrechtelijk orgaan te veranderen.

3.2.6. Het Comité dringt erop aan dat de Commissie op afzienbare termijn het Europees Parlement en de Raad een voorstel voorlegt over de deelname van de EU aan het Agentschap.

3.3. *Gebruikmaking van het EU-instrumentarium*⁽¹⁾

3.3.1. De Commissie stelt voor om in het kader van het Plan voor de bijdrage van de Gemeenschap enerzijds verbetering te brengen in de coördinatie van de regelgeving (vrijheid van verkeer, vrijheid van dienstverlening enz.) en anderzijds voor dopingbestrijding gebruik te maken van EU-instrumenten als

- onderzoek naar voor doping gebruikte stoffen en technieken, opsporingsmethoden en de gezondheidsrisico's van doping: het Vijfde Kaderprogramma van de Raad voor activiteiten op het gebied van onderzoek, technologische ontwikkeling en demonstratie (1998-2000) kan dankzij de programma's „Concurrerende en duurzame groei” en „Kwaliteit van het bestaan” rechtstreeks voor dopingonderzoek worden gebruikt.

De Commissie vestigt in haar Mededeling de aandacht op onderzoeksprioriteiten als die van medisch en metrologisch onderzoek. Het Comité stemt in met deze koers, waardoor het, vooral door het EU-onderzoeksbeleid, mogelijk wordt om concrete acties ten uitvoer te brengen, zoals een — anonieme — studie naar de gezondheidstoestand van topsporters of een epidemiologisch onderzoek van sporters die met topsport zijn gestopt.

- educatieve en jeugdprogramma's, alsook programma's voor beroepsopleiding die door middel van bewustmaking, preventie en voorlichting tot dopingbestrijding kunnen bijdragen (b.v. het Socrates-programma voor het onderwijs, het Leonardo-programma voor beroepsopleiding en het toekomstige programma „Jeugd” voor samenwerking op het gebied van jeugdzaken, b.v. de vorming van begeleiders en de uitwisseling van jongeren).

Het staat voor het Comité als een paal boven water dat alle activiteiten voor onderzoek, preventie door middel van onderwijs, opleiding en voorlichting en bescherming van de gezondheid van sporters, op den duur moeten worden gedecentraliseerd en dat daarvoor gebruik moet worden gemaakt van het bestaande allesomvattende EU-instrumentarium. Bedoelde activiteiten kunnen gemakkelijk worden ingepast in de bestaande algemene programma's door die programma's aan de problematiek van de dopingbestrijding en de bescherming van de gezondheid van sporters aan te passen. Soms kunnen die activiteiten zelfs een aanvulling vormen op die programma's, voor zover deze meer specifiek op een bepaald werkterrein (b.v. drugsverslaving) zijn gericht.

- de programma's voor samenwerking tussen politie en justitie, bijvoorbeeld de in 1996 gelanceerde programma's OISIN (voor rechtshandavingsinstanties) en Grotius (voor beoefenaars van juridische beroepen), en wel door het organiseren van workshops, opleidingen en de uitwisseling van informatie;
- Richtlijn 92/27/EEG⁽²⁾ van 31 maart 1992 waarin de vereisten zijn vastgelegd voor de etikettering en de bijsluiting van voor menselijk gebruik bestemde geneesmiddelen, omdat deze zou kunnen dienen als raamwerk voor „speciale waarschuwingen” bij bepaalde categorieën geneesmiddelen, vooral in het geval van geneesmiddelen die voor sporters verboden stoffen bevatten;

⁽¹⁾ Derde „zwartepunt” van het EU-optreden (nota v.d. vertaalster).

⁽²⁾ PB L 113 van 30.4.1992.

- het door de Commissie, overeenkomstig artikel 152 van het Verdrag, aangekondigde ontwerp voor een aanbeveling van de Raad inzake preventie van doping in de (vooral amateur-)sport. De lidstaten wordt verzocht om een rapport uit te brengen over de goedkeuring en tenuitvoerlegging van de maatregelen die op de diverse in de aanbeveling genoemde terreinen worden genomen (preventie, bewustmaking enz.). In het nieuwe kaderprogramma voor acties op het gebied van de volksgezondheid moet een hoofdstuk over doping worden opgenomen.

3.3.2. Het Comité stemt in met het voorstel om het bestaande EU-instrumentarium voor de preventie en bestrijding van dopinggebruik in te zetten. Het houdt daarbij echter twee belangrijke slagen om de arm, nl. een voorbehoud op de Commissievoorstellen op het gebied van de volksgezondheid en een voorbehoud van meer algemene strekking.

3.3.2.1. Het Comité is zich ervan bewust dat in artikel 152 van het Verdrag geen melding wordt gemaakt van harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten op het gebied van de gezondheidszorg. Het spreekt zich er daarom voor uit dat de EU-lidstaten hun nationale voorschriften tegen dopinggebruik aanvullen en coördineren.

3.3.2.2. Verder betreurt het Comité dat het EU-beleid voor de preventie en bestrijding van doping volgens deze Mededeling voornamelijk op de gebruikmaking van het bestaande EU-instrumentarium berust. Er staat hier wel zoveel op het spel dat een meer samenhang vertonend en meer omvattend beleidsplan nodig is, waarbij bijvoorbeeld ook aandacht moet worden geschonken aan bepaalde essentiële facetten zoals dat van de door de Commissie nauwelijks ter sprake gebrachte tuchtmaatregelen tegen sporters.

4. Suggesties van het Comité

Met het oog op de vergroting van de impact van een Plan voor de bijdrage van de Gemeenschap aan de preventie en bestrijding van doping in de sport plaatst het Comité de volgende kanttekeningen:

- Doping is, blijkens de laatste ontwikkelingen, inmiddels in alle takken van de sport tot een zeer zorgwekkend verschijnsel uitgegroeid, zowel onder beroeps- als amateursporters en in alle geledingen van de bevolking (met name onder jongeren).
- Doping brengt de gezondheid van sporters in gevaar, werkt competitievervalsend, schaadt, vooral bij jongeren, het imago van de sport en doet ernstig afbreuk aan de ethische dimensie van sportbeoefening.
- Die verslechtering van de situatie is in de hand gewerkt zowel door de lacunes in de regel- en wetgeving van heel wat lidstaten op het gebied van de preventie en bestrijding van doping als door de gebrekkige coördinatie van de antidopingmaatregelen van de internationale sportgemeenschap in het algemeen, en van de EU-lidstaten in het bijzonder.
- Daarom moet ernaar worden gestreefd om de maatregelen en acties van nationale wetgevers, EU-instellingen, Raad van Europa en meer in het algemeen, van alle Europese, resp. internationale sportorganisaties op elkaar af te stemmen.

Het Comité is van mening dat bij de tenuitvoerlegging van regel- en wetgeving inzake de preventie en bestrijding van doping drie factoren een rol spelen die onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, nl. de ethiek in de sport, sanctiemaatregelen tegen personen die bij dopinghandel betrokken zijn en de bescherming van de gezondheid van sporters. Zowel de afzonderlijke lidstaten als de EU kunnen rechtstreeks worden aangesproken op de noodzaak van een dergelijke driesporenbenadering, waardoor een doeltreffende preventie en bestrijding van doping mogelijk wordt.

4.1. De ethiek in de sport

4.1.1. Tuchtmaatregelen tegen sporters die zich aan doping schuldig hebben gemaakt

4.1.1.1. De Commissie is duidelijk terughoudend als het gaat om de „repressieve” aspecten van de ethiek in de sport. In het verleden heeft de sportwereld het altijd zelf op zich genomen om sportbeoefening aan regels te binden. De „repressieve” rol van de overheid kwam slechts op de tweede plaats en dan ook nog in alle lidstaten in zeer ongelijke mate.

4.1.1.2. Het Europees Parlement [punt 10 van de Resolutie⁽¹⁾] en het Comité van de Regio's [par. 3.14.2 van zijn advies⁽²⁾] dringen erop aan dat de tuchtmaatregelen tegen dopinggebruik aan de nieuwe ontwikkelingen worden aangepast en dat de nationale overheden daarbij een grotere rol wordt gegeven. Het Comité verzoekt de Commissie hieraan tegemoet te komen.

4.1.1.3. De ervaring heeft geleerd dat bestraffing nauwelijks zoden aan de dijk zet zolang de tuchtmaatregelen worden uitgevaardigd door sanctiecomités in de sport die op eigen houtje te werk moeten gaan, omdat de nationale overheid geen regelgevend raamwerk heeft vastgelegd. De bestrijding van doping dreigt ongeloofwaardig te worden doordat de sancties van sportorganisaties tegen hun eigen sporters dikwijls tekortschieten.

4.1.1.4. Zonder in bijzonderheden te treden met betrekking tot tuchtmaatregelen tegen sporters die zich aan doping schuldig hebben gemaakt, stelt het Comité vast dat er in dat opzicht twee „modellen” mogelijk zijn: om te beginnen het Franse model, waarin de sportbonden die de voornaamste rol spelen, worden geflankeerd door een bestuursrechtelijke autoriteit, die — onafhankelijk van zowel de sportwereld als van de politieke bewindvoerders — een regulerende bevoegdheid heeft, nl. de Raad voor preventie en bestrijding van doping.

Het tweede model is dat een onafhankelijke autoriteit de volledige verantwoordelijkheid draagt voor de vervolging en bestraffing van sporters die zich aan doping schuldig hebben gemaakt.

In beide modellen moet er sprake zijn van een partnerschap, of in ieder geval van samenwerking tussen die autoriteit en de organisaties uit de sportwereld. Verder is het hoe dan ook noodzakelijk dat de rechten van de sporters, ongeacht het model waarvoor wordt gekozen, strikt worden gerespecteerd.

⁽¹⁾ Resolutie van het Europees Parlement over urgente maatregelen tegen doping in de sport (PB C 98 van 9.4.1999).

⁽²⁾ Advies van het Comité van de Regio's over het „Europese sportmodel”, CDR 37/99 van 16.9.1999.

4.1.1.5. Volgens het Comité is een EU-richtlijn een geschikt middel om te bevorderen dat in iedere lidstaat een dergelijke autoriteit in het leven wordt geroepen en dat homogene wetsvoorschriften voor de sancties worden uitgevaardigd.

4.1.1.6. Daarbij moet overigens worden aangetekend dat er wel degelijk onderscheid moet worden gemaakt tussen tuchtmaatregelen en strafrechtelijke vervolging. Dat verschil wordt in sommige lidstaten niet gemaakt.

4.1.2. Gedragscode van het Internationaal Olympisch Comité (IOC)

4.1.2.1. Het Comité neemt er kennis van dat aan de IOC-verklaring over dopingbestrijding uitvoering is gegeven. Met de gedragscode van het IOC is een belangrijke stap voorwaarts gezet in de strijd tegen doping en kan er met name voor worden gezorgd dat van de eerstvolgende Olympische Spelen, die van Sydney, weer geloofwaardige en zelfs voorbeeldige spelen worden gemaakt. Deze gedragscode is een juridische en morele referentie geworden waar de sportwereld niet meer omheen kan, en de Olympische Spelen kunnen daar alleen maar beter van worden. De bestrijding van doping tijdens de Olympische Spelen kan hier alleen maar baat bij hebben.

4.1.2.2. Het Comité is ingenomen met het recente optreden van het IOC, dat de EU heeft gevraagd om bij de voorbereiding van de Olympische Spelen van Sydney nauwer met het IOC te gaan samenwerken en zelf daarbij een actievare rol te spelen.

4.1.2.3. Het Comité beseft terdege dat de olympische beweging onafhankelijk is: de op 1 januari 2000 van kracht geworden gedragscode tegen dopinggebruik is dan ook een eigen gedragscode van die beweging die alleen is ingevoerd op gezag van het IOC en de nationale olympische comités. De EU heeft daar alleen wat mee te maken voorzover vertegenwoordigers van EU-lidstaten zitting hebben in het IOC.

4.2. Kanalen waarlangs sporters aan dopingstoffen worden geholpen

4.2.1. De rol van de nationale overheden bij de controle en het toezicht op het gebruik van verboden producten wordt in de Mededeling alleen bekeken vanuit de onontkoombare invalshoek van samenwerking tussen politie en justitie.

4.2.2. Het Comité is voorstander van iedere poging om de samenwerking tussen de lidstaten op die gevoelige terreinen te versterken, bijvoorbeeld met het oog op de onderlinge afstemming van de nationale voorschriften t.a.v. de aard van de misdrijven en de strafmaat die daarop moet worden toegepast en op het belang van de harmonisatie daarvan op een grondgebied waar personen en goederen vrij rondgaan.

4.2.3. Het spreekt voor zich dat degenen in de naaste omgeving van een sporter die het hem/haar gemakkelijker kunnen maken om dopingstoffen te gebruiken, of die tot het gebruik daarvan aanzetten, of die stoffen aanbieden c.q. toedienen, een halt moet worden toegeroepen, evengoed als er een einde moet worden gemaakt aan de fabricage, invoer en verkoop van verboden stoffen bevattende preparaten, omdat kwalijke praktijken waarbij verboden producten worden aangeboden, steeds meer worden gebagatelliseerd.

4.2.4. Het Comité pleit daarom voor verbodsbepalingen tegen de fabricage, invoer en verkoop van verboden stoffen en voor de harmonisatie van de strafrechtelijke bepalingen van de lidstaten met het oog op sanctiemaatregelen tegen personen in de — al dan niet naaste — omgeving van sporters.

4.2.5. Daarbij dient te worden vermeld dat alle vijftien EU-lidstaten hun handtekening onder het Verdrag van de Europese Raad tegen doping hebben gezet. Het gevolg is dat al deze landen zich moeten houden aan de door de follow-up-groep van de IOC opgestelde en in 1989 bij wijziging in dit Verdrag opgenomen lijst van verboden dopingstoffen en -technieken. Die lijst geldt dus voor alle lidstaten van de EU. Het verdient aanbeveling dat iedere lidstaat daarvoor uitgaat van een door wederzijdse erkenning tot stand gebracht referentiesysteem.

4.3. Bescherming van de gezondheid van sporters

4.3.1. De bescherming van de gezondheid van sporters moet volgens het Comité worden gezien als een prioritaire doelstelling van de preventie en bestrijding van doping.

4.3.2. Daarom is het voorstander van een voortvarend beleid voor een betrouwbare, duidelijke, nauwgezette en actuele voorlichting van sporters die in de verleiding kunnen komen om dopingstoffen of -technieken te gebruiken. Die voorlichting moet sporters verplicht worden verschaft bij de ondertekening of verlenging van hun vergunning.

4.3.3. Verder vindt het Comité dat topsporters verplicht medisch moeten worden begeleid onder auspiciën van de overheid en de sportbonden. Die medische controles moeten plaatsvinden op een geschikte technische set. Ook is het volstrekt noodzakelijk dat er een netwerk van onafhankelijke contactpersonen van de sportbeweging wordt opgezet waarin de uitslagen van die controles kunnen worden geanalyseerd en op grond van die analyses voorschriften voor de bescherming van de gezondheid van sporters kunnen worden uitgewerkt.

4.3.4. Die medische begeleiding moet worden gezien als een onontbeerlijk middel om sporters te vrijwaren van de gevolgen voor hun gezondheid van het gebruik van verboden producten en onbeteugelde sportbeoefening. Medische begeleiding wordt zo ook een manier om van sportgeneeskunde een belangrijke specialisatie van de geneeskunde te maken, waarbij het niet langer alleen maar gaat om het opvoeren van de sportprestaties.

5. Algemene conclusie

De Commissie beperkt er zich in onderhavige Mededeling over een „Plan voor de bijdrage van de Gemeenschap aan de dopingbestrijding in de sport” voornamelijk toe om de instrumenten waarover de sportwereld op dit gebied beschikt, naast het bestaande EU-instrumentarium te leggen.

In lijn met de desbetreffende rapporten en adviezen van het Europees Parlement en het Comité van de Regio's, had het Comité echter gehoopt op een basissysteem voor de EU als draagconstructie voor de bestrijding van doping en de bescherming van de gezondheid van sporters, waaraan de overheden van de lidstaten vervolgens een eigen structuur konden geven. Door een dergelijke benadering hadden de contouren van een Europees stelsel voor de preventie en bestrijding van doping kunnen worden geschetst, uitgaande van de volgende drie hoofdonderdelen:

- de totstandbrenging van een daadwerkelijk voortvarend EU-beleid voor dopingpreventie. Daarvoor moet een beroep worden gedaan op alle instanties die bij dopingbestrijding zijn betrokken, zoals organisaties van beroeps- of amateursporters, personen die verantwoordelijk zijn voor onderwijs, jeugd- en/of sportzaken, onafhankelijke bestuursinstanties, niet-gouvernementele organisaties, geneeskundigen en de media;
- de ontwikkeling en harmonisatie van de instrumenten voor dopingbestrijding (tuchtmaatregelen tegen sporters die doping hebben gebruikt en strafrechtelijke maatregelen tegen personen die bij dopinghandel betrokken zijn). De reorganisatie van de sportwereld op grond van het criterium dat controles en sancties van een onafhankelijke instantie moeten komen, alsook de samenwerking tussen politie en gerechtelijke instanties van de lidstaten en de harmonisatie van de wettelijke voorschriften zijn evenzoveel onontbeerlijke onderdelen van dat op de preventie en bestrijding van doping gerichte beleid;
- de voortzetting en verbetering van het — zuiver wetenschappelijk en klinisch — medisch en farmacologisch onderzoek. Een beleid voor de preventie en bestrijding van doping heeft alleen kans van slagen als daarvoor alle beschikbare middelen op het gebied van onderzoek worden ingezet. De toepassing van het voorzorgsbeginsel en de dringende noodzaak om de gezondheid van sporters te beschermen, moeten als een rode draad door dit beleid lopen.

Brussel, 24 mei 2000.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

B. RANGONI MACHIAVELLI

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „De aanvullende ziektekostenverzekering”

(2000/C 204/11)

Het Europees Parlement heeft op 11 april 2000 besloten, overeenkomstig artikel 262, laatste alinea, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over „De aanvullende ziektekostenverzekering”.

De afdeling „Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap”, die belast was met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden, heeft haar advies op 5 mei 2000 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Bloch-Laine.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 373e zitting van 24 en 25 mei 2000 (vergadering van 24 mei 2000) het volgende advies uitgebracht, dat met 113 stemmen vóór en 2 tegen, bij 2 onthoudingen is goedgekeurd.

1. INLEIDING

1.1. Het Economisch en Sociaal Comité is verzocht advies uit te brengen inzake het werkdocument dat de commissie werkgelegenheid en sociale zaken van het Europees Parlement heeft opgesteld over de aanvullende ziektekostenverzekering (PE 286.183 — DT/402.876). Het Comité is bijzonder ingenomen met deze raadpleging door het EP, en wel om twee met elkaar samenhangende redenen. Enerzijds gaat het immers om een onderwerp van kapitaal belang, anderzijds is het Comité van mening dat het een bijdrage kan en moet leveren aan de geleidelijke opbouw van een Europees sociaal model.

1.2. Bij wijze van inleiding zij er hier op gewezen dat het document waarover het Comité is verzocht zich uit te spreken in de lijn ligt van een reeks discussies en besluiten die er stuk voor stuk op gericht zijn de sociale roeping van de Unie beter af te bakenen en vorm te geven. Het initiatief van de commissie werkgelegenheid en sociale zaken van het EP toont eens te meer aan dat het thema van de sociale bescherming — waarvan de ziektekostenverzekering, in het licht van de strijd tegen uitsluiting, een van de belangrijkste pijlers is — sinds het begin van de jaren negentig steeds meer in de belangstelling is komen te staan. Behalve uit de aanbeveling van 27 juli 1992 betreffende de convergentie van de doelstellingen en het beleid op het gebied van de sociale bescherming⁽¹⁾, blijkt deze erkenning m.n. ook uit drie mededelingen van de Commissie van 1995, 1997 en 1999⁽²⁾. Het Comité zelf heeft op 1 maart 2000 een advies uitgebracht over „Een gemeenschappelijke strategie voor de modernisering van de sociale bescherming”⁽³⁾.

1.3. Het werkdocument waarover het Comité nu is geraadpleegd, moet worden beschouwd als een nieuwe stap in de hier geschetste ontwikkeling.

I. Analyse van het werkdocument

Om de analyse te vergemakkelijken kan de tekst worden opgesplitst in drie delen: een nuttig overzicht van een aantal in de EG-verdragen opgenomen basisvoorschriften betreffende de manier waarop deze materie moet worden opgevat (A); de vaststelling dat de situatie op dit moment weinig rooskleurig is (B); en een reeks voorstellen (C).

A. De beperkingen van de institutionele context

1. Er wordt op gewezen dat de organisatie en de financiering van de nationale systemen voor sociale bescherming onder de bevoegdheid van de lidstaten vallen.

2. De sociale bescherming is het resultaat van de sociale en politieke keuzen en historische modellen die eigen zijn aan elke lidstaat.

3. Ook beklemtoont het EP dat in geen geval mag worden getornd aan het subsidiariteitsbeginsel, en dat de bevoegdheden van de lidstaten terzake dus intact moeten blijven.

4. Tevens spreekt het voor zich dat de ziektekostenverzekering moet blijven beantwoorden aan het principe van vrije mededinging, dat tot de grondbeginselen van de EU behoort.

5. Overeenkomstig de verdragen is het de bedoeling dat de Unie, zowel op dit als op andere gebieden, een aantal minimumnormen uitwerkt die dienst kunnen doen als „vangnet”.

6. Over de zogenaamde „comfortprestaties” worden geen aanbevelingen gedaan.

Het Comité heeft deze punten uit het EP-document bijeen gesprokkeld en onder de aandacht gebracht om aan te tonen dat de auteurs terdege beseffen dat de Unie haar boekje niet te buiten mag gaan, en dat het geen sinecure zal zijn om alle aan deze materie verbonden moeilijkheden te overwinnen.

⁽¹⁾ PB L 245 van 26.8.1992, blz. 49-52.

⁽²⁾ COM(95) 466 def. — COM(97) 102 def. — COM(1999) 347 def.

⁽³⁾ PB C 117 van 26.4.2000, blz. 33.

B. Een verontrustende vaststelling

In een notendop gaat het om het volgende: hoezeer de nationale situaties ook verschillen, in alle lidstaten is er sprake van discriminatie — of die nu voor het eerst de kop opsteekt of scherper wordt — waar het gaat om de tijdige toegang tot degelijke gezondheidszorg. Een dergelijke ongelijkheid, die zoals het er nu naar uitziet niet spontaan zal afnemen, is een hoogst schadelijke en stuitende vorm van sociale uitsluiting, die het imago en de toekomst van de Europese gedachte alleen maar kan schaden.

1. De oorzaken

Hoewel in het EP-document uitsluitend de aanvullende ziektekostenverzekering aan de orde is, zou het moeilijk zijn zich een duidelijk beeld te vormen van de betekenis en de omvang van de problemen op dit gebied zonder een en ander in de juiste context te plaatsen. In grote lijnen is de situatie als volgt:

- hoe uiteenlopend ook, op alle Europese stelsels voor gezondheidszorg rust een zware hypotheek, te weten:
 - vijftientig jaar van vertraagde groei, waardoor werkloosheid in de hand is gewerkt en het vermogen van de gezinnen en het bedrijfsleven om belastingen en bijdragen te betalen is aangetast;
 - de vergrijzing van de bevolking;
 - het opduiken van nieuwe ziekten en de stijging van de kosten van de gezondheidszorg die voortvloeit uit de vooruitgang op het gebied van onderzoek en behandelingen.

Op een paar uitzonderingen na heeft deze samenloop van omstandigheden er overal toe geleid dat het aandeel van de overheidsfinanciering in de totale gezondheidsuitgaven onherroepelijk is gaan dalen, terwijl die uitgaven, uitgedrukt in percentage van het nationale BBP, over het algemeen zijn toegenomen. Bovendien is op verschillende plaatsen in Europa vastgesteld dat juist de minstbedeelden steeds moeilijker tijdige toegang krijgen tot de gezondheidszorg, en dat zelfs de kwaliteit van de zorg voor deze groepen achteruit is gegaan. Het komt er met andere woorden op neer dat de wettelijke gezondheidssystemen, die stoelen op solidariteit, min of meer hun grens bereikt hebben.

De algemene vermindering van de risicodekking op basis van verplichte bijdragen gaat gelijk op met de uitbreiding van het terrein van de aanvullende verzekering. Zo hebben zich in de sfeer van het privé-initiatief geleidelijk allerhande uiteenlopende vormen van sociale bescherming ontwikkeld, al dan niet met winstoogmerk.

Dat de mogelijkheid van een aanvullende ziektekostenverzekering bestaat, kan alleen maar worden toegejuicht, zoals ook alle verbeteringen die de toegang tot die verzekeringen verbreden,

welkom zijn. Een dergelijke visie getuigt van realiteitszin. Het is nu zaak de realiteit niet uit het oog te verliezen, en ambivalentie zo veel mogelijk uit de weg te gaan. Het Comité wil hier daarom de nadruk leggen op de volgende punten:

a) Om begrijpelijke redenen — waarop het Comité hier geen kritiek zal leveren, dat zou een zwaktebod zijn — heeft het politieke discours vaak de neiging de beperkingen die de werkelijkheid oplegt, te verdoezelen, en de publieke opinie in de waan te laten dat de staat aan de verwachtingen zal kunnen blijven voldoen, waarbij geen rekening wordt gehouden met de vraag hoe lang de opbrengst van de verplichte premies nog toereikend zal zijn. Hopelijk wordt steeds meer de moed opgebracht om de publieke opinie onverbloemd de waarheid te zeggen.

b) Het is een feit dat de — sterk uiteenlopende — mechanismen van de aanvullende ziektekostenverzekering per definitie anders functioneren dan de verplichte stelsels, en wel in twee opzichten:

- De kosten zijn afhankelijk van de aard van het risico. De risicodekking is afhankelijk van de financiële draagkracht van de cliënten of aangeslotenen. De kosten kunnen potentiële cliënten afschrikken. Er vindt dus hoe dan ook een Selectie plaats.
- De stelsels voor aanvullende verzekeringen, ongeacht hun oogmerk, hun achtergrond en hun strategie, zijn in een concurrentiestrijd verwickeld. Dit soort contracten of overeenkomsten wordt op Vrijwillige basis aangegaan. Daarin mag in geen geval verandering worden gebracht, want dit zou indruisen tegen de aard van deze stelsels, hun diepere drijfveren aantasten en erop neerkomen dat de overheid haar verantwoordelijkheden afschuift en solidariteit niet langer ernstig neemt. Ook in dit opzicht spreekt het EP klare taal. Dat betekent echter niet dat we werkeloos moet blijven toezien hoe zich uit naam van de vrije concurrentie op financieel vlak en/of op het vlak van medische zorgen nieuwe vormen van uitsluiting ontwikkelen.

Hoewel ze het misschien niet allemaal openlijk toegeven weten alle lidstaten voor welke keuze ze staan:

- de verplichte heffingen optrekken (belastingen en/of premies);
- zich tevreden stellen met minderwaardige prestaties en langere wachttijden;
- zoveel mogelijk plaats inruimen voor de stelsels van aanvullende ziektekostenverzekering;

— de verplichte stelsels efficiënter doen functioneren.

De hamvraag in het document dat het Comité hier onder de loep neemt luidt: hoe deze derde doelstelling te verwezenlijken?

2. Afbakening van de obstakels

In dit verband mag niet worden vergeten dat de uiteenlopende situaties, tradities en benaderingen van de lidstaten het bijzonder moeilijk maken vast te stellen welke de obstakels zijn.

- sommige lidstaten innen belastingen, andere heffen bijdragen, in weer andere worden de twee gecombineerd, waarbij de klemtoon op het ene of op het andere systeem kan komen te liggen;
- bepaalde lidstaten leggen de nadruk op wetgeving, andere verkiezen onderhandelingen of tijdelijke overeenkomsten;
- in een aantal lidstaten bestaan verschillende regelingen naast elkaar, in andere wordt gestreefd naar harmonisatie, enz.

II. Specifieke opmerkingen

Opmerking: in dit gedeelte van het advies worden de delen II en III van het EP-document paragraafgewijs besproken.

Inleiding — Deel II

Het Comité schaaft zich achter het reeds vaker naar voren gebrachte standpunt dat sociale bescherming tot de taken van de EU behoort, dat de specifieke kenmerken van de nationale stelsels moeten worden erkend en dat alle lidstaten solidariteit hoog in het vaandel moeten dragen.

Par. 1.2. De cijfergegevens zouden overtuigender zijn als het aandeel van de terugbetaalde kosten werd vermeld.

Par. 1.3. Om zijn beweringen kracht bij te zetten zou het EP algemene en vergelijkbare gegevens voor heel de EU moeten weergeven; daaruit zou kunnen worden afgeleid welke prestaties en diensten geheel of gedeeltelijk ten laste van de burger komen. Om de kosten te drukken en toch een minimumniveau te handhaven, hebben bepaalde lidstaten nieuwe regelingen ingevoerd, waarbij personen die zich in bepaalde situaties bevinden voorrang krijgen. Informatie ter zake zou welkom zijn.

Par. 1.5. Het Comité is van mening dat het solidariteitsprincipe op de eerste plaats voor de verplichte stelsels moet gelden. Over de vraag of ook de aanvullende stelsels zich daaraan moeten houden, dient een open debat op gang te worden gebracht. De kwestie is immers te belangrijk om in het vage te laten.

Par. 2. Er zouden cijfers beschikbaar moeten worden gesteld over het aantal personen dat door een aanvullende ziektekostenverzekering is gedekt.

Par. 2.3. Het recht op gezondheidszorg impliceert de tijdige toegang tot de medische zorgen die volgens objectieve medische criteria noodzakelijk zijn. Het kan enkel gaan om medisch erkende behoeften.

Par. 3.5. Wat oog- en tandheelkundige zorgen betreft dient te worden nagegaan of deze worden gedekt door de verplichte stelsels, en zo ja, hoe en in welke mate.

Deel III

Par. 3. In het document van het EP wordt erop gewezen dat de „wetten van de markt (...) leiden tot een systematische selectie van de risico's". Het Comité stelt vast dat al wie actief is op die markt op zoek is naar cliënten. Zo bieden sommige verzekeraars verlaagde premies aan, of richten zij zich op groepen die weinig risico inhouden, zoals jongeren in goede gezondheid. Anderen slagen er dankzij onderlinge risicoverdeling in de minstbedeelden, de zieksten, de oudsten, niet uit te sluiten. Indien de wetten van de markt al te zeer naar de letter worden opgevat, zal de systematische selectie van de risico's er onvermijdelijk toe leiden dat de zwaksten uit de boot vallen.

Het EP pleit voor de vastlegging van minimumnormen, zodat niemand van de sociale bescherming wordt uitgesloten. Het blijft evenwel onduidelijk of dit minimale niveau van zorgverstrekking moet worden gedekt door de verplichte stelsels, en hoe het staat met de kwaliteit van deze prestaties en de termijnen (wachttijden).

Voor grote risico's zou een systeem van onderlinge risicoverdeling moeten worden ingevoerd, bijvoorbeeld door de oprichting — ten laste van de verzekeringsmaatschappijen — van garantiefondsen die met extra premies zouden worden gefinancierd.

Par. 5. Het Comité kan zich ten volle vinden in deze opmerking.

III. De voorgestelde maatregelen

A. Handvest van grondrechten

Het Comité kan zich vinden in de krachtige beginselverklaringen van het handvest en het feit dat is uitgegaan van het Sociaal Handvest van de Raad van Europa en het Europees Handvest van sociale grondrechten.

B. Instrumenten voor de follow-up

De Unie moet de nodige mechanismen in het leven roepen om toezicht te kunnen houden op de situatie; het gaat immers om een bijzonder belangrijke materie. Zo kan zij:

- óf een beroep doen op een al bestaand orgaan;

- óf de nodige logistieke en financiële middelen ter beschikking stellen van het Comité voor sociale bescherming, over de oprichting waarvan onlangs een akkoord is bereikt;
- óf, indien daarvoor niet de nodige middelen beschikbaar zijn, een waarnemingspost oprichten.

