

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 september 2000	
2000/C 367/01	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot zevende wijziging van Richtlijn 76/768/EEG van de Raad betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake cosmetische producten”	1
2000/C 367/02	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bevordering van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen op de interne energiemarkt”	5
2000/C 367/03	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad houdende wijziging van Richtlijn 95/53/EG van de Raad tot vaststelling van de beginselen inzake de organisatie van de officiële controles op het gebied van diervoeding en van Richtlijn 1999/29/EG van de Raad inzake ongewenste stoffen en producten in diervoeding”	11
2000/C 367/04	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „De rol van de Europese Investeringsbank (EIB) in het Europees regionaal beleid”	14

Prijs: 19,50 EUR

NL

(Vervolg z.o.z.)

2000/C 367/05	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, en van Verordening (EEG) nr. 574/72 van de Raad tot vaststelling van de wijze van toepassing van Verordening (EEG) nr. 1408/71”	18
2000/C 367/06	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten betreffende het behoud van de rechten van de werknemers bij overgang van ondernemingen, vestigingen of onderdelen van ondernemingen of vestigingen (gecodificeerde versie)”	21
2000/C 367/07	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Groenboek over de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Europese Unie”	22
2000/C 367/08	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het onderwerp „Naar een handvest van grondrechten van de Europese Unie”	26
2000/C 367/09	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) betreffende de ozonlaag afbrekende stoffen ten aanzien van het referentiejaar voor de toewijzing van chloorfluorkoolwaterstoffen”	32
2000/C 367/10	Advies van de afdeling „Landbouw, plattelandontwikkeling, milieu” over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. .../2000 van het Europees Parlement en de Raad [betreffende de ozonlaag afbrekende stoffen] ten aanzien van dosisinhalatoren en medische geneesmiddelenpompen”	33
2000/C 367/11	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake algemene productveiligheid”	34
2000/C 367/12	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 2759/75 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector varkensvlees”	40
2000/C 367/13	Advies van het Economisch en Sociaal Comité inzake het thema „Duurzame hulpbronnen — een bijdrage van het platteland aan een actieve bescherming van het klimaat en een duurzame ontwikkeling”	44
2000/C 367/14	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Uitdagingen van de EMU voor de financiële markten”	49
2000/C 367/15	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „De follow-up, evaluatie en optimalisering van de sociaal-economische impact van OTO: van het vijfde kaderprogramma naar het zesde kaderprogramma”	61

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 zevende wijziging van Richtlijn 76/768/EEG van de Raad betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake cosmetische producten”

(2000/C 367/01)

De Raad heeft op 26 mei 2000 besloten, overeenkomstig art. 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 1 september 2000 goedgekeurd; rapporteur was de heer Braghin.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn zitting van 20 september 2000 het volgende advies uitgebracht, dat met 87 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 1 onthouding, werd goedgekeurd.

Preamble

Richtlijn 76/768/EEG heeft de bescherming van de volksgezondheid als hoofddoelstelling. Wordt de balans opgemaakt van de situatie op de markt, dan kan ongetwijfeld worden bevestigd dat de kwaliteit van cosmetische producten is verbeterd. Richtlijn 93/35/EG van de Raad van 14 juni 1993 (de z.g. „zesde wijziging” van Richtlijn 76/768/EEG) heeft hier nog een andere, even prioritaire doelstelling aan toegevoegd, nl. de vermindering van het lijden van dieren tijdens dierproeven — die echter wel noodzakelijk zijn voor de veiligheid van de consument — door gevalideerde alternatieve methoden op te sporen. Maar ondanks alle inspanningen zijn sinds de goedkeuring van de richtlijn slechts drie alternatieve methoden gevalideerd.

Er dient op te worden gewezen dat het percentage voor cosmetische doeleinden gebruikte proefdieren zeer klein is ten opzichte van het totale aantal proefdieren dat wordt gebruikt om de veiligheid van producten te garanderen (onafhankelijke schattingen op basis van het tweede verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over het aantal dierproeven in de EU, suggereren dat slechts 0,3 % van alle tests voor cosmetische doeleinden wordt gebruikt). Bovendien vinden proefdieren bij deze tests niet de dood en wordt hun geen groot leed toegebracht. Diersoorten die het meest voor tests worden gebruikt zijn cavia's, ratten, guinese biggetjes, konijnen en visen; er mag in geen geval op apen worden getest.

1. Inleiding

1.1. De voorgestelde zevende wijziging van Richtlijn 76/768/EEG van de Raad heeft vier doelstellingen:

- Invoering op het grondgebied van de Europese Unie van een permanent en definitief verbod op het uittesten van cosmetische eindproducten op dieren.
- Wijziging van het verbod op het in de handel brengen van cosmetische producten met ingrediënten of combinaties van ingrediënten waarvoor dierproeven zijn gedaan, zodra gevalideerde alternatieve methoden beschikbaar zijn (uitstel van de datum van inwerkingtreding van dit verbod, die momenteel op drie jaar na de tenuitvoerlegging van de richtlijn door de lidstaten is vastgesteld).
- Ervoor zorgen dat de huidige wetgevingsbepalingen in overeenstemming zijn met de voorschriften van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) en juridisch en praktisch afdwingbaar zijn.
- Regels vaststellen voor het gebruik van vermeldingen dat er voor een bepaald cosmetisch product of ingrediënten daarvan geen dierproeven zijn gedaan, teneinde de aan de consument verstrekte informatie te verbeteren en misleiding te voorkómen.

1.2. Onder de in richtlijn 93/35/EEG opgenomen definitie van „cosmetische producten” valt een breed scala van producten, die niet beperkt blijven tot de zgn. schoonheidsproducten. Artikel 1 luidt als volgt: „Onder ‘cosmetische producten’ wordt verstaan: alle stoffen en preparaten die bestemd zijn om in aanraking te worden gebracht met de verschillende delen van het menselijke lichaamsoppervlak of met de tanden en kiezen en de mondslijmvliezen, met het uitsluitende of hoofdzakelijke oogmerk deze te reinigen, te parfumeren, het uiterlijk ervan te wijzigen en/of lichaamsgeuren te corrigeren en/of voornoemde lichaamsdelen te beschermen of in goede staat te houden”.

1.2.1. In bijlage I van Richtlijn 76/768/EEG staat nader gespecificeerd om wat voor soort producten het gaat: van zeep tot badschuim, shampoo, scheerzeep en aftershave, tandpasta, zonnebrandmiddelen, vochtinbrengende en voedende crèmes, parfums en make-up.

1.2.2. Aangezien het producten betreft die dikwijls levenslang dagelijks worden gebruikt, mogen zij noch onmiddellijk (bijvoorbeeld door een allergene werking) noch op lange termijn (bijvoorbeeld door een kankerverwekkende of teratogene werking) schadelijk zijn. Om de gezondheid van de mens te beschermen, moet de veiligheid van het eindproduct en van de bij de samenstelling gebruikte ingrediënten worden geanalyseerd aan de hand van het algemene toxicologische profiel, de chemische structuur en het blootstellingsniveau.

1.3. Met het oog op de veiligheid van de consument is het niet mogelijk de veiligheidsproeven af te schaffen. De Richtlijn bevat een aantal lijsten met verboden stoffen, stoffen waarvoor beperkingen en voorschriften gelden en toegelaten stoffen. Deze lijsten worden periodiek aangepast aan de vooruitgang van de techniek, zodra het Wetenschappelijk Comité voor cosmetische producten en voor consumenten bestemde niet-voedingsproducten (WCCNVP) advies heeft uitgebracht.

1.4. De ethische beginselen m.b.t. de eerbied voor het leven, die door de publieke opinie worden gesteund en door de wetenschapswereld en tal van instellingen en overheden evenals de betrokken partijen worden gedeeld, zorgen ervoor dat het aantal proeven en proefdieren, de duur van de proeven en het lijden van de proefdieren zoveel mogelijk worden beperkt, en dat waar mogelijk, zo spoedig mogelijk een einde aan testen wordt gemaakt, zonder dat de veiligheid van de consument in het gedrang komt.

1.5. Om te komen tot efficiënte en praktisch haalbare maatregelen moet ook rekening worden gehouden met de beperkingen die voortvloeien uit de naleving van internationale handelsvoorschriften, met name die van de Wereldhandelsorganisatie (WTO). Voorkómen moet worden dat het tot de lidstaten gerichte verbod op het in de handel brengen van

cosmetische producten die ingrediënten bevatten die na 30 juni 2000 op dieren zijn uitgetest, een vorm van discriminatie is die strijdig is met de WTO-voorschriften en met name met artikel III, lid 4, van de GATT.

1.6. In de voorgestelde wijziging wordt de uitvoering van dierproeven op het grondgebied van de lidstaten verboden, met dien verstande dat dit verbod voor cosmetische eindproducten ingaat vanaf de datum van tenuitvoerlegging door de lidstaten, en voor ingrediënten na de bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* van een gevalideerde of door het Europees Centrum voor de validering van alternatieve methoden (ECVAM) als wetenschappelijk valide erkende en geaccrediteerde en door het WCCNVP als voor cosmetische producten toepasbaar erkende alternatieve methode. Een voorwaarde is wel dat deze alternatieve methoden „de consument een gelijkwaardige bescherming garanderen” (art. 4 bis, lid 1 (b)). Dit verbod op dierproeven betekent niet dat het in de handel brengen van op dieren uitgeteste producten wordt verboden, om te voorkómen dat producten op grond van geografische herkomst worden gediscrimineerd, wat een inbreuk zou betekenen van de geldende handelsvoorschriften en het internationale recht.

1.7. Ter verbetering van de aan de consument verstrekte informatie voorziet dit voorstel tevens in de mogelijkheid dat de fabrikant of de persoon die verantwoordelijk is voor het in de handel brengen van het product, uitdrukkelijk vermeldt dat er noch direct noch indirect dierproeven zijn uitgevoerd voor het uittesten van het product, het prototype of enig ingrediënt daarvan. Hiervoor moeten richtsnoeren worden opgesteld die specifieke bepalingen bevatten om ervoor te zorgen dat gemeenschappelijke criteria worden gehanteerd, dat een eensluidende interpretatie van de vermeldingen wordt gegarandeerd en met name dat deze vermeldingen de consument niet misleiden.

1.8. Ten slotte heeft het richtlijnvoorstel betrekking op de formele aanpassing van de namen van het Wetenschappelijk Comité voor cosmetische producten en voor consumenten bestemde niet-voedingsproducten (WCCNVP) en van het Permanent Comité voor cosmetische producten, en van de besluitvormingsprocedures. Ook die laatste moeten worden aangepast ingevolge de vaststelling van Besluit 1999/468/EG van de Raad van 28 juni 1999 tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Het Comité stemt in met de doelstellingen van het richtlijnvoorstel, nl. dat er, onder het hoofd van het voornaamste doel ervan: bescherming van de volksgezondheid, waarvoor toxicologische proeven moeten worden uitgevoerd om de veiligheid van cosmetische producten voor de gezondheid van de mens te beoordelen, tegelijkertijd ook naar wordt gestreefd om dierproeven geleidelijk en zo veel mogelijk af te schaffen, en dat de uitvoeringsbepalingen en het tijdschema voor het verbod op dergelijke proeven op het grondgebied van de lidstaten worden verduidelijkt.

2.2. Het toepassingsgebied van het verbod wordt in het richtlijnvoorstel voldoende toegelicht, namelijk de (combinaties van) ingrediënten, waarover in het verleden wel verschillen in interpretatie en toepassing zijn ontstaan. Bovendien is vastgesteld dat het verbod drie jaar na de tenuitvoerlegging van de richtlijn door de lidstaten in werking treedt, en eventueel twee jaar kan worden uitgesteld indien er onvoldoende alternatieve methoden zijn ontwikkeld waarvan wetenschappelijk is vastgesteld dat ze de consument een gelijkwaardig beschermingsniveau bieden.

2.2.1. Het Comité is zich bewust van de complexiteit en moeilijkheden i.v.m. de ontwikkeling, validering, normalisering en wettelijke erkenning van alternatieve methoden. De Commissie geeft dit zelf toe, door er in de toelichting van haar voorstel op te wijzen dat tot op heden slechts drie alternatieve methoden zijn gevalideerd, ondanks de inspanningen die zijn geleverd met de goedkeuring van Richtlijn 93/35/EEG (die bekend staat als „zesde wijziging” van Richtlijn 76/768/EEG), en dat de vooruitzichten voor het onderzoek naar de effecten op lange termijn en naar bepaalde acute effecten op huid en ogen, minder veelbelovend zijn (gezien de moeilijkheid om bepaalde in vitro-tests voor het meten van de gevoeligheid van huid en van oogirritaties te normaliseren).

2.2.2. Het Comité is het met de Commissie eens dat duidelijke doelstellingen moeten worden vastgesteld voor de geleidelijke vermindering en uiteindelijke afschaffing van dierproeven d.m.v. een definitief verbod, en hoopt dat al het mogelijke wordt gedaan om het tijdschema te respecteren, mits de veiligheid van de consument niet in gevaar komt. Het Comité stelt desalniettemin voor dat de termijn wordt verlengd indien de gewenste resultaten uitblijven.

2.3. De ethische doelstelling om het aantal bij proeven gebruikte dieren te beperken door toepassing van de „3 V's” (vervanging, vermindering en verfijning), brengt met zich mee dat het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek (GCO) alsmede particuliere onderzoeksinstituten, universiteiten en nationale onderzoekscentra hun onderzoeksinspanningen moeten vergroten. Het Comité dringt er bij de Commissie op aan, alles in het werk te stellen om middelen uit met name het vijfde kaderprogramma voor onderzoek vrij te maken voor het ECVAM.

2.4. Het Comité stemt volledig in met het voornemen van de Commissie om de op communautair niveau gevalideerde alternatieve methoden (die door het ECVAM en door het WCCNVP als voor cosmetische producten toepasbaar erkende alternatieve methode zijn goedgekeurd) onmiddellijk te publiceren, ten einde de veiligheid van gebruikte (combinaties van) ingrediënten te garanderen, mits deze methoden t.o.v. dierproeven een gelijkwaardige bescherming bieden voor de gezondheid van de consument. Het is zaak dat deze methoden met alle beschikbare middelen worden verspreid en zo snel mogelijk door de cosmetica-industrie worden toegepast.

2.5. Het Comité stemt in met de nieuwe aanpak: wettelijke erkenning op Europees niveau, als toereikend instrument om wetgevingsvoorstellen uit te werken voor het testen van cosmetica met alternatieve methoden. Op die manier loopt Europa voorop bij de wettelijke erkenning van gevalideerde alternatieve methoden, zonder de tijdrovende erkenning door alle OESO-lidstaten af te wachten.

2.6. Ook staat het Comité achter het voornemen van de Commissie om de onderhandelingen binnen de OESO te intensiveren zodat alternatieve methoden ter vervanging van dierproeven daadwerkelijk wereldwijde erkenning krijgen en zodat de m.b.v. gevalideerde en gestandaardiseerde alternatieve methoden verkregen gegevens waarmee de veiligheid van producten of ingrediënten is aangetoond (om herhaling van onderzoek m.b.v. diermodellen te voorkómen) wederzijds worden erkend.

2.7. Het Comité maakt zich zorgen over het feit dat het verbod op dierproeven voor het bedrijfsleven en met name voor het MKB, tot extra kosten zal leiden en hun concurrentievermogen op de wereldmarkt negatief zal beïnvloeden als de in de EU gevalideerde en erkende alternatieve methoden niet ook op korte termijn in derde landen worden toegepast.

2.7.1. Het Comité verzoekt de Commissie erop toe te zien dat met de nieuwe Europese wetgeving geen distorsies ontstaan binnen de interne markt en dat de handelsstromen met andere regio's niet ten nadele van de Europese producten worden verstoord.

2.8. De inspanningen van de Commissie om, in samenwerking met de lidstaten, richtsnoeren op te stellen voor een betere en vollediger voorlichting aan de consument, zijn noodzakelijk om verwarring, misbruik en gevaar van misleiding te voorkómen. De praktijk laat een grote verscheidenheid aan vermeldingen zien om aan te geven dat er voor een cosmetisch eindproduct geen dierproeven zijn gedaan, zonder dat iets over de ingrediënten wordt gezegd. Bovendien wordt vaak de indruk gewekt dat zogenaamde „natuurlijke” ingrediënten per definitie niet hoeven te worden uitgetest. Het Comité erkent dat de werkzaamheden van de Commissie op dit gebied nuttig zijn, en stelt voor dat nauwkeurige voorschriften en richtsnoeren voor de etikettering worden toegepast zodra deze beschikbaar zijn, dus zonder te wachten tot het onderhavige richtlijnvoorstel van kracht wordt, aangezien dat nog heel lang kan gaan duren.

2.9. Het jaarverslag over de vorderingen bij de ontwikkeling, de validering en de wettelijke erkenning van alternatieve methoden ter vervanging van dierproeven (dat de Commissie krachtens artikel 4 bis, lid 3, bij het Europees Parlement en de Raad moet indienen tot de inwerkingtreding van het in lid 1, onder (b) bedoelde verbod) zou niet alleen nauwkeurige gegevens moeten bevatten over aard en aantal van de voor cosmetische producten verrichte dierproeven, maar ook informatie over ongewenste bijwerkingen (zoals overigens wordt voorgeschreven in Richtlijn 93/35/EEG, die nog niet volledig door alle lidstaten wordt toegepast) en de risico's voor de gezondheid van de mens.

2.10. De informatie die de lidstaten aan de Commissie moeten verstrekken in het kader van Richtlijn 76/768/EEG en daaropvolgende wijzigingen, met name de als zesde wijziging bekend staande Richtlijn 93/35/EG, komt soms te laat en is niet altijd accuraat. Het Comité dringt er bij de Commissie op aan hier meer toezicht op uit te oefenen, en een algemeen overzicht op te stellen van de interne rechtsregels die de lidstaten in de tussentijd hebben uitgevaardigd en van de toepassing daarvan.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1. De veiligheid van de consument — met name van bepaalde bevolkingsgroepen zoals kinderen tot drie jaar — dient in het middelpunt van de belangstelling te staan. Zo beveelt het Comité aan, na te gaan of het mogelijk is de lijsten met ingrediënten die zijn toegestaan in voor baby's en peuters bestemde producten, bijvoorbeeld geurstoffen, nog verder in te korten.

3.2. De voortdurende toename van het aantal allergische kwalen en het massaal vóórkomen van allergieën — ten gevolge van de milieuverontreiniging en het gebruik van bepaalde voedingsmiddelen — kunnen redenen zijn om het spectrum aan testmethoden uit te breiden, zodat niet alleen toxicologische proeven worden uitgevoerd, maar ook mogelijke bijwerkingen worden onderzocht, en deze op het etiket worden vermeld.

3.3. Het gebruik van zeer complexe geur- en smaakstoffen, die soms onvermeld blijven of onder het industrieel geheim vallen, komt bij alle cosmetische producten voor. Hun complexe structuur maakt dat het onmogelijk is om alle afzonderlij-

ke ingrediënten op het etiket te vermelden. Het zou echter wel wenselijk zijn dat deze stoffen op het etiket worden vermeld, zeker indien bewezen is dat zij allergische reacties kunnen veroorzaken.

3.4. Het gebruik van stoffen die kankerverwekkend, mutageen of toxisch zijn voor de voortplantingsorganen — en die zijn opgenomen in de lijst van gevaarlijke stoffen van Richtlijn 67/548/EEG —, en van stoffen waarvan een significant allergene werking is aangetoond, zou verboden moeten zijn, aangezien cosmetische producten door de consument over een lange periode worden gebruikt.

3.5. Fabrikanten en leveranciers van ingrediënten of half-fabrikaten voor cosmetische producten zouden de lidstaten en de Commissie de reeds in het Safety Dossier en Material Safety Data Sheet vermelde informatie over toxicologische onderzoeken moeten verschaffen, zodat, indien nodig, snel en doeltreffender kan worden ingegrepen om de gezondheid van de burger te beschermen.

3.6. Om de etiketten zo duidelijk en volledig mogelijk te laten zijn, dient tevens een vervaldatum te worden vermeld, nadat de houdbaarheid van het eindproduct is gecontroleerd op grond van de gegevens die de fabrikant in het dossier dient op te nemen.

3.7. Bij de in par. 2.2 van de Toelichting genoemde alternatieve methoden worden kweekproeven met dierlijke of menselijke cellen niet expliciet genoemd; onderzocht moet worden of deze eventueel kunnen worden gebruikt, zowel in toxicologische proeven voor de bestudering van onmiddellijke effecten als in toxicologische proeven voor de bestudering van effecten op de lange termijn.

Brussel, 20 september 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 bevordering van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen op de interne energiemarkt”

(2000/C 367/02)

De Raad heeft op 26 juni 2000 besloten, overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies goedgekeurd op 8 september 2000. Rapporteur was mevrouw Sirkeinen.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 375e zitting (vergadering van 20 september 2000) het volgende advies uitgebracht, dat werd goedgekeurd met 105 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 4 onthoudingen.

1. Inleiding

1.1. Het Economisch en Sociaal Comité is zeer verontrust over de ontwikkelingen in de EU en de lidstaten, die het onzeker maken of de in het Protocol van Kioto aangegeven verplichtingen ter bestrijding van globale klimaatsverandering kunnen worden nagekomen. Aangezien productie en verbruik van energie in sterke mate bijdragen tot de uitstoot van kooldioxide in de EU en een toenemend gebruik van hernieuwbare energiebronnen een van de middelen is om deze uitstoot terug te dringen, valt het toe te juichen dat de Commissie alsnog een zeer belangrijk initiatief op dit gebied heeft genomen, en wel in de vorm van een ontwerprichtlijn betreffende hernieuwbare energiebronnen op de interne elektriciteitsmarkt.

1.2. In haar witboek „Energie voor de toekomst — duurzame energiebronnen”⁽¹⁾ heeft de Commissie als indicatieve doelstelling aangegeven dat het aandeel hernieuwbare energie tegen 2010 verdubbeld moet zijn: van 6 naar 12 % van het binnenlandse energieverbruik. Dit totale aandeel is verder vertaald in een specifiek aandeel elektriciteitsverbruik op basis van hernieuwbare energiebronnen (nu vastgesteld op 22, 1 %). Het witboek kwam tevens met een uitgebreid actieprogramma met tal van maatregelen, waaronder een richtlijn betreffende elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen op de interne elektriciteitsmarkt. In zijn betreffende advies heeft het Comité zich in grote lijnen akkoord verklaard met de strekking en doelstellingen van het witboek, al vond het het nagestreefde aandeel van 12 % wel erg ambitieus en wees het er nadrukkelijk op dat substantiële maatregelen geboden waren om deze doelstelling te verwezenlijken.

1.3. In maart 2000 is op de Top van Lissabon besloten meer vaart te zetten achter de ontwikkeling van de interne elektriciteitsmarkt, zoals bepaald in de desbetreffende richtlijn uit 1996. Een goed functionerende interne markt draagt er tot op zekere hoogte toe bij dat meer gebruik wordt gemaakt van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen dank zij een

efficiëntere benutting van hulpmiddelen⁽²⁾, schaalvoordelen en betere voorwaarden voor O&TO en innovatie. De interne elektriciteitsmarkt kan alleen dan goed functioneren als voor alle actoren gelijke concurrentievoorwaarden bestaan, d.w.z. dat mededinging en handel binnen de EU niet mogen worden belemmerd door nationale maatregelen zoals beperkingen, steunregelingen e.d.

1.4. Een aantal lidstaten heeft speciale regelingen ingevoerd om het aandeel elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen in het binnenlandse verbruik op te voeren. De in verschillende vormen verleende overheidssteun is vaak aanzienlijk. Dit is gerechtvaardigd omdat ook traditionele energiebronnen door de overheid gesteund worden, zo niet in de vorm van rechtstreekse subsidies dan toch doordat ervan afgezien wordt alle externe kosten door te berekenen in de prijzen.

1.5. Het probleem waarvoor nu een evenwichtige oplossing moet worden gevonden, kan als volgt worden samengevat: hoe kunnen de ontwikkeling en het marktaandeel van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen versneld worden opgevoerd zonder dat de interne elektriciteitsmarkt in haar werking wordt beperkt en de kosten al te veel ten laste komen van de overheid en de consument?

2. Het voorstel van de Commissie

2.1. Voornaamste doel van de richtlijn is een kader te creëren waardoor het aandeel elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen in de EU op middellange termijn aanzienlijk kan toenemen. Bevordering van de productie uit hernieuwbare energiebronnen heeft een hoge prioriteit in de EU uit overwegingen van continuïteit en diversificatie van de energievoorziening, milieubescherming en sociale en economische samenhang.

⁽¹⁾ Mededeling van de Commissie: Energie voor de toekomst: duurzame energiebronnen — Witboek voor een communautaire strategie en actieplan (COM(97) 599 def.), 26.11.1997. ESC-advies in PB C 214 van 10.7.1998, blz. 56.

⁽²⁾ COM(98) 246 def. Advies van het ESC over de „Mededeling van de Commissie — Energie-efficiëntie in de Europese Gemeenschap — op weg naar een strategie voor het rationeel gebruik van energie”. PB C 407 van 28.12.1998.

2.2. Ter verwezenlijking van de in de richtlijn geformuleerde doelstellingen moeten de lidstaten nationale streefcijfers voor het binnenlandse verbruik van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen vaststellen en verwezenlijken. Deze cijfers moeten aansluiten bij het witboek over hernieuwbare energiebronnen en bij de nationale verbintenissen ter vermindering van broeikasgasemissie in het licht van de in Kioto aangegeven verplichtingen. In Bijlage I bij de ontwerp-richtlijn geeft de Commissie indicatieve streefcijfers voor de lidstaten.

2.3. De richtlijn verplicht de Commissie erop toe te zien dat de steunregelingen ten behoeve van producenten van elektriciteit uit zowel hernieuwbare als conventionele energiebronnen in de lidstaten worden toegepast; zelf moet zij uiterlijk vijf jaar na de inwerkingtreding van de richtlijn een verslag over haar bevindingen indienen.

2.4. Daarnaast bevat de ontwerp-richtlijn een aantal flankerende maatregelen om gelijkwaardige voorwaarden te creëren voor alle marktactoren en om de doorgifte van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen op de interne elektriciteitsmarkt te vergemakkelijken. Dit geldt met name de administratieve procedures en aspecten betreffende het net.

2.5. Voorgesteld wordt dat de lidstaten de nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat het verbruik van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen toeneemt in overeenstemming met bovengenoemde energie- en milieudoelstellingen. Zo worden de lidstaten verplicht:

- voor de komende tien jaar op jaarbasis nationale streefcijfers vast te leggen voor het binnenlandse verbruik van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen, hetzij in kWh of als percentage van het elektriciteitsverbruik, en deze cijfers ook te halen; de streefcijfers moeten verenigbaar zijn met de in het witboek over hernieuwbare energiebronnen aangegeven doelstellingen;
- jaarlijks aan te geven wat hun nationale doelstellingen zijn en welke maatregelen genomen zijn en nog genomen moeten worden om deze doelstellingen te verwezenlijken.

2.6. De richtlijn bevat derhalve een bepaling dat de lidstaten de nodige maatregelen moeten nemen om ervoor te zorgen dat de transmissie- en distributienetbeheerders op hun grondgebied bij voorrang toegang geven aan elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen.

3. Algemene opmerkingen

3.1. De juridische grondslag van de ontwerp-richtlijn wordt gevormd door artikel 95 van het EG-Verdrag (over de interne markt). Daarin kan het Comité zich vinden: immers met deze richtlijn wordt beoogd voorwaarden te scheppen voor een groter aandeel van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen op een goed functionerende elektriciteitsmarkt. Niettemin is het Comité van mening dat artikel 95 niet volstaat om de lidstaten bindende streefcijfers op te leggen.

3.2. Hernieuwbare energiebronnen zijn een belangrijk wapen in de strijd tegen klimaatverandering, al moet de rol ervan ook weer niet worden overschat en is de bijdrage ervan in de totale context van de te Kioto geformuleerde doelstellingen betrekkelijk bescheiden. Ook om redenen van veiligheid en diversificatie van energievoorziening en uit een oogpunt van economische en sociale samenhang staan hernieuwbare energiebronnen hoog op de agenda van de EU. Bovendien vinden ze toepassing bij de productie van warmte en bij WKK, die onder bepaalde omstandigheden economisch doelmatiger en gemakkelijker te verwezenlijken kunnen zijn dan opwekking van elektriciteit. De voorgestelde maatregelen van de Commissie moeten worden ingepast in een realistisch kader, wat niet kan zonder een integrale, op de zeer lange termijn afgestemde energievisie.

3.3. Niet vergeten mag worden dat het onderhavige voorstel voor een richtlijn slechts één EU-initiatief is ter bevordering van het gebruik van hernieuwbare energiebronnen; het gaat hier om de relatie tussen elektriciteit uit dergelijke energiebronnen en de interne elektriciteitsmarkt. In het witboek worden nog allerlei andere maatregelen genoemd, die op het ogenblik worden uitgevoerd of in voorbereiding zijn.

3.4. De Commissie zal zich moeten afvragen of ter bevordering van de productie van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen ook de afnemers (industrie, bedrijfsleven, burgers) niet gesensibiliseerd zouden moeten worden t.a.v. het gebruik van alternatieve energiebronnen. Een natuurlijke vraag naar „hernieuwbare elektriciteit” zou eigenlijk een van de eerste doelstellingen moeten zijn, want pas dan kan sprake zijn van een gezonde marktsituatie.

4. Doelstellingen voor het verbruik van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen

4.1. Het Comité wil er andermaal op wijzen dat krachtdadige maatregelen geboden zijn om optimaal gebruik te kunnen maken van het potentieel aan elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen. Het aandeel hernieuwbare energiebronnen in de totale energiemix varieert echter van lidstaat tot lidstaat en ook wat het gebruik van de afzonderlijke bronnen betreft, zijn er aanzienlijke verschillen i.v.m. de specifieke geografische, klimatologische en economische situatie per land. Navenant hebben de lidstaten niet allemaal dezelfde mogelijkheden om het gebruik van hernieuwbare energiebronnen op te voeren.

4.2. Binnen de gezamenlijk door de EU aangegeven verplichtingen in het kader van het Protocol van Kioto hebben de afzonderlijke lidstaten zich vastgelegd op eigen doelstellingen. De regeringen worden geacht nationale programma's op te stellen en uit te voeren, met behulp waarvan iedere lidstaat kan voldoen aan zijn eigen Kioto-doelstellingen. Per lidstaat zullen er verschillen zijn wat betreft de rol van de diverse economische sectoren, de maatregelen per sector en de gebruikte instrumenten. De gekozen aanpak is moeilijk te verenigen met bindende sectorale doelstellingen op EU-niveau en vertaling daarvan in nationale doelstellingen. Men zou zelfs kunnen aanvoeren dat een ander evident in tegenspraak is met het subsidiariteitsbeginsel waarop de in het Protocol van Kioto bepaalde gedeelde verantwoordelijkheid berust, en met het recht van de lidstaten om zelf te beslissen over hun energiemix.

4.3. Het geval kan zich voordoen dat een lidstaat wel voldoet aan de eigen Kioto-doelstellingen, maar niet aan de streefcijfers voor elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen, zoals vastgelegd in de richtlijn. Daarom zou het Comité de Commissie willen verzoeken meer duidelijkheid te verschaffen over de relatie tussen enerzijds de ruimere doelstellingen van het Protocol van Kioto en anderzijds de sectorale doelstellingen voor elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen. Verschillende reeksen doelstellingen naast elkaar kunnen tot verwarring leiden.

4.4. De Commissie beroept zich op het gebruik van uiterst geavanceerde rekenmodellen op grond waarvan de indicatieve streefcijfers voor de afzonderlijke lidstaten zijn opgesteld. Het is echter onduidelijk, zeker bij nadere bestudering van de cijfers per land, welke criteria voor de afzonderlijke landen zijn gebruikt. Bijgevolg is het moeilijk uitspraken te doen over de „billijkheid” van de lastenverdeling op zich.

4.5. Al stelt de Commissie niet direct voor om de nationale streefcijfers voor elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen dwingend op te leggen, toch lijkt de voorgestelde aanpak daar in feite op uit te draaien. Het Comité zou dan ook willen dat het voorstel op dit punt werd herzien. Ook is niet duidelijk op welke rechtsgrondslag dergelijke „indicatieve streefcijfers” stoelen; daarover moet opheldering komen (worden er bijvoorbeeld sancties toegepast als ze niet worden gehaald?).

4.6. Het Comité is het eens met het voorstel om de lidstaten te verplichten, over te gaan tot publicatie van hun doelstellingen en de maatregelen ter verwezenlijking daarvan, en om hierover verslag uit te brengen; ook het voorstel om de Commissie hierover een jaarlijks een evaluatierapport te laten opstellen vindt instemming. Het Comité vindt wel dat de verslagen van de lidstaten gebaseerd zouden moeten zijn op hun Kioto-verplichtingen en op het gehele pakket daartoe benodigde maatregelen, en zich dus niet mogen beperken tot de productie van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen. Dit zou tevens dienen te gelden voor het evaluatierapport van de Commissie. Daarin zou antwoord moeten worden gegeven op de vraag welke vorderingen de lidstaten maken inzake al hun verplichtingen en in hoeverre elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen daarbij op adequate wijze aan bod komt.

5. Steunmechanismen

5.1. Hernieuwbare energiebronnen kunnen bijdragen tot een duurzame ontwikkeling en zouden daartoe ook benut moeten worden. Alle vormen van energieproductie en -verbruik hebben echter hun eigen gevolgen voor het milieu. Hernieuwbare energiebronnen beïnvloeden het milieu dan ook op verschillende wijze en in verschillende mate. Voor optimale resultaten qua duurzaamheid is het dan ook zaak, voor elke technologie een eigen milieu- of ecobalans op te stellen. Bij een dergelijke beoordeling vanuit milieuoogpunt zouden zeker ook de indirecte gevolgen voor klimaatverandering moeten worden meegewogen. Op basis van dergelijke ecobalansen zou dan bij voorrang steun kunnen worden verleend aan die technologieën waarvan de balans bijzonder positief uitvalt en die dus kunnen dienen als vervangingsmiddel voor fossiele brandstoffen.

5.2. Bij de bevordering van het gebruik van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen dient ook rekening te worden gehouden met het feit dat deze niet altijd onbeperkt kunnen worden benut. Zo stellen bodemgebruik en alternatieve vormen van eindverbruik hun grenzen aan het inzetten van biomassa. Gebruik van waterkracht is weer afhankelijk van de hoeveelheid neerslag. Wind- en zonne-energie dienen gekoppeld te worden aan andere soorten energieproductie die zich lenen voor regulering. Vooral in het geval van biomassa dient ervoor gezorgd te worden dat nergens op kunstmatige wijze het natuurlijk of economisch evenwicht ernstig wordt verstoord.

5.3. De stelling dat alle externe kosten moeten worden doorberekend in de energieprijzen, zodat er gelijke concurrentiemogelijkheden voor hernieuwbare energiebronnen worden geschapen, weegt zwaar. Het probleem is echter dat hiervoor op het ogenblik nog geen wetenschappelijk onderbouwde en algemeen geaccepteerde methode bestaat. Het is van cruciaal belang dat op dit terrein inspanningen worden verricht en dat deze worden voortgezet. Voorlopig is er waarschijnlijk nog geruime tijd steun nodig voor hernieuwbare energiebronnen. Hier is in het algemeen geen bezwaar tegen, zolang de omvang van dergelijke steun in absolute termen niet een onevenredig deel van de totale energiekosten uitmaakt.

5.4. Het Comité heeft in zijn advies over het werkdokument van de Commissie verklaard dat het zaak is, via communautaire maatregelen op proactieve wijze een interne markt tot stand te brengen. Dit houdt in dat de directe steunregelingen moeten voldoen aan een aantal basisvoorwaarden teneinde te waarborgen dat ze goed op elkaar aansluiten, waardoor een effectieve handel en dus ook mededinging mogelijk worden. Daarom heeft het Comité bedenkingen tegen het voornemen van de Commissie om de vaststelling van een geharmoniseerd kader voor ondersteuning van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen uit te stellen tot 2005.

5.5. Zonder stimulansen bestaat de kans dat het aandeel hernieuwbare energiebronnen op hetzelfde peil blijft of zelfs terugloopt. De lidstaten maken op dit moment al gebruik van verschillende regelingen ter bevordering van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen, maar om te kunnen voldoen aan de doelstellingen van het witboek en de ontwerp-richtlijn, zouden ze hun inspanningen nog aanzienlijk dienen op te voeren. Als het aandeel elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen zoals voorzien tegen 2005 sterk omhooggaat, bestaat er groot gevaar dat hierdoor het evenwicht op de markt wordt verstoord.

5.5.1. Bij investeringen in de energiesector wordt er tientallen jaren vooruit gekeken. Daarom is het van essentieel belang dat de actoren op de elektriciteitsmarkt ten minste voor de middellange termijn zekere exploitatievoorwaarden geboden worden.

5.5.2. Bovendien zullen lidstaten zeker niet erg genegen zijn, veranderingen aan te brengen in regelingen die ze zelf eerder vastgesteld en al jaren toegepast hebben. Als een heel systeem voor steunregelingen, zoals dat dus ook in de praktijk reeds functioneert, op de helling wordt gezet, krijgt men gewoonlijk te maken met het probleem van investeringen die de mist in zijn gegaan.

5.5.3. Het Comité is het vanzelfsprekend eens met de Commissie dat de gebruikelijke bepalingen voor nationale steunregelingen ook op dit gebied van toepassing zijn. Toch kunnen lidstaten, zoals de Commissie zelf vaststelt, zelfs als deze bepalingen worden toegepast verschillende voorwaarden bieden. Als producenten van hernieuwbare energiebronnen zouden proberen te profiteren van de gunstigste nationale steunregeling, zou dit concurrentievervalsing in de hand kunnen werken. Dan bestaat het gevaar dat lidstaten onderling gaan concurreren met subsidieregelingen.

5.6. De Commissie wijst er terecht op dat er nog niet voldoende ervaring is opgedaan om te kunnen beslissen over één steunregeling voor de gehele EU. Zolang er geen algemene aanpak en regeling zijn, vindt het Comité wel dat zo snel mogelijk een aantal principes moet worden vastgesteld. Gedacht zou kunnen worden aan een bovengrens voor nationale subsidieregelingen. Voor elke technologie zou dan op EU-niveau een maximum-steunniveau kunnen worden vastgesteld, bijv. uitgedrukt als percentage van de marktprijs of in euro per kWh, waarbij rekening wordt gehouden met de werkelijke effecten voor het milieu, de doelmatigheid en de beschikbaarheid van de met elke afzonderlijke technologie geproduceerde energie. Uiteindelijk is het de totaal verleende financiële of vergelijkbare steun die van invloed is op de concurrentieverhoudingen.

5.7. Het Comité is het eens met de in artikel 4 van de ontwerpverplichtlijn geformuleerde voorwaarden waaraan de steunregelingen in ieder geval zouden dienen te voldoen. Het is met name verheugd over het feit dat de Commissie het in het ESC-advies over het werkdocument geopperde voorstel om de karakteristieken van de verschillende technologieën in aanmerking te nemen, heeft overgenomen.

5.8. Daarnaast stelt de Commissie voor, de volgende principes in acht te nemen:

- de financiële lasten voor de lidstaten en met name de kosten voor de energieverbruiker dienen redelijk, proportioneel en eerlijk verdeeld te zijn;
- de subsidies dienen op den duur te worden afgebouwd naar gelang de technologische en economische ontwikkeling; geen enkele technologie kan eindeloos worden doorgesubsidieerd;
- de regelingen dienen liefst zodanig te worden opgezet dat het uiteindelijk de markt is die beslist;
- alle steunregelingen moeten volledig doorzichtig zijn, en
- steunregelingen mogen niet gaan functioneren als een substituuut voor een normaal inkomen van producenten, want deze dienen net als anderen de gebruikelijke risico's van het ondernemerschap te dragen.

5.9. Voorzover het Comité bekend, is de Commissie momenteel bezig met de voorbereiding van nieuwe communautaire richtsnoeren op het gebied van overheidssteun voor milieubescherming, maar zowel het voorbereidende proces als de inhoud van deze richtsnoeren zijn in nevelen gehuld. Het is van wezenlijk belang dat de richtsnoeren in overeenstemming zijn met de ontwerpverplichtlijn.

6. Garantie van oorsprong

6.1. Het Comité is het in grote lijnen eens met het voorstel van de Commissie om de lidstaten certificatiesystemen te laten opstellen ter bepaling van de oorsprong van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen. Het is van cruciaal belang dat maatregelen worden genomen om te waarborgen dat dergelijke systemen nauwkeurig en betrouwbaar zijn. Daarnaast zou het Comité de twee onderstaande punten onder de aandacht willen brengen.

6.1.1. Bij een functionerende interne elektriciteitsmarkt kan de gehele route — van producent tot eindgebruiker — van een bepaalde hoeveelheid geleverde stroom niet worden getraceerd. Elektriciteit zal op de markt tot op zekere hoogte worden aangeboden in verschillende categorieën, bijvoorbeeld onder verschillende benamingen, maar om praktische redenen zijn hier beperkingen aan verbonden. Afzonderlijke certificaten voor alle bronnen van herkomst en productievormen hebben op de markt dan ook geen zin en dit moet dan ook niet worden geëist.

6.1.2. Om wederzijdse erkenning van certificaten en handel op de interne markt in de toekomst te vergemakkelijken, zou het zeer aan te bevelen zijn als de certificatiesystemen van de lidstaten van meet af aan volledig op elkaar werden afgestemd. Hier is een taak voor de Commissie weggelegd.

7. Administratieve procedures en planning

7.1. Het Comité kan zich vinden in datgene wat op dit punt wordt voorgesteld.

8. Netaansluitingen

8.1. Gelet op de bijzondere aard van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen en de gemiddelde producent van deze stroom is dit onderdeel van het voorstel buitengewoon belangrijk. Ook de rol van de netbeheerder in de diverse lidstaten is verschillend, zowel juridisch als praktisch. Het komt het Comité voor dat op dit onderdeel van de ontwerpverplichtlijn meer duidelijkheid verschaft dient te worden, waarbij vooral rekening moet worden gehouden met de rol van de beheerders. Er zijn zeker drie punten waarop het Comité meer duidelijkheid zou willen hebben.

8.1.1. In het voorstel zou onderscheid gemaakt moeten worden tussen de verschillende distributiemogelijkheden (hetzij centraal geregeld of op commerciële basis). Bepaalde systemen maken het in de praktijk onmogelijk of onnodig dat bij voorrang toegang wordt verleend aan elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen.

