

Uitgave
in de Nederlandse taal

Mededelingen en bekendmakingen

Nummer

Inhoud

Bladzijde

I Mededelingen

.....

II Voorbereidende besluiten

Economisch en Sociaal Comité

383e zitting van 11 en 12 juli 2001

2001/C 260/01

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 97/68/EG betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten inzake maatregelen tegen de uitstoot van verontreinigende gassen en deeltjes door inwendige verbrandingsmotoren die worden gemonteerd in niet voor de weg bestemde mobiele machines”

1

2001/C 260/02

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over:

- het „Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad betreffende het meerjarenkaderprogramma 2002-2006 van de Europese Gemeenschap voor activiteiten op het gebied van onderzoek, technologische ontwikkeling en demonstratie ter bevordering van de totstandbrenging van de Europese onderzoeksruimte”, en
- het „Voorstel voor een besluit van de Raad betreffende het meerjarenkaderprogramma 2002-2006 van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom) voor activiteiten op het gebied van onderzoek en opleiding ter bevordering van de totstandbrenging van de Europese onderzoeksruimte”

3

Prijs: 24,50 EUR**NL**

(Vervolg z.o.z.)

Nummer	Inhoud (vervolg)	Bladzijde
2001/C 260/03	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „Verschillen in accijnzen en verkeersbelastingen tussen de lidstaten en uitwerking hiervan op het concurrentievermogen van het wegvervoer”	24
2001/C 260/04	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 91/671/EEG inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten betreffende het verplichte gebruik van veiligheidsgordels in voertuigen van minder dan 3,5 ton”	30
2001/C 260/05	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van de Raad houdende een gemeenschappelijke ordening van de markt voor ethylalcohol uit landbouwproducten”	33
2001/C 260/06	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Groenboek geïntegreerd productbeleid”	35
2001/C 260/07	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van de Richtlijnen 66/401/EEG, 66/402/EEG en 66/403/EEG betreffende het in de handel brengen van respectievelijk zaaizaad van groenvoedergewassen, zaaigranen en pootaardappelen”	39
2001/C 260/08	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening (EG, EGKS, Euratom) van de Raad houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen”	42
2001/C 260/09	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Jaarverslag 1999 over het Cohesiefonds”	51
2001/C 260/10	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, Euratom) nr. 58/97 van de Raad inzake structurele bedrijfsstatistieken”	54
2001/C 260/11	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de opstelling van een gemeenschappelijke nomenclatuur van territoriale eenheden voor de statistiek (NUTS)”	57
2001/C 260/12	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „Bulgarije en het EU-lidmaatschap”	62
2001/C 260/13	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „De sociaal-economische aspecten van de onderhandelingen met de Mercosur en Chili”	67
2001/C 260/14	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „Mensenrechten op het werk” ...	79
2001/C 260/15	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de toepassing van internationale standaarden voor jaarrekeningen”	86
2001/C 260/16	Advies van het Economisch en Sociaal Comité inzake het „Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de opleiding van beroepschauffeurs voor goederen- en personenvervoer over de weg”	90

<u>Nummer</u>	Inhoud (vervolg)	Bladzijde
2001/C 260/17	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „De toetreding van Malta tot de Europese Unie”	93
2001/C 260/18	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Verzoek van de Europese Commissie aan het Comité tot het opstellen van een verkennend advies in afwachting van de Mededeling van de Commissie over gezondheid en veiligheid op de werkplek”	97
2001/C 260/19	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over een communautair immigratiebeleid” ..	104
2001/C 260/20	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad en aan het Europees Parlement — Naar een gemeenschappelijke asielpprocedure en een in de gehele Unie geldige uniforme status voor personen aan wie asiel wordt verleend”	112
2001/C 260/21	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement: Innovatie in een kenniseconomie”	118

II

(Voorbereidende besluiten)

ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 97/68/EG betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten inzake maatregelen tegen de uitstoot van verontreinigende gassen en deeltjes door inwendige verbrandingsmotoren die worden gemoniteerd in niet voor de weg bestemde mobiele machines”

(2001/C 260/01)

Op 15 januari 2001 besloot de Raad, overeenkomstig artikel 95 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereiding van de werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 27 juni 2001 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Barros Vale.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 383e zitting van 11 en 12 juli 2001 (vergadering van 11 juli 2001) het volgende advies uitgebracht, dat met 94 stemmen voor en 1 tegen, bij 2 onthoudingen werd goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Het Comité is zeer ingenomen met het voorstel van de Commissie tot wijziging van Richtlijn 97/68/EG, dat tot doel heeft „het toepassingsgebied van de huidige richtlijn betreffende de uitstoot van motoren met compressieontsteking voor gebruik in niet voor de weg bestemde mobiele machines zodanig uit te breiden dat de richtlijn ook geldt voor kleine vonkontstekingsmotoren. Dit zal bijdragen tot het bereiken van kwaliteitsdoelstellingen met betrekking tot de omgevingslucht, met name ten aanzien van de vorming van ozon”.

1.2. Deze richtlijn geldt alleen voor motoren met compressieontsteking en met een afgegeven vermogen van meer dan 18 kW maar niet meer dan 560 kW. De richtlijn omvat emissiegrenswaarden voor koolmonoxide, stikstofoxiden, koolwaterstoffen en deeltjes. De verschillende grenswaarden worden in twee fasen ingevoerd; fase I is in de loop van 1999 in werking getreden en fase II gaat tussen 2000 en 2003 van start, afhankelijk van het afgegeven vermogen van de motor. Aangezien compressiemotoren een belangrijke bijdrage leveren aan de milieuvervuiling vanwege hun groot vermogen en

hoog brandstofverbruik, zijn in richtlijn 97/68/EG eerst voor deze motoren regels vastgesteld en komen kleine vonkontstekingsmotoren pas later aan de beurt. In de vijfde overweging van de richtlijn wordt gesteld dat het toepassingsgebied van de richtlijn zou kunnen worden uitgebreid tot benzinemotoren die worden gebruikt in machines met een vermogen van niet meer dan 19 kW.

1.3. Met dit voorstel beoogt de Commissie de luchtkwaliteit te verbeteren door normen en testprocedures vast te stellen voor grenswaarden voor de uitstoot van gassen door machines met een maximaal vermogen van 19 kW. Door de richtlijn uit te breiden tot deze kleine benzinemotoren wordt tegemoet gekomen aan het bepaalde in de vijfde overweging van Richtlijn 97/68/EG. Er worden testprocedures voor de vaststelling van grenswaarden voor emissies ingevoerd omdat hiervoor geen ISO-normen bestaan en men ervan uitgaat dat het opnemen van regelgeving in een bijlage bij het voorstel tot wijziging van de richtlijn de snelste manier is om dergelijke tests aan regels te binden.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Bij gebrek aan onderzoek naar de kosteneffectiviteit van het Auto Oil II-programma voor vonkontstekingsmotoren voor niet voor de weg bestemde machines wordt teruggegrepen op de gegevens van „uitgebreide studies over de milieuvoordelen, de effecten van de emissies en de kosten die uit de vastgestelde normen voortvloeien” met betrekking tot de Amerikaanse situatie. Aangenomen wordt nl. dat de in het Amerikaanse regelgevingsproces gehanteerde kosten/batenanalyse ook geldt voor Europese omstandigheden. De Amerikaanse raming was immers gebaseerd op de veronderstelling dat de wetgeving alleen in de Verenigde Staten zou worden ingevoerd. Veel Europese fabrikanten produceren motoren voor een wereldwijde markt en moeten dus, onafhankelijk van de EU-wetgeving, motoren ontwikkelen en produceren die voldoen aan de Amerikaanse normen. Voor de Europese fabrikanten die niet op een wereldwijde markt opereren en dat op termijn ook niet gaan doen, wordt bijvoorbeeld in „langere tenuitvoerleggingstermijnen” voorzien.

2.2. Kanttekeningen bij de nieuwe eigenschappen

In het voorstel van de Commissie worden nieuwe eigenschappen genoemd waaraan motoren in FASE II moeten voldoen om voor certificering in aanmerking te komen. In de EU wordt doorgaans, zowel voor FASE I als voor FASE II, de standaardprocedure voor typegoedkeuring gevolgd. Er staat de fabrikanten van motoren echter een alternatief systeem ter beschikking, dat in de VS succes oogst en dat „vrijwillig systeem van middelen en sparen van emissies” heet. Hoewel de toepassing van dit systeem in de EU wellicht wat meer voeten in de aarde zal hebben vanwege het feit dat er vijftien lidstaten zijn, moeten de doelstellingen ervan redelijkerwijs toch kunnen worden gehaald als een en ander maar nauwkeurig wordt gepland. Zo zal de fabrikant van motoren zich tot de instanties van slechts één lidstaat moeten richten wanneer hij zijn producten op de interne markt wil verkopen volgens het „vrijwillig systeem van middelen en sparen van emissies”.

Om het voordeel dat de meest vervuilende fabrikanten bij dit systeem kunnen hebben te compenseren, kunnen de fabrikanten die voor de goedkeuring van hun motoren de standaardprocedure volgen, een beroep doen op de uitzondering die voor kleine motorfamilies in het leven is geroepen („nicheproducten”).

Hopelijk zullen de onderzoeken van de Commissie die in de voetnoot bij bijlage XII worden aangekondigd, een antwoord geven op de vraag of dit systeem geschikt is voor de EU.

2.3. Technisch onderscheid motoren 2T/4T

De Commissie gaat uit van het principe dat het onderscheid van motoren van de klasse S (kleine motoren met een vermogen van niet meer dan 19 Kw) in categorieën „motoren voor handapparatuur” en „motoren voor niet-handapparatuur” op natuurlijke wijze samenvalt met het onderscheid in motoren van 2T en 4T. Daarom ziet zij af van het technisch onderscheid 2T/4T en kiest zij uitsluitend voor een onderscheid in klassen volgens de cilinderinhoud voor de twee categorieën: motoren voor handapparatuur en motoren voor niet-handapparatuur.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1. Gezien de verschillen in stand van zaken wat de haalbaarheid van technische oplossingen voor de motoren van 2T en van 4T betreft; overwegende dat de fabrikanten van motoren deze motoren meestal produceren voor de fabrikanten van machines waarin deze worden gebruikt; overwegende dat de fabrikanten van deze kleine motoren doorgaans ook motoren van voor de weg bestemde machines produceren, is het gerechtvaardigd tussentijdse evaluaties uit te voeren ten einde vast te stellen of er motoren op de markt zijn waarvan de fabrikanten van handapparatuur gebruik kunnen maken en die aan de hier voorgestelde eisen voldoen.

3.2. Het vorenstaande wordt nog kracht bijgezet door het feit dat de voorgestelde regelgeving uitgaat van testprocedures die zijn vastgesteld in dit voorstel tot wijziging van een richtlijn, waaraan in de genoemde richtlijn een bepaling is gewijd.

3.3. Enige nadere overweging van de haalbaarheid van het „vrijwillig systeem van middelen en sparen” is hier op zijn plaats, gezien de verwachte problemen op bureaucratisch en administratief vlak.

4. Slotopmerkingen

4.1. Hoewel het beginsel van milieuzorg, dat ten grondslag ligt aan het onderhavige voorstel, lovenswaardig is, moet rekening worden gehouden met de verwachte technische en industriële problemen, alsook met de moeilijkheden die gepaard gaan met de toepassing van en controle op de naleving van de normen.

4.2. Aangezien noch de handapparatuur noch de niet-handapparatuur moeten worden geregistreerd of van een kenteken moeten worden voorzien, is het controlesysteem afhankelijk van de typegoedkeuringsprocedure en zijn problemen te verwachten waar het gaat om registratie en ondersteuning, vooral wanneer een fabrikant een emissiekrediet heeft opgebouwd en wanneer de fabrikant van de motor niet dezelfde is als de fabrikant van de machine waarin de motor wordt gebruikt.

4.3. Een ander probleem dat zich bij de toepassing van het „vrijwillig systeem van middelen en sparen” kan voordoen, heeft te maken met het feit dat een motor, die aan de goedkeuringseisen voldoet op het moment dat de typegoedkeuring door de fabrikant van motoren wordt gevraagd, hieraan wellicht niet meer voldoet wanneer de fabrikant van de machine waarin die motor wordt gebruikt, wijzigingen aanbrengt in de luchttoevoer, de brandstofvoorziening en het uitlaatsysteem (om de desbetreffende machine aan te passen), waardoor de omstandigheden waaronder de motor functioneert en zijn oorspronkelijke emissies anders uitvallen.

5. Conclusies

5.1. Het Comité is ingenomen met het voorstel van de Commissie ter verlaging van de vervuiling veroorzaakt door niet voor de weg bestemde mobiele machines waarin inwendige verbrandingsmotoren zijn gemonteerd.

5.2. Het Comité steunt de voorgeschreven — redelijke — waarden voor de emissies van motoren en de termijn waarbin-

nen deze moeten worden toegepast, alsook de technische eigenschappen waaraan motoren moeten voldoen en die tot uiting komen in de nieuwe testprocedures als omschreven in de bijlagen bij het voorstel voor een richtlijn.

5.3. Het Comité is van mening dat het „vrijwillig systeem van middelen en sparen” niet langer dan 10 jaar mag worden gebruikt en dat daarna duidelijke en gekwantificeerde beperkingen moeten worden opgelegd aan de emissies van alle machines.

Brussel, 11 juli 2001.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

G. FRERICHS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over:

- het „Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad betreffende het meerjarenkaderprogramma 2002-2006 van de Europese Gemeenschap voor activiteiten op het gebied van onderzoek, technologische ontwikkeling en demonstratie ter bevordering van de totstandbrenging van de Europese onderzoeksruimte”, en
- het „Voorstel voor een besluit van de Raad betreffende het meerjarenkaderprogramma 2002-2006 van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom) voor activiteiten op het gebied van onderzoek en opleiding ter bevordering van de totstandbrenging van de Europese onderzoeksruimte”

(2001/C 260/02)

De Raad heeft op 30 april 2001 besloten, overeenkomstig art. 166, lid 1 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over de voornoemde voorstellen.

De afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die belast was met de voorbereiding van de werkzaamheden dienaangaande, heeft haar advies op 27 juni 2001 goedgekeurd. Rapporteurs waren de heren Bernabei en Wolf.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 383e zitting van 11 en 12 juli 2001 (vergadering van 11 juli) het volgende advies uitgebracht, dat met algemene stemmen is goedgekeurd.