C. Minimumnormen

1. Het Comité is ingenomen met het voorstel om, wat de tijdige toegang tot kwalitatief hoogwaardige gezondheidszorg aangaat, een gemeenschappelijke omschrijving van het begrip universele dienst in te voeren.
2. Het is niet zozeer de taak van de Unie om een wetgevingskader uit te werken voor deze materie, die, zoals gezegd, bijzonder complex is, maar wel om een en ander in goede banen te leiden. Zo zou de Unie erop moeten toezien dat alle lidstaten, in overleg met de particuliere verzekeraars, een aantal basisprestaties vastleggen in een overeenkomst, die dan dienst

kan doen als gedragscode. Op die manier kan de selectie van de risico's aan banden worden gelegd en uitsluiting worden voorkomen.

Het Comité pleit voor een aanbeveling in die zin, conform de bepalingen van artikel 152 van het Verdrag.

3. Het Comité is voorstander van de invoering van een lijfrentegarantie.
4. De verzekeraars die aanvullende verzekeringen aanbieden, moeten er met alle mogelijke middelen toe worden aangespoord zich ook bezig te houden met preventie.
5. Genetische gegevens mogen in geen geval gebruikt worden om bepaalde verzekeringnemers te discrimineren.
6. Ten slotte is het Comité er voorstander van dat in elke lidstaat een Ombudsman wordt aangewezen, die geschillen tussen verzekeraars en verzekeringnemers kan beoordelen en beslechten aan de hand van de gedragscodes waarvoor in par. 2 wordt gepleit.

Brussel, 24 mei 2000.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

B. RANGONI MACHIAVELLI

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een besluit van de Raad tot oprichting van een Comité voor de sociale bescherming”

(2000/C 204/12)

Het Economisch en Sociaal Comité heeft op 24 mei 2000 besloten overeenkomstig artikel 23, lid 3, van zijn reglement van orde een advies op te stellen over het voornoemde voorstel.

De afdeling „Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 5 mei 2000 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw Cassina.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 373e zitting (vergadering van 24 mei 2000) het volgende advies uitgebracht, dat met 111 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 5 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding — inhoud van het Commissievoorstel

1.1. In aansluiting op de publicatie van de Mededeling Een gemeenschappelijke strategie voor de modernisering van de sociale bescherming⁽¹⁾ van 14 juli 1999 en ingevolge het besluit van de Raad van 29 november en 17 december 1999 om de voornaamste voorstellen uit deze Mededeling over te nemen, komt de Commissie nu met een formeel voorstel voor een besluit van de Raad tot oprichting van een „Comité voor de sociale bescherming in Europa” (ESPC)⁽²⁾.

1.2. In zijn advies over de Mededeling van 14 juli 1999⁽³⁾ heeft het Comité erop gewezen dat het nodige moet worden gedaan om alle belanghebbende actoren in staat te stellen de sociale bescherming mee te helpen moderniseren, omdat er van modernisering — laat staan verbetering — van de stelsels van sociale bescherming geen sprake kan zijn als dit initiatief niet door alle betrokken actoren wordt gesteund. Het heeft er daarbij op gewezen dat er zowel op nationaal als op communautair niveau een consensus moet zijn en dat de groep van nationale hoge ambtenaren, die het moderniseringsproces in goede banen moet leiden, concrete procedures dient uit te werken om de sociale partners en de overige maatschappelijke organisaties en instellingen bij dit proces te kunnen betrekken.

1.3. De Commissie stelt voor om de groep van hoge ambtenaren „Comité voor de sociale bescherming in Europa” (ESPC naar de Engelse benaming European Social Protection Committee) te noemen. Wat de concrete samenstelling en taken van dit orgaan betreft kan de voorgestelde regeling als volgt worden samengevat:

- a) Het ESPC bestaat uit twee vertegenwoordigers van elke lidstaat en twee vertegenwoordigers van de Commissie.
- b) Het heeft onder meer als taak (art. 1):
 - het socialebeschermingsbeleid van de lidstaten geregeld onder de loep te nemen;
 - de uitwisseling van informatie, ervaringen en succesvolle werkmethoden tussen de lidstaten en de Commissie te bevorderen;

— jaarlijks verslag uit te brengen over de vorderingen die in het kader van de door de Raad aangegeven doelstellingen zijn gemaakt.

- c) Het mag op verzoek van de Raad of de Commissie ook andere verslagen of adviezen opstellen en binnen de grenzen van zijn bevoegdheden ook andere werkzaamheden verrichten.
- d) Het moet indien nodig samenwerken met andere organen of comités die zich met sociale en economische beleidsaanlegenheden bezighouden.
- e) Het moet de nodige contacten aanknopen met de sociale partners.

1.4. Het Comité is van oordeel dat het voorstel van de Commissie in de goede richting gaat, maar nader dient te worden uitgewerkt. Met het oog hierop wenst het de volgende opmerkingen en suggesties naar voren te brengen.

2. Opmerkingen

2.1. Het Comité vindt het positief dat de Commissie in de toelichting bij haar Mededeling verklaart de volgende drie elementen van essentieel belang te achten: instelling van een groep van hoge ambtenaren (het ESPC), systematische gebruikmaking van het Verslag over de sociale bescherming in Europa en inschakeling van alle betrokken actoren. Dit sluit naadloos aan bij de aanbevelingen die het in zijn advies over de „gemeenschappelijke strategie” naar voren heeft gebracht.

2.2. Het stelt evenwel vast dat deze drie essentiële elementen in de tekst van het besluit zelf niet of nauwelijks terug te vinden zijn en, erger nog, dat geen enkele procedure wordt voorgesteld om de sociale partners daadwerkelijk bij een en ander te betrekken. In het besluit wordt alleen gesteld dat het ESPC „de nodige contacten met de sociale partners moet aanknopen” (art. 1, lid 4). Het stelt dan ook voor om aan de bewuste passage het volgende toe te voegen: „zo moet het met name voorlichtings- en raadplegingsprocedures vaststellen en sommige van zijn vergaderingen openstellen voor delegaties van de sociale partners.”

⁽¹⁾ COM(97) 347 def.

⁽²⁾ COM(2000) 134 def.

⁽³⁾ PB C 117 van 26.4.2000, blz. 33.

2.2.1. Bovendien dienen ook op nationaal niveau voorlichtings-, raadplegings- en inspraakprocedures en -fora te worden ingesteld om de sociale partners permanent bij het overleg tussen en de activiteiten van de nationale delegaties in het ESPC te kunnen betrekken.

2.3. Anderzijds kan het Comité zich volledig verenigen met de formulering van artikel 1, lid 3, waarin wordt gesteld dat het ESPC „zo nodig moet samenwerken met andere organen die zich met sociale en economische beleidsaangelegenheden bezighouden”. Aangezien het zelf perfect aan deze beschrijving beantwoordt, is het bereid het ESPC van zijn eigen ervaring te laten profiteren.

2.3.1. Het is in ieder geval van plan de verdere voorbereiding van de instelling van het ESPC alsook de activiteiten van dit nieuwe orgaan op de voet te volgen. Het zal erop aandringen systematisch over de activiteiten van het ESPC te worden geïnformeerd, zodat het ook zélf een bijdrage kan leveren, ofwel door initiatiefadviezen en informatieve rapporten op te stellen ofwel door als tussenschakel tussen het ESPC en de organisaties van zijn eigen leden te fungeren en deze organisaties ertoe aan te zetten de nodige initiatieven op nationaal en/of Europees niveau te ontplooien.

2.4. Het hoopt bovendien dat het ESPC in het kader van zijn samenwerking met de EU-Instellingen voldoende aandacht zal schenken aan zijn betrekkingen met het Europees Parlement, dat duidelijk te kennen heeft gegeven actief te willen meewerken aan de tenuitvoerlegging van de „gemeenschappelijke strategie”.

2.5. Het betreft dat in de Mededeling met geen woord wordt gerept over de — noodzakelijke — inschakeling van vertegenwoordigers van de kandidaat-lidstaten. Het dringt er dan ook met klem op aan dat het ESPC daar zelf de nodige prioriteit aan toekent. Gelet op zijn nauwe banden met de sociaal-economische kringen in de kandidaat-lidstaten, is het bereid het ESPC op dit stuk met raad en daad bij te staan.

2.6. Het wijst erop dat de werkzaamheden van het ESPC op zorgvuldig samengestelde, aan iedereen ter beschikking gestelde en uitvoerig besproken documenten gebaseerd dienen

te zijn. Het vestigt in dit verband de aandacht op de sleutelrol van de Commissie, die het secretariaat van het ESPC zal waarnemen, en van het gestroomlijnde Verslag over de sociale bescherming in Europa, dat een van de hoekstenen van de gemeenschappelijke strategie gaat vormen.

2.7. Zonder te willen vooruitlopen op de beslissingen die het ESPC binnen het kader van zijn bevoegdheden zal nemen, wil het Comité er verder nog op wijzen dat in deze jaarverslagen zowel de vier doelstellingen van de strategie als de zgn. mainstreaming onder de loep moeten worden genomen. De vier doelstellingen — (1) werk lonend maken en een vast inkomen bieden, (2) de zekerheid van een toereikend pensioen bieden en zorgen voor betaalbare pensioenstelsels, (3) zich inzetten voor sociale integratie en (4) zorgen voor een betaalbare gezondheidszorg van hoge kwaliteit — moeten gelijktijdig worden nagestreefd en als volkomen gelijkwaardige doelstellingen worden gezien. Daar zij nauw met elkaar samenhangen, zal elke vooruitgang op één van deze vier terreinen noodzakelijkerwijze ook een vooruitgang op elk van de andere gebieden impliceren.

2.8. In verband met de rol van de Commissie als secretariaat van het ESPC (art. 3, lid 2) wijst het Comité erop dat het voorgestelde budget in geen verhouding staat tot de ambitieuze doelstellingen die met de strategie worden nagestreefd. Uit het financieel memorandum (punt 10.1 en 10.2) blijkt dat de Commissie maar zeer weinig middelen ter beschikking wil stellen: twee A-ambtenaren en één C-ambtenaar voor resp. drievijfde en viervijfde van hun werktijd en twee extra personen, waarvoor maximaal twee maal de kosten per eenheid per jaar (108 000 euro) zal worden uitgetrokken.

2.8.1. Het Comité vindt de ter beschikking gestelde middelen veel te beperkt gelet op de taken die de Commissie het ESPC wil laten vervullen. Het dringt er dan ook op aan dat de Commissie haar financieel memorandum opnieuw bekijkt. Het wijst erop dat het ESPC voor een zware opgave staat en dat het, om alle benodigde informatie voor zijn benchmarking bijeen te kunnen brengen, bijvoorbeeld ook diepgravende studies en onderzoeken moet kunnen laten verrichten, hoorzittingen moet kunnen houden en eventueel ook werkbezoeken moet kunnen afleggen (buiten de twee jaarlijkse vergaderingen in de lidstaten die het voorzitterschap van de Unie waarnemen).

Brussel, 24 mei 2000.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

B. RANGONI MACHIAVELLI

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over een „Europees Handvest voor het kleinbedrijf”

(2000/C 204/13)

Het Economisch en Sociaal Comité heeft op 11 april 2000 besloten, overeenkomstig art. 23, derde alinea, van zijn reglement van orde, een advies op te stellen over een „Europees Handvest voor het kleinbedrijf”.

De afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 3 mei 2000 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Pezzini.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 373e zitting (vergadering van 24 mei 2000) het volgende advies uitgebracht, dat met 70 stemmen vóór, bij drie onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Het besluit van de Europese Raad te Lissabon dat een Europees Handvest voor het kleinbedrijf moet worden opgesteld, valt bij het Comité in goede aarde. Het belang van een dergelijk handvest wordt vooral duidelijk in het licht van de uitdaging van de informatiemaatschappij waarvoor alle, maar met name kleine ondernemingen zich zien gesteld. Bovendien is dit besluit kenmerkend voor het feit dat lidstaten en Commissie vooral de afgelopen jaren gevoelig zijn geworden voor de problematiek van het kleinbedrijf.

1.2. Meer dan 95 % van alle bedrijven in de EU zijn kleine ondernemingen en meer dan twee derde van de beroepsbevolking werkt in die ondernemingen. Bovendien wordt ieder jaar 60 à 80 % van de nieuwe banen in kleine ondernemingen gecreëerd. Het Comité stelt daarnaast evenwel vast dat kleine ondernemingen niet over evenveel financiële middelen en dezelfde personele mogelijkheden beschikken als andere, grótere ondernemingen, zodat maatregelen waarbij geen rekening wordt gehouden met hun specifieke kenmerken, een waar obstakel kunnen worden voor economische en banengroei.

1.3. Ook mag niet worden vergeten dat achter de categorie „kleine ondernemingen”, die het hele scala aan economische activiteiten beslaan, een subcategorie schuilt van micro-ondernemingen (minder dan tien werknemers), éénmans- en ambachtelijke bedrijven, waarvan de bijdrage aan het ontstaan van het moderne ondernemerschap en de rol als belangrijk laboratorium waar op de praktijk en het werk gerichte kennis wordt ontwikkeld en overgedragen⁽¹⁾, inmiddels wereldwijd erkenning hebben gekregen.

1.4. Het Comité dringt er bij de Commissie op aan om, samen met de lidstaten, te blijven werken aan de verwezenlijking van het in de „Geïntegreerde acties” en de BEST-aanbevelingen voorziene programma.

1.5. Bovendien is het zaak dat Commissie en Raad — met gebruikmaking van adequate methoden en instrumenten, in een permanente dialoog met de sociaal-economische actoren en door middel van de verspreiding van „goede praktijken” — strategische maatregelen ten gunste van kleine en ambachtelijke ondernemingen blijven nemen.

1.6. Ook zouden er betere objectieve criteria moeten worden gehanteerd voor de evaluatie van de verkregen resultaten, zoals het aantal nieuw opgerichte bedrijven, de levensduur van startende ondernemingen, de kosten van krediet en het beschikbare risicokapitaal voor kleine ondernemingen.

Door toetsing aan die criteria kan een „scorebord” van de doelstellingen en de bereikte resultaten worden opgesteld. Het Comité zou hiertoe kunnen bijdragen door een ad hoc-groep op te richten die bijvoorbeeld in de lidstaten hoorzittingen kan organiseren.

HANDVEST VOOR HET KLEINBEDRIJF⁽²⁾

1. In alle activiteiten en programma's van de EU en door de nationale overheden gesteunde acties moeten de reële omstandigheden en de behoeften van kleine ondernemingen in aanmerking worden genomen;
2. In de leerprogramma's van scholen en andere instellingen voor onderwijs en opleiding moet meer de nadruk worden gelegd op het belang van ondernemingsgeest en de sociale en economische waarde van het kleine-ondernemerschap en van het werk van werknemers in kleine ondernemingen;
3. Er moet meer aandacht komen voor de culturele facetten en de dynamiek van de sociale en contractuele betrekkingen tussen personen die op verschillende niveaus werkzaam zijn in kleine ondernemingen;
4. Maatregelen en acties die tot doel hebben om het kleinbedrijf (ondernemers en werknemers) toegang te bieden tot opleiding, voorlichting, ontwikkeling van organisatorische en bestuurlijke vaardigheden, onderzoek en innovatie, en duurzame ontwikkeling, moeten worden gestimuleerd en gesteund;
5. Het leerlingwezen in ondernemingen moet worden gestimuleerd, omdat daarvan een katalysator-werking voor de ondernemingsgeest bij jongeren kan uitgaan en een bedrijfsstage een middel kan zijn om het succes te verzekeren van creatieve jongeren. In lijn daarmee moeten de belemmeringen voor de mobiliteit van jongeren die bij een Europees bedrijf stage lopen, uit de weg worden geruimd;

⁽¹⁾ COM(1995) 502 def. over kleine ondernemingen en ambacht als sleutelfactor voor groei en werkgelegenheid in Europa.

⁽²⁾ Cf. Conclusies van de Europese Raad te Lissabon: bedrijven met minder dan vijftig werknemers.

6. De toegang tot financiële middelen voor kleine ondernemingen moet worden vergemakkelijkt en de kosten i.v.m. overdracht van bedrijven moeten omlaag;
7. Sommige onderdelen van de faillissementswetgeving moeten worden herzien en aangepast aan het nieuwe ondernemerschap;
8. De beleidsmaatregelen van de nationale overheden moeten erop zijn gericht de toegang tot de markt voor — vooral in achterstandsgebieden gevestigde — kleine ondernemingen te vergemakkelijken door bestaande beperkingen op te heffen, ongerechtvaardigde kosten te verlagen, de vorming van samenwerkingsverbanden te steunen en de ontwikkeling van nationale en internationale netwerken te bevorderen;
9. Kleine ondernemingen moeten bij hun oprichting en verdere uitbouw gebruik kunnen maken van een „één-loket”-procedure, met één enkel document en identificatienummer;
10. Alle inspecties om na te gaan of een bedrijf aan de milieuvoorschriften en aan de voorschriften inzake veiligheid van de werkplek voldoet, moeten in de lidstaten beter worden gecoördineerd;
11. Er moet voor worden gezorgd dat de voorschriften inzake de betrekkingen tussen bedrijven onderling en tussen bedrijven en overheidsinstanties voortvarend en op tijd worden toegepast, waarbij het „geen antwoord geldt als toestemming” steeds meer ingang moet vinden, en dat er een ombudspersoon voor het kleinbedrijf wordt ingesteld;
12. Er moet steeds meer worden gewerkt met forfaitaire belastingregelingen, en micro-ondernemingen met een minimale omzet moeten van bepaalde fiscale verplichtingen worden vrijgesteld;
13. De toegang van kleine ondernemingen tot alle EU-programma's, en met name programma's voor onderzoek en innovatie, moet worden vergemakkelijkt.

Brussel, 24 mei 2000.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

B. RANGONI MACHIAVELLI

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie: Het milieu in Europa — Wat zijn de vooruitzichten? De algemene evaluatie van het beleidsplan en actieprogramma van de Europese Gemeenschap op het gebied van het milieu en duurzame ontwikkeling ‘Op weg naar duurzame ontwikkeling’”

(2000/C 204/14)

De Commissie heeft op 7 december 1999 besloten, overeenkomstig de art. 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over de voornoemde mededeling.

De afdeling „Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 10 mei 2000 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Ribbe.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 373e zitting van 24 en 25 mei 2000 (vergadering van 24 mei 2000) het volgende advies met 70 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 5 onthoudingen, goedgekeurd.

0. Samenvatting van de belangrijkste aanbevelingen

0.1. Het Comité deelt de mening van velen dat het vijfde MAP in de grond een goed programma was en dat er een aantal successen mee is geboekt. Wel is de voortdurende achteruitgang van het Europese milieu erg verontrustend. De toestand van het milieu is hét criterium om te bepalen of de achtereenvolgende Europese milieu-actieprogramma's en het EU-milieubeleid als geheel wel effectief zijn (geweest).

0.2. Hoewel in de AE een opsomming staat van de problemen die zich bij de uitvoering van het vijfde MAP hebben voorgedaan, bevat het document toch allerminst een systematische, gedetailleerde analyse van het beperkte succes van het programma. Dit is de grootste tekortkoming. Diepgaande analyse is essentieel, niet alleen om het zesde MAP voor te bereiden en uit te voeren, maar ook voor het toekomstige milieubeleid in een uitgebreide Unie. De Commissie zou aan zo'n analyse moeten beginnen en de resultaten in een mededeling moeten verwerken.

0.3. In deze mededeling zou onder meer het volgende aan de orde dienen te komen: de zwakke punten van integratiestrategieën, waaronder het gebrek aan samenhang tussen EU-maatregelen, de effectiviteit van milieubeleidsinstrumenten, de grote tekortkomingen wat naleving en handhaving van milieuwetgeving door lidstaten betreft, de positieve en negatieve gevolgen van de mondialisering, de rol van het MKB, het verband tussen economische groei en milieubescherming, en de houding van het publiek tegenover structurele maatschappelijke veranderingen die nodig zijn voor een wereldwijde duurzame ontwikkeling.

0.4. Het zesde MAP en de thematische actieprogramma's zouden het volgende moeten bevatten:

- nauwkeurige aanwijzingen over de manier waarop de problemen bij de uitvoering van het vijfde MAP zullen worden aangepakt;

- een analyse van de rolverdeling tussen verschillende bestuurslagen en van de behoefte aan nationale (en regionale) strategische en sectorale milieuplannen en de coördinatie hiervan met toekomstige MAP's;
- strategieën voor een consequente, volledige toepassing van de in het Verdrag vastgelegde basisbeginselen van EU-milieubeleid;
- een brede definitie van duurzame ontwikkeling: in het zesde MAP moet niet alleen de kwaliteit van het leefmilieu aandacht krijgen, maar ook de effecten van het EU-ontwikkelingsmodel op het milieu in derde landen, op het gebruik van hulpbronnen in Europa en in de hele wereld en op de volksgezondheid en de kwaliteit van het bestaan;
- door de diverse actoren en de Raad in zijn verschillende samenstellingen gezamenlijk vast te stellen kwalitatieve en kwantitatieve langetermijndoelstellingen op EU-niveau voor geselecteerde milieuthema's en duidelijke tijdschema's voor de verwezenlijking hiervan, zowel voor de lange als voor de middellange termijn;
- vertaling van de kwantitatieve doelstellingen in doelstellingen voor de lidstaten afzonderlijk, voor zover dat mogelijk is;
- op nationaal en EU-niveau vastgelegde sectorale doelstellingen;
- duidelijke, gedetailleerde richtsnoeren voor toekomstige werkzaamheden op het gebied van sectorale integratie in EU- en nationaal verband;
- een expliciete verwijzing naar de noodzaak toekomstige monitoring en -rapportagesystemen af te stemmen op het zesde MAP.

1. Inleiding

1.1. De mededeling over de „Algemene evaluatie” (AE), die in december 1999 aan de Europese Raad van Helsinki is voorgelegd, bevat een beoordeling van de algemene resultaten van het in 1992 goedgekeurde en in 1998 herziene vijfde milieu-actieprogramma (MAP) van de EU. Daarnaast wil de Commissie met de EU-instellingen en andere belanghebbenden

een discussie op gang brengen over het toekomstige milieubeleid van de Unie. Zij heeft hierbij vooral de voorbereiding van het zesde MAP voor ogen. Overeenkomstig de conclusies van de Raad van Helsinki moet zij eind 2000 met een voorstel hiervoor komen.

1.2. Tegelijkertijd heeft de Commissie twee werkdocumenten het licht doen zien: één over de integratie van milieuaspecten in andere beleidsmaatregelen en één over milieu- en integratie-indicatoren⁽¹⁾. In het eerste document gaat zij in op de integratiestrategieën die de verschillende samenstellingen van de Raad (energie, transport, landbouw, industrie enz.) sinds de Raad van Cardiff (juni 1998) hebben uitgewerkt. Deze strategieën moeten in juni 2001 afgerond zijn en dan meteen worden uitgevoerd. In het tweede document beschrijft de Commissie het geplande EU-systeem van (milieu-, integratie- en duurzaamheids-) indicatoren en geeft zij informatie over de lopende en toekomstige activiteiten op dit gebied (EMA, OESO, Eurostat, enz.). Beide aspecten — „integratie” en „indicatoren” — zijn van wezenlijk belang voor de discussie over het zesde MAP.

1.3. De Europese Raad van Helsinki vroeg de Commissie bovendien om een duurzaamheidsstrategie voor de lange termijn uit te werken en daarbij de economische, sociale en milieuaspecten van duurzame ontwikkeling op elkaar af te stemmen. Deze strategie, die moet worden uitgewerkt door een werkgroep onder voorzitterschap van Romano Prodi en in juni 2001 aan de Europese Raad van Gothenburg moet worden voorgelegd, zal ook dienst doen als de bijdrage van de Unie aan de voor 2002 geplande evaluatie van het „Rio-proces” (Rio+10, d.w.z. 10 jaar na de conferentie van Rio de Janeiro in 1992).

1.4. In dit advies levert het Comité commentaar op de uitvoering van het 5e MAP (deel 3) en doet het mede naar aanleiding hiervan een aantal suggesties voor de voorbereiding van het zesde MAP (deel 4). Anders dan het 5e MAP zal het 6e MAP een betrekkelijk kort strategisch document worden, dat later mogelijk wordt aangevuld met aparte, meer specifieke actieplannen. Het vierde deel van dit advies gaat daarom vooral in op een aantal hoofdlijnen en essentiële principes. Het ESC zal zich over een en ander meer in detail uitspreken wanneer het over het 6e MAP en over de aparte actieplannen wordt geraadpleegd.

2. Algemeen inleidende opmerkingen

2.1. Om te beginnen heeft het ESC herhaaldelijk gewezen op het fundamentele belang van strenge milieunormen in Europa. Een hoog niveau van milieubescherming is niet alleen nodig voor het behoud van een goede levensstandaard, maar blijkt bedrijven vaak ook een concurrentievoordeel te bieden. Europa kan in de wereldwijde concurrentieslag echter ook hinder ondervinden van zijn relatief strenge milieunormen. Of anders gezegd: milieu-inspanningen in Europa komen steeds meer onder druk te staan door het verzuim van andere landen om het milieu te beschermen.

2.2. Hoewel er nog altijd heel wat schort aan de milieubescherming in Europa, onderscheidt de EU zich van andere in mondiaal opzicht belangrijke economische regio's doordat de miliediscussie er op een hoog niveau plaatsheeft. Politici, bedrijven en organisaties uit het maatschappelijk middenveld weten hoe belangrijk het is dat natuur en milieu worden beschermd. Volgens het ESC is dit een van de belangrijkste maatschappelijke en culturele verworvenheden van de afgelopen decennia. Alle Europeanen zijn ervan doordrongen dat een uitgebreide bescherming van natuur en milieu deel uitmaakt van de Europese cultuur. Het is dan ook zeer positief dat de Commissie een beroep heeft gedaan op de betrokken partijen om een bijdrage te leveren aan de AE en aan de voorbereiding van het 6e MAP. Ook de verschillende samenstellingen van de Raad zouden moeten nagaan hoe zij deze aanpak kunnen toepassen, met name bij het uitwerken van sectorale integratiestrategieën.

3. De resultaten van het 5e MAP

3.1. In de AE concludeert de Commissie dat „de Gemeenschap voortgang heeft gemaakt bij de ontwikkeling van haar milieubeleid en dat dit stilaan leidt tot verbeteringen op bepaalde gebieden van het milieu”. Zij wijst er echter ook op dat „de vooruitgang op weg naar duurzaamheid (...) duidelijk beperkt [is] gebleven en het 5e programma (...) zijn doelstellingen niet [heeft] bereikt.” Naar aanleiding van het rapport dat het Europees milieu-agentschap (EMA) in juni 1999 uitbracht over de toestand van het milieu⁽²⁾, wijst de Commissie erop dat de kwaliteit van het Europese milieu — volgens het Comité het belangrijkste (zij het niet per se het enige) criterium om het succes van het programma te bepalen — in velerlei opzicht achteruit is gegaan en verder zal verslechteren als extra maatregelen uitblijven. Gelukkig komen in de AE ook enkele positieve resultaten aan de orde: afgezien van relatieve successen bij de bestrijding van verzuring, afbraak van de ozonlaag en verslechtering van de waterkwaliteit, hebben deze betrekking op meer beleidsmatige aspecten zoals de grotere technische kwaliteit van wetgeving en het voornemen om een bredere scala aan instrumenten in te zetten. Het is een goede zaak dat in de afgelopen jaren een groot aantal milieuverordeningen en -richtlijnen zijn goedgekeurd. Het effect hiervan op het milieu zal tot op zekere hoogte pas later blijken. Uit de voorspellingen van het Europees Milieuagentschap blijkt echter dat er meer nodig is om de gewenste milieudoelstellingen te kunnen verwezenlijken.

⁽²⁾ Onder het kopje „Enige vooruitgang, maar over het geheel genomen een bedroevend beeld” blijkt uit de samenvattende tabel in par. 1.2 van het rapport dat acht van de vijftien onderzochte milieuproblemen (klimaatverandering, afbraak van de ozonlaag, degradatie van de bodem, afval, gezondheid van de mens, kust- en zeegebieden, plattelandsgebieden en berggebieden) zich „ongunstig ontwikkelen”, terwijl in zes andere gevallen (gevaarlijke stoffen, grensoverschrijdende luchtverontreiniging, belasting van het oppervlaktewater, natuurlijke en technologische risico's, biodiversiteit en stedelijke gebieden) sprake is van „enige positieve ontwikkeling, maar niet voldoende”. In één geval (genetisch gemodificeerde organismen) bestaat onzekerheid over de ontwikkeling.

⁽¹⁾ SEC(1999) en SEC(1999) 1942 van 24.10.1999.

3.2. De continue verslechtering van het milieu in Europa betekent niet dat het vijfde MAP een „slecht” programma was. Integendeel, net als veel andere partijen is het ESC van mening dat het voor zijn tijd een ambitieus en verrekend programma was, dat de milieuthema's en de sectoren juist gekozen waren, en dat de uitgangspunten (integratie, gedeelde verantwoordelijkheid en een groter instrumentarium) hun geldigheid hebben behouden⁽¹⁾.

3.3. In de AE en in een aantal hieraan gerelateerde Commissiedocumenten⁽¹⁾ wordt kort ingegaan op de vraag waarom het vijfde MAP de EU en de lidstaten niet tot een duurzamer ontwikkeling heeft kunnen aanzetten. De Commissie noemt in dit verband onder meer: economische en maatschappelijke tendensen, waaronder de toegenomen vraag naar producten en diensten die schadelijk zijn voor het milieu, onvoldoende inzet van de lidstaten, slecht ontwikkelde integratiestrategieën en een gebrekkige medewerking van de diverse economische sectoren (het „betrokkenheidsprobleem”), de mislukte toepassing van het gedeelde-verantwoordelijkheidsbeginsel, onder andere doordat niet duidelijk genoeg was voor wie maatregelen eigenlijk waren bedoeld, te weinig gekwantificeerde doelstellingen en een onsamenhangende aanpak bij het vaststellen van doelstellingen, het niet-bindende karakter van het programma, aanzienlijke problemen met de toepassing en handhaving van EU-milieuwetgeving, te weinig coördinatie tussen de EU-instellingen en lidstaten, en de geringe aandacht die het programma bij het publiek en bij de D.-G.'s en nationale ministeries heeft gewekt.

3.4. Hoewel het op zich goed is dat deze zwakke punten worden genoemd — en het van groot belang is dat ze in het 6e MAP stuk voor stuk expliciet aan de orde komen — kan een dergelijke opsomming niet verhullen dat een werkelijk systematische, uitvoerige analyse van het geringe succes van het 5e MAP ontbreekt. Zo'n analyse is van cruciaal belang, niet alleen voor een goede voorbereiding van het 6e MAP, maar in ruimere zin ook voor de toekomst van het Europese milieubeleid in een uitgebreide Unie. Volgens het ESC schiet de AE hier danig tekort.

3.4.1. Verwijzend naar de verschillende actoren die in het 5e MAP genoemd worden, zou het ESC het volgende willen opmerken over de oorzaken die in de AE wel worden opgesomd, maar waar de Commissie verder nauwelijks op ingaat:

3.4.1.1. Wat de actor „overheden” betreft moet in ieder geval onderscheid worden gemaakt tussen de Unie en de lidstaten. Wat het EU-niveau betreft: naast de door de Sectorraden uitgewerkte integratiestrategieën zou ook de Commissie de huidige tekortkomingen bij het integreren van milieuaspecten in andere beleidsterreinen gedetailleerd in kaart moeten hebben gebracht, inclusief de inconsistenties in het

EU-beleid en de gebrekkige coördinatie tussen de EU-instellingen. De vraag is of op veel beleidsterreinen, waaronder de prioritaire beleidsterreinen van het 5e MAP, niet nog altijd de verkeerde signalen worden gegeven. Het is daarom van belang dat de integratiestrategieën van de verschillende Sectorraden in goed overleg met de voor milieubescherming verantwoordelijke organen worden uitgewerkt.