8.1.2. Als het onbeperkt mogelijk zou worden om bij voorrang toegang te verlenen, kan dit ernstige problemen veroorzaken (vooral in op zichzelf staande systemen) in het geval dat het aandeel elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen relatief hoog is en er onvoldoende noodvoorzieningen zijn.

8.1.3. Artikel 7.2 geeft geen uitsluitel over de wijze waarop de kosten en baten van installaties voor hernieuwbare energie gedeeld en gedragen moeten worden. Belangrijk is dat de kosten van netaansluitingen gelijkmatig worden verdeeld over de betrokken partijen.

8.1.4. In artikel 7.5 is niet duidelijk wat wordt bedoeld met „bidirectionele meting”. Hier is nadere uitleg op zijn plaats.

9. Definities

9.1. Zoals het Comité reeds heeft aangegeven in zijn advies over het werkdokument, zijn er geen bezwaren tegen het feit dat in de richtlijn geen definitie van hernieuwbare energiebronnen als zodanig wordt gegeven, maar volstaan wordt met definities die alleen voor onderhavige richtlijn gelden (in art. 2).

9.2. Wel vraagt het Comité zich af waarom uitgerekend biomassa hier anders wordt gedefinieerd dan in het witboek, zonder dat dit nader wordt verklaard. Wat is de reden hiervoor? Met name organisch restafval van houtverwerkende fabrieken en gesorteerde hergebruikte brandstoffen zouden ook onder de definitie moeten vallen. Uiteraard dient het zwaartepunt te liggen op het voorkomen en verminderen van afval, alsmede op het hergebruik ervan, maar als dit niet mogelijk blijkt, dient het te worden aangewend ten bate van de energieproductie en niet op stortplaatsen te belanden of op soortgelijke wijze verwerkt te worden. De recente richtlijn inzake de verbranding van afval heeft de potentiële risico's die verbonden zijn aan de verbranding van bepaalde afvalstoffen, gereduceerd, zodat er wat het milieu en de gezondheid betreft geen bezwaren meer zijn tegen een verruiming van de definitie in kwestie.

9.3. In artikel 2.2 is er een vage formulering op het punt van „hybride installaties”. De bepaling „in het bijzonder als noodvoorziening” mag niet worden opgevat als een inperking.

9.4. Algemeen gesproken kan het Comité zich vinden in datgene wat in de ontwerprichtlijn wordt gesteld t.a.v. grote waterkrachtcentrales. Omdat deze in principe concurrerend zijn, is er geen reden om ze te laten profiteren van steunregelingen. Rest alleen de vraag wat er moet gebeuren als een grote waterkrachtcentrale bij wijze van uitzondering toch behoefte heeft aan ondersteuning. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als tegelijkertijd nieuwe installaties gebouwd en bestaande gemoderniseerd moeten worden.

10. Slotbepalingen

10.1. Gezien de in ontwerprichtlijn gekozen aanpak, waarbij wordt vastgesteld welke communautaire maatregelen geboden zijn, maar beslissingen over de belangrijkste punten pas over enkele jaren worden genomen, bestaat thans behoefte aan een uitgebreid systeem van rapportage, herbeoordeling en evaluatie. Het is natuurlijk van essentieel belang dat de lidstaten, zoals gebruikelijk, de richtlijn volledig naleven. Aangezien deze richtlijn gezien moet worden in een bredere context van maatregelen ter verwezenlijking van de prioritaire doelstellingen van de EU, dient ook de follow-up in die zin te worden benaderd (zie par. 4.6).

11. Socio-economische gevolgen

11.1. Een toenemend gebruik van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen zal ongetwijfeld gunstig uitpakken voor de sector in kwestie. Het is vooral van belang dat de toonaangevende rol van het Europese bedrijfsleven op dit gebied behouden blijft en versterkt wordt. Dit levert nieuwe werkgelegenheid op. Ook kan het belangrijke gevolgen hebben voor afgelegen gebieden, met name eilanden.

11.2. Door liberalisering van de energiesector zijn een aantal arbeidsplaatsen verloren gegaan. Het is om evidente redenen moeilijk te voorspellen hoeveel (duurzame) werkgelegenheid de sector van hernieuwbare energiebronnen gaat opleveren. Omdat voor nieuwe banen in de sector nieuwe vaardigheden worden vereist, dient aandacht te worden geschonken aan een adequate herscholing en opleiding. Wat de invloed op de werkgelegenheid als geheel betreft, refereert de Commissie aan een studie waaruit blijkt dat deze zeer positief is. Naar de mening van het Comité had dit onderwerp echter aan de hand van geverifieerde betrouwbare gegevens veel grondiger behandeld moeten worden.

11.3. De Commissie verklaart dat haar voorstel nauwelijks financiële gevolgen zal hebben voor de EU-fondsen. Merkwaardig genoeg gaat de Commissie echter totaal niet in op de kosten voor de lidstaten en/of consumenten. Duidelijk is dat zelfs vrij hoge kosten op den duur gecompenseerd zullen worden door de baten. Maar omdat de ontwerprichtlijn in haar huidige vorm zeer ambitieuze doelstellingen bevat, terwijl de lidstaten bij de verwezenlijking ervan de vrije hand wordt gelaten, bestaat het gevaar dat de kosten zeer hoog oplopen en bovendien onevenredig verdeeld worden. Hieraan had de Commissie op adequate wijze aandacht moeten schenken.

12. Samenvatting

Het Comité:

— erkent de rechtsgrondslag van de ontwerprichtlijn, maar is van oordeel dat de lidstaten o.g.v. artikel 95 niet gedwongen kunnen worden bepaalde streefcijfers te halen;

- kent elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen een belangrijke, zij het niet exclusieve rol toe bij het verwezenlijken van de Kioto-doelstellingen als geheel, en roept de Commissie op om een lange-termijn visie op energie te ontwikkelen;
- benadrukt de noodzaak van krachtvolle maatregelen om optimaal gebruik te kunnen maken van het potentieel aan elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen, en is het ermee eens dat de lidstaten worden verplicht hun doelstellingen en de daartoe bestemde maatregelen bekend te maken; daarentegen is het van mening dat geen in de praktijk bindende streefcijfers mogen worden opgelegd, omdat dit haaks zou kunnen staan op de subsidiariteit die als uitgangspunt dient voor de maatregelen ter verwezenlijking van de Kioto-doelstellingen;
- is doordrongen van het belang van stimulansen om het gebruik van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen op te voeren, maar stelt voor om, ter voorkoming van marktverstoringen en onaanvaardbaar hoge kosten, zo snel mogelijk een aantal principes voor het verlenen van steun op te stellen, bijv. in de vorm van een bovengrens voor (effectieve) nationale steun, waarbij rekening wordt gehouden met de werkelijke effecten voor het milieu, de doelmatigheid en de beschikbaarheid van de met elke afzonderlijke technologie geproduceerde energie;
- is het eens met het voorstel inzake certificatiesystemen ter vaststelling van de herkomst van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen, en wijst erop dat deze afgestemd moeten worden op de werking van een open elektriciteitsmarkt; daarnaast dient de Commissie er zorg voor te dragen dat de systemen van de lidstaten met elkaar in overeenstemming worden gebracht;
- vindt vooral de kwestie van netaansluiting een kernpunt in de ontwerprichtlijn, maar wijst in dit verband op een aantal onduidelijkheden;
- schaart zich achter datgene wat in het voorstel t.a.v. waterkracht wordt gesteld, maar tekent bezwaar aan tegen het feit dat de definities afwijken van die in het witboek, vooral op het punt van biomassa dat door houtverwerkende fabrieken als restafval wordt geproduceerd, en
- stemt in met het standpunt van de Commissie dat de betrokken sector economisch profijt zal trekken van de ontwikkelingen, maar vindt de analyse wat betreft de invloed op de werkgelegenheid en de financiële gevolgen voor de lidstaten en consumenten zeer onbevredigend.

Brussel, 20 september 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 houdende wijziging van Richtlijn 95/53/EG van de Raad tot vaststelling van de beginselen inzake de organisatie van de officiële controles op het gebied van diervoeding en van Richtlijn 1999/29/EG van de Raad inzake ongewenste stoffen en producten in diervoeding”

(2000/C 367/03)

De Raad heeft op 27 april 2000 besloten het Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 152 van het EG-Verdrag te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De afdeling „Landbouw, plattelandontwikkeling, milieu”, die was belast met de voorbereidende werkzaamheden, heeft haar advies op 26 juli 2000 goedgekeurd; rapporteur was de heer Nielsen.

Het Comité heeft tijdens zijn 375e zitting van 20 en 21 september 2000 (vergadering van 20 september) het volgende advies uitgebracht, dat met 101 stemmen vóór, bij 3 onthoudingen is goedgekeurd.

1. Achtergrond

1.1. Richtlijn 95/53/EG tot vaststelling van de beginselen inzake de organisatie van de officiële controles op het gebied van diervoeding⁽¹⁾ heeft tot doel de officiële controles van de lidstaten op diervoedingsgebied te coördineren. De richtlijn is op 1 mei 1998 van kracht geworden en bevat voorschriften voor de uitvoering van de controles, samenwerking tussen de lidstaten en invoering van vrijwaringsmaatregelen bij overtredingen, jaarlijkse controleprogramma's en het indienen van een verslag hierover bij de Commissie (voor het eerst in april 2000), en de verplichting voor de Commissie om een syntheseverslag in te dienen (voor het eerst in oktober 2000) alsmede een voorstel voor een gecoördineerd controleprogramma van de Gemeenschap.

1.2. Nadat dioxine was ontdekt in citruspulp die in de Gemeenschap werd ingevoerd, heeft de Commissie in 1998 een voorstel tot wijziging van de richtlijn⁽²⁾ ingediend, dat haar de mogelijkheid biedt om zowel in de lidstaten als in derde landen controles ter plaatse te verrichten en bij ernstige risico's vrijwaringsmaatregelen voor producten uit derde landen vast te stellen. Ook kan de Commissie de lidstaten er conform het voorstel toe verplichten om in aanvulling op het jaarlijkse algemene controleprogramma bijzondere gerichte controleprogramma's uit te voeren.

1.3. Het onderhavige voorstel maakt deel uit van het follow-up-programma dat na de dioxinecrisis in mei 1999 werd opgesteld en betekent een verdere aanscherping van de regelgeving. Het biedt de mogelijkheid om verontreinigingen te bewaken en bijzondere controleprogramma's uit te voeren. Op basis van de opgedane ervaring worden speciale voorschriften vastgesteld voor de erkenning of registratie van inrichtingen en marktdeelnemers die te maken hebben met producten waaraan gevaren verbonden zijn.

1.4. Concreet omvat het voorstel de volgende maatregelen:

- De lidstaten stellen nationale operationele rampenplannen op om het hoofd te bieden aan noodsituaties die verband houden met de constatering dat producten voor diervoeding ernstige risico's opleveren voor de gezondheid van mens of dier of voor het milieu. De Commissie keurt de plannen goed en de doeltreffendheid ervan wordt geregeld getoetst aan de hand van blindsimulaties.
- Bij problemen die vermoedelijk risico's opleveren voor de gezondheid van mens of dier of voor het milieu dient de Commissie het verkeer van het betrokken product in de EU of derde landen onmiddellijk op te schorten c.q. daarvoor bijzondere voorwaarden vast te stellen. Elke lidstaat kan het besluit van de Commissie binnen 30 dagen aan de Raad voorleggen, die dan met gekwalificeerde meerderheid van stemmen binnen 30 dagen een andersluidend besluit kan nemen. Een lidstaat kan zelf tijdelijke beschermende maatregelen treffen wanneer hij de Commissie tevergeefs heeft verzocht op te treden. In dat geval wordt de zaak binnen tien werkdagen voorgelegd aan het Permanent Comité voor Veevoerders, dat adviseert over verlenging, wijziging of intrekking van het besluit.
- Ontsmetting, nieuwe verwerking of vernietiging van de betrokken producten mag geen schadelijke gevolgen hebben voor de gezondheid van mens of dier of voor het milieu. Indien de verontreiniging zich heeft uitgebreid tot de voeder- en de voedselketen, dienen de betrokken partijen van het product te worden opgespoord en de nodige stappen te worden genomen om iedere vorm van schade uit te sluiten. Bovendien moet de Commissie op de hoogte worden gebracht, zodat zij de desbetreffende informatie aan de andere lidstaten kan doorgeven.
- De uitwisseling van informatie geschiedt volgens dezelfde procedure als die welke voor risico's in verband met levensmiddelen geldt; deze is gebaseerd op het „Rapid Alert System” voor algemene productveiligheid⁽³⁾. In afwachting van de herziening van deze richtlijn en de

⁽¹⁾ PB L 265 van 8.11.1995, blz. 17.

⁽²⁾ COM(1998) 602 def. in PB C 346 van 14.11.1998.

⁽³⁾ Richtlijn 92/59/EEG over productveiligheid in PB L 228 van 11.8.1992.

eventuele maatregelen naar aanleiding van het Witboek over voedselveiligheid wordt het huidige „Rapid Alert System” toegepast.

- Eventuele getroffen maatregelen worden kort weergegeven in het verslag dat de Commissie jaarlijks wordt voorgelegd.
- Wanneer de frequentie van een bepaalde verontreiniging of gevaar toeneemt, legt de lidstaat de Commissie een tussentijds verslag voor. De zaak wordt dan behandeld in het Permanent Comité voor Veevoerders teneinde de nodige maatregelen te kunnen treffen.

2. Algemene opmerkingen

2.1. De voorgestelde richtlijn hangt samen met het Witboek over voedselveiligheid⁽¹⁾. In dit witboek beschrijft de Commissie de hoofdbeginselen van het voedselveiligheidsbeleid en geeft zij een overzicht van de voorstellen die zij de komende tijd wil indienen om de maatregelen betreffende de verschillende schakels van de levensmiddelenketen („van boer tot bord”) samenhangender te maken. Het overzicht omvat verscheidene voorstellen op het gebied van diervoeding, waaronder het onderhavige richtlijnvoorstel.

2.2. Het Comité heeft in eerdere adviezen⁽²⁾ al aangegeven dat het zich kan vinden in de controlemaatregelen die de Commissie in het witboek voorstelt, ook wat de samenwerking tussen communautaire en nationale controlediensten betreft die in het onderhavige document nader wordt uitgewerkt.

2.3. Het Comité wijst er nogmaals op dat controle in de toekomst in de eerste plaats verzekerd moet worden door verdere uitbouw van verplichte en goedgekeurde maatregelen voor controle door de bedrijven zelf, die verontreinigingsbronnen sneller en effectiever kunnen opsporen dan nationale controlediensten. De goedkeuring of certificatie van deze controlemaatregelen, alsmede de kwaliteitsbewaking en de registratie van gegevens van partijen dienen veel meer volgens het HACCP-systeem te verlopen, zodat de oorzaken van verontreiniging voortaan sneller en effectiever opgespoord kunnen worden.

2.4. Bij de dioxineverontreiniging en later ook de kwestie van het aangetroffen slib in diervoeders is gebleken dat de combinatie van officiële controle en controle door de bedrijven zelf niet werkt. Er moeten dan ook verdere maatregelen worden getroffen.

2.5. Het is bovendien een feit dat de dioxinecrisis slecht werd aangepakt en dat de coördinatie tussen de verschillende autoriteiten daarbij te wensen overliet. De Commissie kon

alleen noodmaatregelen treffen ten aanzien van verontreinigingen die vermoedelijk waren te wijten aan producten van dierlijke oorsprong. Zij werd pas laat van de verontreiniging in kennis gesteld en de maatregelen van de lidstaten waren ontoereikend. Toen werd ontdekt dat slib in diervoeders werd verwerkt, was het niet verplicht of mogelijk dat de Commissie de andere lidstaten hiervoor waarschuwde.

2.6. De ervaring leert dus dat er betere procedures moeten komen op het gebied van beschermende maatregelen en wederzijdse informatieverstrekking tussen lidstaten en Commissie wanneer producten niet voldoen aan de vastgestelde eisen of wanneer er gevaar bestaat voor de gezondheid van mens of dier of voor het milieu. De Commissie dient over de mogelijkheid te beschikken om de handel met en de export uit de betrokken lidstaat of het betrokken deel van de lidstaat op te schorten en/of bijzondere voorwaarden voor de betrokken producten of stoffen vast te stellen. In bovengenoemde gevallen werden de overige lidstaten voornamelijk geïnformeerd via de media. Dergelijke informatie dient beslist plaats te vinden door middel van het systeem voor snelle uitwisseling van gegevens (RAPEX)⁽³⁾ of een soortgelijk systeem.

2.7. Het voorstel illustreert het probleem dat de bevoegdheden van de lidstaten en de EU goed op elkaar moeten aansluiten. Het Comité acht het noodzakelijk dat de bevoegdheid van de EU ter zake met het oog op het functioneren van de interne markt en de bescherming van de gezondheid van mens en dier en van het milieu wordt uitgebreid. Het voorstel biedt de Commissie en lidstaten de mogelijkheid om in noodsituaties onmiddellijk op te treden. Vervolgens kan de zaak binnen het Permanent Comité voor Veevoerders worden beoordeeld, waar eventueel een andersluidend besluit kan worden genomen.

2.8. De voorgestelde procedure voor snel ingrijpen lijkt op de procedure die bij het uitbreken van besmettelijke veeziekten moet worden gevolgd. De procedures dienen voor alle soorten maatregelen zoveel mogelijk hetzelfde te zijn, of er nu sprake is van diervoeding, levensmiddelen, fytosanitaire problemen of situaties waarbij het milieu centraal staat, waaronder de verkoop van gevaarlijke stoffen of materialen enz. De procedures mogen alleen worden toegepast in gevallen waarin de gezondheid van mens of dier of het milieu ernstig wordt bedreigd; de bureaucratie dient tot een minimum te worden beperkt. De controle moet effectief genoeg zijn en in de lidstaten op dezelfde manier worden uitgevoerd.

2.9. In het licht van bovenstaande opmerkingen steunt het Comité het Commissievoorstel, maar dringt het er wel op aan dat de wetgeving in een duidelijkere vorm wordt gegoten. Er bestaan nu immers 62 communautaire wetteksten op het gebied van diervoeding plus de daarbij horende wijzigingen. Het enorme aantal voorschriften dient bij de eerstvolgende

⁽¹⁾ COM(1999) 719 def. van 12.1.2000.

⁽²⁾ CES 361/2000 in PB C 140 van 18.5.2000, CES 362/2000 in PB C 140 van 18.5.2000 en CES 585/2000 in PB C 204 van 18.7.2000.

⁽³⁾ Art. 8 van Richtlijn 92/59/EEG in PB L 228 van 11.8.1992.

gelegenheid — zeker bij nieuwe wetgeving — in een overzichtelijkere vorm te worden ondergebracht. Doordat er steeds weer nieuwe bepalingen bij komen en veel bepalingen elkaar kruisen, kunnen autoriteiten en bedrijven in de lidstaten maar moeilijk een overzicht over de wetgeving krijgen.

2.10. Naar aanleiding van het aangetroffen slib in diervoeding en haar voorstel ter zake ⁽¹⁾ zou de Commissie de definitie van de verschillende soorten slib nader moeten verduidelijken, zodat geen onzekerheid over deze term ontstaat.

2.11. Krachtens de voorgestelde richtlijn zijn de lidstaten verplicht om onverwijld een tussentijds verslag op te stellen wanneer de frequentie van een bepaalde verontreiniging of gevaar toeneemt. Dit verslag wordt dan besproken in het Permanent Comité voor Veevoerders teneinde de nodige maatregelen te kunnen treffen. Zoals het al eerder heeft gesteld, kan het Comité zich vinden in dit „waarschuwingssysteem”, zolang geen twijfel ontstaat over de wetenschappelijke basis ervan of bedrijven in de problemen raken, bijv. door misverstanden of doordat zij in opspraak komen.

(1) COM(1999) 654 def. in PB C 89 van 28.3.1999, blz. 70.

Brussel, 21 september 2000.

2.12. Om de regels overzichtelijk te houden zouden geconsolideerde teksten op z'n minst altijd via CELEX beschikbaar moeten zijn.

3. Conclusie

Het Comité steunt het Commissievoorstel, maar wenst wel de volgende kanttekeningen te plaatsen:

- de op de verschillende terreinen bestaande procedures inzake de mogelijkheden van de Commissie om in te grijpen dienen zoveel mogelijk geharmoniseerd te worden;
- de wetteksten op het gebied van diervoeding dienen in een overzichtelijkere vorm te worden ondergebracht;
- de definitie van de verschillende soorten „slib” dient te worden verduidelijkt;
- de uitwisseling van de belangrijkste gegevens dient te gebeuren volgens een systeem dat overeenkomt met RAPEX;
- het „waarschuwingssysteem” mag geen twijfel doen rijzen over de wetenschappelijke of juridische grondslag voor melding van verontreiniging of gevaar.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

B. RANGONI MACHIAVELLI

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „De rol van de Europese Investeringsbank (EIB) in het Europees regionaal beleid”

(2000/C 367/04)

Het Economisch en Sociaal Comité heeft op 2 maart 2000 besloten, overeenkomstig de bepalingen van art. 23, derde lid, van zijn reglement van orde een advies op te stellen over „De rol van de Europese Investeringsbank (EIB) in het Europees regionaal beleid”⁽¹⁾.

De afdeling „Economische en monetaire unie — economische en sociale samenhang”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 5 september goedgekeurd; rapporteur was de heer Donovan.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 375e zitting van 20 en 21 september 2000 (vergadering van 20 september) het volgende advies uitgebracht, dat met 101 stemmen vóór en 2 tegen, bij 2 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Dit ontwerpadvies is opgesplitst in drie delen. In het eerste wordt kort nagegaan wat het begrip „regionaal beleid”, of, in EIB-terminologie, „convergentie en regionale ontwikkeling”, precies inhoudt. In het tweede gedeelte wordt bekeken in hoeverre de EIB voorrang geeft aan het regionaal beleid en of zij deze lijn ook daadwerkelijk doortrekt in haar leningsactiviteit. Het laatste gedeelte ten slotte bevat een aantal conclusies en aanbevelingen.

2. Wat betekent regionaal beleid en wat is het nut ervan?

2.1. Over het algemeen is men het erover eens dat het verkleinen van de inkomenskloof tussen verschillende geografische gebieden, landen of regio's, en tussen plattelandsgebieden binnen eenzelfde land, wenselijk is. De voornaamste argumenten die worden aangevoerd om deze bewering te staven, luiden als volgt:

1. billijke inkomens- en welvaartsverdeling en gelijke keuzemogelijkheden;
2. behoud van culturele diversiteit;
3. behoud van de kwaliteit van het bestaan;
4. bescherming van het milieu door in de economisch meest ontwikkelde landen of regio's verkeerscongestie, verontreiniging e.d. te voorkomen;
5. het vermijden van ongewenste effecten, bv. buitensporige looneisen in een relatief armere regio die zich gaat spiegelen aan de hogere levensstandaard in een meer productieve regio;

6. benutten van de comparatieve voordelen van individuele landen en regio's;

7. in een monetaire unie moeten schokeffecten die bepaalde landen zwaarder zouden treffen dan andere, worden vermeden; de getroffen landen kunnen immers geen gebruik maken van wisselkoers- of rentemaatregelen om hun problemen op te lossen. Bij een behoorlijk niveau van economische convergentie is het evenwel minder waarschijnlijk dat dergelijke „asymmetrische” schokeffecten zich voordoen (aldus een van de grondgedachten achter de strategie van de Structuurfondsen, het Cohesiefonds, en andere EU-initiatieven waarbij de EIB een hoofdrol vervult).

2.2. Hoewel er heel wat te zeggen valt voor deze argumenten, mag niet worden vergeten dat het regionaal beleid ook kosten kan meebrengen. Indien de overheid, om redenen die verband houden met cultuur of milieu, besluit de trek naar de steden tegen te gaan en de bevolking ertoe aanzet in relatief onontwikkelde regio's te blijven, dan moet zij uiteraard met geld over de brug komen. Ook als de overheid of een bepaalde instantie de minder ontwikkelde regio's een duwtje in de rug geeft met de oprichting van industriële of andere bedrijven, zijn subsidies vaak toch nog noodzakelijk. Over het algemeen lijken de overheid en andere instanties evenwel de mening toegedaan dat dergelijke uitgaven lonend zijn. Overigens is het niet ondenkbaar dat de IT-revolutie de rol van stedelijke gebieden zal afzwakken en de behoefte aan concentratie zal doen afnemen, en het regionaal beleid aldus een nieuwe impuls zal geven, zonder dat de schatkist (al te zwaar) dient te worden aangesproken.

2.3. Vaak wordt gesteld dat een economische (en zeker een monetaire) unie niet kan functioneren zonder automatische belastingoverdrachten. Deze vorm van fiscaal federalisme wordt in de VS en sommige Europese landen toegepast. Indien een deelstaat/gewest/regio in een bepaald jaar inkomsten derft, dan ontvangt het uit de federale begroting steun in de vorm van werkloosheidsuitkeringen, subsidies, enz. Desondanks is gebleken dat sommige deelstaten/gewesten/regio's jarenlang blijven kampen met „relatieve armoede”.

⁽¹⁾ PB C 133 van 16.5.1994.

2.4. De EMU volgt dit model niet. De Structuurfondsen en het Cohesiefonds vervangen immers het fiscaal federalisme, hoewel velen daartegen in zullen brengen dat die fondsen niet meer zijn dan een surrogaat, en vanzelfsprekend niet automatisch in werking treden. Het zal een aantal lidstaten dan ook moeilijk vallen om het gemiddelde EMU-inkomensniveau per capita te bereiken.

2.5. Een andere stroming houdt het echter op het tegendeel: landen met behoorlijke infrastructuurvoorzieningen, een degelijk wettelijk kader en een goed ontwikkelde ondernemingscultuur zullen zich automatisch gaan afstemmen op meer geavanceerde landen.

2.6. In de loop van de geschiedenis is niettemin gebleken dat deze regel niet altijd opgaat; bovendien blijft er nog een belangrijke vraag: indien convergentie inderdaad automatisch is, is er dan nog behoefte aan specifieke maatregelen en instellingen om dit proces op gang te brengen of te versnellen? Het antwoord hierop luidt ongetwijfeld „ja”, vooral in een monetaire unie zonder fiscaal federalisme.

3. De EIB en het regionaal beleid

3.1. De Europese Investeringsbank, die werd opgericht in 1958, is op de eerste plaats een bank. Haar doelstellingen zijn omschreven in het Jaarverslag over 1998 (blz. 11)⁽¹⁾:

„De Europese Investeringsbank, financieringsinstelling van de Europese Unie, heeft als hoofdtaak met haar langlopende kredieten bij te dragen tot de integratie, evenwichtige ontwikkeling en economische en sociale samenhang van de lidstaten van de Unie. Daarbij legt de Bank op de allereerste plaats de nadruk op de bevordering van convergentie en regionale ontwikkeling en steunt zij daarnaast de overige economische prioriteiten die door haar Raad van Gouverneurs worden gesteld, met name op het gebied van TEN's, energie en MKB, of ter bevordering van de economische groei en de werkgelegenheid door de financiering van projecten in de sectoren onderwijs en gezondheid.

De kredieten die de EIB voor economisch gerechtvaardigde projecten verstrekt, gaan dan ook naar de sectoren verbindingsnetten, energie, bescherming van het natuurlijk en het stedelijk milieu, industrie en dienstverlening, onderwijs en gezondheid.”

3.1.1. Het regionaal beleid van de EU ligt de bank dus duidelijk na aan het hart. In januari 1999 heeft de Raad van

bewind zijn goedkeuring gehecht aan het eerste activiteitenplan van de bank, dat aansluit bij het strategisch kader dat de Raad van gouverneurs in juni 1998 heeft goedgekeurd.

3.1.2. In dit plan is bepaald dat binnen de Unie absolute prioriteit wordt verleend aan o.m. „bevordering van regionale ontwikkeling en cohesie van de Unie vooral in nauwe samenwerking met de Europese Commissie in het kader van Agenda 2000”.

3.1.3. Wel dient de EIB erop toe te zien dat zij niet alleen haar opdracht als instelling vervult, maar zich ook houdt aan de beginselen van efficiëntie, zoals verwacht wordt van een bank die actief is op de kapitaalmarkten.

3.2. Hoofddoelstelling van de EIB is dus de bevordering van convergentie en regionale ontwikkeling. Daarnaast zijn er uiteraard nog een aantal andere doelstellingen; sommige daarvan zijn hierboven al ter sprake gekomen, de andere vermelden we hier:

- bijdragen aan een succesvolle start van de monetaire unie en consolidatie van deze unie en de gemeenschappelijke munt;
- ontwikkeling van de eurokapitaalmarkten;
- tenuitvoerlegging van het programma voor groei en werkgelegenheid in Europa ⁽²⁾;
- leningen voor arbeidsintensieve investeringen;
- stadsvernieuwing;
- milieubescherming;
- bescherming van de concurrentiepositie van de Europese industrie;
- steun aan de kandidaat-lidstaten ⁽³⁾;
- versterking van de economische en sociale structuur van de Unie;
- steun aan het externe ontwikkelingsbeleid dat de Unie in meer dan 120 landen overal ter wereld voert.

3.3. Op het eerste gezicht kan deze lijst van doelstellingen overdreven lang en weinig doelgericht lijken. De praktijk toont echter aan dat een vrij groot percentage van de leningen in de minder ontwikkelde regio's terecht komt.

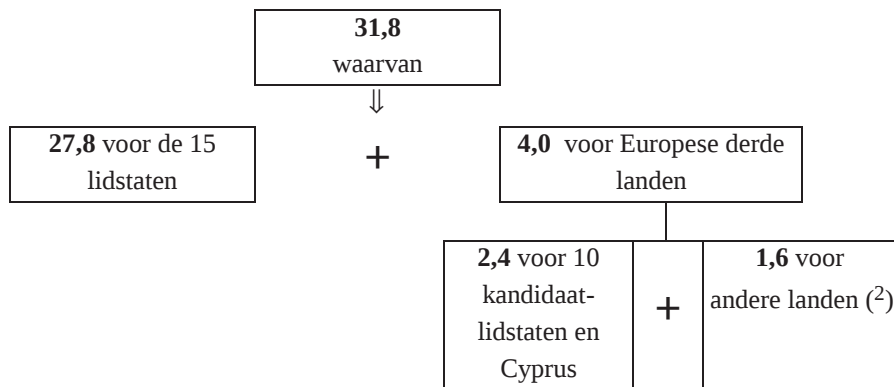
⁽¹⁾ Jaarverslag 1998, blz. 11.

⁽²⁾ N.a.v. het speciale actieprogramma van Amsterdam.

⁽³⁾ Via de pretoetredingssteunfaciliteit.

3.4. Hieronder volgt een overzicht van de omvang van de leningsactiviteit van de EIB in 1999

Totaal leningen 1999 in mld euro ⁽¹⁾



(1) Het gaat hier om de ondertekende financieringsovereenkomsten. Kijken we naar de daadwerkelijk uitgekeerde bedragen, dan liggen de cijfers iets lager.

(2) Landen van het Euro-mediterrane partnership, uit Afrika, het Caribisch gebied, de Stille Zuidzee, Zuid-Afrika en Latijns-Amerika, en de LMOE.

3.5. De 1,6 mld euro voor andere landen wordt verdeeld over nagenoeg 100 bestemmingen, zodat de spoeling wel erg dun is, en nauwelijks of geen effect heeft op het groeicijfer of de convergentie. Bovendien is de administratieve rompslomp die het EIB-programma voor deze sector van de leningsactiviteit met zich meebrengt waarschijnlijk veel te zwaar in verhouding tot de voordelen voor de betrokken landen.

3.6. Ook het bedrag van 2,4 mld euro voor de tien kandidaat-lidstaten en Cyprus lijkt aan de lage kant, aangezien deze landen, per definitie mogen we wel zeggen, zo snel mogelijk een bepaalde graad van convergentie moeten bereiken om te kunnen toetreden tot de Unie.

3.7. Anderzijds lijkt het bedrag van 27,8 mld euro dat wordt uitgetrokken voor de 15 lidstaten te hoog. In de meeste van deze landen ligt de ontwikkelingsgraad al vrij hoog, en hebben de private en semi-overheidsondernemingen doorgaans moeiteloos toegang tot ontwikkelingsfinanciering. Hoewel betrouwbare gegevens hierover niet voor het grijpen liggen, kunnen we toch concluderen dat de convergentie tussen deze landen al een flink eind op weg is. In hoeverre dit te danken is aan de EIB, wordt verderop bekeken.

3.8. De 15 lidstaten zijn onderverdeeld in 150 regio's (23 in Frankrijk, 21 in Italië, 4 in België, enz.); Ierland en Luxemburg worden elk beschouwd als één enkele regio. De BBP-cijfers per capita op grond waarvan wordt vastgesteld of het ontwikkelingspeil van een bepaalde regio boven of onder het EU-gemiddelde ligt, zijn van 1995 en dus niet meer actueel, maar geven wel aan dat er vrij grote verschillen bestaan. Zo ligt het BBP per capita in Hamburg bijna twee keer zo hoog als

het EU-gemiddelde, terwijl dat voor Andalusië maar de helft is. De rijkste Europese regio heeft het met andere woorden vier keer beter dan de armste. Vanwege het gebrek aan gegevens is niet duidelijk of deze kloof met de jaren kleiner wordt, en of de op de regio's toegespitste aanpak van de EIB de convergentie daadwerkelijk beïnvloedt.

3.9. Een verrassende vaststelling is dat de EIB op vrij grote schaal leningen verstrekt aan de meest ontwikkelde EU-landen. In de tabellen in de bijlage worden de betalingen per land en per regio weergegeven. Verder valt op dat veel van de regio's waar het BBP per capita boven het EU-gemiddelde uitstijgt, toch op een aanzienlijk leningsbedrag konden rekenen. De verklaring daarvan ligt in het feit dat de EIB steun verleent aan projecten op het gebied van trans-Europese netwerken en energie. Hieronder volgen een paar voorbeelden:

- aanleg van een gedeelte van de snelweg in Opper-Beieren (Duitsland);
- aanleg van een tramlijn in Orléans (Frankrijk);
- krachtcentrale nabij Turijn (Italië);
- ontwikkeling van gasvelden in de Noordzee (VK);
- uitbreiding van het mobiele telefoonnetwerk (VK).

3.10. Waarschijnlijk zouden deze (en gelijkaardige) projecten ook zonder steun van de EIB wel van de grond zijn gekomen. Bovendien mag niet worden vergeten dat productieve projecten in ontwikkelde regio's over het algemeen een synergie-effect creëren, schaalvoordelen meebrengen, of anderszins een gunstige uitwerking hebben. Groei en werkgelegenheid in het land in kwestie zijn daar natuurlijk mee gebaat, maar de regionale verschillen zullen, ceteris paribus, veeleer toe- dan afnemen.

3.10.1. De vraag is of de armere landen wel in staat zijn zelf projecten uit te werken die in aanmerking komen voor EIB-leningen. In veel gevallen immers zou ook steun uit hoofde van alle andere communautaire initiatieven noodzakelijk zijn. Maximale samenwerking en coördinatie van de activiteiten van de EIB, de EU en de sociale partners is dan ook broodnodig.

3.11. Dankzij het speciale actieprogramma van Amsterdam, dat werd opgesteld naar aanleiding van de resolutie van de Europese Raad van Amsterdam over groei en werkgelegenheid (juni 1997), werd de rol van de EIB versterkt, en kon zij additionele middelen vrijmaken voor economische groei en werkgelegenheid.

3.11.1. Dit programma, waarvan de looptijd op drie jaar werd vastgesteld (september 1997-2000), bestaat uit drie delen⁽¹⁾:

- een „MKB-loket”, bedoeld voor de ontwikkeling van nieuwe risicokapitaalinstrumenten, waarmee eigen kapitaal kan worden verschaft aan hightechbedrijven met sterke groeikansen in het MKB. Het risico dat aan dergelijke transacties verbonden is, wordt tot een bedrag van één miljard uit het bedrijfsresultaat van de bank gedeckt⁽²⁾;
- uitbreiding van EIB-financiering tot de sectoren onderwijs en gezondheidszorg, die immers werden uitgeroepen tot volwaardige doelstellingen (in juli 1999)⁽³⁾;
- intensivering van de toch al substantiële steun van de bank aan investeringen in TEN's en andere grootschalige infrastructuurnetwerken, alsook aan investeringen op het gebied van stedelijke en plattelandsvernieuwing en milieubescherming⁽⁴⁾. Ook voorbereidende of haalbaarheidsstudies voor projecten op het gebied van trans-Europese vervoers- of milieunetwerken kunnen worden gefinancierd.

4. Conclusies en aanbevelingen

4.1. Uit het bovenstaande kan worden afgeleid dat regionaal beleid, met het oog op convergentie, een belangrijke doelstelling is, met name in een EMU die geen fiscaal federalisme kent en waar asymmetrische schokken dus tot een minimum moeten worden beperkt. Hoewel niet valt uit te sluiten dat convergentie in zekere mate automatisch op gang komt, en de IT-revolutie en de Nieuwe economie dat proces nog kunnen versnellen, is duidelijk dat een instelling als de EIB nog steeds een belangrijke rol te vervullen heeft.

⁽¹⁾ Een gedetailleerde beschrijving is te vinden op de blz. 16 en 17 van het Jaarverslag 1998.

⁽²⁾ De resultaten hiervan worden onder de loep genomen in het hoofdstuk „Financiering van het MKB” op de blz. 28 en 29 van het Jaarverslag 1999.

⁽³⁾ Hieraan wordt aandacht besteed op blz. 16 van het Jaarverslag 1999.

⁽⁴⁾ De activiteiten die aan deze doelstellingen beantwoorden worden beschreven op de blz. 19 t/m 24 van het Jaarverslag 1999.

4.2. In de loop der jaren heeft de EIB er evenwel een heel pakket taken bijgekregen, met als resultaat dat haar taakomschrijving is vervaagd en de beschikbare bedragen over zoveel bestemmingen verdeeld worden dat de spoeling met name in derde landen wel erg dun is.

4.3. Het zou dan ook de moeite lonen de taakomschrijving van de bank opnieuw in evenwicht te brengen, zodat zij haar aandacht kan toespitsen op regionaal beleid en convergentie. In de praktijk zou een en ander erop neerkomen dat minder leningen worden verstrekt aan de ontwikkelde EU-lidstaten (en sommige van hun regio's), en meer aan de kandidaat-lidstaten. Ook zou de EIB, in ruil voor het optrekken van haar financieringssteun, kunnen worden betrokken bij de uitwerking van de toetredingscriteria.

4.4. Het is hoogst twijfelachtig of de toegang tot langetermijn-ontwikkelingsfinanciering een probleem is in de ontwikkelde EU-lidstaten; zeker is dat de situatie op dat gebied veel rooskleuriger is dan in 1958, bij de oprichting van de EIB. Tal van lidstaten hebben overigens hun eigen regelingen voor financiering (waaronder vanzelfsprekend ook subsidies) voor kleine en middelgrote ondernemingen (MKB).

4.5. Ook bestaan er een aantal alternatieven voor bankfinanciering; we denken aan aandelen, obligaties, ingehouden winst, e.d. De meeste ontwikkelde landen kampen niet zozeer met een gebrek aan financieringsmogelijkheden als wel met een gebrek aan degelijk uitgewerkte projectvoorstellen. Misschien zou de EIB zich meer kunnen opwerpen als adviseur bij de uitwerking van projecten, met name op het gebied van nieuwe technologieën, een sector waarin Europa ver achterligt op de VS. Zo zouden in de armste regio's een aantal permanente EIB-adviseurs kunnen worden aangewezen, dit met het oog op een optimale projectontwikkeling en maximale convergentie.

4.6. Verder kan worden overwogen de activiteiten van de verschillende kredietinstellingen (EIB, EBWO, nationale ontwikkelingsbanken, enz.) beter te doen samenvallen, zodat elk van die instellingen zich verplicht ziet haar beste beentje voor te zetten.

4.7. Een van de voornaamste economische problemen in de EU is het gebrek aan structurele hervormingen. Kan de EIB daar verandering in brengen? Het ziet ernaar uit dat starre marktmechanismen ertoe leiden dat tal van goed doordachte projectleningen en globale leningen veel minder opleveren dan zou moeten. De EIB kan de nationale regeringen natuurlijk geen voorwaarden opleggen, maar is er niets dat zij kan ondernemen om de regionale markten te liberaliseren? Economische convergentie impliceert „creatieve destructie”, wat op korte termijn pijnlijk kan zijn. Het gevolg daarvan is dat veel regeringen pas tot structurele hervormingen overgaan als zij daartoe verplicht worden, terwijl deze hervormingen vaak, veel meer dan ontwikkelingsfinanciering, bevorderlijk zijn voor convergentie.

4.8. Bestaat het gevaar dat EIB-leningen voor milieuprojecten contraproductief zouden werken? Er wordt wel eens beweerd dat belastingen en sancties veel efficiënter zijn in de strijd tegen verontreiniging dan de financiering van milieuprojecten. De beste oplossing is waarschijnlijk deze twee mogelijkheden te combineren, maar in bepaalde gevallen is voorkomen (via sancties) inderdaad beter dan genezen (via financiering van bepaalde projecten).

4.9. Hoe de projectevaluatie precies verloopt, wordt niet echt duidelijk, hoewel de terugbetalingsperioden en de kosten/baten-verhouding onder de loep worden genomen. Het zou goed zijn ook na te gaan of en in hoeverre de verstrekte bedragen daadwerkelijk bijdragen tot convergentie. Dit soort follow-up is belangrijk wil men kunnen vaststellen of een instelling erin slaagt haar hoofddoelstelling waar te maken.

4.10. Het onlangs door de bank gelanceerde initiatief „Innovatie 2000” is een snelle en welkome reactie op de richtsnoeren van de Top van Lissabon (maart 2000), waarin wordt opgeroepen om een op innovatie gestoelde kennismaatschappij te ontwikkelen. Het initiatief is bedoeld om de EIB-financiering als volgt uit te splitsen:

1. opleiding;
2. onderzoek en ontwikkeling;

3. informatie en communicatie;
4. verspreiding van innovatie op het gebied van technologische netwerken;
5. ontwikkeling van MKB en ondernemerschap.

Tijdens de volgende drie jaar kan de bank 12 à 15 mld euro uittrekken voor dit initiatief, maar het Comité is van mening dat dit bedrag nog moet worden opgetrokken en dat meer haast moet worden gemaakt met de tenuitvoerlegging.