1. Samenvatting

1.1. Op grond van de analyses en conclusies die hierna in detail worden uiteengezet en die zijn gebaseerd op de strategische doelstellingen waartoe in Lissabon en Stockholm is besloten, beveelt het Comité aan:

- het totale OTO&D-budget van de Gemeenschap te verhogen met circa 50 %, als middellange-termijndoelstelling voor de periode na het zesde kaderprogramma, en er bij

de lidstaten en het bedrijfsleven op aan te dringen op hun beurt hetzelfde te doen;

- sommige specifieke financiële middelen voor het zesde kaderprogramma te herverdelen, in combinatie met een lichte stijging van het budget, van 17 500 naar 18 930 miljoen euro;
- de continuïteit van het bestaande OTO&D-programma te waarborgen en de risico's die zijn verbonden aan de invoering van nieuwe en onuitgeteste structuren en instrumenten zo klein mogelijk te houden;

- de huidige en voorgestelde nieuwe instrumenten van het zesde kaderprogramma naast elkaar te gebruiken: deze zouden op flexibele wijze moeten worden geselecteerd in een bottom-up benadering, en verder moeten worden ontwikkeld en aan de behoeften van individuele onderdelen van de verschillende thematische activiteiten moeten worden aangepast;
- het zesde kaderprogramma te herstructureren rond drie hoofdlijnen, zoals de Commissie heeft voorgesteld, maar met de volgende wijzigingen: hoofdlijn I zou de thematische lange-termijnprioriteiten moeten bevatten, hoofdlijn II projecten en activiteiten voor de korte/middellange termijn en hoofdlijn III permanente activiteiten;
- de drie hoofdlijnen rond vijf specifieke clusters van activiteiten te herstructureren:
 - prioritaire doelstellingen (thematische activiteiten) voor de lange/middellange termijn
 - interactie onderzoek/innovatie, incrementeel onderzoek/netwerkvorming/start-up faciliteiten t.b.v. het MKB en nieuwe regionale initiatieven
 - menselijk potentieel en mobiliteit
 - internationale samenwerking
 - coördinatie van permanente activiteiten en infrastructuur;
- een specifiek onderdeel „Energie” en „Vervoer” op te nemen in de thematische activiteiten, om meer zichtbaarheid te geven aan het energie- en vervoersprobleem, en met name — met het oog op de duurzame ontwikkeling — aan hernieuwbare energiesystemen (inclusief opslag en distributie) en energiebesparingen (1 500 miljoen euro);
- het Euratom-programma dienovereenkomstig te versterken, door te streven naar veiliger kernenergie, inclusief productie, vervoer en opslag van nucleair afval, en door de ontwikkeling van kernfusie te bevorderen (splijting 350 miljoen euro, fusie 950 miljoen euro);
- nieuwe instrumenten zoals topnetwerken, geïntegreerde projecten en activiteiten in het kader van art. 169 van het Verdrag beter te omschrijven, en oplossingen te zoeken voor controle- en besluitvormingsprocedures, input/output-mechanismen en potentiële belangenconflicten, terwijl het instrumentarium van het vijfde kaderprogramma moet worden behouden;
- de nieuwe instrumenten te vergezellen van maatregelen voor mentoraat, opleiding en uitvoering van verkennende haalbaarheidsstudies;
- de nieuwe instrumenten te structureren rond de grondbeginselen doorzichtigheid en gelijke toegang, om gesloten circuits en partijdige onderaanbestedingen te voorkómen en te verhinderen dat de financiële middelen volledig worden opgeslokt door slechts een paar grote projecten en netwerken;
- het communautaire programma te harmoniseren met de verschillende nationale programma's door een voldoende aantal geschikte organen en wetenschappelijke/technische adviesgroepen op te richten;
- daarbij echter te voorkómen dat de ontwikkeling van nieuwe ideeën en opties wordt gedwarsboemd en dat de diversiteit van OTO&D-doelstellingen en instrumenten binnen iedere lidstaat in gevaar komt;
- de inspanningen te focussen op geavanceerd en lange-termijnonderzoek in ondernemingen en met name het MKB;
- te onderstrepen dat de participatie van het MKB aan het zesde kaderprogramma moet worden vergroot, met name via onderzoek in samenwerkingsverband en collectief onderzoek (700 miljoen euro);
- meer duidelijkheid te scheppen t.a.v. de intellectuele eigendomsrechten voor activiteiten in het kader van art. 169 en de openstelling van nationale programma's; gedacht kan worden aan een „memorandum van overeenstemming” tussen lidstaten;
- de planning, ontwikkeling en functionering van onderzoekinfrastructuur als integrerend onderdeel van de Europese onderzoeksruimte te promoten;
- nieuwe instrumenten te combineren met andere communautaire instrumenten zoals de regionale fondsen, ter ondersteuning van de transnationale, regionale ontwikkeling van clusters, netwerken en infrastructuur;
- de met de nieuwe instrumenten opkomende tendens tot decentralisatie en versterking van autonome organisatie en zelfbestuur te ondersteunen, alsmede de overdracht van kredieten — tot een hoogte van 7 % van het budget — voor totstandbrenging en onderhoud van verwante structuren;
- het beginsel toe te passen dat nieuwe maatregelen niet mogen leiden tot een toename van de bureaucratie, maar dat zij de kosten en rompslomp van projecten juist moeten terugdringen;
- te wijzen op het belang van mobiliteit voor de betrekkingen tussen universiteiten en bedrijfsleven, de ontwikkeling van de Europese onderzoeksruimte, de participatie van kandidaat-lidstaten en de internationale samenwerking, door $\frac{1}{3}$ van de middelen die voor mobiliteit zijn bestemd rechtstreeks toe te wijzen aan specifieke thematische activiteiten;

- binnen de Europese onderzoeksruimte een strategisch informatienetwerk op te richten voor monitoring en controle op kwaliteit, top-expertise, doorzichtigheid en de ontwikkeling van nieuwe perspectieven;
- de wetenschappelijke zichtbaarheid van het GCO en zijn instellingen te vergroten door wetenschappelijke advies/supervisiepanels op te richten, bestaande uit onafhankelijke deskundigen op hoog niveau (bijvoorbeeld geselecteerd door EURAB), vergelijkbaar met analoge procedures voor wetenschappelijke topinstituten in de lidstaten;
- te overwegen of een nieuw Europees agentschap voor het beheer van OTO&D kan worden opgericht — te plaatsen onder de rechtstreekse verantwoordelijkheid van de Commissie — voor projectvoorstellen van minder dan 10 miljoen euro.

2. Achtergrond

2.1. Met het subsidiariteitsbeginsel als uitgangspunt heeft de Europese Commissie jarenlang steun verleend aan onderzoek, technische ontwikkeling en demonstratie (OTO&D) op Europees niveau d.m.v. de zgn. meerjarenkaderprogramma's van de Europese Gemeenschap en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom).

2.2. De grondbeginselen van het optreden van de EU op dit gebied zijn rechtstreeks terug te vinden in het EG-Verdrag, met name in Titel XVIII inzake onderzoek en technologische ontwikkeling (gaande van art. 163 t/m art. 173), en in Titel II van het Euratom-Verdrag (Bepalingen ter bevordering van de vooruitgang op het gebied van de kernenergie, artt. 4 t/m 11).

2.2.1. In deze artikelen staat onder meer te lezen:

- ... de wetenschappelijke en technologische grondslagen van de industrie van de Gemeenschap te versterken en de ontwikkeling van haar internationale concurrentiepositie te bevorderen, alsmede de onderzoeksactiviteiten te bevorderen die uit hoofde van andere hoofdstukken van dit Verdrag nodig worden geacht;
- ... stimuleert zij ... de ondernemingen, met inbegrip van kleine en middelgrote ondernemingen, de onderzoekcentra en de universiteiten bij hun inspanningen op het gebied van hoogwaardig onderzoek en hoogwaardige technologische ontwikkeling; ...
- tenuitvoerlegging van programma's voor onderzoek, technologische ontwikkeling en demonstratie, waarbij de samenwerking met en tussen ondernemingen, onderzoekcentra en universiteiten wordt bevorderd;
- bevordering van de samenwerking inzake communautair onderzoek, communautaire technologische ontwikkeling en demonstratie met derde landen en internationale organisaties;

- de Gemeenschap en de lidstaten coördineren hun activiteiten op het gebied van onderzoek en technologische ontwikkeling teneinde de wederzijdse samenhang van het beleid van de lidstaten en het beleid van de Gemeenschap te verzekeren.
- ... het onderzoek op het gebied van de kernenergie in de lidstaten te bevorderen en te vergemakkelijken en het aan te vullen door het ten uitvoer brengen van het onderzoek- en onderwijsprogramma van de Gemeenschap;

2.2.2. Deze bepalingen worden aangevuld door Titel XVI (Industrie), artikel 157, Titel XIII (Volksgezondheid), artikel 152, lid 2, Titel XIX (Milieu), artikel 174, en Titel XVII (Samenhang) van het EG-Verdrag. Verdere richtsnoeren zijn het door de Raad van Feira goedgekeurde Europese Handvest voor kleine bedrijven, de noodzaak van een veilige en continue energievoorziening zoals neergelegd in Groenboek COM(2000) 769 van de Commissie, en de behoefte aan veilig voedsel en veilige producten.

2.3. In januari 2000 heeft de Commissie een Mededeling „Naar een Europese onderzoeksruimte” uitgebracht, waarin zij haar strategie uiteenzette.

2.3.1. Als belangrijkste motief voor de noodzaak OTO&D in de EU te versterken, haalde de Commissie de volgende verontrustende cijfers aan:

- de gemiddelde onderzoeksinspanningen in de EU bedragen momenteel niet meer dan 1,8 % van het BBP, tegen 2,8 % in de Verenigde Staten en 2,9 % in Japan. Deze kloof dreigt bovendien dieper te worden;
- wat werkgelegenheid betreft, maken onderzoekers slechts 2,5 % van het totaal aantal werknemers in de industrie uit tegenover 6,7 % in de Verenigde Staten en 6 % in Japan.

2.3.2. Het Comité heeft een uitvoerig advies⁽¹⁾ over deze Mededeling uitgebracht, waarin het de bezorgdheid van de Commissie deelt. De essentie van dit advies — dat ook voor het onderhavige advies van belang is — kan als volgt worden samengevat:

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

⁽¹⁾ PB C 204 van 18.7.2001, blz. 70.

- De voorgestelde maatregelen kunnen belangrijke instrumenten vormen om dichterbij dit doel te komen.
- Om een klimaat te scheppen dat initiatief, creativiteit en inventiviteit ondersteunt, is het van belang dat deze instrumenten eerst tijdens een testfase van bepaalde duur worden geïmplementeerd.
- De voor beheer, aanvragen, rapporten, evaluatie enz. noodzakelijke procedures dienen te worden vereenvoudigd en geharmoniseerd tussen de talrijke betrokken instellingen om de administratieve kosten voor deelnemers binnen de perken te houden.
- Ter versterking en verbetering van de voor innovatie essentiële wisselwerking tussen fundamenteel onderzoek en product- en procédégerichte ontwikkeling moet een groot aantal hinderpalen uit de weg worden geruimd.
- Efficiëntere stimuli zijn nodig om de mobiliteit van wetenschappers en ingenieurs tussen bedrijfsleven (m.i.v. het MKB), (technische) universiteiten en andere onderzoeksinstituten te bevorderen.

2.4. De besluiten van de Europese Raden van het staats-hoofd en de regeringsleiders, met name vanaf de Europese Raad van Lissabon, alsmede de resoluties van de Raad van ministers van onderzoek uit juni en november 2000 en de resoluties van het Europees Parlement inzake de Europese onderzoeksruimte versterken de basis voor de politieke legiti-mering van het communautaire optreden op het gebied van onderzoek.

2.4.1. De in dit verband door Raad en Parlement nagestreef-de doelstellingen kunnen als volgt worden samengevat: tot-standbrenging van een Europese ruimte voor onderzoek en innovatie ten behoeve van een toename van de werkgelegen-heid en de economische groei; een doeltreffende coördinatie tussen de activiteiten van de Commissie, de lidstaten en de economische actoren; verbetering van het toekomstige OTO&D, met instandhouding van de verworvenheden van het huidige programma.

2.4.2. Het Comité heeft op 21 september 2000 een advies goedgekeurd over „De follow-up, evaluatie en optimalisering van de sociaal-economische impact van OTO: van het vijfde kaderprogramma naar het zesde kaderprogramma”⁽¹⁾. In dit advies:

- heeft het gewezen op de noodzaak van een communautai-re strategie die op een kern van gemeenschappelijke prioriteiten is gebaseerd en op een veel beperkter aantal activiteiten is gefocust, d.m.v. een technologisch offensief, waarbij heel het in Europa aanwezige potentieel wordt benut;

- heeft het tevens gehamerd op het belang van een grotere rol van de Commissie t.b.v. „de coördinatie en de doeltreffende en kosteloze werking van de cyclus voor strategische intelligentie, maar tevens voor de controle op kwaliteit, excellence en doorzichtigheid”.

2.4.3. De Europese Raad van Stockholm (maart 2001) heeft de in Lissabon vastgestelde strategische doelstelling voor de komende tien jaar bevestigd: „De meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld worden die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang.” Deze strategie „omvat onder meer het bevorderen van nieuwe technologieën, door het onderzoeks- en ontwikkelingsbeleid van de Gemeenschap te versterken en bijzondere inspanningen te leveren ten aanzien van nieuwe technologieën, met name de biotechnologie”. De Europese Raad van Göteborg (juni 2001) heeft met name het belang van OTO&D voor de sectoren energie en vervoer benadrukt.

2.5. In oktober 2000 heeft de Commissie een nieuwe Mededeling⁽²⁾ uitgebracht, waarin zij meer details geeft inzake de specifieke instrumenten die voor dat doel moeten worden ontwikkeld.

2.6. Het onderhavige Commissievoorstel bouwt voort op bovengenoemde documenten. Het bevat (i) voorstellen voor maatregelen/instrumenten t.b.v. de tenuitvoerlegging en struc-turering van de Europese onderzoeksruimte en de opzet van het OTO&D-programma, (ii) voorstellen voor thematische activiteiten en de bijbehorende begroting, en (iii) het voorge-stelde programma van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom).

3. De voorstellen van de Commissie

3.1. De onderhavige Mededeling van de Commissie bestaat uit twee verschillende onderdelen, namelijk:

- structuur, opbouw en maatregelen/instrumenten van deze programma's;
- belangrijkste thema's van de geplande activiteiten.

3.2. In de voorstellen wijst de Commissie de volgende structurele doelstellingen aan:

- integratie van het Europese onderzoek;
- structureren van de Europese onderzoeksruimte;

⁽²⁾ COM(2000) 612 def., „Totstandbrenging van de „Europese onder-zoeksruimte”: oriëntaties voor de activiteiten van de Unie op het gebied van onderzoek (2002-2006)”.

⁽¹⁾ PB C 367 van 20.12.2000, blz. 61.

- versterking van de grondslagen van de Europese onderzoeksruimte.

In de voorstellen wordt op geen enkele manier verwezen naar de advies- en beheersstructuren van b.v. het vijfde kaderprogramma.

3.3. Als belangrijkste instrumenten voor de integratie van het Europese onderzoek noemt de Commissie:

- „topnetwerken”;
- geïntegreerde projecten;
- deelname van de EU aan onderzoekprogramma's die gezamenlijk worden uitgevoerd door lidstaten (openstelling van nationale programma's).

Hieraan moeten nog worden toegevoegd de instrumenten voor collectief onderzoek en „onderzoek in samenwerkingsverband” door het MKB, maatregelen t.b.v. innovatie, mobiliteitsbeurzen, subsidies voor onderzoekinfrastructuur en initiatieven op het gebied van wetenschap en governance, alsmede subsidies voor beleidscoördinatie en -samenhang.

3.4. Volgens de Commissie zijn de belangrijkste uitgangspunten van het nieuwe kaderprogramma:

- concentratie op een aantal geselecteerde prioritaire onderzoeksgebieden (...);
- omschrijving van de verschillende activiteiten, waardoor deze een sterker structurerend effect kunnen hebben op de onderzoekactiviteiten in Europa, dankzij een sterkere relatie met de nationale en regionale initiatieven en de andere Europese initiatieven;
- vereenvoudiging en versoepeling van de uitvoeringsvoorwaarden, door bepaalde vormen van ondersteuning en de overwogen gedecentraliseerde beheersprocedures.

3.5. Overeenkomstig zijn opdracht om het beleid van de Unie te voorzien van wetenschappelijke en technische ondersteuning, zal het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek (GCO) — naast de in de resolutie van de Raad van 16 november 2000⁽¹⁾ genoemde specifieke programma's — zijn activiteiten concentreren op de prioritaire thema's in verband met de definitie en de uitvoering van sectorbeleid. Deze activiteiten zullen „een sterke Europese dimensie” hebben en „in nauwe samenwerking en in netwerkverband met de wetenschappelijke milieus, de nationale onderzoekorganisaties en de ondernemingen in Europa” worden uitgevoerd.

3.6. De criteria voor de selectie van de steunverleningsprioriteiten en -thema's van de Unie op onderzoekgebied zijn gebaseerd op het beginsel „Europese toegevoegde waarde”, dat zowel ex-ante als ex-post, aan de hand van de lopende activiteiten, wordt geëvalueerd. De criteria m.b.t. de Europese toegevoegde waarde omvatten a) het feit dat de kosten en omvang van onderzoek de mogelijkheden van één land overstijgen (noodzaak van een kritische massa); b) het belang van de samenwerking in economische termen en c) de aanvullende deskundigheid in de verschillende landen.