3.4.1.2. De Commissie had ook het inconsequente en onsamenhangende karakter van haar eigen beleid moeten benadrukken en aanpakken. Hoe vaak heeft zij al niet gezegd dat het verkeer moet worden teruggedrongen en dat vervoer, net als energieverbruik, moet worden gereduceerd? In tal van documenten is erop aangedrongen om het wegvervoer bijvoorbeeld meer en meer te vervangen door het vervoer per spoor. Tot nu toe is er echter veel te weinig gedaan en het verkeer blijft maar toenemen; vooral het wegverkeer groeit enorm. Hier ligt de belangrijkste oorzaak waarom de doelstellingen van Kioto waarschijnlijk niet kunnen worden verwezenlijkt. Er is echter nog steeds niets dat wijst op radicale veranderingen in het subsidiebeleid van de Commissie op dit gebied (b.v. de Structuurfondsen of het Cohesiefonds); de investeringsprioriteiten liggen nog steeds bij het wegverkeer. Meer wegen zullen maar al te vaak leiden tot meer verkeer; degenen die hiervoor verantwoordelijk zijn moeten dan ook niet raar opkijken als milieudoelstellingen niet worden gehaald.

3.4.1.3. De Commissie had ook veel duidelijker moeten aangeven of er wel werk is gemaakt van de vele positieve aansporingen en verklaringen van de EU op milieugebied. Mocht dit inderdaad het geval zijn, dan had zij moeten laten zien hoe een en ander zijn beslag heeft gekregen; zo niet, waardoor dan niet? Met verklaringen alleen is het milieu niet geholpen. De EU heeft bijvoorbeeld uitstekende opmerkingen gemaakt over gemeentelijk openbaar vervoer (b.v. in verband met het „citizens' network”) en het gebruik van duurzame energie. Maar niets wijst erop dat deze opmerkingen ook tot daden hebben geleid. Zo is aan de begroting van de EU niet altijd af te lezen dat wat het milieubeleid betreft de bakens zijn verzet. Terwijl nieuwe, nuttige milieumaatregelen maar mondjesmaat gesteund worden⁽²⁾, kan menige uit milieuoogpunt dubieuze maatregel rekenen op hoge subsidies. Voor een werkelijke integratie van milieuaspecten op andere beleidsterreinen, zoals door de Commissie aangekondigd, is ook een grootschalige herstructurering en heroriëntering van de begroting nodig en dienen vooral bottom-up-projecten ondersteund te worden. Op die manier raken het bedrijfsleven en het publiek gemotiveerd om zich in te zetten voor nieuwe beleids- en technische maatregelen.

3.4.1.4. Verder had nagegaan dienen te worden hoe effectief de verschillende milieubeleidsinstrumenten zijn. Inmiddels moeten de lidstaten genoeg ervaring hebben opgedaan om te bepalen waar de sterke en zwakke punten van de diverse instrumenten — zoals kaderwetgeving, marktgerichte instrumenten en convenanten — liggen en wat een verstandige

⁽¹⁾ Zie de documenten Conclusions of the global Assessment Stakeholder Consultation 9-10 February 1999 and Member States' contributions to the Global Assessment, opgesteld door D.-G. Milieu.

⁽²⁾ Voor het Altener-programma zijn bijvoorbeeld maar 11 miljoen EUR uitgetrokken, en de Commissie heeft onlangs voorgesteld (in COM(1999) 576) om de subsidies voor de (milieuvriendelijke) teelt van glas en hennep te verlagen PB C 140 van 18.5.2000, blz.3.

combinatie van instrumenten is⁽¹⁾. Hierbij had moeten worden aangegeven op welke obstakels men tot nu toe bij de toepassing van dergelijke instrumenten is gestuit. Zo zou bijvoorbeeld in kaart worden gebracht waarom er in de Unie nog steeds zo weinig schot zit in de internalisering van externe kosten (waarop al sinds lang wordt aangedrongen) en dus ook in de toepassing van het beginsel „de vervuiler betaalt”. Goede informatie over de effectiviteit van beleid is om diverse redenen van wezenlijk belang, onder meer omdat het zonder zulke informatie moeilijk is om het effect van maatregelen nauwkeurig te voorspellen („toekomstscenario's”) en de kandidaat-lidstaten te adviseren hoe zij het „acquis” met zo weinig mogelijk kosten en zo veel mogelijk baten kunnen overnemen.

3.4.1.5. Het argument dat het geringe succes van het vijfde MAP mede is terug te voeren op het deels ontbreken van kwantitatieve doelstellingen had ook veel meer aandacht moeten krijgen. Het ontbreken van zulke doelstellingen is onmiskenbaar een van de zwakke punten van het vijfde MAP. Uit de discussie over klimaatverandering blijkt echter dat zelfs duidelijk omschreven doelstellingen geen garantie bieden voor effectief beleid. In Kyoto zegde de Unie toe dat zij de emissie van broeikasgassen in de periode 2008-2012 met 8 % omlaag zou brengen, waarbij het jaar 1990 als uitgangspunt fungeerde. Volgens het EMA zal deze reductie met het huidige beleid niet worden gehaald en ligt waarschijnlijk een toename van 6 % in het verschiet. Niettemin wordt geen enkele politieke consequentie verbonden aan de verwachting dat een duidelijk omschreven en algemeen aanvaarde milieudoelstelling niet verwezenlijkt zal kunnen worden. M.a.w.: het ontbreken van duidelijke doelstellingen is niet de enige oorzaak van het tegenvallende succes van het EU-milieubeleid.

3.4.1.6. Naast deze problemen binnen de EU-organen en -beleidsterreinen laten ook de lidstaten heel wat steken vallen. Het is niet goed voor het milieu en stuit op onbegrip bij het publiek — dat men toch gevoelig wil maken voor milieuvraagstukken — dat de lidstaten via de Raad van ministers miliewetgeving uitvaardigen die zij vervolgens zelf niet of alleen onder druk (als de Unie een klacht indient) toepassen. Trieste voorbeelden zijn in dit verband de belangrijke natuurbeschermingsrichtlijnen („vogelbescherming” en „Habitat”), de nitraatrichtlijn en het nog altijd door een aantal lidstaten niet doorgevoerde verbod op loodhoudende benzine. Ook op dit punt schort het aan een systematische analyse aan de hand waarvan een en ander in de toekomst beter aangepakt kan worden. Te denken valt in dit verband aan strenge restricties, maar ook aan goed op elkaar afgestemde, samenhangende steunmaatregelen⁽²⁾.

3.4.1.7. Als tweede belangrijke actor worden in het 5e MAP particuliere en overheidsbedrijven genoemd. Meer aandacht

had moeten worden besteed aan de deskundigheid van bedrijven, maar ook aan de beperkingen die daaraan van buitenaf worden opgelegd. De vele initiatieven die een groot aantal bedrijven inmiddels heeft ontplooid zijn toe te juichen. De mogelijkheden waarover het bedrijfsleven op dit gebied beschikt worden echter steeds geringer, onder meer door de mondiale situatie waarin het opereert. Het is niet in het belang van de Unie, als centrum van economische bedrijvigheid, dat deze initiatieven stranden, net zomin als het de wereldwijde milieubescherming ten goede zou komen wanneer ondernemingen als gevolg van de te strenge normen de Unie verlaten en zich vestigen in landen met soepele of helemaal geen milieunormen. Zolang er geen adequate, wereldwijd geldige (b.v. door de WTO vastgestelde) milieuregels zijn, moet de Unie een eigen streng milieubeleid voeren om negatieve gevolgen voor het bedrijfsleven en het milieu in Europa te voorkomen. Dezelfde redenering gaat op voor de landbouwsector en het landbouwbeleid van de Unie. Zo wees het ESC er in zijn advies over de consolidering van het Europese landbouwmodel⁽³⁾ op dat dit model op een geliberaliseerde wereldmarkt niet houdbaar is. De Commissie gaat niet in op dergelijke vraagstukken. Ook ontbreekt in de AE overigens een analyse van de positieve milieugevolgen van globalisering (zoals de concurrentievoordelen van proces- of productinnovaties die voortvloeien uit milieubeleid).

3.4.1.8. Van de situatie van het MKB wordt evenmin gewag gemaakt. Veel van deze bedrijven kunnen zich nog altijd geen milieudeskundigen veroorloven. Zij hebben waarschijnlijk de grootste aanpassingsproblemen en moeten het vaak stellen zonder de noodzakelijke informatie over doelstellingen en mogelijke strategieën op milieugebied. Dit dient de nodige aandacht te krijgen als de zwakke punten van het tot dusver gevoerde EU-milieubeleid worden onderzocht. Het 6e MAP zou moeten aangeven hoe vooral deze bedrijven kunnen worden geholpen om dit soort moeilijkheden de baas te worden. Ook dienen zij nauw betrokken te worden bij de voorbereiding van programma's en maatregelen en moeten de vereiste maatregelen op een breed draagvlak kunnen rekenen.

3.4.1.9. Ten slotte kan het milieubeleid alleen maar vrucht afwerpen als het publiek voldoende milieubewust is en het niet alleen akkoord gaat met, maar zelfs aandringt op politieke stappen. Milieubewustzijn en -onderwijs zijn dan ook van cruciaal belang voor een succesvol milieubeleid. Ook op dit punt ontbreekt een gedegen analyse van de situatie. Het baart het ESC zorgen dat milieubescherming veel minder vaak als een belangrijke taak voor de politiek wordt genoemd en dat de publieke opinie er blijkbaar van uitgaat dat economie en milieu twee tegengestelde grootheden zijn. Dit is een zeer slecht uitgangspunt voor een innovatief milieubeleid.

3.4.1.10. Op tal van niveaus heeft men nagelaten om aan milieueducatie de vereiste aandacht te schenken. Via innovatieve milieueducatie moet het publiek niet alleen de nodige kennis worden bijgebracht, maar dient het ook te

(1) Bij zo'n beoordeling zou onder meer kunnen worden uitgegaan van de EMA-rapporten over de effectiviteit van heffingen (1996) en convenanten (1997).

(2) De subsidiemaatregelen in de landbouw moeten bijvoorbeeld van dien aard zijn dat zij de conflicten over de FFH-gebieden/Natura 2000 met de landbouwbedrijven niet verscherpen, maar helpen oplossen.

(3) PB C 368 van 20.12.1999.

worden aangespoord om tegenover de komende generaties en alle andere levende wezens een verantwoord gedrag ten toon te spreiden. Een andere taak van dit onderwijs is om de bevolking, ondanks de complexe relatie tussen mens en milieu, duidelijk te maken waarom besluiten worden genomen. Voor milieuorganisaties is hierbij een belangrijke rol weggelegd.

3.4.2. Eén probleem is dus dat de Commissie niet werkelijk ingaat op de oorzaken die zij voor het beperkte succes van het 5e MAP aanvoert. Een ander probleem is dat zeer fundamentele kwesties niet eens genoemd worden. Het gaat hierbij met name om de vraag onder welke voorwaarden economische groei en milieubescherming met elkaar verenigbaar zijn en het gebruik van natuurlijke hulpmiddelen op grote schaal kan worden vermeden⁽¹⁾. Met andere woorden: de vraag had moeten zijn hoe schade aan het milieu en het verbruik van natuurlijke hulpmiddelen kunnen worden ontkoppeld van de economische groei, niet alleen in relatieve maar ook in absolute zin, zodat een „kwalitatieve groei”, een groei zonder milieuschade, mogelijk is⁽²⁾. Het valt te betwijfelen of een uitsluitend op technologische maatregelen [zoals de ontzwaveling van rookgassen en het gebruik van katalysators in auto's⁽³⁾] gebaseerd beleid in alle gevallen de door de gestage economische groei veroorzaakte milieuschade teniet kan doen („absolute ontkoppeling”). De marginale kosten van reductietechnieken lopen snel op als het reservoir aan „gemakkelijke” maatregelen eenmaal is uitgeput. Zelfs wanneer een technologische aanpak op de kortere en middellange termijn tot een relatieve of absolute ontkoppeling leidt, bestaat op de langere termijn toch het gevaar van herkoppeling [in ieder geval wat een aantal hardnekkige milieuproblemen zoals klimaatverandering of afval betreft⁽⁴⁾]. De vraag is dan ook of er naast technologische maatregelen niet ook structurele veranderingen in onze economie nodig zijn om het absolute verbruik van hulpbronnen mede met behulp van een grotere milieuefficiëntie — het „factor-10-principe”⁽⁵⁾ — radicaal

omlaag te brengen. Hierdoor zou het ook mogelijk worden om natuurlijke hulpbronnen eerlijker over de wereld te verdelen en zwaar verontreinigende productieprocessen schoner te maken⁽⁶⁾.

3.4.2.1. Een groot probleem is echter dat velen nog altijd de mening zijn toegedaan dat er voor milieuproblemen technische oplossingen mogelijk zijn. In de samenleving is geen breed draagvlak ontstaan voor de gedachte dat onze productie, consumptie en dienstverlening en de sectoren die hierbij vooral betrokken zijn (zoals energie, vervoer en landbouw) structureel, en vaak zelfs spectaculair, moeten veranderen. De huidige tendensen wijzen echter in een heel andere richting. Volgens het Commissiedocument zullen de wereldwijde economische ontwikkeling en de verder toenemende mondiale handel uitmonden in een nog grotere exploitatie van de beperkte natuurlijke hulpbronnen. Als een groot deel van de wereldbevolking net zo te werk gaat als de westerse industrielanden en de wereldbevolking en het BBP per capita blijven toenemen, zal de CO₂-uitstoot in 2050 drie keer hoger liggen dan nu. Om de stijging van de temperatuur tot 2100 beneden de 1,5° te houden zouden deze emissies echter in 2010 met naar schatting ten minste 35 % moeten zijn afgenomen. Uit dit voorbeeld blijkt duidelijk dat grote veranderingen nodig zijn. De door de industrielanden door te voeren structurele veranderingen moeten dus ingrijpend zijn, en hetzelfde geldt voor de nieuwe modellen voor (duurzame) economische ontwikkeling in landen van de tweede, derde en vierde wereld. Gezien haar economische rol van betekenis, haar onevenredig grote gebruik van hulpbronnen, maar ook haar kennisniveau en haar innovatiemogelijkheden zou de Unie bij deze ontkoppeling het voortouw moeten nemen. Een deel van de noodzakelijke veranderingen is echter zo ingrijpend, dat hierover nog lang geen overeenstemming bestaat binnen de Unie en de internationale gemeenschap, noch in de afzonderlijke landen, bijvoorbeeld tussen regeringen, werkgevers en werknemers en de andere vertegenwoordigers van de „civil society”. De redenen hiervoor zijn talrijk en soms ook wel te begrijpen. Mensen zijn bang voor ingrijpende veranderingen, voor „sprongen” (ook als het „slechts” om technologische sprongen gaat). Het milieubeleid moet de genoemde partijen, nl. overheid en politici, particuliere en staatsondernemingen en het publiek, er dan ook van overtuigen dat zulke, bijvoorbeeld op het „factor 10-beginsel” gebaseerde sprongen nodig, zinvol en haalbaar zijn. Om te slagen moet het milieubeleid van de Unie zo veel mogelijk gebaseerd zijn op een consensus tussen alle betrokken partijen over de

(1) Zie voor de meer algemene aspecten van dit vraagstuk het ESC-advies over economische groei en milieu (rapporteur: Colombo), PB C 155 van 21.6.1995.

(2) In zijn op 30.3.2000 goedgekeurde advies „De economie van de EU: 'Review' 1999” (CES 369/2000) wijst het ESC er nogmaals op dat er moet worden gestreefd naar een groeipercentage van minstens 3,5% op de middellange termijn om de werkloosheid tot een aanvaardbaar niveau terug te dringen.

(3) Volgens het Commissiedocument is er op het gebied van milieubescherming in een aantal opzichten opmerkelijk succes geboekt. Zo ligt de uitstoot van bepaalde verontreinigende stoffen zoals SO₂ en NO_x nu al veel lager dan voorheen, en anders is het waarschijnlijk dat dit binnen afzienbare tijd zal gebeuren. Dankzij de vervanging van oude motorvoertuigen door nieuwe, van katalysators voorziene exemplaren verwacht de Commissie dat de emissies in 2010 met 70-80 % zullen zijn gedaald.

(4) Uit gegevens over het verband tussen het BBP en de druk op het milieu in de periode 1985-1997 blijkt bijvoorbeeld dat zich in Nederland gevallen van relatieve (en soms zelfs absolute) ontkoppelingen hebben voorgedaan, maar ook dat het tot ontkoppeling is gekomen, bijvoorbeeld wat giftige en gevaarlijke stoffen betreft (zie voor meer informatie de Nederlandse milieu-index van 1998).

(5) D.w.z.: een tien keer zo hoge energie- en milieu-efficiëntie als bij de huidige productiemethoden het geval is.

(6) Volgens het onlangs gepubliceerde proefschrift *Economic growth and the environment: an empirical analysis* (S. De Bruyn, Amsterdam, 1999) zijn de milieuprestaties van de landen met een sterke economische groei, anders dan vaak wordt aangenomen, geringer dan die van landen met een lage economische groei. De auteur denkt dat dit komt doordat de „milieuproductiviteit” (de hoeveelheid milieuschade die nodig is om een bepaalde hoeveelheid inkomsten te genereren) op den duur de groei van de economie niet kan bijbenen.

mogelijk ingrijpende doelstellingen en de periode waarin deze verwezenlijkt dienen te worden.

3.5. Zelfs als de problemen die zich bij de uitvoering van het vijfde MAP — en bij de ontwikkeling en uitvoering van het EU-milieubeleid in zijn geheel — hebben voorgedaan, niet kunnen worden geanalyseerd voordat de voorbereidingen voor het zesde MAP beginnen, is het toch van wezenlijk belang alvast een begin te maken met een dergelijke analyse en de resultaten op te nemen in een aan de Raad, het Parlement en het ESC/CvdR gerichte mededeling. Dit zou vooral de uitvoering van het zesde MAP en het toekomstige milieubeleid van de Unie in een uitgebreid Europa ten goede komen. De Commissie zou hierbij de geplande studie naar de effectiviteit van het Europese milieubeleid, waartoe het EMA onlangs opdracht heeft gegeven, als uitgangspunt kunnen nemen.

4. Naar een zesde MAP

4.1. Inleiding

4.1.1. Aangezien het Zesde MAP een kort, strategisch document moet worden, zal het Comité in dit vierde deel van het advies niet uitvoerig ingaan op specifieke milieuproblemen, maar een aantal algemene suggesties doen over de structuur en de belangrijkste onderdelen van het zesde MAP en de thematische actieprogramma's die de Commissie gepland heeft en waar het Comité sterk op aandringt.

4.1.2. Onder verwijzing naar deel 3 (zie boven) dringt het Comité er bij de Commissie op aan om in het nieuwe programma uiteen te zetten hoe de problemen bij de uitvoering van het vijfde MAP en de andere genoemde factoren zullen worden aangepakt. Anders bestaat het gevaar dat met het zesde MAP, evenals met het vijfde, slechts een beperkt succes wordt geboekt.

4.1.3. Het Comité heeft nota genomen van het voornemen van de Commissie om eerst een (bindend) algemeen kaderprogramma (het eigenlijke zesde MAP) en daarna eventueel aparte, meer specifieke actieplannen voor te leggen. Het Comité stemt in met deze aanpak, op voorwaarde dat deze specifieke actieplannen ook echt worden opgesteld en, net zoals het zesde MAP zelf, via de medebeslissingsprocedure worden aangenomen. Tegen de achtergrond van de reden voor deze aanpak — de vrees van de Commissie dat een te gedetailleerd programma een interinstitutionele patstelling zal opleveren — merkt het Comité op dat de Commissie haar traditionele voortrekkersrol op milieugebied niet moet opgeven. Met gebruikmaking van haar initiatiefrecht dient zij vooruitstrevende voorstellen te blijven formuleren. Tijdens de besluitvorming is er dan altijd nog speelruimte om tegengestelde belangen met elkaar te verzoenen.

4.1.4. Het Comité kan zich vinden in de nieuwe onderwerpen die volgens de Commissie in het zesde MAP aan de orde moeten komen: chemicaliën, GMO's, bodemgebruik⁽¹⁾ en gebruik van natuurlijke hulpbronnen. Het is echter onbegrijpelijk dat in de AE een zo complexe kwestie als de toetreding van twaalf landen tot de Unie niet als nieuwe prioriteit wordt genoemd. In de AE komt dit onderwerp bijna terloops aan de orde; de Commissie wijst er alleen maar op dat zij het „acquis” moeten overnemen.

4.1.5. Verder zou de Commissie alleen al om redenen van consistentie rekening moeten houden met het hierboven genoemde, in september 1998 genomen besluit over de evaluatie van het vijfde MAP⁽²⁾ (2179/98/EG van 24 september 1998).

4.1.6. Ten slotte dient aandacht te worden besteed aan enerzijds de EU-dimensie en anderzijds de nationale, regionale en lokale dimensie van milieubeleid. Van de Unie kan niet worden verwacht dat zij met haar milieubeleid en met het zesde MAP alle milieuproblemen in Europa aanpakt en oplost. Gezien de strategische doelstelling van de Commissie om nieuwe vormen van Europees bestuur („new forms of governance”) te bevorderen⁽³⁾ zou in het zesde MAP juist moeten worden onderkend — misschien op een meer uitgesproken manier dan in het vijfde MAP het geval was — dat er tussen de verschillende bestuurslagen sprake is van een rolverdeling die o.m. is gebaseerd op hun formele bevoegdheden⁽⁴⁾. Dit zou o.a. betekenen dat het zesde MAP moet worden aangevuld met soortgelijke strategische, bindende plannen op nationaal (en regionaal) niveau (b.v. een nationaal milieuactieplan voor elke lidstaat). Momenteel beschikken nog niet alle lidstaten over dergelijke plannen, en de plannen die al wel bestaan sluiten niet naadloos op een Europese strategie aan.

4.2. Beginselen van het milieubeleid

4.2.1. Op basis van een analyse van de wijze waarop de in artikel 174(2) van het EG-Verdrag verwoorde grondbeginselen van milieubeleid (voorzorg, preventie, bestrijding aan de bron en „de vervuiler betaalt”) tot nu toe zijn toegepast, moet in het zesde MAP worden aangegeven hoe naar een consequente, volledige naleving hiervan kan worden toegewerkt. Het zesde MAP zou voor dit vraagstuk meer aandacht kunnen vragen, waarna eventueel in aparte actieplannen een meer gedetailleerde analyse wordt gemaakt en wordt aangegeven welke maatregelen in dit verband nodig zijn. Wat deze actieplannen betreft

⁽¹⁾ Het gaat hierbij vooral om de volgende problemen: verzuring, overbemesting, erosie en het toenemende aantal bouwprojecten.

⁽²⁾ PB L 275 van 10.10.1998.

⁽³⁾ Zie de onlangs uitgebrachte Mededeling (COM(2000) 154 def. van 9.2.2000) over de strategische doelstellingen voor de periode 2000-2005. In dit document wordt het bevorderen van nieuwe vormen van Europees bestuur, waaronder nieuwe manieren van samenwerking tussen de verschillende Europese bestuurslagen, genoemd als de eerste van de vier strategische doelstellingen die de Commissie in de komende vijf jaar dient te verwezenlijken.

⁽⁴⁾ Men heeft zich bijv. afgevraagd waarom het vijfde MAP zulke ambitieuze doelstellingen op het gebied van toerisme bevat, een onderwerp waarover de Unie maar weinig te zeggen heeft.

zou de Commissie mede kunnen uitgaan van het model van haar recente mededeling over het voorzorgsbeginsel⁽¹⁾.

4.3. Doelstellingen

4.3.1. In de AE wordt het begrip duurzame ontwikkeling — de overkoepelende doelstelling van het zesde MAP en een van de belangrijkste doelstellingen van de Unie — in overeenstemming met de Brundtland-definitie in brede zin omschreven. In het Commissiedocument staat dat duurzame ontwikkeling tot doel moet hebben het welzijn van de huidige en toekomstige generaties te waarborgen, zowel in Europa als wereldwijd, en dit in termen van economische welvaart, sociale rechtvaardigheid, veiligheid en stringente milieunormen, en ervoor moet zorgen dat onze natuurlijke rijkdommen op een verstandige wijze worden beheerd. Volgens het ESC betekent dit onder meer dat in een toekomstig milieuactieplan niet alleen de kwaliteit van de leefomgeving (schoon water, schone lucht, schone grond enz.) in de Unie aan de orde dient te komen, maar ook het effect van het EU-ontwikkelingsmodel op: 1) milieunormen in de rest van de wereld en 2) het gebruik van hulpbronnen in Europa en in de rest van de wereld. Hier moet in het zesde MAP expliciet op worden ingegaan. Wordt uit deze benadering de uiterste consequentie getrokken, dan leidt dit tot een radicale mondiale herverdeling van natuurlijke hulpbronnen op basis van de beschikbare „milieuruimte” per capita⁽²⁾. Ook betekent een brede definitie van het begrip duurzaamheid voor het Comité dat het voornemen van de Commissie om de bescherming van de gezondheid en de kwaliteit van het bestaan speciale aandacht te geven volledig gerechtvaardigd is. De hier voorgestane aanpak strookt volledig met de algemene doelstellingen van het EU-milieubeleid (artikel 174(1) van het EG-Verdrag): niet alleen het milieu, maar ook de menselijke gezondheid moet worden beschermd, en daarnaast dient verstandig te worden omgegaan met natuurlijke hulpbronnen en dient de Unie een rol te spelen bij het bestrijden van mondiale milieuproblemen.

4.3.2. Het Comité is van mening dat bovengenoemde overkoepelende doelstelling vervolgens zou moeten worden opgesplitst in een aantal belangrijke „maatstaven” in de vorm van „milieuthema's” waaronder het gebruik van hulpbronnen, klimaatverandering, verzuring, luchtkwaliteit, natuurbescherming/biodiversiteit, afval, geluidsoverlast, gevaarlijke stoffen, bodembescherming en GMO's⁽³⁾. Uiteraard zou de EU-dimen-

sie van het probleem in kwestie het belangrijkste selectie criterium moeten zijn. Het verbruik van hulpmiddelen kan tot op zekere hoogte worden beschouwd als de diepere oorzaak van andere vormen van milieuschade; dit is dan ook een uiterst belangrijke kwestie. Ook het effect van de activiteiten van de Unie en de lidstaten op het milieu in derde landen zou een hoofdthema van het zesde MAP moeten worden; dit raakt namelijk aan het wezen van duurzame ontwikkeling. Wat de milieuthema's betreft wijst het Comité ook op de complexe dwarsverbanden tussen diverse milieuproblemen; hiervoor is meer dan voorheen een geïntegreerde aanpak nodig. Iets dergelijks geldt ook voor de sectorale strategieën, die in het zesde MAP niet zo strikt apart moeten worden behandeld als in het vijfde MAP het geval was.

4.3.3. Vervolgens dient in EU-verband consensus te worden bereikt over de kwalitatieve of „richtinggevende” langetermijn-doelstellingen van alle hierboven genoemde milieuthema's. Bijvoorbeeld: vermindering van het absolute verbruik van natuurlijke hulpbronnen, maximaal toegestane temperatuurstijgingen (klimaatverandering), niet overschrijden van kritische hoeveelheden en niveaus (verzuring, luchtverontreiniging), goede waterkwaliteit enz. Het vijfde MAP en diverse Europese en internationale miliewetten bevatten overigens al tal van voorbeelden van zulke kwalitatieve (en kwantitatieve) doelstellingen⁽⁴⁾.

4.3.4. Hoewel zulke kwalitatieve (langetermijn)doelstellingen hun nut kunnen hebben omdat ze de algemene richting aangeven, zijn er ook voor milieubescherming — onder meer naar analogie van economisch beleid (convergentiecriteria in de aanloop naar de monetaire Unie, begrotingscriteria van het stabiliteits- en groeipact, het door de ECB gekwantificeerde doel van de prijsstabiliteit enzovoort) — concreet omschreven en meetbare kwantitatieve doelstellingen nodig. Daarom blijft het Comité bij de mening die het in zijn advies uit 1997 over de evaluatie van het vijfde MAP⁽⁵⁾ uiteen heeft gezet, namelijk dat de kwalitatieve doelstellingen zoveel mogelijk moeten worden omgezet in kwantitatieve (langetermijn)doelstellingen. Dit geldt vooral voor het terugdringen van emissies (van specifieke indicatoren zoals CO₂, SO₂, NO_x) en het gebruik van hulpbronnen (energie, grondstoffen, land, water)⁽⁶⁾. Als dat is gebeurd en de implicaties van de overeengekomen kwalitatieve doelstellingen duidelijk zijn geworden, moeten er — misschien wel tegelijkertijd — nog twee extra stappen worden gedaan. Aan de ene kant zijn er voor de verwezenlijking van de doelstellingen duidelijke tijdschema's nodig, zowel voor de lange als voor de middellange termijn. Aan deze andere kant zou moeten worden onderzocht in hoeverre het mogelijk is om uit de in EU-verband overeengekomen kwantitatieve doelstellingen (zoals de vereiste emissiereducties)

(1) COM(2000) 1 def. Anders dan met deze mededeling gebeurde, dient de Commissie de andere instellingen echter formeel te raadplegen over zulke actieplannen.

(2) Zie: M. Carley en Ph. Spapens, *Sharing the world*, Earthscan, Londen, 1998

(3) In zijn publicatie van oktober 1999 stelt het Europees Milieuagentschap de volgende acht, in drie categorieën onder te verdelen milieuthema's voor: luchtkwaliteit, waterkwaliteit, klimaatverandering, gevaarlijke stoffen (de eerste categorie „milieu en gezondheid”); ruimtelijke ordening en biodiversiteit (de tweede categorie); en water en materiële consumptie („gebruik van hulpmiddelen”). Het agentschap bracht verslag uit over vijftien milieu-onderwerpen, waaronder bodemverontreiniging, afval en GMO's.

(4) Zie het werkdokument van de Commissie (september 1999) *Key developments in the implementation of the 5th EAP*, waarin staat welke vorderingen in de afgelopen jaren zijn gemaakt bij de verwezenlijking van de belangrijkste doelstellingen die in het programma zijn vastgesteld.

(5) PB C 212 van 22.7.1996.

(6) In dit verband zou gebruik kunnen worden gemaakt van de STAR-database van het EMA, waarin tal van „referentiewaarden voor duurzaamheid” en „politieke doelen” staan.

doelstellingen voor elke lidstaat afzonderlijk af te leiden. Zulke kwantitatieve nationale doelstellingen zouden er mede toe kunnen bijdragen het probleem van de geringe inzet van de kant van lidstaten (zie par. 3.3) te verhelpen.

4.3.5. Als deze aanpak uitvoerbaar is, moeten de lidstaten (subsidiariteit!) via gekwantificeerde nationale sectorale doelstellingen bepalen welke bijdrage elke sector dient te leveren aan de terugdringing van emissies, de vermindering van het gebruik van hulpbronnen enz. Bij het vaststellen van zulke doelstellingen, die mede met behulp van EU-subsidies zouden moeten worden verwezenlijkt, zou tot op zekere hoogte kunnen worden uitgegaan van de mate waarin de verschillende sectoren momenteel verantwoordelijk zijn voor emissies en het gebruik van hulpbronnen. Sectorale doelstellingen zijn verreweg de beste oplossing voor het gebrek aan verantwoordelijkheid en voor de „zichtbaarheidsproblemen” (zie par. 3.3) en moeten daarom altijd een vast onderdeel vormen van nationale sectorale integratiestrategieën. Het vaststellen van sectorale doelstellingen op nationaal niveau lijkt praktischer te zijn dan het vaststellen van gekwantificeerde sectorale doelstellingen op EU-niveau, vooral ook omdat in de lidstaten zelf veel gemakkelijker een dialoog met de diverse sectoren (en branches) kan worden gevoerd. Niettemin zijn ook op EU-niveau sectorale doelstellingen nodig, met name omdat deze als maatstaf kunnen dienen voor het succes van de sectorale EU-strategieën.