4.11. Ten slotte merkt het Comité nog op dat de EIB zich bij de evaluatie van de convergentie niet mag blindstaren op economische indicatoren, maar ook sociale indicatoren in de parameters moet opnemen, overeenkomstig de aanwijzingen van de VN.

Brussel, 20 september 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 tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, en van Verordening (EEG) nr. 574/72 van de Raad tot vaststelling van de wijze van toepassing van Verordening (EEG) nr. 1408/71”

(2000/C 367/05)

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

De afdeling „Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap” die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 12 september 2000 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Rodríguez García Caro.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 20 en 21 september 2000 gehouden 375e zitting (vergadering van 20 september) het volgende advies uitgebracht.

1. Inleiding

1.1. Verordening (EEG) nr. 1408/71 wordt geregeld bijgewerkt om de tekst aan te passen aan de ontwikkelingen op het gebied van de sociale zekerheid, zoals veranderingen in de regelgeving en bilaterale overeenkomsten in de lidstaten, of op Europees niveau, uitspraken van het Hof van Justitie van de EG. Van tijd tot tijd worden dan ook voorstellen gedaan tot wijziging van genoemde verordening, zoals onderhavig

voorstel dat aan het Economisch en Sociaal Comité is voorgelegd.

1.2. Verordening (EEG) nr. 574/72 tot vaststelling van de wijze van toepassing van bovengenoemde verordening moet om dezelfde redenen worden aangepast, ofwel als gevolg van de wijzigingen in Verordening (EEG) nr. 1408/71 zelf, ofwel naar aanleiding van wijzigingen in de nationale of Europese wetgeving.

1.3. Door deze wijzigingen worden de bepalingen over de tenuitvoerlegging van de socialezekerheidsstelsels voor werknemers en hun gezinnen die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, steeds complexer. De regelgeving die tot doel heeft dat werknemers zich gemakkelijker kunnen verplaatsen zonder hun socialezekerheidsrechten kwijt te raken, wordt dus almaar ingewikkelder. Er worden voortdurend bepalingen aan toegevoegd, wat het geheel er niet eenvoudiger en overzichtelijker op maakt.

1.4. Derhalve is het zowel nodig de tekst van Verordening (EEG) nr. 1408/71 bij te werken en aan te passen aan de huidige omstandigheden, als doelmatig te werken aan een herziening en vereenvoudiging van de tekst. Ook dient het voorstel van de Raad en het Parlement voor een verordening betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, waarover het Comité zich tijdens de zitting van januari dit jaar positief heeft uitgesproken⁽¹⁾, snel te worden afgehandeld.

2. Algemene opmerkingen bij het voorstel

2.1. Onderhavig voorstel tot wijziging heeft betrekking op Verordening (EEG) nr. 1408/71 en op Verordening (EEG) nr. 574/72, die voortvloeit uit eerstgenoemde. Het Comité kan zich in grote lijnen vinden in het voorstel. De hierin vervatte wijzigingen zijn het gevolg van de vaste wil van de lidstaten om de Europese jurisprudentie in de Europese wetgeving te verwerken en de tekst aan te passen aan de veranderingen die zich in de EU voordoen.

2.2. Desalniettemin acht het Comité het zaak er bij Raad en Parlement op aan te dringen, bij de vereenvoudiging en verbetering van de huidige tekst zo efficiënt en voortvarend mogelijk te werk te gaan. Beide instellingen moeten voortgaan met de behandeling van het voorstel voor een verordening betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels⁽²⁾, zodat de inhoud van de te wijzigen tekst binnen een redelijk tijdsbestek eenvoudiger wordt en beter is afgestemd op de realiteit.

2.3. Voor de wijziging van beide verordeningen wordt voor het eerst de medebeslissingsprocedure toegepast. Dit betekent dat de ingediende voorstellen nog kunnen worden aangepast, en dat het mogelijk is dat het Economisch en Sociaal Comité advies uitbrengt over een tekst die via deze medebeslissingsprocedure substantieel wordt gewijzigd. Het Comité dient zijn steentje bij te dragen en — binnen een reëel tijdsbestek — zijn standpunt kenbaar te maken, want er dient duidelijk te worden gemaakt hoe de adviesfunctie van deze instelling zich binnen deze procedure manifesteert.

3. Bijzondere opmerkingen bij het voorstel

3.1. „Verordening (EEG) nr. 1408/71 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen”.

3.1.1. In artikel 1 van het voorstel is bepaald dat de bijlagen IV en VI worden gewijzigd overeenkomstig de bijlage bij de onderhavige verordening.

3.1.2. In bijlage IV, deel C, rubriek „E. Frankrijk” (waarin de berekening van vergoedingen op basis van artikel 46, lid 2 wordt losgelaten) wordt tekst toegevoegd waarmee een einde komt aan de dubbele berekening van de ouderdoms- en nabestaandenpensioenen zoals vastgesteld in artikel 46, lid 2.

Naar het oordeel van het Comité wordt de bureaucratische rompslomp met deze wijziging verminderd. Overbodige procedures komen te vervallen.

3.1.3. Bijlage VI (bijzonderheden voor de toepassing van de wetgevingen van bepaalde lidstaten), rubriek „E. Frankrijk” wordt gewijzigd: punten 3 en 5 worden gewijzigd en er wordt een punt 9 ingevoegd. Zo kunnen Franse werknemers en onderdanen van andere lidstaten zich vrijwillig bij een Frans aanvullend pensioenstelsel voor werknemers aansluiten (punt 3), wordt de bepaling die alleen betrekking had op basisstelsels van ouderdomspensioenen van zelfstandigen ook van toepassing op de stelsels voor aanvullende pensioenen van werknemers (punt 5) en geldt de Franse wetgeving die van toepassing is op werknemers zowel voor de basisstelsels van de ouderdomsverzekering als voor de aanvullende stelsels van de ouderdomsverzekering waarbij belanghebbende was aangesloten (punt 9).

De voorgestelde wijzigingen komen de mobiliteit van de werknemers ten goede. Ook sluit de nieuwe tekst beter aan op het huidige stelsel van sociale zekerheid in Frankrijk.

In de Spaanse versie is een fout geslopen: in punt 9 dient „A los efectos del título III del capítulo 3” te worden gewijzigd in „A los efectos del capítulo 3 del título III”.

3.1.4. In Bijlage VI wordt rubriek „K. Oostenrijk” gewijzigd. In punt 7 wordt opgenomen dat de bijzondere bijstand overeenkomstig de Wet op de bijzondere bijstand van 30 november 1973 (SUG) voor de toepassing van titel III, hoofdstuk 3 van Verordening (EEG) nr. 1408/71 als een ouderdomspensioen geldt.

In de Spaanse versie komt de nummering van de tweede alinea uit punt III.2 van de toelichting op de bijlage met betrekking tot Oostenrijk en Zweden („d” en „e”) niet overeen met die uit de bijlage van het voorstel („b” en „c”). Het Comité verzoekt de Commissie dit recht te zetten.

3.1.5. In Bijlage VI wordt een wijziging aangebracht in rubriek „N. Zweden”, punt 1. De Zweedse ouderschapstoelage wordt niet meer als uitkering bij ziekte en moederschap aangemerkt (artikel 18.1), maar als gezinsbijslag (artikel 72).

Deze wijziging vloeit voort uit het arrest van het Hof van Justitie in de zaak-Kuusijärvi van juni 1998, waarin de Zweedse ouderschapstoelage wordt beschouwd als gezinsbijslag.

⁽¹⁾ PB C 75 van 15.3.2000.

⁽²⁾ PB C 38 van 12.2.1999, blz. 10.

3.2. „Verordening (EEG) nr. 574/72 van de Raad tot vaststelling van de wijze van toepassing van Verordening (EEG) nr. 1408/71”.

3.2.1. In artikel 2 van het voorstel voor een verordening worden drie artikelen van de tekst gewijzigd.

3.2.2. Er wordt een wijziging aangebracht in artikel 34, lid 5. Het gaat hier om de vergoeding door het bevoegde orgaan in een bepaalde lidstaat van kosten die in een andere lidstaat zijn gemaakt. De wijze van vergoeding wordt duidelijk afgebakend: indien er vergoedingstarieven zijn vastgesteld (lid 4) en indien er geen vergoedingstarieven bestaan (lid 5).

Tevens wordt hiermee een taalkundige correctie aangebracht in de Engelse en de Zweedse versie.

3.2.3. Artikel 93, lid 1 wordt gewijzigd, omdat studenten ook onder Verordening 1408/71 vallen (de personele en materiële werkingssfeer van de Verordeningen (EEG) nr. 1408/71 en nr. 574/72 zijn met de vaststelling van Verordening (EG) nr. 307/1999 van 8 februari 1999 uitgebreid). In de nieuwe verordening werden twee nieuwe artikelen toegevoegd: artikel 34 bis, „Bijzondere regels”, en

artikel 34 ter, „Gemeenschappelijke bepalingen”. Het bestaande artikel 22 quater werd geschrapt.

In de voorgestelde tekst worden de verwijzingen naar de betreffende artikelen van Verordening (EEG) nr. 574/72 bijgewerkt die betrekking hebben op de vergoedingen bij ziekte en moederschap.

3.2.4. Er wordt een wijziging aangebracht in artikel 107, lid 1 m.b.t. wisselkoersen. Aangezien het Europees Monetair Stelsel is opgehouden te bestaan, zijn de referentiekursen van de euro door de Europese Centrale Bank (ECB) berekend.

4. Conclusies

4.1. Het Comité stemt in met het voorstel tot wijziging van beide verordeningen.

4.2. Wat de medebeslissingsprocedure betreft moet het Comité zijn adviesfunctie bij dit soort voorstellen zodanig kunnen vervullen dat het zijn oordeel kan uitspreken over wijzigingen die in de loop van het proces van goedkeuring in de teksten worden aangebracht.

Brussel, 20 september 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 de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten betreffende het behoud van de rechten van de werknemers bij overgang van ondernemingen, vestigingen of onderdelen van ondernemingen of vestigingen (gecodificeerde versie)”

(2000/C 367/06)

De Raad heeft op 23 juni 2000 besloten, overeenkomstig artikel 94 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De afdeling „Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 12 september 2000 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Liverani.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 375e zitting (vergadering van 20 september 2000) het volgende advies uitgebracht, dat met 104 stemmen vóór en 0 stemmen tegen, bij 6 onthoudingen (met algemene stemmen) is goedgekeurd:

1. Inleiding

1.1. De constitutieve of officiële codificatie van wetteksten is een van de doelstellingen van de Commissie in het kader van het „Europa van de burgers”; de vereenvoudiging en duidelijkheid van het Gemeenschapsrecht zijn immers van groot belang om dit voor de burgers toegankelijker te maken.

1.2. Deze doelstelling is nog eens bevestigd in de conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van Edinburgh, waarin het belang is benadrukt van een constitutieve of officiële codificatie die rechtszekerheid verschaft omtrent de vraag welke wet op een gegeven moment op een bepaald onderwerp van toepassing is.

1.3. Het voorstel tot codificatie van Richtlijn 77/187/EEG van de Raad van 14 februari 1977 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten betreffende het behoud van de rechten van de werknemers bij overgang van ondernemingen, vestigingen of onderdelen van ondernemingen of vestigingen heeft dit soort codificatie ten doel.

1.4. De nieuwe richtlijn zal de verschillende richtlijnen vervangen waarop de codificatie betrekking heeft, en waarover het Comité destijds advies heeft uitgebracht⁽¹⁾; zij raakt niet aan de inhoud van de gecodificeerde teksten en beperkt zich er derhalve toe deze samen te voegen en daarin alleen de

formele wijzigingen aan te brengen die voor de codificatie zelf vereist zijn.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Het Economisch en Sociaal Comité is ingenomen met dit Commissievoorstel.

2.2. Het stemt in met de noodzaak, het Gemeenschapsrecht toegankelijker en begrijpelijker te maken voor de burgers.

2.3. Een duidelijkere en doorzichtigere communautaire wetgeving zal bijdragen tot een correcte interpretatie en de noodzakelijke rechtszekerheid waarborgen.

2.4. Om deze redenen stemt het Economisch en Sociaal Comité in met het voorstel tot codificatie van Richtlijn 77/187/EEG van de Raad van 14 februari 1977 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten betreffende het behoud van de rechten van de werknemers bij overgang van ondernemingen, vestigingen of onderdelen van ondernemingen of vestigingen.

2.5. Deze codificatie heeft uitsluitend betrekking op enkele formele aspecten van de teksten en raakt niet aan de inhoud ervan, die ongewijzigd blijft.

Het Comité spreekt de wens uit dat in het geval van nieuwe, herhaalde rechtszaken voor het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, de Commissie deze richtlijn alsnog zal wijzigen.

⁽¹⁾ Richtlijn 77/187/EEG van de Raad (PB L 61 van 5.3.1977, blz. 26). Advies van het Comité van 23 april 1975 (PB C 255 van 7.11.1975, blz. 25). Gewijzigd door: Richtlijn 98/50/EG van de Raad (PB L 201 van 17.7.1998, blz. 88). Advies van het Comité van 29.3.1995 (PB C 133 van 31.5.1995, blz. 13).

Brussel, 20 september 2000.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

B. RANGONI MACHIAVELLI

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Groenboek over de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Europese Unie”

(2000/C 367/07)

De Raad heeft op 13 maart 2000 besloten, het Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap te raadplegen over het voornoemde Groenboek.

De afdeling „Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 26 juli 2000 goedgekeurd; rapporteur was de heer Gafo Fernández.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 375e zitting van (vergadering van 20 september 2000) het volgende advies uitgebracht dat met 90 stemmen vóór, bij 3 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. In het kader van het Kioto-protocol dat in december 1998 is goedgekeurd, heeft de Europese Unie zich verplicht om haar emissies van broeikasgassen in de periode 2008-2012 met 8 % terug te dringen ten opzichte van 1990.

1.2. In juni 1998 verdeelde de Raad de lasten in kwestie over de lidstaten. Volgens deze „burden sharing agreement” worden niet alle lidstaten even zwaar belast; bij de lastenverdeling worden namelijk criteria als de uitstoot per hoofd van de bevolking en het inkomensniveau in elke lidstaat gehanteerd.

1.3. Volgens de eerste ramingen, die gebaseerd zijn op de broeikasgasemissies in 1998, zal de EU het moeilijk krijgen om aan haar verplichting te voldoen.

1.4. In het Kioto-protocol werd een duidelijk onderscheid gemaakt tussen zogenoemde annex 1-landen (industrielanden die alleen of in het kader van een regionale samenwerkingsovereenkomst hun uitstoot van broeikasgassen omlaag moeten brengen) en ontwikkelingslanden waar de uitstoot per hoofd van de bevolking altijd gering was geweest en die hun emissies niet terug hoefden te dringen om hun ontwikkelingspotentieel niet in gevaar te brengen.

1.5. Het Kioto-protocol introduceerde drie „flexibele instrumenten”: gezamenlijke uitvoering (joint implementation), schone ontwikkeling (clean development mechanism) en het mechanisme waar dit advies over gaat, namelijk de handel in emissierechten.

1.6. De eerste twee instrumenten komen op het volgende neer: een (bedrijf uit een) industrieland verwezenlijkt een deel van zijn reductieplichting in een ander industrieland (gezamenlijke uitvoering) of in een ontwikkelingsland (schone ontwikkeling). Door een geringere activiteit, een efficiënter energieverbruik of een betere bedrijfsvoering is het daarnaast

mogelijk dat een bedrijf over meer emissierechten komt te beschikken dan het nodig heeft. Het kan dit overschot dan aan een andere onderneming in hetzelfde of in een ander industrieland verkopen (handel in emissierechten), wat deze in staat stelt om ook aan zijn verplichtingen te voldoen.

1.7. Deze flexibele instrumenten zijn uiteraard bedoeld om de verwezenlijking van de algehele reductiedoelstelling te vergemakkelijken. Zij maken het mogelijk om daar in actie te komen waar de kosten/efficiëntieverhouding op de korte termijn het gunstigst is. De markt bepaalt dus waar geïnvesteerd wordt. Als gevolg van een en ander nemen op de middellange termijn echter wel de marginale kosten van de maatregelen toe, al zou de vooruitgang van de techniek deze ontwikkeling kunnen keren.

1.8. Krachtens het Kioto-protocol kunnen de deelnemende landen vanaf 2008 met deze instrumenten aan de slag gaan. In dat jaar worden de doelstellingen voor het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen namelijk bindend. Maar niets hoeft een verdragspartij ervan te weerhouden om deze instrumenten alvast intern te gaan gebruiken, zoals de Commissie in dit Groenboek voorstelt.

1.9. Om de handel in emissierechten mogelijk te maken moeten bedrijven in een aantal sectoren emissievergunningen krijgen. In de EU zouden hierbij de in Richtlijn 96/61/EG (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging, de IPPC-richtlijn) omschreven BAT-criteria (BAT: best available technologies oftewel best beschikbare technieken) moeten worden gehanteerd. Dit brengt echter twee problemen met zich mee: 1) deze richtlijn geldt niet voor alle sectoren waar broeikasgassen worden uitgestoten en zelfs niet voor alle productiesectoren; 2) bepaalde sectoren kunnen pas vanaf 2003 of 2004 over deze BAT-criteria beschikken.

1.10. Daarnaast kan de toekenning van emissierechten binnen de EU concurrentiedistorsies in de hand werken als in één land of in verschillende landen niet alle bedrijven of sectoren even zwaar belast worden.

1.11. Daarom moeten twee alternatieven worden bekeken: 1) in EU-verband wordt vastgesteld voor welke sectoren de emissierechtenregeling geldt en hoe deze moet worden toegepast; als de lidstaten niet allemaal dezelfde emissiemaxima krijgen toegewezen, kan dit distorsies in de hand werken; 2) onderzocht wordt of elk nationaal systeem (van de landen die besluiten mee te doen met de handel in emissierechten) wel verenigbaar is met de concurrentieregels (indirecte staatssteun) of met de interne markt (voor emissierechten gelden de bepalingen betreffende het vrije verkeer van goederen, in ieder geval tussen de landen met een nationaal systeem).

1.12. Bij de toepassing van dit systeem moet worden uitgegaan van historische emissierechten („grandfathering”), al dienen daarbij wel de BAT-criteria voor energie-efficiëntie te worden gehanteerd. In samenhang hiermee moeten ook de toekenning van emissierechten aan nieuwe activiteiten en dus de nationale emissiemaxima de nodige aandacht krijgen.

1.13. Voor nieuwe bedrijven waarvan de activiteiten overeenkomen met die van bedrijven die al onder de IPPC-richtlijn vallen, worden de voor soortgelijke bedrijven geldende BAT-criteria aangelegd. Er kunnen zich echter problemen voordoen (al is dit zeer onwaarschijnlijk) in het geval van nieuwe, energie-intensieve activiteiten die in andere lidstaten ontbreken en waarvoor dus ook geen BAT-criteria bestaan. Een ander probleem ligt op de loer als de ene lidstaat zich bij het toelaten van nieuwe energie-intensieve of tot de uitstoot van broeikasgassen leidende activiteiten strenger opstelt dan andere lidstaten om zo onder zijn emissiemaxima te blijven.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Het ESC staat volledig achter het voorstel van de Commissie om de uitstoot van broeikasgassen te helpen beperken en een EU-stelsel van emissierechten op te zetten dat in overeenstemming is met het in het Kioto-protocol voorziene systeem. De handel in emissiecertificaten leidt op zichzelf echter nog niet tot een geringere uitstoot. De Commissie zou in een uitvoerige mededeling moeten aangeven welke aanvullende mechanismen hiervoor wél moeten zorgen.

2.2. De Commissie is niet erg duidelijk over de drie belangrijkste onderdelen van bovengenoemd stelsel: emissiemaxima voor afzonderlijke bedrijven (en dus het eventueel toekennen van emissierechten), het verband tussen deze maxima en de nationale reductieverplichting, en de maximumgrenzen waaronder startende bedrijven moeten blijven.

Volgens het ESC zou een en ander als volgt moeten worden geregeld:

- Het vaststellen van individuele emissiemaxima voor bedrijven kan alleen op verantwoorde wetenschappelijke wijze en aan de hand van EU-criteria gebeuren. Het ESC is daarom voor het aanleggen van BAT-criteria in de sectoren waar deze in EU-verband zijn gedefinieerd, of voor een wereldwijd benchmarkingsysteem.
- Het broeikaseffect dat een lidstaat teweegbrengt is het gevolg van zes gassen die worden uitgestoten door verschillende bronnen, waaronder puntbronnen (zie hierboven) en diffuse bronnen (bijvoorbeeld het verkeer). Hoewel de toepassing van BAT-criteria op zichzelf al wel zal leiden tot minder CO₂-emissies, kan een land niet aan zijn reductieverplichting voldoen door uitsluitend de uitstoot door puntbronnen in een bepaald aantal industriesectoren terug te dringen.
- Aan nieuwe activiteiten (die voldoen aan de BAT-criteria) kunnen automatisch, in de juiste verhoudingen en zonder discriminerende gevolgen voor al bestaande activiteiten van hetzelfde type emissierechten worden toegekend. Om aan zijn nationale emissieverplichting te voldoen moet elke lidstaat uiteraard de hogere uitstoot van broeikasgassen die hierdoor ontstaat compenseren met gelijktijdige en in ieder geval gelijkwaardige reducties in andere sectoren of activiteiten.

2.3. Aan de handel in emissierechten binnen de EU zouden daarom de volgende voorwaarden en beginselen ten grondslag moeten liggen:

- de vervuiler betaalt;
- het EU-stelsel moet verenigbaar zijn met het in artikel 17 van het Kioto-protocol beschreven stelsel, zodat het hier later in kan worden opgenomen;
- het stelsel moet in de hele EU gelden en de handel dient ook tussen verschillende sectoren mogelijk te zijn;
- het moet een progressief stelsel zijn dat eerst wordt toegepast in een beperkt aantal, zij het qua uitstoot belangrijke sectoren;
- het stelsel moet worden gebaseerd op een EU-verordening, dus op een bindend regelgevingsinstrument dat de Raad en het Europees Parlement op voorstel van de Commissie hebben goedgekeurd;

- in deze verordening — een gemeenschappelijk, geharmoniseerd kader — moet komen te staan welke sectoren eronder vallen en hoe de regels moeten worden toegepast; zij dient gebaseerd te worden op Beschikking 1999/296/EG over een bewakingssysteem voor de uitstoot van broeikasgassen en op de richtlijn over grote stookinstallaties;
- het stelsel moet scheeftrekking van de concurrentieverhoudingen zo veel mogelijk voorkomen en flexibel genoeg zijn om te voorkomen dat sommige van de partijen voortdurend blijven profiteren van de eerste voordelen die het biedt;
- de deelname aan het stelsel moet vrijwillig zijn; bedrijven in de betrokken sectoren dienen de keuze te hebben om eraan mee te doen en ervan te profiteren;
- voor de inwerkingtreding van het stelsel moet een voorlopige maar redelijke datum worden vastgesteld, bijvoorbeeld 1 januari 2005;
- hieraan voorafgaand moet bovendien per lidstaat worden vastgesteld welk minimumpercentage van de totale emissies in theorie onder dit stelsel valt;
- ook de in annex 1 van het Kioto-protocol genoemde kandidaat-lidstaten en de EER-landen die niet tot de EU behoren moeten aan het stelsel kunnen meedoen.

2.4. Ten slotte moet dit stelsel aanvullend zijn en niet in de plaats komen van de maatregelen die elke lidstaat gepland heeft om zijn deel van de gezamenlijke lastenreductie voor zijn rekening te nemen.

3. Bijzondere opmerkingen

In dit gedeelte gaat het Comité in op de vragen die de Commissie in het Groenboek stelt:

3.1. Vraag 1

3.1.1. De emissiequota voor elk bedrijf moeten aan de hand van geharmoniseerde criteria worden vastgesteld. Dit betekent dat alleen de BAT-criteria (m.b.t. de energie-efficiëntie) gehanteerd kunnen worden en dat in ieder geval in het begin uitsluitend de bedrijven die onder de richtlijn over grote stookinstallaties vallen kunnen meedoen.

3.1.2. De sectoren die in de IPPC-richtlijn worden genoemd komen dus voor dit stelsel in aanmerking, maar wel op de volgende voorwaarden: in 2005 moeten de efficiëntienormen van deze sectoren aan de hand van de BAT-criteria zijn vastgesteld en dienen de installaties te vallen onder de richtlijn over grote stookinstallaties. Ontbreken zulke normen, dan moet de industrie voorlopige emissienormen opstellen via Europese convenanten. Deze moeten door de Commissie zijn goedgekeurd en onder meer op wereldwijde benchmarking zijn gebaseerd.

3.2. Vraag 2

3.2.1. Voor de genoemde sectoren dient er dus een algemeen geldend EU-systeem te komen waaronder alle bedrijven in kwestie vallen. Dit mag echter niet betekenen dat deze eventuele emissiekredieten moeten verkopen, vooral niet als de marktwarde hiervan als te laag wordt beschouwd. Maar zij dienen hun uitstoot natuurlijk wel tot een nog vast te stellen niveau te beperken.

3.2.2. Omwille van de rechtszekerheid dient de handel in emissierechten aan enkele minimumvoorwaarden te voldoen. Voor de handel tussen bedrijven in emissierechten zou bijvoorbeeld een — niet al te lange — aanloophase kunnen worden vastgesteld, zodat de markt de tijd krijgt om zich te ontwikkelen. Het mechanisme van vraag en aanbod mag namelijk niet worden aangetast door een te gering aantal transacties.

3.3. Vraag 3

3.3.1. Een keuzesysteem volgens het instap- of uitstap-model zou in theorie wel verenigbaar zijn met de eisen van de interne markt (mechanisme van omgekeerde nationale discriminatie), maar er kleven twee bezwaren aan. Ten eerste verslechtert de concurrentiepositie van bedrijven in een lidstaat die niet mee wil doen (waardoor vroeg of laat compenserende regelingen nodig zijn). Ten tweede kunnen zulke bedrijven en de betrokken lidstaat zelf zo geen ervaring opdoen met het stelsel voordat het, conform het Kioto-protocol, verplicht wordt ingevoerd.

3.4. Vraag 4

3.4.1. Een lidstaat kan meer sectoren in zijn binnenlandse systeem opnemen dan er in het EU-systeem zijn opgenomen als aan de volgende twee voorwaarden wordt voldaan:

- de uitvoeringsregelingen (methoden voor berekening en toezicht) voor emissierechten die voor de onder het EU-stelsel vallende sectoren zijn vastgesteld, moeten in acht worden genomen;
- voor de aankoop van de emissierechten van de bedoelde sectoren door bedrijven uit andere lidstaten mogen geen beperkende voorwaarden gelden.

3.5. Vraag 5

3.5.1. Gezien de BAT-criteria, aan de hand waarvan het emissieniveau van elke sector/elk bedrijf moet worden bepaald, is het niet nodig per sector quota vast te stellen. In de EU en in de lidstaten zelf zou dit tot onoverkomelijke problemen leiden.

3.6. Vraag 6

3.6.1. Hetzelfde geldt voor de toekenning van emissierechten aan afzonderlijke bedrijven. Aan de hand van de BAT-criteria is het namelijk mogelijk om een „historisch” emissiequotum toe te kennen (uitgaande van het productieniveau in het verleden vermenigvuldigd met de efficiëntie in het gebruik van broeikasgassen). In de volgende jaren wordt bij het vaststellen van dit quotum gekeken naar het werkelijke productieniveau.

3.7. Vraag 7

3.7.1. Tot nu toe is het EU-systeem gebaseerd geweest op het „downstream”- of puntbronnensysteem. Als onderdeel van zijn programma om aan zijn quotum van de conform het Kioto-protocol vastgestelde „lastenverdeling” te voldoen moet elke lidstaat tegelijkertijd deze sectoren en de zogenoemde „diffuse sectoren” aanpakken.

3.7.2. Gezien de verschillende economische structuren kunnen echter niet dezelfde niveaus voor alle lidstaten worden vastgesteld.

3.8. Vraag 8

3.8.1. De drie genoemde systemen (heffingen, milieuconvenanten en de handel in emissierechten) zijn, in deze volgorde, maatregelen die elkaar aanvullen. Milieuconvenanten gaan verder dan milieunormen en zorgen zo voor vooruitgang op sectoraal niveau. Heffingen, en dan vooral de heffing op de uitstoot van CO₂ (voorstel voor een energie/CO₂-heffing), zijn bedoeld om diffuse emissies te belasten en om via het vergoedingensysteem die bedrijven te „bestrafen” waarvan de uitstoot niet aan de BAT-criteria voldoet. En dankzij de handel in emissierechten ten slotte kunnen bedrijven die minder uitstoten dan zij volgens de BAT-criteria mogen hun extra reductie-inspanningen te gelde maken. Deze extra inspanningen mogen echter nooit leiden tot lagere vergoedingen voor de energie/CO₂-heffing (zie het richtlijnvoorstel dat nu bij de Raad in behandeling is).

3.9. Vraag 9

3.9.1. De bewakingssystemen en inbreukprocedures voldoen in theorie, maar ze zijn wel aan verbetering toe. Wat de bewakingssystemen betreft geldt dit vooral voor de monitoringfase en de controlefase in EU-verband. Bovendien moet erop worden gelet dat deze systemen in alle opzichten verenigbaar zijn met de mechanismen die later voor de uitvoering van het Kioto-protocol worden ontwikkeld.

3.9.2. Hetzelfde geldt voor de inbreukprocedures, al heeft een klacht bij het Hof van Justitie meestal wel genoeg effect op de publieke opinie van de desbetreffende lidstaat. Economische sancties, die niet aan bedrijven maar aan lidstaten worden opgelegd, hebben echter alleen het volgens het Groenboek te verwachten effect als zij uitzonderlijk hoog zijn.

3.10. Vraag 10

3.10.1. In paragraaf 2 van dit advies heeft het Comité zich uitgesproken voor een verordening, dus voor een bindend rechtsinstrument dat niet in nationaal recht hoeft te worden omgezet. Het spreekt echter vanzelf dat veel onderdelen van het hier besproken stelsel door nationale of decentrale overheden uitgewerkt moeten worden. Een mogelijk taakverdeling ziet er als volgt uit:

3.10.2. Europese Unie

Bepaalt hoe het systeem wordt toegepast: sectoren die meedoen, controlemechanisme, geharmoniseerde manier waarop emissievergunningen geveild worden, op de BAT-criteria gebaseerde criteria aan de hand waarvan quota worden toegewezen, controle of de gegevens van de lidstaten juist zijn.

3.10.3. Nationale en decentrale overheden

Wijzen emissiequota toe aan bedrijven, houdt toezicht op de emissies, bepalen welke andere sectoren dan die welke reeds in EU-verband zijn aangewezen, emissievergunningen krijgen.

Brussel, 20 september 2000.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

B. RANGONI MACHIAVELLI

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het onderwerp „Naar een handvest van grondrechten van de Europese Unie”

(2000/C 367/08)

Het Economisch en Sociaal Comité heeft op 25 februari 1999 besloten, overeenkomstig artikel 23, lid 3, van het reglement van orde, een advies op te stellen over het onderwerp „Naar een handvest van grondrechten van de Europese Unie”.

De afdeling „Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 25 juli 2000 goedgekeurd; rapporteur was mevrouw Sigmund en co-rapporteur de heer Briesch.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 375e zitting van 20 en 21 september 2000 (vergadering van 20 september) het volgende advies uitgebracht, dat met 122 stemmen vóór, 19 tegen, bij 9 onthoudingen werd goedgekeurd.

1. Inleiding

1.2. De Europese Raad, op 3 en 4 juni 1999 bijeen te Keulen, heeft besloten om een handvest van grondrechten van de Europese Unie op te stellen. De Europese Raad motiveerde dit besluit als volgt: „het is nodig een handvest van die rechten op te stellen, zodat de uitzonderlijke betekenis van de grondrechten en hun belang voor de burgers van de Unie zichtbaar gestalte krijgen”.

Verder is de Europese Raad van mening dat dit handvest:

1. de vrijheids- en gelijkheidsrechten alsmede het grondrecht van de eerlijke rechtsgang (moet) omvatten, zoals die worden gewaarborgd door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en zoals zij ... tot algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht zijn gesanctioneerd;
2. de grondrechten (dient te) bevatten waar alleen de burgers van de Unie zich op kunnen beroepen; en
3. (moet worden uitgewerkt rekening houdende met) de economische en sociale rechten, zoals neergelegd in het Europese Sociale Handvest en in het Gemeenschapshandvest van de sociale grondrechten van de werknemers, voor zover die niet alleen de basis vormen van doelstellingen voor het handelen van de Unie”.

De Europese Raad besloot tevens dat het handvest moet worden opgesteld „door een vergadering bestaande uit leden van het Europees Parlement en de wetgevende organen van de lidstaten, gevolmachtigden van de regeringen en vertegenwoordigers van de Europese Commissie”.

1.2. Ten slotte nam de Europese Raad van Tampere van 15 en 16 oktober 1999 een besluit over de definitieve samenstelling van deze vergadering en over haar werkmethode. Wat het laatste betreft, werd gekozen voor het consensusbeginsel, d.w.z. de voorzitter van de Conventie kan het ontwerp-handvest pas aan de Europese Raad voorleggen wanneer hij van mening is dat het de goedkeuring van alle partijen kan wegdragen.

1.3. Zowel het Duitse als het Finse fungerende voorzitterschap van de Raad hebben verscheidene malen verklaard dat het handvest tevens een instrument is om de burgers meer bij het integratieproces te betrekken en hen bewuster te maken van de rechten die zij genieten. Het Comité is er dan ook mee ingenomen dat de inmiddels tot „Conventie” omgedoopte vergadering de maatschappelijke organisaties raadpleegt. Krachtens het EG-Verdrag vertegenwoordigen de leden van het Comité de sociale en economische belangen van de Europese burgers en daarom was het beter geweest dat het Comité sterker hierbij was betrokken⁽¹⁾.

1.4. In het mandaat dat de Conventie van de Europese Raden van Keulen en Tampere heeft ontvangen, moeten vier aspecten worden onderscheiden:

- de Conventie is geen intergouvernementele conferentie in de zin van het EU-Verdrag;
- daarom kan zij de bevoegdheden van de Unie niet veranderen;
- de Conventie moet een ontwerp-handvest formuleren van grondrechten die gelden in het kader van het optreden van de Unie en dus zowel in het kader van het EU-Verdrag als van de Gemeenschapsverdragen. Anders gezegd, het moet ook van toepassing zijn op de titels V (GVBV) en VI (justitie en binnenlandse zaken) van het EU-Verdrag. Het Comité acht een dergelijk ruim toepassingsgebied cruciaal omdat vrijheid en gelijkheid van de burgers niet alleen in het EG-Verdrag aan de orde komen;

⁽¹⁾ Krachtens artikel 257 van het EG-Verdrag „bestaat het Comité uit vertegenwoordigers van alle sectoren van het economische en sociale leven, met name van de producenten, landbouwers, vervoerders, werknemers, handelaren en ambachtslieden, van de vrije beroepen en van het algemeen belang”.

- bijgevolg is het handvest gericht tot de EU-instellingen en niet tot de lidstaten, en valt de nationale bevoegdheids-sfeer dus buiten het werkingsgebied ervan. De lidstaten dienen het evenwel na te leven bij toepassing, uitvoering of omzetting van EG-recht.

1.5. De Europese Raad van Keulen heeft zich niet duidelijk uitgelaten over de vraag of het handvest dwingend recht zou worden en beperkte zich slechts tot het volgende: „De Europese Raad zal het Europees Parlement en de Commissie voorstellen, samen met de Raad een op dit ontwerp gebaseerd handvest van de grondrechten van de Europese Unie plechtig af te kondigen. Daarna moet worden nagegaan of en in voorkomend geval hoe het handvest in de verdragen kan worden opgenomen”.

1.5.1. Conventievoorzitter Roman Herzog deelt echter mee dat de Conventie ervan uitgaat een handvest op te stellen dat bindend is. Verder pleit het Parlement reeds sinds het Spinelli-rapport voor een bindend karakter van een dergelijk document en heeft het zijn standpunt nog eens verduidelijkt in zijn resolutie van 16 maart, door onder meer aan te kondigen dat het van plan is om de goedkeuring van het handvest van het dwingendrechtelijke karakter ervan te laten afhangen.

1.6. Weliswaar heeft de Europese Raad van Keulen zich wat de inhoud van het handvest betreft beperkt tot het geven van minimumnormen, maar zijn opdracht gaat duidelijk verder dan het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Tijdens zijn openingstoespraak tot de Conventie merkte voorzitter Herzog op „dat de tijd gekomen is om de buitenwereld duidelijk te maken dat de verplichtingen die op de EU in haar betrekkingen met de burgers rusten, niet geringer zijn dan die welke de lidstaten krachtens hun eigen constitutionele recht erkennen”.

1.6.1. De structuur van de door de Conventie op te stellen grondrechtenlijst is enerzijds gebaseerd op consensus over de drie Europese individuele grondrechten (menselijke waardigheid, zelfbeschikking en gelijkheid) en anderzijds op de ondeelbaarheid van de mensenrechten. De lijst is als volgt ingedeeld:

- Menselijke waardigheid
- Vrijheden
- Gelijkheid
- Solidariteit
- Burgerschap
- Rechten in rechte
- Algemene bepalingen⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Convent 47, Charte 4470/2000 van 14 september 2000.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Het proces van de Europese eenwording werd 50 jaar geleden als vredesinitiatief door Robert Schuman opgestart. Het spreekt voor zich dat het initiatief hoofdzakelijk economisch van aard was en pas later tot sociale aangelegenheden werd uitgebreid. Momenteel wordt de EU ook aangeduid als een „ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid” waarin de mens, de burger, centraal dient te staan. Het opstellen van een handvest van grondrechten van de EU vormt dan ook een mijlpaal in het integratieproces. Met het opstellen van het handvest wordt de grondslag voor een originele en nieuwe politieke entiteit geformaliseerd en wordt tevens uiting gegeven aan de identiteit daarvan, die is gebaseerd op vrijwilligheid, samenwerking, democratie en afwijzing van geweld. Mensen met gelijke rechten en plichten ontwikkelen gevoelens van verbondenheid en een gemeenschappelijke identiteit. Wordt een dergelijke catalogus van grondrechten dan ook nog met maximale betrokkenheid van de civiele samenleving opgesteld, dan zullen deze gevoelens van nabijheid er tevens toe bijdragen dat het individu naleving van het handvest als een persoonlijke verplichting aanvaardt in plaats van het handvest als een van bovenaf opgelegde reeks rechtsnormen te beschouwen, waarvan de niet-naleving strafbaar is.

2.2. Een handvest dat op begrippen als ethiek, moraal en solidariteit steunt, bevat niet alleen rechten en plichten, maar vormt ook een gemeenschappelijk waardenstelsel. Daarmee draagt het document bij tot de ontwikkeling van de Unie van rechtsgemeenschap tot waardengemeenschap, waarbinnen ook een Europese identiteit kan worden versterkt. Een ander mogelijk positief effect is dat het burgerschap van de Unie niet meer abstract als een optelsom van het staatsburgerschap van alle lidstaten wordt gezien, maar dat de burger het gevoel heeft dat het wel degelijk concrete waarde toevoegt. Voorts is de strekking van het document dat de burgers hun rechten met verantwoordelijkheidsgevoel uitoefenen in een georganiseerde samenleving die stoelt op dialoog en respect voor elkaars rechten en vrijheden.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1. De inhoud van het handvest

3.1.1. Het Comité vindt principieel dat de burgerlijke en politieke grondrechten enerzijds en de sociale, economische en culturele grondrechten anderzijds niet los van elkaar kunnen worden gezien. Er bestaat in Europa overeenstemming over het feit dat de grondrechten ondeelbaar, met elkaar verbonden en van elkaar afhankelijk zijn, waarbij het er niet toe doet of het om rechten ter verdediging van het individu, eigendomsrechten of om rechten op ondersteuning gaat. Volgens het Comité kunnen in een modern handvest van grondrechten in geen geval de sociale, economische en culturele rechten ontbreken; een dergelijke omissie zou ook strijdig zijn met het mandaat van de Europese Raad van Keulen.

3.1.2. De Conventie is niet gemachtigd om middels het handvest de huidige bevoegdheidsverdeling tussen EG en EU enerzijds en de lidstaten anderzijds te wijzigen.

3.1.3. Voorts zegt de opname van sociale grondrechten in het handvest niet alles over de opstellers ervan (Europese dan wel nationale instellingen), aan wie de desbetreffende rechten kunnen worden tegengeworpen of van wie naleving van de genoemde beginselen kan worden geëist. Opname van deze rechten en beginselen betekent, overeenkomstig bovengenoemd mandaat, op geen enkele wijze een uitbreiding van de bevoegdheden van EG of EU. De verankering betekent alleen dat de besluiten van de EU of nationale wettelijke maatregelen ter uitvoering van het Europese recht:

- in overeenstemming moeten zijn met de in het handvest genoemde sociale rechten;
- geen afbreuk mogen doen aan hetgeen reeds ter naleving van de grondbeginselen is verwezenlijkt; en
- het non-discriminatievereiste dienen te respecteren, met name wat de tenuitvoerlegging van sociale grondrechten betreft.

3.1.4. Het Comité waarschuwt ervoor dat de burgers teleurgesteld zullen zijn wanneer zij een handvest voorgelegd krijgen met rechten die in feite niet kunnen worden ingeroepen; zij zullen het document dan als retoriek beschouwen. Het feit dat een recht, zoals voorgesteld, afdwingbaar is staat volkomen los van het niveau (communautair of nationaal) waarop handhaving ervan kan worden gevorderd. Met name in gevallen waarin Gemeenschap en lidstaten over concurrerende bevoegdheden beschikken, dienen deze te worden uitgeoefend binnen de grenzen van het subsidiariteitsbeginsel (art. 5 van het EG-Verdrag). Mocht het handvest worden goedgekeurd, dan mag aan dat beginsel niet worden getornd.

3.2. Het rechtskarakter van het handvest: een handvest van grondrechten is uitsluitend effectief wanneer het duidelijk geformuleerd is en er procedures voor de naleving ervan bestaan. Het handvest dient op grond van juridische en politieke overwegingen onder de volgende voorwaarden in het EU-Verdrag te worden geïntegreerd:

- overeenkomstig het mandaat van Keulen mogen de EG-bevoegdheden niet door het handvest worden gewijzigd;
- het onderscheid tussen enerzijds rechten die de individuele burger direct voor de rechter kan inroepen en anderzijds „programmatische” rechten dient te worden gehandhaafd, zodat de juridische aard van de bestaande bevoegdheden niet wordt aangetast⁽¹⁾;

- er dient te worden aangegeven welke beginselen tot uitvoeringsmaatregelen nopen.