3.7. Wat de financiële middelen betreft, bedraagt het voorgestelde maximum totaalbedrag voor het zesde kaderprogramma van de EG en het zesde kaderprogramma van Euratom tezamen 17 500 miljoen euro,

waarvan 16 270 miljoen euro bestemd is voor het zesde kaderprogramma van de EG (was 13 700 miljoen voor het vijfde kaderprogramma). Verdeling:

- 12 855 miljoen voor de uitvoering van OTO&D-programma's (was 10 843 miljoen onder het vijfde kaderprogramma)
- 600 miljoen voor de bevordering van samenwerking met derde landen en internationale organisaties op het gebied van OTO&D (was 475 miljoen onder het vijfde kaderprogramma)
- 300 miljoen voor de verspreiding en exploitatie van de resultaten van communautaire OTO&D-activiteiten (was 363 miljoen onder het vijfde kaderprogramma)
- 1 800 miljoen voor de verbetering van het menselijk onderzoekspotentieel en de sociaal-economische kennis (was 1 280 miljoen onder het vijfde kaderprogramma)
- 715 miljoen voor de activiteiten van het GCO/EG (was 739 miljoen onder het vijfde kaderprogramma)

en 1 230 miljoen euro voor het zesde kaderprogramma van Euratom (was 1 260 miljoen voor het vijfde kaderprogramma). Verdeling:

- 200 miljoen voor kernsplijting (was 191 miljoen onder het vijfde kaderprogramma van Euratom)
- 700 miljoen voor kernfusie (was 788 miljoen onder het vijfde kaderprogramma van Euratom)
- 330 miljoen voor de activiteiten van het GCO/Euratom (was 281 miljoen onder het vijfde kaderprogramma van Euratom).

⁽¹⁾ PB C 374 van 28.12.2000, blz. 1 — Resolutie van de Raad van 16 november 2000 over de totstandbrenging van de Europese ruimte van onderzoek en innovatie: oriëntaties voor de activiteiten van de Unie op het gebied van onderzoek (2002-2006).

4. Algemene opmerkingen

4.1. Het Comité juicht het voorstel van de Commissie voor kaderprogramma's van de Europese Gemeenschap en Euratom, meestal het zesde kaderprogramma genoemd, toe.

4.1.1. Met betrekking tot het voorgestelde budget is het Comité echter bezorgd dat het totaalbedrag niet zal volstaan om de in par. 2.3.1 genoemde tendensen te keren, en om de in par. 2.4.3 geciteerde strategische doelstellingen van de Europese Raad te verwezenlijken.

4.1.1.1. Het Comité beveelt derhalve aan het totale budget met circa 50 % te verhogen, als middellange-termijndoelstelling voor de periode na het zesde kaderprogramma, en er bij de lidstaten en het bedrijfsleven op aan te dringen op hun beurt hetzelfde te doen.

4.1.1.2. Gezien de huidige financiële beperkingen is deze verhoging nog niet terug te vinden in de aanbevolen correcties op het totale budget voor het zesde kaderprogramma en de in par. 12 en 13 beschreven verdeling van de middelen. Er worden slechts kleine en specifieke correcties en herverdelingen voorgesteld; de motivering volgt verderop in deze tekst.

4.1.2. De voorgestelde maatregelen/instrumenten bieden een nieuwe en ambitieuze aanpak van het zesde kaderprogramma, en maken deel uit van de inspanningen om een Europese onderzoeksruimte tot stand te brengen, waarop het Comité al eerder heeft aangedrongen.

4.2. Het Comité is van mening dat deze aanpak in principe volledige steun verdient. Het is van cruciaal belang dat de bepalingen van het Verdrag m.b.t. de praktische integratie van nationale en Europese inspanningen op het gebied van onderzoek en innovatie, effectief worden uitgevoerd.

4.3. Aan de andere kant maakt het Comité zich zorgen over de continuïteit van bestaande onderzoeksactiviteiten en programma's. In dit verband wijst het op de risico's die zijn verbonden aan abrupte invoering van nieuwe en onuitgeteste concepten en maatregelen/instrumenten. Het Comité beveelt dan ook sterk aan dat ervaringen worden opgedaan met de nieuwe structuren en instrumenten, en dat onder het zesde kaderprogramma de oude en nieuwe instrumenten gedurende een voldoende lange proefperiode naast elkaar worden gebruikt.

4.4. Tevens doet het Comité de aanbeveling dat de voorgestelde nieuwe instrumenten, samen met de huidige instrumenten, elementen worden van een flexibel aan te wenden „tool box”, die aan de hand van toekomstige ervaringen kan worden uitgebreid om te voldoen aan specifieke behoeften van de afzonderlijke thematische onderdelen van het programma.

4.5. Het Comité stelt met genoeg vast dat verder wordt gediscussieerd over de verschillende instrumenten en hun specifieke kenmerken en problemen.

4.6. Het Comité is van mening dat een samenhangende, doorzichtige en gebruikersvriendelijke aanpak een criterium voor de invoering en toepassing van maatregelen/instrumenten moet zijn.

4.7. Het Comité hecht er tevens belang aan dat de kandidaat-lidstaten een eerlijke kans krijgen om op gelijkwaardige basis deel te nemen aan de Europese onderzoeksruimte en de bijbehorende OTO&D-programma's.

4.8. Het convergentieproces dat moet leiden tot de interne markt en de gemeenschappelijke munt, dient vergezeld te gaan van convergentie van het onderzoek- en innovatiebeleid, zodat de Unie haar krachten op doeltreffende wijze kan bundelen. Aan de situatie van 15 + 1 parallelle fragmentarische systemen zonder harmonisatie, integratie en complementariteit moet een einde komen.

4.9. Wel dringt het Comité erop aan dat de verscheidenheid wordt behouden, als troef om de internationale concurrentie het hoofd te bieden en als voedingsbodem voor nieuwe ideeën.

4.10. Hierbij moet zoveel mogelijk gebruik worden gemaakt van de ervaringen uit het verleden; voorts is het zaak voor voldoende continuïteit te zorgen. Een aaneenschakeling van drastische veranderingen moet worden voorkómen, omdat hiermee schade zou kunnen worden toegebracht aan de onderzoekactiviteiten van universiteiten en bedrijven. De sprong naar de toekomst zou dan ook met inachtneming van het subsidiariteits- en cohesiebeginsel moeten worden gemaakt.

4.11. Ook steunt het Comité de overige doelstellingen die in het Verdrag zijn neergelegd, zoals:

- volledige integratie tussen het communautaire OTO-beleid en alle andere communautaire beleidstakken; samenwerking met derde landen en internationale organisaties en stimuleren van opleiding en mobiliteit van onderzoekers;
- vereenvoudiging van besluiten: het met het Verdrag van Amsterdam ingevoerde nieuwe besluitvormingsproces zal de Commissie een grotere rol geven bij de vaststelling van het kaderprogramma (als gevolg van de gekwalificeerde meerderheidsstemming in de Raad en een eenvoudiger raadplegingsprocedure over specifieke programma's).

4.12. Bovendien dringt het Comité erop aan dat de inspanningen worden gefocust op geavanceerd en lange-termijnonderzoek in ondernemingen en op de bevordering van de wetenschappelijke, technologische en industriële mogelijkheden van de Europese regio's, met name via het MKB. Zo ontstaat een aantrekkelijke zone van vrij verkeer voor onderzoekers tussen lidstaten, onderzoekscentra en ondernemingen, en wordt een intensieve dialoog tussen wetenschap en samenleving hervat⁽¹⁾.

⁽¹⁾ ESC-advies over het werkdocument van de Commissie SEC(2000) 1973 „Wetenschap, samenleving en burgers in Europa”, PB C 221 van 7.8.2001, blz. 151.

5. Het standpunt van het Comité t.a.v. de beginselen en doelstellingen van het nieuwe kaderprogramma

5.1. Het Comité stelt vast dat het EU-beleid voor duurzame ontwikkeling, meer en betere werkgelegenheid en meer en betere samenhang — zoals tijdens de Raden van Lissabon en Stockholm is bevestigd — tevens enkele aspecten bevat die de EU onderscheiden van haar belangrijkste partners in de wereld, en duidelijke gevolgen hebben voor het communautaire OTO&D-beleid (b.v. het Kyoto-protocol).

5.1.1. Het Comité benadrukt dat duurzame ontwikkeling als lange-termijndoelstelling moet worden opgenomen.

5.2. Het Comité wenst een fundamentele doelstelling van het zesde kaderprogramma te benadrukken, namelijk de OTO&D-inspanningen op alle niveaus een „Europees” karakter te geven en alle pogingen tot hernationalisering van het communautaire onderzoek- en innovatiebeleid en invoering van het „closed-shop” beginsel, te voorkómen.

5.3. Daartoe is het zaak de juiste balans te vinden tussen concurrentievermogen en beleidsondersteuning, concentratie en uitvoerigheid, focus en flexibiliteit, korte- en langetermijndoelstellingen, fundamenteel en toegepast onderzoek, oude en nieuwe onderzoeksthema's, top-down en bottom-up-benaderingen, vereenvoudiging en complexiteit, decentralisatie en Europeanisering, verandering en continuïteit.

5.4. Het Comité wenst met name de aandacht te vestigen op twee basisaspecten en een daarmee verband houdend probleem:

- de verscheidenheid aan OTO&D-doelstellingen en -instrumenten in de lidstaten mag niet verloren gaan;
- voor de nieuwe instrumenten en aanpak dient een proef- en overgangsperiode in acht te worden genomen, waarin instrumenten aan de vereisten van de programmadoelstellingen worden aangepast.

5.5. Het Comité benadrukt de volgende uitgangspunten:

- integratie van nationale, communautaire en Europese onderzoeksinspanningen;
- een uitgebalanceerde top-down en bottom-up benadering voor de coördinatie van het OTO&D/innovatiebeleid;
- tenuitvoerlegging van hoofdstuk XVIII en alle andere relevante hoofdstukken van het Verdrag;

- continuïteit van het vierde en vijfde kaderprogramma, om een geleidelijke overgang te waarborgen;
- doorzichtigheid, gelijke toegang en behandeling;
- concentratie op meer thematische lange-termijnprioriteiten en gerichte mobiliteit;
- nadruk op MKB/innovatie/overdracht van technologie/regio's;
- zichtbaarheid en samenhang van internationale samenwerking;
- netwerkvorming van grote/middelgrote infrastructuur in de hele Gemeenschap;
- gestroomlijnde en vereenvoudigde procedures, waarbij iedere vorm van hernationalisering wordt voorkómen;
- vereenvoudigde en goedkope procedures voor kleine-/middelgrote projecten en netwerken, ter voorkóming van closed-shop-situaties;
- integratie van kleine/middelgrote nieuwkomers en wetenschappelijk en technologisch minder ontwikkelde gebieden, en relevantie van doelgerichte onderzoeksprojecten;
- samenhang van Europa na de uitbreiding.

5.6. Het Comité stelt voor, de hoofdbeginselen van het zesde kaderprogramma zoals voorgesteld door de Commissie — concentratie, structurerend effect en vereenvoudiging — aan te vullen met de volgende beginselen:

- zichtbaarheid van de EU-inspanningen;
- coördinatie en strategische controle op kwaliteit en topkwaliteit;
- probleemgeoriënteerde lange-termijndoelstellingen en problem-solving korte-termijnacties voor academici en bedrijfsleven;
- instandhouding van fundamenteel onderzoek, als bron van nieuwe ideeën en daaruit voortvloeiende technologieën, en van toegepast onderzoek en innovatie, om een volledig interactief proces te stimuleren;
- doeltreffend en verantwoord financieel beheer.

6. De opzet van het nieuwe kaderprogramma

6.1. Het Comité neemt er kennis van dat de discussies nog niet zijn afgerond, en stemt in met het voorstel van de Commissie, het zesde kaderprogramma te herstructureren rond drie hoofdlijnen:

1. Hoofdlijn I: integratie van het Europese onderzoek;

2. Hoofddlijn II: structureren van de Europese onderzoeksruimte;
3. Hoofddlijn III: versterking van de grondslagen van de Europese onderzoeksruimte.

Wel plaatst het Comité hierbij enige kanttekeningen.

6.1.1. Hoofddlijn I zou betrekking moeten hebben op thematische lange-termijnprioriteiten en moeten openstaan voor andere lange-termijnprioriteiten. De volgende vier thema's dienen echter naar andere hoofddlijnen te worden overgeheveld:

- Burgers en governance: een voortdurende, dagelijkse activiteit;
- Anticiperen op de behoeften van de EU: incrementeel onderzoek voor structurele acties op korte/middellange termijn;
- Activiteiten van het GCO: ondersteuning van andere takken van EU-beleid en bevordering van evaluatie en coördinatie;
- Acties om in te spelen op nieuwe problemen: een reservefonds voor multithematische en interdisciplinaire gebieden, en versterking van de huidige en toekomstige initiatieven voor de Europese onderzoeksruimte.

6.1.2. Hoofddlijn II zou projecten en activiteiten voor de korte/middellange termijn en netwerkactiviteiten moeten bevatten. Volgens het Comité zou deze hoofddlijn tevens betrekking moeten hebben op de volgende thema's:

- Interactie tussen onderzoek en innovatie;
- Menselijk potentieel en mobiliteit;
- Incrementeel onderzoek/netwerkvorming/start-up en andere faciliteiten t.b.v. het MKB;
- Nieuwe regionale OTO-initiatieven.

6.1.2.1. Het thema „Wetenschap en samenleving” moet worden gekoppeld aan „Burgers en governance”, en naar hoofddlijn III worden verplaatst, samen met „Grote en middelgrote onderzoekinfrastructuren”.

6.1.3. Hoofddlijn III zou permanente activiteiten moeten bevatten om een gemeenschappelijke strategie op te zetten voor huidige en toekomstige activiteiten, zowel binnen als buiten Europa. Thema's zijn:

- Coördinatie van OTO&D-activiteiten;
- Grote en middelgrote onderzoekinfrastructuren;

- Anticiperen op nieuwe behoeften van de EU;
- GCO-activiteiten ter ondersteuning en evaluatie van het beleid voor wetenschap en technologie;
- Verspreide strategische informatienetwerken;
- Wetenschap, burgers en samenleving, inclusief sociaal-economisch onderzoek;
- Internationale samenwerking.

6.2. Naar het oordeel van het Comité moeten al deze activiteiten overeenkomstig Titel XVIII van het Verdrag (artt. 164 en 165) worden ingedeeld in de volgende clusters:

- Hoofddlijn I: één specifieke cluster van activiteiten, maar opgesplitst in zes subprogramma's voor de thematische lange-termijnprioriteiten
- Hoofddlijn II: twee specifieke clusters van activiteiten, één voor „Menselijk potentieel en mobiliteit” en één voor „Interactie onderzoek/innovatie”, „Incrementeel onderzoek/netwerkvorming/start-up en andere faciliteiten t.b.v. het MKB” en „Nieuwe regionale OTO-initiatieven”
- Hoofddlijn III: twee specifieke clusters van activiteiten, één voor „Internationale samenwerking” en één voor alle andere permanente activiteiten, zoals „Coördinatie van OTO&D-activiteiten”, „Grote en middelgrote onderzoekinfrastructuren”, „Anticiperen op nieuwe behoeften van de EU”, en „Wetenschap, burgers en samenleving”.

De activiteiten van het GCO vallen onder een specifieke cluster van activiteiten, en onder Euratom.

6.3. Om aan de vereisten van bovengenoemde hoofddlijnen te voldoen, dringt het Comité erop aan dat een voldoende groot aantal vertegenwoordigende lichamen wordt opgericht, met een relevante opdracht. Hierbij dient in het bijzonder te worden gestreefd naar een degelijke harmonisatie van de verschillende nationale programma's en het Europese programma. In dezelfde geest is het Comité voorstander van een netwerk van wetenschappelijke/technische adviesgroepen, naast de genoemde lichamen, en van nationale adviesgroepen voor controle, evaluatie en planning van de Europese en nationale onderzoeksinspanningen, zonder dat het beoordelings-, selectie- en financieringsproces vertraging oploopt, of dat de verscheidenheid aan doelstellingen en instrumenten van de lidstaten in gevaar komt.

6.3.1. Het Comité stelt voor om platforms voor opleiders op te richten, zowel voor politieke en administratieve autoriteiten en besluitvormers als voor wetenschappelijke/technische/industriële kwalificaties. Dergelijke platforms zouden op doorzichtigheid en feedback moeten zijn gebaseerd, met een dynamisch selectieproces, vertegenwoordiging en advies op topniveau.