4.3.6. De hierboven voorgestelde algemene aanpak wordt momenteel overigens gevolgd om grensoverschrijdende milieuproblemen zoals klimaatverandering (nationale doelstellingen om de uitstoot van broeikasgassen terug te dringen met als uitgangspunt het Kyoto-protocol) en verzuring [zie het onlangs gepubliceerde Commissievoorstel over nationale emissiemaxima⁽¹⁾] op te lossen.

4.3.7. De hier voorgestane algemene aanpak zou kunnen worden uitgewerkt in verschillende soorten actieplannen. De Commissie zou in het zesde MAP niet alleen de overkoepelende doelstellingen en de algemene beginselen van het EU-milieubeleid uiteen moeten zetten, maar er ook de milieuthema's en de kwalitatieve en waar mogelijk kwantitatieve doelstellingen op de lange termijn in kunnen vastleggen. Aangezien voor zulke langetermijndoelstellingen niet a priori een bepaald tijdschema geldt, zou het mogelijk moeten zijn om er binnen een redelijke termijn overeenstemming over te bereiken. Daarna zouden in EU-verband specifiekere thematische actieprogramma's kunnen worden goedgekeurd. Deze zouden de verschillende kwantitatieve doelstellingen aan duidelijke tijdschema's moeten koppelen en gekwantificeerde doelstellingen voor elke afzonderlijke lidstaat dienen te bevatten. Ten slotte zouden de lidstaten op basis van deze nationale doelstellingen nationale actieplannen, met o.m. de voorstellen voor nationale sectorale en indien mogelijk branche-gerelateerde doelstellingen en de maatregelen om deze te verwezenlijken, moeten voorbereiden. Het verdient verder aanbeveling de thematische EU-actieplannen aan te vullen met sectorale EU-actieplannen, waarbij de werkzaamheden in het kader van de

sectorale integratiestrategieën als uitgangspunt zouden kunnen dienen. Deze dienen echter nog flink verbeterd te worden, bijvoorbeeld door de toepassing van de door het EMA⁽²⁾ ontwikkelde „integratiecriteria”, die in het zesde MAP moeten worden opgenomen om bij sectorale integratie over duidelijke, uniforme richtsnoeren te kunnen beschikken. De sectorale EU-actieplannen wijzen niet alleen EU-beleidsmakers de weg, maar helpen de lidstaten ook om hun eigen actieplannen voor te bereiden, uit te voeren en de resultaten ervan te controleren.

4.3.8. Wil men dat ook de lidstaten en relevante actoren daadwerkelijk achter dit milieu-actieprogramma staan, dan moeten deze kwalitatieve (langetermijn)doelstellingen via een bottom-up-proces worden vastgesteld. Aan dit proces dienen alle relevante actoren in de lidstaten en op EU-niveau deel te hebben, evenals de Raad in zijn verschillende geledingen. Het vaststellen van de doelstellingen vormt in dat geval een onderdeel van de integratie van milieuaspecten in andere beleidsonderdelen. Zoiets neemt weliswaar enige tijd in beslag, maar zou gezien de ervaringen tot dusverre met het vijfde milieu-actieprogramma wel eens een beter resultaat kunnen opleveren.

4.3.9. Uiteraard moet op gezette tijden worden nagegaan welke vooruitgang op alle niveaus (Europa, lidstaten, sectoren) is geboekt bij het verwezenlijken van de overeengekomen doelstellingen. Verder zouden het EMA en soortgelijke nationale agentschappen in hun rapporten zo veel mogelijk moeten ingaan op de milieuthema's en doelstellingen van de diverse milieuplannen. Parallel aan de voorbereiding van het zesde MAP en de EU-duurzaamheidsstrategie moet dan ook een monitoring- en rapportagesysteem worden opgezet. Ook dient in zulke rapporten meer aandacht te worden besteed aan het verband tussen BBP en milieudruk.

4.4. Maatregelen en instrumenten

Ten slotte zou het Comité kort willen ingaan op een aantal maatregelen en instrumenten:

4.4.1. Er zijn harde maatregelen nodig om de toepassing en naleving van de milieuwetgeving van de Unie ingrijpend te verbeteren. De Commissie zou wat dit betreft een actieplan moeten publiceren waarin o.a. alle overtredingen van de EU-milieuwetgeving en ook de positieve ontwikkelingen in de lidstaten gedetailleerd aan de orde komen (b.v. in de vorm van een scorebord — zoals ook voor de interne markt wordt gebruikt — waarbij man en paard worden genoemd. Financiële sancties (b.v. toepassing van art. 228 van het EG-verdrag of bevrozing van EU-subsidies) zijn ook een mogelijkheid om naleving van de EU-wetgeving te garanderen.

⁽¹⁾ COM(1999) 125 def., PB C 56 van 29.2.2000.

⁽²⁾ Zie het ontwerprapport van het EMA Monitoring Progress towards integration. A contribution tot the „Global Assessment” of the fifth Environmental Action Programme of the EU, 1992-1999 (aangekondigd). De in dit verslag beschreven criteria moeten een concreet handvat bieden voor integratie. Zij hebben betrekking op vier belangrijke aspecten van integratie: institutionele aspecten, juiste prijsstelling, instrumenten en toezicht/verslaglegging.

4.4.2. Een verdere internalisering van externe kosten duldt geen uitstel. Hierbij kunnen niet alleen heffingen en belastingen, maar ook andere marktgerichte instrumenten een rol spelen.

4.4.2.1. Het Comité wijst er eens te meer op dat heffingen en belastingen effectieve sturingsinstrumenten van het milieu-beleid vormen als zij doelgericht van opzet zijn en sporen met de bestaande wetgeving en de concurrentie-eisen van een gemonialiseerde markt⁽¹⁾. Daarom zou het een goede zaak zijn de huidige nationale belastingssystemen op hun sociale en milieu-effecten te onderzoeken en verder te ontwikkelen. Hierbij dienen nationale initiatieven op het gebied van milieu-heffingen en -belastingen speciale aandacht te krijgen.

4.4.2.2. Met het oog op de harmonisering van zulke heffingen en belastingen in EU-verband (vooral van de geplande EU-energiebelasting) verdient het aanbeveling om de „nauwere samenwerking”-clausule (of „flexibiliteitsclausule”) in het Verdrag van Amsterdam te gebruiken en zo de huidige impasse m.b.t. „EU-brede” energieheffingen (veroorzaakt door het unanimitévereiste) te doorbreken.

4.4.2.3. Verder zijn financiële stimulansen nodig om de middelen anders te besteden en technologische innovaties te bevorderen. Ook moeten er maatregelen komen om niet-duurzame activiteiten te vervangen; bestaande maatregelen op dit gebied dienen te worden uitgebreid. Bij het verlenen van subsidies moet steeds voorop staan dat zij een duurzame ontwikkeling ten goede dienen te komen; is dit niet het geval, dan moeten ze afgebouwd worden.

4.4.2.4. Ter verwezenlijking van de milieudoelstellingen worden onder meer convenanten gebruikt. Dit is een goede

⁽¹⁾ Zie in dit verband onder meer par. 3.2 van het recente ESC-advies over het Commissievoorstel over nationale emissiemaxima — PB C 51 van 23.2.2000.

zaak, mits aan bepaalde voorwaarden (zoals adequate sancties als afspraken worden geschonden) wordt voldaan⁽²⁾.

4.4.2.5. Ook het instrument van de milieu-aansprakelijkheid kan in dit verband van pas komen en ervoor zorgen dat het „de vervuiler betaalt”-beginsel en het voorzorgsbeginsel meer aandacht krijgen en beter toegepast worden.

4.4.3. In het zesde MAP en in de thematische actieprogramma's moet komen te staan wat de prioritaire sectoren zijn, maar deze dienen te worden onderverdeeld in duidelijke categorieën (bijvoorbeeld bedrijven, grote bedrijven, MKB en diensten), zodat het mogelijk is het beleid op de verschillende behoeften toe te snijden.

4.4.4. Het Verdrag van Århus over toegang tot informatie, inbreng van de bevolking in de besluitvorming en toegang tot de rechter bij milieukwesties, moet consequent worden uitgevoerd.

4.4.5. In internationaal verband (WTO) moet er verder worden gewerkt aan een juist evenwicht tussen milieu en handel.

4.4.6. De Commissie moet met maatregelen komen om de eco-efficiëntie aanzienlijk te verbeteren.

4.4.7. Er bestaat een nauw verband tussen milieu-bescherming en ruimtelijke ordening. De toename van de bevolking en van economische activiteiten gaat gepaard met steeds meer ruimtebeslag en een concentratie van milieuproblemen in bepaalde regio's, terwijl andere gebieden ontvolkt raken. Het structuurbeleid moet dergelijke ontwikkelingen zien te keren.

4.4.8. Er zijn maatregelen nodig om de informatie in kwestie te verbeteren en de kennis te vergroten, o.m. door middel van de moderne communicatietechnologie.

⁽²⁾ Zie in dit verband het ESC-initiatiefadvies over convenanten — PB C 287 van 22.9.1997.

Brussel, 24 mei 2000.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

B. RANGONI MACHIAVELLI

Advies van het Economisch en Sociaal over het „Voorstel voor een besluit van de Raad tot wijziging van Besluit 1999/311/EG van 29 april 1999 tot goedkeuring van de derde fase van het trans-Europees Mobiliteitsprogramma voor hoger onderwijs (Tempus III) (2000-2006)”

(2000/C 204/15)

De Raad heeft op 5 mei 2000 besloten om, overeenkomstig art. 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De afdeling „Externe betrekkingen” is met de voorbereiding van de werkzaamheden belast. Tijdens die werkzaamheden heeft het Comité, overeenkomstig de artt. 20 en 50 van het r.v.o., mevrouw Florio tot algemeen rapporteur benoemd.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 373e zitting (vergadering van 24 mei 2000) het volgende advies uitgebracht, dat met 81 stemmen vóór, bij één onthouding, is goedgekeurd.

1. Inleiding

Besluit 1999/311/EG van de Raad van 29 april 1999. Die derde fase moet ingaan op 1 juli 2000 en zes jaar duren (2000-2006).

1.1. Het Tempus-programma

1.1.1. Het Tempus-programma voor trans-Europese mobiliteit in het hoger onderwijs is ingesteld bij Besluit nr. 233 van 7 mei 1990. Tot „begunstigde landen” behoorden de landen die op dat tijdstip in aanmerking kwamen voor steun uit het Phare-programma, dat bedoeld is om de landen van Midden- en Oost-Europa op een meer stelselmatige wijze hulp te bieden bij hun economische en sociale hervorming.

1.1.2. In 1993 werd met Besluit 93/246/EEG van de Raad de tweede fase van het Tempus-programma ingeluid (1994-1998). Vanaf deze tweede fase werden ook de voor het Tacis-programma in aanmerking komende landen, nl. de Nieuwe Onafhankelijke Staten en Mongolië, tot de „begunstigde landen” van het Tempus II-programma gerekend.

1.1.3. Hoger onderwijs en opleiding, alsook de hervorming en herstructurering van beide, zijn vervolgens aangemerkt als een prioriteit in de internationale samenwerking om de partnerlanden dichterbij de EU te brengen. De gezamenlijke actie heeft in de diverse landen de aanzet gegeven tot het uitwerken van een strategische planning en tot het verwezenlijken van institutionele ontwikkelingen met het oog op de hervorming van specifieke aspecten van het onderwijs.

1.1.4. De goedkeuring van de diverse fasen van het Tempus-programma, alsook de uitbreiding van het toepassingsgebied daarvan tot nog meer landen van Midden- en Oost-Europa en de voormalige Sovjet-Unie stroken met de sociaal-economische veranderingen in de partnerlanden en het in de internationale verhoudingen bereikte evenwicht.

2. Tempus III

2.1. De derde fase van het trans-Europese Mobiliteitsprogramma voor hoger onderwijs (Tempus III) is ingeluid met

2.2. In art. 2 van dat Besluit is bepaald welke landen voor economische hulp in aanmerking komen, te weten: de niet-geassocieerde landen van Midden- en Oost-Europa die in aanmerking komen voor steun uit het Phare-programma (Verordening nr. 3906/89), en de Nieuwe Onafhankelijke Staten en Mongolië als vastgesteld in Verordening (EG, Euratom) nr. 1279/96 (Tacis-programma).

3. Het voorstel voor een besluit van de Raad

3.1. In een voetnoot bij het hierboven al genoemde art. 2 is aangegeven welke niet-geassocieerde landen „op dit moment”, op grond van de eerder vermelde Verordening, voor hulp uit het programma in aanmerking komen. Daarbij worden alleen Albanië, Bosnië-Herzegovina en de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië genoemd.

3.2. Door de ontwikkelingen in de internationale verhoudingen en de veranderingen die zich in sommige landen al hebben voorgedaan en die wenselijk zijn in andere landen, lijkt het mogelijk te zijn geworden om het Tempus-programma in deze derde fase ook voor andere landen uit die regio open te stellen. Zo wordt met name gewezen op het belang van de toevoeging van Kroatië tot de lijst van door het Tempus-programma „begunstigde landen”, mede vanwege de recente democratiseringsmaatregelen in dat land.

3.3. De Commissie heeft zich dus bezonnen op een mogelijke correctie van het vorige Besluit. Het resultaat is het onderhavige voorstel voor een besluit van de Raad houdende wijziging van art. 2 van Besluit 1999/311/EG door de schrapping van de bijbehorende voetnoot die, in het licht van de inmiddels ontstane situatie, te restrictief is gebleken omdat de toevoeging van Kroatië daarmee de facto onmogelijk wordt gemaakt.

4. Opmerkingen

4.1. Universiteiten kunnen een doorslaggevende rol spelen bij de vernieuwing van de maatschappij in al haar geledingen en de toename van de samenwerking tussen volkeren. Gesterkt door die overtuiging, acht het Comité het belangrijk dat Kroatië aan de lijst van door het Tempus III-programma „begunstigde landen” wordt toegevoegd, al was het maar vanwege de ingrijpende economische en sociale hervormingen die dit land zal moeten doorvoeren om dichterbij de EU te komen te staan.

Dankzij die toevoeging zullen de banden tussen de EU en haar buurlanden worden aangetrokken. Tegelijkertijd kan die toevoeging een belangrijke factor zijn voor het herstel van de levendige en noodzakelijke samenwerking in het Balkangebied waaraan door het recente conflict plotseling een einde is gekomen.

4.2. Gezien de politieke vooruitzichten van de EU, is uitbreiding van het Tempus-programma een noodzakelijke voorwaarde om de betrokken landen te kunnen helpen bij de verwezenlijking van hun — in gezamenlijk overleg tussen de

Commissie en de nationale overheden vastgelegde — prioritaire doelstellingen, waardoor een bijdrage kan worden geleverd aan het zich momenteel voltrekkende proces van economische hervorming en consolidering van de democratie. De betekenis van een dergelijke bijdrage wordt vooral duidelijk in het licht van de overweging dat het zwaartepunt in deze derde fase van het Tempus-programma verlegd is naar het aantrekken van de banden met niet-universitaire kringen van het maatschappelijk middenveld en uit de wereld van de economie.

4.3. Bovendien zou het Tempus-programma, dat o.m. tot doel heeft om het hoger onderwijs inhoudelijk, maar ook structureel en beheersmatig te hervormen, wel eens bijzonder nuttig kunnen blijken als het erom gaat voorbeelden te scheppen van „goede praktijken” voor de manier waarop de overheid de verspreiding van kennis structureel kan aanpakken.

4.4. Het Comité wijst nogmaals op het belang van de in de voorgaande fasen van het Tempus-programma bereikte resultaten en spreekt de hoop uit dat, met het oog op de komende derde fase, binnen afzienbare tijd de correctie in Besluit 1999/311/EG van de Raad wordt aangebracht die noodzakelijk is om Kroatië aan de lijst van door dat programma „begunstigde landen” te kunnen toevoegen.

Brussel, 24 mei 2000.

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 Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Naar een Europese onderzoeksruimte”

(2000/C 204/16)

De Commissie heeft op 18 januari 2000 besloten, het Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig art. 262 van het EG-Verdrag te raadplegen over de voornoemde mededeling.

De afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 3 mei 2000 goedgekeurd; rapporteur was de heer Wolf.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 373e zitting (vergadering van 24 mei 2000) met 61 stemmen vóór en 2 tegen, bij 1 onthouding het volgende advies uitgebracht.

Het advies is als volgt gestructureerd:

1. Samenvatting
2. Inleiding
3. Onderzoek en ontwikkeling in Europa — Basis en motor voor welvaart en sociale vooruitgang
4. Taken van onderzoek en ontwikkeling
5. Onderzoek en samenleving
6. Human capital
7. Onderzoek en technische innovatie
8. Uitwisseling van medewerkers tussen onderzoeksinstellingen en bedrijfsleven
9. De Europese dimensie: subsidiariteit, concentratie en diversiteit, mededinging en structuur
10. Procedures en evaluatie
11. Samenvatting en aanbevelingen

1. Samenvatting

1.1. Het Comité wijst op het essentiële belang van onderzoek en ontwikkeling voor welvaart en sociale vooruitgang en voor de concurrentiepositie en de toekomst van de EU. Het Comité roept Raad, Parlement, regeringen van de lidstaten en bedrijfsleven op om onderzoek en ontwikkeling sterker te ondersteunen, de wetenschappelijk/technische opleiding aan scholen en universiteiten uit te breiden en te versterken, en loopbanen in onderzoek en ontwikkeling voldoende aantrekkelijk en lucratief te maken om de meest getalenteerden aan te trekken.

1.2. De in de mededeling van de Commissie voorgestelde maatregelen kunnen belangrijke instrumenten vormen om dichterbij dit doel te komen. Door aaneenkoppeling van „centres of excellence”, bundeling van expertise en apparatuur en ontwikkeling van de benodigde infrastructuur op Europees niveau kan de basis worden gelegd voor het uitvoeren van

projecten en het vormen van kritische massa's die met strikte inachtneming van het subsidiariteitsprincipe niet meer adequaat kunnen worden gerealiseerd door de afzonderlijke lidstaten.

1.3. Om dit potentieel ten volle te kunnen benutten en een structureel initiatief, creativiteit en inventiviteit ondersteunend klimaat te scheppen, is het van belang dat deze instrumenten eerst tijdens een testfase van bepaalde duur worden geïmplementeerd, dat de beste kandidaten worden geselecteerd, efficiënte structuren voor breedschalige organisatie en beheer door wetenschappelijke instellingen zelf worden opgezet en verantwoordelijkheden, duidelijk afgebakend, worden gedelegeerd. Tevens dienen de voor beheer, aanvragen, rapporten, evaluatie enz. noodzakelijke procedures te worden vereenvoudigd en geharmoniseerd tussen de talrijke betrokken instellingen om de administratieve rompslomp binnen de perken te houden.

1.4. Ter versterking en verbetering van de voor innovatie essentiële wisselwerking tussen fundamenteel onderzoek en product- en procédégelerichte ontwikkeling moet een groot aantal hinderpalen uit de weg worden geruimd. Efficiëntere stimuli zijn nodig om de in dit verband noodzakelijke mobiliteit van wetenschappers en ingenieurs tussen bedrijfsleven (m.i.v. het MKB), (technische) universiteiten en andere onderzoeksinstellingen te bevorderen. Intellectuele eigendomsrechten moeten billijk worden gespreid en het op het ontdekken van nieuwe inzichten gerichte fundamenteel onderzoek moet als bron van nieuwe ontdekkingen, concepten en methodes navenant worden bevorderd.

1.5. Vanwege hun innovatiepotentieel moet de oprichting van kleine en middelgrote ondernemingen nog meer worden aangemoedigd en moeten hun bestaansvoorwaarden worden verbeterd. Particuliere investeringen in onderzoek en ontwikkeling dienen te worden bevorderd door een gunstig ondernemingsklimaat. Bedrijven moeten op hun beurt zo veel technisch-wetenschappelijke deskundigheid in hun huis hebben c.q. vergaren dat zij nieuwe knowhow met kennis van zaken kunnen beoordelen en deze ook kunnen overnemen. Overdracht of aankoop van bepaalde knowhow is pas mogelijk wanneer deze voorhanden is en wanneer de knowhow bekend is en begrepen wordt.

1.6. In onderhavig ESC-advies wordt uitvoerig ingegaan op al deze factoren, waarna gedetailleerde aanbevelingen worden geformuleerd.

2. Inleiding

2.1. Uitgangspunt voor de overwegingen en voorstellen in de mededeling van de Commissie „Naar een Europese onderzoeksruimte” is de constatering dat

„In Europa de situatie van het wetenschappelijk onderzoek zorgwekkend is. Zonder gezamenlijke actie om daarin verbetering te brengen lopen wij, bij voortzetting van de huidige trends, het gevaar in de gemondialiseerde economie aan groei en concurrentievermogen in te boeten. De kloof ten opzichte van de andere technologische mogelijkheden zal nog dieper worden. Het is denkbaar dat Europa er niet zal in slagen de overgang te maken naar de kenniseconomie.”

2.2. Om hier iets aan te doen stelt de Commissie in haar mededeling een reeks gerichte maatregelen voor, die samengebracht kunnen worden onder de noemer „bundeling van materiële middelen en infrastructuur op Europees niveau”. In dit opzicht kan de mededeling worden opgevat als een beleidsnota voor de verdere aanpak bij de voorbereiding van het zesde kaderprogramma voor onderzoek en ontwikkeling.

2.3. De Commissie stelt de volgende categorieën maatregelen en initiatieven voor:

- Een op Europese schaal geoptimaliseerd geheel van materiële middelen en infrastructuur
- Meer samenhang in het gebruik van overheidsinstrumenten en -middelen
- Meer dynamiek in particuliere investeringen
- Een gemeenschappelijk wetenschappelijk en technisch referentiesysteem voor de tenuitvoerlegging van beleidsmaatregelen
- Inzet van meer en mobieler menselijk potentieel
- Een dynamisch Europa dat openstaat en aantrekkelijk is voor onderzoekers en investeringen
- Een ruimte met gemeenschappelijke waarden.

2.4. Het Comité beschouwt de mededeling van de Commissie als een relevant en welkom initiatief. Hetzelfde geldt voor de voorgestelde maatregelen, waarin het belang van onderzoek en ontwikkeling voor Europa's welvaart, concurrentievermogen en cultuur naar voren komt. Het Comité stelt met voldoening vast dat de Commissie ook suggesties uit een eerder advies⁽¹⁾ („Coördinatie van het OTO-beleid” d.d. 25.10.1998) heeft overgenomen.

2.5. Het Comité heeft nota genomen van het besluit van de Europese Raad van Lissabon om de doelstellingen zoals geformuleerd in het Commissiedocument betreffende een Europese onderzoeksruimte te bekrachtigen. De Raad heeft

ook een aantal speciale voor de oprichting van een Europese onderzoeksruimte relevante maatregelen uitgezocht en vermeld in de conclusies van het voorzitterschap. Het Comité juicht de snelle reactie van de Europese Raad toe. Dit zal vaart zetten achter de oprichting van een Europese onderzoeksruimte.

2.6. Het Comité is van mening dat met de mededeling een essentiële stap voorwaarts wordt gezet en mogelijkheden worden geboden om het Europees onderzoeksprogramma te consolideren en te structureren. Het steunt de voorgestelde maatregelen, maar wijst erop dat naast toereikende materiële hulpmiddelen ook de specifieke vorm en uitvoering van de maatregelen in de praktijk een doorslaggevende rol spelen.

2.7. Van fundamenteel belang is de vraag onder welke voorwaarden creatieve ideeën, nieuwe inzichten en belangrijke ontwikkelingen het best gedijen c.q. geëvalueerd kunnen worden. In wezen gaat het erom een uitgebalanceerd evenwicht te vinden tussen diversiteit en concentratie, tussen sturing van bovenaf en beslissingsvrijheid van individuele onderzoekers, tussen federalisme en centralisme en tussen fundamenteel onderzoek, probleemgeoriënteerd onderzoek en product- en procédéontwikkeling.

2.8. Het Comité zet in onderstaande tekst zijn standpunten t.a.v. deze vraagstukken uiteen. Om de burger nog sterker bewust te maken van het belang van onderzoek en ontwikkeling en de daarmee verbonden voorwaarden en processen, zal in het advies ook stil worden gestaan bij een aantal fundamentele verbanden en basisprincipes.

3. Onderzoek en ontwikkeling in Europa — Basis en motor voor welvaart en sociale vooruitgang

3.1. Renaissance en Verlichting hebben in Europa een nieuw ontwikkelingsproces op gang gebracht, dat bij volkeren en regio's die dit proces doormaakten, geleid heeft tot een verandering en verbetering van de levensomstandigheden als nooit te voren in de geschiedenis van de mens. De sindsdien bereikte technische, medische, culturele en sociale verworvenheden zijn uitgegroeid tot de grondslag en het waarmaker van de mobiele welvaarts- en informatiemaatschappij.

3.1.1. Cruciaal in dit proces was de ontwikkeling van verbeterde documentatie- en communicatietechnieken (boekdrukkunst) alsmede de ontwikkeling van toestellen en door energie aangedreven machines, die de mensen in toenemende mate van de last van puur lichamelijke arbeid bevrijdden, de productiviteit in tot dan toe ongekennde mate verhoogden en grootschalige mobiliteit en informatie mogelijk maakten. Pas zo kwam er de voor het ontstaan van een breed, gedifferentieerd cultuurpotentieel noodzakelijke ruimte voor ontplooiing van creativiteit, iets waarover tot dan toe slechts een kleine geprivilegieerde laag van de bevolking had beschikt.

⁽¹⁾ PB C 18 van 22.1.1996.

3.1.2. Tijdens de afgelopen 200 jaar is in Europa het gemiddelde reële inkomen (m.a.w. het besteedbaar inkomen voor voedsel, kleding, huisvesting, gezondheid, onderwijs, reizen en vrije tijd) per capita vertwaalfvoudigd⁽¹⁾. Alleen al tijdens de afgelopen 120 jaar is de gemiddelde levensverwachting meer dan verdubbeld⁽²⁾. De inmiddels voor alle bevolkingslagen toegankelijke onderwijsstelsels zijn dermate ver ontwikkeld dat de gemiddelde leeftijd waarop iemand tegenwoordig zijn intrede doet op de arbeidsmarkt, gelijk is aan de gemiddelde levensverwachting 400 jaar geleden.

3.1.3. De lidstaten van de Europese Unie hebben een democratisch bestuur en kennen een uniek hoog niveau aan rechtszekerheid, sociale bescherming en individuele vrijheid.

3.2. Culturele, sociale, medische en technische vooruitgang zijn nauw met elkaar verbonden. Een essentiële kracht achter deze vooruitgang is de in Europa ontwikkelde en systematisch bij onderzoek en ontwikkeling toegepaste empirische methode.

3.2.1. Deze methode en de daarmee behaalde resultaten hebben ook direct invloed op ons cultuurperspectief. Onze kennis van de wereld en van het leven is dankzij deze methode en haar resultaten ingrijpend uitgebreid en verrijkt. Zij bieden bescherming tegen fundamentalistische ideologieën, die hun voedingsbodem vinden in onwetendheid of vermeende kennis (onjuiste kennis).

3.3. Tot het wezen van wetenschap behoort dat de verworven inzichten telkens tot nieuwe vraagstellingen, problemen en benaderingen t.a.v. de wetmatigheden van de wetenschap leiden, die op hun beurt weer in nieuwe kennis en verdieping van de kennis resulteren en in steeds weer nieuwe toepassingsmogelijkheden van de verworven inzichten.

3.4. De welvaart van landen en regio's, gemeten naar BBP, participatiegraad en andere indicatoren, hangt duidelijk samen met het niveau van onderzoek en ontwikkeling in het land of de regio in kwestie. Niet alleen het macro-economische concurrentievermogen, maar ook het culturele en politieke aanzien van een land of volk worden bepaald door het technisch-wetenschappelijk prestatievermogen.

3.5. Onderzoek en ontwikkeling leveren zagezegd de kiemen voor toekomstige welvaart en vrede. Het rijpingsproces neemt vaak vele decennia in beslag, zodat het gevaar ontstaat dat een gebrek aan „kiemen” te laat wordt opgemerkt met alle fatale gevolgen van dien.

3.6. Het Comité deelt ten aanzien van de toekomst van Europa de zorg van de Commissie dat, wanneer onderzoek en ontwikkeling niet voldoende en niet efficiënt bevordert en versterkt worden, „het denkbaar is dat Europa er niet in zal slagen de overgang te maken naar de kenniseconomie”.

3.7. Het Comité steunt derhalve de Commissie in haar streven onderzoek en ontwikkeling in Europa in omvangrijke mate te bevorderen en te versterken en roept de Raad en het Europees Parlement op dit streven van hun kant eveneens te ondersteunen. Het Comité roept bovendien de Raad en de regeringen en parlementen in de lidstaten op, ook op nationaal niveau het nodige te doen ter aanvulling en ondersteuning van de door de Commissie voorgestelde maatregelen.

3.8. Zoals aangegeven in het Commissiedocument, neemt het bedrijfsleven het grootste deel van de uitvoering en financiering van onderzoek en ontwikkeling voor zijn rekening. Het Comité roept derhalve tevens het Europees bedrijfsleven op, versterkt aandacht te besteden aan onderzoek en ontwikkeling.

4. Taken van onderzoek en ontwikkeling

4.1. Basismotief voor onderzoek en ontwikkeling is het verwerven van kennis en kunde, het doorgronden van de verbanden achter de verschijnselen, en het samenvoegen van al deze kennis tot een samenhangend geheel. Deze kennis wordt vervolgens gebruikt om de technische vaardigheden verder te ontwikkelen en toe te passen ter bevordering van ons welzijn.

4.2. Ondanks de enorme vooruitgang die op het gebied van OTO is geboekt, en deels ook als gevolg daarvan, ontstaan er steeds weer nieuwe vraagstellingen en problemen die de mens, de maatschappij en de natuur aangaan en die geanalyseerd moeten worden en een oplossing behoeven. Daarbij gaat het zowel om vragen als ons zelfbeeld als mens en de plaats die de mens hier op aarde inneemt (b.v. ozongat, broeikaseffect), als om constatering dat tegenover armoede en gebrek als andere uiterste weelde en overvloed kunnen ontstaan.

4.2.1. In veel gevallen heeft de wetenschap zelf als eerste zulke problemen onderkend en manieren bedacht om deze op te lossen.

4.2.2. De oorzaak van dergelijke problemen ligt enerzijds onder meer in het feit dat ons waardenstelsel en politiek en economisch denken nog niet voldoende doordrongen is van de reikwijdte van de huidige kennis en kunde: wij moeten nog meer inzicht krijgen in de gevolgen van onze huidige leefwijze op maatschappij, bedrijfsleven, milieu, samenleven van verschillende volkeren en beschikbaarheid van hulpbronnen, m.i.v. energie- en watervoorziening, en hiermee meer rekening houden in ons handelen.

4.3. Anderzijds ligt de oorzaak van deze problemen in het feit dat sommige volkeren die oorspronkelijk niet aan dit hele ontwikkelings- en rijpingsproces deelnamen, een deel van de nieuwe technieken en verworvenheden inmiddels toepassen en nu nog voor de sociale en culturele adaptatie en integratie van deze verworvenheden staan.

⁽¹⁾ Groot-Brittannië.

⁽²⁾ Duitsland.

4.4. Bovendien is er het risico van politieke, sociale en culturele distorsies, waarbij de grootste gevaren liggen in een scheefgetrokken demografische ontwikkeling, m.i.v. de nog steeds niet beteugelde bevolkingsexplosie en de migratieproblematiek die als gevolg daarvan kan ontstaan, en in voor iedereen beschikbare massavernietigingswapens.