Het zal hoofdzakelijk van de definitieve inhoud van het handvest afhangen, dat overigens tot het mandaat van Keulen beperkt dient te blijven, óf het handvest, en zo ja welke delen, in het Verdrag zullen worden opgenomen. Het document dient meer te zijn dan slechts een plechtige verklaring en moet de uiting vormen van werkelijk politiek, sociaal en burgerlijk engagement.

3.2.1. De aankondiging van een Europees handvest van grondrechten heeft verwachtingen en hoop gewekt die niet in teleurstelling mogen resulteren. De burgers zullen „hun Europa” beter begrijpen en aanvaarden wanneer zij weten dat zij in dat Europa enerzijds over rechten beschikken die zij kunnen doen gelden en dat er anderzijds ook verplichtingen bestaan die dienen te worden nagekomen. Daarmee is het handvest niet alleen in juridisch, maar ook in politiek en cultureel opzicht van groot belang.

3.2.2. De EU wordt als ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid door een bindend handvest van een extra dimensie voorzien: zij wordt een gemeenschap die functioneert in het licht van waarden waarvoor zij zich formeel heeft uitgesproken. Gegeven de aanstaande uitbreiding en de mondialisering krijgt een dergelijke formele bevestiging nog meer gewicht.

3.3. *De tenuitvoerlegging van het handvest*

3.3.1. Wat de tenuitvoerlegging van het handvest betreft, is het volgens het Comité ook mogelijk alleen de grondrechten die zich daartoe lenen en waarover de Conventie consensus bereikt als bindend in het EU-Verdrag (artikel 6) op te nemen. Dit betekent dat de Raad overeenkomstig artikel 7 maatregelen kan nemen tegen een lidstaat die de in artikel 6, lid 1, genoemde beginselen voortdurend ernstig schendt. De gang naar het Hof van Justitie is in een dergelijk geval dus niet nodig. Wat de integratie van de overige grondrechten betreft, kan worden gedacht aan een verplichte toezichtsprocedure. Een dergelijke werkwijze druist niet tegen de ondeelbaarheid van de grondrechten in, omdat formulering en herziening ervan op Europees niveau hoe dan ook een open proces dienen te blijven, waarbij ingespeeld moet kunnen worden op ontwikkelingen dienaangaande. Hierbij valt bijvoorbeeld aan de zgn. „nieuwe” grondrechten te denken (m.b.t. gentechnologie, bio-ethiek, gegevensbescherming, enz.) waarvan sommige reeds nu integraal deel van de Verdragen uitmaken (men denke aan de bescherming van persoonsgegevens).

3.3.2. Naast de in par. 3.3.1 genoemde toezichtsprocedure moet er dan ook beslist een open procedure komen voor de herziening van de grondrechtencatalogus. Het is dienstig om de Conventie te machtigen een integratie- en herzieningsprocedure uit te werken en aan de Raad voor te stellen. Wellicht kan de herzieningsprocedure ook een programma voor evaluatie op gezette tijdstippen omvatten.

⁽¹⁾ Het Comité verwijst in dit verband naar zijn advies van 22 februari 1989 waarin het erop attendeerde dat het respect voor de sociale grondrechten in de nationale rechtsorde via de in het EG-Verdrag genoemde instrumenten en procedures moet worden gewaarborgd.

3.3.3. Het Comité kan zich nu nog niet over effectieve rechtsbescherming uitspreken, omdat nog niet vaststaat hoe het handvest ten uitvoer zal worden gelegd. Afgezien van reeds bestaande mogelijkheden om zich tot de rechter te wenden (bijv. op grond van schending van grondrechten, via vorderingen uit hoofde van het algemeen belang of groepsclaims, en verzoeken om advies) dient in dit verband zeker nog over bijkomende mogelijkheden te worden gediscussieerd. Het behoudt zich daarom het recht voor om daarover op het geëigende tijdstip met een aanvullend advies te komen.

3.4. *Het Handvest en de maatschappelijke organisaties*

3.4.1. Grondrechten krijgen gestalte in het licht van niet alleen sociale en economische maar ook wetenschappelijke ontwikkelingen. Daarom is het Comité er zeer over te spreken dat de Conventie in haar voorstel zgn. „nieuwe” grondrechten heeft opgenomen, die qua formulering verder gaan dan het EVRM. Zou de Unie, zoals herhaaldelijk is voorgesteld, tot dat Verdrag zijn toetreden, dan zou dat niet mogelijk zijn. Het Hof van Justitie heeft overigens al eerder voor recht verklaard dat een desbetreffende ratificatie tot wijziging van het EU-Verdrag noopt.

3.4.2. Verder doet het in dit verband en ook met het oog op het mandaat van Keulen veel deugd te constateren dat de Conventie het begrip „menselijke waardigheid”, dat niet in het EVRM voorkomt, in haar ontwerp heeft opgenomen. Daarmee wordt niet alleen het ingewikkelde concept dienaangaande uit de Universele Verklaring van de rechten van de mens van de Verenigde Naties gevolgd, maar wordt ook het hoognodige signaal gegeven dat het handvest niet alleen in juridisch opzicht relevant is, maar ook de binnen de EU levende gemeenschappelijke waarden belichaamt.

3.4.3. Het is fundamenteel voor het ontstaan van maatschappelijke structuren dat niet alleen gezamenlijke doelstellingen in het ontwerp zijn opgenomen, maar dat daarin ook wordt erkend dat bestaande waardenbegrippen als beschermenswaardig worden aangemerkt, en in het licht van dialoog en verantwoordelijkheid van de maatschappelijke organisaties worden opgevat.

3.4.4. Daarom is het huidige ontwerp vanuit rechtsfilosofisch en rechtssystematisch oogpunt uitermate geschikt voor de ontwikkeling van de maatschappelijke organisaties (de „civil society”).

3.4.5. Het Comité van Wijzen heeft reeds in 1996 in zijn verslag over de politieke en sociale grondrechten in Europa⁽¹⁾ erop gewezen dat niet alleen op politiek, maar ook op economisch en sociaal gebied een breed spectrum aan kennis geboden is om de afstand tussen de burgers en het integratieproces te verkleinen.

Het stemt dan ook tot voldoening dat in de op twee na laatste alinea van de preambule van Convent 47 naast het EVRM ook de door EG en Raad van Europa aangenomen sociale handvesten worden genoemd.

3.4.6. De vertegenwoordigers van de organisaties uit het maatschappelijk middenveld zijn op zeer informele en ad-hoc-basis bij het opstellen van het ontwerp betrokken geweest. Aan hun op een aantal punten uiterst constructieve bijdrage werd slechts gedeeltelijk gevolg gegeven, hetgeen afbreuk deed aan een zekere mate van overzichtelijkheid en in de weg stond aan mogelijke synergie-effecten. De georganiseerde civiele samenleving moet ten behoeve van een „Europees model voor de democratie” formeel en institutioneel bij de totstandkoming van het handvest worden betrokken. Bevestigd moet worden dat het vanuit democratisch oogpunt cruciaal is om eenheid en verscheidenheid met elkaar in overeenstemming te brengen. Het Comité vertegenwoordigt de maatschappelijke organisaties in het Europese institutionele bestel; zijn leden staan voortdurend in direct contact met de organisaties uit het maatschappelijk middenveld⁽²⁾ en kunnen daarom, wat de participatiedemocratie betreft, met hun deskundigheid veel waarde aan het project toevoegen. Diverse economische en sociale groeperingen uit de civil society zijn in het Comité vertegenwoordigd, en daarom moet het in ieder geval, overeenkomstig zijn in het EG-Verdrag genoemde taak, formeel een adviesfunctie krijgen toebedeeld bij de herziening en de integratie van het handvest in het EG-recht.

⁽¹⁾ Europese Commissie, DG I, ISBN 92-827-7697-2.

⁽²⁾ Zie het ESC-advies van 22 september 1999, CES 851/99.

Brussel, 20 september 2000.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

B. RANGONI MACHIAVELLI

BIJLAGE

bij het advies van het Economisch en Sociaal Comité

In het discussiedocument dat momenteel door de Conventie wordt behandeld, worden de volgende titels geformuleerd⁽¹⁾:

- | | |
|------------|---|
| Artikel 1 | Menselijke waardigheid |
| Artikel 2 | Recht op leven |
| Artikel 3 | Recht op menselijke integriteit |
| Artikel 4 | Verbod van foltering en van onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen |
| Artikel 5 | Verbod van slavernij en dwangarbeid |
| Artikel 6 | Recht op vrijheid en veiligheid |
| Artikel 7 | Eerbiediging van privéleven, familie- en gezinsleven |
| Artikel 8 | Bescherming van persoonsgegevens |
| Artikel 9 | Recht te huwen en recht een gezin te stichten |
| Artikel 10 | Vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst |
| Artikel 11 | Vrijheid van meningsuiting en van informatie |
| Artikel 12 | Vrijheid van vergadering en vereniging |
| Artikel 13 | Vrijheid van kunsten en wetenschappen |
| Artikel 14 | Recht op onderwijs |
| Artikel 15 | Vrijheid van beroep |
| Artikel 16 | Vrijheid van ondernemerschap |
| Artikel 17 | Recht op eigendom |
| Artikel 18 | Asielrecht |
| Artikel 19 | Bescherming bij verwijdering, uitzetting en uitlevering |
| Artikel 20 | Gelijkheid voor de wet |
| Artikel 21 | Non-discriminatie |
| Artikel 22 | Culturele, godsdienstige en taalkundige verscheidenheid |
| Artikel 23 | Gelijkheid van mannen en vrouwen |
| Artikel 24 | Rechten van het kind |
| Artikel 25 | Integratie van gehandicapten |
| Artikel 26 | Recht op voorlichting en raadpleging van de werknemers binnen de onderneming |
| Artikel 27 | Recht op onderhandelen en collectieve actie |
| Artikel 28 | Recht op toegang tot arbeidsbemiddeling |
| Artikel 29 | Bescherming bij kennelijk onredelijk ontslag |
| Artikel 30 | Rechtvaardige en billijke arbeidsomstandigheden en -voorwaarden |

⁽¹⁾ Zie Convent 47 (op. cit. noot 2).

Artikel 31	Verbod van kinderarbeid en bescherming van jongeren op het werk
Artikel 32	Combineren van gezin en beroep
Artikel 33	Sociale zekerheid en sociale bijstand
Artikel 34	Gezondheidsbescherming
Artikel 35	Toegang tot diensten van algemeen economisch belang
Artikel 36	Milieubescherming
Artikel 37	Consumentenbescherming
Artikel 38	Actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement
Artikel 39	Actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen
Artikel 40	Recht op behoorlijk bestuur
Artikel 41	Recht op toegang tot documenten
Artikel 42	Ombudsman
Artikel 43	Recht van petitie
Artikel 44	Vrijheid van verkeer en van verblijf
Artikel 45	Diplomatieke en consulaire bescherming
Artikel 46	Recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht
Artikel 47	Onschuldpresumptie en rechten van de verdediging
Artikel 48	Legaliteits- en evenredigheidsbeginsel van delicten en straffen
Artikel 49	Recht om niet tweemaal voor hetzelfde delict te worden berecht of bestraft
Artikel 50	Werkingssfeer
Artikel 51	Draagwijdte van de gewaarborgde rechten
Artikel 52	Beschermingsniveau
Artikel 53	Verbod van misbruik van rechten

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) betreffende de ozonlaag afbrekende stoffen ten aanzien van het referentiejaar voor de toewijzing van chloorfluorkoolwaterstoffen”

(2000/C 367/09)

De Raad heeft op 28 juli 2000 besloten het Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 175 van het EG-Verdrag te raadplegen over het voornoemde voorstel.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft de heer Colombo als algemeen rapporteur aangewezen.

Het Comité heeft tijdens zijn 375e zitting van 20 en 21 september 2000 (vergadering van 20 september) het volgende advies uitgebracht, dat met 64 stemmen vóór, bij 3 onthoudingen is goedgekeurd.

1. Het Commissievoorstel

1.1. Dit voorstel is bedoeld om de onlangs goedgekeurde verordening (EG) over stoffen die de ozonlaag afbreken⁽¹⁾ op één punt te wijzigen. Hierin wordt 1996 namelijk als het referentiejaar genomen voor de toewijzing van quota van chloorfluorkoolwaterstoffen (HCFK's). Quota dienen echter te worden gebaseerd op de meest recente en representatieve

cijfers die beschikbaar zijn, in dit geval die van 1999 en niet die van 1996. Een en ander zal niet tot gevolg hebben dat de totale hoeveelheid HCFK's die mag worden ingevoerd toeneemt, zodat er ook geen negatieve milieueffecten zullen optreden. Volgens de Commissie zou de keuze van 1996 als willekeurig kunnen worden beschouwd en tevens kunnen leiden tot een inbreuk op het beginsel van non-discriminatie.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Het Comité stemt in met het Commissievoorstel.

⁽¹⁾ Deze verordening, die nog in het Publicatieblad gepubliceerd moet worden, vervangt verordening (EG) nr. 3093/94.

Brussel, 20 september 2000.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

B. RANGONI MACHIAVELLI

Advies van de afdeling „Landbouw, plattelandontwikkeling, milieu” over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. .../2000 van het Europees Parlement en de Raad [betreffende de ozonlaag afbrekende stoffen] ten aanzien van dosisinhalatoren en medische geneesmiddelenpompen”

(2000/C 367/10)

De Raad heeft op 28 juli 2000 besloten het Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 175 van het EG-Verdrag te raadplegen over het voornoemde voorstel.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft de heer Colombo als algemeen rapporteur aangewezen.

Het Comité heeft tijdens zijn 375e zitting van 20 en 21 september 2000 (vergadering van 20 september 2000) het volgende advies uitgebracht, dat met 63 stemmen vóór, bij 2 onthoudingen is goedgekeurd.

1. Het Commissievoorstel

1.1. Dit voorstel is bedoeld om de onlangs goedgekeurde verordening (EG) over stoffen die de ozonlaag afbreken⁽¹⁾ op twee punten te wijzigen. In de laatste fase van de vaststelling van de verordening zijn hier namelijk twee fouten in geslopen. De ene heeft betrekking op de uitvoer naar ontwikkelingslanden van dosisinhalatoren die chloorfluorkoolstoffen (CFK's)

bevatten en de tweede op de uitvoer van medische geneesmiddelenpompen die CFK's bevatten. Het is nooit de bedoeling geweest om met de verordening de uitvoer van dergelijke producten, die in deze landen met het oog op de gezondheid nog nodig zijn, te verbieden. Vandaar dat de verordening gewijzigd moet worden.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Het Comité stemt in met het Commissievoorstel.

⁽¹⁾ Deze verordening, die nog in het Publicatieblad gepubliceerd moet worden, vervangt verordening (EG) nr. 3093/94.

Brussel, 20 september 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 inzake algemene productveiligheid”

(2000/C 367/11)

De Raad heeft op 24 juli 2000 besloten het Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig artikel 95 van het EG-Verdrag, te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 19 juli 2000 goedgekeurd; rapporteur was mevrouw Williams.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 375e zitting (vergadering van 20 september 2000) het volgende advies uitgebracht, dat met 78 stemmen vóór, 0 tegen, bij 4 onthoudingen werd goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. De oorspronkelijke Richtlijn inzake algemene productveiligheid (RAPV) trad in juni 1994 in werking. De regeling vormde het vervolg op een reeks richtlijnen die betrekking hadden op een specifiek onderwerp of een bepaalde sector, zoals de speelgoedrichtlijn, en de doelstelling ervan was om „een hoog niveau van bescherming” te verwezenlijken. Sindsdien zijn consumentenbescherming en veiligheid tot de nieuwe EU-beleidsprioriteiten gaan behoren.

1.2. Krachtens artikel 16 van de RAPV „doet de Raad (...) een uitspraak over de eventuele aanpassing van deze richtlijn, met name ten einde de werkingssfeer van de richtlijn (...) uit te breiden alsmede over de vraag of het gewenst is de bepalingen van titel V (dringende situaties) te wijzigen”. Het was de bedoeling dat de Raad een desbetreffend besluit zou nemen aan de hand van een verslag van de Commissie over de opgedane ervaringen dat vergezeld zou gaan van passende voorstellen voor verbetering. De Commissie moest dit verslag in 1998 uitbrengen.

1.3. Helaas heeft zij dat niet gedaan en het Comité reageerde energiek: in december 1999 bracht het een initiatiefadvies⁽¹⁾ uit, dat als opbouwende kritiek mag worden beschouwd. Het wees erop dat afgezien van de verwezenlijking van de interne markt, sinds de inwerkingtreding van de RAPV sprake is geweest van belangrijke nieuwe ontwikkelingen en significante crises, waarmee stellig rekening moet worden gehouden. Het kon er evenwel begrip voor opbrengen dat de vertraging werd veroorzaakt door bijzonder uitvoerige raadplegingen, herzieningen en evaluaties door de Commissie, zoals met name de studie verricht door het Centre du Droit de la Consommation van de universiteit van Louvain-la-Neuve.

1.4. Het Comité is in het algemeen ingenomen met de pogingen van de Commissie om te voorkomen dat onveilige producten op de markt worden gebracht, maar heeft een aantal bedenkingen tegen haar nieuwe voorstel. Het constateert dat

de Commissie niet met een geheel nieuwe tekst is gekomen maar slechts de oorspronkelijke RAPV heeft willen bijwerken, waarbij zij de structuur van de regeling heeft gehandhaafd en wijzigingen met behulp van onderstrepingen duidelijk in haar document heeft aangegeven. Deze praktische wijze van presenteren is waarschijnlijk gemakkelijker voor al diegenen die betrokken zijn bij de toepassing en handhaving van de wetgeving inzake productveiligheid, de toetredingskandidaten daarbij inbegrepen.

1.5. In beginsel valt er niets aan te merken op de algemene uitgangspunten van de Commissie, maar sommige voorgestelde wijzigingen hebben vergaande consequenties en zullen moeten worden verduidelijkt alvorens deze in werkbare voorstellen kunnen worden omgezet.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Doelstelling van de nieuwe RAPV

2.1.1. De voorgestelde RAPV heeft betrekking op producten die bestemd zijn voor consumentengebruik of waarschijnlijk door consumenten zullen worden gebruikt. Diensten vallen uitsluitend onder de reikwijdte van de regeling wanneer deze rechtstreeks bij het geleverde product horen, maar het product staat centraal (zoals ook met gehuurde goederen het geval is).

Daarbij moet met name aan diensten in verband met montage, installatie en onderhoud worden gedacht. Wat diensten in het algemeen betreft — een heteroog gebied — wil de Commissie afzonderlijke veiligheidsvoorschriften uitvaardigen in de vorm van een algemene regeling of via sectorale wetgeving. Zij wil deze materie dus niet in de RAPV regelen.

2.1.2. De hoofddoelstelling van de RAPV („ervoor te zorgen dat de op de markt gebrachte producten veilig zijn”) blijft ongewijzigd. Producenten en distributeurs moeten producten leveren die onder normale of redelijkerwijs voorzienbare gebruiksomstandigheden geen, of slechts minimale risico's opleveren die nu eenmaal bij het soort product horen.

⁽¹⁾ PB C 51 van 23.2.2000, blz. 67.

2.1.3. De richtlijn blijft van toepassing op alle consumentenproducten met uitzondering van „tweedehands producten die als antiek worden geleverd of als producten die vóór het gebruik moeten worden hersteld of opnieuw in goede staat moeten worden gebracht”. Alle andere tweedehands producten vallen wél onder het werkingsgebied van de regeling. Hetzelfde geldt voor voedingsmiddelen waarvoor geen specifieke bepalingen bestaan.

2.1.4. De belangrijkste voorgestelde wijzigingen hebben betrekking op de volgende onderwerpen: definities, reikwijdte, het toenemend belang van normen en normalisatie-instellingen, uit de markt nemen, terugroepen en verbieden van de uitvoer van gevaarlijke producten naar derde landen, snelle informatie-uitwisseling in noodsituaties, coördinatie en samenwerking tussen handhavingsautoriteiten, oprichting van een regelgevend comité en invoering van een netwerk voor productveiligheid.

2.1.5. De Commissie wil de huidige regeling versterken, met andere woorden zij wil de rechtszekerheid verhogen door de tekst te verduidelijken en te vereenvoudigen, alsook door tegenstrijdigheden en dubbelzinnigheden te elimineren. Ook het Comité vindt dit cruciaal: uit het rapport van de universiteit van Louvain-la-Neuve blijkt dat de tenuitvoerlegging van de bestaande richtlijn in de praktijk vele tekortkomingen te zien geeft; verder wordt erin opgemerkt dat men een graad in Europees recht nodig heeft om de huidige richtlijn goed te kunnen begrijpen.

2.1.5.1. Het Comité vraagt zich af of het nieuwe voorstel van de Commissie betreffende het voorzorgsbeginsel (dat niet in de nieuwe RAPV wordt genoemd) niet strijdt met de rechtszekerheid. Ontbreekt wetenschappelijk bewijs of is dit ontoereikend, dan kunnen producten met een beroep op het voorzorgsbeginsel namelijk worden verboden indien er sprake is van een potentieel risico van ernstige gezondheidsschade. Het is de bedoeling om bevredigend grip op vermoede risico's te krijgen, waarbij rechtsonzekerheid op de koop toe wordt genomen. Er moet van worden uitgegaan dat er altijd wel iets van een risico aanwezig is.

2.1.6. De Commissie legt op goede gronden de nadruk op de noodzaak van transparantie en eerlijkheid; personen die proberen om gevaarlijke goederen te produceren en te verkopen mogen niet langer een oneerlijk concurrentievoordeel hebben ten opzichte van degenen die kosten maken om hun producten veilig te maken.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1. De Commissie deelt de 22 artikelen van het ontwerp, dat van verscheidene bijlagen met toelichting vergezeld gaat, praktisch in en gebruikt daarbij de volgende, in vergelijking met de oorspronkelijke RAPV licht gewijzigde titels van hoofdstukken:

- Doelstellingen — werkingssfeer — definities
- Algemeen veiligheidsvereiste, conformiteitsbeoordelingscriteria en Europese normen
- Andere verplichtingen van de producenten en verplichtingen van de distributeurs
- Bijzondere verplichtingen en bevoegdheden van de lidstaten
- Uitwisseling van informatie en situaties die snel optreden vereisen
- Comitéprocedures
- Diverse en slotbepalingen.

3.1.1. Het Comité constateert dat de toelichting uitzonderlijk lang is (20 bladzijden) en neemt tevens nota van het gewicht van de inleidende overwegingen (39 stuks). In deze overwegingen wordt op de problematiek in het algemeen ingegaan terwijl in de daaropvolgende artikelen de juridische aspecten op de voorgrond staan. In sommige overwegingen wordt ingegaan op zaken die verder niet meer in de richtlijn aan de orde komen. Zo „(moeten) de bepalingen van deze richtlijn ... van toepassing zijn op producten ongeacht hoe deze worden verkocht, ook wanneer dit door elektronische of afstandsverkoop gebeurt” (overweging 7).

3.1.1.1. De toelichting vormt een belangrijke referentie, maar is niet gemakkelijk te consulteren: het is moeilijk om tegelijkertijd het voorstel voor een richtlijn te lezen en de toelichting te raadplegen. Wellicht had de Commissie er beter aan gedaan om voornoemde titels van hoofdstukken ook als koppen in de toelichting te gebruiken en in één oogopslag duidelijk moeten maken of de opmerkingen op de huidige RAPV of op de voorgestelde nieuwe versie betrekking hebben.

3.2. Hoofdstuk I: „Doelstellingen — werkingssfeer — definities” (artikelen 1 en 2)

3.2.1. Krachtens artikel 16 van de oorspronkelijke RAPV kan de werkingssfeer van de richtlijn worden uitgebreid. Het stemt tot tevredenheid dat de tekst is verduidelijkt; deze zorgde in het verleden namelijk voor onzekerheid, meningsverschillen en getuigde tevens van een gebrek aan besef van toepassingsmoeilijkheden. De verhouding tussen de sectorale richtlijnen en de RAPV, die als het ware een vangnet voor de consumenten vormt, is nu veel duidelijker. Het Comité vreest echter wel dat de volgende passage, betreffende diensten, (artikel 2, onder a, 2e alinea) te vaag is om de producenten praktisch houvast te bieden: „voorzover het de aspecten van de consumentenveiligheid onder redelijkerwijs te verwachten gebruiksomstandigheden voor de betrokken producten betreft”. Met onderhavig voorstel wordt beoogd om de consument te beschermen tegen lacunes in specifieke productveiligheidsvoorschriften die zijn uitgevaardigd om technische handelsbarrières te elimineren. Het is dus cruciaal dat alle producten die door de consument kunnen worden gebruikt onder veiligheidsvoorschriften vallen, waarbij de RAPV de leemten opvult die er in die specifieke sectorale richtlijnen op te vullen zijn, en op die manier de noodzakelijke brede bescherming biedt.

3.2.1.1. Het Comité wenst ook duidelijkheid over de vraag of nutsvoorzieningen als elektriciteit in de hoedanigheid van product in de richtlijn moeten worden opgenomen, en stelt voor naar de richtlijn inzake consumentengaranties en de richtlijn inzake aansprakelijkheid voor producten met gebreken te verwijzen.

3.2.2. Soms komen producten die oorspronkelijk uitsluitend voor professioneel gebruik zijn bestemd bij de consument terecht die deze vervolgens thuis gebruikt. Dit kan het gevolg zijn van een bewuste keuze van de consument of voortvloeien uit directe reclame. In beide gevallen bestaat de gerede kans dat het product door iemand wordt gebruikt die niet over de nodige vakkennis en ervaring beschikt. Hierbij valt momenteel te denken aan producten als laserpennen, kettingzagen, gespecialiseerde doe-het-zelf-artikelen, alsook aan bepaalde soorten verf en pesticiden. Producenten en leveranciers dienen dan ook bij de verpakking en etikettering van goederen alle redelijke en noodzakelijke maatregelen te nemen en duidelijke instructies en veiligheidswaarschuwingen aan te brengen met het oog op gebruik door anderen dan vaklieden.

3.2.3. De Commissie deelt de oudere consument terecht in bij de risicogroepen. Het Comité betreurt evenwel dat zijn in het vorige advies gedane suggestie om wanneer redelijkerwijs mogelijk, rekening te houden met de behoeften van gehandicapten, niet is overgenomen.

3.2.4. De Commissie komt met een nieuwe definitie betreffende de door de lidstaten aangewezen autoriteiten die ermee zullen worden belast om de in het voorstel genoemde taken uit te voeren. Tot op heden verplichten noch de Europese noch de nationale wetgeving producenten en distributeurs ertoe om deze autoriteiten over het terugroepen van producten te informeren.

3.2.5. Zij definieert het woord „terugroepen” maar geeft, waarschijnlijk omdat dit vertaalproblemen oplevert in verschillende talen, niet aan wat onder „het uit de markt nemen van een product” moet worden verstaan. Er dient een duidelijk onderscheid te worden gemaakt tussen de twee fasen waarin mogelijksterwijs maatregelen tegen gevaarlijke producten moeten worden genomen: in de eerste fase is sprake van geregleerde verwijdering van deze goederen uit winkels, magazijnen en fabrieken (uit de markt nemen), terwijl in de tweede fase, bij wijze van ultimum remedium, producenten en distributeurs reeds door de consumenten gekochte en gebruikte goederen terugroepen. In geval van onaanvaardbare veiligheidsrisico's is het ook belangrijk dat de consumenten op adequate wijze worden gewaarschuwd zodat zij zelf alle nodige stappen kunnen ondernemen.

3.2.6. Het Comité wijst op de nieuwe connotatie van het woord „risico”, dat steeds vaker gebruikt wordt in de context van risico-evaluatie en -beheersing. Men is het erover eens dat er geen nulrisico bestaat, maar consumenten zijn bereid om risico's te nemen vanwege de eventuele voordelen die een product kan bieden. Het lijkt geen twijfel dat dit afhangt

van de veranderende maatschappelijke opvattingen over het risiconiveau dat de mensen bereid zijn te aanvaarden. De consument verwacht steeds meer veiligheid.

3.2.7. Ten slotte stelt het Comité voor in artikel 2 een verplichting op te nemen betreffende veilige en milieuvriendelijke afvalverwijdering van producten als TL-buizen, spuitbussen, isolatiemateriaal en elektrische apparatuur. Het Comité beseft overigens dat de RAPV geen milieuvoorschriften bevat, aangezien milieuaspecten reeds behandeld worden in nationale en Europese milieuwetgeving.

3.3. *Hoofdstuk II: „Algemeen veiligheidsvereiste, conformiteitsbeoordelingscriteria en Europese normen”*

3.3.1. Normen zijn een cruciaal onderdeel van de consumentenbescherming, mits er waarborgen zijn dat er maatregelen kunnen worden genomen voor het geval dat deze geen toereikend beschermingsniveau verschaffen. Het Comité steunt dan ook het voorstel om de rol van de Europese normen en normalisatie-instellingen te versterken door de conformiteit van producten overeenkomstig het algemeen veiligheidsvereiste van de RAPV vast te stellen. Daarbij moet prioriteit worden gegeven aan de producten die voor de veiligheid van de consumenten het relevantst zijn.

3.3.2. De status van de Europese normen moet worden verhelderd en nationale normenstelsels dienen coherent te worden geïntegreerd. Ook moet duidelijk zijn wat het gewicht is van informele normen, zoals technische specificaties. Vol doet een product niet aan alle relevante normen, maar wordt het toch als veilig aangemerkt, dan dient de leverancier aan te tonen waarop het veiligheidspredikaat is gebaseerd. Voorts kunnen leveranciers kiezen op welke wijze zij bestaande normen naleven, mits zij via het gekozen alternatief een hoger veiligheidsniveau bereiken dan door de normen wordt geboden. Kunnen zij hun (veiligheids)pretentie echter niet hard maken, dan zijn zij aansprakelijk, zoals al is geregeld in de EU-wetgeving inzake aansprakelijkheid voor producten met gebreken en inzake misleidende reclame. Verder wijst het Comité er met klem op dat de harmonisatie op de interne markt wordt belemmerd door het huidige statusgebrek van de Europese normen.

3.3.3. Op een mondiale markt bestaat er, volgens het Comité, steeds meer behoefte aan samenwerking met de Internationale Organisatie voor normalisatie (ISO).

3.3.4. De Europese normalisatie-instellingen moeten de nodige middelen krijgen om hun activiteiten op te voeren en voor hoge kwaliteit te zorgen. Bovendien dient de consument in dit verband doeltreffend te worden vertegenwoordigd. Daarbij dient er rekening mee te worden gehouden dat binnen de bestaande algemene raamvoorwaarden al in mogelijkheden

is voorzien om alle belangenvertegenwoordigers — ook die van de consumenten — bij de normalisatie te betrekken. Om dat te bereiken moeten de andere organisaties gratis kunnen deelnemen.

3.3.5. Het is onvermijdelijk dat normen in een technisch jargon worden geformuleerd en daarom moet er vooral op worden gelet dat de teksten eenvoudig en begrijpelijk zijn.

3.4. Hoofdstuk III: „Andere verplichtingen van de producenten en verplichtingen van de distributeurs”

3.4.1. Krachtens artikel 5 moeten producenten en distributeurs de consument inlichten en waarschuwen, zodat deze in staat is om zich een oordeel te vormen over de risico's die bij normaal gebruik aan een product verbonden zijn. Het Comité blijft echter bezorgd dat dergelijke informatie, in de vorm van woorden, diagrammen dan wel pictogrammen, niet altijd even gemakkelijk te begrijpen en in praktijk te brengen valt.

3.4.1.1. Verder dient ook iedere vorm van elektronische handel of verkoop op afstand vergezeld te gaan van relevante veiligheidsinformatie.

3.4.1.2. Het stemt tot tevredenheid dat de nieuwe verplichting om gevaarlijke producten uit de markt te nemen of, als laatste redmiddel, terug te roepen, door meer duidelijkheid en samenhang wordt gekenmerkt. Het succes van deze twee maatregelen hangt af van het vermogen om de oorsprong van producten op te sporen. Leveranciers zullen zich te dien einde verlaten op doeltreffende beheerssystemen met toereikende data en informatie.

3.4.1.3. Wat de efficiëntie van controle en handhaving betreft, bestaan er nog altijd verschillen tussen de lidstaten en daarom kan het Comité zich vinden in de nieuwe verplichting tot samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten en producenten en distributeurs. De twee laatstgenoemde categorieën moeten de autoriteiten in kennis stellen van de maatregelen die zij hebben genomen om onaantoonbare risico's voor de consument te voorkomen. Het Comité weet dat dit al op vrijwillige basis gebeurt. Het is daarbij van het grootste belang voor zowel producenten als autoriteiten dat eventuele bijkomende administratieve lasten tot een minimum worden beperkt.

3.5. Hoofdstuk IV: „Bijzondere verplichtingen en bevoegdheden van de lidstaten”

3.5.1. Ook het Comité vindt dat er behoefte bestaat aan uitgebreid markttoezicht en handhaving van regels. De verruimde bevoegdheden van de hiertoe door de respectieve lidstaten aangewezen autoriteiten worden gedetailleerd omschreven in artikel 8. Hun succes zal van samenwerking en

coördinatie afhangen. Zowel uit het oogpunt van de interne markt als omwille van de consument, dient zo snel mogelijk een gelijk niveau van rechtshandhaving te worden bereikt in de lidstaten.

3.5.1.1. Het Comité vraagt zich af in hoeverre het logisch is om de functie van de autoriteiten in artikel 6 te omschrijven terwijl reeds in artikel 5 (hoofdstuk III) op hun speciale rol is ingegaan. Wél moeten hun bevoegdheden en onderlinge betrekkingen gedetailleerder worden beschreven.

3.5.1.2. De lidstaten zouden hun bevoegde autoriteiten, in overeenstemming met de toename van hun verplichtingen, meer middelen moeten verschaffen.

3.5.1.3. De Commissie is voornemens om een Europees Productveiligheidsnetwerk op te zetten en het Comité vraagt zich af of dit netwerk in de plaats zal komen van het bestaande forum voor het toezicht op de veiligheid van producten in Europa (PROSAFE), dat een databank bijhoudt betreffende instanties die verantwoordelijk zijn voor productveiligheid. Het is van essentieel belang dat de ervaring van PROSAFE niet verloren gaat. Integendeel, PROSAFE kan, mits voldoende middelen worden toegekend, de basis van een nieuw netwerk vormen dat op meer terreinen actief is en waarvan het lidmaatschap voor meer instanties open staat.

3.5.2. Regels zonder sancties sorteren weinig effect en daarom vindt ook het Comité dat er behoefte bestaat aan door de lidstaten op te leggen doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende straffen, die zij aan de Commissie moeten mededelen.

3.6. Hoofdstuk V: „Uitwisseling van informatie en situaties die snel optreden vereisen” (RAPEX) (bijlage 2 bevat de RAPEX-procedures)

3.6.1. Momenteel geschieden meldingen betreffende voedingsmiddelen via het systeem voor snelle uitwisseling van informatie (RAPEX). In de toekomst zal bij de Europese voedingsmiddelenautoriteit moeten worden aangemeld. Zolang deze autoriteit nog niet formeel is opgericht, zal van de RAPV-procedure gebruik worden gemaakt.

3.6.2. Het Comité is zich ervan bewust dat ernstige en terstond intredende risico's snel optreden vergen, maar dat vooral vanwege de desbetreffende strikte voorwaarden, de procedures niet altijd even adequaat zijn nageleefd. In noodgevallen is snelle toegang tot accurate informatie cruciaal. Daarom verdienen de door de Commissie voorgestelde verbeteringen van RAPEX bijval. Dit geldt met name voor het voorschrift om een aanmelding van duidelijke en gedetailleerde productinformatie te voorzien en voor de mechanismen voor het gevolg dat aan aanmeldingen van de lidstaten dient te worden gegeven.

3.6.2.1. Het Comité zou graag zien dat in het kader van RAPEX rekening wordt gehouden met bijkomende statistische informatie die via het Europees systeem van toezicht op ongevallen thuis en in de vrije tijd (EHLASS) wordt verschaft. Dit laatste systeem bevat gedetailleerde gegevens over verwondingen waarbij producten zijn betrokken.

3.6.2.2. Ook moet RAPEX (en daarmee EHLASS) tot mondiaal niveau worden uitgebreid, waardoor de consumentenbescherming door wereldwijde informatie-uitwisseling wordt opgevoerd.

3.6.3. De Commissie stelt op goede gronden een verbod voor op export naar derde landen van producten die uit de markt moeten worden genomen of moeten worden teruggeroepen. De Commissie kan hierop uitzonderingen toestaan indien deze werkelijk gerechtvaardigd zijn.

3.7. Hoofdstuk VI: „Comitéprocedures”

3.7.1. De Commissie wil het bij de oorspronkelijke richtlijn ingevoerde „Comité voor Noodgevallen inzake Productveiligheid” vervangen door een nieuw „regelgevend comité voor de veiligheid van consumentenproducten”. Zij stelt echter ook voor om naast het in artikel 10 genoemde „Europees productveiligheidsnet” een „raadgevend comité voor de veiligheid van consumentenproducten” op te richten. Het naast elkaar bestaan van deze drie comités is verwarrend en het ESC vraagt zich dan ook af of het, gegeven het noodzakelijke gecoördineerde optreden, niet beter is om één enkele commissie voor de productveiligheid op te richten.

3.8. Hoofdstuk VII: „Diverse en slotbepalingen”

3.8.1. Het is een goede zaak dat informatie betreffende de risico's van producten voor de gezondheid en veiligheid van

de consument openbaar zal worden gemaakt en dat het publiek dus toegang krijgt tot informatie over „de identiteit van de producten, de aard van het risico en de genomen maatregelen”. Dit zal ertoe bijdragen het vertrouwen van de consument, waarvan het succes van de interne markt afhangt, te vergroten.

3.8.1.1. Deze openbaarheid dient evenwel in evenwicht te zijn met de naleving van het beroepsgeheim „in naar behoren gemotiveerde gevallen”.

3.8.2. Het Comité kan zich vinden in het voornemen van de Commissie om om de drie jaar een verslag over de toepassing van de nieuwe RAPV uit te brengen. In een tijdperk van snelle veranderingen is continu toezicht geboden.

3.8.3. Gezien zijn voortdurende activiteiten op het gebied van de consumentenbescherming, dient ook het Comité een kopie van dit verslag te ontvangen, naast Raad en Parlement.

4. Conclusie

4.1. Een doeltreffende, herziene richtlijn inzake algemene productveiligheid is van het grootste belang, maar deze moet zorgvuldig worden verduidelijkt en vereenvoudigd, zodat de regeling meer zekerheid verschaft aan diegenen die de richtlijn moeten uitvoeren, alsook aan hen die erdoor worden beschermd. De nieuwe versie vormt een wezenlijke beschermingsmaatregel voor de consument omdat deze minder wordt blootgesteld aan risico's van verwonding of overlijden, en het door recente crises afgenomen vertrouwen wordt hersteld. Ook is de richtlijn cruciaal voor producenten en distributeurs, omdat deze duidelijke rechtsvoorschriften bevat voor alle marktactiviteiten die vallen onder de beginselen van faire handel en faire mededinging op de interne markt.

Brussel, 20 september 2000.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

B. RANGONI MACHIAVELLI

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

De volgende passages uit het afdelingsadvies zijn door de voltallige vergadering middels wijzigingsvoorstellen geschrapt, maar hebben wel meer dan een kwart van de stemmen vóór gekregen:

Par. 3.2.1,

vijfde zin:

Zo bestrijkt de speelgoedrichtlijn bijvoorbeeld niet alle veiligheidsaspecten: akoestische en chemische risico's vallen buiten de reikwijdte van die regeling omdat deze in de huidige RAPV zijn geregeld.

Uitslag van de stemming:

29 stemmen voor schrapping, 20 stemmen tegen, 16 onthoudingen.

Par. 3.6.3,

2e zin:

Een dergelijk verbod mag uitsluitend worden uitgevaardigd wanneer de door de Commissie opgestarte procedures correct zijn nageleefd.

Uitslag van de stemming:

35 stemmen voor schrapping, 26 stemmen tegen, 16 onthoudingen.

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 2759/75 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector varkensvlees”

(2000/C 367/12)

De Raad heeft op 27 april 2000 besloten, overeenkomstig de artt. 34 en 198 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De afdeling „Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 6 september 2000 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Bastian.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 375e zitting van 20 en 21 september 2000 (vergadering van 20 september) met 64 stemmen vóór en 7 stemmen tegen, bij 4 onthoudingen, het volgende advies goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Kenmerkend voor de varkensmarkt in de Europese Unie zijn cyclische schommelingen, waarbij perioden met marktevenwicht en redelijke prijzen worden gevolgd door perioden met een overvloedig aanbod en zeer lage marktprijzen. Het Comité moet echter vaststellen dat er verandering is gekomen in deze cyclus: de crisisperiodes zijn nu ernstiger en van langere duur. Dit is toe te schrijven aan de toenemende specialisering van varkenshouders om de rendabiliteit te kunnen opvoeren en beter te kunnen concurreren. Door deze specialisering kunnen de varkenshouders zich minder goed aanpassen in tijden van crisis, aangezien varkens hun enige bron van inkomsten vormen. Dit betekent dat de varkensvleesproductie in de EU zich moeilijker aanpast aan de behoeften van de markt, ook in periodes waarin de prijzen zeer laag liggen. Aan de andere kant kunnen ook onvoorziene ontwikkelingen, zoals ziekten of plotselinge sluiting van exportmarkten, een crisis vergroten.

1.2. De ongekend zware crisis die de varkenshouders in de Europese Unie juist achter de rug hebben, geeft duidelijk aan dat zulke cyclische schommelingen thans langer en ernstiger zijn. De gemiddelde productieprijs in de EU zijn gezakt met 27 % in 1998, nogmaals met 6 % in 1999 en hebben zo het laagste niveau ooit bereikt, een heel stuk onder de productiekosten. De buitengewoon lange duur en hevigheid van deze crisis zijn te verklaren door een aantal factoren die de normale effecten van de zogenaamd „natuurlijke” cyclus van varkensvlees hebben versterkt, nl.:

- de gevolgen van de varkenspestepidemiën van 1997, die bedwongen zijn maar nog steeds een gevaar vormen,
- de overproductie op Europees en mondiaal niveau als gevolg van toenemende specialisering en toenemende productiecapaciteit in de Europese Unie en de Verenigde Staten,

- de Russische crisis van augustus 1998, waarbij als gevolg van het feit dat de roebel tijdelijk niet inwisselbaar was, de Europese export van varkensvlees en verwerkte produkten naar Rusland opgeschort werd.