7. De eerste specifieke cluster van activiteiten voor prioritaire doelstellingen op lange en middellange termijn (thematische activiteiten)

7.1. Naar de mening van het Comité zouden in het zesde kaderprogramma de samenhang, homogeniteit en uitgebalanceerdheid van thematische prioriteiten niet verloren mogen gaan. Dit betekent dat de eerste cluster van activiteiten moet worden gefocust op een gering aantal wetenschappelijke en technologische doelstellingen, afgeleid van probleemgeoriënteerde lange-termijndoelstellingen, zoals veiligheid van producten en voedsel en de relevante productieprocessen.

7.1.1. Het Comité stemt weliswaar in met het voorgestelde criterium van Europese toegevoegde waarde, maar denkt dat deze moet worden aangevuld met economische en sociale aspecten, zichtbaarheid, topkwaliteit, geopolitieke samenhang en innovatiepotentieel. Zonder afbreuk te doen aan zijn eigen aanbevelingen, vooral die welke in de tabel van par. 13 worden gedaan, zou het Comité graag meer informatie willen krijgen over de argumenten en criteria van de Commissie voor optimalisering van de verdeling van begrotingsmiddelen over de verschillende specifieke onderzoeksgebieden, met name in het licht van de algemene doelstellingen van Europa, te weten: concurrentievermogen, welzijn en welvaart.

7.2. Het Comité neemt kennis van het recente voorstel van de Commissie⁽¹⁾ waarin de thematische activiteiten van het zesde kaderprogramma en Euratom meer gedetailleerd worden uiteengezet, en behoudt zich het recht voor hier in een volgend advies nader op in te gaan. Het beperkt zich hier tot een korte en krachtige samenvatting van de thematische activiteiten zonder een en ander in detail te motiveren.

7.3. Wel stelt het Comité nu al voor de thematische activiteiten van de eerste cluster iets anders te structureren. De achterliggende gedachte hierachter is:

- de met elkaar verband houdende doelstellingen te groeperen;
- meer nadruk te leggen op het probleem van energie en vervoer.

7.3.1. Energie speelt in ons leven en in onze economie een cruciale en unieke rol. Daarom acht het Comité het zesde kaderprogramma van de EG en Euratom erg belangrijk, bv. in het licht van de ernstige waarschuwingen uit het „Groenboek”⁽²⁾ en het betreffende advies⁽³⁾ van het Comité, waarin het volgende wordt opgemerkt:

- de EU zal steeds afhankelijker worden van externe energiebronnen; hierin zal met de uitbreiding geen verandering komen; in 2030 zal de EU op basis van de huidige voorspellingen voor 70 % van haar energiebehoefte aangewezen zijn op import;
- de EU is momenteel niet in een positie om de problematiek van de klimaatverandering het hoofd te bieden en haar afspraken — met name die uit het Protocol van Kyoto — na te komen;
- de met energie verband houdende CO₂-uitstoot van de EU-30 zal in 2030 wellicht met 30 % zijn gestegen ten opzichte van het niveau in 1990.

7.3.1.1. In zijn recente advies over het Groenboek heeft het Comité erop gewezen dat ter vermindering van de risico's i.v.m. de continuïteit van de energievoorziening, een zo veelzijdig en evenwichtig mogelijk gebruik van verschillende soorten energie en energiebronnen van primair belang is, en dat OTO&D en het zesde kaderprogramma hierbij een cruciale rol spelen. Het Comité beveelt tevens aan gebruik te maken van de in het EGKS-Verdrag geboden mogelijkheden voor financiering van OTO&D.

7.3.1.2. Op het vlak van vervoer zijn verbetering van de interoperabiliteit van vervoerswijzen in heel Europa en oplossing van het ernstige verkeerscongestieprobleem van fundamenteel belang. Het Comité onderstreept de noodzaak van schone, doeltreffende en tijdbesparende vervoerstechnologieën.

7.3.2. Het Comité stelt derhalve voor, een specifieke hoofdlijn op te nemen voor energie en vervoer, waarbij meer zichtbaarheid en nadruk wordt gegeven (d.m.v. de in par. 13 genoemde 1 500 miljoen euro) aan OTO&D voor energie en vervoer, met name aan systemen voor hernieuwbare energie, inclusief opslag, distributie en energiebesparing. Ook het Euratom-programma zou in dit opzicht moeten worden versterkt (zie par. 12).

7.3.2.1. Het Comité is van mening dat de doelstelling van een duurzame energievoorziening alleen kan worden bereikt door meer steun te verlenen aan onderzoek, ontwikkeling en verspreiding van technologieën op het gebied van:

- schone en hernieuwbare energiebronnen;

⁽¹⁾ COM(2001) 279 def.

⁽²⁾ COM(2000) 769 def.

⁽³⁾ PB C 221 van 7.8.2001, blz. 45.

- veiliger gebruik van kernenergie, inclusief productie, vervoer en opslag van nucleair afval (zie par. 12).

7.3.3. Het Comité schaart zich achter de Europese keuze voor duurzame ontwikkeling — die tijdens de Raad van Stockholm nog eens is bevestigd — en beveelt derhalve aan de lijst van thematische activiteiten als volgt te wijzigen en aan te vullen:

- Genomica en biotechnologie voor de gezondheid: biogenetische veiligheid, neurowetenschappen, epidemiologie en volksgezondheid, hart- en vaatziekten, kanker, met het milieu samenhangende ziekten, immuniteit en infecties (quota voor mobiliteit van onderzoekers, MKB en internationale samenwerking);
- Technologieën voor de informatiemaatschappij: digitale veiligheid, educatieve multimedia en inhoud, convergentie van nieuwe mobiele communicatie, Internet en satellietverbindingen, elektronische en mobiele handel, geïntegreerd ondernemingsbeheer, industriële informatietechnologieën, arbeidsleven, e-overheid, „value constellation”, magneto-elektronica, supergeleiders, nieuwe sensoren en processoren/opslagsystemen, elektrokeramiek, quantum computers (quota voor mobiliteit van onderzoekers, MKB en internationale samenwerking);
- Nanotechnologieën, procédés, intelligente materialen: de veiligheid van producten/procédés/materialen, hybride technologieën, miso-systemen, micro-aandrijvers, biosensoren, intelligente productieprocessen, multifunctionele intelligente nanosystemen (quota voor mobiliteit van onderzoekers, MKB en internationale samenwerking);
- Energie en vervoer: voorzieningszekerheid en veiligheid van energie, veilig vervoer, schone fossiele brandstof, gecombineerde microturbine/brandstofcel-technologie, hernieuwbare energie, opslag en distributie, waterstof-technologie, brandstofcellen, optimale reistijd, intermodulair vervoer, intermodaliteit, intelligente logistieke systemen, schoon vervoer, harmonisatie van normen (quota voor mobiliteit van onderzoekers en MKB);
- Lucht- en ruimtevaart: veiligheid, terugdringing van lawaai en broeikasgassen, geïntegreerde luchtvaartelektronica, GMES, Galileo, intersectorale technologieën (quota voor mobiliteit van onderzoekers, MKB en internationale samenwerking);
- Mondiaal ecosysteem, landbouw en natuurlijke hulpbronnen: voedselveiligheid, milieubescherming, water- en bodembescherming, wereldwijd klimaat, woestijnvorming,

overstromingen, natuurrampen, cultureel en natuurlijk erfgoed, milieuvriendelijke land- en bosbouw, kwaliteit van voedsel en vis, oceanografie & mariene technologie (quota voor mobiliteit van onderzoekers, MKB en internationale samenwerking).

7.4. Toegangssystemen — maatregelen/instrumenten — onder het nieuwe kaderprogramma

7.4.1. In het algemeen is het Comité van mening dat de discussie over het zesde kaderprogramma moet zijn gefocust op de behoeften van het toekomstige onderzoek op verschillende wetenschappelijke en technologische gebieden, en dat de maatregelen en instrumenten en de financiële middelen op flexibele wijze op deze behoeften moeten worden toegesneden.

7.4.1.1. Het is met name zaak dat de huidige instrumenten van het vijfde kaderprogramma worden behouden als aanvullende of alternatieve opties, die al naar gelang van de behoeften van de specifieke thematische doelstellingen kunnen worden ingezet.

7.4.2. Het door de Commissie voorgestelde zesde kaderprogramma kent drie belangrijke maatregelen/instrumenten voor de verdeling van middelen en de organisatie van OTO&D rond thematische prioriteiten:

- topnetwerken;
- geïntegreerde projecten;
- activiteiten in het kader van art. 169 van het Verdrag.

7.4.2.1. Uitgaande van de in het Commissievoorstel verstrekte informatie acht het Comité zich nog niet in staat een definitief oordeel te vellen over deze nieuwe maatregelen. Het dringt erop aan e.e.a. nader te definiëren en omschrijven. Wel heeft het Comité enkele algemene en fundamentele opmerkingen terzake.

7.4.2.2. Nieuwe maatregelen mogen niet leiden tot een toename van de bureaucratie. De bijkomende administratieve rompslomp voor deelnemers zou zo gering mogelijk moeten worden gehouden. Hoewel het programma regelmatig zal worden geëvalueerd en maatregelen zullen worden genomen om deelname door het MKB of andere kleine onderzoeksinstituten uit alle EU-regio's te bevorderen, wijst het Comité erop dat het positieve effect van meer autonomie voor netwerken en projecten niet mag worden tenietgedaan door meer administratieve rompslomp.

7.4.2.2.1. Het Comité is ermee ingenomen dat de Commissie voornemens is het zesde kaderprogramma open te stellen voor deelname door alle gekwalificeerde organisaties of groepen.

7.4.2.3. Tijdens de verkenningsfase die de invoering van een dergelijke nieuwe aanpak kenmerkt, moet de juiste balans worden gevonden tussen enerzijds voldoende vrijheid en flexibiliteit en anderzijds eenvoudige en duidelijke voorschriften. De Commissie en de betrokken onderzoekers dienen elkaar voortdurend van feedback te voorzien.

7.4.2.4. Het Comité benadrukt dat de nieuwe instrumenten t.b.v. de thematische prioriteiten voor meer deelname van bedrijven, onderzoekcentra en universiteiten moeten zorgen, met name ook van deelnemers uit de kandidaat-lidstaten. Aard en omvang van de instrumenten moeten zodanig zijn dat de Europese inspanningen op de thematische prioriteiten worden geconcentreerd, maar dat tegelijkertijd nieuwkomers en nieuwe MKB's aan de voorstellen kunnen deelnemen of nieuwe voorstellen kunnen indienen, zelfs in de rol van hoofdcontractanten die een vooraanstaande rol spelen.

7.4.2.5. De beginselen doorzichtigheid en gelijke toegang dienen bij de structurering van de nieuwe instrumenten te worden meegenomen om de gesloten circuits, ondoorzichtige en partijdige onderaannestedingen te voorkómen, en te verhinderen dat de financiële middelen volledig worden opgeslokt door een paar grote geïntegreerde projecten en topnetwerken, waardoor nieuwe ideeën en strategieën worden belemmerd.

7.4.3. Topnetwerken

7.4.3.1. Hoewel het concept „topnetwerken” in principe door het Comité wordt gesteund, dringt het er wel op aan dat bij het opzetten van dergelijke netwerken rekening wordt gehouden met een aantal delicate aspecten en de gevolgen ervan.

7.4.3.2. De begrippen „topcentra” en „topnetwerken” moeten als dynamische instrumenten worden beschouwd, waar voorzichtig mee moet worden omgesprongen; het prestige van een instelling kan immers variëren in de tijd, en de verschillen qua wetenschappelijke topexpertise zijn maar heel subtiel.

7.4.3.3. Het Comité herhaalt zijn aanbeveling dat de kandidaten voor topnetwerken op competitieve basis moeten worden geselecteerd, om een hoge kwaliteit te bereiken. De functioneringsregels zouden zo moeten worden opgesteld dat aan het voorgaande recht wordt gedaan.

7.4.3.4. Het is zaak de verantwoordelijkheden duidelijk vast te leggen, zowel voor de technische coördinatie van alle onderzoekslijnen als voor de budgettaire kant van de zaak, zodat de synergie-effecten van deze netwerken volop kunnen worden benut.

7.4.3.5. Op grond van bovenstaande overwegingen en de positieve ervaringen met autonome organisatie in de wetenschapswereld — mits uitgevoerd in een goed omlijnd, doorzichtig proces — steunt het Comité het plan van de Commissie om topnetwerken en geïntegreerde projecten zo veel mogelijk autonoom door de deelnemers zelf te laten besturen.

7.4.3.6. Het Comité dringt erop aan dat niet alleen wordt gedacht aan coördinatie-activiteiten, maar ook aan onderzoek-activiteiten zelf, die deel uitmaken van het gemeenschappelijke werkplan. Het ziet tevens in dat de activiteitenprogramma's zullen worden vastgesteld aan de hand van onderzoeksthema's en algemene doelstellingen, en niet op basis van tevoren gedefinieerde resultaten. De voorstellen en resultaten zullen moeten worden geëvalueerd aan de hand van erkende regels van de technische/wetenschappelijke gemeenschap, waarbij met name nieuwe ideeën en benaderingen worden beloond. Voordat een topnetwerk kan worden opgezet, dient echter zorgvuldig te worden nagegaan of het onderzoeksterrein de extra kosten van deze nieuwe organisatie rechtvaardigt — m.a.w. of een toegevoegde waarde kan worden verwacht.

7.4.3.7. Wat toegepast of productgeoriënteerd onderzoek betreft, wijst het Comité erop dat ieder gezamenlijk programma binnen een specifiek netwerk moet worden onderverdeeld in plannen m.b.t. de verschillende aspecten van de structuur van het virtuele topcentrum (bijv. de ontwikkeling en het gebruik van elektronische informatie voor virtueel en interactief werk, uitwisseling en mobiliteit, gezamenlijk gebruik van infrastructuur, enz.) Deze plannen, met vastliggende en meetbare tussentijdse doelstellingen, moeten door de Commissie worden gecontroleerd om toe te zien op de groei van het netwerk.

7.4.3.8. Er zou een dynamisch mechanisme voor de input/output van de verschillende partijen bij het netwerk moeten worden opgezet, op basis van de prestaties. De selectie van nieuwe partners moet onder de verantwoordelijkheid van de Commissie vallen. Grote topnetwerken moeten door de Commissie zelf worden begeleid en gecontroleerd; kleine en middelgrote topnetwerken zouden eventueel door kleinere eenheden kunnen worden geleid. Er moeten eenvoudige procedures voor begeleiding en evaluatie worden vastgesteld.

7.4.4. Geïntegreerde projecten

7.4.4.1. Op sommige gebieden van OTO&D kunnen geïntegreerde projecten het uitgelezen instrument voor management en financiering zijn, bijvoorbeeld wanneer de omvang en structuur van de projecten een goed gecoördineerde, gezamenlijke aanpak van bedrijfsleven, onderzoekcentra en universiteiten vereisen, en wanneer samenwerkingsnetwerken reeds bestaan. Het Comité is ervan overtuigd dat op de ervaringen van het vijfde kaderprogramma moet worden voortgeborduurd, zodat de keuze op het stuk van omvang en kenmerken wordt vergroot.

7.4.4.2. De selectiecriteria voor geïntegreerde projecten moeten worden verduidelijkt, terwijl het financiële volume geen criterium mag zijn. Aangezien de Commissie voorstelt dat coördinatoren van geïntegreerde projecten zelf uitnodigingen kunnen doen voor het indienen van voorstellen en op eigen gezag projectpartners kunnen selecteren, zullen geïntegreerde projecten meer de vorm van programma's hebben dan van projecten. Daarom zullen de gebruikelijke project-criteria niet adequaat zijn. Bij de vaststelling van de taken en positie van de projectcoördinator moet de neutraliteit zijn gewaarborgd en zullen belangenconflicten moeten worden vermeden of weggenomen (welke zouden optreden indien hij zowel participeert in het project als verantwoordelijk is voor de selectie van bijkomende projecten).