4.5. Aldus beschouwd is het de taak van onderzoek en ontwikkeling, de gesignaleerde problemen te analyseren, deel te nemen aan de filosofische en politieke discussie en concepten en technologie voor de beheersing van de problemen te ontwikkelen.

4.6. Even belangrijk is het echter om ook in de toekomst onze kennis continu uit te breiden en te verdiepen, het onbekende te verkennen, de basis voor ons leven en onze beschaving te verbeteren en veilig te stellen, en de dynamiek van de culturele, sociale en technologische ontwikkeling in Europa te ondersteunen en in juiste banen te leiden.

4.7. Bij deze taken kan de Commissie een zeer belangrijke rol spelen. Het door de Commissie voorgestelde concept van een „Europese onderzoeksruijnte” kan daartoe een wezenlijke bijdrage leveren.

5. Onderzoek en samenleving

5.1. Wetenschappelijk-technische verworvenheden worden tegenwoordig verreweg als vanzelfsprekend beschouwd en als zodanig toegepast, maar tegelijkertijd is er ook bezorgdheid over de mogelijke of vermeende effecten ervan. De publieke opinie reageert op nieuwe technieken vaak ambivalent en weinig consistent, al naar gelang of er gevreesd wordt dat aan de nieuwe techniek onbekende risico's (b.v. bij genetisch gemanipuleerde levensmiddelen) verbonden zijn of gehoopt wordt dat de nieuwe techniek soelaas biedt in ernstige situaties (b.v. gentherapie ter bestrijding van ziekten). Het Comité steunt in dit opzicht het streven van de Commissie om „een gemeenschappelijke visie te ontwikkelen op de ethische problematiek in wetenschap en technologie”.

5.2. Deze tegenstrijdige reacties zijn voor een deel toe te schrijven aan de snelle accumulatie van nieuwe kennis en nieuwe technieken en aan het feit dat het moeilijk is om uit te leggen of te kunnen c.q. willen begrijpen wat de nieuwe kennis of techniek precies inhoudt en welke complexe samenhangen hierbij spelen. Beide partijen, wetenschap en maatschappij, moeten daarom voortdurend de dialoog zoeken, uitleggen wat de nieuwe technieken of kennis inhouden, ingaan op gerechtvaardigde angsten en misverstanden vermijden. Met name onderwijs en media hebben hier een belangrijke educatieve resp. een verantwoordelijke communicatieve taak.

5.3. Het Comité steunt derhalve uitdrukkelijk het initiatief van de Commissie om „onderzoek en wetenschappelijke loopbanen aantrekkelijker te maken voor jongeren”. Het Comité acht het bovendien wenselijk dat Raad, Parlement en Commissie er bij de mediaorganisaties op aandringen meer

en objectieve informatie te verspreiden over wetenschap, onderzoek en moderne technieken (en wel door een objectief beeld te geven van het hele opiniespectrum en niet door sensatiebeluste polarisering), om de burger stukje bij beetje vertrouwd te maken met de dikwijls zeer complexe verbanden.

5.4. Kenmerkende eigenschappen van wetenschappelijke kennis zijn de reproduceerbaarheid van de behaalde resultaten en hun universele geldigheid, waarbij moet worden onderzocht hoe groot de reikwijdte van de vastgestelde wetmatigheden is.

5.4.1. Vanwege de noodzaak om de reproduceerbaarheid van behaalde onderzoeksgegevens te kunnen aantonen, is het door andere onderzoeksteams uitgevoerde (meestal met aanpassingen in de techniek en methodes) onderzoek in de vorm van parallel verlopende experimenten en herhaling van experimenten, dat dikwijls als dubbel op wordt beschouwd, geen verspilling van personele en financiële hulpmiddelen, maar juist een wezenlijk onderdeel van de wetenschappelijke methode en een belangrijke voorwaarde voor wetenschappelijke vooruitgang. Dit soort onderzoek biedt een waarborg tegen fouten, vergissingen en falsificaties. Bovendien creëert het de nodige prestatiebevorderende en kwaliteitsverhogende concurrentie (b.v. om de nieuwste en belangrijkste resultaten) tussen verschillende onderzoeksteams (vgl. echter § 9.3).

5.4.2. Dit brengt ons bij een tweede fundamentele eigenschap van natuurwetenschappelijk onderzoek, nl. dat de natuurwetenschappelijke methodes en daarmee samenhangende wetenschappelijke begrippen voor alle landen en alle volkeren hetzelfde zijn. Er bestaan met andere woorden een universeel natuurwetenschappelijk denken en een universeel natuurwetenschappelijk begrippenapparaat met gemeenschappelijke waarden (uiteeraard kunnen de wetenschappelijke theorieën enz. in talrijke talen geformuleerd worden, waarbij het Engels in de internationale contacten en bij de verspreiding van onderzoeksresultaten op een onbetwiste eerste plaats staat). Een dergelijke universele natuurwetenschappelijke cultuur maakt internationale uitwisseling van kennis en wereldwijde samenwerking mogelijk. Het is tevens een goede voorwaarde voor het initiatief van de Commissie om in Europa een „ruimte met gemeenschappelijke waarden” te creëren.

5.4.3. De wetenschap slaat wereldwijd bruggen tussen volkeren (overschrijdt soms zelfs ideologische grenzen) en is een cultuurbepalend element, en draagt op die wijze dus bij tot samenhang.

6. Human capital

6.1. Het Comité steunt het initiatief van de Commissie „om onderzoek en wetenschappelijke loopbanen aantrekkelijk te maken voor jongeren”. Het Comité wil echter ook loopbanen in onderzoek en ontwikkeling aanmoedigen. Het beroepsprofiel moet zo aantrekkelijk mogelijk worden gemaakt. Zaak is de meest getalenteerde leerlingen te winnen voor de wetenschap, hun een dure, kwalitatief hoogstaande — en voor de betrokkenen een uitdaging vormende — opleiding aan te bieden en vervolgens adequaat werk. In deze lijn ligt ook het initiatief van de Commissie om binnen de EU het onderwijs in natuurwetenschappelijke vakken uit te breiden op alle onderwijsniveaus.

6.1.1. De Commissie heeft statistieken gepresenteerd die aantonen dat de Europese Unie achterloopt bij de V.S. en Japan wat betreft het aantal beroepsmatig werkzame onderzoekers per 1 000 werkenden. Verschillende rapporten in de EU laten hetzelfde zien: zowel in de publieke als in de particuliere sector is er in de lidstaten over de gehele lijn een tekort aan onderzoekspersoneel. Het Comité acht het aanbevelenswaardig dat de Commissie als onderdeel van de maatregelen ten behoeve van de oprichting van een Europese onderzoeksruimte grote prioriteit legt bij maatregelen waarbij in samenwerking met de lidstaten de opleiding van nieuwe onderzoekers wordt gestimuleerd. Gezien de tijd die de opleiding van onderzoekers in beslag neemt, zijn zulke maatregelen des te dringender.

6.2. De maatschappij moet doordacht en zuinig omgaan met een waardevolle en schaarse bron als human capital en creatief prestatievermogen. De beste mensen moeten worden aangetrokken om de komende generatie wetenschappers op te leiden. Dit betekent onder meer dat meer wetenschappers van niet-universitaire onderzoeksinstellingen en uit het bedrijfsleven betrokken dienen te worden bij het universitaire onderwijs, factoren die dit belemmeren uit de weg dienen te worden geruimd en de inzet van de personen in kwestie beloond dient te worden (zie § 6.3).

6.2.1. Mede in dit verband steunt het Comité het initiatief van de Commissie om „de mobiliteit van onderzoekers in Europa te vergroten”. Het dringt er in dit verband uitdrukkelijk op aan dat ook de onderlinge mobiliteit tussen universiteiten, niet-universitaire onderzoekscentra en met name het bedrijfsleven bevorderd wordt.

6.3. Het Comité stelt in deze context bovendien voor te onderzoeken of (en in welke vorm: centraal, virtueel, natuurwetenschappelijk-technisch, postdoctoraal) het zinvol is ter ondersteuning van deze doelstellingen een — door de Europese „centres of excellence” (zie § 9.8) gezamenlijk gefinancierde en beheerde — Europese universiteit op te richten.

6.3.1. In dit samenspel van samenwerking en competitie tussen Europese topinstellingen voor onderzoek ligt de mogelijkheid om ook op Europees niveau tot een ideale combinatie van onderzoek en opleiding te komen. Bovendien leidt de gedecentraliseerde participatie van tal van onderzoeksinstituten, bedrijfslaboratoria en universiteiten tot een stimulerende personele dynamiek zowel vanuit het oogpunt van het docentenkorps als qua onderzoeksmogelijkheden in het kader van de studie.

6.3.2. Naar het oordeel van het Comité biedt een Europese universiteit niet alleen nieuwe perspectieven voor de culturele eenwording van Europa, maar draagt zij ook bij tot de verwezenlijking van de door de Commissie nagestreefde doelstellingen „Invoering van een Europese dimensie in wetenschappelijke loopbanen” en „Het Europese grondgebied aantrekkelijker maken voor onderzoekers uit de rest van de wereld”. Een element dat hierbij een cruciale rol kan spelen, is het gangbaar geworden gebruik van het Engels als voertaal. De ervaringen die in dit verband zijn opgedaan in reeds gerenommeerde instellingen als de Europese universiteit in Florence en de Europese universiteit Viadrina, maar ook de ervaringen met nog vrije nieuwe proefprojecten (b.v. transnationale samenwerking op het gebied van de biotechnologie) kunnen hierbij van nut zijn. Hetzelfde geldt voor de verschillende internationale „zomerscholen” en „zomeruniversiteiten”.

6.3.3. Geheel in de lijn van de doelstelling „Integratie van de wetenschappelijke gemeenschappen van West- en Oost-Europa” zou een Europese universiteit topstudenten uit de toekomstige lidstaten tevens de gelegenheid bieden een kwalitatief hoogstaande opleiding te volgen, waarmee zij de nodige kennis en bekwaamheden verwerven om daarna te kunnen meewerken aan de ontwikkeling van, bijvoorbeeld met middelen uit het Phare-programma of de structuurfondsen gesteunde, onderzoeksinstellingen in eigen land.

6.4. Deskundigheid, prestaties en topposities op een bepaald vakgebied komen niet vanzelf. De betrokken onderzoekers en werkgroepen doorlopen eerst een zware inwerkfase. Bovendien moet er vaak eerst een geavanceerde technische infrastructuur worden opgebouwd en een stimulerend klimaat, d.i. onderzoeksstructuren, gecreëerd worden.

6.4.1. Hoewel het belangrijk is dat onderzoeksprogramma's voldoende flexibel van opzet zijn en het stug voortzetten van onderzoek in één bepaalde onderzoeksrichting kan worden opgevat als een teken van vastroesten, kan anderzijds een te snel en frequent afwisselen van onderzoeksrichting tot verwisting van de hulpbron human capital leiden. De aanzet tot het inslaan van nieuwe, succesvolle wegen wordt ingegeven door de, dikwijls onverwachte, onderzoeksresultaten en komt meestal van de onderzoekers zelf.

6.5. Centraal in de discussie tussen onderzoekers en maatschappij, meestal vertegenwoordigd door politici, ambtenaren en afgevaardigden van steunfondsen, staan echter toch met name vragen als vorm en omvang van onderzoekssubsidies, afspraken over onderzoeksdoelstellingen en -thema's, evaluatie van onderzoeksresultaten en personele bezetting.

6.5.1. Hier zijn de ervaring en expertise van de meest succesvolle en gekwalificeerde wetenschappers geboden. Vanwege de hiermee verbonden procedures, bijvoorbeeld adviezen, aanvragen, vergaderingen, hoorzittingen, enz., betekent dit echter dat zij verloren zijn voor het actieve onderzoek. Het Comité acht het derhalve raadzaam, subsidieregelingen en procedures ter bevordering van de contacten met onderzoekskringen zodanig op te zetten dat de administratieve rompslomp tot een aanvaardbaar niveau beperkt wordt (vgl. § 9.8 en de paragrafen daaronder).

6.6. Human capital is de meest gevoelige en meest waardevolle hulpbron voor onderzoek en ontwikkeling. Het Comité steunt in dit opzicht de initiatieven van de Commissie om „meer en mobieler menselijk potentieel in te zetten”.

7. Onderzoek en technische innovatie

7.1. Onderzoek en ontwikkeling vormen in wezen één geheel, dat diverse onderzoeksterreinen (en aldus stadia waarin kennis voor mogelijke nieuwe technologieën tot rijping kan komen) omvat: fundamenteel onderzoek, toegepast onderzoek, „encyclopedisch” onderzoek (b.v. ter aanvulling van de kennis over eigenschappen van stoffen, nieuwe stoffen, werkzame bestanddelen enz.), technologische ontwikkeling en product- en procédéontwikkeling.

7.1.1. Door interactie en „kruisbestuiving” tussen deze deels slechts kunstmatig gescheiden onderzoeksterreinen ontstaat innovatie. Zo kan uit een Europese onderzoeksruimte ook een Europese innovatieruimte ontstaan.

7.1.2. Een doelgerichte en efficiënte werkwijze vooronderstelt echter een duidelijk doel en voldoende duidelijkheid over de manier waarop dit doel bereikt moet worden. Eén nieuw idee kan hierbij een stroom aan innovaties teweegbrengen en doordringen tot allerlei technische sectoren. De meest recente voorbeelden hiervan zijn computer- en communicatietechnologie en gentechnologie. De uitermate positieve effecten hiervan op economie en arbeidsmarkt laten zich in Europa aan de hand van verschillende landen illustreren.

7.1.3. De wisselwerking tussen de verschillende onderzoeksterreinen is bijvoorbeeld te zien in het fundamenteel onderzoek. Ook daar zijn steeds nieuwe instrumenten en apparatuur nodig bij de ontwikkeling waarvan de grenzen van het technisch bekende worden overschreden. Daarbij ontstaan dan dikwijls, zelfs buiten het oorspronkelijke doel om, heel nieuwe producten (vgl. b.v. § 9.6.2).

7.1.4. Een ander voorbeeld zijn de vele ondernemingen, bijvoorbeeld in de chemische, farmaceutische en elektrotechnische sector en in de informatietechniek, die naast toegepast produktgericht onderzoek ook fundamenteel onderzoek van hoog niveau verrichten, dat dikwijls uit eigen middelen gefinancierd wordt.

7.2. Ondanks de overeenkomsten tussen de genoemde onderzoeksterreinen vindt fundamenteel onderzoek, dat uiteraard ook oog dient te hebben voor mogelijke toepassingen, overwegend in door de overheid gesubsidieerde universiteiten en onderzoeksinstituten plaats, terwijl de meeste industriële bedrijven zich inmiddels vanwege de kostendruk en de mondialisering primair op product- en procédéontwikkeling geconcentreerd hebben.

7.2.1. Om verscheidene redenen sluit deze opdeling aan bij de m.b.t. de bevordering van onderzoek gebruikelijke taakverdeling tussen overheid en particuliere sector:

- Het is niet te voorzien voor welke economische sectoren resp. bedrijfstakken de resultaten van fundamenteel onderzoek relevant zullen zijn. Het economische rendement van fundamenteel onderzoek komt pas ten volle in een bredere maatschappelijke context tot uiting.
- De termijnen waarop fundamenteel onderzoek en productontwikkeling verondersteld worden bruikbare resultaten (al dan niet dringend gevraagd) voor het bedrijfsleven op te leveren, verschillen.
- Fundamenteel onderzoek, en in feite alle lange termijn-onderzoek en -ontwikkeling, heeft baat bij een zo vroeg mogelijke publikatie van de resultaten, om andere onderzoeksgroepen in de gelegenheid te stellen de resultaten op

hun juistheid te toetsen. Tevens moet geprofiteerd worden van de synergie die ontstaat door snelle en directe communicatie tussen onderzoekers, vooral wanneer een groot aantal laboratoria samenwerken aan een gemeenschappelijk onderzoeks- en ontwikkelingsproject.

- Ook de overheid moet omwille van eerlijke steunverlening en eerlijke mededinging aandringen op publikatie van de resultaten van door haar gesubsidieerd onderzoek.
- Een bedrijf daarentegen doet er in de regel goed aan met het oog op zijn concurrentiepositie de productontwikkelingsresultaten ten minste zo lang geheim te houden totdat het nieuwe produkt marktrijp is.

7.3. Deze verschillen in opzet, doelstelling enz. staan een sterkere, voor een volledige ontplooiing van het economisch potentieel van OTO wenselijk geachte interactie tussen de verschillende vormen van onderzoek en ontwikkeling in de weg. Samenwerking tussen met overheidsmiddelen gefinancierde universiteiten en onderzoeksinstituten en de productontwikkelingsafdelingen uit het bedrijfsleven stuit op problemen.

7.3.1. Deze betreffen o.a. zaken als intellectuele eigendom en algemene octrooirechtelijke aspecten. Het Comité steunt in dit verband de initiatieven van de Commissie om „efficiënte instrumenten ter bescherming van intellectuele eigendom te ontwikkelen” (zie ook § 6.9.2).

7.3.1.1. Zo wordt de werking van de in het kader van het EU-programma Craft genomen steunmaatregelen ten behoeve van het MKB onder meer geremd door de toenemende afstand tussen het MKB en de met het MKB samenwerkende publieke onderzoeksinstituten. Wanneer de rechten op onderzoeksresultaten volledig overgaan op de tot onderzoek opdrachtgevende bedrijven, komt dat de samenwerking niet altijd ten goede. Publieke onderzoeksinstituten zijn om deze reden veel minder geïnteresseerd in contacten met het MKB dan wenselijk zou zijn.

7.3.2. Daar komt nog bij dat de organisatiestructuren van door de overheid gefinancierde onderzoeksinstituten en universiteiten enerzijds en particuliere ontwikkelingslaboratoria anderzijds, m.i.v. de respectieve arbeidsvoorwaarden (salaris, pensioen enz.), doorgaans niet eens binnen één lidstaat op elkaar zijn afgestemd.

7.4. Desalniettemin slagen maatschappijen voor collectief octrooi-beheer en instellingen voor technologie-overdracht tot op zekere hoogte in hun taak, de industriële productontwikkeling te laten profiteren van toepassingsgerichte knowhow die in door de overheid gesteunde onderzoeksinstituten is verworven. Ook gezamenlijk georganiseerde conferenties, technologie-beurzen, databanken enz. kunnen hiertoe bijdragen. Daarnaast zijn er specifieke voorbeelden van vormen van institutionele samenwerking (o.a. aanbestedingen en onderaannemingen) die ondanks de bovengenoemde problemen goed blijken te functioneren.

7.4.1. Ook het door de Commissie in haar mededeling voorgestelde initiatief kan hiertoe bijdragen, nl. om „initiatieven om wetenschappers, industriële en financiers op alle niveaus met elkaar in contact te brengen te stimuleren. Zulks kan in samenhang met de nationale en Europese

onderzoeksprogramma's gebeuren, bij voorkeur in onderlinge combinatie. Op dat punt zijn met succes veelbelovende experimenten gericht, zoals het 'investment forum' op het gebied van informatie- en communicatietechnologie of de oprichting van het 'Forum biotechnologie en financiën'.

7.5. *Innovatie en de rol van het MKB*

7.5.1. Het MKB speelt doordat het ideeën voor nieuwe producten oppikt en ontwikkelt een belangrijke rol; er worden dikwijls speciaal (kleine) bedrijven hiervoor opgericht. In dit geval bepaalt echter niet alleen meer de knowhow-transfer hun perspectieven op de markt en overlevingskansen, maar spelen factoren als macro-economische randvoorwaarden, voldoende aanvangskapitaal en faciliteiten bij het opstarten van het bedrijf, financieringsmodaliteiten en bedrijfseconomische ervaring een essentiële rol.

7.5.2. Niet zozeer het ondersteunen van onderzoek en ontwikkeling is hier aan de orde, maar de verbetering van het ondernemingsklimaat voor jonge bedrijven.

7.5.3. Gezien Europa's achterstand op het gebied van private OTO-investeringen moeten de voorwaarden hiervoor duurzaam worden verbeterd. In principe zijn indirecte steunmaatregelen, bijvoorbeeld fiscale voordelen, het meest effectieve middel om OTO-investeringen, met name bij het MKB, te bevorderen. De EU-lidstaten kennen een heel, deels uiteenlopend, gamma aan indirecte steuninstrumenten ter bevordering van onderzoek. Dit is niet alleen onoverzichtelijk maar heeft ook tot gevolg dat de steunverstrekking ten behoeve van onderzoek niet overal gelijk oploopt in de EU. Veel indirecte steunmaatregelen op EU-niveau, maar ook op nationaal en regionaal niveau blijken niettemin een probaat middel te zijn om onderzoeksactiviteiten te stimuleren. Het Comité steunt dan ook de Commissie wanneer deze zegt dat „Er gebruiksvriendelijke informatiesystemen met betrekking tot de bestaande regelingen moeten komen. Uitwisseling en verspreiding van goede praktijken eveneens moeten worden bevorderd teneinde particuliere investeringen in onderzoek, met name van het MKB, en innovatie te stimuleren, en [...] waar de gebruikte regelingen een vorm van overheidssteun zijn, de communautaire voorschriften terzake in ieder geval moeten worden nageleefd. (pt. 3.1)”.

7.5.4. Adequate randvoorwaarden (inclusief economische steunprogramma's) en een gunstig mededingingsbeleid (zie ook het ESC-advies van december 1999⁽¹⁾) voor kleine en middelgrote, met name jonge, bedrijven die op het gebied van innovatieve produktontwikkeling actief zijn, kunnen aldus een aanzienlijke bijdrage leveren om het op de markt brengen

van innovatieve produkten en het creëren van nieuwe werkgelegenheid te stimuleren. Hier is volgens het Comité nog ruimte voor verbeteringen. Het Comité zal een apart advies aan dit thema wijden (zie ook § 7.8).

7.5.5. Om de impact van Europees onderzoek op het bedrijfsleven, met name het MKB, dat de komende twintig jaar voor het overgrote deel van de nieuwe banen zal zorgen, te vergroten en het innovatiepotentieel van het MKB ten volle te kunnen benutten, dient de bevordering van innovatie prioriteit te krijgen in het onderzoeksbeleid⁽²⁾. Dit houdt ook in dat nationale en regionale netwerken voor de overdracht van onderzoeksresultaten en technologische informatie opgesteld moeten worden voor de Europese onderzoeksruimte.

7.5.6. Een ander punt dat het Comité onder de aandacht wil brengen, is het feit dat het MKB vergeleken met grote concerns benadeeld kan zijn wat betreft de mogelijkheden om deel te nemen aan Europese steunprogramma's. Terwijl grote concerns een eigen dienst kunnen oprichten om alle inlichtingen bij elkaar te halen en bekend te maken met aanvraagprocedures enz., is voor kleine bedrijven (dit geldt tevens voor kleine onderzoeksinstituten!) de administratieve rompslomp die met de aanvraag, het contract en het projectbeheer gepaard gaat, zo groot dat dit hen er dikwijls van weerhoudt er zelfs maar aan te beginnen, zeker wanneer in het verleden aanvragen, o.a. op formele gronden, zijn afgekeurd.

7.6. Deze berustende houding leidt er zelfs toe dat zulke bedrijven geen belangstelling meer hebben voor het Europees onderzoeksbeleid en in veel gevallen zelfs onverschillig staan tegenover de Europese instellingen in het algemeen. Alle initiatieven van de Commissie ten spijt om duidelijke instructies en informatie te geven en de indieners van aanvragen behulpzaam te zijn, acht het Comité het raadzaam dat verder nagedacht wordt hoe dit probleem kan worden opgelost aangezien inherent aan het systeem het percentage afwijzingen erg hoog ligt. Het Comité is van mening dat de meer integrale en minder gefragmenteerde aanpak zoals die in de mededeling van de Commissie over de Europese onderzoeksruimte naar voren komt, ook hier mogelijkheden biedt.

7.7. Voor iedere vorm van verwerving of overdracht van knowhow gelden twee basisvoorwaarden. Enerzijds is het van belang dat er voldoende breed en diepgaand onderzoek op lange termijn plaatsvindt, omdat alleen zo nieuwe concepten ontwikkeld worden waarmee vervolgens planmatig aan de verwezenlijking van een bepaalde doelstelling of aan de ontwikkeling van een nieuw produkt kan worden gewerkt. Anderzijds moeten bedrijven die geïnteresseerd zijn in de ontwikkeling van nieuwe produkten zo veel technisch-wetenschappelijke deskundigheid vergaren dat zij nieuwe knowhow met kennis van zaken kunnen beoordelen en deze ook kunnen overnemen. Overdracht of aankoop van bepaalde knowhow is pas mogelijk wanneer deze voorhanden is en wanneer de knowhow bekend is en begrepen wordt.

⁽¹⁾ XXVIIIe Verslag over het mededingingsbeleid (1998), PB C 51 van 23.2.2000, blz. 1.

⁽²⁾ Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „De gevolgen voor het MKB van de gestage algemene vermindering van voor O&TO-activiteiten uitgetrokken middelen in de Unie (op communautair en op nationaal niveau)” (PB C 355 van 21.11.1997, blz. 31).

7.8. Maatregelen die (1) de uitwisseling van werknemers tussen bedrijfsleven en door de overheid gesubsidieerde onderzoeksinstituten bevorderen en aanmoedigen en die (2) mededingingskansen voor jonge bedrijven verbeteren, ondersteunen aldus de zo belangrijke vervlechting tussen fundamenteel onderzoek en produktontwikkeling, die op haar beurt weer de voedingsbodem vormt voor vooruitgang, technische innovatie en economische groei. In dit verband dient uitdrukkelijk het initiatief van de Commissie vermeld te worden om „de oprichting van ondernemingen en investeringen in risicodragend kapitaal te stimuleren”. In een eerdere mededeling van de Commissie kwam dit overigens al aan de orde, nl. in de mededeling over risicodragend kapitaal: sleutel voor het scheppen van werkgelegenheid in de Europese Unie [april 1998⁽¹⁾].

7.9. Het Comité dringt opnieuw aan op eenvoudigere, kortere en goedkopere procedures voor de aanvraag van een „Europees octrooi” in het kader van een goed functionerend octrooi-systeem. Zo’n maatregel zou van buitengewoon economisch belang zijn. Het in de wetenschap en techniek nu reeds gangbare gebruik van het Engels als zgn. gemeenschappelijke tweede taal zou hiertoe aanzienlijk kunnen bijdragen. Tevens zou het de betrekkingen met de octrooi-autoriteiten in de Verenigde Staten aanzienlijk vergemakkelijken. Daarnaast dringt het Comité erop aan weer een prepublicatietermijn in te voeren, tijdens welke de nieuwheid van het octrooi beschermd blijft.

8. Uitwisseling van medewerkers tussen onderzoeksinstituten en bedrijfsleven

8.1. De meest efficiënte manier van knowhow-overdracht is via mensen die zelf bij de ontwikkeling van de kennis betrokken zijn geweest en deze kennis vervolgens meenemen naar productontwikkelingslaboratoria in het bedrijfsleven of die vanuit de productontwikkelingslaboratoria naar (technische) universiteiten en publieke onderzoeksinstituten gaan om zich daar toe te leggen op onderzoek naar concepten voor nieuwe procédés en technieken. Zulke mensen vormen de fysieke link tussen fundamenteel onderzoek, toegepast onderzoek en productontwikkeling.

8.2. Dit veronderstelt echter een intensieve uitwisseling van medewerkers tussen bedrijfsleven en publieke onderzoeksinstituten. Vanwege de uiteenlopende sociale voorwaarden, zelfs op nationaal niveau, en tal van mobiliteitremmende extrakosten, maar ook vanwege de uiteenlopende loopbaanmogelijkheden en -profielen, komt een dergelijke uitwisseling maar zelden tot stand. Bij grensoverschrijdende mobiliteit zijn er dan nog andere barrières vanwege de ontoereikende harmonisering van de nationale socialezekerheidsstelsels en de dikwijls ontbrekende wederzijdse erkenning van universitaire diploma’s of van aan een buitenlandse universiteit gevolgde cursussen. Vaak wordt mobiliteit ontmoedigd in plaats van gestimuleerd.

8.2.1. Het Comité acht het derhalve positief dat in de mededeling van de Commissie de volgende overwegingen met betrekking tot mobiliteit worden geformuleerd: „Ook moet de mobiliteit van onderzoekers tussen de academische wereld en

het bedrijfsleven aanzienlijk worden gestimuleerd en opgevoerd in de verschillende vormen die zij kan aannemen. Dit is namelijk een van de beste middelen om de samenwerking tussen universiteiten (opmerking van het ESC: en van niet-universitaire onderzoeksinstituten!) en bedrijfsleven te intensiveren. Voorts moeten de lidstaten en de Commissie samen actie ondernemen om onderzoekers en de administratieve leiding van onderzoekorganisaties voor te lichten, op te leiden en met elkaar vertrouwd te maken. Op langere termijn moet worden nagegaan of de betrokken organisaties niet bepaalde interne wettelijke en bestuursrechtelijke regelingen op een gecoördineerde wijze kunnen verbeteren.”

8.2.2. Het Comité stelt als concrete maatregel voor, het reeds bestaande programma ter bevordering van de mobiliteit („industry host fellowships”) zodanig aan te passen en te verbeteren dat niet alleen voor de betrokken personen de sociale belemmeringen tot een aanvaardbaar niveau teruggebracht en de daarmee verbonden risico’s afgedekt worden, maar ook duidelijke stimuli gecreëerd worden ter bevordering van de zo noodzakelijke mobiliteit, zodat uitwisselingsperiodes van voldoende lange duur aantrekkelijk worden. Tevens moet het voor de „donor”-instellingen mogelijk zijn de gaten die hierdoor in hun personeelsbestand ontstaan, (tijdelijk) op te vullen, en moeten medewerkers na afloop van een uitwisseling weer op hun oude post kunnen worden aangesteld. Hetzelfde geldt cum grano salis ook voor bedrijven die opgericht zijn door personen die van door de overheid gesubsidieerde onderzoeksinstituten komen en hun aldaar verworven kennis meenemen. Met zulke mogelijkheden zou met name het MKB kunnen worden ondersteund om een eigen onderzoekscapaciteit op te bouwen.

8.2.3. Overigens zijn er naast de administratieve, juridische en culturele belemmeringen die de Commissie in haar mededeling noemt, nog een aantal andere mobiliteitsremmende factoren. Een belangrijk punt dat meespeelt bij de overwegingen van wetenschappers en ingenieurs om al dan niet te verhuizen, is de vraag welke gevolgen een verhuizing naar een andere stad of naar een ander land heeft voor hun gezin. Naast geschikte scholen (Europese scholen!) gaat het hier vooral om de vraag of er ook een adequate baan voor de levenspartner te vinden is. M.a.w. wil men een wetenschapper of ingenieur naar een andere stad of naar een ander land overplaatsen of laten verhuizen, dan zal er gezorgd moeten worden voor een attractieve baan voor de levenspartner of zullen er, indien dit niet lukt, andere aanzienlijke voordelen en mogelijkheden tegenover moeten staan⁽²⁾.

8.3. Een ander aspect waarover i.v.m. mobiliteit nagedacht dient te worden, is de vraag hoe (dit is o.m. al relevant voor de beroepskeuze!) de ongunstige werkgelegenheidscycli in de vrije sector voldoende tegengestuurd kunnen worden door anticyclische overheidsprogramma’s, om te voorkomen dat de hulpbron human capital al te zeer onder druk komt te staan. Het huidige tekort aan jonge wetenschappelijk-technische onderzoekers is toe te schrijven aan het feit dat enkele jaren geleden zeer veel jonge wetenschappers, ook de best gekwalificeerde, geen werk vonden. Dit tekort aan jonge wetenschappers maakt niet alleen de hulpbron human capital schaarser, maar leidt ook tot scheefftrekking van de leeftijds piramide.

⁽²⁾ Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Groenboek inzake ‘Onderwijs — opleiding — onderzoek — De belemmeringen voor transnationale mobiliteit’”, PB C 133 van 28.4.1997, blz. 42.

⁽¹⁾ SEC(1998) 552 def. van 31.3.1998.