1.3. Zo'n crisis zet de kaspositie van tal van producenten onder druk. Dit geldt vooral voor de meest kwetsbare producenten: zij die net investeringen hebben gedaan of jonge producenten die een eigen bedrijf hebben opgestart. De varkenssector laat dan ook heel duidelijk structurele ontwikkelingen zien, die door de laatste crisis versneld zijn. Er is sprake van een concentratie van de productie, waarbij het aantal producenten steeds sterker afneemt en de kleinste varkensbestanden verdwijnen. Tegelijkertijd ziet men dat de varkenshouderijen die er het slechtst voorstaan, opgenomen worden door grote „industriële” varkenshouderijen, waarin de varkenshouders tot loontrekkers van de agro-industrie worden, en dus hun identiteit als veehouder verliezen en geen eigen baas meer zijn.

2. Commissievoorstel

2.1. Met dit voorstel tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 2759/75 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector varkensvlees beoogt de Commissie de invoering van een reguleringsfonds ter stabilisering van het inkomen van varkenshouders, als reactie op de ernstige crisis die de varkenssector in 1998/1999 trof. Vanwege de sinds een aantal jaren steeds ernstiger wordende crises dreigen varkenshouders namelijk in financiële problemen te raken.

2.2. De belangrijkste punten van het voorstel zijn:

- de lidstaten worden gemachtigd om op hun grondgebied reguleringsfondsen in te stellen. Varkenshouders, producentengroeperingen en andere collectieve organisaties nemen op vrijwillige basis in de fondsen deel voor een periode van minimaal vijf jaar;

- deze reguleringsfondsen worden door de varkenshouders zelf gefinancierd via de inning van een heffing per mestvarken. De lidstaten kunnen degressieve aanloopsteun toekennen en de fondsen kunnen ter financiering van de kosten bij banken en openbare of particuliere instellingen leningen tegen marktvoorwaarden opnemen;
- het reguleringsmechanisme omvat twee elementen: een heffingsdrempel, boven welke een bedrag per mestvarken wordt geheven ten bate van het fonds, en een uitkeringsdrempel, onder welke een bedrag per varken wordt toegekend aan de varkenshouder. De drempels worden vastgesteld met inachtneming van de marktprijs voor geslachte varkens, de standaardkwaliteit in de betrokken lidstaat, de productiekosten in het land in kwestie, de liquiditeitspositie van het fonds en de situatie op de EU-markt voor varkensvlees;
- de reguleringsfondsen kunnen de per mestvarken toegekende bedragen en het aantal in aanmerking komende varkens per varkenshouder differentiëren in het licht van met name de omvang en de structuur van de varkenshouderijbedrijven in de betrokken lidstaat. Ook de heffing kan worden gedifferentieerd;
- als een fonds een uitkeringsperiode moet laten ingaan zonder over de benodigde financiële middelen te beschikken, kan de betrokken lidstaat aan dit fonds een renteloze lening toekennen. Het fonds moet deze lening volledig terugbetalen. Een reguleringsfonds dat over voldoende financiële middelen beschikt, kan de inning van de heffing tijdelijk schorsen;
- wanneer een varkenshouder tot het fonds toetreedt, moet hij zich ertoe verbinden het aantal plaatsen voor mestvarkens tijdens de periode van zijn lidmaatschap niet te verhogen. De lidstaat kan echter door de Commissie worden gemachtigd om van deze verplichting af te wijken wanneer de marktvooruitzichten zulks mogelijk maken.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Het Comité neemt nota van het voorstel voor een verordening van de Commissie om de lidstaten te machtigen reguleringsfondsen in te stellen voor de varkenssector. Het Comité is van mening dat dit voorstel een eerste stap is naar invoering van aanvullende marktbeheersingsinstrumenten en maatregelen ter ondersteuning van het inkomen in perioden van crisis en dat het de verdienste van dit voorstel is dat het een debat op gang brengt over een sector waarin de gemeenschappelijke marktordening sinds de invoering ervan geen noemenswaardige wijzigingen heeft ondergaan.

3.2. Het Comité maakt uit het voorstel op dat de Commissie de varkenshouders wil helpen het hoofd te bieden aan de steeds zwaardere crises in de varkenssector door hun inkomen te stabiliseren m.b.v. een aanvulling op het huidige marktbeheersmechanisme in het kader van de GMO voor de varkensvleessector. Het Comité is niettemin van mening dat

de ontwerpverordening niet ver genoeg gaat om te kunnen beantwoorden aan deze doelstelling en acht het wenselijk dat de ontwerpverordening uitgebreid wordt met andere maatregelen voor crisisbeheer, waarbij vooral gedacht moet worden aan bepaalde maatregelen zoals die al in een aantal derde landen (VS en Canada) gangbaar zijn, bijv. inkomensgarantiestelsels, die momenteel besproken worden in het kader van de WTO-onderhandelingen.

3.3. De varkenshouders kunnen de financiële inspanning niet alleen leveren. Om de in de ontwerpverordening voorgestelde regeling efficiënter te maken, moet ook de Europese Unie met steun over de brug komen. Overigens dient bij de oprichting van de reguleringsfondsen vermeden te worden dat het GLB opnieuw in nationale handen komt of dat er concurrentievervalsing tussen de lidstaten ontstaat (al naar gelang een lidstaat wel of niet deelneemt aan een reguleringsfonds). Om deze redenen stelt het Comité voor dat de Europese Unie door co-financiering (samen met de varkenshouders) meer betrokken wordt bij deze reguleringsfondsen.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1. Het Comité beschouwt het als een positief punt van de ontwerpverordening dat de solidariteit tussen varkenshouders wordt gestimuleerd, in die zin dat degenen worden geholpen die er het slechtst voorstaan en ook dat in de mogelijkheid wordt voorzien de uitkeringen te differentiëren naar gelang van omvang en structuur van de houderij, zodat bijvoorbeeld jongeren die net een bedrijf opstarten, extra gesteund kunnen worden. Het Comité vraagt zich echter af welk reëel belang de varkenshouder erbij heeft om aan een dergelijk fonds deel te nemen in vergelijking met de bestaande stelsels, nl. individueel sparen, compensatiefondsen van sommige producentengroeperingen, bankleningen om liquiditeitsproblemen te ondervangen, enz. Bij de voorstellen zoals deze nu ter tafel liggen, is voor de varkenshouders het belang niet vanzelfsprekend: zij moeten alléén opkomen voor de financiering van deze reguleringsfondsen en bovendien moeten zij zich ertoe verbinden om gedurende een periode van vijf jaar af te zien van productie-uitbreiding.

4.2. Het Comité maakt uit de ontwerpverordening op dat de Commissie onder meer streeft naar beheersing van de varkensvleesproductie in de EU om crises in deze sector binnen de perken te houden. Het Comité wijst echter op het gevaar van concurrentievervalsing die kan voortvloeien uit de verplichting voor varkenshouders die deelnemen aan een reguleringsfonds, om hun productie gedurende vijf jaar niet uit te breiden. Aan te nemen is immers dat producenten die er het zwakst voorstaan, het meest geïnteresseerd zijn in deelname aan zo'n reguleringsfonds. Het gevolg is dat dan alleen de grootste en meest concurrerende varkenshouderijen hun productiecapaciteit zouden kunnen uitbreiden. Het Comité is van oordeel dat het aanbod slechts efficiënt beheerd kan worden indien zoveel mogelijk (of zelfs alle) producenten in de belangrijkste Europese productiecentra deelnemen aan reguleringsfondsen. Daarom dienen in het kader van de oprichting van reguleringsfondsen stimuleringsmaatregelen, bijvoorbeeld participatie van de EU, genomen te worden om de deelneming van producenten aan te moedigen.

4.3. Maar zelfs met de nodige verbeteringen kan het voorstel van de Commissie hooguit het producenteninkomen stabiliseren. Het biedt geen mogelijkheid om sneller uit een crisis te komen. Het Comité dringt er daarom bij de Commissie op aan om ter aanvulling van de voorgestelde maatregelen een voorstel uit te werken voor instrumenten waarmee de productie verminderd kan worden in tijden van ernstige conjuncturele crises in de varkenssector, zoals gedefinieerd door het comité van beheer voor de varkensvleessector. Deze instrumenten, waar de lidstaten zelf een keuze uit moeten kunnen maken, zouden moeten worden toegepast in een communautair kader, waarbij elke lidstaat verplicht wordt bepaalde streefcijfers te behalen en waarbij van bepaalde producenten, met name zij die vanaf een bepaalde referentiedatum hun productie het meest hebben uitgebreid en daarbij een bepaalde omvang overschrijden, extra inspanningen verlangd kunnen worden.

4.4. Varkensfokkers zijn doorgaans het eerst slachtoffer van een crisis. Zinvol is daarom hen niet van de reguleringsfondsen uit te sluiten. Daarnaast zouden heffings- en uitkeringsdrempels voor varkensfokkers kunnen worden gebaseerd op de prijs van biggen.

5. Een coherenter Europees beleid voor de varkensvleessector

5.1. Het EU-beleid voor de varkensvleessector dient te worden aangepast om beter te kunnen inspelen op de uitdagingen waarvoor deze sector zich geplaatst ziet. Het Comité zal hieronder de drie belangrijkste uitdagingen nader toelichten.

Een belangrijke economische sector

5.1.1. De varkensvleessector in de Europese Unie is een dynamische en concurrerende productieketen. De Europese Unie is met ongeveer 1,5 miljoen ton geëxporteerd varkensvlees naar derde landen in 1999 eerste wereldexporteur van varkensvlees. Met minder dan 65 000 ton geïmporteerd varkensvlees in 1999 blijft de invoer zeer kleinschalig.

5.1.2. De Europese varkensvleessector neemt 11 % van de totale landbouwproductie in de Europese Unie in, en is daarmee een economische sector van belang.

5.1.3. Een van de grote uitdagingen van het EU-beleid voor de varkensvleessector is dus ervoor te zorgen dat deze sector zich kan handhaven in een internationale context met sterke concurrentie.

5.1.4. Het Comité onderstreept dat de varkensvleesproductie eveneens een zeer belangrijke sector is in de Oost-Europese kandidaat-lidstaten, met name in Polen, Hongarije en Tsjechië⁽¹⁾.

⁽¹⁾ De totale productie in deze drie landen bedroeg 3,3 miljoen ton in 1999 ofwel 18 % van de totale varkensvleesproductie in de 15 lidstaten van de EU.

Werkgelegenheid en ruimtelijke ordening

5.1.5. Het Comité herinnert eraan dat de varkensvleesproductie over de gehele lijn van de productieketen veel werkgelegenheid verschaft: van veevoeder tot de productie, diensten, slachten en uitbenen, varkensslagerij en -vleeswarenbereiding. Een onderzoek in Frankrijk heeft uitgewezen dat een arbeidsplaats in de productie 2,5 arbeidsplaatsen in de productieketen genereert⁽²⁾.

5.1.6. Zoals elke vorm van landbouw nemen ook varkensveehouderijen een belangrijke plaats in de ruimtelijke ordening en in plattelandsgebieden in. Het Comité dringt aan op erkenning en aanmoediging van de afhankelijk van de lokale omstandigheden uiteenlopende vormen van varkenshouderij.

5.1.7. Om deze redenen is het Comité van oordeel dat het EU-beleid voor de varkensvleessector niet alleen gericht dient te zijn op behoud van een omvangrijke productie maar ook op instandhouding van een groot aantal producenten en op het scheppen van voorwaarden voor bedrijfsopvolging.

De verwachtingen van de burger en de consument

5.1.8. De Europese varkensproductie dient in te spelen op de verwachtingen van de Europese burger en consument. Deze hebben betrekking op zaken zo divers als milieuvriendelijk mestbeheer, dierenwelzijn, veevoeder, veiligheid van levensmiddelen, hygiëne en kwaliteit van de producten.

5.1.9. Het EU-beleid voor de varkenssector dient het producenten mogelijk te maken in te spelen op deze verwachtingen en daarbij het juiste evenwicht te vinden tussen deze verwachtingen en economische factoren. Zo is het belangrijk oog te hebben voor de eisen die de internationale concurrentie stelt, om de varkensvleesproductieketen in de Europese Unie niet te verzwakken.

5.2. De beheersinstrumenten in het kader van de GMO voor varkensvlees (restituties, particuliere opslag) dragen ertoe bij het concurrentievermogen en het exportvolume van de varkensvleesproductieketen in de EU in stand te houden. Het is dus belangrijk om deze te handhaven en te verdedigen bij de WTO-onderhandelingen. Toch moet worden vastgesteld dat ook een maximale benutting van deze instrumenten tijdens de laatste crisis van 1998/1999 niet heeft kunnen verhinderen dat de prijzen voor varkensvlees in alle productiecentra van de Europese Unie gezakt zijn tot lagere niveaus dan ooit in een crisis tevoren, hetgeen aangeeft hoe moeilijk het is om met de conventionele instrumenten voor marktbeheer lonende prijzen in stand te houden.

⁽²⁾ De raming van het aantal arbeidsplaatsen in de Franse varkensvleessector (raming voor 1997) werd opgemaakt door het Institut Technique du Porc in september 1997 en betrof de sectoren veevoeder, productie, diensten, slachten en uitbenen, varkensslagerij en -vleeswarenbereiding. De overige veehouderij en de distributie maakten geen deel uit van dit onderzoek.

5.3. Hieruit blijkt dat het huidige EU-beleid niet voldoende is afgestemd op de hierboven genoemde uitdagingen in de varkenssector. Om beter op deze uitdagingen te kunnen inspelen, roept het Comité de Europese instellingen op zich verder te bezinnen over de aan te brengen aanpassingen in het EU-beleid voor de varkenssector en de noodzaak om hiervoor de nodige middelen vrij te maken. Daarbij dient met name de discussie met de betrokken beroepsgroepen te worden aangegaan. Het Comité beveelt voorts aan om deelneming aan nieuwe regelingen te koppelen aan een hoog niveau van dierenwelzijn, en wel om redenen van dierenbescherming, maar ook omwille van eerlijke mededinging.

5.4. Het Comité roept de Commissie eveneens op na te gaan hoe in de varkenssector gebruik gemaakt kan worden van de beroepsstructuren, bijv. de producentengroeperingen, voor het opzetten van operationele programma's zoals die reeds bestaan in andere sectoren. Om te kunnen inspelen op de vraag van de Europese consument, zouden zulke door de EU gefinancierde operationele programma's nieuwe instrumenten voor marktbeheer en producentensteun (bevorderen van producten uit de varkenssector, inkomensgarantiestelsels,

enz.) en programma's met het oog op kwaliteitsbevordering en traceerbaarheid moeten omvatten.

5.5. Het Comité ziet geen heil in een EU-beleid voor de varkensvleessector dat uitsluitend op het concurrentievermogen van deze sector stoelt, aangezien dit onvermijdelijk leidt tot een vicieuze cirkel van dalende productiekosten en dalende prijzen. Een dergelijk beleid druist in tegen het Europees concept van een multifunctionele landbouw dat inspeelt op de eisen van de Europese consument. Het Comité wijst in dit verband op het advies dat het in 1999 heeft uitgebracht over „Een beleid ter consolidering van het Europese landbouw-model”⁽¹⁾.

5.6. Het Comité wil dat de Commissie verder gaat met de plannen voor de varkensvleessector, maar daarbij ook aandacht besteedt aan bepaalde punten die in dit advies zijn aangehaald, zoals inkomensgarantie, milieu, rol van producentengroeperingen en oprichting van een waarnemingspost voor de varkensvleessector.

⁽¹⁾ PB C 368 van 20.12.1999.

Brussel, 20 september 2000.

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

Advies van het Economisch en Sociaal Comité inzake het thema „Duurzame hulpbronnen — een bijdrage van het platteland aan een actieve bescherming van het klimaat en een duurzame ontwikkeling”

(2000/C 367/13)

Het Economisch en Sociaal Comité heeft op 20 en 21 oktober 1999 besloten overeenkomstig artikel 23, lid 3 van zijn reglement van orde een advies op te stellen over het thema „Duurzame hulpbronnen — een bijdrage van het platteland aan een actieve bescherming van het klimaat en een duurzame ontwikkeling”.

De Afdeling „Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu”, die was belast met de voorbereidende werkzaamheden, heeft haar advies op ... goedgekeurd; rapporteur was de heer Wilms

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 375e zitting van 20 en 21 september 2000 (vergadering van 20 september) met algemene stemmen het volgende advies uitgebracht.

1. Inleiding

1.1. Uitgangspunten

Krachtens artikel 6 van het Verdrag van Amsterdam moet de EU voortaan in al haar beleidsmaatregelen terdege rekening houden met milieubelangen en het duurzaamheidsbeginsel. Wat haar milieumaatregelen betreft krijgt een actieve klimaatbescherming prioriteit. De belangrijkste oorzaak van klimaatveranderingen is de toenemende CO₂-uitstoot. Deze ontwikkeling hangt grotendeels af van de omvang en de aard van het energieverbruik. Aan de energievoorziening en met name aan het energiegebruik moet het beginsel van duurzame ontwikkeling ten grondslag liggen.

Volgens het Witboek voor een EU-strategie en het actieplan „Energie voor de toekomst — Duurzame energiebronnen” moet duurzame energie in 2010 12 % van de energiebalans van de EU uitmaken. Als middelen om dit te bereiken worden genoemd: regelingen voor betere voorwaarden voor duurzame energie, meer geld van de lidstaten en van de EU voor duurzame-energieprogramma's.

Maar niet alleen het gebruik van duurzame energie kan het klimaat helpen beschermen. Ook een rationeel energiegebruik, milieuvriendelijker landbouw en het gebruik van hernieuwbare grondstoffen kunnen hieraan bijdragen.

1.2. Algemene beleidsdoelstellingen

De politiek moet ervoor zorgen dat economische doelstellingen, (behoud van goedkope grondstoffen voor bedrijfsleven en bevolking, garantie dat de hulpbronnen op de lange termijn niet uitgeput raken, duurzame voorzieningszekerheid, iedereen moet kunnen profiteren van de algemene inkomens- en welvaartsverbetering), milieudoelstellingen (behoud van natuurlijke hulpbronnen en klimaatbescherming, natuurbehoud en -ontwikkeling, gebruik van duurzame hulpbronnen om uitputting van natuurlijke hulpbronnen te voorkomen, behoud

van de biodiversiteit) en sociale doelstellingen [behoud en ontwikkeling van recreatiegebieden, creëren van arbeidsplaatsen, zorgen voor een sociaal en cultureel aanbod, eerlijke verdeling (een „billijke” inkomensverdeling)] in de praktijk op elkaar worden afgestemd.

2. Een dringend advies

Op het platteland, dat vaak wordt gezien als een gebied waar elders veroorzaakte milieuschade gecompenseerd kan worden, zijn er mogelijkheden te over voor de ontwikkeling van duurzame hulpbronnen. De kansen om de natuur te regenereren zijn nog lang niet allemaal benut. In haar steunprogramma's besteedt de Commissie te weinig aandacht aan duurzame ontwikkeling. Dit blijkt eens te meer uit de voorlopige versies van en publicaties over het nieuwe steunprogramma voor de periode 2000-2006. Het gevaar is dat het woord „duurzaam” alleen maar wordt gebruikt om zogenaamd aan politieke eisen te voldoen, zonder dat er duidelijke criteria en maatstaven worden uitgewerkt. Zo moet er op alle niveaus van de programma's breed overleg worden gevoerd met maatschappelijke organisaties, en dient men bij de toekenning van financiële middelen te garanderen dat deze voor duurzame doeleinden worden gebruikt. Met dit advies wil het ESC invloed uitoefenen op de volgende programma's van de Commissie en de lidstaten en op het beheer van de subsidies. Onderzocht moet worden welke rol het platteland hierbij kan spelen.

Beleidssterreinen als land- en bosbouw, energie, structuurbeleid, onderzoek en onderwijs moeten beter aan elkaar worden gekoppeld. De bedoeling van dit advies is een politiek initiatief in gang te zetten en niet om een gedetailleerd concept uit te werken. Nagegaan dient te worden welke hulpbronnen voor de opwekking van duurzame energie in aanmerking komen. Uiteraard moeten deze energiebronnen aan economische en ecologische kosten/baten-analyses worden onderworpen.

3. Algemene opmerkingen

Bij de discussie over de bijdrage van het platteland in verband met duurzame hulpbronnen en duurzame ontwikkeling verdienen vier opties (par. 3.1 t/m 3.4) bijzondere aandacht:

3.1. *Gebruik van duurzame energie*

Uit waterkracht wordt momenteel in het algemeen in grote installaties de meeste duurzame energie opgewekt. Maar vergeleken met andere vormen van duurzame energie zal de hoeveelheid in deze centrales geproduceerde energie waarschijnlijk maar in geringe mate toenemen. Er is echter een interessantere optie: het opwekken van duurzame energie in kleinere waterkrachtcentrales (bijvoorbeeld in bergstreken).

Met behulp van fotovoltaïsche cellen kan de omzetting van zonne-energie in elektriciteit nog sterk worden uitgebreid op plaatsen die toch al bebouwd zijn (b.v. daken, gevels, geluidsschermen). In bepaalde regio's en nog nader te bepalen prioritaire gebieden, zoals kuststreken, kunnen meer windturbineparken worden aangelegd. Wat de energiewinning uit biomassa betreft zijn er grote regionale verschillen. Vooral op het platteland kunnen landbouw- en bosbouwbedrijven ervoor zorgen dat deze vorm van energie beter benut wordt. Hout, een hernieuwbare grondstof, is momenteel de belangrijkste energiebron. Wordt hier meer gebruik van gemaakt, dan is het niet alleen mogelijk om het aandeel van duurzame energie in de energiebalans te vergroten, maar ook om nieuwe afzetmogelijkheden voor de bosbouw te creëren en arbeidsplaatsen te garanderen. De bosbouw moet de nodige aandacht krijgen in de algemene concepten voor duurzame energie.

Daarbij moet de door de overheid bedreven bosbouw het goede voorbeeld geven en samen met de particuliere bosbouw de hulpbronnen effectiever gebruiken. Ook voor oliehoudende planten is door een toenemend gebruik van plantaardige oliën een grotere afzet mogelijk. Bij de productie van hernieuwbare grondstoffen moet vooral wat bemesting en bewatering betreft het principe van duurzame landbouw in acht worden genomen.

3.2. *Hernieuwbare grondstoffen*

Op braakliggende landbouwgronden zou de verbouw van „non-food”-gewassen zonder verlaging van de braakleggingspremies en zonder beperking tot maar enkele gewassen mogelijk moeten zijn. Daarbij dient vooral te worden nagegaan of de milieuverbeteringen echt wel „netto-voordelen” zijn. Nu al biedt de teelt van hernieuwbare grondstoffen Europese landbouwers extra inkomensmogelijkheden, en de economische vooruitzichten zijn gunstig. Wat brandstoffen en smeermiddelen betreft zijn nog lang niet alle mogelijkheden benut (oliën) en moet er voor verder onderzoek geld worden vrijgemaakt. Ook de afzet van oliehoudende planten kan nog worden uitgebreid: hiervan wordt in Europa nu nog meer ingevoerd dan uitgevoerd (bijvoorbeeld lijnolie). In de bouw en in de woninginrichting worden steeds meer natuurlijke materialen gebruikt. Er zijn bijvoorbeeld al lange tijd verfsorten en isolatiematerialen op de markt die als alternatief kunnen dienen voor via chemische weg geproduceerde stoffen. Ook in de automobiellindustrie neemt het gebruik van hernieuwbare grondstoffen toe: in het binnenwerk worden steeds meer natuurvezels verwerkt. Ook bij de productie en verwerking van textiel wordt hoe langer hoe meer gebruik gemaakt van

natuurlijke grondstoffen als hennep en vlas. Worden hout en kurk op duurzame wijze geproduceerd, dan zijn er bijvoorbeeld in de bouw en in het huishouden tal van toepassingsmogelijkheden voor. Als het bos (een ecosysteem) duurzaam wordt geëxploiteerd zal het niet verdwijnen. De exploitatie van kurkeiken in het Middellandse-Zeegebied levert daar bijvoorbeeld arbeidsplaatsen op en helpt voorkomen dat deze uit milieuoogpunt belangrijke bomen gerooid worden. Ook in de wereld van de cosmetica en de lichaamsverzorging en in de gezondheidszorg (onder meer geneesmiddelen) neemt de vraag naar biologische producten toe. De handel hierin zal zich zeker nog uitbreiden.

3.3. *Rationeel energiegebruik*

Op het gebied van rationeel energiegebruik en energiebesparing zijn er nog legio mogelijkheden. Op het platteland kunnen niet alleen huishoudens nog meer energie besparen, maar ook bedrijven, inclusief landbouw- en bosbouwondernemingen. Uit het oogpunt van milieu en energie is veel te zeggen voor bijvoorbeeld warmtekrachtkoppeling (WKK). Maar juist op het platteland zijn er nog maar weinig WKK-installaties of kunnen ze nog niet op een economisch efficiënte manier worden geëxploiteerd. Er is meer onderzoek nodig naar de exploitatiemogelijkheden van dergelijke installaties en naar de ontwikkeling van nieuwe technologieën. Bij het toekennen van subsidies in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid moet meer aandacht aan het duurzame effect ervan worden besteed. Middelen die voor dorpsvernieuwing bedoeld zijn bieden wat dit betreft grote mogelijkheden⁽¹⁾. Warmte-isolatie en het gebruik van hernieuwbare grondstoffen in de bouw (bij voorkeur uit de regio zelf afkomstig) moeten bij de steunverlening prioriteit krijgen. Om de subsidies voor een rationeel energiegebruik zo goed mogelijk te besteden is een betere (milieu)advisering nodig en moeten voor de overdracht van technologie op het platteland de nieuwste technieken worden gebruikt.

3.4. *Betere kringloop van materialen in gemeenten en regio's*

Een effectievere kringloop van materialen in regio's en gemeenten kan een forse besparing van grondstoffen en energie opleveren en bijdragen aan een duurzame ontwikkeling (nieuwe, op de behoeften afgestemde opzet van decentrale structuren — beleidsinstrument: plannen voor de ontwikkeling van het platteland). Dit kan op de volgende manieren gebeuren: 1) het sorteren en recyclen van bedrijfs- en huishoudelijk afval en het gebruik hiervan om energie op te wekken, voor zover dit niet schadelijk is voor het milieu; 2) de aanleg van kleine waterzuiveringsinstallaties, met name in geïsoleerde plattelandsgemeenten; 3) (indien economisch haalbaar) de rechtstreekse verkoop van landbouwproducten, waardoor landbouwbedrijven niet alleen méér kunnen verdienen, maar ook lange transportketens voorkomen worden.

⁽¹⁾ De in het kader van artikel 3 van Verordening (EG) nr. 1257/1999 geplande maatregelen. Zie in dit verband ook het ESC-advies van 29 april 1998 (PB C 214 van 10.7.1998, blz. 56) over de mededeling van de Commissie „Energie voor de toekomst: hernieuwbare energiebronnen” (Witboek)

Door het ondersteunen van onder meer de levering, verwijdering, rechtstreekse verkoop en verwerking van hernieuwbare grondstoffen in gemeenten en regio's ontstaat er vraag naar nieuwe arbeidsplaatsen. Een dergelijke gerichte aanpak zorgt voor toegevoegde waarde op het platteland. De primaire productie in de land- en bosbouw moeten gericht gesteund worden, maar dit geldt in nog sterkere mate voor de sectoren verwerking en dienstverlening.

4. Algemene doelstellingen

4.1. *Gemeenschappelijke strategieën voor het gebruik van duurzame energie*

De politiek is het er bijna unaniem over eens dat het gebruik van duurzame energie moet worden uitgebreid. Een belangrijke overweging is daarbij dat ook voor toekomstige generaties een goede levensstandaard dient te zijn weggelegd. Zonder financiële steunverlening is de ambitieuze doelstelling voor 2010 niet te verwezenlijken. Naast onderzoek en ontwikkeling zijn ook ruime toepassingsmogelijkheden nodig. Daarbij is het vooral van belang dat duurzame energie toegang tot de markt krijgt. Wanneer de steunverlening ten einde loopt, moeten exploitanten de mogelijkheid hebben om winst te maken: de uitvoerbaarheid van hun plannen dient gegarandeerd te zijn, zij moeten hun energie kunnen verkopen en op een zekere afzet kunnen rekenen. Ten slotte moeten de milieuvoordelen van duurzame energie financieel gehonoreerd worden.

Om het gebruik van duurzame energie uit te breiden, moet de energiebelasting in EU-verband geharmoniseerd worden. Dat betekent onder meer dat de lidstaten de mogelijkheid dienen te krijgen om geen energiebelasting op duurzame energie te heffen. Ook moet worden voorkomen dat het gebruik van duurzame energie als gevolg van de liberalisering van de energiemarkten in het gedrang komt.

Verder moeten de lidstaten aangeven op welke manier zij zullen bijdragen aan de verwezenlijking van de algemene doelstelling voor 2010. Hierbij dient het platteland ruime aandacht te krijgen.

4.2. *Politieke initiatieven voor de ontwikkeling van het platteland*

Op het platteland moet duurzame ontwikkeling het belangrijkste richtsnoer worden. De betrokken overheidsinstanties dienen voor de duurzame ontwikkeling van het platteland een gezamenlijk beleid uit te werken: zij moeten modellen invoeren, evalueren en verspreiden die op het platteland de basis kunnen leggen voor een efficiënte kringloop van

materialen en een optimale exploitatie van duurzame energie. Een dergelijk beleid stoelt op de grondbeginselen van duurzame economische bedrijvigheid. Er worden bijvoorbeeld zoveel mogelijk lokale bewoners bij betrokken en milieu-, sociale en economische aspecten krijgen evenveel aandacht.

5. Onderdelen van duurzame ontwikkeling

5.1. *Richtsnoeren*

Men is het erover eens dat er naast het algemene richtsnoer „duurzame ontwikkeling” ook nog andere, bijvoorbeeld regionale richtsnoeren moeten komen. Zij dienen een kader te vormen voor de diverse doelstellingen, strategieën en activiteiten. Het zijn dus oriëntatiepunten voor gemeenschappelijke, verplichtende, richtinggevende en toekomstgerichte idealen. Alle betrokken partijen in de regio moeten aan deze discussie een bijdrage kunnen leveren. Bovendien moet men het eens zien te worden over de manier waarop de resultaten van een en ander in praktijk dienen te worden gebracht.

5.2. *Multifunctionele landbouw*

Nu landbouwbedrijven steeds multifunctioneler worden, moeten zij in sterkere mate duurzame energie gaan gebruiken om zo het klimaat te beschermen en een bijdrage te leveren aan een duurzame ontwikkeling. Er zijn nog mogelijkheden te over. Vooral het GLB biedt wat dit aangaat de nodige aanknopingspunten. Zo kunnen landbouwbedrijven met behulp van de structuurfondsen hun energievoorziening „verduurzamen”. De compensatiefondsen bieden onder meer de mogelijkheid om te investeren in de teelt, verwerking en verkoop van gewassen die als hernieuwbare grondstof moeten dienen; ook herbebossing maakt hier deel van uit.

5.3. *Gesloten kringloop van materialen op lokaal en regionaal niveau en energiebalansen*

Aan lokale en regionale materiaal- en energiebalansen is tot nu toe te weinig aandacht besteed. Toch bieden alleen zij de mogelijkheid om nieuwe kansen voor duurzame energie op te sporen en te benutten. Een optimale exploitatie van duurzame hulpbronnen moet in dit verband absolute prioriteit krijgen. Bij de ontwikkeling van materiaalkringlopen moeten kleine en middelgrote ondernemingen en landbouwbedrijven gezien de oppervlakte van hun terrein/land, hun technische voorzieningen en hun goed opgeleide personeel een grotere rol gaan spelen.

5.4. Belasting- en steunbeleid⁽¹⁾

Momenteel is het gebruik van duurzame energie vaak nog niet kostendekkend. Dit verandert als fossiele grondstoffen inderdaad, zoals verwacht, duurder worden en voor duurzame energie effectievere productietechnieken worden ontwikkeld. Bovendien is de productie en verwerking van hernieuwbare grondstoffen en het gebruik van duurzame energie arbeidsintensiever, wat nieuwe arbeidsplaatsen kan opleveren. Subsidies voor duurzame energie zijn dus investeringen in de toekomst.

Nagegaan moet worden hoe ondernemingen en huishoudens die duurzame energie gebruiken financieel gesteund kunnen worden. Hierbij moet ook naar het externe effect van een en ander worden gekeken: wat zijn bijvoorbeeld de voordelen voor het milieu of welke milieuschade kan zo voorkomen worden? Om ervoor te zorgen dat er ook op de langere termijn meer steun komt voor het gebruik van duurzame energie en hernieuwbare grondstoffen moeten de huidige steunverleningsprogramma's en -richtlijnen op hun duurzame werking worden beoordeeld. De subsidies zelf moeten onderwerp van discussie worden. Ook investeringssteun dient aan duurzaamheidscriteria te worden getoetst⁽²⁾. Na een aanloop en een overgangsfinanciering moeten de installaties op eigen kracht kunnen draaien. In dit kader moeten adequate criteria worden uitgewerkt.

5.5. Coöperaties

Exploitatie van duurzame energie is gezien de natuurlijke factoren en de huidige stand van de technologie nog nauwelijks op grote schaal mogelijk en bovendien vaak onderhevig aan seizoensschommelingen. Als gevolg van deze schommelingen bij de winning van duurzame energie en de productie van hernieuwbare grondstoffen zien de producenten zich gedwongen om nieuwe samenwerkingsvormen te beproeven; op die manier kunnen zij bijvoorbeeld hun risico's spreiden. Juist op het platteland moeten ondernemingen, huishoudens en overheden naar nieuwe samenwerkingsvormen zoeken. Alleen met een gemeenschappelijke productie en een gemeenschappelijk afzetapparaat is het mogelijk de consument een ononderbroken energievoorziening te garanderen.

⁽¹⁾ Zie in dit verband ook het ESC-advies over het Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bevordering van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen op de interne elektriciteitsmarkt (CES 999/2000), met name de par. 5 en 11.

⁽²⁾ In zijn advies over de algemene evaluatie van het 5e milieu-actieprogramma van 24 mei 2000 (PB C 204 van 18.7.2000, blz. 14) benadrukte het ESC dat „financiële stimulansen nodig [zijn] 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.”

5.6. Toekomstgerichte arbeidsvormen

Plattelandsbedrijven hebben in het algemeen maar weinig personeel. Tegelijkertijd neemt in de samenleving de behoefte aan communicatie en samenwerking toe. Door steeds complexere productieprocessen en maatschappelijke netwerken is men gedwongen om nauwer te gaan samenwerken. Dit geldt ook voor kleine bedrijven. Voor de productie, marketing en verkoop zijn op den duur coöperatieve bedrijfsstructuren nodig. Dit is een leerproces, met name als via een nauwere samenwerking met andere bedrijven innovatieve oplossingen moeten worden gevonden voor bedrijfsmatige en regionale problemen. De samenwerking dient niet alleen bedrijfsactiviteiten te omvatten, maar moet ook en vooral gebruikt worden om voor de communicatie met consumenten en afnemers van producten en diensten nieuwe methoden uit te werken.

5.7. Moderne scholing en opleiding op het platteland

Duurzaam economisch handelen moet men leren. Pogingen om dit via verordeningen en wetten af te dwingen zullen altijd stranden. Grote delen van de bevolking moeten begrip opbrengen voor duurzame ontwikkeling en dit begrip ook in daden omzetten. Een belangrijk educatief streven is dat individuen zich gemotiveerd voelen om zelfstandig op te treden, zelf initiatieven te ontplooien en actief met elkaar samen te werken. Iedereen moet cursussen kunnen volgen. Maar door bijvoorbeeld de grote afstanden en het geringe aanbod is dat op het platteland niet altijd even gemakkelijk. De vele pogingen om nieuwe scholingsmanieren uit te werken verdienen daarom alle bijval en moeten steun krijgen. Onderwijs is dus het belangrijkste instrument om de bevolking tot „duurzaam denken” aan te zetten. Nieuwe denkpatronen zijn alleen mogelijk met nieuwe onderwijsstof, -methoden en -instrumenten. Daarvoor is een bijzondere inspanning van alle betrokkenen nodig.

5.8. Ontwikkeling van de infrastructuur

Het platteland mag geen museum worden. Niet een regio die slechts om nostalgische redenen behouden blijft. Het platteland moet ontwikkeld worden, met o.m. een goed poststelsel en een goed wegennet. Blijven zulke maatregelen uit, dan eist dat op den duur zijn tol in de vorm van ontwikkelingsachterstand.

6. Samenvatting: wat moet er gebeuren?

6.1. Initiatieven voor het platteland

De Commissie moet een gemeenschappelijk politiek initiatief voor de duurzame ontwikkeling van het platteland uitwerken (zie par. 4.2 van dit advies). Als onderdeel van dit initiatief kan een prijsvraag worden uitgeschreven voor gemeenten of groepen van gemeenten. Dan kunnen bijvoorbeeld die regio's

beloond worden die zich wat materiaalkringlopen en duurzame energie betreft hebben onderscheiden, of die bezig zijn effectieve strategieën te ontwikkelen om dit te bereiken.

6.2. Waarnemingspost voor het platteland

In de richtsnoeren voor het communautaire initiatief voor plattelandsontwikkeling (LEADER+) (COM(1999) 475 def.) wijst de Commissie er terecht op dat er een waarnemingspost voor het platteland moet komen. Deze waarnemingspost moet niet alleen aandacht besteden aan de LEADER+-activiteiten, maar ook een aanspreekpunt zijn voor alle informatie over EU-maatregelen ten behoeve van de plattelandsontwikkeling. Om voor een duurzame ontwikkeling te zorgen kan de waarnemingspost duurzame projecten helpen opzetten en op elkaar afstemmen en beproefde vormen van duurzaam beheer belonen. Ook moet de waarnemingspost ideeën voor de coördinatie tussen de verschillende ministeries en overheidsinstanties uitwerken⁽¹⁾. Verder dient de Commissie ervoor te zorgen dat de sociale partners zo veel mogelijk worden betrokken bij de werkzaamheden van de waarnemingspost.

6.3. Doelstellingen en speelruimte van de huidige programma's

De Commissie zou haar programma's moeten herzien om ervoor te zorgen dat duurzame ontwikkeling en klimaatbescherming als grondbeginselen worden opgenomen in het hele EU-beleid. Hierbij verdient vooral de opleiding van werknemers aandacht. In het onderwijs moet de aandacht met name uitgaan naar kennis en vaardigheden die voor een „duurzaam” denken en handelen nodig zijn.

In regionale plannen, zoals de plannen waar in de EU-verordening inzake de steun voor plattelandsontwikkeling op wordt aangedrongen, moet het gebruik van duurzame energie en grondstoffen speciale aandacht krijgen. De Commissie dient er bij de verantwoordelijken voor het platteland op aan te dringen dat zij in hun plannen analyses van de materiaal- en energiebalans in gemeenten en regio's opnemen. Bij de toekenning van EU-subsidies moet vervolgens rekening worden gehouden met de resultaten van deze analyses en de gevolgen ervan voor de planning.

Bij het uitwerken van regels met betrekking tot overheidssubsidies voor duurzame energie en hernieuwbare grondstoffen dient de Commissie ervoor te zorgen dat geschikte termijnen — juist wat dit betreft van enorm belang — kunnen worden vastgesteld.

6.4. Nieuwe programma's en verordeningen

Naast het toetsen van bestaande programma's moet de Commissie ook nieuwe initiatieven voor duurzame ontwikkeling en klimaatbescherming ontwikkelen. Daarbij zijn twee aspecten van wezenlijk belang: 1) verbetering van onderzoek en ontwikkeling en 2) een ruimer gebruik van innovatieve technieken en procedures.

6.4.1. Verbetering van onderzoek en ontwikkeling

In de onderzoeksprogramma's en -plannen van de Commissie moet op de praktijk gericht onderzoek naar duurzame grondstoffen en energie voorop staan. Ook de opslag en het effectieve gebruik hiervan, bijvoorbeeld in kleine en middelgrote bedrijven, verdienen nader onderzoek. Met name moet worden bekeken of het platteland zich er wel voor leent. Vooral voor het onderzoek naar de verwerking van duurzame grondstoffen dient meer geld te worden vrijgemaakt.

6.4.2. Meer innovatie

Met de groeiende productie van duurzame grondstoffen en het gebruik van duurzame energie neemt ook de behoefte aan produktinnovatie toe. Daarbij ontstaan nieuwe arbeidsplaatsen. Met gerichte programma's (voor stroomopwekking en warmte) moet de Commissie dit proces ondersteunen. De toegevoegde waarde in de regio's verdient bijzondere aandacht: ook verwerkingsbedrijven moeten vooral op het platteland steun krijgen. De Commissie dient voor speciale programma's voor de financiering van rationeel energiegebruik en het gebruik van duurzame energie te zorgen, vooral in de landbouw en de bosbouw. Een en ander moet goed worden afgestemd op de investeringen en milieumaatregelen die eventueel voor financiering uit de structuurfondsen in aanmerking komen. Tenslotte verstevigen innovatieve producten en technologieën ook de exportpositie van de Europese economie, en dan in het bijzonder van de Europese middelgrote bedrijven.

6.5. Betere wettelijke regelingen

De Commissie zou aan de lidstaten moeten vragen welke wettelijke regelingen het gebruik van duurzame energie en duurzame grondstoffen bemoeilijken. Vervolgens zou zij in een rapport voorstellen voor een uniform rechtskader moeten doen. Bovendien dient gekeken te worden op welke manier in Europa een CO₂-heffing en een belastingvrijstelling (-verlaging) voor biologische brandstoffen mogelijk is.

6.6. Kandidaat-lidstaten

De kandidaat-lidstaten moeten worden betrokken bij alle pogingen om duurzame hulpbronnen aan te spreken, duurzame grondstoffen te gebruiken en de materiaalkringlopen in

⁽¹⁾ Zie par. 2.6.3 van het in voetnoot 2 genoemde advies.

gemeenten en regio's te verbeteren. Om van elkaar te kunnen leren moet een uitwisseling van ervaringen op gang worden gebracht. De Commissie zou in kaart moeten brengen in hoeverre de kandidaat-lidstaten over duurzame energie be-

schikken of hiervan gebruikmaken. Aan de hand daarvan kan worden nagegaan welke ontwikkelingskansen de plattelands-regio's hebben als zij de grondbeginselen van duurzame ontwikkeling toepassen.