7.4.4.3. Het Comité staat tevens stil bij de vraag hoe de administratie van geïntegreerde projecten dient te verlopen. Moet de administratieve rompslomp, waarmee tot nu toe de Commissie zich heeft belast, worden overgeheveld naar projectcoördinatoren of programma-agentschappen? In beide gevallen zouden de administratieve kosten voor de projectcoördinatie voor 100 % moeten worden gesubsidieerd en niet voor 50 %, omdat anders alleen grote partijen in staat zijn geïntegreerde projecten te coördineren. Niet alleen zou de Commissie zo worden bevrijd van deze administratieve rompslomp, maar bovendien zouden de extra kosten — ongeveer 7 % van het totale budget — niet op het budget van het zesde kaderprogramma worden bijgeschreven! Het Comité is van mening dat dit de juiste aanpak is (zie par. 13).

7.4.4.4. Het Comité juicht het idee toe dat het plan voor een project tijdens de loop van het project kan worden bijgesteld. Dit biedt de mogelijkheid om de laatste resultaten en nieuwste ontwikkelingen erin te verwerken. Inschakeling van externe adviesorganen kan volgens het Comité echter moeilijkheden op het stuk van de intellectuele eigendomsrechten opleveren.

7.4.4.5. Nu het Comité de aandacht heeft gevestigd op bepaalde punten die moeten worden verduidelijkt, kunnen onderstaande opmerkingen ertoe bijdragen het instrument „geïntegreerde projecten” in de toekomst vorm te geven:

- De doelstellingen en sub-doelstellingen van geïntegreerde projecten moeten duidelijk zijn omschreven en meetbaar zijn, zodat de tussentijdse resultaten kunnen worden geëvalueerd.
- De Commissie moet toestemming geven voor wijziging van de aanvankelijke doelstellingen. Het projectplan moet zijn gebaseerd op een probleemoplossingsaanpak, en tevens de sociaal-economische aspecten vermelden.
- Geïntegreerde projecten moeten rechtstreeks worden gecontroleerd en begeleid door de Commissie, m.b.v. een mechanisme dat vergelijkbaar is met het vijfde kaderprogramma.
- „Geïntegreerde projecten” zouden ook door kleine eenheden moeten kunnen worden beheerd (onder voorbehoud van de opmerking in par. 15).

- Binnen de thematische prioriteiten moeten kleine projecten worden opgezet, met uitnodigingen tot het indienen van voorstellen, met name voor MKB's en andere kleine entiteiten.

7.4.5. Activiteiten op grond van art. 169

7.4.5.1. Artikel 169 stelt de Commissie in staat deel te nemen aan door verschillende lidstaten opgezette programma's.

7.4.5.1.1. Dit artikel luidt als volgt: „Bij de tenuitvoerlegging van het meerjarenkaderprogramma kan de Gemeenschap in overeenstemming met de betrokken lidstaten voorzien in deelneming aan door verscheidene lidstaten opgezette onderzoek- en ontwikkelingsprogramma's, met inbegrip van de deelneming aan de voor de uitvoering van die programma's tot stand gebrachte structuren.”

7.4.5.2. In principe kan dit artikel een krachtig instrument worden voor de coördinatie van nationale programma's en de ontwikkeling van de Europese onderzoeksruimte.

7.4.5.2.1. Daarbij moet er tevens voor worden gezorgd dat ook kandidaat-lidstaten kunnen deelnemen.

7.4.5.3. De wettelijke voorschriften voor toepassing van dit nieuwe instrument moeten worden verduidelijkt. Het Comité dringt erop aan dat de Commissie de procedures meer in detail uitwerkt. Zij zou met name moeten aangeven of iedere activiteit de medebeslissingsprocedure van EP en Raad moet doorlopen. Het Comité neemt nota van de Mededeling van de Commissie over kadervoorschriften voor de toepassing van artikel 169.

7.4.5.4. Ook het onderhandelingsproces tussen de lidstaten zou beter moeten worden omschreven, zodat initiatieven kunnen worden ontplooid. Het Comité is van mening dat de keuze van onderwerpen en de samenstelling van consortia via een bottom-up proces moet gebeuren, goed voor de bevestiging door de lidstaten en het Europees Parlement.

7.4.5.5. In aanvulling op de activiteiten krachtens art. 169 stelt de Commissie „openstelling van nationale programma's” voor als een extra instrument voor financiering van activiteiten uit de derde cluster. Het Comité denkt dat „openstelling van nationale programma's” een nuttig instrument kan zijn om de Europese onderzoeksruimte uit te breiden, zowel voor de derde als voor de eerste cluster van activiteiten. Het is echter nog onvoldoende duidelijk wat dit in de praktijk kan betekenen.

7.4.5.5.1. Het Comité is derhalve van mening dat het besluitvormingsproces en de structuur van dergelijke initiatieven nader moeten worden toegelicht. Met name de rol van de Commissie bij de selectie van projecten en controle op programma's moet duidelijk uit de verf komen.

7.4.5.5.2. Ook hier moet de deelname van kandidaat-lidstaten worden veiliggesteld.

7.4.5.6. Het initiatief voor de in het kader van artikel 169 bedoelde gezamenlijke nationale programma's moet onderdeel zijn van een pakket vrijwillige initiatieven van geïnteresseerde lidstaten, ten einde het geopolitieke evenwicht van door de EU gefinancierde initiatieven te behouden.

7.4.5.7. Er moet meer duidelijkheid komen ten aanzien van de industriële en intellectuele eigendomsrechten van deze initiatieven. Het Comité denkt dat een „memorandum van overeenstemming” in dit verband een geschikt instrument kan zijn.

7.4.5.8. De projectpartners zouden eveneens afspraken moeten maken over de commerciële exploitatie van de resultaten, om te voorkomen dat de belangen van de Gemeenschap als geheel en de belangen van de lidstaten waar de projectdeelnemers hun wettelijke basis hebben, worden geschaad.

7.4.6. Begeleidende maatregelen

7.4.6.1. Naast de in het Commissievoorstel genoemde begeleidende maatregelen (conferenties, workshops, verspreiding van informatie, evaluatie en follow-up) beveelt het Comité de volgende maatregelen aan:

- Uitvoering van verkennende haalbaarheidsstudies, om een basis te creëren voor nieuwe ideeën m.b.t. potentiële onderzoeksprojecten binnen de thematische gebieden. Het Comité stelt voor, korte-termijnprojecten te lanceren om te experimenteren met verschillende nieuwe wijzen van aanpak voor dezelfde problemen, om creativiteit, excellence en innovatie te stimuleren, en die als testbasis kunnen dienen voor de „ex-ante” clusters.
- Mentoraat. Het Comité beveelt aan dat binnen de Commissie mentoren worden geselecteerd en opgeleid, voor de begeleiding van kerngroepen die verantwoordelijk zijn voor het gebruik van de nieuwe instrumenten.
- Opleiding. Er zijn maatregelen nodig om de leden van de kerngroepen klaar te stomen voor hun nieuwe verantwoordelijkheden (organisatie van „ex-ante”-clusters, uitbreiding van partnerschappen, projectmanagement, enz.)

8. De tweede cluster van activiteiten op het gebied van onderzoek en innovatie/incrementeel onderzoek en andere faciliteiten t.b.v. het MKB / nieuwe regionale OTO-initiatieven

8.1. Naar de mening van het Comité is het van essentieel belang dat, overeenkomstig het door de Raad goedgekeurde

Europese Handvest voor kleine bedrijven, de geïntegreerde Europese onderzoeksinspanningen voor interactie van onderzoek en innovatie, incrementeel onderzoek voor problemsolving op de korte termijn en het nieuwe regionale initiatief voor OTO&D en Innovatie, op duidelijke en transparante wijze worden gedefinieerd en gestimuleerd.

8.1.1. Het Comité onderschrijft de verklaring van de Europese Raad: „Bestaande programma's die erop gericht zijn de verspreiding van technologie naar kleine bedrijven te promoten, zullen worden versterkt, alsook de capaciteit van kleine ondernemingen om technologieën te onderkennen, te selecteren en aan te passen”.

8.1.2. Het Comité onderstreept dat de participatie van kleine ondernemingen (momenteel 20 à 22 %) in het zesde kaderprogramma moet worden uitgebreid, en dat hiervoor voldoende middelen moeten worden uitgetrokken: zowel m.b.v. een minimumquotum van 15 % van de financiële middelen voor de eerste cluster van activiteiten, als m.b.v. specifieke middelen van de tweede cluster voor incrementeel korte-termijnonderzoek (niet beperkt tot de lange-termijnprioriteiten, maar gebaseerd op een bottom-up aanpak), waarvoor 700-800 miljoen euro moet worden uitgetrokken (d.w.z. onderzoek in samenwerkingsverband en collectief onderzoek). Deze korte-termijnactie zou betrekking moeten hebben op topprojecten voor OTO&D, om het aantal MKB's die aan onderzoek doen op te voeren.

8.1.3. Bovendien moet er volgens het Comité voor worden gezorgd dat de interactie tussen Onderzoek en Innovatie de verbetering van de Europese innovatieprestaties tastbaar maakt, door te zorgen voor meer samenhang in beleid en regelgeving in de EU.

8.2. Het Comité is van mening dat de activiteiten van de sub-cluster „interactie van onderzoek en innovatie” moeten worden opgevoerd en gestroomlijnd, zodat de verspreiding en exploitatie van activiteiten van het zesde kaderprogramma worden gecoördineerd. De activiteiten van de Europese netwerken moeten, in lijn met de aanbevelingen van het Comité in zijn advies⁽¹⁾, zijn gericht op de totstandkoming van doeltreffende en proactieve interfaces, tussen onderzoekers en bedrijven, tussen bedrijven en financierders en tussen onderzoekers en financierders. Deze dwarsverbanden dienen tijdens het gehele onderzoek/innovatieproces, vanaf het moment dat een project wordt uitgedacht, gestalte te krijgen.

⁽¹⁾ Advies over OTO-uitgaven en het MKB (rapporteur: Malosse)

8.2.1. De activiteiten moeten duidelijk zijn gefocust op de klanten waarvan de grootste hefboomwerking zal uitgaan en waar de belangrijkste kennis het beste kan worden gebruikt. De netwerkvorming van actoren van het Europese innovatiesysteem (technologieparken, incubators en „business angels”) en de activiteiten op het gebied van economische en technologische informatieverzameling dienen prioriteit te krijgen. De harmonisatie van nationale en regionale innovatieprogramma's, instrumenten en maatregelen en de oprichting van nationale Cordis-agentschappen (gerund door de lidstaten), vereisen een duidelijk en transparant overzicht en een makkelijke toegang tot alle Europese innovatiesystemen. Hierbij valt met name te denken aan ondersteunende dienstverlening bij overdracht van technologie, bescherming van intellectuele eigendomsrechten, het gebruik van het toekomstige Gemeenschapsoctrooisysteem en toegang tot risicokapitaal en start-up faciliteiten.

8.3. De activiteiten van de sub-cluster „incrementeel onderzoek MKB” zijn van essentieel belang voor de bevordering van korte-termijn problem-solving op het gebied van onderzoek, ontwikkeling en omzetting van nieuwe technologieën in industriële en commerciële successen. Dit prijkt dan ook bovenaan de agenda van Lissabon, naast de totstandkoming van een geïntegreerde onderzoeksruimte en de acties die zijn neergelegd in de kaderprogramma's van de EG en Euratom.

8.3.1. Gezien deze actielijnen benadrukt het Comité het belang van bottom-up activiteiten die voor iedereen openstaan, waarvoor specifieke middelen moeten worden uitgetrokken, bovenop de quota die zijn bestemd voor de deelname van het MKB aan activiteiten t.b.v. lange-termijndoelstellingen. Deze zouden voor alle kleine en middelgrote bedrijven moeten openstaan: zij zijn immers een bron van innovatie in Europa, en zorgen zowel voor duurzame groei als voor meer en betere werkgelegenheid en samenhang.

8.3.2. De twee hoofdactiviteiten — onderzoek in samenwerkingsverband en het nieuwe collectieve onderzoek — zijn nuttige instrumenten om het concurrentievermogen van Europa te versterken en de sociaal-economische ontwikkeling van de Unie te waarborgen. Het Comité dringt erop aan dat beide vormen van onderzoek zowel op de technologische lange-termijndoelstellingen als op andere gebieden betrekking moeten hebben.

8.3.2.1. Wat het onderzoek in samenwerkingsverband betreft, wijst het Comité erop dat de omvang van de projecten variabel dient te zijn, en de ontwikkeling van prototypes mogelijk moet maken. De activiteiten moeten centraal worden gecoördineerd, maar de procedures voor administratie en evaluatie moeten eenvoudig worden gehouden. De Commissie zou een begeleidende rol moeten krijgen om kleine ondernemingen te helpen bij de voorbereiding en indiening van projectvoorstellen en deelname aan grotere projecten of clusters van projecten.

8.3.2.2. Met betrekking tot het „collectieve onderzoek” benadrukt het Comité dat deze nieuwe formule flexibel moet worden gehanteerd, zodat ook brancheverenigingen en kamers van koophandel en andere groeperingen zoals industriezones en European Interest Groups die de belangen van het MKB

vertegenwoordigen, als hoofdcontractant aan projecten kunnen deelnemen. Ook in dat geval moeten activiteiten op het gebied van begeleiding, opleiding en „take-up” worden gepland, met name voor de wat grotere projecten.

8.4. Onder het zesde kaderprogramma moet in transnationaal verband een nieuw regionaal OTO&D-initiatief worden opgezet ten einde:

- de regionale structuur van Europees OTO&D te versterken, om een snelle verspreiding van kennis op regionaal niveau mogelijk te maken;
- een mix van specialisatie en complementariteit tussen de regio's van de Unie aan te moedigen;
- het onderzoek naar en de toepassing van gebruikersvriendelijke technologieën van de informatiemaatschappij te verbeteren;
- topnetwerken van leergemeenschappen op te richten, waarvan ook minder ontwikkelde en/of perifere regio's deel uitmaken;
- adequate faciliteiten voor planning, evaluatie en prognose te bieden t.b.v. besluitvormers op regionaal niveau;
- bedrijven, onderzoekcentra en universiteiten te begeleiden d.m.v. uitvoerbaarheidspremies, financiële netwerken en spin-off faciliteiten;
- GRID-systemen op te zetten tussen bedrijven, onderzoekcentra en universiteiten, op interregionaal niveau;
- een rol te spelen bij externe interregionale OTO&D-inspanningen met derde landen in het Middellandse-Zeegebied, de Balkan en de voormalige Sovjet-Unie;
- de gemeenschappelijke OTO-activiteiten te coördineren met de relevante acties die voortvloeien uit de structuurfondsen en het Cohesiefonds, Safard en Ispa, Phare en Tacis alsmede de activiteiten van de EIB en het EIF, door te zorgen voor een optimale interface.

8.4.1. De regionale dimensie van OTO&D zou ook een nuttige rol kunnen spelen bij de ontwikkeling van de nieuwe instrumenten van het zesde kaderprogramma, zoals geïntegreerde projecten, topnetwerken, de gezamenlijke projecten in het kader van artikel 169 en collectief onderzoek. Regio's kunnen een rol spelen bij a) bevordering, begeleiding en clustering van de regionale participatie aan gespecialiseerde sectorale projecten; b) ontwikkeling van interregionale topnetwerken tot virtuele centra die over heel Europa zijn verspreid, m.b.v. prototypes voor meet- en testdoeleinden alsmede kwaliteitsbeheer en netwerkvorming van industriezones; c) bevordering van gezamenlijke regionale programma's op het gebied van onderzoek, innovatie, overdracht van technologie en benchmarking.

8.4.2. Het regionale OTO&D initiatief moet met name aanvullende maatregelen bevatten ter bevordering van de Europese onderzoeksruimte, in combinatie met andere Gemeenschapsinstrumenten die buiten het zesde kaderprogramma vallen, met name de Structuurfondsen⁽¹⁾, de EIB en het EIF.

8.4.3. Als aanvullende maatregel kan tevens worden gedacht aan de oprichting van een „roterend financieel fonds”, om bij te springen in geval er verschillen in termijnen en procedures zijn, waardoor in het verleden de synergie tussen de instrumenten van het kaderprogramma en die van de Structuurfondsen vaak onbenut bleef.