9. De Europese dimensie: subsidiariteit, concentratie en diversiteit, mededinging en structuur

9.1. Zoals algemeen bekend, is het uitermate moeilijk om van te voren in te schatten en te plannen welke onderzoeker(s), waar, met welke methode en op welk onderzoeksgebied uiteindelijk een echt nieuwe of bijzonder belangrijke ontdekking zullen doen. Bij dit probleem kunnen twee aspecten worden onderscheiden: enerzijds de evaluatie a priori en a posteriori (zie hfdst. 10), anderzijds de vraag welke mate aan diversiteit van onderzoeksthema's en structuren noodzakelijk en zinvol is.

9.2. Dit betekent dat voorwaarden voor pluralistische onderzoeksinitiatieven en -structuren moeten worden geschapen, om vanuit deze opzet de strijd om de beste ideeën en resultaten te stimuleren. Een evenwicht tussen en voldoende diversiteit aan concurrerende ideeën, concepten en onderwijsstructuren vormen hiervoor het beste klimaat.

9.3. Haaks op dit ideaalbeeld staat dan weer dat de middelen voor onderzoek en ontwikkeling beperkt zijn, voor veel takken van onderzoek een „kritische massa” vereist is en onderzoek veelal kostbare infrastructuur en grootschalige toestellen vergt, die een aanzienlijk deel van de middelen naar zich toe trekken. Dit brengt ons bij één van de kerndilemma's van de financiële ondersteuning van onderzoek.

9.3.1. De opbouw van een „kritische massa” evenals de opbouw en het onderhoud van infrastructuur, m.i.v. grote apparatuur, vragen dikwijls meer geld dan de lidstaten kunnen opbrengen of bereid zijn beschikbaar te stellen. Daarnaast is het dikwijls de vraag of één lidstaat voldoende benuttingsmogelijkheden heeft voor zulke onderzoeksinfrastructuur.

9.4. Dit heeft ertoe geleid dat, vooral vanuit de wetenschap zelf, een aantal zelfstandig bestuurde transnationale en Europese, inmiddels wereldbekende en buitengewoon succesvolle centra, zoals de CERN, de ILL, de ESRF, de ESO, de EMBO en de EMBL⁽¹⁾, speciaal voor wetenschappers zijn opgericht. Een ander voorbeeld is de ESA⁽²⁾, die t.a.v. de Europese inspanningen om een succesvol ruimtevaartprogramma te ontwikkelen indrukwekkende resultaten heeft geboekt. Ook zijn er in een aantal lidstaten al grote laboratoria opgezet die op bilaterale of multilaterale basis geëxploiteerd worden.

9.4.1. De Commissie heeft van haar kant eveneens voor projecten die grootschalige apparatuur en infrastructuur vergen, gemeenschappelijke Europese onderzoeks- en ontwikkelingsprogramma's geïntegreerd en met veel succes uitgevoerd, zoals het Europees kernfusieprogramma, waarmee het Europees fusieonderzoek leidinggevend is geworden.

9.4.2. De redenen voor het succes van deze initiatieven liggen enerzijds in het feit dat er sprake is van een duidelijk afgebakende gemeenschappelijke doelstelling, die slechts bereikt kan worden door samenwerking en bundeling van middelen. Anderzijds heeft het succes te maken met de behoedzame en verfijnde sturing van de onderzoeksprogramma's en -projecten; de betrokken wetenschappers en hun „moederinstellingen” worden van het begin tot het eind betrokken bij de totstandkoming van de programma's en projecten, en dankzij uitgebreide reflectieprocedures wordt een goed evenwicht gevonden tussen concentratie op de succesvolste concepten van een project en het openstaan voor nieuwe ideeën en aanpakken.

9.5. Initiatieven als hierboven om vanuit de wetenschap zelf zulke organisaties op te richten, worden ondersteund door wetenschappelijke vakorganisaties als de European Physical Society (EPS), wier conferenties en publicaties een forum vormen voor uitwisseling van resultaten en ideeën, kritische dialoog, totstandkoming van (mede internationale) samenwerking, kwaliteitsbeoordeling en reflectie over verdere ontwikkelingen. „Invited papers” op zulke vakcongressen zijn een blijk van erkenning van kwaliteit en innovatie.

9.5.1. Een ander voorbeeld van een organisatie die vanuit de wetenschap zelf is opgericht, is de Europese Stichting voor Wetenschap (ESW), die steeds meer aan belang wint. Het Comité pleit nadrukkelijk ervoor deze stichting een grotere rol toe te bedelen bij het bevorderen van onderzoek en ontwikkeling. Ook het COST-initiatief dient in dit verband genoemd te worden.

9.5.2. Daarnaast zijn er internationale organisaties als het Internationaal Energieagentschap (IEA), dat in het kader van de OESO onderzoeks- en ontwikkelingsprogramma's voor energieonderzoek stimuleert en coördineert.

9.6. De Commissie stelt in deze samenhang „een op Europese schaal geoptimaliseerd geheel van materiële middelen en infrastructuur” voor.

9.6.1. De Commissie wil dit bereiken door een reeks specifieke maatregelen, met name „aansluiting van de 'centres of excellence' in een netwerk en totstandbrenging van virtuele centra, uitstippeling van een Europese benadering van de onderzoeksinfrastructuur, een beter gecoördineerde tenuitvoerlegging van nationale en Europese onderzoekprogramma's en door het aanhalen van de betrekkingen tussen organisaties voor wetenschappelijk en technologische samenwerking in Europa”.

9.6.2. Om deze doelstellingen te verwezenlijken wil de Commissie bovendien het gebruik van elektronische netwerken op de diverse onderzoeksterreinen uitbreiden en bevorderen. Het economische belang van deze netwerken blijkt wel uit het, overigens slechts weinig bekende, feit dat „het door een wetenschapper van het CERN ten behoeve van de natuurkundigen ontwikkelde World Wide Web thans tientallen miljoenen gebruikers telt.” Deze initiatieven van de Commissie hebben mede vanwege hun directe economische relevantie de uitdrukkelijke steun van het Comité.

(1) CERN = Europese Organisatie voor Kernfysisch Onderzoek; ILL = Instituut Laue-Langevin; ESRF = European Synchrotron Radiation Facility; ESO = European Southern Observatory; EMBO = Europese Organisatie inzake Moleculaire Biologie; EMBL = Europees Laboratorium voor Moleculaire Biologie.

(2) ESA = Europese Ruimtevaartautoriteit.

9.7. Het Comité beschouwt deze voornemens van de Commissie als een veelbelovende aanpak om het prestatievermogen van Europa op het gebied van onderzoek en ontwikkeling te versterken en nationale en internationale onderzoeksprogramma's te harmoniseren.

9.7.1. Het Comité is van mening dat de Commissie met deze doelstellingen de juiste weg heeft gekozen: in het spanningsveld tussen diversificatie en concentratie moet de coördinatie van de programma's en projecten die veel geld vergen en om deze reden primair aangewezen zijn op bundeling van Europese middelen aan de Commissie worden toegewezen, terwijl financiële ondersteuning van onderzoek in de breedte overwegend een zaak van de lidstaten blijft.

9.7.2. Dit betekent dat de Commissie ook betrokken moet worden bij het opstarten en beheer van projecten voor intercontinentale samenwerking. Intercontinentale samenwerking is des te belangrijker wanneer in Europa de mededinging (en aldus de mogelijkheden voor onafhankelijke reproduceerbaarheid) noodzakelijkerwijs beperkt is omdat er voor een bepaald onderzoeksterrein slechts één laboratorium is. In dat geval gaat de mondiale mededingingssituatie een grotere rol spelen.

9.7.3. In dit opzicht verwacht het ESC ook veel van het initiatief van de Commissie om „kadervoorwaarden te scheppen voor politiek overleg tussen deze organisaties. Dit zou tot stand kunnen komen via een raad van de topmensen van deze organisaties die op gezette tijden bijeenkomt. Het bestaan van die raad zou er tevens toe bijdragen dat Europeanen en externe waarnemers een meer coherent beeld van het Europa van de wetenschap en technologie krijgen”.

9.8. Van succes kan echter alleen sprake zijn wanneer kwaliteitsverbetering en efficiëntie de primaire doelstellingen blijven, en wanneer onderzoekers en onderzoeksinstellingen niet nog meer tijd en moeite moeten steken in de administratieve procedures die onvermijdelijk gepaard gaan met zo'n initiatief tot coördinatie enz., maar wanneer die procedures juist verminderd en geharmoniseerd worden.

9.8.1. Aangezien klachten over administratieve rompslomp en te veel aanvraag- en coördinatieprocedures vanuit onderzoekskringen niet nieuw zijn, worden zij dikwijls niet meer serieus genomen. In dit verband dient echter erop te worden gewezen dat om tal van redenen samenwerking, afstemming, coördinatie, communicatie enz. weliswaar noodzakelijk zijn, maar dat wetenschap en onderzoek anderzijds ook van de enkeling en het collectief vereisen dat zij zich van tijd tot tijd terugtrekken, van de buitenwereld afsluiten, om te kunnen nadenken en geconcentreerd te kunnen werken en schrijven.

9.8.2. In die zin hebben succesvolle wetenschappers slechts in beperkte mate tijd en mogelijkheden om zonder dat ten koste gaat van hun wetenschappelijk werk contacten met andere mensen, groepen, comités, commissies enz. te onderhouden en deze zinvol in te vullen. Al die verschillende en

omslachtige aanvraag- en evaluatieprocedures enz. (en wanneer die dan ook nog eens zonder gevolg blijven...) maken dat wetenschappers, die in het onderzoek nodig zijn, hun werk niet kunnen doen. Dit is al helemaal het geval wanneer op één project verschillende, elkaar dikwijls zelfs overlappende steuninstrumenten en evaluatieprocedures worden toegepast.

9.8.3. Wanneer het evenwicht tussen het werken in afzondering en het naar de buitenwereld georiënteerde werken verstoord raakt, bestaat het gevaar dat onderzoek tot een onproductieve, steeds weer dezelfde papers producerende bezigheid verwordt. Om dit op tijd te kunnen signaleren, moet men o.m. weten wat de essentie van onderzoek en ontwikkeling is.

9.8.4. Daarom, maar evenzeer om tal van andere redenen, is het belangrijk dat de ambtenaren bij de Commissie die verantwoordelijk zijn voor onderzoek en ontwikkeling, succesvolle wetenschappers met ervaring op onderzoeksgebied zijn, die over leidinggevende kwaliteiten beschikken en met verstand van zaken kunnen oordelen en daarom ook door onderzoekskringen geaccepteerd worden. Om dit ook in de toekomst zo te houden, moeten gerenommeerde wetenschappelijke organisaties in Europa op basis van hun ervaring inspraak hebben bij de bezetting van relevante posten. Op hun beurt moeten zij dan ook bereid zijn topkandidaten voor te dragen.

9.8.5. Bovendien dringt het Comité erop aan de diverse, elkaar dikwijls overlappende aanvraag-, monitoring- en evaluatieprocedures op institutioneel, nationaal en Europees niveau te harmoniseren en in te korten.

9.9. De Commissie stelt een nieuw steuninstrument voor: „Aaneensluiting van 'centres of excellence' in een netwerk en totstandbrenging van virtuele centra”. Dit nieuwe steuninstrument dat kort samengevat kan worden onder het begrip „kenniscentra”, beoogt op daarvoor geschikte onderzoeksterreinen onderzoeksexpertise op het hoogste niveau in Europa voor beperkte tijd te bundelen door gebruikmaking van reeds bestaande instellingen. Deze formule kan op verschillende manieren vorm worden gegeven.

9.9.1. Het Comité staat positief tegenover deze nieuwe aanpak. Wezenlijk kenmerk van deze vorm van bevordering van onderzoek dient volgens het Comité het delegeren van verantwoordelijkheid voor bepaalde taken aan door wetenschappers zelf opgerichte „centres of excellence” te zijn.

9.9.2. Om het „consortium”-karakter van de kenniscentra optimaal te kunnen benutten, dienen de verantwoordelijkheden inzake de coördinatie van het onderzoeksproject en het budget duidelijk te worden vastgelegd. Bekeken moet worden in welke mate de begroting naast kosten voor het eigenlijke onderzoek ook institutionele structurele steun dient te omvatten, zodat met deze „centres of excellence” de totstandkoming van een Europese onderzoeksruimte doelgericht kan worden ondersteund.

9.9.3. Alvorens een „centre of excellence” op te richten, dient echter zorgvuldig te worden nagegaan of het betrokken onderzoeksthema alle met de oprichting van een dergelijk centrum verbonden tijd, moeite en uitgaven wel waard is, m.a.w. of er daadwerkelijk een meerwaarde van verwacht kan worden.

9.9.4. Bij gemeenschappelijk opgezette en geëxploiteerde grote laboratoria is dit doorgaans het geval. Zulke projecten dienen daarom primair in aanmerking te komen.

9.9.5. Moeilijker is het bij onderzoeksthema's waarbij het niet om het delen van één centrale faciliteit gaat, maar waarbij arbeidsverdeling/samenwerking de primaire doelstelling is. Uitgangspunt is in dit geval het opbouwen van een zogenaamde „kritische massa” aan onderzoekscapaciteit, om gezamenlijk te werken aan een oplossing voor een centrale vraagstelling. Vanuit dit oogpunt zijn ook oprichting en beheer van Europese databanken en diensten belangrijk, bijvoorbeeld genetische archieven, biomedische databanken of het genoomonderzoek.

9.9.6. Bij de selectie en het opzetten van dergelijke kenniscentra dient een kwaliteitsgeoriënteerd mededingingsprincipe te worden gehanteerd. Met name in de aanvangsfase dient het aantal kenniscentra beperkt te blijven en dient de steun slechts voor een beperkte duur verstrekt te worden, om te voorkomen dat permanente instellingen ontstaan.

9.9.7. Geheel in de lijn van het voorstel van de Commissie om „maatregelen te nemen om te maken dat onderzoekers die naar de Verenigde Staten zijn gegaan om hun opleiding af te ronden of hun loopbaan voort te zetten, gemakkelijker naar laboratoria in de Unie terug keren” zou in het kader van een brain-gain-initiatief ook kunnen worden overwogen om in dergelijke kenniscentra te werken met een stelsel van terugkeerbeurzen voor jonge wetenschappers, die na een verblijf in het buitenland, bijvoorbeeld in de V.S., weer in Europa willen komen werken.

9.9.8. Te verwachten valt dat de ervaringen die in zulke kenniscentra kunnen worden opgedaan, ook hun invloed zullen hebben op de toekomstige ontwikkeling van de institutionele EU-steunverlening voor onderzoek. In dit verband dient ook gekeken te worden naar de ervaringen die op het procedurele en institutionele vlak met het Europese fusieprogramma zijn opgedaan. Zo zijn de resultaten van de evaluatieprocedures bij dit programma tot een kwaliteitskeurmerk geworden, die ook door de lidstaten als richtsnoer gebruikt worden voor de toewijzing van nationale subsidies.

9.9.9. Een ander interessant aspect is de uitstraling en/of katalyserende werking die de oprichting van zulke kenniscentra op de onderzoeksactiviteiten en -programma's in de kandidaat-lidstaten zal hebben. Vergelijkbare effecten zijn te verwachten als het voorstel van de Commissie om „de rol van de regio's in het Europees onderzoek te versterken door een gecombineerd gebruik van de structuurfondsen en de Europese onderzoeksprogramma's” wordt aangenomen.

9.10. De Commissie brengt in haar mededeling nog een ander aspect met betrekking tot de Europese integratie ter sprake. Zij wijst erop dat „uitgaande van met name de onderlinge toenadering van de methoden, de harmonisatie van

de procedures en een vergelijking van de resultaten, op het niveau van de Unie een gemeenschappelijk referentiesysteem moet worden opgesteld”. Het Comité is van oordeel dat hier een belangrijke en behartigenswaardige taak voor de Europese Unie ligt. Het Comité wijst er echter op dat alvorens stappen in deze richting worden genomen, zorgvuldig dient te worden onderzocht of de bestaande nationale referentiecentra, al dan niet via een systeem van arbeidsverdeling met elkaar samenwerkend, deze taak niet zouden kunnen overnemen in opdracht van de Europese Unie, waarbij eventueel ook zou kunnen worden samengewerkt met het GCO.

10. Procedures en evaluatie

10.1. In het kader van de toewijzing van de gewenste en benodigde onderzoeksgelden aan onderzoekers en ingenieurs dienen de voorgestelde onderzoeksprogramma's uiteraard te worden beoordeeld op inhoud, kans van slagen, kosten/baten-verhouding en persoonlijke en institutionele bekwaamheden van de indiener van de aanvraag.

10.2. Voor het merendeel van de vraagstukken die hierbij aan de orde komen, geldt dat slechts bijzonder gekwalificeerde collega's over de nodige competentie beschikken om de betrokken onderzoeksprojecten te kunnen beoordelen, en daarom moeten zij als adviseur worden aangetrokken („peer review”). Zoals in het verleden al is gebleken in de wetenschap, is het zelfs dan, met name bij bijzonder innovatieve en daardoor onvermijdelijk ook van speculatieve ideeën uitgaande voorstellen, moeilijk altijd tot een juiste a priori-evaluatie te komen.

10.2.1. Er is echter geen beter alternatief voor de „peer review”. Het selecteren van adequate, deskundige adviseurs is daarom een belangrijke en moeilijke taak, die in de regel het best door ervaren wetenschappelijke organisaties, bedrijven en verenigingen van wetenschappers kan en ook moet worden uitgevoerd. Sommige critici brengen echter als bezwaar hiertegen in dat de methode tot een bevoordeling van deze organisaties kan leiden.

10.2.2. Onder meer in verband met dit bezwaar is de Commissie ertoe overgegaan in een aantal programma's zelf de benodigde adviseurs te selecteren volgens een procedure waarbij geïnteresseerden zichzelf kandidaat stellen. Aangezien ook aan deze procedure nadelige aspecten kleven (b.v. onvoldoende ervaring van de adviseurs, topexperts die zich niet kandidaat stellen), raadt het Comité aan om een deel van de adviseurs via de door de Commissie tot dusver toegepaste procedure op basis van kandidaatstelling op eigen initiatief te kiezen, terwijl een ander deel door op het betrokken onderzoeksterrein bijzonder competente onderzoeksinstellingen en wetenschappelijk-technische verenigingen wordt aanbevolen. In combinatie met een vereenvoudiging van de procedures aan de zijde van de Commissie en sterkere betrokkenheid aan de zijde van de relevante organisaties kan met een dergelijke gemengde procedure eenzijdigheid het beste worden vermeden.

10.2.3. Omwille van de transparantie is het bovendien zeer belangrijk dat de onderzoekers/instellingen die een aanvraag willen indienen, weten wie zulke aanvragen behandelen en wie voor welke onderzoeksterreinen bevoegd zijn, waarbij echter niet bekend gemaakt wordt of adviseurs een bepaalde projectaanvraag goed- of afgekeurd hebben.

10.3. Tevens wordt aanbevolen om bij de beoordeling van aanvragen bepaalde criteria, bijvoorbeeld sociaal-economische aspecten als het aantal maanden voor het op de markt brengen van een product en het effect op de arbeidsmarkt, flexibel te hanteren, om te vermijden dat, zoals bij sommige aanvragen het geval is geweest, de indruk wordt gewekt dat van gegevens wordt uitgegaan die onrealistisch en verwarrend zijn.

10.4. Zoals reeds in het voorgaande uiteengezet, is het bovendien belangrijk dat adviseurs, en aanvragers!, niet node-loos belast worden. Harmonisering van de evaluatieprocedures op lokaal, nationaal en Europees niveau alsook in ander verband, zoals aangeraden door het Comité, zou ook hier een aanzienlijke stap in de goede richting zijn.

10.5. Een andere maatregel die in overweging dient te worden genomen en die in dezelfde richting gaat, is het overzichtelijk structureren en in niet al te kleine segmenten opdelen van de te evalueren programma's. Het Comité stelt in dit verband bovendien voor, in het kader van decentralisering en bij wijze van proef (in de vorm van concrete proefprojecten) de evaluatie van bepaalde, duidelijk afgebakende programmaonderdelen te delegeren aan nationale of Europese organisaties.

10.5.1. Dit laatste voorstel ligt geheel in de lijn van de door het Comité aanbevolen concentratie van EU-steun, in het kader van het subsidiariteitsprincipe, op grote, d.i. op nationaal niveau niet adequaat te realiseren, projecten en taken.

11. Conclusies en aanbevelingen

11.1. Het Comité is van oordeel dat de mededeling van de Commissie belangrijke en behartigenswaardige strategische overwegingen en maatregelen bevat, die reeds een eerste aanzet vormt tot integratie van de toekomstige nieuwe lidstaten.

11.2. Een zeer belangrijk aspect in de mededeling is ook de betekenis van onderzoek en ontwikkeling als onvervangbare motor voor economische en sociale vooruitgang en voor het mondiale concurrentievermogen van Europa. Het Comité steunt het voornemen van de Commissie om onderzoek en ontwikkeling in Europa aanzienlijk te versterken. Het Comité roept in dit verband regeringen en parlementen van de lidstaten en het bedrijfsleven op om deze initiatieven op nationaal niveau en vanuit het bedrijfsleven effectief te ondersteunen en aan te vullen.

11.3. Een essentieel, door het Comité gesteund basisprincipe ter versterking van het Europees prestatievermogen op het gebied van onderzoek en ontwikkeling is bundeling van middelen.

11.4. Een veelbelovend nieuw concept in dit verband zijn de „centres of excellence”, samenwerkingsverbanden die vorm dienen te krijgen door voor bepaalde onderzoeksthema's vanuit de wetenschap zelf bestaande topinstituten voor onderzoek en bedrijven in een netwerk onder te brengen.

11.4.1. Uiteraard dienen de noodzakelijke coördinatie- en samenwerkingsmaatregelen, m.i.v. de ingeschakelde medewerkers, een effectieve meerwaarde op te leveren.

11.4.2. In eerste instantie dient daarom bij wijze van proef slechts een klein aantal „centres of excellence” voor een beperkte duur te worden opgericht. Zulke kenniscentra dienen zich te wijden aan projecten en doelstellingen die vanwege de

daarmee verbonden uitgaven en voorwaarden financieel en qua personeel niet kunnen worden gerealiseerd door één lidstaat alleen en waarbij dus pas door bundeling van middelen een „kritische massa” en een voor Europa essentiële meerwaarde ontstaan.

11.5. Dit mag echter in geen geval leiden tot versmalling of reductie van het fundamenteel onderzoek in Europa. Fundamenteel onderzoek is een bron van nieuwe kennis en vaardigheden. Innovatie ontstaat door concurrentie maar ook door vervlechting van concurrerende ideeën, concepten en methoden.

11.6. Verder stelt de Commissie, voor een gemeenschappelijk Europees referentiesysteem op te zetten. Een voorstel dat steun verdient, onder meer in het licht van het zo belangrijke, nog op te zetten certificatiestelsel voor de EU. Het Comité raadt aan hiervoor primair een beroep te doen op bestaande nationale instanties en het GCO, die dan in opdracht van de Europese Unie in een samenwerkingsverband een gemeenschappelijk referentiesysteem voor de EU zouden kunnen opzetten.

11.7. M.b.t. verdere onderdelen en details van het onderzoekprogramma en de vormgeving ervan doet het Comité de volgende aanbevelingen:

11.7.1. Met name bestaande instellingen en vakorganisaties die in de internationale samenwerking hun sporen hebben verdiend, dienen uitgebreid betrokken te worden bij het programma voor onderzoek en ontwikkeling.

11.7.2. Bij de evaluatie dient meer gebruik gemaakt te worden van de „peer review”-formule, d.w.z. van experts die door deskundige onderzoeksinstituten en bedrijfslaboratoria worden aanbevolen. Bovendien dienen de evaluatieprocedures transparanter te worden, vereenvoudigd te worden en bij wijze van proef voor bepaalde onderzoeksterreinen (waar b.v. veel kleinschalige projecten lopen) gedelegeerd te worden aan op die terreinen competente instellingen van de lidstaten.

11.7.3. Ter bevordering van innovatie en werkgelegenheid dient het ondernemingsklimaat voor het bedrijfsleven, met name het MKB, te worden verbeterd en het concurrentievermogen van het MKB versterkt.

11.7.4. De procedures voor een Europees octrooi dienen eenvoudiger, goedkoper en korter te worden. Engels dient de (tweede) gemeenschappelijke taal te zijn. Daarnaast dient een prepublicatietermijn te worden overwogen, tijdens welke de nieuwheid van het octrooi beschermd wordt.

11.7.5. Ter verhoging van de mobiliteit tussen onderzoeksinstituten, universiteiten en bedrijfsleven, met name het MKB, verdient het aanbeveling om voor de betrokken wetenschappers en ingenieurs alsmede voor de instellingen die personeel afstaan c.q. ontvangen toereikende stimulansen en adequate kadervoorwaarden te creëren.

11.7.6. Voor de wetenschappelijke integratie van Europa en voor een grotere mobiliteit van hen die werkzaam zijn op het gebied van onderzoek en ontwikkeling is het zeer belangrijk dat de stelsels voor middelbare school- en universitair onderwijs meer gecoördineerd en daardoor beter vergelijkbaar worden.

11.7.7. Onderzocht dient te worden welke aspecten voor resp. tegen de oprichting van een met name met medewerking van de kenniscentra tot stand te komen, virtuele Europese

universiteit pleiten, een initiatief dat zou kunnen worden opgevat als symbool en tegelijkertijd nieuw instrument voor de wetenschappelijke integratie van Europa.

11.7.8. In de toekomst dienen meer, met behulp van de ervaring van Europese onderzoeksinstituten te selecteren, succesvolle en hooggekwalificeerde wetenschappers deel uit te maken van het personeel dat bij de Commissie verantwoordelijk is voor onderzoek en ontwikkeling.

Brussel, 24 mei 2000.

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 Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over bepaalde Gemeenschapsmaatregelen ter bestrijding van discriminatie”,
- het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in werkgelegenheid en beroep”,
- het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad houdende tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming”, en
- het „Voorstel voor een besluit van de Raad tot vaststelling van een communautair actieprogramma ter bestrijding van discriminatie 2001-2006”

(2000/C 204/17)

Op 19 januari en 4 februari 2000 besloot de Raad, overeenkomstig artikel 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over de voornoemde mededeling en de voornoemde voorstellen.

De Afdeling „Werkgelegenheid, sociale zaken en burgerschap”, die met de voorbereiding van de werkzaamheden was belast, heeft haar advies goedgekeurd op 5 mei 2000. Rapporteur was de heer Sharma.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 373e zitting op 24 en 25 mei 2000 (vergadering van 25 mei 2000) het volgende advies uitgebracht, dat met 108 stemmen vóór en 6 stemmen tegen, bij 6 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Rechtsgrondslag, inhoud en werkingssfeer van het voorstel

1.1. In haar mededeling over bepaalde Gemeenschapsmaatregelen ter bestrijding van discriminatie stelt de Commissie twee nieuwe richtlijnen inzake gelijke behandeling voor, alsook een actieprogramma om deze initiatieven te ondersteunen.

1.2. De rechtsgrondslag voor dit initiatief is ontleend aan artikel 13 van het Verdrag van Amsterdam, dat de

Gemeenschap voor het eerst specifieke bevoegdheden verleent om discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid te bestrijden.

1.3. Volgens het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel, waarvan de toepassing in een protocol bij het Verdrag is neergelegd, „zou een optreden op communautair niveau vanwege de schaal of de gevolgen ervan duidelijke voordelen opleveren ten opzichte van een nationaal optreden”.

1.4. De Commissie heeft onderzoek gedaan naar de bestaande situatie op het gebied van de bestrijding van discriminatie in de afzonderlijke lidstaten. De conclusie luidt dat de werkingssfeer, inhoud en handhaving van deze anti-discriminatiemaatregelen aanzienlijk verschillen, en dat dit feit communautaire actie ter versterking van de grondbeginselen van de Unie — vrijheid, democratie, eerbiediging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en van de rechtsstaat — rechtvaardigt. Ook zal het de economische en sociale cohesie ten goede komen indien burgers in alle lidstaten ervan op aankunnen dat zij een minimumbescherming tegen discriminatie genieten en, in voorkomend geval, verhaal kunnen zoeken.

1.5. De Commissie stelt twee aparte richtlijnen voor:

- een richtlijn houdende tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming op alle terreinen van het dagelijks leven, w.o. werkgelegenheid, onderwijs en toegang tot goederen en diensten (richtlijn tegen discriminatie op grond van ras of etnische afstamming);
- een kaderrichtlijn voor de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen, ongeacht ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid. Deze richtlijn beperkt zich tot het terrein van werkgelegenheid en beroep („werkgelegenheidsrichtlijn”). Discriminatie op grond van geslacht valt hier niet onder omdat deze vorm van discriminatie reeds in de richtlijnen 76/207/EEG en 86/613/EEG, die beide op werkgelegenheid en beroep betrekking hebben, aan de orde komt.

1.6. Het communautair actieprogramma stelt drie soorten maatregelen voor ter ondersteuning van het initiatief waarvoor slechts in beperkte mate middelen beschikbaar zijn.

- een analyse van de factoren die verband houden met discriminatie en een evaluatie van de doeltreffendheid en het effect van anti-discriminatie wetgeving en -praktijken;
- de bevordering van transnationale samenwerking en uitwisseling van informatie tussen organisaties, waaronder ook sociale partners, die actief zijn in de strijd tegen discriminatie;
- bewustmaking van de Europese dimensie van de bestrijding van racisme door middel van mededelingen, publicaties, campagnes en evenementen.

1.7. Het doel van dit maatregelenpakket is in de eerste plaats een reeks minimumvoorschriften vast te stellen die in de hele Unie van kracht zijn. Voorts wordt hiermee de koers van het overheidsbeleid ondubbelzinnig uitgezet en wordt alle twijfel weggenomen omtrent de houding die de Europese samenleving heeft aangenomen ten aanzien van discriminerende praktijken.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Het Comité is ingenomen met het voorstel voor twee nieuwe richtlijnen inzake gelijke behandeling als belangrijke juridische instrumenten in de strijd tegen de verschillende vormen van discriminatie in de Europese Unie. Het Comité geeft de voorkeur aan de term „gelijke behandeling” boven „anti-discriminatiemaatregelen” omdat hiermee een positieve in plaats van een defensieve boodschap wordt uitgedragen, die bovendien aansluit bij de richtlijn betreffende gelijke behandeling van 1976 en de richtlijn inzake bewijstlast van 1977⁽¹⁾.

2.2. Het Comité heeft een belangrijke rol gespeeld in de ontwikkeling van dit pakket maatregelen van de Commissie ter bestrijding van discriminatie op grond van ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid. Voorbeelden van eerder verschenen adviezen van het Economisch en Sociaal Comité over racisme en vreemdelingenhaat, handicap, sociale uitsluiting en leeftijd zijn hieronder als voetnoot opgenomen⁽²⁾.

2.3. Het Comité waardeert en steunt de pragmatische aanpak van de Commissie, die heeft besloten twee aparte richtlijnen op te stellen: één — omvangrijke — richtlijn ter bestrijding van rassendiscriminatie in het dagelijks leven en één ter bestrijding van discriminatie op grond van godsdienst, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid in werkgelegenheid en beroep. Het Comité is zich ervan bewust dat het politieke klimaat hiervoor nu erg gunstig is en steunt specifieke wetgeving ter bescherming van raciale en etnische minderheden in de Unie. Het Comité verzoekt de Commissie echter

⁽¹⁾ Richtlijn 76/207/EEG van 9 februari 1976 — richtlijn inzake gelijke behandeling; richtlijn 97/80/EG van 15 december 1997 — richtlijn inzake bewijstlast.