Brussel, 20 september 2000.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

B. RANGONI MACHIAVELLI

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Uitdagingen van de EMU voor de financiële markten”

(2000/C 367/14)

Het Economisch en Sociaal Comité heeft op 2 maart 2000 besloten, overeenkomstig artikel 23, lid 3, van zijn reglement van orde, een advies op te stellen over de „Uitdagingen van de EMU voor de financiële markten”.

De afdeling „Economisch en monetaire unie — economische en sociale samenhang”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 5 september 2000 goedgekeurd; rapporteur was de heer Pelletier.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 375e zitting van 20 en 21 september 2000 (vergadering van 21 september) het volgende advies uitgebracht, dat met 73 stemmen vóór, 13 stemmen tegen, en bij 10 onthoudingen werd goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. De verwezenlijking van de monetaire unie bracht voor de actoren op de financiële markten twee uitdagingen met zich mee. De eerste was van technische aard: er dienden gemeenschappelijke gedragsregels te worden overeengekomen terwijl de respectieve nationale markten tot op dat moment functioneerden op basis van methoden en beginselen die het resultaat waren van diepgewortelde nationale usances.

1.2. De tweede uitdaging vloeide voort uit het korte tijdsbestek waarin de operatie zijn beslag moest krijgen: de waarde van alle op de onderscheidenlijke markten verhandelde effecten (aandelen, obligaties, staatspapier) moest snel in één munt, de euro, worden omgezet, en ook dienden op zeer korte termijn gemeenschappelijke regels voor de markten te worden ingevoerd. Daarbij speelde onder meer de moeilijkheid dat de feestdagen van de eurolanden op verschillende data vallen.

1.3. De Commissie was zo wijs om twee deskundigengroepen, onder voorzitterschap van respectievelijk de heren Giovannini en Brouhns, te verzoeken om een studie te verrichten naar de impact van de invoering van de euro op de financiële

markten en de marktusances tijdens de derde fase van de EMU⁽¹⁾.

1.4. De verslagen van deze deskundigengroepen zijn uiterst nuttig voor het opstellen van dit advies geweest.

1.5. Al snel bleek dat het Comité niet hetzelfde werk kon leveren als de door de Commissie aangezochte vooraanstaande specialisten.

1.6. Het is de taak van het Comité om in zijn adviezen waarde toe te voegen, zodat het geen zin had het werk van de deskundigen nog eens over te doen, met als resultaat een kopie van de verslagen Giovannini of Brouhns.

⁽¹⁾ De Commissie heeft op 2 juli 1997 een mededeling uitgebracht (COM(97) 337 def.) over de gevolgen van de invoering van de euro voor de kapitaalmarkten. Daarin heeft zij de voornaamste aanbevelingen van het rapport Giovannini over de obligatie- en aandelenmarkten, alsook de markten voor afgeleide instrumenten overgenomen. Het Comité heeft op 10 december 1997 een advies over deze mededeling uitgebracht (PB C 73 van 9.3.1998, blz. 141 — rapporteur: de heer Pelletier).

1.6.1. Het Comité heeft maar liefst 10 adviezen⁽¹⁾ over EMU en euro uitgebracht en daarin de verschillende aspecten van een doorslaggevende ontwikkeling in de richting van meer integratie in de EU behandeld. Het heeft zich in deze adviezen expliciet achter de invoering van euro en EMU geschaard. Met dit advies wordt dan ook niet beoogd om op eerdere standpunten terug te komen of de discussie over de voor- en nadelen van de euro weer op te starten; die discussie is gesloten. Het doel van onderhavig advies blijkt duidelijk uit de titel: de uitdagingen, d.w.z. de problemen die de EMU voor de financiële markten meebrengt, in kaart te brengen.

1.7. Bijgevolg werd het beter geacht om de diverse technische uitdagingen slechts kort te vermelden en daarbij te wijzen op de verdiensten van de respectieve financiële centra bij het vinden van gemeenschappelijke oplossingen, alsmede op de spontane en doorslaggevende rol van de markten om de geleverde aanpassingen door te voeren.

1.8. Het lijkt echter wel nuttig om in te gaan op problemen waarvoor geen of slechts een gebrekkige oplossing is gevonden, met name in verband met de tijdslimiet (januari 2002) voor het uit de circulatie nemen van de nationale munten.

1.9. Voorts moet worden geconstateerd dat de technische analyse van de functioneringsproblemen van de financiële markten goed is uitgevoerd, maar dat het onderzoek naar

de economische gevolgen van de invoering van één grote euromarkt daar qua diepgang zonder meer bij achterblijft.

1.10. Verder moet onderhavige analyse worden geplaatst tegen de bredere achtergrond van de mondialisering, de nagenoeg volstreekte liberalisering van het kapitaalverkeer en de opkomst van nieuwe technieken.

1.11. Qua actoren en gevolgde methoden, men denke met name aan de onmiskenbare concentratietendens bij banken, financiële instellingen en effectenbeurzen, en gegeven de krachtige opkomst van elektronische handelsinstrumenten (Internet), enz., moet worden vastgesteld dat de eurozone, hoe belangrijk deze dan ook voor de aangesloten landen moge zijn, slechts een onderdeel vormt van een wereldmarkt waarop de Verenigde Staten een hoofdrol spelen en de methoden en praktijken van de mondiale financiële markt grotendeels bepalen.

1.12. Het belangrijkste financiële centrum in Europa, Londen, maakt formeel weliswaar nog geen deel uit van de eurozone, maar is in de praktijk „key player” op de diverse onderdelen van de financiële markten.

1.13. Verder is het nog maar de vraag of men zonder enige nadere uitleg een van de kernhypothesen in de commentaren van deskundigen moet aannemen, te weten de veronderstelling dat de verdieping van de markt, de toename van de liquiditeit, de versterking van de transnationale concurrentie automatisch gunstig zullen uitpakken voor de financiering van alle bedrijven, ongeacht hun omvang of activiteiten.

1.14. Ten slotte dient erop te worden gewezen dat een financiële markt slechts goed functioneert wanneer de marktpartijen de omwenteling die de invoering van de euro belichaamt, volledig hebben verwerkt. Weliswaar is er geen betrouwbare statistische informatie over de eurozone als geheel beschikbaar, maar het lijkt erop dat, afgezien van grote concerns, krachtige bedrijven die reeds in hoge mate zijn geïnternationaliseerd, en uiteraard ook de financiële en bancaire sector, de rest van het bedrijfsleven, te weten het MKB, tussen nu en 2002 nog veel moet doen om met de veranderingen in het functioneren van de markten vertrouwd te raken⁽²⁾.

1.15. Voor de burgers is betrokkenheid bij het functioneren van de markten cruciaal. Laten de Commissie en de diverse maatschappelijke of overheidsinstanties voorlichtings- of zelfs opleidingscampagnes achterwege, dan is er in de hele eurozone aan de vooravond van de definitieve omschakeling qua methode en mentaliteit nog lang geen sprake van perfecte aanpassing⁽³⁾, ook al liggen sommige lidstaten op dit punt dicht bij elkaar dan andere.

⁽¹⁾ Advies van 26 oktober 1995 over het „Groenboek betreffende de praktische aspecten van de invoering van de gemeenschappelijke munt”, PB C 18 van 22.1.1996, blz. 112; Advies van 26 september 1996 over „De gevolgen van de economische en monetaire Unie: economische en sociale aspecten van de convergentie en de voorlichtingsmaatregelen betreffende de gemeenschappelijke munt”, PB C 30 van 30.1.1997, blz. 73; Advies van 31 oktober 1996 over het thema „Wet- en regelgeving in verband met de overgang naar de gemeenschappelijke munt: gevolgen voor de markt”; PB C 56 van 24.2.1997, blz. 65; Advies van 29 mei 1997 over „Maatregelen voor de derde fase van de economische en monetaire Unie: stabiliteits- en groeipact met het oog op de begrotingsdiscipline, versterkte procedures voor economische convergentie en nieuw wisselkoersmechanisme”, PB C 287 van 22.9.1997, blz. 74; Advies van 11 december 1997 over de „Mededeling van de Commissie 'Praktische aspecten van de invoering van de euro'” PB C 73 van 9.3.1998, blz. 130; Advies van 26 maart 1998 over het „Werkdocument van de diensten van de Commissie getiteld 'De externe aspecten van de economische en monetaire Unie'”, PB C 157 van 25.5.1998, blz. 56; Advies van 9 september 1998 over „Werkgelegenheid en euro”, PB C 407 van 28.12.1998, blz. 282; Advies van 2 december 1998 over „Het werkgelegenheidsbeleid en de rol van de sociaal-economische organisaties in de derde fase van de economische en monetaire Unie”, PB C 40 van 15.2.1999, blz. 37; Advies van 21 oktober 1991 over „De gevolgen van de totstandbrenging van de EMU voor de economische en sociale cohesie” PB C 368 van 20.12.1999, blz. 87; en het Advies van 2 maart 2000 over de „Balans van de eerste maanden van het bestaan van de euro”, PB C 117 van 26.4.2000, blz. 23.

⁽²⁾ Volgens een in december 1999 door de Commissie gepubliceerde enquête vindt gemiddeld 1,9 % van de nationale betalingen van bedrijven in euro plaats en voor de door de burgers verrichte betalingen ligt dit percentage op 0,8.

⁽³⁾ Zie de mededeling van de Commissie over de „voorlichtingsstrategie in de laatste fasen van de voltooiing van de EMU” (COM(2000) 57 def.).

1.16. De Commissie heeft de lidstaten aan hun communicatieverplichtingen in verband met de euro herinnerd. Haar eerste zorg is dat de overgang naar de euro het MKB de indruk kan geven dat er geen problemen zijn terwijl een aantal MKB's zich de strategische dimensie nog niet eigen heeft gemaakt. Haars inziens dient vermeden te worden dat bedrijven in een „big bang”-situatie geraken. De tweede zorg van de Commissie betreft de voorlichting van zgn. „kwetsbare” personen⁽¹⁾.

2. De uitdagingen voor het bankbedrijf

2.1. Op de sterk geïnternationaliseerde markten met verhevigde concurrentie lijkt de concurrentiepositie van de Europese continentale banken in vergelijking met die van de Britse en Amerikaanse banken nogal zwak te zijn. Over het algemeen was de conjunctuur in de afgelopen jaren in Europa minder gunstig, hetgeen met name blijkt uit de ratio totaal vermogen/behaalde winst⁽²⁾ en de daaruit voortvloeiende beursnoteringen. Deze zwakheden moeten evenwel worden gerelativeerd als men het bankwezen van de EU, inclusief vooral in Londen gevestigde banken uit derde landen, in zijn geheel beschouwt.

2.2. Er is weliswaar sprake van verbetering, maar de marges op verrichtingen blijven een dalende lijn vertonen, terwijl de risicovoorzieningen significant zijn gestegen tijdens de recente crises, met name in de onroerend-goedsector, en ook in verband met de financiering van Rusland of Azië. Daarnaast hoeven de Amerikaanse banken op grond van de zeer gunstige economische conjunctuur in de Verenigde Staten in vergelijking met de banken van de eurozone minder risicovoorzieningen te treffen m.b.t. het MKB en particulieren.

2.3. Dank zij het aantrekken van de economische activiteit in Europa sedert 1999 verdwijnt de naklank van deze crisis stapje voor stapje uit de balansen. Volgens de laatste informatie van het instituut voor onderzoek en beoordeling van bancaire instellingen „(Fitch)” waren de verschillen tussen EU en VS gedurende het laatste trimester van 1999 en de eerste van 2000 fors teruggelopen.

2.4. Wat beheerde activa, eigen vermogen en winst na belastingen betreft, lagen de cijfers (1999) voor de EU-banken als geheel zelfs hoger dan die voor de VS-banken.

2.5. Voorts zijn beleggers niet al te happig op Europese banken omdat zij het gevoel hebben dat deze, ondanks de

technologische ontwikkelingen van de laatste jaren en in tegenstelling tot hoge-technologiesectoren en nieuwe vormen van elektronische markttoegang buiten de bancaire sector, nog altijd sterk worden gekenmerkt door de „oude economie”.

2.6. Verder ondervinden de banken concurrentie van jonge starters en dienstverleners buiten het bankbedrijf die de cliënt moderner en soepeler tegemoet treden. Door deze agressieve concurrentie is de hele financiële sector gaan nadenken over noodzakelijke en vergaande wijzigingen van het interne management en de structuur van de branche⁽³⁾.

2.7. Het continentale bankbedrijf is zich van deze gevaren bewust, hetgeen blijkt uit onderlinge toenadering, fusies en nog sterker uit specialisatieovereenkomsten.

2.8. Met name in Duitsland vallen strategische wijzigingen te constateren in de vorm van reallocatie van financiële activa, waarbij traditionele vormen van bancaire financiering van de industrie en meer in het algemeen van het gehele bedrijfsleven worden afgestoten. Deze tendens wordt significant versterkt door de recente hervormingen in Duitsland van de belasting op koerswinsten.

3. In hoeverre is deze vergaande herstructurering toe te schrijven aan de komst van EMU en euro?

3.1. De meerderheid van de waarnemers is het erover eens dat deze herstructurering vooral het gevolg is van:

- de volledige liberalisering van het kapitaalverkeer, waarvan de belangrijkste mijlpalen werden gevormd door de Europese Akte (februari 1988) en het Verdrag van Maastricht, krachtens hetwelk met ingang van 1 juli 1999 ook voor het kapitaalverkeer de binnengrenzen werden geëlimineerd;
- de nagenoeg volledige afschaffing van de belemmeringen voor de vestigingsvrijheid (per 1 januari 1993) in combinatie met de invoering van wederzijdse erkenning van door lidstaten afgegeven vergunningen (Europees paspoort). Voorts werd de toegang tot de EU-markten in juridisch en feitelijk opzicht verbreed voor dochters van kredietinstellingen uit de Verenigde Staten, Japan, enz.

3.2. In een veel breder bestek dan de eurozone maken deze structuurontwikkelingen de weg vrij voor uitermate scherpe mededinging en de krachten van de mondiale kapitaalmarkt.

(1) Commissaris Solbes heeft op 13 juli 2000 nogmaals zijn verontusting geuit over de achterstand onder bedrijven en particulieren bij de aanpassing aan de euro. De Raad Ecofin van 17 juli 2000 heeft erop gewezen dat men in de eurolanden onvoldoende beseft dat het nog maar kort dag is alvorens deze munt volledig zal zijn ingevoerd.

(2) De winst vóór belasting van de Europese banken bedroeg tussen 1995 en 1998 0,68 % van de activa terwijl dit percentage voor de VS-banken op 1,58 lag. Voor kredietoperaties bedroeg de nettowinst in de EU 1,83 % en in de VS 2,96 % (zie het werkdocument van de Commissie — SEC(2000) 190).

(3) Volgens een studie van de Duitse bank is tussen 1985 en november 1999 het aantal banken in de eurozone gedaald van 18 851 tot 8 312 vestigingen. De bank schat dat het totaal aantal vestigingen in de 11 eurolanden tussen nu en eind 2000 nog verder, namelijk tot 7 700, zal dalen.

3.3. Deze ontwikkelingen werden nog eens versneld door de oprichting van de eurozone — waaraan binnenkort door 12 van de 15 lidstaten zal worden deelgenomen —, die alom de verwachting heeft versterkt dat „het vanaf nu nooit meer zo zal zijn als het was”.

3.4. Men mag evenwel aannemen dat de krachten achter de mondialisering van het kapitaalverkeer en het bankbedrijf ook zonder de EMU dezelfde effecten zouden hebben opgeleverd.

4. Harmonisatie van de toezichtprocedures in het bankbedrijf

4.1. Toezicht op de naleving van prudentiële regels vormt één van de belangrijkste taken van de staat, die deze over het algemeen delegeert aan de centrale bank of een organisme dat nauw met haar verbonden is. Soms (b.v. in Duitsland) wordt aan een autoriteit met een grote autonomie gedelegeerd.

4.2. In ieder geval gaat het om machtige inspectieorganen met veel hoog opgeleide medewerkers die perfect op de hoogte zijn van de beheersmethoden van banken, hun specificiteiten, en hun sterke en zwakke punten in verband met vooral name het nemen van risico's.

4.3. Door onder meer de omvang van hun cliëntenbestand, van de door hen beheerde activa en de economische en financiële netwerken waarvan zij deel uitmaken, hebben de grote banken een dusdanig krachtige invloed op de nationale markten dat eventuele moeilijkheden waarin zij komen te verkeren gevolgen kunnen hebben voor de nationale (of zelfs de internationale) economie, waarbij zeker ook de werkgelegenheid moet worden genoemd.

4.4. Gegeven een dergelijk risico raken de problemen van de grootste banken de regeringen rechtstreeks, en daarmee vormen deze banken een schoolvoorbeeld van het adagium „too big to fail”.

4.5. De — in beginsel onafhankelijke — bancaire toezichthouders dienen echter de regeringen over grote problemen te informeren, maar tegelijkertijd aandacht aan hun aanbevelingen te schenken.

4.6. Overheidsbemoeienis met het bancaire toezicht is niet uitsluitend een Europees verschijnsel. Tijdens de ineenstorting van het Japanse bancaire systeem heeft de overheid via de centrale bank vergaand ingegrepen om banken te redden die soms op het punt stonden, failliet te gaan.

4.6.1. Ook de Amerikaanse overheid en de FED hebben krachtig opgetreden naar aanleiding van de crises waarmee sommige „hedge funds” werden geconfronteerd, zoals LTCM, en die een domino-effect teweeg hadden kunnen brengen vanwege de omvang van de wederzijdse verplichtingen tussen banken en niet aan bedrijfseconomisch toezicht onderworpen instellingen.

4.7. De „Commission de contrôle bancaire” en de „Direction du Trésor français” hebben de ernstige moeilijkheden van Crédit Lyonnais tijdig ontdekt. Het staat vast dat deze moeilijkheden anders de hele financiële sector aan het wankelen zouden hebben gebracht.

4.8. Gegeven de omvang van de systeemrisico's is het onredelijk en onjuist om de toezichthouders, die in bovenstaande gevallen aan een politiek gezag waren onderworpen, te verwijten dat zij de ernst van de situatie niet openbaar hebben gemaakt.

4.9. Verkeert een grote bank in ernstige moeilijkheden, dan dienen de toezichthouders ervoor te zorgen dat het vertrouwen van het publiek in de soliditeit van de instelling gehandhaafd blijft.

5. Naar de oprichting van een Europese toezichthouder?

5.1. Het bancaire toezicht is een EG-zaak geworden door de invoering van de euro, de spectaculaire toename van fusies en akkoorden inzake grensoverschrijdende samenwerking, alsmede door de intensivering van de betrekkingen tussen financiële markten.

5.2. De Commissie suggereert dan ook in haar op 11 mei 1999 goedgekeurde actieplan voor financiële dienstverlening om de samenwerking tussen de toezichtsorganen op te voeren.

5.3. Fundamentele prudentiële regels, waaronder die betreffende de solvabiliteitsratio's, worden voortaan via het comité van Bazel op mondiaal niveau vastgesteld. Het idee dat gemeenschappelijke regels door gemeenschappelijk toezicht dienen te worden geflankeerd, wint hierdoor substantieel aan kracht.

5.4. Op initiatief van de ECB zijn de vertegenwoordigers van de toezichthouders in de lidstaten het erover eens dat er een forum voor bancaire toezicht moet worden opgericht. Deze instantie zou de uitwisseling van informatie over controlemethodes moeten vergemakkelijken en een begin met de harmonisatie ervan moeten maken.

5.5. Bancair toezicht vormt een uitermate complexe aangelegenheid, want er bestaan talloze nationale specificiteiten, en de nationale autoriteiten hechten zeer aan hun onafhankelijkheid. Daarom is het waarschijnlijk nog te vroeg om op Europees niveau een werkelijk toezichtsorgaan op te richten, maar veel bestuurders in het bankbedrijf denken dat de belangrijkste hindernissen daarvoor zijn geëlimineerd en dat een dergelijk orgaan er zonder meer zal komen. Zij vinden echter niet dat er een piramidevormige controlestructuur (nationaal, Europees, internationaal, BIB) moet komen, want dat zou slechts verlamdend werken.

5.6. Eén van de op te lossen problemen betreft het feit dat nieuwe handelsstructuren op internet alsook andere niet-bancaire instellingen, die steeds actiever op de verschillende

markten worden, aan dezelfde toezichtsregels als het bankwezen zullen moeten worden onderworpen. Het Comité heeft in eerdere adviezen reeds met klem op dit probleem gewezen⁽¹⁾.

6. Verbetering van de institutionele aspecten van de regelgeving voor het beurswezen

6.1. De argumenten voor de oprichting van een Europese toezichtsautoriteit voor het bankbedrijf winnen waarschijnlijk nog aan relevantie en kracht wanneer het gaat om de regelgeving voor en het toezicht op financiële markten en beurzen.

6.2. Naar aanleiding van de beursallianties en de opkomst van de Europese ECN⁽²⁾-markt moet worden nagedacht over regelgeving voor het Europese beurswezen.

6.3. De basis voor die regelgeving is neergelegd in de richtlijnen waarin een minimumdefinitie van een gereglementeerde markt wordt gegeven en de regels voor het goed functioneren van markten en de bescherming van beleggers zijn vastgelegd. Daarbij stelt iedere nationale beursautoriteit regels voor de thuismarkt vast en kunnen zij desgewenst samenwerken.

6.4. Tweeëneenhalf jaar geleden hebben de Europese toezichthouders via de oprichting van FESCO (Forum of European Securities Commissions) hun samenwerking via een gemeenschappelijk institutioneel kader geïntensiveerd om met name de gedragsregels voor verleners van beleggingsdiensten bij het aanbieden van grensoverschrijdende diensten aan de beleggers nauwkeuriger te formuleren.

6.5. In het kader van FESCO is een geharmoniseerde definitie voorgesteld van „professionele belegger”, waarvoor tot dan toe slechts bepaalde gedragsregels golden. Doel hiervan was, een einde te maken aan de onverenigbaarheid van de regels van enerzijds het land van oorsprong en anderzijds dat van bestemming.

6.6. Daarnaast werd een geharmoniseerd referentiedocument bestudeerd om de wederzijdse erkenning van emissie-

prospectussen te vergemakkelijken: wordt de prospectus goedgekeurd in het land waar de emittent een notering heeft, dan kan hij zijn aanbod via een eenvoudige beschrijving en een samenvatting van de prospectus in de taal van de andere lidstaat tot die lidstaat uitbreiden.

6.7. Gegeven deze werkwijze is het wenselijk dat supranationale regelgeving niet aan nationale wordt toegevoegd, maar dat de lidstaten gaandeweg besluiten om bepaalde bevoegdheden van de nationale autoriteiten aan het supranationale niveau over te dragen.

6.8. De nationale toezichthouders zouden dan snel en op soepelere wijze de verschillen in de wijze van tenuitvoerlegging van richtlijnen kunnen wegwerken. Daartoe zouden de door de toezichthouders geformuleerde regels waarschijnlijk wel van rechtskracht moeten worden voorzien en zou er een instantie moeten komen om verschillen in de tenuitvoerlegging van de richtlijnen snel te signaleren. De desbetreffende regels zouden niet in plaats van de richtlijnen komen, maar deze aanvullen.

7. De modaliteiten voor de financiering van het bedrijfsleven worden door de EMU veranderd

7.1. Ondanks de tendens naar financiering via de kapitaalmarkt voor met name de grote Europese ondernemingen, verschillen continentaal Europa enerzijds en het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten (Angelsaksisch model) anderzijds nog altijd aanzienlijk qua gebruikelijk financieringsmodel.

7.2. In continentaal Europa worden bedrijven, afgezien van minderheidsdeelnemingen door banken, nog altijd via kredietverlening door intermediaire banken gefinancierd.

7.3. In continentaal Europa wordt, in tegenstelling tot de Verenigde Staten en Groot-Brittannië, voor directe financiering minder vaak een beroep op de financiële markten of consortiumkredietverlening gedaan, en dat geldt met name voor het MKB. De emissiekosten (regelgeving, boekhoudkundige aanpassing en publiciteit) blijven een ontmoedigend effect op de kleinste ondernemingen van de oude economie houden.

7.4. Door de internationalisering van de markten en de invoering van de eurozone kunnen de effectenbeurzen hun activiteiten evenwel uitbreiden en de rol van het bankbedrijf overnemen. De ECB constateert in haar Jaarverslag 1999 dat ten aanzien van de allocatie van financiële middelen de rol van de markten in vergelijking met die van de financiële instellingen over het algemeen is toegenomen⁽³⁾. De banken blijven evenwel hun doorslaggevende positie behouden.

7.5. De financieringsmethoden worden veranderd door beursintroducties, nieuwe aandelenemissies, en uitgifte van obligaties.

(1) Advies van 28 januari 1998 over de „Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Monetair Instituut en het Economisch en Sociaal Comité getiteld 'Het versterken van het vertrouwen van de cliënt in elektronische betaalinstrumenten in de interne markt'” PB C 95 van 30.3.1998, blz. 15;

Advies van 27 januari 1999 over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de toegang tot, de uitoefening en het bedrijfseconomisch toezicht op de werkzaamheden van instellingen voor elektronisch geld”, en het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 77/87/EEG tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de toegang tot en de uitoefening van de werkzaamheden van kredietinstellingen”, PB C 101 van 12.4.1999, blz. 64.

(2) Electronic Communication Network.

(3) Bladzijde 4 van het Jaarverslag van de ECB over 1999.

7.6. De institutionele beleggers, die collectieve beleggings- en pensioenfondsen beheren en vaak van Amerikaanse herkomst zijn, hebben de hoofdrol op de financiële markten overgenomen. De initiatieven van de Commissie om de ontwikkeling van pensioenfondsen in de Unie te stimuleren, zijn dan ook op hun plaats.

7.7. Verder is er de spectaculaire opkomst van beleggers die in venture capital zijn gespecialiseerd. Zeer onlangs nog werd de beperkte omvang van dergelijke investeringen hier in vergelijking met de Verenigde Staten als een zwak punt van Europa aangemerkt.

7.8. De oprichting van Nasdaq in de Verenigde Staten (1971) heeft navolging gevonden, en ook in Europa zijn nieuwe beursnoteringsstructuren (nieuwe markten) opgekomen die in de eerste plaats gericht zijn op de financiering van jonge bedrijven die gespecialiseerd zijn in „de nieuwe economie” en hoogwaardige technologie, en vooral populair zijn onder speculanten op internet.

7.9. Door de invoering van de eurozone wordt de compartimentering van de nationale munten opgeheven en wint de markt aan diepte en liquiditeit, een verschijnsel zonder weerga in het recente verleden.

8. Er moet echter voldoende aandacht blijven voor financieringsmodaliteiten ten behoeve van het MKB.

8.1. Het feit dat ondernemingen voor hun financiering sterker dan voorheen op de markt zijn aangewezen, heeft consequenties voor de betrekkingen tussen debiteuren en geldverschaffers.

8.2. In haar jaarverslag over 1999⁽¹⁾ merkt de Europese Centrale Bank op dat in de eurozone in het verleden de banken de belangrijkste verleners van financiële diensten waren op de gefragmenteerde en afgeschermden nationale markten. Toen de grenzen tussen nationale en lokale markten vervaagden, ondervonden de banken echter intensievere concurrentie, niet alleen van elkaar, maar ook van andere financiële dienstverleners.

8.3. Voorts veranderen de traditionele betrekkingen tussen banken en hun cliënten door de vooruitgang op het gebied van informatietechnologie. Momenteel kan de voor financieringsbesluiten benodigde informatie namelijk snel en goedkoop worden verkregen.

8.4. Verder verandert de traditionele bancaire praktijk als gevolg van geïnformatiseerde beheerstechnieken voor het kredietrisico, die worden toegepast op ondernemingen maar gebaseerd zijn op „credit scoring” (een methode die wordt gebruikt voor consumenten- en woonkrediet). Een dergelijke standaardmethode valt echter nadelig voor het MKB uit.

8.5. Het feit dat de toezichtsregels er door de werkzaamheden van het Comité van Bazel strikter op zijn geworden, dwingt de banken tot meer voorzichtigheid bij het beheer van hun uitstaand risico, en bijgevolg zoeken zij intensiever naar „goede” d.w.z. kredietwaardige MKB's.

8.6. Door het verzuim van een groot aantal debiteurs tijdens de recente crisis zijn steeds meer kredietverstrekkers gebruik gaan maken van geïnformatiseerde modellen voor risicoberekening.

8.7. De situatie in aangrenzende gebieden daargelaten, blijft de ontwikkeling van grensoverschrijdende financiële betrekkingen beperkt tot grote en middelgrote bedrijven die niet op de EMU hebben gewacht om dergelijke relaties aan te gaan.

8.8. Daarentegen stijgt het aantal samenwerkingsakkoorden tussen banken en verzekeringsmaatschappijen dat betrekking heeft op uitwisseling van grensoverschrijdende diensten spectaculair.

8.9. De vertraagde intrede van de met de invoering van de EMU verband houdende intensivering van de intracommunautaire en grensoverschrijdende mededinging wordt vaak toegeschreven aan de traagheid van en de hoge kosten die gemoeid zijn met het penetreren van de relatief verzadigde EU-markten.

8.10. Daarbij verdwijnen institutionele belemmeringen meer en meer naar de achtergrond, maar deskundigen wijzen op het gewicht van „culturele factoren” en het voortduren van nationale specificiteiten⁽²⁾. Verschillen op het gebied van taal, fiscaliteit, boekhoudkundige methode, het onderling uiteenlopende faillissementsrecht van de lidstaten enz. hebben echter nog altijd een remmend effect op grensoverschrijdende vestiging en financiering.

9. De EMU verandert de kanalen waarlangs financiële diensten worden verkocht

9.1. Het gebruik van internet voor de verkoop van financiële diensten roept problemen op in verband met de bescherming van de beleggers.

9.2. Het is ten eerste gewenst dat dezen een maximale bescherming blijven genieten. In het voorstel voor een richtlijn inzake de verkoop over afstand van financiële diensten wordt hiermee rekening gehouden door maximale harmonisatie als uitgangspunt te nemen.

9.3. Maximale harmonisatie betekent dat een geheel van regels wordt gecreëerd die voor alle lidstaten gelden en die door de lidstaten niet mogen worden ingeperkt of uitgebreid.

⁽¹⁾ Bladzijde 17 van het Jaarverslag van de ECB over 1999.

⁽²⁾ Zie W.R. White — The euro and European financial markets — IMF 1997.

9.4. Op die manier wordt aan de beleggers in de Unie het onontbeerlijke beschermingsniveau geboden. Eventueel kunnen voor beroepsbeleggers andere regels worden geformuleerd die zijn toegesneden op hun vaardigheden en kennis.

10. Invloed van de EMU op de obligatiemarkt

10.1. Algemeen werd aangenomen dat de euro zou resulteren in één markt, waarop tarieven voor de gehele zone gelden, de mededinging tussen emittenten wordt opgevoerd en de kosten voor de leningnemers bijgevolg dalen. Ook de transactiekosten voor de beleggers zouden significant dalen omdat de traditionele banken hun commissies zouden moeten verlagen.

10.2. Volgens de Commissie⁽¹⁾ overtreft het volume van de nieuwe, in euro luidende obligatie-emissies alle verwachtingen. Internationale euro-obligaties waren gedurende de eerste helft van 1999 goed voor ongeveer 40 % van alle obligatie-uitgiften (in de munten van alle lidstaten). Het percentage bedroeg respectievelijk 30 % in 1998 en 20 % in 1997 voor de munten van de landen die deelnamen aan EMU en ecu. Voegt men hieraan de in euro luidende binnenlandse emissies toe, dan blijkt de waarde van emissies in euro vergelijkbaar met die van emissies in dollars in de Verenigde Staten te zijn. Hieruit blijken de duurzaamheid en de groeiende liquiditeit van de Europese obligatiemarkten, hetgeen gunstig is voor de grensoverschrijdende transacties van de Europese belegger. In 1999 heeft de waarde van euro-emissies die in dollar overtroffen. Daarbij dient echter wel te worden aangetekend dat de euro-emissies vaak het object van dollarswaps zijn, hetgeen gevolgen heeft voor de koers van de dollar op de wisselmarkt. Volgens de statistieken van de „Capital Data Bondware” heeft de dollar haar dominante positie op de obligatiemarkten heroverd (met 342,9 miljard dollar een marktaandeel van 43,87 % tegen een aandeel van 40,68 % — 317,9 miljard — voor emissies in euro).

10.3. De voorkeur voor tamelijk risicoloos schuld papier blijkt met name uit het feit dat effecten die met staatsobligaties gelijk worden gesteld gedurende het voorjaar 1999 voor 43 % op rating AAA en voor 44 % op rating AA konden rekenen. Ook acht de Commissie het met het oog op de groei van de markt bemoedigend dat emissies die door internationale agenschappen slechts met één enkele A werden gewaardeerd, tussen januari 1999 en het voorjaar van 1999 van minder dan 2 % tot 10 % toenamen.

11. De EMU verandert de structuur van de Europese markt voor staatsobligaties

11.1. De pan-Europese markt voor staatsobligaties is nu de grootste ter wereld en daarmee dus ook groter dan die van de Verenigde Staten.

11.2. Nu het wisselkoersrisico en de verschillen in rentetarieven door de overgang naar de euro zijn verdwenen, is de liquiditeit van de respectieve obligaties het enige doorslaggevende element voor de beoordeling van het rendement van

staatsobligaties en heeft het kredietrisico als zodanig zijn betekenis verloren⁽²⁾.

11.3. De voorwaarden voor de overheidsfinanciering hangen voortaan af van de liquiditeit, d.w.z. van het volume van de staatsemissies op de euromarkt. Daarmee verliest ook de analyse van het financieel beleid van de emitterende staat haar betekenis. Deze ontwikkeling is ongunstig voor emissies van kleine landen.

11.4. Daarnaast valt een toename van particuliere emissies te constateren en in de koersverschillen komt de status van de respectieve emittenten tot uiting⁽³⁾.

12. Effect van de EMU op het functioneren van de financiële markt

12.1. Het is nog te vroeg om serieus te kunnen beoordelen wat de gevolgen zijn geweest van het feit dat per 1 januari 1999 de waarde van alle effecten, aandelen, obligaties en ander overheids- of particulier schuld papier in euro wordt uitgedrukt.

12.2. De euromarkt heeft een solide kritische massa bereikt en ligt nu qua volume dicht bij die van de Verenigde Staten. Hoewel nog lang niet alle wijzigingen op de markt zijn doorgevoerd, kunnen de structurele ontwikkelingen relatief betrouwbaar in kaart worden gebracht.

12.3. De meerderheid van deskundigen is het eens over de gunstige effecten van de EMU:

- het aantal grensoverschrijdende effectentransacties zal toenemen;
- de nationale markten zullen versneld integreren en liquider worden;
- er komt een markt voor commercieel papier op („Corporate debt market”), waarop de emittenten zullen worden onderworpen aan de in de Verenigde Staten gevolgde methoden voor risicobeoordeling; en
- de regels voor het functioneren van de markten zullen worden „gladgestreken” (betaling, levering, compensatie, enz.).

12.4. De mededinging tussen de financiële centra en vooral tussen de effectenbeurzen is langs twee grote assen in hoge mate geïntensiveerd:

- een fusie van de London Stock Exchange en de beurs van Frankfurt (wellicht in combinatie met een samenwerkingsverband met Nasdaq). Gegeven de overwegend negatieve reacties op de Londense beurs is het nog maar de vraag of die fusie doorgaat;

⁽¹⁾ COM SEC(2000) 190 van 8 februari 2000, blz. 71-72.

⁽²⁾ SEC(2000) 190 van 8.2.2000, blz. 73.

⁽³⁾ Zie voor de ondersteuning van de euro-obligatiemarkt door de EIB het ESC-advies „De rol van de Europese Investeringsbank (EIB) in het Europees regionaal beleid” (CES 778/2000).

— een zeer vergaand integratiemodel tussen de beurzen van Parijs, Brussel en Amsterdam (Euronext), dat op termijn zal openstaan voor de beurzen van Madrid, Lissabon en Milaan, samen met een koppeling van de transactiesystemen, waarbij naast Euronext zeven internationale beurzen zijn betrokken, waaronder de New York Stock Exchange, de beurzen van Tokyo, Hong Kong ... in een „Global Equity Market” die dag en nacht wereldwijd functioneert. Deze gigantische markt zal goed zijn voor 20000 mld dollar, oftewel 60 % van de totale beursomzet in de wereld (principe-akkoord aangekondigd op 7 juni 2000 te Tokyo)⁽¹⁾.

12.5. Op hoofdlijnen zijn de deskundigen het erover eens dat er binnen de EMU te veel beurzen zijn en dat het zaak is dat deze, profiterend van het uniformerende effect van de euro, samengaan. Een dergelijke concentratie is onvermijdelijk, maar wel zullen de mededingingsregels daarbij moeten worden gerespecteerd.

12.6. Dit zou kunnen plaatsvinden op basis van specialisatie. Zo zou Londen de belangrijkste markt voor grote partijen effecten kunnen worden en Frankfurt het centrum voor derivaten en effecten in hoogwaardige technologie.

12.7. Ook voor de beurzen in continentaal Europa zou specialisatie het parool zijn, maar zouden de partners via een uniform systeem van elektronische transacties handelen.

12.8. Technologische innovatie vormt de grote motor van het consolidatieproces. Door de invoering van elektronische noteringen, die de orderbewegingen op internet voortdurend volgen, boeten „fysieke” beurzen aan betekenis in.

12.9. Mechanismen voor het doorgeven van orders, compensatie, en betaling en levering van stukken zijn van doorslaggevend belang in een mededingingsproces dat mondiaal en dus minder Europees is geworden.

12.10. Het valt echter niet uit te sluiten dat een significant deel van de transacties hetzij direct, hetzij via een toenemend aantal ECN's, via niet-gereguleerde markten zal plaatsvinden. Deze materie moet nog grondig worden onderzocht.

12.11. De Europese markten voor afgeleide OTC-instrumenten⁽²⁾ zijn zeer dynamisch. Er dienen EG-regels te komen voor kaderovereenkomsten betreffende financiële instrumenten waarmee deze transacties worden uitgevoerd. De European Banking Federation (EBF) heeft een dergelijke overeenkomst opgesteld (Euromaster) die door alle verenigingen van banken in de EU is goedgekeurd. Daarin zijn alle in de Unie bestaande clausules verenigd. In de hele Gemeenschap zou aanneming van deze kaderovereenkomst moeten worden bevorderd.

13. De pariteit tussen euro en dollar verontrust de markten

13.1. Meer nog dan door de traditionele „blue chips” wordt de internationalisering van de markt voor Europese effecten versterkt door de uniforme notering in euro.

13.2. Het aandeel van de Amerikaanse pensioenfondsen in het Europese beurskapitaal vormt een positief aspect voor de EMU.

13.3. Wel stemt de extreme volatiliteit van deze beleggingen tot zorg.

13.4. De euro heeft ten opzichte van de dollar zo'n 25 % aan waarde verloren. Hierdoor wordt de verkoop van grote hoeveelheden Europees papier door internationale beleggers aangezwengeld. De post op de betalingsbalans voor effectentransacties is negatief. Er wordt meer Europees geld in Amerikaanse effecten belegd dan andersom.

13.5. Aan dit negatief saldo is een groot aantal factoren debet, o.m. het verschil in dynamisme tussen de Europese en Amerikaanse economie, en het feit dat de markten door de komst van de euro vluchtiger zijn geworden. Ook voorheen stonden de belangrijkste nationale beurzen voor de hele wereld open, maar toen konden zij rekenen op de trouwe steun van de plaatselijke beleggers en hun hechte vertrouwen in de waarde van de nationale munt (FRF en DEM).

13.6. Het streven naar een pariteitsverhouding die de kracht van de Europese economie beter weergeeft, lijkt voorlopig onhaalbaar. Het uiteenlopen van de waardering van de munt en de economische kracht is voor de meeste deskundigen een paradox en als een verrassing gekomen.

13.7. Het door de Europese Centrale Bank (ECB) ter zake van deze onverwachte situatie gevoerde beleid heeft geresulteerd in iets waar markten een broertje dood aan hebben: gevoelens van onzekerheid.

13.8. Het perspectief dat de ECB uitsluitend de rente zou verhogen om de koers van de euro op te krikken of om in ieder geval de val van deze munt te stoppen, is voor de belangrijkste economische actoren een punt van zorg. De ECB heeft daarmee rekening gehouden door de herfinancieringsrente geleidelijk slechts mondigesmaat te verhogen (+0,25 % eind augustus 2000).

13.9. Nu de inflatie laag is en de economische activiteit, zoals overal werd gehoopt, inderdaad aantrekt, zouden bepaalde besluiten van de ECB wel eens slecht door de markten kunnen worden ontvangen. Dat zou het geval zijn indien de ECB, als gevolg van het inflatoire effect van de gestegen olieprijsen — die niets van doen hebben met de fundamentals van de eurozone — zou reageren alsof het hier om een algemeen inflatiegevaar zou gaan. Het is dan ook cruciaal dat de ECB haar beleid uitgebreid toelicht.

⁽¹⁾ Volgens de Internationale beursfederatie bedroeg het beurskapitaal in de hele eurozone 4 274,430 mld dollar tegen 13 935,045 mld dollar voor de New York Stock Exchange en de NASDAQ samen.

⁽²⁾ Over the counter market.

13.10. Ten slotte is door sommige politici nauwelijks verholen het vermogen van de ECB in twijfel getrokken om een samenhangend beleid te voeren ten behoeve van zowel het noodzakelijke aantrekken van de bedrijvigheid en het terugdringen van de werkloosheid, als de ondersteuning van de euro. Zonder afbreuk aan de onafhankelijkheid van de ECB te doen, zullen de Raad en zijn voorzitterschap voortaan aanvullende en samenhangende maatregelen moeten nemen.

14. Uitdagingen voor de valutamarkten

14.1. Een vrije markt functioneert op basis van talloze, vaak op stemming berustende, plotse manoeuvres van een groot aantal actoren, hetgeen als zodanig geen probleem in de eigenlijke zin des woords vormt. Vrije markten maken namelijk deel uit van de normale gang van zaken in een kapitalistische economie die in beginsel op rationeel gedrag stoelt.