9. De derde cluster van activiteiten: menselijk potentieel en mobiliteit

9.1. De onder dit kopje door de Commissie voorgestelde activiteiten zijn bedoeld om „de ontwikkeling te ondersteunen van een overvloedig menselijk potentieel van wereldniveau in alle regio's van de Gemeenschap, door bevordering van de transnationale mobiliteit”. Als doelstellingen worden genoemd de opleiding van (met name vrouwelijke) wetenschappers; deskundigheidsbevordering; kennisoverdracht (met name tussen verschillende sectoren); ondersteuning van de ontwikkeling van wetenschappelijke topkwaliteit; en steun om Europa aantrekkelijker te maken voor wetenschappers uit derde landen.

9.2. Het Comité is het eens met de volgende opmerking van de Commissie: „De bevordering van de transnationale mobiliteit is een eenvoudig, bijzonder doelmatig en krachtig middel om de Europese topkwaliteit in zijn geheel te versterken en beter te verspreiden over de verschillende regio's van de Unie. Hierdoor worden namelijk mogelijkheden gecreëerd om de kwaliteit van de opleiding van onderzoekers aanzienlijk te verbeteren, en wordt het circuleren en het toepassen van kennis bevorderd, terwijl ook een bijdrage wordt geleverd aan de oprichting van topcentra van wereldniveau en met een grote aantrekkingskracht in geheel Europa. Uitgevoerd op een niveau waarbij voldoende kritische massa ontstaat, zal een EU-activiteit zowel op dit gebied als op dat van het menselijk potentieel in het algemeen aanzienlijke effecten hebben.”

9.3. In het voorstel van de Commissie zullen de specifieke „mobiliteitsactiviteiten” in het hele veld van wetenschap en technologie worden ontplooid en de volgende vorm hebben:

- Algehele steun voor universiteiten, onderzoekcentra, bedrijven netwerken, voor het bieden van gastvrijheid aan onderzoekers uit Europa en derde landen.
- Individuele steun voor Europese onderzoekers voor mobiliteitsdoeleinden, naar een ander Europees land of een derde land, en voor toponderzoekers uit derde landen die naar Europa willen komen.
- Mechanismen voor terugkeer naar de landen en regio's van oorsprong, en mechanismen voor (her)integratie in het arbeidsproces, met name in samenhang met het verlenen van algemene en individuele steun.

- Financiële deelneming aan nationale of regionale ondersteuningsprogramma's voor de mobiliteit van onderzoekers, die ook bestaan voor onderzoekers uit andere Europese landen.
- Steun aan Europese onderzoeksteams van absolute topkwaliteit, met name voor geavanceerde of interdisciplinaire onderzoekswerkzaamheden.
- Wetenschappelijke prijzen voor werkzaamheden van topkwaliteit door een onderzoeker die financiële steun voor mobiliteit van de Unie heeft genoten.

9.4. Het Comité is van mening dat dit zeer belangrijke doelstellingen zijn, die aansluiten bij zijn eerdere aanbevelingen en die volledige ondersteuning verdienen. Het hecht bijzonder belang aan

- ondersteuning van de mobiliteit van onderzoekers en onderzoeksteams tussen de huidige lidstaten en de kandidaat-lidstaten;
- bevordering van de interactie tussen universiteiten en het bedrijfsleven (in beide richtingen);
- ondersteuning van de mobiliteit naar en met name van geavanceerde derde landen (VS en Japan).

9.5. Het Comité dringt er daarbij wel op aan dat een derde van het door de Commissie voorgestelde mobiliteitsbudget (d.w.z. 600 miljoen euro) moet worden overgeheveld naar en rechtstreeks worden gekoppeld aan de thematische prioriteiten van het zesde kaderprogramma van de EG en Euratom. Deze ommezwaai is bedoeld om de bestaande maatregelen t.b.v. de mobiliteit kracht bij te zetten; één en ander is terug te vinden in de herziene financiële tabel die het Comité heeft voorgesteld.

9.6. Het Comité dringt er met klem op aan, onmiddellijk stappen te nemen om de administratieve en fiscale obstakels en hindernissen op het gebied van de sociale zekerheid die de mobiliteit van wetenschappers, ingenieurs en onderzoekers in Europa nog altijd belemmeren, uit de weg te nemen, en om deze categorieën een Europees carrièreperspectief te bieden.

10. De vierde cluster van activiteiten: internationale samenwerking

10.1. Volgens het Comité mogen internationale samenwerking en betrekkingen met derde landen in het volgende kaderprogramma geenszins worden beschouwd als een sporadisch en optioneel onderdeel van afzonderlijke programma's, maar moeten zij een op zichzelf staande cluster van activiteiten worden, met een eigen budget van 400 miljoen euro, terwijl in de eerste cluster van activiteiten voor iedere thematische, technologische en wetenschappelijke prioriteit 2 % van de middelen expliciet voor dit doel moet worden gereserveerd.

⁽¹⁾ Met name Interreg III A en C, RISI-Irisi-activiteiten, EFRO innovatieve acties 2000-2006, URBS, enz.

10.1.1. Het Comité is er sterk van overtuigd dat, met name in het kader van de toenemende mondialisering, de Europese onderzoeksruimte moet worden opengesteld, om de samenwerking met geassocieerde landen en andere relevante derde landen te stimuleren. Dit kan worden bereikt d.m.v. heldere, zichtbare en permanente acties en doelstellingen, welke zijn verenigd in een specifieke cluster. E.e.a. dient te zijn gebaseerd op wederzijds belang — ook voor de Unie — en samenhang van het extern beleid en optreden van de Gemeenschap.

10.2. Volgens het Comité kunnen verscheidene actielijnen worden aangewezen, waarvoor adequate middelen moeten worden uitgetrokken.

10.2.1. Enerzijds samenwerking met:

- derde landen uit het Middellandse-Zeegebied, met als doel de oprichting van een „Euro-mediterrane onderzoeksruimte” te ondersteunen, in de context van het proces van Barcelona dat tot een vrijhandelszone moet leiden;
- landen in Latijns-Amerika en Azië, met name de Mercosur-landen, in het kader van het proces dat moet leiden tot een vrijhandelszone, en landen waarmee samenwerkingsovereenkomsten zijn getekend;
- landen in het gebied van de voormalige Sovjet-Unie, waarbij rekening dient te worden gehouden met de positieve INTAS-ervaringen en de aanwezigheid van het Moscow Science and Research Centre, dat door de Europese Gemeenschap wordt ondersteund;
- ACS-landen en Zuid-Afrika, waarmee speciale samenwerkingsverbanden zijn aangeknoopt en waar specifieke gezamenlijke onderzoeksactiviteiten nodig zijn voor de bestrijding van aids en tropische ziekten;
- geïndustrialiseerde en nieuwe industrielanden, die in het kader van de mondialisering belangrijke samenwerkingspartners zijn.

10.2.2. En anderzijds samenwerking met:

- Australië, Canada, Japan en de VS;
- andere hoog ontwikkelde landen.

10.3. Het Comité is van mening dat de gezamenlijke activiteiten op deze gebieden moeten worden uitgestippeld op grond van een heldere analyse van de mogelijkheden en behoeften op het stuk van technologische ontwikkeling en wetenschappelijke topexpertise. Hierbij moet voorrang worden gegeven aan dichtbij gelegen landen en landen die streven naar een nauwere associatie met de Unie, hetgeen wederzijdse voordelen oplevert en waarmee wordt bijgedragen aan de oplossing van gemeenschappelijke problemen.

10.4. Het Comité benadrukt de voordelen van de openstelling van topnetwerken en „geïntegreerde projecten”, op basis van wederzijds belang en mobiliteit, voor onderzoekers uit derde landen (met name Japan en de VS), en dat, indien relevant, beurzen moeten worden verstrekt. Het Comité beveelt aan dat bijzondere inspanningen worden gedaan om de internationale samenwerking tussen MKB's te stimuleren met behulp van maatregelen voor de ontwikkeling van technologische joint-ventures, met name in het Middellandse-Zeegebied, de voormalige Sovjet-Unie en de Mercosur-landen.

10.5. Het Comité hecht veel waarde aan de zichtbaarheid en toegankelijkheid van deze specifieke cluster activiteiten, alsmede de samenhang met zowel het EU-beleid op het gebied van externe betrekkingen, ontwikkelingssteun en samenwerking en economische bijstand als het door de lidstaten gevoerde beleid.

11. De vijfde cluster van activiteiten: coördinatie van permanente activiteiten en infrastructuur

11.1. Een essentieel element voor wetenschappelijke en technologische vooruitgang is de ontwikkeling en beschikbaarheid van nieuwe en geschikte instrumenten en infrastructuur. Het Comité stemt dan ook in met het voorstel van de Commissie om onderzoekinfrastructuren in het zesde kaderprogramma op te nemen. Bij dergelijke middelgrote en grote infrastructuur kan bijvoorbeeld worden gedacht aan databanken en collecties van diermodellen t.b.v. biowetenschappen, of grootschalige stralingsbronnen om de structuren van (biologische) processen bloot te leggen. Dit is een duidelijk voorbeeld van hoe in de toekomst kan worden gewerkt aan verbetering van het concurrentievermogen van de EU.

11.2. Gezien het belang hiervan voor het succes van de Europese onderzoeksruimte, dringt het Comité erop aan dat in het zesde kaderprogramma tevens middelen worden uitgetrokken voor de kosten van planning, ontwikkeling, investeringen en exploitatie.

11.3. Het Comité wijst op het belang van grootschalige infrastructuur voor de regionale ontwikkeling. Derhalve zouden ook de regionale fondsen hiervoor moeten worden ingeschakeld.

11.4. Volgens het Comité vereist de nieuwe aanpak op het gebied van onderzoek en innovatie in het kader van de Europese onderzoeksruimte een strategisch informatienetwerk, alsmede kwaliteitscontrole en doorzichtigheid, met duidelijke perspectieven die in de loop der tijd kunnen worden bijgesteld.

11.4.1. De veranderende aard van technologie, nieuwe communicatiepatronen en de interactie tussen steeds meer actoren binnen de Europese onderzoeksruimte maken dat er behoefte bestaat aan strategische monitoring, evaluatie en verkenning.

11.4.2. Er bestaat met name behoefte aan:

- een verspreid informatienetwerk (Distributed Intelligence) voor onderzoek en technologische innovatie op Europees, nationaal en regionaal niveau om de technologische vooruitgang te meten en openingen in de EU- en wereldmarkt op te sporen;
- bevordering van gezamenlijke projecten op het gebied van strategische informatie;
- ontwikkeling van interfaces tussen wetenschap en technologie enerzijds en het bedrijfsleven en het publiek anderzijds, om beleidsmakers via een bottom-up proces bij te staan.

11.4.3. Het Comité beveelt aan een specifieke begrotingslijn van 100 miljoen euro voor de actie „verspreid strategisch informatienetwerk” op te nemen, om de ontwikkeling van systematische maatregelen in het kader van de vijfde cluster te ondersteunen, waaronder ook de interactie tussen verschillende OTO&D-actoren en samenwerking met het Instituut voor prospectief technologisch onderzoek in Sevilla.

12. **Meerjarenkaderprogramma 2002-2006 van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom) voor activiteiten op het gebied van onderzoek en opleiding ter bevordering van de totstandbrenging van de Europese onderzoeksruimte**

12.1. In het voorstel van de Commissie bestrijken de EU-activiteiten met name de volgende terreinen:

- kernsplijting en stralingsbescherming;
- onderzoek inzake fusie-energie;
- activiteiten van het GCO.

12.1.1. In aansluiting op hetgeen in par. 7.2 is opgemerkt beperkt het Comité zich hier tot een korte en krachtige samenvatting zonder in detail commentaar te leveren of zijn keuze te rechtvaardigen. Het behoudt zich voor in zijn volgende advies over het Commissievoorstel inzake de specifieke programma's nader op de materie in te gaan.

12.1.2. Ook herhaalt het Comité zijn opmerking uit par. 7.3.1, dat het energieprobleem meer nadruk en zichtbaarheid moet krijgen, waarvoor alle mogelijke opties moeten worden ontwikkeld en het Euratom-programma op dit punt moet worden uitgebouwd. In zijn recente advies⁽¹⁾ over het Groenboek betreffende de energievoorziening heeft het Comité het volgende opgemerkt: „Van belang is ook dat kernenergie, met name die op basis van kernfusie onderdeel blijft van de

kaderprogramma's voor onderzoek en ontwikkeling, zulks in het kader van een brede internationale samenwerking. Dit is belangrijk met het oog op de ontwikkeling van nieuwe technologieën en het behoud van een zeker wetenschappelijk basisniveau.”

12.1.3. Aangezien grote veranderingen in de beschikbaarheid van fossiele brandstoffen pas later zullen optreden, en aangezien het wereldwijde energieverbruik naar verwachting alleen maar zal toenemen, verwacht het Comité dat het energieprobleem in de tweede helft van deze eeuw het ernstigst zal zijn.

12.2. Op het gebied van kernsplijting en stralingsbescherming zijn de volgende activiteiten voorzien:

- behandeling en opslag van afvalstoffen: onderzoek naar langetermijnopberging in diepe aardlagen, nieuwe concepten en technologieën waarbij minder afvalstoffen worden geproduceerd of de risico's ervan worden beperkt (bv. door scheiding of transmutatie);
- veiligheid: bestaande reactoren (kandidaat-lidstaten!) en de nieuwe generatie reactoren, monitoring, ontmanteling, controle op splijtstoffen en op non-proliferatie.

12.2.1. Het Comité wijst erop dat kernsplijting goed is voor 35 % van de elektriciteitsvoorziening van de EU, geen uitstoot van CO₂ of andere broeikasgassen oplevert, maar politiek niet in alle lidstaten gewenst/aanvaard is vanwege veiligheid en afval. Ook vraagt het Comité aandacht voor de bestaande kerncentrales in de kandidaat-lidstaten en in hun onmiddellijke omgeving, waarvoor de EU — en het Europese bedrijfsleven — een beleid alsook de technische en wetenschappelijke deskundigheid en oplossingen dient te ontwikkelen. Rusland en de VS hebben onlangs plannen opgevat om geavanceerde reactoren te ontwikkelen en een groot aantal nieuwe kerncentrales te bouwen.

12.2.2. Het Comité stemt weliswaar in met het voorgestelde OTO&D programma voor kernsplijting, maar is van mening dat het budget niet zal volstaan om de voorgestelde doelstellingen te verwezenlijken. Het dringt er dan ook op aan 350 miljoen euro voor dit onderdeel uit te trekken (zie par. 13).

12.3. Op het gebied van kernfusie zijn de volgende activiteiten voorzien:

- overgang naar de „Next Step” (ITER), bedoeld om de wetenschappelijke haalbaarheid van kernfusie aan te tonen;
- exploitatie van JET en bestaande installaties ter ondersteuning van de Next Step en ontwikkeling van technologieën en concepten (bijv. de „Stellarator”) die van essentieel belang zijn om tot een succesvolle techniek voor een commerciële kernfusiecentrale te komen.

⁽¹⁾ PB C 221 van 7.8.2001, blz. 45.

12.3.1. Het Comité wijst erop dat het gebruik van kernfusie om elektriciteit op te wekken een nieuwe methode is en dat de eerste kernfusiecentrale naar verwachting halverwege deze eeuw operationeel zal zijn — afhankelijk van de OTO&D-ondersteuning — met grote voordelen op het gebied van veiligheid en een minimale hoeveelheid nucleair afval, en met een zo goed als onbeperkte brandstofvoorziening.

12.3.2. Het Comité stemt in met de doelstellingen van het door de Commissie voorgestelde fusieprogramma (zie par. 12.3). Overwegende dat een dergelijk ambitieus en internationaal programma tevens specifieke inspanningen en ondersteuning van de lidstaten vereist — waaronder de noodzakelijke infrastructuur, deskundigheid en human resources — vreest het Comité dat het voorgestelde budget ontoereikend is.

Het beveelt derhalve aan, 950 miljoen euro voor dit programmaonderdeel uit te trekken (zie par. 13). Het herhaalt zijn eerdere opmerking, nl. dat de beginselen van de Europese onderzoeksruimte in de geest en structuur van het EU-fusieprogramma reeds zijn toegepast.