⁽²⁾ Advies over „Het Europa van de burgers” van 1992, waarin werd gepleit voor een Verdragsbepaling ter bestrijding van discriminatie op grond van geslacht, huidskleur, ras, overtuiging en godsdienst. (PB C 313 van 30.11.1992); Advies over de mededeling van de Commissie „Een actieplan tegen racisme” (PB C 407 van 28.12.1998); Advies over het voorstel voor een verordening (EG) van de Raad houdende oprichting van een Europees Waarnemingscentrum voor racisme en vreemdelingenhaat (PB C 158 van 26.5.1997); Advies over de mededeling van de Commissie betreffende racisme, vreemdelingenhaat en antisemitisme en het voorstel voor een besluit van de Raad tot aanwijzing van het jaar 1997 als het „Europees jaar tegen racisme” (PB C 204 van 15.7.1996); Advies over de mededeling en ontwerpresolutie betreffende gelijke kansen voor gehandicapten (PB C 66 van 3.3.1997); Advies over de ontwerp-aanbeveling van de Raad inzake een parkeerkaart voor gehandicapten (PB C 174 van 17.6.1996); Advies over de mededeling van de Commissie „Een gemeenschappelijke strategie voor de modernisering van de sociale bescherming” (PB C 117 van 26.4.2000, blz. 33); Advies over de mededeling van de Commissie „Sociaal actieprogramma 1998-2000” (PB C 407 van 28.12.1998); Advies over de mededeling van de Commissie „Modernisering en verbetering van de sociale bescherming in de Europese Unie” (PB C 73 van 9.3.1998); Advies over het voorstel voor een besluit van de Raad betreffende communautaire steun voor acties ten behoeve van ouderen (PB C 236 van 11.9.1995); Advies over jeugdwerkloosheid (PB C 18 van 22.1.1996); Advies over de omzetting van de richtsnoeren voor de werkgelegenheid 1999 (PB C 209 van 22.7.1999); Advies over „Werkgelegenheidsrichtsnoeren voor het jaar 2000” (PB C 368 van 20.12.1999).

erop te letten dat toekomstige wetgeving bescherming biedt aan alle groepen die blootstaan aan discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging, handicap, seksuele geaardheid of leeftijd, overeenkomstig de beginselen in de richtlijn ter bestrijding van discriminatie op grond van ras of etnische afstamming. Voorts verzoekt het Comité de richtlijn betreffende de gelijke behandeling van mannen en vrouwen aan deze richtlijnen aan te passen.

2.4. De richtlijnen zijn opgesteld als zelfstandige instrumenten. Indien de ene richtlijn vóór de andere wordt aangenomen, kan het resterende voorstel dienovereenkomstig worden aangepast. Indien beide richtlijnen gelijktijdig zouden worden goedgekeurd, zouden zij elkaar in aanzienlijke mate overlappen en zou wijziging van de teksten noodzakelijk zijn.

2.5. Gezien de resoluties van de Raad van ministers van 20 december 1996 en 17 juni 1999⁽¹⁾ is het Comité van mening dat dringend moet worden nagegaan of de wetgeving ter bescherming van gehandicapten kan worden uitgebreid tot andere terreinen dan werkgelegenheid, met name waar het gaat om de toegang tot diensten, onderwijs en vervoer. Er zij op gewezen dat de Europese Unie naar schatting 36 miljoen gehandicapten (10 % van de bevolking) telt.

2.6. Volgens het Comité is het van essentieel belang dat alle inwoners van de lidstaten een minimumniveau van bescherming kunnen genieten en in geval van discriminatie verhaal kunnen zoeken en dat deze initiatieven de economische en sociale cohesie binnen de Unie daadwerkelijk versterken. Er dient op te worden gewezen dat de werkgelegenheidsrichtlijn ook van toepassing is op ingezetenen van derde landen die zich op het grondgebied van de Europese Unie bevinden. Het Comité constateert dat de richtlijnen geen verbod instellen op verschillen in behandeling op grond van nationaliteit, welke in de artikelen 12 en 39 van het Verdrag en in de bestaande secundaire wetgeving worden behandeld.

2.7. Het Comité constateert tot zijn genoegen dat in de voorstellen de nadruk wordt gelegd op het vaststellen van minimumnormen voor de gehele Unie en een verbod wordt ingesteld op het verlagen van het huidige beschermingsniveau in de lidstaten als reactie op de omzetting van deze richtlijnen.

2.8. Het Comité is tevreden over de verwijzing naar artikel 137 betreffende sociale uitsluiting in het algemeen. De richtlijnen inzake gelijke behandeling zullen zowel de sociale integratie als de sociale cohesie bevorderen en uiteindelijk resulteren in een verlaging van de hoge sociale kosten van uitsluiting.

2.9. Het Comité had het op prijs gesteld indien de richtlijn inzake discriminatie op grond van ras of etnische afstamming ook had verwezen naar rassengeweld en het aanzetten tot rassenhaat. De uitsluiting van deze zeer belangrijke aspecten is volgens het Comité een gemiste kans: het betreft hier immers een terrein dat van cruciaal belang is voor de rechten van de mensen die tot etnische minderheden behoren. Het is ook bekend dat de politieke bereidheid en de praktische maatregelen die worden genomen om iets aan dit opkomende verschijnsel te doen, enorm verschillen van lidstaat tot lidstaat. Het Comité is van mening dat de gemeenschappelijke actie van 1996 inzake racisme niet volstaat om het probleem de kop in te drukken en dat de Commissie de gepaste wettelijke middelen moet vinden om deze belangrijke kwestie aan te pakken.

2.10. De voordelen van gelijke kansen voor het bedrijfsleven — optimaal gebruik van beschikbaar personeel — worden slechts terloops gemeld. Het Comité zou gaag zien dat dit argument verder wordt bestudeerd en uitgewerkt op grond van de vele voorbeelden van goede praktijken die duidelijk bestaan in bedrijven die binnen en buiten de Unie actief zijn. Ondanks de effectbeoordeling door de Commissie van de uitvoeringskosten voor kleine en middelgrote ondernemingen, zijn extra kosten in verband met de aanpassing aan de nieuwe richtlijnen niet uitgesloten.

2.11. Een ondubbelzinnige beleidsverklaring van de Gemeenschap inzake rassendiscriminatie is ook vandaag de dag nog zeer opportuun en van doorslaggevend belang.

2.12. Los van deze specifieke richtlijnen, herhaalt het Comité in deze zin zijn reeds eerder gedane voorstel voor geïntegreerde communautaire maatregelen ter bestrijding van discriminatie, racisme en vreemdelingenhaat. Daarom verzoekt het de Commissie dergelijke maatregelen in overweging te nemen en uit te werken, vooral in de onderwijssector, en daarbij gebruik te maken van de moderne middelen van de informatiemaatschappij.

2.13. Volgens het Comité zou een op goede praktijken gebaseerde uitgebreidere dialoog tussen bedrijfsleven, vakbonden en andere maatschappelijke en economische actoren kunnen aantonen dat gelijke behandeling op werkgelegenheidsgebied zowel de economische prestaties als de sociale integratie ten goede komt. Het Comité zou een dergelijke dialoog heel goed kunnen helpen promoten en is van plan om een hoorzitting over dit onderwerp te organiseren.

⁽¹⁾ Resolutie van de Raad en vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten, in het kader van de „Raad inzake gelijke kansen voor gehandicapten” bijeen, van 20 december 1996 (PB C 12 van 13.1.1997) en resolutie van de Raad van 17 juni 1999 inzake gelijke arbeidskansen voor gehandicapten (PB C 186 van 2.7.1999).

Bijzondere opmerkingen bij de richtlijnen

3. Richtlijn inzake gelijke behandeling ongeacht ras of etnische afstamming

Inleiding

3.1. Het Comité juicht het initiatief van de Commissie toe om discriminatie op grond van ras of etnische afstamming te verbieden in alle onderdelen van de samenleving. De Commissie dient op basis van de ervaringen met deze richtlijn zo snel mogelijk na te gaan of zulke maatregelen ook genomen zouden moeten worden t.a.v. de andere in artikel 13 van het EG-verdrag genoemde vormen van discriminatie.

3.2. Het Comité is verheugd over het feit dat de richtlijn van toepassing is op ingezetenen van derde landen die zich op het grondgebied van de Europese Unie bevinden.

Bijzondere opmerkingen

4. De richtlijn inzake gelijke behandeling ongeacht ras of etnische afstamming

4.1. Artikel 1 — Doel

Het doel van de richtlijn wordt omschreven als de tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van personen, ongeacht ras of etnische afstamming. Het woord „personen” moet worden gewijzigd in „eenieder”. Deze formulering wordt in de werkgelegenheidsrichtlijn gehanteerd en moet ook in de richtlijn tegen discriminatie op grond van ras of etnische afstamming worden gebruikt.

4.2. Artikel 2 — Het begrip „discriminatie”

Het Comité constateert tot zijn genoegen dat de begrippen „directe” en „indirecte discriminatie” in de richtlijn worden gedefinieerd. In de definitie van directe discriminatie zou voor alle duidelijkheid moeten worden vermeld dat iemand die zichzelf als slachtoffer van discriminatie beschouwt, vergeleken moet worden met iemand in een soortgelijke situatie. Daarom stelt het Comité voor, artikel 2a) als volgt te wijzigen: Er is sprake van „directe discriminatie” wanneer iemand minder gunstig wordt behandeld dan iemand anders in een soortgelijke situatie.

Het is een groot pluspunt dat het voor de definitie van indirecte rassendiscriminatie niet per se noodzakelijk is dat statistisch bewijsmateriaal wordt geleverd, maar ook ruimte wordt gelaten voor andere vormen van bewijs om aan te tonen dat er sprake is van discriminatie in de zin van de arresten van het Hof van Justitie in zaken betreffende het vrije verkeer van werknemers⁽¹⁾. De interpretatie van indirecte discriminatie door autoriteiten kan in sommige landen echter problemen opleveren.

Het Comité is ingenomen met het feit dat in de richtlijn ook wordt gedefinieerd wat onder het „lastig vallen van personen” wordt verstaan. Voor het Comité is het echter zaak te verzekeren dat de aansprakelijkheid van werkgevers zich beperkt tot situaties waarover zij duidelijk iets te zeggen hebben en tot situaties waarbij de werkgever weet dat bepaalde werknemers worden lastig gevallen, maar hiertegen niets heeft gedaan.

Het Comité betreurt dat de richtlijn geen melding maakt van de opdracht of aanzet tot discriminatie op grond van ras of etnische afstamming.

4.3. Artikel 3 — Materiële werkingssfeer

Het Comité constateert dat dienstverlening door overheidsorganen niet met zoveel woorden in het artikel over de werkingssfeer van de richtlijn wordt genoemd en vindt dat hiernaar expliciet moet worden verwezen om er zeker van te zijn dat de richtlijn ook hierop van toepassing is.

4.4. Artikel 4 — Wezenlijke beroepskwalificaties

Het Comité is blij dat slechts in beperkte mate kan worden afgeweken van de anti-discriminatiebepalingen wegens „wezenlijke beroepskwalificaties”. Deze uitzonderingsregeling moet door de lidstaten en door onafhankelijke organen (als bedoeld in artikel 12 van de richtlijn) periodiek worden geëvalueerd om vast te stellen of handhaving dan wel afschaffing ervan gerechtvaardigd is.

4.5. Artikel 5 — Positieve actie

Het Comité juicht deze formulering toe.

4.6. Artikel 6 — Minimumvereisten

Het Comité is ingenomen met deze bepalingen.

4.7. Artikel 7 — De verdediging van rechten

De artikelen 7.1 en 7.2 kunnen de goedkeuring van het Comité wegdragen. Het Comité begrijpt uit het voorstel in artikel 7.2 dat een organisatie die zich inzet voor de bescherming van de rechten van de mens of de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat en de bevordering van gelijke kansen alleen een gerechtelijke procedure zou kunnen instellen namens een individuele eiser als zij diens uitdrukkelijke toestemming heeft. Een daartoe gemachtigde organisatie zou echter toestemming moeten hebben om namens een groep personen een gerechtelijke actie te ondernemen indien en voorzover in die mogelijkheid is voorzien door de wetgevingen van de lidstaten.

Er zouden gepaste bemiddelingsprocedures moeten komen die problemen tussen individuen kunnen oplossen. Dergelijke procedures mogen echter niet worden opgelegd en mogen het recht van de eiser om een beroep te doen op gerechtelijke middelen niet beperken.

⁽¹⁾ O'Flynn vs Adjudication Officer zaak C-237/94 Arrest van 23.5.1996.

4.8. Artikel 8 — Bewijslast

Het Comité schaaft zich volledig achter het voorstel om de regel van de bewijslast ook in het geval van rassendiscriminatie toe te passen. Gepreciseerd moet worden dat hier een verschuiving in de bewijslast wordt bepleit, en niet een omkering, waardoor deze richtlijn aansluit bij de richtlijn 97/80/EG betreffende de bewijslast in gevallen van discriminatie op grond van geslacht. In het advies van het Comité over de bewijslast⁽¹⁾ kreeg deze benadering ruime steun. (Dit kan extra kosten voor het MKB met zich meebrengen, zie par. 2.10).

4.9. Artikel 9 — Represailles

Het Comité is blij dat de richtlijn een bescherming tegen represailles bevat. Deze bescherming moet ook van toepassing zijn op eenieder die wordt benadeeld omdat hij of zij betrokken is bij — of ervan verdacht wordt betrokken te zijn bij — de indiening van een klacht of het steunen van een klacht wegens rassendiscriminatie, mits de aanklacht niet vals was en te goeder trouw werd ingebracht.

4.10. Artikel 10 — Verspreiding van inlichtingen

Behalve de verspreiding van inlichtingen over de maatregelen die ingevolge deze richtlijn zijn genomen, moet ook de opleiding van met name overheidsorganen en alle overige betrokken instellingen en organisaties in de voorschriften worden opgenomen. Opleiding is belangrijk met het oog op de verspreiding van informatie, vooral in landen die geen ervaring hebben met de bestrijding van rassendiscriminatie. Voorts moeten de lidstaten ertoe worden verplicht informatie te publiceren over hoe discriminatie kan worden voorkomen en goede praktijken terzake vast te stellen en te verspreiden.

4.11. Artikel 11 — Sociale dialoog

4.11.1. Het Comité is verheugd dat de sociale partners, wier onafhankelijkheid en zelfstandigheid niet ter discussie staat, betrokken worden bij de inachtneming van het beginsel van gelijke behandeling door toezicht op de handelwijze op het werk, collectieve overeenkomsten, gedragscodes, onderzoek, uitwisseling van ervaringen en goede praktijken. De sociale partners zouden ertoe moeten worden verplicht voor hun vertegenwoordigers een cursus te organiseren om ervoor te zorgen dat zij de bepalingen van deze richtlijn goed leren kennen.

4.11.2. Rol van NGO's

Het Comité beveelt met klem aan een extra artikel in de richtlijn op te nemen, waarin de aandacht wordt gevestigd op de sleutelrol welke non-gouvernementele organisaties die zich inzetten voor de rechten van de mens, discriminatie en gelijkheidskwesties spelen bij de tenuitvoerlegging van en het toezicht op deze richtlijn, onverminderd de exclusieve bevoegdheden van de sociale partners.

4.12. Artikel 12 — Onafhankelijke organen

Het Comité juicht de oprichting van onafhankelijke organen in alle lidstaten toe. Het stelt voor deze organen, behalve de bevoegdheid om klachten van personen over discriminatie in ontvangst te nemen en te behandelen, ook de bevoegdheid te verlenen om klachten van organisaties in behandeling nemen.

4.13. Artikel 13 — Naleving van de richtlijn

Het Comité kan volledig instemmen met de nalevingsmaatregelen die in de richtlijn uiteengezet worden.

4.14. Artikel 14 — Sancties

Het Comité is ingenomen met het voorstel dat sancties evenredig, doeltreffend en afschrikkend moeten zijn.

4.15. Artikel 15 — Tenuitvoerlegging

Nagegaan moet worden of het Europees Waarnemingscentrum voor racisme en vreemdelingenhaat en anti-semitisme in Wenen bevoegdheid kan worden verleend om het effect van nationale wetgeving ter bestrijding van discriminatie te beoordelen of dat deze bevoegdheid ook aan nationale „onafhankelijk organen” in lidstaten kan worden verleend, die op hun beurt zouden kunnen rapporteren aan het Waarnemingscentrum.

5. De Werkgelegenheidsrichtlijn

5.1. Artikel 1 — Doel

Het doel van de werkgelegenheidsrichtlijn is erin gelegen het beginsel van gelijke behandeling in werkgelegenheid van eenieder, ongeacht ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid, toe te passen in alle lidstaten.

5.2. Artikel 2 — Het begrip „discriminatie”

Het Comité constateert tot zijn genoegen dat de begrippen „directe” en „indirecte discriminatie” in de richtlijn worden gedefinieerd. In de definitie van directe discriminatie zou voor alle duidelijkheid moeten worden vermeld dat iemand die zichzelf als slachtoffer van discriminatie beschouwt, vergeleken moet worden met iemand in een soortgelijke situatie. Daarom stelt het Comité voor artikel 2a) als volgt te wijzigen: Er is sprake van „directe discriminatie” wanneer iemand minder gunstig wordt behandeld dan het geval is of zou zijn met iemand anders in een soortgelijke situatie.

⁽¹⁾ Advies van het ESC over de richtlijn betreffende bewijslast, PB C 133 van 28.4.1997, op.cit.

Het is een groot pluspunt dat het voor de definitie van indirecte rassendiscriminatie niet per se noodzakelijk is dat statistisch bewijsmateriaal wordt geleverd, maar ook ruimte wordt gelaten voor andere vormen van bewijs om aan te tonen dat er sprake is van discriminatie in de zin van de arresten van het Hof van Justitie in zaken betreffende het vrije verkeer van werknemers⁽¹⁾. De interpretatie van indirecte discriminatie door autoriteiten kan in sommige landen echter problemen opleveren.

Het Comité is ingenomen met het feit dat in de richtlijn ook wordt gedefinieerd wat onder het „lastig vallen van personen” wordt bedoeld. Voor het Comité is het echter zaak te verzekeren dat de aansprakelijkheid van werkgevers zich beperkt tot situaties waarover zij duidelijk iets hebben te zeggen en tot situaties waarbij de werkgever weet dat bepaalde werknemers worden lastig gevallen maar hiertegen niets heeft gedaan.

Het Comité betreurt dat de richtlijn geen melding maakt van de opdracht of aanzet tot discriminatie op grond van ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid.

Artikel 2.4 gaat meer in het bijzonder over gehandicapten. Het Comité is verheugd over het feit dat het artikel dusdanig is geformuleerd dat de last voor kleine en middelgrote ondernemingen wordt beperkt doordat wordt bepaald dat slechts „redelijke maatregelen” moeten worden genomen voor gehandicapten, tenzij dit vereiste „onbillijke gevolgen” meebrengt. Het Comité is blij met de introductie van begrippen als „redelijkheid” en „onbillijke gevolgen”, die de gevolgen voor kleine ondernemingen beperken.

5.3. Artikel 3 — Materiële werkingssfeer

Het Comité steunt de bepalingen in artikel 3 van de richtlijn.

5.4. Artikel 4 — Wezenlijke beroepskwalificaties

Het Comité is het ermee eens dat slechts in beperkte mate kan worden afgeweken van de anti-discriminatiebepalingen wegens „wezenlijke beroepskwalificaties”. Deze uitzonderingsregeling moet door de lidstaten en door onafhankelijke organen periodiek worden geëvalueerd om vast te stellen of handhaving dan wel afschaffing ervan gerechtvaardigd is.

5.5. Artikel 5 — Rechtvaardiging van verschillen in behandeling op leeftijdsgronden

Het Comité constateert dat de opsomming van verschillen in behandeling die geen directe discriminatie vormen mits zij objectief en redelijk door een legitiem doel worden gerechtvaardigd en voor verwezenlijking van dat doel gepast en nodig

zijn, niet uitputtend is. Het stemt het Comité tot bezorgdheid dat artikel 5f) zou kunnen worden opgevat als een rechtvaardiging van grootscheepse leeftijdsdiscriminatie om redenen die verband houden met de arbeidsmarkt. Tegen deze interpretatie kan echter worden aangevoerd dat de gemeenschappelijke boodschap van de artt. 5a-f is dat een bijzondere behandeling op objectieve en redelijke wijze door een legitiem doel gerechtvaardigd kan worden en dat de desbetreffende behandeling gepast en noodzakelijk moet zijn om dat doel te realiseren. In de nationale wetgeving van de lidstaten zijn ook verscheidene voorbeelden te vinden van beschermende regels en collectieve overeenkomsten die de leeftijd als uitgangspunt nemen. Tegen deze achtergrond is artikel 5f) aanvaardbaar voor het Comité. In laatste instantie is het aan de rechter om algemene billijkheidsoverwegingen te beoordelen.

5.6. Artikel 6 — Positieve actie

Het Comité juicht deze formulering toe. Het zou er echter op willen wijzen dat een interpretatie van de maatregelen voor positieve actie in het licht van de huidige jurisprudentie⁽²⁾ inzake discriminatie op grond van geslacht kan leiden tot rechtsonzekerheid ten aanzien van sommige van de gronden voor non-discriminatie als bedoeld in deze richtlijn (godsdienst of seksuele geaardheid).

5.7. Artikel 7 — Minimumvereisten

Het Comité juicht het verbod op verlaging van het beschermingsniveau ten gevolge van de omzetting van de richtlijn toe, omdat dit noodzakelijk is om te garanderen dat de 15 lidstaten gemeenschappelijke normen hanteren op het vlak van de werkgelegenheid.

5.8. Artikel 8 — Verdediging van rechten

Het Comité begrijpt uit het voorstel in artikel 8.2 dat een organisatie die zich inzet voor de bescherming van de rechten van de mens en de bevordering van gelijke kansen alleen een gerechtelijke procedure zou kunnen instellen namens een individuele eiser als zij diens uitdrukkelijke toestemming heeft. Een daartoe gemachtigde organisatie zou echter toestemming moeten hebben om namens een groep personen een gerechtelijke actie te ondernemen indien en voorzover in die mogelijkheid is voorzien door de wetgevingen van de lidstaten.

Er zouden passende bemiddelingsprocedures moeten komen die problemen tussen individuen of sociale partners kunnen oplossen; dergelijke procedures mogen niet worden opgelegd en mogen het recht van de eiser om een beroep te doen op gerechtelijke middelen niet beperken.

⁽¹⁾ O'Flynn vs Adjudication Officer zaak C-237/94 Arrest van 23.5.1996.

⁽²⁾ Kalanke & Marshall zaken Zaak C-450/93 Jurispr. 1995 p. 3051, Zaak 409/95 Jurispr. 1997 p. 6363.

5.9. Artikel 9 — Bewijslast

Het Comité stemt volledig in met de formulering van dit artikel inzake de bewijslast⁽¹⁾. In het advies van het Comité over de bewijslast kreeg deze benadering ook ruime steun. Gepreciseerd moet worden dat hier een verschuiving in de bewijslast wordt bepleit, en niet een omkering, waardoor deze richtlijn aansluit bij de richtlijn 97/80/EG betreffende de bewijslast in gevallen van discriminatie op grond van geslacht. (Dit kan extra kosten voor bedrijven en met name het MKB met zich meebrengen, zie par. 2.10).

5.10. Artikel 10 — Slachtoffering

Het Comité is blij dat de richtlijn bescherming biedt tegen „slachtoffering” (represailles). Deze bescherming moet ook van toepassing zijn op eenieder die wordt benadeeld omdat hij of zij betrokken is bij — of ervan verdacht wordt betrokken te zijn bij — de indiening van een klacht of het steunen van een klacht wegens rassendiscriminatie, mits de aanklacht niet vals was en te goeder trouw werd ingebracht.

5.11. Artikel 11 — Verspreiding van inlichtingen

Behalve de bepaling inzake de verspreiding van inlichtingen over de maatregelen die ingevolge deze richtlijn zijn genomen, moet ook de mogelijkheid tot opleiding van met name overheidsorganen en alle overige betrokken instellingen en organisaties worden opgenomen. Opleiding is belangrijk met het oog op de verspreiding van informatie, vooral in landen die geen ervaring hebben met de bestrijding van rassendiscriminatie. Voorts moeten de lidstaten ertoe worden verplicht informatie te publiceren over hoe discriminatie kan worden voorkomen en goede praktijken terzake vast te stellen en te verspreiden.

5.12. Artikel 12 — Sociale dialoog

Het Comité is ingenomen met het feit dat de sociale dialoog zal worden bevorderd. De sociale partners moeten een fundamentele rol spelen en kunnen een waardevolle bijdrage leveren via toezicht op procedures en -praktijken. Deze bevoegdheid betreft „toezicht” en geen „controle”; het onderscheid tussen deze begrippen moet onder de aandacht worden gebracht (in sommige taalversies is het woord „controle” gebruikt waar „toezicht” wordt bedoeld). Het Comité is ook blij met het feit dat de sociale partners worden aangemoedigd om de richtlijn ten uitvoer te leggen in het kader van collectieve onderhandelingen, waarmee wordt aangetoond dat collectieve en individuele rechten heel goed samengaan.

5.13. Artikel 13 — Naleving van de richtlijn

Dit artikel heeft de instemming van het Comité.

5.14. Artikel 14 — Sancties

Het Comité is ingenomen met het voorstel dat sancties evenredig, doeltreffend en afschrikkend moeten zijn.

5.15. Artikel 15 — Tenuitvoerlegging en verslag

Het Comité kan instemmen met dit artikel.

6. Actieprogramma ter bestrijding van discriminatie 2001-2006

6.1. Het doel van het actieprogramma is de bevordering van maatregelen tegen discriminatie door ondersteuning van transnationale samenwerking tussen een aantal actoren op een reeks belangrijke terreinen.

6.2. Het Comité steunt het voorstel voor een actieprogramma ten volle. De drie belangrijkste doelstellingen en begeleidende maatregelen — een analyse van de reikwijdte en aard van discriminatie, ontwikkeling van het vermogen van actoren om discriminatie doeltreffend te bestrijden en de verspreiding van normen en praktijken die ten grondslag liggen aan de bestrijding van discriminatie — vormen een evenwichtig programma dat optimale mogelijkheden voor uitwisseling en samenwerking biedt.

6.3. In het actieprogramma wordt ervan uitgegaan dat tijdens de plannings-, uitvoerings- en follow-upfase van de activiteiten rekening zal worden gehouden met de ervaringen van personen die het slachtoffer zijn van discriminatie. Het Comité constateert echter met enige bezorgdheid dat niet wordt vermeld hoe rekening zal worden gehouden met de ervaringen van slachtoffers. Het meent dat deze ervaringen als uitgangspunt moeten worden genomen.

6.4. Het programma beoogt transnationale projecten te steunen. Dit betekent dat in de praktijk een hele reeks organisaties zal worden uitgesloten omdat zij niet over de personele of financiële middelen, noch over de nodige infrastructuur beschikken om deel te nemen aan dergelijke projecten. Aangezien deze organisaties op andere voor hebben dat zij over grondige praktische kennis terzake beschikken en bij uitstek geschikt zijn om als spreekbuis van slachtoffers van discriminatie op te treden, moet het actieprogramma voorzien in een mogelijkheid om deze organisaties te laten deelnemen.

6.5. Het Comité is tevreden over de ruime werkingssfeer van het actieprogramma en het feit dat het naast werkgelegenheid en de arbeidsmarkt ook betrekking heeft op zaken als de toegang tot goederen en diensten.

6.6. Het Comité is van mening dat het actieprogramma zich met name moet concentreren op discriminatie op grond van leeftijd, aangezien de werkgelegenheidsrichtlijn een uitzondering maakt voor deze vorm van discriminatie en gevallen omschrijft waarin dit gerechtvaardigd en dus wettelijk toegestaan is. In het actieprogramma moet derhalve bijzondere

⁽¹⁾ Het advies van het ESC over de richtlijn betreffende bewijslast, PB C 133 van 28.4.1997, op.cit.

nadruk worden gelegd op maatregelen en initiatieven inzake leeftijdsdiscriminatie. Het actieprogramma zou een methode kunnen bevatten om de politieke wil van de lidstaten op dit vlak te testen en de mogelijkheid van een doeltreffende en uitvoerbare anti-leeftijdsdiscriminatiewet na te gaan.

6.7. De Commissie stelt voor aan het eind van het programma, d.w.z. uiterlijk op 31 december 2005, een evaluatieverslag over de uitvoering van het programma op te stellen. Het Comité stelt voor ook tussentijds de balans op te maken omdat

dit een nieuw actieterrein is en de doelstellingen en actiepunten wellicht in de loop van het programma moeten worden bijgesteld.

6.8. Het Comité is van mening dat de preventie van discriminatie en bevordering van gelijke kansen een belangrijk onderdeel zijn van de algemene strategie ter ondersteuning van de anti-discriminatie-richtlijnen. Met het oog hierop zou de Commissie in het kader van het actieprogramma een opvallende media- en advertentiecampaigned moeten opzetten.

Brussel, 25 mei 2000.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

B. RANGONI MACHIAVELLI

BIJLAGE

bij het advies van het Economisch en Sociaal Comité

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

Paragraaf 4.2

De laatste zin van de eerste alinea als volgt aan te vullen:

„... dan het geval is of zou zijn met iemand anders in een soortgelijke situatie.”

Motivering

Er is sprake van directe discriminatie wanneer personen in vergelijkbare situaties niet op dezelfde manier worden behandeld. Dat de behandeling verschilt kan op twee manieren worden aangetoond: óf er wordt een rechtstreekse vergelijking gemaakt met de manier waarop de andere persoon daadwerkelijk is behandeld, of er wordt verwezen naar een situatie waarin de ene persoon minder gunstig is behandeld dan een ander zou zijn behandeld.

Volgens het Commissievoorstel zijn vergelijkingen in beide situaties mogelijk: dit wijzigingsvoorstel is dan ook bedoeld om de tekst van het advies te vervolledigen.

Uitslag van de stemming

Vóór: 41, tegen: 47, onthoudingen: 8.

Paragraaf 4.8

De laatste zin als volgt te wijzigen:

„(Dit kan extra kosten voor bedrijven en met name het MKB met zich meebrengen, zie par. 2.10)”

Motivering

Het is een feit dat een verschuiving in de bewijslast een zware last zal opleggen aan bedrijven, met name het MKB, en hen op extra kosten zal jagen omdat werkgevers van elk besluit betreffende het personeelsbeleid documenten moeten bewaren om over bewijsmateriaal te beschikken in het geval dat een proces tegen hen wordt aangespannen.

Uitslag van de stemming

Vóór: 54, tegen: 63, onthoudingen: 3.

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot negentiende wijziging van Richtlijn 76/769/EEG van de Raad inzake de beperking van het op de markt brengen en van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen en preparaten (azokleurstoffen)”

(2000/C 204/18)

De Raad heeft op 10 april 2000 besloten, overeenkomstig artikel 95 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 5 april 2000 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw Wiliams.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 373e zitting (vergadering van 25 mei 2000) het volgende advies uitgebracht, dat met 73 stemmen vóór en zonder stemmen tegen, bij één onthouding, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Dit voorstel van de Commissie over het in de handel brengen en het gebruik van bepaalde gevaarlijke producten heeft betrekking op de gezondheid en de veiligheid van consumenten en werknemers. Het is vooral bedoeld om het gebruik van gevaarlijke azoverfstoffen te verbieden, zodat hiermee gekleurde textiel- en lederwaren niet meer op de markt kunnen komen. Sommige van deze producten, zoals speelgoed, kleren en schoenen kunnen de gezondheid van de meest kwetsbare consumenten, met name zwangere vrouwen en kleine kinderen, aantasten.

1.2. De voorgestelde richtlijn maakt deel uit van een lange reeks wijzigingen om de toepassing van richtlijn 76/769/EG over gevaarlijke stoffen⁽¹⁾ veiliger te maken; de tekst hiervan wordt aangevuld met technische bijlagen.