14.2. Economen en pers zijn zeer uitgebreid ingegaan op de redenen achter de zwakke positie van de euro ten opzichte van de dollar. Het is onmogelijk om in het kader van dit advies die commentaren uitputtend te analyseren, maar wel kunnen de volgende factoren worden genoemd:

- er bestaan aanhoudende groeiverschillen tussen de prestaties van enerzijds de economieën van de eurozone en anderzijds de Amerikaanse economie gedurende de afgelopen vier jaar. Voor 2000 wordt het BBP-groeipercentage geschat op resp. 3,40 % voor Europa tegen 5,30 % voor de Verenigde Staten (voorjaar 2000);
- de geldmarktrente in de VS is in vergelijking met die in Europa hoger, wat een aantrekkingseffect heeft op het op de wereldmarkt aanwezige kapitaal, ten nadele van de euro⁽¹⁾;
- in financiële kringen heerst vertrouwen in het beleid van de Federal Reserve Board, die ervoor zorgt, het groeiritme niet te onderbreken en er tegelijkertijd in slaagt om de met de volledige werkgelegenheid samenhangende inflatietendenzen te beteugelen;
- dankzij de groei was er sprake van een spectaculair herstel van de Amerikaanse overheidsfinanciën en kon het traditionele begrotingstekort zelfs in een overschot worden omgezet;

⁽¹⁾ Dit verschil lijkt overigens flink af te nemen: half mei 2000 bedroeg het rendement van T-BOND's met een looptijd van 10 jaar 5,40 % en dat van staatspapier 5,50 %. De FED-FUNDS (looptijd 10 jaar) brachten 6,40 % op. Vervolgens nam het verschil overigens toe omdat de FED de tarieven verhoogde en de ECB haar tarieven handhaafde. Op 8 juni 2000 heeft de ECB de beleningsrente tot 4,25 % (+0,50) opgetrokken. In juni 2000 leverde een 3-maands deposito 6,52 % in de Verenigde Staten tegen 4,3 % in de EU op. Rekening houdend met de respectieve inflatieniveaus, zijn de reële tarieven vergelijkbaar.

- het grote gemak waarmee de Verenigde Staten een fors tekort op de lopende rekening (393 miljard dollar in 1999) door het aantrekken van mondiale spaargelden financieren alsook de enorme hoeveelheid in dollars luidend spaargeld elders in de wereld, die krediet tegen 0 % voor de VS-overheid betekent, vormen verdere factoren. Op die manier kunnen de Verenigde Staten als enig land autonoom economisch beleid voeren, d.w.z. niet gehinderd door zorgen over het evenwicht op de betalingsbalans.

14.2.1. Afgezien van bovengenoemd tekort kan samenvattend worden gesteld dat op grond van de fundamentals van de Amerikaanse economie de druk in de richting van appreciatie van de dollar ten opzichte van de euro op middellange termijn hoog zal blijven.

14.3. De euro kan niet van dergelijke gunstige factoren profiteren. Krachtens de Verdragen is de Europese centrale bank (ECB) niet bevoegd voor de koers van de munt. Weliswaar kan zij ingrijpen op de valutamarkten door via de nationale centrale banken en andere „bevriende” intermediairs dollars te verkopen, maar een dergelijke interventie is over het algemeen duur en weinig efficiënt. In haar laatste maandverslag (augustus 2000) lijkt de ECB een zekere machteloosheid aan de dag te leggen ten aanzien van het beïnvloeden van de koersverhouding tussen euro en dollar.

14.4. Wel stimuleert de depreciatie van de munt de export van de eurolanden en speelt zij daarmee een niet over het hoofd te ziene rol bij het huidige groeiherstel. Daarnaast zijn de regeringen en andere overheidsinstanties nog niet vergeten dat de economische bedrijvigheid in de eurolanden in sommige gevallen heel ver terugzakte door de pogingen van de Europese monetaire autoriteiten om na het sluiten van het Verdrag van Maastricht stabiele koersverhoudingen in de eurozone te handhaven. Daar staat echter tegenover dat de depreciatie de Amerikaanse pensioenfondsen en bedrijven grote mogelijkheden biedt om goedkoop controle over Europese ondernemingen te krijgen. Ongeveer 50 % van het Franse beurskapitaal is in handen van Amerikaanse en Britse pensioenfondsen, en dit verschijnsel beperkt zich niet tot Frankrijk.

14.5. Dat de bewegingen op de valutamarkten zouden voortvloeien uit het tekortschieten van de overheden van de eurolanden is een misvatting. Het uiterst terughoudende beleid stoelt op het voor de hand liggende streven om de onzekerheid op de markten niet te doen toenemen. Het credo luidt dus terughoudendheid, maar dat wil nog niet zeggen dat de EU-ministers van financiën onverschillig tegenover de verzwakking van de euro zouden staan. Dit blijkt ook uit de nagenoeg permanente nauwe afstemming binnen de Raad in de samenstelling van de ministers van de 11 euro-landen.

14.6. Men heeft kunnen constateren dat verklaringen van de monetaire autoriteiten over de soliditeit van de euro en het herstelpotentieel van de munt op korte termijn weinig effect sorteerden, of zelfs contraproductief waren. Dit soort verklaringen verhoogt slechts de gevoelens van onzekerheid en het scepticisme onder de actoren op een onrustige markt.

14.7. In haar maandelijks rapport van mei jl. verwoordde de Bundesbank het in brede kringen gedeelde standpunt dat het niet goed is voor een jonge munt (de euro) om zoveel aan waarde in te boeten. De extreme politisering van dit probleem blijkt wel uit de pogingen om het psychologische effect van de gedaalde externe waarde van de euro te minimaliseren.

14.8. Aanvaardt men de mondialisering van de kapitaalbewegingen, dan accepteert men tevens geen vat meer te hebben op de marktprijzen, d.w.z. de wisselkoersen. In ieder geval beschikken de Europese regeringen en monetaire autoriteiten niet meer over voldoende middelen om maatregelen ten aanzien van de valutamarkten te nemen. Zij kunnen slechts proberen, het vertrouwen in de dynamiek van de economie van de 11 eurolanden te herstellen.

14.9. Een renteverhoging om ten opzichte van de dollar competitieve rendementen te bieden, is het enige instrument waarover de ECB beschikt. Maar het risico dat op die manier de groei wordt gedwarsboomd, legt een loodzware verantwoordelijkheid op de bank: de mogelijkheden om de rente op te trekken, zijn dan ook beperkt.

14.10. Ten slotte lijkt het duidelijk dat de mondiale valuta-markt uitsluitend kan worden gestabiliseerd wanneer de Verenigde Staten en de ECB meewerken aan de maatregelen van de nationale centrale banken. Voorts is ook duidelijk dat de Verenigde Staten iedere vorm van interventie die het vrije spel van de marktkrachten aantast, zonder meer afwijzen. Daarbij wordt t.a.v. de dollar een beleid van „benign neglect” gevoerd.

15. Geïstitutionaliseerde solidariteit

15.1. De solidariteit tussen de financiële centra heeft in institutioneel opzicht concreet gestalte gekregen. Onder auspiciën van de BIB is er een comité van Eurovaluta's opgericht ten behoeve van crisispreventie. Gewerkt wordt op basis van verhoogde transparantie inzake fundamentele gegevens over de posities van de centrale banken, de publieke en de particuliere sector in de eurozone.

15.2. Na enige tijd heeft dit comité ingezien dat de euromarkt onmogelijk van de rest van het mondiale financiële en monetaire gebeuren kon worden geïsoleerd. Daarom werd begin februari 1999 besloten om het comité om te vormen tot een comité voor het mondiale financiële systeem (Committee on the global financial system).

15.3. Dit vormde een uiting van het besef dat een eurozone met autonome (handelings-) bevoegdheden een illusie is.

16. Een grote uitdaging: belastingen die bij de EMU passen

16.1. Reeds in de beginfase van de Unie was men zich bewust van het belang van de fiscaliteit voor een werkelijk gemeenschappelijke markt.

16.2. Commissie en deskundigengroepen hebben in dit verband zoveel mededelingen en rapporten uitgebracht dat deze in het kader van dit advies onmogelijk zijn te noemen. Ook zou moeten worden verwezen naar verschillende adviezen van het Comité over deze materie, die zonder meer het moeilijkste aspect van de Europese integratie vormt.

16.3. De Commissie merkt in haar verslag van 22 oktober 1996 over de „Belastingheffing in de Europese Unie — Verslag over de ontwikkeling van de belastingstelsels⁽¹⁾” op dat naarmate de bestuursrechtelijke beperkingen verdwijnen de aanhoudende fiscale belemmeringen en distorsies steeds zichtbaarder worden en dat in brede kring de opvatting heerst dat de fiscaliteit één van de belangrijkste gebieden is waarop de verwezenlijking van de interne markt stukt.

16.4. De EMU versterkt het effect van fiscale distorsies door de opheffing van het wisselrisico, de convergentie van rentetarieven en het verdwijnen van transactiekosten. Op een volkomen markt wordt beleggersgedrag namelijk in hoge mate door kapitaalopbrengstheffingen bepaald.

16.5. Het fiscale stelsel waaraan kapitaalopbrengsten zijn onderworpen, is slechts een element, zij het het meest doorslaggevend, waardoor de allocatie van middelen en de plaats van beleggen worden bepaald.

16.6. Het gewicht van fiscale en sociale heffingen, de grondslagen ervan, de regels voor de berekening van de vennootschapswinst — alle even belangrijk als de tarieven op zich — hebben hun weerslag op de mededinging en de goede werking van de EMU. Geconstateerd moet worden dat de concurrentie tussen fiscale stelsels eerder toe- dan afneemt.

17. Een pragmatische benadering van de Commissie/respect voor nationale soevereiniteit

17.1. De belastingmaterie raakt de fundamenteën van de nationale soevereiniteit. Er zijn grote verschillen tussen de hoogte van de belasting- en premiedruk als percentage van het BBP en de verdeling tussen directe, indirecte belastingen en sociale afdrachten.

17.2. Gegeven de huidige stand van zaken is uniformering, of zelfs vergaande harmonisering van de bepalingen inzake de belastinggrondslag en de -tarieven, een utopie.

17.3. De Commissie is zich bewust van deze beperkingen, daarbij inbegrepen het feit dat fiscale bepalingen met eenparigheid van stemmen door de Raad moeten worden goedgekeurd, en heeft daarom voor een pragmatische aanpak gekozen⁽²⁾:

⁽¹⁾ COM(96) 546 def. van 22 oktober 1996, blz. 5.

⁽²⁾ Zie de Mededeling van de Commissie aan de Raad — Naar belastingcoördinatie in de Europese Unie — Een pakket om schadelijke belastingconcurrentie te bestrijden (COM(97) 495 def. van 1 oktober 1997).

- 1) zij wil dat er een einde wordt gemaakt aan unfaire mededinging tussen de lidstaten door in een gedragscode aanvaardbare en onaanvaardbare praktijken te definiëren, die op het gebied van fiscale staatssteun daarbij inbegrepen (Raadsresolutie van 1 december 1997);
- 2) er moet worden gelet op het mondiale concurrentievermogen van de EU (dit vormt een groot probleem vanwege de belastingparadijzen buiten de Unie en is onderwerp van overleg binnen de OESO);
- 3) er moeten maatregelen komen om distorsies in verband met kapitaalopbrengstenheffingen te elimineren:
 - de desbetreffende bepalingen dienen slechts betrekking te hebben op de rente die in een lidstaat wordt betaald aan fysieke personen die in een andere lidstaat belastingplichtig zijn;
 - coëxistentie van twee systemen: óf er wordt een minimum-bronheffing ingevoerd, óf er wordt informatie aan de andere lidstaten verstrekt over opbrengsten van tegoeden.

18. Naar een minimumoplossing

18.1. De door de Commissie voorgestelde oplossing kon aanvankelijk in redelijk brede kring op consensus rekenen, maar werd tijdens de Europese Raad van Helsinki (december 1999) en de Raad Ecofin van Lissabon (7 en 8 april 2000) verworpen.

18.2. Tijdens de Europese Raad van Feira (juni 2000) is overeenstemming bereikt over de coëxistentie, gedurende zo'n 10 jaar, van twee systemen:

- tijdens een overgangsperiode van zeven jaar wordt een bronheffing ingevoerd, waardoor het bankgeheim overleefde;
- opheffing van het bankgeheim en informatieuitwisseling tussen de belastingadministraties; dit systeem moet tegen 2010 algemeen gelden.

18.3. Voorts is het de bedoeling dat op basis van het akkoord van Feira een gedragscode wordt opgesteld betreffende een minimum aan discipline bij het heffen van de vennootschapsbelasting.

18.4. De goedkeuring van een gedragscode inzake schadelijke fiscale concurrentie op het gebied van de vennootschapsbelasting schijnt af te hangen van een overgang binnen het fiscale besluitvormingsproces naar stemming met gekwalificeerde meerderheid. Deze wijziging vormt een onderdeel van het grote pakket institutionele hervormingen dat tijdens de Europese top van Nice (december 2000) zal worden behandeld.

18.5. Het akkoord van Feira bevat dwingende voorwaarden, waaronder aanpassing van Zwitserland, Liechtenstein en andere internationale financiële centra aan de door de EU gekozen oplossingen. Er moet ook worden onderhandeld over de invoering van soortgelijke maatregelen in derde landen en de landen die met de EG zijn geassocieerd (het eiland Man, de Engelse Kanaaleilanden, Monaco, enz.)

18.6. Op basis van dit akkoord zal eind 2002 een voorstel voor een richtlijn aan de Raad worden voorgelegd. Ondertussen zullen er belangrijke besluiten moeten worden genomen, met name betreffende het tarief dat zal worden gehanteerd door de landen die voor de bronheffing hebben gekozen.

18.7. De meningen over het resultaat van de top van Feira lopen uiteen. Een ding is echter duidelijk: fiscale harmonisatie binnen de EU blijft een doelstelling voor de lange termijn.

19. Conclusies

19.1. De belangrijkste uitdaging die de EMU moest aangaan, houdt uiteindelijk verband met het succes van een monetaire unie die niet door een politieke unie wordt geflankeerd en daarmee in historisch opzicht uniek is.

19.2. De meerderheid van de economen en de economische-onderzoeksinstituten met wereldwijde reputatie, nagenoeg alle winnaars van de Nobelprijs voor economie daarbij inbegrepen, gaven de euro weinig kans van slagen⁽¹⁾.

19.3. Het is nog te vroeg om een oordeel uit te kunnen spreken over het succes van de monetaire unie. Het enorme technische karwei om de euro in te voeren werd echter geklaard, en hetzelfde kan worden gezegd van de inflatiebestrijding en een soepele aanpassing van de 11 eurolanden aan de criteria van Maastricht⁽²⁾.

19.4. Anderhalf jaar na invoering van de euro op de financiële markten hebben de Europese beurzen recordniveaus bereikt onder invloed van zowel de weer aangetrokken groei, de opkomende dynamiek van „de nieuwe economie” in Europa als de technologische revolutie op het gebied van elektronische-toegangsmiddelen tot markten. Men is het er in het algemeen over eens dat effectenbeurzen anticiperen op de toekomstige staat van economieën. Bijgevolg moet worden geconstateerd dat de eurozone zich in een lange fase van krachtige groei bevindt.

19.5. De EMU heeft de Aziatische crisis (augustus 1997) en daarna de Russische en de Braziliaanse crisis (1998) goed doorstaan.

⁽¹⁾ De enige opmerkingswaardige uitzondering vormt de positieve mening over de euro van professor Mundell.

⁽²⁾ De president van de Bundesbank heeft gezegd dat het succes van de ECB meer in termen van prijsstabiliteit dan in wisselkoersstabiliteit moet worden gemeten.

19.6. De eventuele bedenkingen ten aanzien van de gevolgen van een overwaardering van de euro ten opzichte van de dollar en de yen zijn — een niet te voorspellen trendbreuk daargelaten — vooralsnog ontkracht.

19.7. Het zou evenwel onverstandig zijn om aan te nemen dat de EMU haar problemen definitief heeft opgelost. Deze zijn namelijk dusdanig nauw met de rest van de mondiale economie verbonden dat het onderscheid tussen uitdagingen in verband met de mondialisering van de handel, de liberalisering van het kapitaalverkeer en specifieke EMU-kwesties eigenlijk artificieel is.

19.8. Ook profiteert de EMU momenteel van een zeer gunstige conjunctuur en heeft zij nog niet hoeven te laten zien dat zij bestand is tegen systeemshokken of zelfs tegen een crisis binnen het internationale monetair stelsel. Voorts moet de EMU het hoofd bieden aan de dynamiek van de VS-economie en opkomende nieuwe economieën. Het Comité heeft evenwel herhaaldelijk zijn vertrouwen uitgesproken in het vermogen van de EMU om zich daar doorheen te slaan. Het beleid van de ECB en de wijze waarop de markten de gegrondheid van haar monetair beleid zullen waarderen, zijn cruciaal voor de geloofwaardigheid van de euro en dus voor de aantrekkelijkheid van de economie van de eurozone. Zij zal haar besluiten dus met veel transparantie moeten omgeven, zodat deze gemakkelijk op de markten worden begrepen. Hoewel haar beleid in de eerste plaats op het handhaven van prijsstabiliteit is gericht, dient zij wel haar steun te geven aan het algemene economische beleid dat in de Gemeenschap wordt gevoerd. Het is dus van belang dat de monetair-beleidsmakers hiermee rekening houden om te voorkomen dat afbreuk wordt gedaan aan het vertrouwen in de stabiliteit van de euro.

19.9. Europa moet hoe dan ook van de huidige conjunctuur profiteren om snel de randvoorwaarden voor de Europese financiële markten te harmoniseren. Daarbij dienen de in de EG bestaande financieringsmodaliteiten te worden gerespecteerd en dient op die manier te worden bijgedragen tot de totstandbrenging van een Europees ontwikkelingsmodel.

19.9.1. Geconstateerd moet evenwel worden dat de laatste richtlijn die in dit verband werd vastgesteld reeds zeven jaar oud is (de Richtlijn beleggingsdiensten-1993), terwijl de financiële markten van de elf EMU-landen al sinds anderhalf jaar op de euro zijn overgestapt met alle concentratie-effecten van dien.

19.9.1.1. Het is dan ook dringend zaak om de procedures voor de actualisering van de EG-regelgeving te wijzigen: er moet daartoe op het niveau van de nationale regelgevers een procedure komen die soepeler en sneller kan worden doorlopen dan die van de richtlijnen, waarin vaak niet nauwkeurig aangegeven of onvoldoende uitgewerkte onderwerpen worden behandeld. De kapitaalverschaffing in Europa, zowel via de markt als via de financiële instellingen, moet dus worden verbeterd door:

- duidelijkheid te verschaffen over de status van elektronische — handelssystemen („Alternative Trade Systems”) ten opzichte van de gereguleerde markten;

- een Europese emissieprospectus in te voeren;
- het begrip „geïnformeerd belegger” praktijkgericht te definiëren;
- Europese boekhoudkundige normen vast te stellen die zijn toegesneden op beursgenoteerde vennootschappen.

19.9.1.2. Daarnaast moet de vraag naar kapitaal in Europa worden gestimuleerd. Daartoe dienen snel twee voorstellen voor richtlijnen te worden goedgekeurd betreffende:

- de invoering van pensioenfondsen, die op middellange en lange termijn een bron van kapitaal voor het Europees bedrijfsleven zullen vormen;
- een vernieuwd Europees paspoort voor het beheer van ICBE's. Daarbij dient ruimte te worden gelaten voor moderne beheersinstrumenten (derivaten, dakfondsen enz.), zodat Europa op het gebied van activabeheer met de Verenigde Staten kan concurreren.

19.9.2. Het Europese MKB wordt doorgaans nog altijd via kredietverlening gefinancierd. Dit vormt voor bedrijven van een bepaalde omvang vaak een goedkopere financieringsbron dan een beroep op de markt.

19.9.2.1. Het is dus wezenlijk dat kredietverlening in vergelijking met financiering via de markt niet in een nadeligere positie wordt gebracht door de criteria die worden gehanteerd in het kader van het bedrijfseconomisch toezicht op de solvabiliteitsratio. Het is in dit verband wenselijk dat de Commissie een denkproces opstart over de VAR (Voorziening algemene risico's) om de conjunctuurfases soepel op elkaar aan te laten sluiten en daarmee kredietverlening aan het MKB te vergemakkelijken.

19.9.2.2. Ook dienen de toezichtspercentages voor kredietverlening aan micro-ondernemingen, die een belangrijke bron voor de werkgelegenheid in Europa vormen, te worden verlaagd. De risico's zijn immers over een groot aantal verschillende sectoren gespreid en de kredieten per bedrijf zijn gering.

19.9.2.3. De Europese banken zijn via de Fédération Bancaire de l'Union européenne tijdens de door de Commissie opgestarte raadpleging over de solvabiliteitsratio in Europa met concrete voorstellen over dit laatste onderwerp gekomen, en hopelijk houdt de Commissie daarmee rekening.

19.9.3. Het Europees ontwikkelingsmodel kan niet uitsluitend voor het grootbedrijf zijn bedoeld. Consumenten hebben behoefte aan invoering van vergaande regels ter bescherming van de minst geïnformeerden onder hen. Daarom streeft de Commissie terecht naar maximumharmonisatie m.b.t. verkoop over afstand van financiële producten. Haar aanpak is coherent en moet worden gekoppeld aan de hierboven aanbevolen geharmoniseerde definitie van „geïnformeerd belegger”.

19.10. Meer in het algemeen en op middellange termijn gezien, zijn de gevolgen van de uitbreiding van de Unie, met fragmentatie als risico waarbij de eurozone een aparte club met andere regels en ambities dan de rest van de Unie zou worden, niet geëvalueerd. Deze vormen evenwel zonder meer een nieuwe uitdaging die veel verder gaat dan de effecten op de financiële markten.

19.11. Het Comité kan zich zonder meer vinden in het standpunt van de president van de ECB, de heer Duisenberg, die in het Jaarverslag van de bank over 1999⁽¹⁾ opmerkt dat de invoering van de euro geslaagd is, maar dat het evident is dat het succes van deze munt en dat van de EMU een kwestie van lange adem zal zijn.

⁽¹⁾ Bladzijde 5.

Brussel, 21 september 2000.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

B. RANGONI MACHIAVELLI

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „De follow-up, evaluatie en optimalisering van de sociaal-economische impact van OTO: van het vijfde kaderprogramma naar het zesde kaderprogramma”

(2000/C 367/15)

Het Economisch en Sociaal Comité heeft op 2 maart 2000 besloten, overeenkomstig artikel 23, lid 3, van zijn reglement van orde, een advies op te stellen over „De follow-up, evaluatie en optimalisering van de sociaal-economische impact van OTO: van het vijfde kaderprogramma naar het zesde kaderprogramma”.

De afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 1 september 2000 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Bernabei.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 20 en 21 september 2000 gehouden 375e zitting (vergadering van 21 september 2000) het volgende advies uitgebracht, dat met 46 stemmen vóór en 1 stem tegen is goedgekeurd.

1. Aanbevelingen

Het Economisch en Sociaal Comité,

overwegende:

1.1. dat de nieuwe strategie en de geïntegreerde innovatieve benadering van het vijfde kaderprogramma, waarmee wordt gepoogd oplossingen te vinden voor de problemen van burgers, bedrijfsleven en samenleving, kunnen rekenen op de instemming van de instellingen en hun nationale gesprekspartners;

1.2. dat nog steeds verder moet worden gewerkt aan de impact en zichtbaarheid van het communautaire onderzoek, dat rekening moet houden met de nieuwe uitdagingen i.v.m. de mondialisering, en een economie die steeds meer op kennis is gebaseerd en de toekomstige uitbreiding van de Unie;

1.3. dat een eerste kritische analyse moet worden gemaakt van de problemen op het stuk van beheer, organisatie en structuur van het vijfde kaderprogramma, die de verwezenlijking van de ambitieuze doelstellingen in de weg staan;

1.4. dat de dringende noodzaak bestaat om van de „project funding”-aanpak over te stappen op een aanpak die kan worden omschreven als „quality and excellence results achievement and follow-up”, op basis waarvan de geïntegreerde onderzoeksinspanningen moeten worden gelegitimeerd, geëvalueerd en gecorrigeerd;

doet de volgende aanbevelingen:

1.5. Met het oog op de komende herziening van het vijfde kaderprogramma, waarvan de sociaal-economische impact dient te worden geoptimaliseerd, zouden de Commissie, het Europees Parlement en de Raad moeten overgaan tot:

1.5.1. versterking en benutting van de kernactiviteiten, die gedurende de hele looptijd moeten worden onderworpen aan een proces van evaluatie, monitoring, assessment en prognose;

1.5.2. een aanpak waarbij voorrang wordt gegeven aan enkele clusters van projecten met een voldoende kritische massa om alle actoren en met name eindgebruikers en het MKB bijeen te brengen; hierbij dient ervoor te worden gezorgd dat kleinere en ambachtelijke ondernemingen met gerichte maatregelen bij projecten worden betrokken, vanwege hun enorme potentieel op het gebied van ontwikkeling, innovatie en overdracht van technologie.

1.5.3. een betere afstemming van de interne mechanismen van de horizontale programma's — die de verbinding met verticale activiteiten verhinderen, met als gevolg dat de aangekondigde matrix-aanpak zinloos is en zijn doel mist — d.m.v. coördinatie, innovatie-eenheden en controle halverwege de looptijd van de plannen voor technologische toepassing;

1.5.4. het toekennen van verantwoordelijkheden m.b.t. de interne en externe coördinatie van programma's en kernactiviteiten, alsmede de innovatie-eenheden, die momenteel noch over adequate bevoegdheden, noch over financiële middelen en diensten beschikken. Bovendien moet het mechanisme van de plannen voor technologische toepassing worden herzien, door de controles halverwege de looptijd uit te breiden;

1.5.5. vereenvoudiging van de procedures en terugdringing van de kosten;

1.5.6. vaststelling van duidelijkere en eensluidende selectie- en beoordelingscriteria, met name op het stuk van sociaal-economische factoren en de Europese toegevoegde waarde; „over-evaluatie” dient echter te worden voorkómen.

1.6. Met het oog op de voorbereiding van het zesde kaderprogramma dringt het Comité er bij de Commissie, het Europees Parlement en de Raad op aan, over te gaan tot:

1.6.1. vaststelling van een communautaire strategie die op een kern van gemeenschappelijke prioriteiten is gebaseerd en op een veel beperkter aantal kernactiviteiten is gefocust;

1.6.2. in het kader van deze strategie, uitvoering van een technologisch offensief, waarbij heel het in Europa aanwezige potentieel — bedrijfsleven, universiteiten en onderzoekscentra, alsmede communautaire, nationale en lokale overheden — wordt benut, terwijl een hoog niveau van EU-governance in stand wordt gehouden;

1.6.3. oprichting en consolidering van een open systeem van gespreide strategische intelligentie, ter ondersteuning van de besluitvorming inzake wetenschap en technologie; in dit systeem moet ook een permanente cyclus van voorlichting, monitoring, evaluatie, assessment en prognose worden ingebouwd, met steun van het GCO — in zijn nieuwe, interinstitutionele rol — en met name het IPTS te Sevilla;

1.6.4. uitbreiding van het subsidiariteitsbeginsel tot de communautaire onderzoeksactiviteiten, t.b.v. de erkenning en definitie van bevoegdheden, verantwoordelijkheden en capaciteiten op de verschillende niveaus;

1.6.5. concentratie van de communautaire onderzoeksinspanningen op een beperkt aantal prioriteiten, op grond waarvan enkele grote projecten voor de middellange en lange termijn moeten worden gelanceerd, met een voldoende kritische massa en onder toezicht van de Commissie, om de topexpertise, de Europese toegevoegde waarde en de follow-up te waarborgen;

1.6.6. een decentraal beheer van kleinere projecten — op nationaal en lokaal niveau — door geaccrediteerde financiële intermediairs, met vereenvoudigde procedures en eventueel m.b.v. algemene subsidies. In dit verband zouden de financiële mechanismen t.b.v. het MKB en startende ondernemingen — zoals de Joint European Venture — moeten worden geactiveerd en uitgebreid, en zouden de mogelijkheden die het gevolg zijn van de invoering van de euro in 2002, volledig moeten worden benut;

1.6.7. decentralisering van de toekenning van beurzen, opleidingen en de mobiliteit, met inachtneming van de transnationale criteria en de strategische prioriteiten van de Gemeenschap;

1.6.8. lancering van een nieuwe communautaire OTO-activiteit op regionaal niveau, ter verbetering van de technologische innovatie en de onderzoeksinfrastructuren die het bedrijfsleven en de universiteiten ten dienste staan, met interregionale netwerken die in nauw verband staan tot het EU-beleid op regionaal gebied en m.b.t. de informatiemaatschappij;

1.6.9. benutting van alle in het Verdrag genoemde instrumenten, met name de variabele geometrie, de financiële deelneming van de Gemeenschap en de gemeenschappelijke ondernemingen. De variabele geometrie moet met name worden toegepast op het netwerk van elite- en kenniscentra;

1.6.10. stroomlijning en vereenvoudiging van het beheer, door de procedures te diversifiëren naargelang het grote prioritaire projecten betreft dan wel kleinere projecten, waarvoor gebruikersvriendelijke, eenvoudige, vlotte en decentrale procedures moeten worden gehanteerd;

1.6.11. het belasten van de Commissie met de coördinatie en de doeltreffende en kosteloze werking van de cyclus voor strategische intelligentie, maar tevens voor de controle op kwaliteit, excellence en doorzichtigheid. Tevens dient zij effectieve dwarsverbindingen tussen programma's en kernactiviteiten, alsmede de toegankelijkheid en de functionele integratie met andere relevante communautaire programma's en initiatieven te waarborgen.

2. Doelstellingen en beperkingen van dit initiatiefadvies

2.1. Het Comité is het eens met de nieuwe aanpak van het meerjarenprogramma van OTO-activiteiten zoals die met het vijfde kaderprogramma is ingevoerd. Wil het programma vrucht afwerpen, dan moet echter wel aan een aantal voorwaarden worden voldaan.

2.2. Onderhavig initiatiefadvies is vooral bedoeld om na te gaan of en, zo ja, in welke mate de nieuwe strategie is of wordt afgestemd op de doelstellingen en of zij aan de verwachtingen van degenen die bij onderzoeksactiviteiten zijn betrokken, degenen voor wie de onderzoeksresultaten zijn bestemd, de politiek verantwoordelijken en meer in het algemeen de samenleving en de Europese burgers beantwoorden.

2.3. Dit is echter geen doel op zich. Het gaat er immers niet alleen om, de eerder genomen maatregelen te rechtvaardigen, maar om:

- meer inzicht te verwerven in de huidige onderzoeksprestaties;
- aan te geven in hoeverre het optreden van de Gemeenschap moet worden aangepast om voor meer flexibiliteit, efficiency, doelmatigheid en doorzichtigheid te zorgen;
- de contouren te schetsen van een toekomstige gemeenschappelijke actiestrategie als noodzakelijke voorwaarde om stap voor stap het zesde kaderprogramma (2002-2006) te kunnen opstellen, met gebruikmaking van de overige instrumenten van Titel XVIII van het EG-Verdrag, met name de artikelen 165, 168, 169 en 171.

2.4. Het Comité beseft dat er aan dit advies een aantal beperkingen kleeft als gevolg van het feit dat er sinds de daadwerkelijke lancering van het vijfde kaderprogramma en de specifieke programma's en bijbehorende werkprogramma's, openbare aanbestedingen, selectie en afsluiting van contracten nog maar weinig tijd is verstreken, en dat het plaatje wat voorlichting, monitoring, evaluatie, assessment en prognoses betreft in dit stadium nog niet compleet is.

2.5. Daarbij komt dat er in de huidige systemen om de sociaal-economische gevolgen in te schatten, nog op grote schaal technische problemen en kennistheoretische tekortkomingen bestaan. Bovendien is het zaak, de kortetermijnbehoeften en het onderzoek voor de middellange en lange termijn met elkaar in evenwicht te brengen, en te voorkómen dat het beoordelingssysteem te vaak wordt veranderd en/of te log wordt.

2.6. Volgens het Comité gaat de nieuwe geïntegreerde benadering op het gebied van onderzoek en technologische ontwikkeling, waarmee de EU beoogt de flexibiliteit te vergroten en de onderzoeksinspanningen sterker te richten op

de oplossing van de problemen van burgers, bedrijven en samenleving, in de juiste richting. Voorwaarde is wel dat aan deze benadering gevolg wordt gegeven op een eenvoudige, doeltreffende, doorzichtige en gebruikersvriendelijke wijze, die aansluit bij de gestelde doelen. De onderzoeksactiviteiten moeten voortdurend en stelselmatig worden geëvalueerd (met de nodige interactie tussen de diverse actoren en de verschillende activiteitsniveaus), en integrerend deel uitmaken van het maatschappelijke proces van onderzoek en innovatie. Dit moet ertoe leiden dat bij het werken aan een op brede consensus berustende dynamiek op het gebied van productie, uitwisseling en verspreiding van kennis één taal wordt gehanteerd en dat het draagvlak voor wetenschapsactiviteiten wordt vergroot, mede door middel van adequate risicobeoordeling op alle niveaus.

3. De huidige context van het communautaire OTO

3.1. Het vijfde meerjarenkaderprogramma op het gebied van onderzoek, technologische ontwikkeling en demonstratie (OTOD) is sinds maart 1999 van kracht en zal in 2002 aflopen. Met dit programma worden de besluiten van de Raad en van het Europees Parlement van 22 december 1998⁽¹⁾ over het vijfde kaderprogramma van de Gemeenschap en het vijfde kaderprogramma van Euratom, alsmede de beschikkingen van de Raad van 25 januari 1999 over de specifieke programma's⁽²⁾ ten uitvoer gelegd. Hiermee werd tevens de goedkeuringsprocedure afgesloten die in de artikelen 166 e.v. van het EU-verdrag en in de artikelen 7 e.v. van het Euratom-verdrag is vastgelegd. Tijdens de verschillende fases van deze procedure heeft het Economisch en Sociaal Comité terzake diverse adviezen en initiatiefadviezen uitgebracht⁽³⁾.

⁽¹⁾ PB L 26 van 1.2.1999.

⁽²⁾ PB L 64 van 12.3.1999.

⁽³⁾ PB C 407 van 28-12-1998 — ESC-advies over het „Vijfde kaderprogramma op het gebied van OTO — Specifieke programma's”. PB C 284 van 14.9.1998 — ESC-advies over „Manieren en middelen om de netwerken voor informatie over en verwerking van de resultaten van Europese OTO-programma's te versterken”. PB C 235 van 27.7.1998 — ESC-advies over de „Tenuitvoerlegging van het eerste actieplan voor innovatie in Europa”. PB C 214 van 10.7.1998 — ESC-advies over de „Regels inzake de deelneming van ondernemingen, onderzoekcentra en universiteiten en de regels inzake de verspreiding van de onderzoekresultaten ter uitvoering van het vijfde kaderprogramma van de Europese Gemeenschap (1998-2002)”. PB C 73 van 9.3.1998 — ESC-advies over het „Gewijzigd voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad betreffende het vijfde kaderprogramma van de Europese Gemeenschap voor activiteiten op het gebied van onderzoek, technologische ontwikkeling en demonstratie (1998-2002)” en het „Gewijzigd voorstel voor een besluit van de Raad betreffende het vijfde kaderprogramma van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom) voor activiteiten op het gebied van onderzoek en onderwijs (1998-2002)”. PB C 355 van 21.11.1997 — ESC-advies over het „Werkdocument van de Commissie 'Naar het vijfde kaderprogramma: wetenschappelijke en technologische doelstellingen’”. PB C 355 van 21.11.1997 — ESC-advies over „De gevolgen voor het MKB van de gestage algemene vermindering van voor O& TO-activiteiten uitgetrokken middelen in de Unie”. PB C 133 van 28.4.1997 — ESC-advies over de „Mededeling van de Commissie 'De toekomst uitvinden — Europees onderzoek ten dienste van de burger’”.

3.2. Met de nieuwe strategie en de geïntegreerde innovatieve benadering wordt gepoogd oplossingen te vinden voor de problemen van burgers, bedrijfsleven en samenleving. Bij de onderzoeksmaatregelen wordt rekening gehouden met in economisch en sociaal opzicht belangrijke nieuwe elementen, en er wordt gestreefd naar coördinatie met het beleid op andere terreinen. Steeds meer en in steeds algemenere kring wordt ervoor geijverd om aan de paradoxale situatie in Europa op het gebied van innovatie een einde te maken door kleine bedrijven en de eindgebruikers hierbij volledig te betrekken. Al deze gegevens kunnen rekenen op de instemming van de instellingen en hun gesprekspartners op Europees en nationaal niveau en hebben in de activiteiten van de Gemeenschap op het gebied van onderzoek, technologische ontwikkeling en demonstratie (hierna afgekort als OTOD) een radicale ommekeer teweeggebracht.

3.3. Deze strategie, waarbij de onderzoeksactiviteiten in het teken staan van problem solving met steun van allen die bij onderzoek en de toepassing van onderzoeksresultaten zijn betrokken, heeft allerlei gevolgen gehad, en ook tot een aantal problemen en gecompliceerde situaties geleid:

3.3.1. in het kader van „simultaneous engineering” moesten verschillende takken en soorten van onderzoek (van fundamenteel onderzoek tot toegepast onderzoek en technologische innovatie en demonstratie) en verschillende belanghebbenden (universiteiten, MKB, openbare en particuliere onderzoeksinstellingen, industriële ondernemingen, eindgebruikers) gaan deelnemen aan een ontwikkelingsproces dat van meet af aan de elementen bevat die noodzakelijk zijn om onderzoeksresultaten daadwerkelijk in industriële en commerciële successen te vertalen;

3.3.2. de onderzoeksinspanningen dienden te worden ingepast in een algemeen strategisch en marktgericht OTOD-beleidskader van de Gemeenschap, dat op Europees, communautair, nationaal en regionaal als een algemeen aanvaard uitgangspunt moest dienen om de samenhang te garanderen en het Europese systeem concurrerender te kunnen maken;

3.3.3. de uitwerking van nieuwe procedures en raadplegings- en beheersmechanismen die aansluiten bij de nieuwe geïntegreerde benadering van het kaderprogramma, moest gestalte krijgen in informatiepakketten, jaarlijkse werkprogramma's en aanbestedingen die meer op de problemen zijn afgestemd. Dit had een stimulans moeten zijn voor vrijwillige clustervorming vooraf, met aangepaste administratieve structuren en beroepsprofielen van projectmanagers, waarbij de indieners van voorstellen op duidelijke selectiecriteria en -methoden en de nodige feedback konden rekenen;

3.3.4. door middel van systemen om OTOD-activiteiten te controleren, te evalueren en te beoordelen, moest worden nagegaan in hoeverre deze tot de verwezenlijking van de gestelde doelen bijdragen en moest tegelijkertijd gezorgd worden voor de nodige flexibiliteit en voor activiteiten die op de nieuwe uitdagingen zijn afgestemd. Op basis hiervan moesten de politieke besluitvormers scenario's opstellen om de nieuwe strategische keuzes soepel en adequaat in beleid te vertalen;

3.3.5. er moest een zodanige kritische massa aan middelen worden uitgetrokken dat de inspanningen geconcentreerd konden worden op een beperkt aantal kernactiviteiten; hiertoe moesten als nieuw instrument clusters worden opgezet van grote en kleine onderzoeksprojecten (toegepast, generiek en fundamenteel onderzoek, en demonstratieprojecten) die op een gemeenschappelijk Europees vraagstuk of probleem betrekking hebben; voor deze clusters moesten streefcijfers en een tijdschema worden vastgesteld en moesten de concreet te bereiken resultaten de doorslag geven;

3.3.6. bij het scheppen van mechanismen voor de nodige coördinatie, zowel intern als extern (in elk van de programma's en kernactiviteiten) hadden de specifieke functies moeten worden gepreciseerd en binnen de programma's en kernactiviteiten ad hoc-innovatie-eenheden moeten worden opgezet;

3.3.7. het creëren van permanente fora voor overleg en ideeënuitswisseling tussen deskundigen, industriële ondernemingen, beleidsmakers, gebruikers en economische en sociale belangengroepen werd absoluut noodzakelijk geacht om te garanderen dat de nieuwe technologische uitdagingen, de nieuwe ontdekkingen en de toepassingen daarvan volledig doorgrond, beproefd en aanvaard worden. Zo moesten de technologische ontwikkelingen in goede banen worden geleid, ten dienste worden gesteld van het welzijn en van de verbetering van de kwaliteit van het bestaan, en groei en concurrentievermogen ten goede komen.

3.4. Voor het vijfde OTOD-kaderprogramma wordt door de Gemeenschap zelf in nog geen vier jaar tijd zo'n 15 mld euro uitgetrokken, terwijl er in totaal ongeveer het dubbele bedrag mee is gemoeid. Inclusief de kandidaat-lidstaten doen dertig landen⁽¹⁾ mee aan het programma, dat elf officiële talen kent. Het is derhalve zaak dat dit een bepaalde Europese meerwaarde oplevert. Zo moet het gericht zijn op sociaal-economische belangen, de mondiale concurrentie het hoofd bieden, voor de nodige concentratie en kritische massa zorgen, samenwerking binnen en buiten Europa aanmoedigen. Hiertoe is het zaak de onderzoeksgemeenschap uit te breiden, onderzoek aantrekkelijker te maken, de wetenschappelijke en technologische toepassing („excellence”) te versterken en de harmonische ontwikkeling van en samenhang in de gehele Unie te bevorderen.

3.5. Als gevolg van de doelgerichte geïntegreerde maatregelen is het volgens het Comité nog ingewikkelder geworden om het vijfde kaderprogramma ten uitvoer te leggen en te controleren, en moet de synergie tussen afzonderlijke projecten binnen de clusters verder worden opgevoerd — hetgeen duidelijke en nauwkeurig omschreven doelstellingen vereist. Ook is de nadruk nog meer komen te liggen op de haalbaarheid van de resultaten van onderzoeksactiviteiten en op de evaluatie en exploitatie daarvan, waarbij het ook gaat om controlebaarheid en validering van tussentijdse resultaten.

⁽¹⁾ 31, als de associatie-overeenkomst met Zwitserland van kracht wordt.

3.6. Bijgevolg was het naar de mening van het Comité zaak, het onderzoek in de Gemeenschap meer effect te laten sorteren. Daartoe diende meer gebruik te worden gemaakt van de mechanismen voor overleg met alle betrokkenen (ook met het oog op de uitbreiding van de EU) en moesten alle Verdragsmiddelen voor het beleid op het gebied van onderzoek, ontwikkeling en technologische innovatie worden ingezet. Hierbij werd vooral gedacht aan de artikelen 165 (coördinatie van activiteiten tussen Gemeenschap en lidstaten), 168 (aanvullende programma's), 169 (deelname van de Gemeenschap aan door verscheidene lidstaten opgezette programma's), 171 (gemeenschappelijke ondernemingen) en 170 (samenwerking met andere Europese en internationale onderzoeksinstituten).