13. Financiële middelen en verdeling daarvan onder het zesde kaderprogramma van de EG en Euratom

Op grond van bovenstaande overwegingen en aanbevelingen, en onder verwijzing naar zijn opmerkingen in par. 7.1.1, dringt het Comité erop aan de financiële middelen als volgt te verdelen:

Zesde kaderprogramma van de EG voor activiteiten op het gebied van OTO&D

Eerste cluster van activiteiten: prioritaire doelstellingen op lange en middellange termijn (thematische activiteiten)

11 000 miljoen euro

— genomica en biotechnologie voor de gezondheid	2 200
— informatiemaatschappij	3 600
— nanotechnologieën/procédés/intelligente materialen/hybride technologieën	1 400
— lucht- en ruimtevaart	1 000
— energie en vervoer	1 500
— milieu/ landbouw/natuurlijke hulpbronnen	1 300

(inclusief een bijkomende 600 miljoen euro voor mobiliteit van onderzoekers, + 15 % voor het MKB en 400 miljoen euro voor internationale samenwerking)

Tweede cluster van activiteiten: interactief onderzoek en innovatie/ incrementeel onderzoek/ netwerkvorming/start-up en andere faciliteiten t.b.v. het mkb / nieuwe regionale OTO-initiatieven

1 500 miljoen euro

— interactief onderzoek en innovatie	400
— incrementeel onderzoek/netwerkvorming/start-up en andere faciliteiten t.b.v. het MKB	700
— nieuwe regionale OTO-initiatieven	400

Derde cluster van activiteiten: menselijk potentieel en mobiliteit

1 200 miljoen euro

Vierde cluster van activiteiten: internationale samenwerking

600 miljoen euro

Vijfde cluster van activiteiten: coördinatie van permanente activiteiten en infrastructuur

2 200 miljoen euro

— coördinatie van OTO&D-activiteiten	400
— grote en middelgrote infrastructuur	1 000
— strategische informatie	100
— anticiperen op nieuwe technologische behoeften van de EU	400
— wetenschap, samenleving en burgers	300

GCO-activiteiten

750

Zesde kaderprogramma Euratom

Specifiek programma Euratom

1 350 miljoen euro

— kernsplijting

350

— kernfusie

950

— overige activiteiten

50

Activiteiten GCO Euratom

330 miljoen euro

Totaal zesde kaderprogramma EG

17 250 miljoen euro

Totaal zesde kaderprogramma Euratom

1 680 miljoen euro

Totaal voorgesteld door het comité:

18 930 miljoen euro

(in plaats van 17 500 miljoen euro zoals voorgesteld door de commissie)

13.1. Wil de Commissie de administratie overdragen aan agentschappen of projectcoördinatoren, dan moet bovengenoemd budget met 7 % worden verhoogd (zie par. 7.4.4.3).

13.2. Het voorstel van het Comité stemt overeen met het besluit van de Raad van Lissabon om meer middelen uit te trekken voor Europese OTO, met name ten behoeve van de snelle integratie van de kandidaat-lidstaten en de participatie van geassocieerde derde landen.

14. De activiteiten van het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek

14.1. Het Comité heeft altijd al het belang erkend van de rol en activiteiten van het GCO d.m.v. diens klantgerichte wetenschappelijke en technische ondersteuning tijdens het ontwerpen, de ontwikkeling, toepassing en monitoring van het EU-beleid. Het Comité hamert op de strategische, interinstitutionele rol van het GCO, die erin bestaat besluitvormers te voorzien van neutrale en onafhankelijke bijdragen en prognoses, ten dienste van de veiligheid van de burgers. Niet alleen de Commissie kan deskundig advies inwinnen maar ook de andere instellingen, zoals het Europees Parlement, de Raad en het Economisch en Sociaal Comité.

14.2. Het Comité onderstreept dat het GCO, in aansluiting op het initiatief voor de Europese onderzoeksruimte, een aanzienlijke bijdrage levert tot de totstandkoming van een gemeenschappelijk wetenschappelijk en technologisch referentiekader voor het EU-beleid. Het heeft een lange traditie op het gebied van het leveren van middelen en faciliteiten aan onderzoekers en topwetenschappers, de ontwikkeling van netwerken met een hoge toegevoegde waarde — zowel binnen als buiten de Unie — en de samenwerking met bedrijven, met name het MKB.

14.3. Het Comité is ervan overtuigd dat het GCO zijn activiteiten op de volgende prioriteiten dient te concentreren:

— voedselveiligheid en gezondheid

— milieu en duurzame groei

— nucleaire veiligheid

— openbare veiligheid en fraudebestrijding

— technologische prognose

— opleiding en mobiliteit

— internationale samenwerking

— wetenschappelijk en technologisch referentiesysteem

— participatie in onderzoeksnetwerken

— uitbreiding EU en mediterrane samenwerking.

14.4. Het Comité onderstreept dat het GCO, om zijn belangrijke taken te kunnen vervullen, over voldoende financiële en personele middelen moet kunnen beschikken. Volgens het Comité zou het GCO 750 miljoen uit het zesde kaderprogramma van de EG moeten krijgen en 330 miljoen euro uit het zesde kaderprogramma van Euratom, en zou het huidige personeelsbestand in kwalitatief en kwantitatief opzicht op peil moeten worden gehouden. Aangezien wetenschap en technologie een steeds belangrijkere rol spelen in de politieke arena, zal de werking van het GCO in de toekomst steeds belangrijker worden, net als het huidige debat over wetenschap en governance. In dit verband is het Comité van mening dat de rol van het GCO kan uitgroeien tot contactpunt van de EU van het pan-Europese onderzoeksnetwerk, tot kennisbemiddelaar en brug tussen beleidsmakers en organisaties van de civil society.

14.5. Het Comité wijst erop dat directe activiteiten van nature het meest geschikt zijn om op korte termijn onderzoeksdiensten te verlenen, zoals vaak door beleidsmakers wordt gevraagd. In het zesde kaderprogramma moet concreter worden aangegeven wat het verband is tussen directe en indirecte activiteiten, gezien de synergie-effecten die kunnen worden opgewekt.

14.6. Het Comité stelt voor de wetenschappelijke zichtbaarheid van de GCO-instellingen te vergroten door wetenschappelijke advies/supervisiepanels op te richten, bestaande uit onafhankelijke deskundigen op hoog niveau (bijvoorbeeld geselecteerd door EURAB), vergelijkbaar met analoge procedures voor wetenschappelijke topinstituten in de lidstaten.

15. Vereenvoudiging van procedures: decentralisatie en begrenzingen

15.1. Het Comité onderstreept de behoefte aan snellere, eenvoudiger en gebruikersvriendelijkere beheersprocedures, die tegelijkertijd duidelijk, doorzichtig en neutraal zijn. Gelijke behandeling en gelijke toegang voor kleine en grote deelnemers moeten gewaarborgd zijn.

15.2. In zijn advies van 21 september 2000⁽¹⁾ heeft het Comité reeds benadrukt dat onderscheid moet worden gemaakt tussen grote projecten waarbij projectleiders veel van de momenteel door de Commissie uitgevoerde taken op zich nemen, en middelgrote projecten waarvoor wellicht een andere oplossing moet worden gevonden.

15.2.1. Het Comité beveelt dan ook aan dat de Commissie kijkt of het mogelijk is een nieuw Europees agentschap op te

richten voor het beheer van OTO&D. Dit agentschap zou onder de rechtstreekse controle van de Commissie moeten vallen ten einde alle pogingen tot hernationalisering te voorkomen.

15.2.2. Voor grotere projectvoorstellen (meer dan 10 miljoen euro) beveelt het Comité aan dat de Commissie de huidige mechanismen blijft toepassen.

15.3. Het Europese agentschap zou samen met de nationale en regionale agentschappen kunnen zorgen voor het in par. 7.4.6.1 genoemde mentorat plus begeleidende maatregelen.

15.4. Iedere nieuwe beheersprocedure moet zodanig zijn ontworpen dat de huidige kosten en de zware administratieve belasting van de projecten worden teruggedrongen: momenteel vormen administratieve kosten 7 % van de totale projectkosten. Bij nieuwe procedures moet dit percentage lager zijn, zodat zoveel mogelijk middelen overblijven voor het eigenlijke onderzoek. Het overlaten van de kosten en het projectbeheer aan de kerngroep van hoofdcontractanten verandert niets aan de situatie, omdat deze kosten sowieso voor de volle 100 % door de EG-begroting moeten worden gefinancierd.

15.5. De tijdspanne tussen de selectie van een voorstel en de ondertekening van het contract mag niet meer dan 6 maanden bedragen.

15.6. De bepalingen inzake intellectuele eigendomsrechten moeten duidelijk en vastomlijnd zijn, ten einde:

- resultaten snel en volledig te kunnen exploiteren;
- spin-offs te creëren en nieuwe bedrijven op te richten;
- grotere quota op de wereldmarkt te veroveren.

⁽¹⁾ PB C 367 van 20.12.2000, blz. 61.

Brussel, 11 juli 2001.

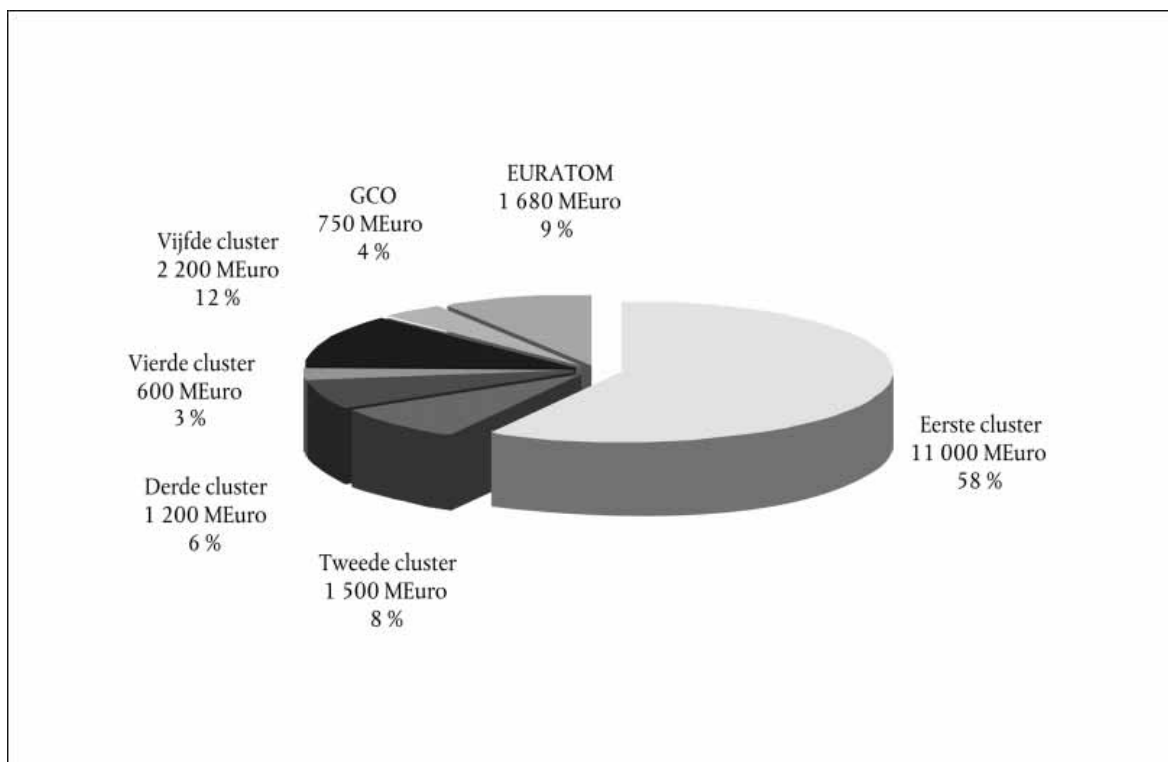
De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
G. FRERICHS

BIJLAGE

bij het advies van het Economisch en Sociaal Comité

Opbouw van het 6e kaderprogramma — Door het ESC voorgestelde wijzigingen

Financiële middelen en hun verdeling (totaal: 18 930 miljoen euro)



Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „Verschillen in accijnzen en verkeersbelastingen tussen de lidstaten en uitwerking hiervan op het concurrentievermogen van het wegvervoer”

(2001/C 260/03)

Het Economisch en Sociaal Comité heeft op 19 oktober 2000 besloten, overeenkomstig art. 23, lid 3 van zijn reglement van orde een advies op te stellen over „Verschillen in accijnzen en verkeersbelastingen tussen de lidstaten en uitwerking hiervan op het concurrentievermogen van het wegvervoer”.

De afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij”, die was belast met de voorbereiden-de werkzaamheden, heeft haar advies op 6 juni 2001 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Tosh.

Het Comité heeft tijdens zijn 383e zitting van 11 en 12 juli 2001 (vergadering van 11 juli) het volgende advies uitgebracht, dat met algemene stemmen is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Het ESC maakt zich zorgen over de verschillen tussen de lidstaten op het gebied van belastingen en registratierechten op voertuigen en wegenbelastingen en andere heffingen op het gebruik van infrastructuur. Hierdoor, en ook als gevolg van de 15 verschillende arbeidsmarktmodellen en belastingstelsels, lopen de kosten van vervoer (vooral over de weg) sterk uiteen. Een verstoord interregionaal evenwicht is dan ook onvermijdelijk, wat een ongunstige uitwerking kan hebben op EU-maatregelen en bovendien de totstandbrenging van een samenhangende interne markt in de weg kan staan. Om het aantal concurrentiedistorsies te verminderen is een ingrijpende harmonisatie nodig.

1.2. Als productiefactor trekt het vervoer zich niets aan van nationale grenzen; exploitanten hebben de mogelijkheid om zich op de open EU-markt te begeven. Bepaalde EU-regelingen op het gebied van gewicht en rijtijden hebben bijgedragen aan eerlijker concurrentievoorwaarden⁽¹⁾.

1.3. Net als de financiële sector, energie en telecommunicatie reikt vervoer en vervoersinfrastructuur over sectorgrenzen heen en is het een niet onbelangrijke kostenfactor in de EU. Normaliter bedragen de transportkosten 3-9 % van de productiekosten van bedrijven, vergeleken met 1-6 % voor

energie en telecommunicatie. De vervoerskosten van privépersonen maken gemiddeld 6 % van hun netto-inkomens uit, waaruit blijkt hoe belangrijk mobiliteit is, zowel voor werk als voor recreatieve doeleinden.

1.4. De „brandstofcrisis” van de laatste tijd heeft in heel Europa aanleiding gegeven tot heftige reacties van diverse belangengroeperingen op vervoersgebied; velen voelen zich kennelijk in hun bestaan bedreigd. Het ESC zou graag de belangrijkste elementen van de discussie belichten en kijken of de EU eventueel moet ingrijpen. Door de prijsvolatiliteit aan de aanbodzijde, een gevolg van de sterk fluctuerende olieprijs en van het feit dat deze in dollars wordt genoteerd, en de behoefte aan steeds kortere leverantietijden, bijvoorbeeld bij „just in time”-productie en in de elektronische handel, zijn deze tendensen alleen maar versterkt. Door de open markt is de bescherming in de vorm van „ouderwetse” strategische reserves in de vervoersketen en -systemen grotendeels weggevallen.

1.5. Alle lidstaten hebben hun eigen belastingstelsel. De verschillen hiertussen kan het ESC alleen behandelen voor zover zij betrekking hebben op de concurrentie. Als een en ander echter tot distorsies binnen de EU leidt, moet het ESC hierover wel zijn zorg uitspreken. Een duidelijk voorbeeld is de mening die vaak wordt verkondigd door ministers van financiën, namelijk dat hoge brandstofprijzen een middel zijn om gedragsspatronen te veranderen en bepaalde uit milieu-overwegingen vastgestelde emissiedoelstellingen te verwezenlijken. Dit moet dan wél vergezeld gaan van een transparante allocatie van middelen voor bijvoorbeeld de vervoersinfrastructuur, „Mobility to Work”-initiatieven of milieumaatregelen.