1.3. De Commissie onderstreept ook het belang van harmonisatie op de interne markt. Sommige lidstaten hebben het in de handel brengen en het gebruik van bepaalde kankerverwekkende azoverfstoffen al aan banden gelegd. Met behulp van een gecoördineerde, gemeenschappelijke aanpak

moeten er daarom snel EU-regels komen om wat dit betreft voor geharmoniseerde regels te zorgen, die ook in de kandidaat-lidstaten zullen worden toegepast.

1.4. Worden aan het gebruik van azoverfstoffen beperkingen opgelegd, dan moeten deze wel worden gemotiveerd door een duidelijk gezondheidsrisico voor de consument om met de WTO-regels verenigbaar te zijn.

2. Achtergrond

2.1. Azokleurstoffen, zowel verfstoffen als pigmenten zijn de meest gebruikte organische kleurstoffen. Zij bevatten allemaal tenminste één azoverbinding. Deze verbinding kan in het lichaam worden afgebroken tot de bijbehorende aromatische amine. De Commissie stelt dan ook niet voor om het gebruik van alle azokleurstoffen te beperken, maar alleen van die oplosbare azoverfstoffen die worden afgebroken of gekleefd tot een of meer van de 21 als kankerverwekkend ingedeelde aminen. De meeste azopigmenten blijven buiten schot omdat zijn zo goed als onoplosbaar zijn.

⁽¹⁾ PB L 262 van 27.9.1976, blz. 201.

2.2. Azoverfstoffen zijn zeer geschikt voor allerlei artikelen waaronder sommige soorten handschoenen, tassen, aktetassen, stoelbekleding, leren schoenen en bandjes, kleren, beddengoed, hoeden, speelgoed en zelfs van textiel vervaardigde pruiken.

2.3. Omdat bepaalde azoverfstoffen gevaarlijk bleken te zijn, zijn deze grotendeels vervangen door andere verfstoffen (waaronder ook azoverfstoffen), al vallen deze alternatieven vaak duurder uit. In de EU zijn de meeste van deze verfstoffen al vervangen, maar sommige derde landen lopen wat dit betreft nog enigszins achter.

2.4. Aangezien het gebruik van bepaalde azoverfstoffen in sommige lidstaten inmiddels verboden is, is de Commissie al in actie gekomen. Zij heeft de aanzet gegeven tot onderzoeken naar risico-evaluatie, het verband tussen kosten en baten en de gevolgen van een verbod voor de producerende landen. Bovendien heeft het wetenschappelijk comité voor toxiciteit, ecotoxiciteit en milieu (CSTEE) op 18 januari 1999 een advies uitgebracht waarin staat dat er wat het gebruik van bepaalde azoverfstoffen betreft reden tot bezorgdheid is. In maart 1999 steunde de werkgroep voor de beperking van het in de handel brengen en het gebruik van gevaarlijke stoffen dan ook het voorstel van de Commissie om gevaarlijke azoverfstoffen te verbieden. Daarnaast was de werkgroep van mening dat er testmethoden moeten komen om aan te tonen dat de wettelijke voorschriften worden nageleefd.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Wegens de veelvuldige wijzigingen valt het document inmiddels nauwelijks nog te hanteren. De Commissie wordt dan ook dringend verzocht om basisrichtlijn en wijzigingen te codificeren.

3.2. Het Comité steunt het Commissievoorstel. De Commissie legt de nadruk op de bescherming van de gezondheid van zowel consumenten als werknemers. Het is echter mogelijk dat producten die potentieel gevaarlijke azoverfstoffen bevatten een groter risico inhouden voor werknemers, omdat dezen er langer en vaker aan worden blootgesteld, waarbij de concentraties mogelijk ook hoger zijn. Daarom verdient het aanbeveling om specifieke maatregelen op bedrijfsniveau te nemen.

3.3. Bedrijven dienen bij te houden welke werknemers wellicht reeds nu of in de toekomst gevolgen van gevaarlijke azokleurstoffen zullen ondervinden, waarbij zij oog moeten hebben voor rechtstreekse causale verbanden.

3.4. Ook verontrustend zijn het gebruik en de productie van deze potentieel gevaarlijke azoverfstoffen in derde landen, waar de veiligheidsnormen niet altijd even streng zijn als in de EU. Allereerst dienen de werknemers in die landen beschermd, onderwezen en opgeleid te worden. Daarnaast zijn er risico's verbonden aan de invoer in de EU van consumentenproducten die nog steeds met gebruikmaking van gevaarlijke verfstoffen zijn vervaardigd. In het Verre Oosten en Afrika bijvoorbeeld kunnen azoverfstoffen heel lokaal worden gebruikt en geproduceerd, zonder dat er controles worden uitgevoerd, productiestatistieken worden opgesteld of dat officieel wordt aangegeven welke soorten kleurstoffen zijn gebruikt.

3.5. Daarom zijn er strenge, efficiënte controles en steekproeven nodig op de plaatsen waar de uit derde landen geïmporteerde producten en verfstoffen de EU binnenkomen.

3.5.1. Verder zou de Commissie de lidstaten moeten vragen om bij de WTO en de IAO op een verbod op de toekomstige productie van gevaarlijke azokleurstoffen aan te dringen.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1. Toepassingsgebied van de voorgestelde richtlijn

4.1.1. Dit moet duidelijker worden omschreven.

4.1.2. In de tweede alinea van hoofdstuk 2 van de toelichting staat duidelijk dat „alleen de oplosbare azokleurstoffen ... een risico voor de menselijke gezondheid [vormen] ... de azoverfstoffen, die per definitie oplosbaar zijn, en een zeer klein aantal azopigmenten die eveneens oplosbaar zijn. Aangezien het aan die pigmenten verbonden risico nog niet werd geëvalueerd, zijn daarop geen specifieke bepalingen van deze richtlijn van toepassing....”

4.1.3. Het onderscheid tussen oplosbare azoverfstoffen en onoplosbare azopigmenten komt in het voorstel niet duidelijk naar voren. De tekst moet op dit punt verbeterd worden.

4.2. Artikel 2

4.2.1. Hierin staan twee data voor de goedkeuring door de lidstaten. Gezien de wetgeving van de EU en van de lidstaten zijn deze termijnen onrealistisch kort. De lidstaten zouden vanaf de inwerkingtreding van de richtlijn twee jaar de tijd moeten krijgen om hieraan te voldoen.

4.3. Bijlage

4.3.1. Eerste tabel, tweede kolom: in het Engels is het eerste woord terecht „azoverfstoffen”. In diverse andere talen is het onderscheid tussen kleur- en verfstoffen verloren gegaan. De Commissie moet er dan ook voor zorgen dat alle taalversies met elkaar corresponderen.

4.4. Bijlage B: analysemethoden

4.4.1. De analysemethoden in de bijlage zijn overgenomen van slechts één lidstaat. De reproduceerbaarheid van deze methoden heeft moeilijkheden opgeleverd. Zij zijn daarom onderzocht in het kader van het programma MTI (meten, testen en infrastructuur, vierde kaderprogramma O&TO) en verbeteringen zijn overeengekomen. Zodra deze nieuwe EU-methoden gereed zijn, dienen zij de plaats van de methoden van het programma in te nemen.

Brussel, 25 mei 2000.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

B. RANGONI MACHIAVELLI

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Ontwikkeling van een plan tot vaststelling van een kaderregeling voor de inzet van migrerende werknemers van buiten de EU in de landbouw”

(2000/C 204/19)

Het Economisch en Sociaal Comité heeft op 21 oktober 1999 besloten, overeenkomstig artikel 23, lid 3, van zijn reglement van orde een advies op te stellen over de „Ontwikkeling van een plan tot vaststelling van een kaderregeling voor de inzet van migrerende werknemers van buiten de EU in de landbouw”.

De afdeling „Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu”, die met de voorbereiding van de werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 10 mei 2000 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Wilms.

Het Comité heeft tijdens zijn op 24 en 25 mei 2000 gehouden 373e zitting (vergadering van 24 mei) het volgende advies uitgebracht, dat met 65 stemmen vóór, bij 1 onthouding, is goedgekeurd.

1. Inleiding — Motivering van het initiatiefadvies

1.1. In diverse economische sectoren in de EU zijn zgn. „migrerende werknemers”⁽¹⁾ actief. In dit advies gaat het vooral om de landbouw, omdat zij in deze bedrijfstak meer dan in alle andere sectoren structureel hun stempel drukken op de werkzaamheden.

1.2. Met dit initiatiefadvies wil het Economisch en Sociaal Comité de aandacht van Raad, Parlement, Commissie en sociale partners vestigen op de grote groep landarbeiders uit

derde landen die nauwelijks sociale bescherming geniet. Anders dan het geval is bij rondtrekkende handwerkslieden, die aansluiten bij een oude traditie en rond wier op steeds andere plaatsen verrichte werkzaamheden een positief beeld hangt, zijn migrerende landarbeiders onderwerp van een negatieve maatschappelijke beeldvorming, waartegen al veel eerder maatregelen hadden moeten worden genomen. Echter, ook het ESC-initiatiefadvies hierover uit april 1991, waarin uitvoerige voorstellen zijn gedaan om de situatie ten goede te keren, heeft in het lot van deze groep landarbeiders geen verbetering gebracht.

1.3. Migrerende werknemers uit derde landen spelen in de EU-landbouw een cruciale rol. Met name nu er in bepaalde lidstaten sprake is van een steeds groter tekort aan vaklui, is hun bijdrage onmisbaar. Recente ontwikkelingen, zoals de verdieping van de interne markt, de uitbreiding van de Unie,

⁽¹⁾ Steeds wanneer in dit advies van „migrerende werknemers” sprake is, worden ook werknemers bedoeld. Ter wille van de beknoptheid wordt in het vervolg echter uitsluitend van „werknemers” gesproken.

de verdwijning van de ideologische grenzen in Midden- en Oost-Europa en de door burgeroorlogen en armoede veroorzaakte migratiestromen in het Middellandse-Zeegebied, hebben er echter toe bijgedragen dat de positie van migrerende landarbeiders aanzienlijk is veranderd. Deze ontwikkelingen worden in de werkorganisatie van de landbouwbedrijven weerspiegeld en hebben de lokale en nationale arbeidsmarkten aanzienlijk beïnvloed.

1.4. Het arbeidsmarktbeleid in de EU heeft vanwege de hoge werkloosheid in de afzonderlijke lidstaten een bijzondere prioriteit. Met het EU-beleid wordt beoogd de werkloosheid terug te dringen. De landbouw is als zelfstandige sector, alsook vanwege de aanverwante bedrijfstakken en zijn rol in het ruimtelijke-orderings- en structuurbeleid van groot belang voor de arbeidsmarkt, omdat hij daadwerkelijk zou kunnen helpen de werkloosheid te bestrijden.

1.5. Voor de Europese landbouw zijn nieuwe, ingrijpende veranderingen op til. De geplande uitbreiding met Midden- en Oost-Europese landen zal i.t.t. eerdere uitbreidingen tot gevolg hebben dat het aantal landarbeiders uit derde landen sterk toeneemt, vooral in de Noord- en Midden-Europese lidstaten. In de Zuid-Europese lidstaten worden eveneens grote veranderingen merkbaar. Hier speelt echter ook mee dat er oorlogsvluchtelingen uit Zuid-Oost-Europa en migrantenstromen uit met name Noord-Afrika zijn, die aangepaste maatregelen van de regeringen van deze lidstaten vergen. Daarom moet meer duidelijkheid worden geschapen ten aanzien van de verschillen in rechtspositie tussen uit derde landen afkomstige werknemers en werknemers die uit de toekomstige nieuwe lidstaten komen.

1.6. Om de sociale vrede te bewaren, de economische groei te stimuleren en de werkloosheid terug te dringen moeten Raad, Parlement, Commissie en sociale partners de in dit initiatiefadvies te berde gebrachte problemen aanpakken en hiervoor oplossingen aandragen. In het advies wordt aangegeven hoe in dezen te werk kan worden gegaan. Doel van alle oplossingen moet zijn de maatschappelijke en politieke taboes te doorbreken en de landarbeiders de bescherming te geven waar ze recht op hebben.

2. Urgentie van het advies

2.1. Het aantal arbeidsmigranten uit derde landen die in de EU-landbouw werken, neemt duidelijk toe; zo zijn er in Duitsland nu reeds meer migrerende werknemers dan Duitsers in de landbouw actief. In menig gebied moeten werknemers uit eigen land plaatsmaken voor arbeidsmigranten. Terwijl de migrerende landarbeiders in de Midden-Europese lidstaten vrijwel uitsluitend uit de kandidaat-lidstaten komen, zijn zij in de Zuid-Europese lidstaten vooral uit Noord-Afrika en in toenemende mate ook uit Zuid-Oost-Europa en Azië afkomstig.

2.2. In de kandidaat-lidstaten is een groot deel van de beroepsbevolking in de landbouw werkzaam (in Polen b.v. ongeveer 25 % en in Hongarije ca. 10 %). Met de vereiste aanpassing van de landbouwsector in deze landen valt te verwachten dat door herstructureringen maar weinig nieuwe banen zullen kunnen worden gecreëerd en dat het grootste deel van de bestaande arbeidsplaatsen binnen korte tijd zal verdwijnen. Ontwikkelingen die in tegengestelde richting wijzen, zoals thans bijvoorbeeld in Polen en Hongarije, waar het aantal werknemers in de landbouw stijgt, vloeien voor een deel ook voort uit herstructureringen in de industriector, maar zijn vooral het resultaat van bittere armoede.

2.3. Uit verscheidene Afrikaanse landen trekken mensen naar Zuid-Europese EU-lidstaten, met name om de economische en politieke instabiliteit in eigen land te ontvluchten. Aangezien er met die landen uitsluitend bilaterale regelingen inzake vrij verkeer zijn getroffen, zullen deze mensen, anders dan onderdanen van de kandidaat-lidstaten, ook in de toekomst niet onder het EG-recht inzake vrij verkeer vallen.

2.4. De Commissiediensten beschikken niet over voldoende middelen om dit probleem, dat geheel Europa aangaat, te kunnen aanpakken. Na navraag door het Comité bleek bv. dat er bij het Directoraat-Generaal voor landbouw geen speciale afdeling bestaat die met dit landbouwprobleem is belast. Ook de middelen van het DG voor sociale zaken schieten tekort.

3. Het werk van arbeidsmigranten in de EU-landbouw

3.1. Door de toenemende specialisering hebben landbouwbedrijven extra arbeidskrachten nodig, juist tijdens pieken in de werkzaamheden. Om deze pieken op te vangen, bijvoorbeeld in de oogsttijd, worden van oudsher seizoenarbeiders ingeschakeld. Vroeger ging het hierbij vooral om personen uit eigen land, maar tegenwoordig wordt steeds vaker een beroep gedaan op buitenlandse werknemers.

3.2. Er zijn vele oorzaken aan te geven waarom bedrijven buitenlanders — meestal als seizoenarbeiders — inschakelen:

- als gevolg van structurele veranderingen in de landbouw is de demografische situatie zodanig dat er niet genoeg arbeidskrachten uit eigen streek/land te vinden zijn;
- werklozen uit eigen land kunnen qua motivatie, opleiding en mobiliteit niet brengen wat de bedrijven van hen verwachten;
- arbeidskrachten van buiten de EU bieden door het verschil in waarde van hun munt en de daaruit voortvloeiende koopkrachtverschillen hun diensten aanzienlijk goedkoper aan;
- sommigen hebben in eigen land nog een andere baan en zien de werkzaamheden in de EU als bijverdienste, waardoor ze voor een laag cao-loon of onder het cao-loon kunnen werken;

- met migrerende werknemers kan veel gemakkelijker worden omgegaan, omdat ze slechts voor een beperkte periode in het bedrijf actief zijn;
- met migrerende werknemers kan er voor een deel bespaard worden op de afdracht van aanvullende sociale premies (b.v. cao-gebonden aanvullende sociale voorzieningen).

3.3. Anderzijds hebben werklozen weinig belangstelling voor seizoenarbeid, omdat:

- ze te maken krijgen met werktijden, weersomstandigheden en soms fysieke belasting — zoals het moeten werken in een bepaalde houding die veel van het lichaam vergt — waar ze niet aan gewend zijn;
- het loon vaak te laag en duurzame integratie in de arbeidsmarkt slechts zelden mogelijk is;
- het gevaar bestaat dat, als ze een kleine beloning ontvangen, er dienovereenkomstig wordt gekort op de werkloosheidsuitkering.

3.4. Problemen doen zich vooral voor bij de immigratie uit niet-EU-landen. Gezien de behoefte aan extra arbeidskrachten schakelen bedrijven vooral personen uit Midden- en Oost-Europa in; in Zuid-Europa zijn ook arbeidskrachten uit Midden-Europa actief, maar met name ook uit Noord-Afrika, de Magreb-landen en inmiddels ook steeds vaker uit Azië.

3.5. Gebleken is dat er enerzijds door veranderingen in de werkorganisatie in de bedrijven, bijvoorbeeld door het aaneenrijgen van arbeidsovereenkomsten voor migrerende werknemers („kettingcontracten”), situaties ontstaan waarbij indien nodig bestaande arbeidsplaatsen voor werknemers uit de eigen regio geschrapt worden en „trekarbeiders” hun plaats innemen. Anderzijds blijkt ook dat dankzij de inzet van migrerende werknemers arbeidsplaatsen die op de tocht staan blijvend kunnen worden behouden.

4. Migrerende werknemers in Europa

4.1. De benaderingen van het verschijnsel „migrerende werknemers” in Europa lopen steeds meer uiteen. Verscheidene lidstaten reguleren de instroom van deze gastarbeiders via de toekenning van werkvergunningen, die in het ene land makkelijker te krijgen zijn dan in het andere. Ook de mate van betrokkenheid van de sociale partners bij het bepalen van het aantal trekarbeiders verschilt per lidstaat.

4.2. Deze vastgestelde aantallen zijn echter te klein om aan de vraag naar arbeidskrachten te voldoen, zodat naast de legale werknemers ook niet-geregistreerde (illegale) trekarbeiders in de landbouw hun diensten aanbieden.

4.3. Volgens de wet vallen legale arbeidsmigranten onder de cao's, het arbeidsrecht en de socialezekerheidsregelingen van het land waarin zij werken.

4.4. In de kandidaat-lidstaten worden vanwege de arbeidsmarktsituatie minder migrerende werknemers toegelaten. Vol-

gens sociale partners uit de Midden- en Oost-Europese landen stromen er uit de buurlanden ten oosten van hen (vooral Oekraïne en Roemenië) procentueel veel meer illegale arbeidskrachten toe dan legale. Voor een deel nemen zij het werk over dat voordien verricht werd door werknemers uit eigen land, die zelf als gastarbeider naar de EU zijn getrokken (zgn. „Korridor-migratie”).

4.5. Bij het opstellen van dit advies is geconstateerd dat ondanks eerdere werkzaamheden, o.a. ook van het ESC⁽¹⁾, de gegevens over migrerende landarbeiders zowel in kwantitatief als kwalitatief opzicht tekortschieten. De afzonderlijke lidstaten beschikken slechts over fragmentarische gegevens over migrerende werknemers. Gedifferentieerde analyses zijn nauwelijks voorhanden. Gegevens worden niet in Europees verband samengevoegd.

4.6. Er bestaan vele bilaterale en internationale overeenkomsten over de uitwisseling van migrerende werknemers. Alleen al in Polen bestaan er zo'n 30 verdragen, regeringsverklaringen en protocollen met tien verschillende landen (van binnen en buiten de EU) om de inschakeling van arbeidskrachten, met inbegrip van stagiaires, onderling te regelen.

4.7. In EU-landbouwbedrijven worden arbeidsmigranten meestal ingezet voor ondersteunende en gemakkelijk te leren werkzaamheden; soms werken zij duidelijk beneden hun opleidingsniveau. Zo gaan voor het herkomstland goed opgeleide mensen verloren.

4.8. De trek van arbeidskrachten naar de EU heeft voor de herkomstlanden echter ook positieve gevolgen. De druk op de arbeidsmarkt wordt er nl. tijdelijk door verminderd en bovendien brengen trekarbeiders deviezen mee naar huis, waardoor de inkomens- en koopkrachtsituatie verbetert. Voorts doen zij beroepservaring op die bij kennisoverdracht soms van pas kan komen.

4.9. Hoe lang trekarbeiders legaal in de EU mogen verblijven, hangt af van de lidstaat waar ze werken; deze periode varieert van drie maanden tot een jaar.

4.10. De toetreding van de kandidaat-lidstaten tot de EU zal voor de werkgelegenheid in de landbouw enorme gevolgen hebben. Naar verwachting zullen er voor werknemers die niet meer in de landbouw nodig zijn, in eigen land buiten de landbouw onvoldoende banen beschikbaar zijn. Te vrezen valt dat bij een radicale structuurbreuk in de landbouw — zoals die waarvan sinds 1990 in de nieuwe Duitse deelstaten sprake is — in de landelijke regio's van de nieuwe lidstaten massawerkloosheid ontstaat. In dit verband kan de trek van arbeidskrachten naar het buitenland ertoe leiden dat de arbeidsmarkt in het herkomstland wordt ontlast. Dit effect wordt aanzienlijk versterkt als hiervoor op werkgelegenheidsterrein een algemeen beleidskader wordt geschapen. Bovendien zullen de reeds ontstane regionale grensoverschrijdende arbeidsmarkten zich verbreden en verdiepen.

⁽¹⁾ zie PB C 355 van 21.11.1997, blz. 51 e.v.

4.11. De inzet van illegale arbeidsmigranten is inhumain en maatschappelijk gevaarlijk en kan de economie ontwrichten. Het Comité is zich van de omvang en betekenis van dit verschijnsel bewust. Hoewel gegevens begrijpelijkerwijs ontbreken, stelt het vast dat het illegalenprobleem onder migrerende landarbeiders ernstige vormen heeft aangenomen.

5. Conclusies — Noodzaak van regelgeving

5.1. Randvoorwaarden

5.1.1. In de toetredingsonderhandelingen met de Midden- en Oost-Europese kandidaat-lidstaten moet met de ontwikkelingen in die landen rekening worden gehouden. Het concrete economische en sociale ontwikkelingspeil is van cruciaal belang voor de vooruitgang, die in de toetredingsonderhandelingen tussen kandidaat-lidstaat en EU tot uitdrukking moet komen. Dit moet zowel gelden voor het tijdschema als voor de juridische aspecten van de toetreding. Structuurbeleidsmaatregelen om de infrastructuur te verbeteren en het scheppen van banen te stimuleren zijn daarbij erg belangrijk. Ook moet meer werk worden gemaakt van plattelandsontwikkeling.

In beginsel pleit het Comité voor adequate overgangsregelingen — en zelfs voor tijdelijke uitzonderingsregelingen — om de gevolgen van het vrije verkeer van werknemers op te vangen. De concrete ontwikkelingen in iedere afzonderlijke kandidaat-lidstaat moeten in de overgangs- of uitzonderingsregelingen in aanmerking worden genomen. Zodra deze ontwikkelingen het gewenste resultaat hebben opgeleverd, moeten de overgangs- of uitzonderingsregelingen komen te vervallen.

5.1.2. Het grote aantal bilaterale overeenkomsten over instroom en contingentering e.d. van arbeidsmigranten toont aan dat een Europees migratiebeleid moet worden uitgewerkt waarin o.a. wordt geregeld hoe voortaan met migrerende landarbeiders moet worden omgegaan, met name als het erom gaat te bepalen of de inschakeling van arbeidsmigranten prioriteit verdient, en dat de Raad moet bespreken hoe het grote aantal nationale regelingen in een EU-richtlijn kan worden samengebracht.

5.2. Initiatieven

5.2.1. Het Comité stelt de volgende initiatieven voor om de inzet van migrerende landarbeiders in goede banen te leiden.

5.2.2. De sociale partners in de Europese landbouw houden zich al jaren met de problemen rond arbeidsmigratie bezig. Op diverse niveaus wordt hard gewerkt om de economische en sociale situatie van arbeidsmigranten te verbeteren. Het Comité zal deze inspanningen volgen en ondersteunen.

5.2.3. Het Comité neemt nota van het streven van de sociale partners om hun inspanningen in het kader van de sectorale sociale dialoog voort te zetten en op grond van de

artikelen 138 en 139 van het EG-Verdrag maatregelen voor te stellen. Het verzoekt de Commissie om ten aanzien van deze initiatieven van de sociale partners voor advisering en ondersteuning te zorgen.

5.3. Waarnemingspost

5.3.1. Om een zinnige discussie te kunnen voeren en aan de hand daarvan conclusies te kunnen trekken en de nodige plannen te kunnen ontwikkelen, hebben alle betrokken partijen behoefte aan een zowel in kwantitatief als kwalitatief opzicht adequaat informatie- en voorlichtingssysteem. Cruciaal voor zo'n systeem is dat de Commissie in overleg met de sociale partners een waarnemingspost voor migrerende landarbeiders opzet.

5.3.2. Deze waarnemingspost moet tot taak krijgen om in samenwerking met officiële instanties migratiestromen in kaart te brengen en te analyseren en de Europese instellingen en andere betrokken kringen voorstellen te doen om de situatie van arbeidsmigranten te verbeteren. Tevens zou hij kunnen fungeren als informatie- en adviesbureau voor werkgeversorganisaties, vakbonden, zelfhulpgroepen, bestuurslichamen en de politieke wereld. De waarnemingspost moet aansluiten bij de in de EU bestaande initiatieven en ertoe bijdragen dat deze in een netwerk aan elkaar worden gekoppeld.

5.3.3. Het Comité dringt er bij de Commissie op aan de initiatieven van de sociale partners te ondersteunen en voor de oprichting van een waarnemingspost voor migrerende werknemers in Europa financiële middelen beschikbaar te stellen. Ook moet de Commissie de lidstaten ertoe aanzetten op nationaal of regionaal niveau en in overleg met de sociale partners netwerken tot stand te brengen als instrumenten ten behoeve van voorlichting en advisering.

5.3.4. Via elektronische gegevensverwerking kan deze informatie toegankelijk worden gemaakt voor de sociale partners, de bevoegde overheden, de Commissie, politiek verantwoordelijken en andere belanghebbenden. Daarbij moet worden ingehaakt op de plannen van de Commissie op bijvoorbeeld het gebied van databanken.

5.4. Legitimatiebewijs

5.4.1. De sociale partners in de landbouw uit de EU en de kandidaat-lidstaten zijn op bilateraal niveau begonnen om overeenkomsten over nauwere samenwerking tot stand te brengen. De verbetering van de bescherming van migrerende werknemers maakt hier deel van uit.

5.4.2. Om hen te beschermen moet een schriftelijke werkvergunning worden ingevoerd die de trekarbeider tijdens het werk bij zich moet hebben en op verzoek van de bevoegde instanties moet laten zien. Naast persoonlijke gegevens moet deze vergunning vooral ook informatie over sociale bescherming en kwalificaties bevatten. Met deze werkvergunning wordt de rechtspositie van de migrerende werknemer duidelijk. Zo kan het niet-aanmelden van arbeidsovereenkomsten worden aangepakt en de trekarbeider doeltreffend tegen de gevolgen van illegale praktijken worden beschermd. Daarnaast verschaft de vergunning hem toegang tot vakbondsbescherming in het gastland, alsook tot ondersteuning door

instanties zoals arbeidsbemiddelingsbureaus, beroepsorganisaties en opleidingscentra. De Commissie wordt verzocht de invoering van zo'n schriftelijke werkvergunning als legitimatiebewijs door middel van doelgerichte proefprojecten te testen.

5.5. *Regulering*

5.5.1. Voor het functioneren van de landbouw zullen ook in de toekomst seizoenarbeiders nodig zijn. Het is zaak dat er regels worden vastgesteld waarmee duidelijk wordt onder welke voorwaarden arbeidskrachten uit niet-EU-landen kunnen worden ingezet.

5.5.2. Het vrije verkeer van personen in de EU betekent dat ook trekarbeiders van werkplek mogen veranderen. Arbeidskrachten uit derde landen die van een EU-lidstaat een werkvergunning hebben gekregen, kunnen dus doorreizen naar andere lidstaten. De toelating van arbeidskrachten gaat derhalve alle lidstaten aan. Het Comité dringt er bij de Commissie op aan om terzake voor de nodige juridische helderheid te zorgen en met de lidstaten en de sociale partners een algemene Europese oplossing te zoeken voor het vraagstuk van de instroom van arbeiders van buiten de EU.

5.5.3. Volgens het Comité zou de Commissie de lidstaten ertoe moeten manen, de sociale partners bij de vaststelling van nationale quota te betrekken.

5.6. *Administratie*

5.6.1. Overheidsinstanties, ondernemers en migrerende werknemers zijn onderworpen aan een vrijwel ondoordringbaar kluwen van regelingen, wetten en verordeningen. Naarmate de harmonisering in de EU voortschrijdt, moeten de diverse bepalingen overzichtelijker worden. Het Comité acht het dringend noodzakelijk dat de administratieve regels, met name voor werkgevers en werknemers, eenvoudiger en doorzichtiger worden gemaakt.

5.6.2. De Commissie zou een overzicht moeten opstellen van de bestaande bilaterale overeenkomsten m.b.t. kwesties rond migrerende werknemers die er tussen de EU-landen en de kandidaat-lidstaten spelen. Het Comité rekent erop dat aan de hand van de informatie uit zo'n overzicht voorstellen en initiatieven worden uitgewerkt om de bestaande regelgeving te vereenvoudigen. Voor zowel de herkomst- als de gastlanden is het noodzakelijk dat er voor regelingen betreffende migrerende werknemers uniforme Europese criteria worden opgesteld.

5.7. *Verdere scholing*

5.7.1. Opleidingsmaatregelen zijn niet alleen voor migrerende werknemers belangrijk om in de landbouw aan de slag te kunnen gaan. Ook voor laaggeschoolden, werklozen en andere kansarme personen kunnen zij een goede basis vormen om in de landbouw werk te vinden. Het is derhalve dringend noodzakelijk dat de arbeidsbureaus van de lidstaten de middelen krijgen om belangstellenden op de hoogte te brengen van deze opleidingen en de maatregelen voor hen toegankelijk te maken.

5.8. *Controle*

5.8.1. Aanscherping van de controles alleen is niet genoeg om ervoor te zorgen dat de wettelijke en cao-regelingen worden nageleefd en dat arbeidsmigranten tegen illegale praktijken worden beschermd. Hiervoor is ook noodzakelijk dat de nodige middelen worden uitgetrokken om werknemers en bedrijfsleven, alsook de publieke opinie te informeren en voor te lichten.

5.8.2. Ter aanvulling op deze voorlichtingsactiviteit moet in Europees verband echter ook nauwer worden samengewerkt tussen opsporingsinstanties, aangezien illegale arbeidsbemiddelaars grensoverschrijdend opereren. De Commissie zou er daarom voor moeten zorgen dat opsporing en vervolging van degenen die bij illegale arbeid zijn betrokken, op EU-niveau beter worden gecoördineerd en dat hiervoor de nodige personele en financiële middelen worden vrijgemaakt.

5.9. *Sociale zekerheid*

5.9.1. De Europese landbouw kan niet zonder migrerende werknemers. Zij moeten dezelfde economische en sociale rechten als andere werknemers krijgen. Zij leveren een belangrijke bijdrage tot de ontwikkeling van de primaire sector en dienen derhalve mede te profiteren van hetgeen in deze sector is bereikt. Het gaat hierbij om belangrijke verworvenheden zoals de sociale-zekerheidsstelsels en de in een aantal lidstaten bestaande aanvullende pensioenregelingen. Aan alle vormen van discriminatie van migrerende werknemers moet een eind worden gemaakt.

5.9.2. Het Comité zou graag zien dat de Commissie de sociale-zekerheidsstelsels in de landbouw onder de loep neemt en samen met de sociale partners nagaat hoe hierin plaats kan worden ingeruimd voor migrerende werknemers. Daarbij moeten de met het verrichten van arbeid verworven rechten van migrerende werknemers in de sociale zekerheid worden verankerd en individueel verworven pensioenrechten naar het herkomstland worden overgedragen.

Brussel, 24 mei 2000.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

B. RANGONI MACHIAVELLI