3.7. Zoals de Commissie benadrukt in haar Mededeling „Naar een Europese onderzoeksruimte”, waarover het Comité trouwens een gedetailleerd advies⁽¹⁾ heeft uitgebracht, is eveneens duidelijk dat er voor de ontwikkeling van het onderzoek in de EU een gunstiger onderzoeksklimaat nodig is en dat er een gezamenlijke inspanning vereist is om Europese, nationale, regionale en communautaire programma's beter op elkaar te laten aansluiten, de wetenschappelijke en technologische excellence op het gehele Europese grondgebied te vergroten en dit laatste aldus aantrekkelijker te maken voor de Europese en internationale onderzoeksgemeenschap.

3.8. In de conclusies van de buitengewone vergadering van de Europese Raad in Lissabon op 23 en 24 maart 2000 is wat dit betreft het volgende te lezen: „Onderzoeksactiviteiten op nationaal en Unieniveau moeten beter geïntegreerd en gecoördineerd worden om ze zo efficiënt en innovatief mogelijk te maken en ervoor te zorgen dat Europa zijn knapste koppen aantrekkelijke vooruitzichten biedt. De instrumenten van het Verdrag en alle andere passende middelen, met inbegrip van vrijwillige regelingen, moeten ten volle worden benut om deze doelstellingen op een flexibele, gedecentraliseerde en niet-bureaucratische wijze te bereiken”.

3.9. Tijdens de Top van 19 en 20 juni in Feira heeft de Europese Raad ingestemd met het streven, mechanismen te ontwikkelen om nationale en gezamenlijke onderzoeksprogramma's in een netwerk samen te brengen en tegen 2001 de elitecentra op het gebied van OTO in alle lidstaten in kaart te brengen, de ontwikkeling van een open methode voor benchmarking van het nationale OTO-beleid aan te moedigen en uiterlijk in juni 2000 passende indicatoren vast te stellen. Ook moet het nodige worden gedaan om tegen eind 2001 een zeer snel trans-Europees netwerk voor elektronische wetenschappelijke communicatie op te zetten waarmee onderzoeksinstituten, universiteiten en scholen onderling aan elkaar worden gekoppeld, en moeten maatregelen worden genomen om tegen 2002 de hinderpalen voor de mobiliteit van onderzoekers in Europa te verwijderen en een aantrekkelijker Europees onderzoeksklimaat te scheppen. Tevens dient ervoor te worden gezorgd dat het Gemeenschapsoctrooi, met inbegrip van het gebruiksmodel, tegen eind 2001 tegen lage kosten beschikbaar en toegankelijk is, en dat specifieke

maatregelen worden getroffen om cruciale interfaces in de innovatieve netwerken, d.w.z. interfaces tussen bedrijven en financiële markten, O&O- en opleidingsinstellingen, adviescentra en technologische markten, aan te moedigen. Tot slot dienen de wisselwerking met COST en Eureka te worden verbeterd, wetenschappelijke carrières en uitwisselingen van onderzoekers met niet-EU-landen te worden gestimuleerd, en te worden bevorderd dat er meer vrouwelijke wetenschappers komen.

3.9.1. Voorts was de Europese Raad van Feira ingenomen met de goedkeuring van het Europees Handvest voor kleine bedrijven. In actielijn nr. 8 van dit handvest wordt aanbevolen de technologische capaciteit van kleine ondernemingen te versterken door voort te bouwen op bestaande programma's ter bevordering van innovatie, verspreiding van technologieën en het aanpassingsvermogen van kleine ondernemingen aan de nieuwe technologieën.

3.10. Buiten kijf staat ook dat de snelle ontwikkeling van het kennispotentieel van de samenleving en het ontstaan van een dynamisch klimaat waarin ten volle profijt kan worden getrokken van de nieuwe elektronische technologie, van zeer grote invloed zijn op de meerjarenmaatregelen van de Gemeenschap inzake OTO, de wijze van tenuitvoerlegging daarvan en de manier waarop het desbetreffende beleid in de toekomst gestalte moet krijgen.

4. Middelen om de impact te beoordelen: voortdurende en stelselmatige evaluatie

4.1. Het Comité dringt erop aan dat de activiteiten betreffende voorlichting, gegevensverzameling en het opstellen van indicatoren en de activiteiten op het gebied van monitoring, evaluatie, assessment en prognose, beter op elkaar worden afgestemd. Ook moeten er regelmatig en stelselmatig gebruiksvriendelijke en eenvoudig toegankelijke overzichten (zgn. tableaux de bord of „scoreborden”) worden opgesteld, waarin de in de afzonderlijke lidstaten en op Europees niveau uitgevoerde maatregelen worden samengevat.

4.2. Wat voorlichting betreft, is de Commissie op grond van artikel 173 wettelijk verplicht om het Europees Parlement en de Raad jaarlijks een verslag voor te leggen over de OTO-activiteiten en de verspreiding van de resultaten, alsook over het werkprogramma van het lopende jaar. Tevens moeten er jaarlijkse statistische gegevens over OTO en een Europees rapport over OTO-indicatoren gepubliceerd worden. De Cordis-databank speelt in dit verband een belangrijke rol.

4.3. Wat toezicht en monitoring betreft, is in artikel 5 van de besluiten van EP en Raad over het vijfde kaderprogramma bepaald dat de Commissie ieder jaar doorlopend en systematisch de stand van uitvoering van het kaderprogramma en de specifieke programma's toetst. Daarnaast worden de financiële doelmatigheid en de uitgaven door de Rekenkamer gecontroleerd in het kader van haar verslagen over het interne beleid van de Gemeenschap.

⁽¹⁾ CES 595/2000 van 24.5.2000.

4.4. Wat beoordeling betreft, moeten achteraf onafhankelijke vijfjaarlijkse beoordelingsrapporten betreffende zowel het kaderprogramma als de specifieke programma's worden gepubliceerd vóórdat er voorstellen voor het zesde kaderprogramma worden geformuleerd. De conclusies van die rapporten moeten, voorzien van commentaar van de Commissie, aan EP, Raad, Comité van de Regio's en Economisch en Sociaal Comité worden meegedeeld. Daarnaast is bepaald dat de Commissie een verslag moet uitbrengen over de herziening van het kaderprogramma halverwege de looptijd, waarin het programma geanalyseerd en geëvalueerd wordt, zodat de koers ervan kan worden bijgesteld en voor de nodige flexibiliteit kan worden gezorgd.

4.5. Het raadplegingssysteem dat voor het kaderprogramma is ingevoerd met de oprichting van permanente „External Advisory Groups” die de specifieke programma's en de kernactiviteiten begeleiden, en het door de Commissie gecreëerde panelensysteem voor het opzetten van onderzoeksactiviteiten, vormen samen een monitoring-, evaluatie- en beoordelingsstructuur die zonder meer ingewikkeld kan worden genoemd. Dit vereist volgens het Comité dat er op grote schaal coördinatie plaatsvindt en dat de controlemechanismen intern op elkaar afgestemd en gestroomlijnd worden. Blijft dit achterwege, dan dreigen zij de eigenlijke OTO-projecten en -activiteiten in een overmaat van rompslomp te „verstikken”.

4.6. Daarnaast zijn er nog de beoordelingsactiviteiten uit hoofde van bepaalde specifieke programma's, met name het „human resources”-programma van de kernactiviteit „fundamentele kennis op sociaal-economisch gebied”. Het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek heeft op zijn beurt tot taak om technisch-economische analyses te verstrekken aan de Europese besluitvormers. Daartoe volgt en analyseert het de wetenschappelijke en technologische ontwikkelingen, de horizontale gevolgen hiervan voor de diverse sectoren, hun onderlinge dwarsverbanden in sociaal-economisch opzicht en de implicaties ervan voor het in de toekomst te voeren beleid. In dit verband is een sleutelrol weggelegd voor het Instituut voor prospectief technologisch onderzoek te Sevilla.

4.7. Voorts moet het systeem voor het beoordelen van voorstellen beantwoorden aan gemeenschappelijke criteria. Dit is met name van belang voor een coherente werking van het algemene proces van monitoring, evaluatie en assessment.

4.8. De criteria voor wetenschappelijke excellence en de sociaal-economische criteria moeten duidelijk en ondubbelzinnig zijn. Ook het feit dat het bij de nieuwe problem solving-aanpak van het kaderprogramma om verschillende sectoren en verschillende disciplines gaat, is van cruciaal belang.

4.9. Kortom, om de sociaal-economische impact van het belangrijkste instrument van de Gemeenschap voor de meerjarenplanning van onderzoeksactiviteiten te kunnen beoordelen, moet gezorgd worden voor een permanent, systematisch en gestroomlijnd proces van monitoring, evaluatie en assessment, dat niet door onnodige rompslomp wordt gehinderd. Er is geen behoefte aan een naar binnen gericht systeem dat alleen

maar een formele blauwdruk vormt van interne procedures, maar aan een systeem waarmee soepel, efficiënt en doeltreffend kan worden ingespeeld op de noodzaak van het Europese bedrijfsleven om in de wereld te kunnen concurreren, en dat deel uitmaakt van een proactieve en flexibele middellange- à langetermijnvisie waarover brede consensus bestaat.

4.10. In dit strategisch referentiekader moet tevens ruimte worden ingebouwd voor evaluatie en prognoses m.b.t. de onderzoeksactiviteiten in het kader van andere Europese initiatieven — zoals Eureka, COST, EMBA, ESA, enz. — en van de nationale en regionale OTO-initiatieven, door middel van comparatief onderzoek en tableaux de bord.

5. Naar een communautaire strategie die is gebaseerd op een kern van gemeenschappelijke prioriteiten

5.1. Aangezien de politieke besluitvorming is versnipperd over tal van actoren en bestuursniveaus — Europees, communautair, nationaal en regionaal — is het volgens het Comité van groot belang dat een gemeenschappelijk strategisch kader tot stand wordt gebracht voor het prioriteren van technologische en wetenschappelijke doelstellingen die op de economische, sociale en industriële problemen van de samenleving zijn gericht. Het Comité meent dat een dergelijke strategie noodzakelijk is om de onderzoeksinspanningen op de diverse niveaus in kaart te brengen en — met het oog op de totstandkoming van een Europese onderzoeksruimte — een antwoord te vinden op de vraag „wie doet wat?”; dit alles dient in een samenhangend en complementair kader gestalte te krijgen.

5.2. In dit verband onderstreept het Comité:

5.2.1. dat een open systeem van gespreide strategische intelligentie⁽¹⁾ moet worden opgezet en uitgebouwd, ter ondersteuning van de besluitvorming inzake wetenschap en technologie; hiervoor moet een infrastructuurnetwerk worden opgezet, met behulp waarvan ervaringen, capaciteiten, instellingen en technologische kennis kunnen worden uitgewisseld op regionaal en nationaal niveau en binnen de sectoren. Door de betrokken actoren rechtstreeks met elkaar in contact te brengen, wordt de onderlinge samenwerking gestimuleerd;

5.2.2. dat in dit systeem van strategische intelligentie ook een permanente cyclus van voorlichting, monitoring, evaluatie, assessment en prognose moet worden ingebouwd, die de ontwikkeling van onderzoeksactiviteiten en technologische innovatie moet begeleiden. Er dienen interfaces tussen onderzoeksactoren en het grote publiek te worden gecreëerd — o.a. door de media meer in te schakelen — om te bereiken dat de burgers de toekomstige technologieën beter aanvaarden en zij meer inspraak bij de selectie hiervan krijgen;

⁽¹⁾ Zie: diverse auteurs, „Improving Distributed Intelligence in Complex Innovation Systems”, Karlsruhe, Fraunhofer Instituut voor onderzoek naar systemen en innovatie, ISI, 1999.

5.2.3. dat de methoden en technieken om gegevens te verzamelen, op de diverse niveaus (Europees, communautair, nationaal, regionaal) moeten worden geharmoniseerd, ten einde de netwerken en databanken volledig compatibel te maken en voor de nodige dwarsverbindingen te zorgen, en dat door alle actoren en op alle niveaus één gemeenschappelijke taal moet worden gehanteerd;

5.2.4. dat de programma's van de systemen van strategische intelligentie volledig moeten worden geïntegreerd in de communautaire OTO-instrumenten, die krachtens de bepalingen van titel XVII van het Verdrag in het leven zijn of nog kunnen worden geroepen;

5.2.5. dat de onderzoekers en eindgebruikers van onderzoek en innovatie, de politieke besluitvormers en de sociaal-economische actoren — o.m. via het ESC — volledig moeten worden betrokken bij de ontwikkeling van dergelijke programma's, door platformen voor de dialoog en vergelijking van gegevens en scenario's op te zetten, waar in begrijpelijke en directe taal kan worden deelgenomen aan een proces van community learning, en van onderaf politieke prioriteiten worden aangewezen; op die manier wordt inzicht verkregen in de wijze waarop de burgers aankijken tegen de ontwikkelingen in de wetenschap en de daaraan verbonden risico's;

5.2.6. dat de kosten en de directe en indirecte bureaucratische rompslomp die aan de peiling zijn verbonden binnen de perken moeten blijven, volgens het beginsel dat gegevens slechts één keer in het systeem kunnen en mogen worden ingevoerd, hoewel zij later ontelbare malen door verschillende actoren kunnen worden gebruikt;

5.2.7. dat de nieuwe elektronische netwerksystemen — met name Internet, Intranet en hun opvolgers, zoals de door CERN uitgeteste computing grid — volledig moeten worden benut, als instrumenten waarmee het geïntegreerde systeem van strategische intelligentie op flexibele wijze en zonder extra kosten kan worden toegepast op steeds complexere samenhangende en interdisciplinaire problemen.

5.3. Ten slotte is het Comité van mening dat het gemeenschappelijk strategisch kader moet zijn gebaseerd op een kern van gemeenschappelijke prioriteiten, om te zorgen voor:

- onderlinge samenhang en coherentie tussen de verschillende niveaus en actoren;
- erkenning van de verscheidenheid van OTO-doelstellingen op bedrijfsniveau en op regionaal, nationaal, communautair en Europees niveau en wederzijds respect voor elkaars bevoegdheidssterreinen, alsmede de noodzakelijke synergie en complementariteit.

5.4. In het Europese gemeenschappelijk strategisch kader moet de nadruk worden gelegd op:

- de optimale hoeveelheid financiële middelen waarmee de concurrentiepositie van de EU en de samenwerking met haar voornaamste partners kunnen worden versterkt; van belang hierbij is het cumulatieve effect van de investeringen in O&O en kennis;

- een beperkt aantal prioriteiten waarop de Europese, communautaire en nationale middelen moeten worden geconcentreerd, en regels om overlappingen te voorkómen en ervoor te zorgen dat de steunmaatregelen elkaar beïnvloeden en aanvullen;
- de ontwikkeling van prioriteiten op de verschillende niveaus, door met name op nationaal niveau meer mogelijkheden te bieden voor fundamenteel onderzoek, en door netwerken van elite- en kenniscentra uit te bouwen, waarvan de financiering volgens een „variabele geometrie” kan plaatsvinden. Op regionaal niveau moeten meer mogelijkheden komen voor de bevordering van OTO- en innovatie-activiteiten van het bedrijfsleven — met name het MKB — en voor de uitwisseling van human resources tussen universiteiten en bedrijven, waarbij echter de interregionale en transnationale netwerken door communautaire maatregelen worden gesteund. Op communautair niveau kunnen de grote interdisciplinaire projecten op technologisch, wetenschappelijk en industrieel gebied uitsluitend worden gerealiseerd door een kritische massa financiële middelen en human resources bijeen te brengen, en deze te concentreren op een beperkt aantal doelstellingen die beantwoorden aan de grote algemene uitdagingen.

6. De nieuwe context van de communautaire vijfjaren-programma's voor OTO

6.1. De nieuwe economie heeft de industriële, wetenschappelijke en technologische samenwerking in een stroomversnelling gebracht, en de instrumenten om deze samenwerking doeltreffend te maken, aanzienlijk geïnnoveerd.

6.2. Met de mondialisering is de concurrentie op het stuk van technologische innovatie toegenomen; de vertaling van onderzoeksresultaten in succesvolle technologische en commerciële producten is bepalend voor het concurrentievermogen, terwijl de snelheid waarmee de kennis wordt overgedragen en omgezet in producten ten dienste van de samenleving, de time to market heeft verheven tot een element dat de doorslag geeft.

6.3. De opkomst van de kenniseconomie heeft een aantal specifieke Europese zwakheden blootgelegd: zo is Europa er niet of nauwelijks in geslaagd om wetenschappelijke kennis en ondernemersgeest te combineren in een interactief innovatieproces, gesteund door een economisch klimaat en een regelgeving die een stimulans zijn voor immateriële investeringen — met name van de particuliere sector — en de oprichting van netwerken voor de uitwisseling van werknemers tussen universiteiten, bedrijven en onderzoekscentra.

6.4. Met de uitbreiding van de Unie in het vooruitzicht geeft de technologische cohesie van Europa aanleiding tot marginaliseringsproblemen, die nog worden versterkt door gebrekkige structuren en infrastructuur, evenals door de verouderde economische en industriële structuur van de overgangseconomieën. De technologische kloof zal nog groter zijn dan de sociaal-economische kloof. De EU moet in staat zijn het wetenschappelijk potentieel en de topexpertise van de kandidaatlidstaten in stand te houden en uit te breiden, door deze in het communautaire onderzoekstelsel te integreren en te richten op de oplossing van de economische, sociale en industriële problemen waarmee deze landen te kampen hebben.

6.5. Zou er in deze context mee worden volstaan de OTO-activiteiten van de Unie te beperken tot een „extra loket” waar middelen kunnen worden verkregen ter vervanging van of in aanvulling op de middelen van de 15, 21 of 30 lidstaten, dan zou de toegevoegde waarde van het communautaire onderzoek verloren gaan en de legitimiteit worden verspeeld.

6.6. De snelheid waarmee technologische processen in de wereld verouderd raken, vergt een groot anticiperend en voorspellend vermogen, alsmede een flexibele en vlotte besluitvorming waarmee het wetenschappelijke, technologische en industriële management op adequate wijze kan inspelen op de nieuwe uitdagingen, maar het tevens is opgewassen tegen de nieuwe risico's die daaraan verbonden zijn.

6.7. De kosten van onderzoek hebben een hoge vlucht genomen, zelfs zo erg dat een enorme concentratie van inspanningen nodig is om betekenisvolle en lonende resultaten te behalen. Hiervoor moeten er meer strategische OTO-allianties komen, en dient de noodzaak van interacties met de academische wereld en het fundamenteel onderzoek te worden benadrukt.

6.8. De wetenschappelijke dynamiek, die hoofdzakelijk afhangt van de universiteiten en openbare en particuliere laboratoria, moet in een aantrekkelijke en open context worden ingebed; door adequate interfaces te bieden voor de wisselwerking tussen wetenschap en bedrijfsleven, kunnen de carrièremogelijkheden en de mobiliteit van onderzoekers worden verbeterd.

7. Algemeen overzicht van de sociaal-economische impact van het vijfde kaderprogramma

7.1. Ondanks het ontbreken van een in gezamenlijk overleg vastgelegd strategisch kader, het bestaan van complementaire en parallelle procedures en het feit dat de nieuwe OTO-instrumenten nog altijd niet in gebruik zijn genomen, is in het Europese samenwerkingskader een begin gemaakt met de nieuwe aanpak waarbij de aandacht in eerste instantie uitgaat

naar kernactiviteiten, strategische samenwerking en mechanismen om vanaf de ontwerpfase te streven naar toepassing en overdracht van resultaten in marktgerichte innovaties, alsmede naar concentratie op grotere projecten dan voorheen de gewoonte was.

7.2. Het is geen gemakkelijk karwei om m.b.v. monitoring en evaluatie de positieve en/of negatieve factoren van vernieuwing aan te wijzen, aangezien de huidige situatie mede wordt bepaald door de impact van het derde kaderprogramma en de nog lopende projecten van het vierde kaderprogramma, terwijl de contracten voor de nieuwe projecten van het vijfde kaderprogramma pas enkele maanden geleden zijn afgesloten, en normaal gesproken in de komende drie jaar ten uitvoer zullen worden gelegd.

7.3. Toch komen er van verschillende kanten signalen die — mits met de nodige voorzichtigheid geïnterpreteerd — nuttig kunnen zijn om de huidige activiteiten van het vijfde kaderprogramma te verfijnen en bij te sturen, en om de opzet van het zesde kaderprogramma aan te scherpen, met het oog op de totstandkoming van een Europese onderzoeksruimte, de activering van alle instrumenten van het OTO-beleid en, met name, om de communautaire maatregelen te rationaliseren, te vereenvoudigen en beter op de concurrentiebehoefte toe te snijden nu de Unie op het punt staat uit te breiden.

7.4. Op het stuk van de procedures, beoordelingsmethoden, gehanteerde criteria en follow-up van de voorstellen zijn reeds tal van problemen gesignaleerd, zoals de versplintering van middelen en een soms te hoog geacht percentage mislukkingen. Verder heeft de tendens van steeds kleinere onderzoeksbudgetten zich voortgezet, met als gevolg dat de middelen over een veel te groot aantal microprojecten worden versnipperd.

7.5. Van de 16 000 voorstellen die in 1999 werden ingediend zijn er 3 500 geselecteerd. Het aantal mislukkingen was teleurstellend groot — 1 op de 6 à 7 — hoewel het deelnemingspercentage van MKB, bedrijfsleven en universiteiten positief was: tussen de 20 en 30 % voor het MKB en de rest gelijkelijk verdeeld over het bedrijfsleven en universiteiten. Het aantal deelnemers per project is gestegen tot een gemiddelde van acht partners; het totale budget van de projecten bedraagt gemiddeld 3,5 miljoen euro, met een piek van 4,5 miljoen euro voor het programma voor duurzame groei, dat bovendien ruimschoots aan de verwachtingen voldoet: de slaagkans is 1 op 3. Daarentegen was bij het programma voor de kwaliteit van het bestaan slechts 1 op de 10 projecten een succes.

7.6. Het Comité acht het positief dat de omvang van de projecten t.o.v. van het vierde kaderprogramma meer dan verdubbeld is, terwijl de deelname van kleine en middelgrote bedrijven constant is gebleven of zelfs toegenomen.

7.7. De geïntegreerde clusterbenadering hield in dat de verschillende thema's op proactieve wijze in een matrix-systeem moesten worden gecombineerd met de horizontale factoren innovatie, technologische toepassing, opleiding, human resources en internationale samenwerking. Deze clustervorming achteraf is te ingewikkeld gebleken, en de onderhandelingen namen te veel tijd in beslag. Bovendien hebben noch de innovatie-eenheden, noch de plannen voor technologische toepassing en de matrix-coördinatie geleid tot de automatische „responsabilisering” die nodig is om een „positieve kringloop” op gang te brengen.

7.8. Beoordelaars, beheerders en indieners van projectvoorstellen hadden een gemeenschappelijke scholing moeten kunnen volgen, zodat zij bewuster en beter hadden kunnen deelnemen aan de nieuwe technische en „culturele” aanpak van het vijfde kaderprogramma.

7.9. Voorts plaatst het Comité de volgende kritische kanttekeningen:

- het ontbreken van een werkbare en algemeen aanvaarde definitie van „Europese toegevoegde waarde”;
- de verschillen qua geldigheid van de sociaal-economische criteria en wijze waarop deze op de onderzoeksactoren worden toegepast;
- de nog altijd heersende onzekerheid omtrent de intellectuele eigendom van deelnemers;
- de enorme administratieve rompslomp bij het opstellen van de dossiers van voorstellen en de hoge voorbereidingskosten, die soms demotiverend werken, en de overdaad aan informatie en gegevens die van de deelnemers aan OTOD-projecten wordt gevraagd;
- de complexiteit en onduidelijkheid van werkprogramma's en openbare aanbestedingen, die niet altijd op duidelijke en begrijpelijke prioriteiten zijn gericht, met bovengenoemde gevolgen voor het misluktings-/slagingspercentage;
- het feit dat de deelname van het bedrijfsleven in sommige gevallen sterk achterblijft bij die van universiteiten en onderzoekscentra, alhoewel dit niet voor alle programma's opgaat;
- de niet altijd even relevante opleiding van beoordelaars, vooral op het stuk van de multidisciplinaire en intersectorale aanpak, en het feit dat er in verhouding tot het aantal geselecteerde projecten te veel beoordelaars zijn.

7.10. Met betrekking tot de doelstellingen is het Comité van mening dat met de nieuwe aanpak een stap in de goede richting wordt gezet. Wel moeten nog grote inspanningen worden geleverd om te beantwoorden aan de reeds eerder

door het Comité signaleerde behoeften op het stuk van opleiding en voorlichting, doorzichtigheid en vereenvoudiging van de procedures, bezuiniging en efficiënt beheer, duidelijkheid en eensluidendheid van criteria en richtsnoeren, en het gebruik van matrix-systemen om ervoor te zorgen dat onderzoeksresultaten vlotter kunnen worden omgezet in marktinnovaties.

7.11. Het is zaak de positieve aspecten van de nieuwe aanpak te behouden. Daartoe moeten echter onmiddellijk concrete stappen worden gezet om de opzet van het kaderprogramma in al zijn facetten te verwezenlijken, en dient te worden gezorgd voor een grotere concentratie, flexibiliteit, doorzichtigheid, duidelijkheid en eensluidendheid.

7.12. Volgens het Comité dient onmiddellijk te worden overgegaan tot:

- versterking en benutting van de kernactiviteiten, die gedurende de hele looptijd moeten worden onderworpen aan een proces van evaluatie, monitoring, assessment en prognose;
- een aanpak waarbij voorrang wordt gegeven aan enkele clusters van projecten met een voldoende kritische massa om alle actoren en met name eindgebruikers en het MKB bijeen te brengen;
- een betere afstemming van de interne mechanismen van de horizontale programma's — die de verbinding met verticale activiteiten verhinderen, met als gevolg dat de „theoretische” matrix-aanpak zinloos is en zijn doel mist — d.m.v. coördinatie, innovatie-eenheden en controle halverwege de looptijd van de plannen voor technologische toepassing;
- het toewijzen van verantwoordelijkheden voor de interne en externe coördinatie van programma's en kernactiviteiten, alsmede de innovatie-eenheden, die momenteel noch over adequate bevoegdheden noch over financiële middelen en diensten beschikken. Bovendien moet het mechanisme van de plannen voor technologische toepassing worden herzien, door de controles halverwege de looptijd uit te breiden;
- vereenvoudiging van de procedures en terugdringing van de kosten;
- vaststelling van duidelijkere en eensluidende selectie- en beoordelingscriteria, met name op het stuk van sociaal-economische factoren en de Europese toegevoegde waarde;
- invoering van een communautair octrooi, in het kader van een beleid inzake intellectuele en industriële eigendom dat beter is toegesneden op de behoeften van het communautaire onderzoek en de exploitatie daarvan.

8. De specifieke programma's en kernactiviteiten van het vijfde kaderprogramma

8.1. Het Comité heeft het altijd al toegejuicht dat het kaderprogramma beperkt blijft tot een klein aantal thematische en horizontale programma's, naast de programma's van het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek en de Euratom-programma's. Deze concentratie zou ook van toepassing moeten zijn op de aanwijzing van wetenschappelijke en technologische prioriteiten: dit zijn er nog altijd honderden. Bovendien moet duidelijker onderscheid worden gemaakt tussen kernactiviteiten, generieke technologieën en begeleiden-de maatregelen, door de informatiepakketten, werkprogram-ma's en aanbestedingen beter te formuleren.

8.2. Het Comité is verheugd over de vermindering en stroomlijning van het aantal programmacomités en de oprich-ting van de „groep van directeuren”, die een nog actievare rol zou moeten spelen bij de integratie van de verticale thematische programma's met de horizontale programma's. Ook is het ingenomen met het voornemen — nu nog slechts op papier — om voor ieder thematisch programma innovatie-eenheden op te richten, alsmede externe adviesgroepen (EAG's), die de kernactiviteiten moeten begeleiden en deze moeten sturen naar de oplossing van problemen, het gebruik van technische vindingen en potentiële investeringen in de markt.

8.3. De kernactiviteiten — die uitdrukkelijk zijn bedoeld om het onderzoeksbeleid van de lidstaten in een Europees perspectief te verenigen — worden volgens het Comité te traag toegepast en hebben onvoldoende zichtbaarheid, zowel binnen de specifieke programma's en de andere communautaire programma's en beleidsmaatregelen, als ten opzichte van de nationale programma's en beleidsmaatregelen. Het Comité is van mening dat benchmarking van communautaire ontwik-kelingen en de nationale invulling van de kernactiviteiten, behalve nuttig tevens noodzakelijk is om vergelijkingen te kunnen maken en toekomstige ontwikkelingen veilig te stellen.

8.4. Van de instrumenten om de impact van het commu-nautaire onderzoek te versnellen — in programma's, kernac-tiviteiten en afzonderlijke projecten —, lijkt nog nauwelijks gebruik te zijn gemaakt. Het Comité maakt zich zorgen over de moeilijkheden i.v.m. de geplande mechanismen voor interactie, verspreiding en exploitatie, zoals de innovatie-eenheden, de coördinatie-taken van de programmaleiders en de instrumenten die zijn voorzien in het programma „Innovatie en MKB”. Het is van essentieel belang de mechanismen die de toepassing van de horizontale componenten Inco, Inno-MKB en Menselijk Kapitaal in de weg staan, te herzien.

8.5. Het gebruik van de plannen voor technologische toepassing dient beter te worden omschreven, gestructureerd en bevorderd t.b.v. de deelnemers, beoordelaars en bevoegde Commissiediensten. Bovendien is het zaak dat een sterke synergie wordt gecreëerd tussen enerzijds de innovatieactivitei-ten van het MKB en anderzijds de thematische programma's en kernactiviteiten maar ook de nieuwe programmering van de structuurfondsen en het Cohesiefonds voor 2000-2006, om de OTO- en innovatieactiviteiten een sterkere regionale dimensie te geven.

8.6. De clustervorming zou volgens het Comité meer nadruk moeten krijgen. Hiervoor moet worden gekeken naar het verband tussen de clusters, de noodzaak van een meer zichtbare Europese toegevoegde waarde en de tendens om steeds grotere projecten te ontwikkelen, met projectleiders die de bijdragen van de afzonderlijke deelnemers aan het projectcluster beheren, selecteren en beoordelen.

8.7. De coördinatie tussen projecten, specifieke program-ma's en kernactiviteiten enerzijds en de andere Europese en internationale OTO-actiekaders — zoals Eureka, EMBO, ESA, CERN, enz. — anderzijds laat volgens het Comité te wensen over, terwijl dit juist een bijzonder belangrijk aspect van het communautaire kaderprogramma zou moeten zijn, ook al met het oog op de totstandkoming van een Europese onderzoeks-ruimte.

8.8. De internationale rol van het communautaire onder-zoek lijkt meer aan formele vereisten te beantwoorden dan aan inhoudelijke vereisten, die los staan van de thematische acties; de aandacht voor de inhoud lijkt te worden bedolven onder administratieve rompslomp. Volgens het Comité is OTO van essentieel belang voor de externe dimensie van de Unie, vooral wanneer synergie tot stand wordt gebracht met de activiteiten van de pre-toetredingsfondsen, de programma's Phare, Tacis en MEDA en de samenwerkingsprogramma's met landen in Latijns-Amerika en Azië.

8.8.1. De internationale dimensie van het communautaire onderzoek moet, in prioritaire sectoren, een niveau van topexpertise bereiken dat voor geen enkele regio of land onderdoet. Bij de uiteindelijke evaluatie van de resultaten van het strategische kader voor communautair onderzoek dient derhalve de balans te worden opgemaakt van het bereikte niveau van topexpertise, gemeten in een mondiale context.

8.8.2. Andere belangrijke internationale functies van het communautaire onderzoek zijn de ondersteuning van samen-werkingsovereenkomsten met derde landen — zowel dichtbij als verderweg gelegen landen en regio's — en het scheppen van aantrekkelijke klimaat- en omgevingsfactoren voor onder-zoekers en bedrijven in andere regio's en landen.

8.9. Het Comité is van mening dat de verbetering van het menselijk onderzoekspotentieel de hoogste prioriteit verdient, ten einde de Europese onderzoeksruimte adequaat te „bemannen”. Het specifieke programma dat hierop betrekking heeft, speelt een belangrijke rol bij de totstandkoming van een sterke pan-Europese wetenschap — met een sterke Europese identiteit — om zo de beste onderzoekers uit de rest van de wereld aan te trekken. Eén en ander moet nog meer in verband worden gebracht met de strategische OTO-prioriteiten van de Gemeenschap en de toekomstige behoeften van de samenleving, het bedrijfsleven en de elite- en kenniscentra, en meer zichtbaarheid krijgen, onder meer in de vorm van een nieuwe Europese toegevoegde waarde.

9. Het zesde kaderprogramma en de toepassing van de artikelen 168 t/m 171 van het EU-Verdrag: een actief gemeenschappelijk onderzoek- en innovatiebeleid

9.1. De huidige dynamiek wordt sterk gekenmerkt door mondialisering, kenniseconomie en de steeds grotere kloof op technologisch en innovatiegebied tussen Europa en zijn partners. Dit vraagt volgens het Comité om een technologisch offensief, waarbij alle in Europa aanwezige krachten worden benut. Hierbij is het zaak dat druk wordt uitgeoefend op: a) het bedrijfsleven, om OTO-activiteiten te ondernemen en, overeenkomstig de prioriteiten van het Europees Handvest voor kleine bedrijven, met name op kleine en ambachtelijke ondernemingen, ten einde hun innovatiepotentieel te ontwikkelen en de overdracht van nieuwe technologieën te bevorderen; b) universiteiten en onderzoekscentra, om met hun kennisopbrengsten bij te dragen tot de wetenschappelijke en technologische toepassing; c) de financiële wereld, om risicokapitaal vrij te maken voor de follow-up van projecten, zowel op korte als op middellange en lange termijn, gebruikmakend van de mogelijkheden die het gevolg zijn van de invoering van de euro in 2002; en d) de communautaire, nationale en regionale overheden, om een gunstig en stimulerend klimaat te bieden voor OTO en netwerkverbindingen tot stand te brengen tussen de verschillende onderzoeksactoren. Maar het is boven alles zaak dat al deze publieke en particuliere actoren goed het belang inzien van een gemeenschappelijke onderzoeksruimte, en leren samenwerken aan gemeenschappelijke strategische prioriteiten.

9.2. Voorkómen moet worden dat het huidige communautaire OTOD-stelsel uitmondt in versnippering, mislukkingen, verspillingen, routine-uitgaven, star bureaucratische beheersmethoden en wildgroei van onhaalbare doelstellingen die vaak te ambitieus zijn t.o.v. de beschikbare financiële en personele middelen.

9.3. De erkenning van bevoegdheden, verantwoordelijkheden en capaciteiten op de verschillende niveaus is sinds enige tijd gebaseerd op het subsidiariteitsbeginsel. Het is niet langer

denkbaar dat alleen Brussel verantwoordelijk blijft voor de beoordeling van tienduizenden projectvoorstellen, waarbij iets meer dan 5 000 echte OTO-projecten worden geselecteerd en iedere administrateur met meer dan 40 projecten wordt belast, hetgeen een accurate follow-up van de werkelijke impact onmogelijk maakt.

9.4. De huidige beoordelingsprocedure voor alle soorten projecten vraagt een onevenredig grote inspanning van indieners van projectvoorstellen en beoordelaars om de doelstellingen wetenschappelijke excellence en technologisch concurrentievermogen van het kaderprogramma te verwezenlijken.

9.5. Het gevaar bestaat dat de op problem solving gebaseerde strategische aanpak ter bevordering van de excellence en het concurrentievermogen — kenmerkend voor de communautaire OTO-activiteiten — strandt op de enorme hoeveelheid technische voorschriften, procedures, bureaucratische rompslomp en formaliteiten. Een en ander betekent niet dat het Europese onderzoekssysteem niet open moet staan voor zoveel mogelijk deelnemers: kleine en grote, publieke en particuliere.

9.6. Integendeel: de instrumenten voor deelname aan de projecten moeten op de meest geschikte niveaus worden ingezet en zoveel mogelijk beantwoorden aan de behoeften van de verschillende deelnemers. Er moet optimale synergie teweeg worden gebracht voor de oplossing van de grote mondiale problemen en de grote uitdagingen op het stuk van technologische innovatie, en om dwarsverbanden te leggen tussen nationale systemen voor onderzoek en innovatie. Ook is het zaak alle regionaal en lokaal aanwezige capaciteiten te benutten. Verder dient de bijdrage van wetenschap, technologie en innovatie tot de oplossing van de problemen van burgers en samenleving zichtbaar te worden gemaakt, en moet worden gestreefd naar de instemming van de publieke opinie met de wetenschappelijke en technologische vooruitgang.

9.7. De discussies over het zesde kaderprogramma moeten volgens het Comité leiden tot een herschikking van de succesvolle instrumenten op de niveaus die het meest geschikt zijn om een einde te maken aan de hoge kosten, lange procedures, bureaucratische rompslomp, starheden en versnippering.

9.8. In dit verband is het Comité van mening dat allereerst moet worden gestreefd naar gezamenlijke vaststelling van een gemeenschappelijke strategie voor de grote prioriteiten, om vervolgens de verschillende niveaus aan te wijzen en de voor ieder niveau meest geschikte instrumenten. Ten behoeve van de kwaliteit en flexibiliteit zou de excellence-cyclus (assessment, evaluatie, monitoring, forecasting) een centrale plaats moeten krijgen binnen deze strategie. Het GCO en met name het IPTS te Sevilla zouden een belangrijke interinstitutionele rol moeten krijgen.

9.9. Het Comité wijst in het bijzonder op de volgende aspecten:

9.9.1. Op communautair niveau moeten de onderzoeksinspanningen op een beperkt aantal prioriteiten worden gefocust, op grond waarvan enkele grote projecten voor de middellange en lange termijn moeten worden gelanceerd die op de oplossing van problemen zijn gericht, met een voldoende kritische massa en een versterkte beheerscapaciteit voor de projectmanager, terwijl het beheer en de kwaliteitscontrole onder de verantwoordelijkheid van de Commissie blijven vallen.

9.9.2. Op decentraal niveau moeten kleinere projecten worden gelanceerd met vereenvoudigde procedures; deze moeten worden beheerd door geaccrediteerde financiële intermediairs, eventueel m.b.v. algemene subsidies, maar met transnationale elementen die zowel met lokale mechanismen als met de grote communautaire netwerken in verbinding staan, zodat een „systeem” ontstaat. Dit niveau moet tevens verantwoordelijk zijn voor de toekenning van beurzen, opleidingen en de mobiliteit, met inachtneming van de transnationale criteria en de strategische prioriteiten van de Gemeenschap.

9.9.3. Op nationaal niveau moet de Gemeenschap deelnemen aan de nationale projecten die met geharmoniseerde procedures openstaan voor andere lidstaten, door communautaire premies toe te kennen van 5 à 10 % van de totale kosten, op voorwaarde dat deze projecten verband houden met de grote communautaire prioriteiten. Het fundamentele onderzoek moet op dit niveau een belangrijke rol blijven spelen, zowel op korte als op middellange en lange termijn.

9.9.4. Op regionaal niveau zou, los van maar in aanvulling op het communautaire initiatief van de structuurfondsen, een nieuw initiatief moeten worden ontwikkeld om de technologische innovatie en onderzoeksinfrastructuren ter ondersteuning van het MKB kracht bij te zetten, met behulp van netwerken tussen EU-regio's en adequate maatregelen om interfaces voor begeleiding en advisering van ondernemingen op te zetten, (consortia van) bedrijven, onderzoekscentra en universiteiten „gedeelde topexpertise” te bieden.

9.9.5. Wat de instrumenten betreft, wijst het Comité erop dat alle in het Verdrag genoemde instrumenten zouden moeten worden ingeschakeld, met name de „variabele geometrie”, de financiële deelneming van de Gemeenschap en de gemeenschappelijke ondernemingen, die hoe dan ook bij het kaderprogramma moeten worden ondergebracht, zoals in het Verdrag wordt voorgeschreven. De variabele geometrie moet met name worden toegepast op het netwerk van elite- en kenniscentra.

9.9.6. Wat de procedures betreft, wijst het Comité erop dat deze moeten worden gestroomlijnd en vereenvoudigd, en dat zij moeten worden gediversifieerd al naar gelang het grote prioritaire projecten betreft waarbij de projectleider veel taken op zich neemt die momenteel door Brussel worden uitgeoefend, dan wel kleinere projecten (onder een bepaalde drempel), waarvoor gebruikersvriendelijke, eenvoudige, vlotte en decentrale procedures moeten worden gehanteerd.

9.9.7. Wat de coördinatie betreft, zou de Commissie niet alleen moeten zorgen voor de doeltreffende en kosteloze werking van de cyclus voor strategische intelligentie, maar tevens voor de controle op de kwaliteit, excellence en doorzichtigheid. Tevens zou zij effectieve dwarsverbindingen tussen programma's en kernactiviteiten moeten waarborgen, alsmede de toegankelijkheid en de functionele integratie met andere relevante communautaire programma's en initiatieven. Het is met name van belang te zorgen voor synergie met de instrumenten van regionaal beleid en het beleid dat betrekking heeft op ondernemingen en de informatiemaatschappij, en met de instrumenten van het externe beleid m.b.t. de landen in het Middellandse-Zeegebied, de LMOE, Latijns-Amerika en Azië, alsmede de (nieuwe) industrielanden.

9.9.8. Op Europees en internationaal niveau zou de Europese Commissie de samenwerking met Cost, Eureka, ESA, EMBO enz. (13 % van de totale onderzoeksinspanningen in Europa) moeten opvoeren, door te onderzoeken of, en zo ja hoe, strategische problemen gezamenlijk kunnen worden aangepakt.

9.9.9. Volgens het Comité zou de aanpak van het nieuwe zesde kaderprogramma weliswaar moeten leiden tot een betere afstemming, vereenvoudiging en doorzichtige procedures — onder meer door alle in het Verdrag genoemde instrumenten in te zetten, maar moet de continuïteit met de positieve elementen van eerdere kaderprogramma's en met name het vijfde kaderprogramma worden voortgezet.

Brussel, 21 september 2000.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

B. RANGONI MACHIAVELLI