1.6. Het illegaal uitbuiten van deze verschillen, bijvoorbeeld door meer diesel te vervoeren dan toegestaan is en door voertuigen „onder goedkope vlag” te laten rijden, is een ander ongunstig gevolg van een en ander.

⁽¹⁾ Zie het ESC-advies over Voorstellen voor richtlijnen van de Raad over een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd om de van een eerdere richtlijn uitgesloten sectoren en activiteiten te bestrijken (PB C 138 van 18.5.1999), en het ESC-advies over het Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 96/53/EG van de Raad houdende vaststelling, voor bepaalde aan het verkeer binnen de Gemeenschap deelnemende wegvoertuigen, van de in het nationale en het internationale verkeer maximaal toegestane afmetingen, en van de in het internationale verkeer maximaal toegestane gewichten (PB C 123 van 25.4.2001).

1.7. Dit advies gaat over het wegvervoer, momenteel in de EU de dominante vervoerswijze. Sinds 1970 is het vrachtvervoer over de weg in West-Europa bijna verdriedubbeld. Tussen 1990 en 1995 nam het met 24 % toe, terwijl de economische groei slechts 4 % bedroeg. Deze ontwikkeling zet zich door; Duitsland, Frankrijk en Italië verwachten elk een groei van 30-50 % in de periode 1995-2010.

1.8. Dit advies heeft alleen betrekking op kostenverschillen tussen landen die het gevolg zijn van uiteenlopende vervoersspecifieke belastingen en heffingen — nog altijd een belangrijke factor voor het concurrentievermogen van nationale exploitanten die op elkaars markten actief zijn⁽¹⁾. De invloed van marktgerelateerde verschillen in transportkosten komt niet aan de orde. Sociale en arbeidsaspecten en belastingen en op de arbeidskosten drukken de heffingen — zoals sociale premies — die de concurrentieverhoudingen nog verder kunnen scheeftrekken, vallen ook buiten het kader van dit advies⁽²⁾. Ten slotte wordt evenmin aandacht besteed aan de extra kosten voor de maatschappij in het algemeen (vervuiling, lawaai, verkeersopstoppingen en schade aan infrastructuur) die door intensievere vervoersbewegingen worden veroorzaakt⁽³⁾. Het ombuigen van niet-duurzame vervoerendensen is een wezenlijk onderdeel van de duurzame-ontwikkelingsstrategie van de EU⁽⁴⁾.

(1) Harmonisation in Road Transport: Efficient Transport Taxes and Charges, Conclusions and Recommendations, CEMT/CM(2000) 14/Final.

(2) Zie het ESC-advies over Voorstellen voor richtlijnen van de Raad over een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd om de van een eerdere richtlijn uitgesloten sectoren en activiteiten te bestrijken (PB C 138 van 18.5.1999), en het ESC-advies over het Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 96/53/EG van de Raad houdende vaststelling, voor bepaalde aan het verkeer binnen de Gemeenschap deelnemende wegvoertuigen, van de in het nationale en het internationale verkeer maximaal toegestane afmetingen, en van de in het internationale verkeer maximaal toegestane gewichten (PB C 123 van 25.4.2001).

(3) Zie de ESC-adviezen over het Witboek „Een eerlijke vergoeding voor het infrastructuurgebruik: een gefaseerde aanpak van een gemeenschappelijk kader voor het in rekening brengen van het gebruik van vervoersinfrastructuur in de EU” (COM(98) 466 def.) — PB C 116 van 28.4.1999; en het Groenboek „Naar een eerlijke en doelmatige prijsstelling in het vervoer — mogelijke beleidskeuzen voor het internaliseren van externe kosten van vervoer in de Europese Unie” (COM(95) 691 def.) — PB C 56 van 24.2.1997.

(4) Mededeling van de Commissie „Een duurzaam Europa voor een betere wereld: een strategie van de Europese Unie voor duurzame ontwikkeling — het voorstel van de Commissie voor de Europese Raad van Göteborg”; het ESC-advies is in de maak.

2. Vervoersspecifieke belastingen en heffingen

2.1. Vervoersspecifieke belastingen en heffingen behoren tot een van de volgende categorieën:

- motorrijtuigenbelastingen: worden jaarlijks geheven⁽⁵⁾. Deze komen voor in alle lidstaten, waarbij soms onderscheid wordt gemaakt naar type auto of vrachtwagen;
- brandstofheffingen: brandstofaccijnzen, waarbij soms onderscheid wordt gemaakt naar het soort brandstof;
- tolheffingen voor het gebruik van infrastructuur: worden ter plekke betaald; meestal gaat het hierbij om snelwegen, bruggen en tunnels.

2.2. In april 1999 bracht het Comité van plaatsvervangers, groep wegvervoer, van de Europese Conferentie van Ministers van Vervoer een studie uit⁽⁶⁾ — de meest recente en volledige studie die momenteel beschikbaar is — waarin Oostenrijk, Duitsland, Spanje, Frankrijk, Nederland, het Verenigd Koninkrijk, Zwitserland en Hongarije met elkaar worden vergeleken en de ingewikkelde aspecten van de verschillende belastingstelsels aan de orde komen. Enkele bevindingen:

- alle acht landen heffen brandstof- of energieaccijnzen, zoals dieselaccijnzen;
- sommige landen heffen forfaitaire gebruiksrechten, bijvoorbeeld tolgelden;
- sommige werken met lokale belastingen, zoals heffingen voor het verkrijgen van nationale vergunningen en
- sommige heffen variabele gebruiksrechten.

Helaas zijn er geen vergelijkbare gegevens voor alle lidstaten en andere Europese landen beschikbaar. In een nieuwe studie zou de Commissie hiervoor moeten zorgen.

2.3. Door de verschillen tussen de belastingstelsels kunnen geen duidelijke vergelijkingen m.b.t. de accijnsontvangsten worden getrokken. Om dezelfde reden is het onmogelijk om vast te stellen of de inkomsten hoger of lager uitvallen dan de infrastructuuruitgaven.

(5) Verkoopbelasting op nieuwe voertuigen blijft in dit verband buiten beschouwing.

(6) CEMT/CS/TR(98)REV.

2.4. Op 15 september 1998 waren de brandstofaccijnzen in het Verenigd Koninkrijk tweeënhalve keer zo hoog als in Spanje, terwijl de basisprijs in het Verenigd Koninkrijk het laagst was en op hetzelfde niveau lag als in Frankrijk. Uitgedrukt als percentage van de prijs vóór belasting was de accijns in het Verenigd Koninkrijk 300 % van die in Oostenrijk en 240 % van de op één na hoogste op de lijst, namelijk Frankrijk. Dit voorbeeld is uiteraard selectief; er moet ook rekening worden gehouden met andere heffingen die de brandstofprijs beïnvloeden; bovendien trekken commerciële transacties zich niets van nationale grenzen aan.

2.5. Uit de studie blijkt dat de belastinggrondslag per land verschilt. Het Britse systeem is vooral gebaseerd op de motorrijtuigenbelasting en dus op nationaliteit, terwijl Spanje en Frankrijk een meer „territoriaal” systeem hanteren waarbij sprake is van rechtstreekse heffingen.

2.6. Uitgedrukt in ton per kilometer liggen de belastingopbrengsten in het Verenigd Koninkrijk op het hoogste niveau, namelijk 230 % hoger dan in Oostenrijk, dat de rij sluit. Wat de toepassing van samengestelde belastingtarieven betreft liggen Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk duidelijk voor (200 %) op de andere landen.

2.7. De kosten van andere productiefactoren, met name de factor arbeid, zijn op hun beurt echter weer het laagst in het Verenigd Koninkrijk. In Frankrijk en Nederland vallen ze anderhalf keer hoger uit.

2.8. Ten slotte worden in de studie de samengestelde marginale belastingtarieven (marginal effective tax rates — METR) met elkaar vergeleken, waaruit blijkt welke tarieven gelden voor de verschillende productiefactoren — arbeid, kapitaal en bruto externe lasten. Wat deze gewogen METR voor wegvervoerdiensten betreft staan het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk met 45 % bovenaan, terwijl Nederland en Zwitserland met respectievelijk 32 % en 28 % volgen.

2.9. In de studie wordt ook ingegaan op de netto balans tussen de uitgaven voor en opbrengsten van weg- en railinfrastructuur. Sommige landen, zoals Oostenrijk en Nederland, blijken enorme overschotten (tot 160 % van de infrastructuurkosten) over te hevelen naar het algemene budget, waar het geld wordt gebruikt voor andere sectoren van de economie. In Frankrijk en Duitsland is er echter sprake van een evenwicht tussen uitgaven en opbrengsten of worden de uitgaven voor infrastructuur in lichte mate gesubsidieerd. Verder mag niet voorbij worden gegaan aan de aanzienlijke distorsie die wordt veroorzaakt doordat geen enkel land erin slaagt de externe kosten — bijvoorbeeld als gevolg van files en ongelukken — te internaliseren; dit komt in feite neer op een vorm van „verborgen” subsidiëring, waardoor de vergelijkingen mank gaan.

2.10. Ten slotte zijn de METR, gecorrigeerd voor ongedifferentieerde bruto-overdrachtsbetalingen, slechts indicatief; de uitgaven worden in mindering gebracht, maar niet alle externe kosten. De tarieven lopen aanzienlijk uiteen: het hoogste zijn ze in het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Frankrijk met 40 % en het laagst in Oostenrijk met 17,5 %.

2.11. De eerste conclusies van deze CEMT-studie luiden dat de METR de verschillen goed weerspiegelen en een combinatie zijn van:

- a) de afzonderlijke factorkosten van elke vervoerswijze en
- b) de verschillende tarieven die van toepassing zijn op deze kosten (in elk land).

2.12. Ook het volgende kan worden geconcludeerd:

- voor de diverse wijzen van wegvervoer zijn a) en b) omgekeerd evenredig: hoe hoger de tarieven, hoe lager de factorkosten. Dit geldt niet voor het vervoer per spoor, waar elektriciteit slechts marginaal belast wordt en de belasting op arbeid domineert;
- om verschillen in kosten voor weg- en railvervoer tussen de diverse landen goed te kunnen vaststellen moet niet alleen gekeken worden naar brandstofaccijnzen en energieheffingen;
- willen vergelijkingen hout snijden, dan moet bij het vaststellen van verschillen in overdrachtsbetalingen tussen wegvervoer en railvervoer ook rekening worden gehouden met de totale marginale maatschappelijke kosten, inclusief de externe kosten. Door het feit dat de METR vooral een maatstaf zijn voor positieve en negatieve overdrachtsbetalingen, zijn zij een instrument dat „ongevoelig” is voor de hier bedoelde berekeningen.

2.13. Bovenstaande samenvatting kan geen recht doen aan de hele studie, maar er blijkt wel uit hoe ingewikkeld de heffingen- en belastingstructuur in het vervoer is en dat er grote verschillen bestaan met betrekking tot omzetteffekten, investeringen in infrastructuur en vervoersbeleid.

2.14. Het gemiddelde aandeel van de verschillende belastingen en heffingen in de totale inkomsten was in de EU-lidstaten en Zwitserland als volgt⁽¹⁾: motorrijtuigenbelasting 25 %, brandstofheffingen 70 % en tolheffingen 5 %. De omvang en het relatieve belang van deze heffingen verschillen echter sterk per land⁽²⁾. Door deze verschillen lopen ook de vervoerskosten van land tot land uiteen, zowel de totale kosten als de afzonderlijke kostenposten⁽³⁾.

2.15. Wegvervoerders maken van deze kostenverschillen gebruik door zich daar te vestigen waar de kosten het laagst zijn en te tanken waar de brandstofprijzen het laagst zijn. Hieruit blijkt wel hoe belangrijk het is dat de belastingen

in kwestie geharmoniseerd worden, zodat er meer ruimte komtvoor concurrentie tussen de lidstaten op vervoersgebied.

3. Een veelzeggend voorbeeld

3.1. De grote commerciële gevolgen van uiteenlopende operationele vervoerskosten zijn duidelijk te merken in grensstreken. Een kleine vergelijking van de situatie in de Republiek Ierland en Noord-Ierland (VK) toont aan welke uitwerking deze verschillen hebben op een doorsnee vervoersbedrijf: een kleine of middelgrote onderneming die beschikt over 10 vrachtwagens van 40 ton met trekkers met twee assen. De bestuurders werken 42 weken per jaar en 50 uur per week. Het bedrijf zet 1,2 miljoen pond per jaar om met een winst vóór belasting van 36.000 pond. De belangrijkste kosten zien er als volgt uit:

	Noord-Ierland	Republiek Ierland	%
Motorrijtuigenbelasting	57 500	11 000	– 81
Diesel	321 000	202 000	– 37
Lonen	174 000	180 000	+ 0,03
Vennootschapsbelasting	7 200	9 000	+ 25
Totaal	559 700	402 000	– 28

3.2. In beide landen wordt vrijwel geen tol geheven. Het is duidelijk dat exploitanten er door de verschillen in accijnzen toe worden gebracht om goed te overwegen waar zij hun voertuigen laten registreren, al is er wel meer nodig dan registratie in het land met de laagste kosten. Om zich ergens anders te kunnen laten registreren moet de vervoerder namelijk bepaalde „basiskwalificaties” kunnen aantonen en voldoen aan de EU-interpretatie hiervan. Het maken van vergelijkingen wordt verder bemoeilijkt door de dagelijkse wisselkoersschommelingen; de verhouding Britse Pond/euro is aanzienlijk veranderd.

3.3. Sommige distorsies komen alleen in bepaalde regio's voor. Bovenstaand voorbeeld zou met enige aanpassing ook van toepassing kunnen zijn op andere regio's, zoals de Balkan, het Middellandse-Zeegebied, Scandinavië en België-Luxemburg.

4. Uitbreiding

4.1. Naar het zich laat aanzien zal door de toetreding van nieuwe lidstaten de concurrentiedruk op het wegvervoer in de EU aanzienlijk toenemen. Exploitanten in de huidige EU zullen het succesvolst zijn op logistiek gebied, terwijl exploitanten in de Midden- en Oost-Europese landen in het algemene wegvervoer de toon zullen aangeven. Met name het vervoer in oost-westelijke richting is voor 80 % in handen van deze laatste landen, waar (volgens Phare) de operationele kosten van het vervoer per vrachtwagen gemiddeld eenderde lager liggen dan in de EU. De lonen zijn er 5 keer zo laag als in de EU. In landen als Hongarije is de brandstof duurder dan in de EU, terwijl deze in Albanië 4 keer zo goedkoop is als gemiddeld in de EU. Ook de motorrijtuigenbelasting voor vrachtwagens loopt uiteen van 300-430 % van het EU-gemiddelde in de Tsjechische Republiek tot slechts 8 % van het EU-gemiddelde in Bulgarije.

⁽¹⁾ Zie Variabilisation and Differentiation Strategies in Road Taxation, INFRAS, Zürich, 2.6.2000.

⁽²⁾ In het Verenigd Koninkrijk ligt de nadruk b.v. op brandstofaccijnzen, terwijl in Frankrijk, Italië en Spanje relatief meer tol wordt geheven.

⁽³⁾ De kosten lopen niet alleen uiteen als gevolg van verschillen in vervoersspecifieke heffingen en lasten, maar ook door verschillen in de belasting op arbeid (inkomstenbelasting, sociale zekerheidspremies) en op kapitaal (in hoeverre afschrijvingen van de belasting mogen worden afgetrokken) in de vervoerssector.

4.2. De productiviteit van vrachtwagens ligt in de kandidaat-lidstaten echter 12 % onder het EU-niveau. De kosten per kilo-ton bedragen in de EU gemiddeld 0,80 euro, wat 10-15 % meer is dan in de Midden- en Oost-Europese landen. Maar naar verwachting zal dit verschil afnemen als de „acquis communautaire” wordt overgenomen⁽¹⁾.

5. Opmerkingen

5.1. De algemene vervoersdiscussie moet bovenaan de sociaal-economische agenda komen te staan, zodat rekening kan worden gehouden met de grote invloed hiervan op de samenleving van de 21e eeuw en een politieke discussie kan plaatsvinden. De discussie moet met name gaan over bestuursmethoden, criteria om te bepalen waar infrastructuur- en vervoersinvesteringen nodig zijn, en over voorzieningen om ervoor te zorgen dat het energieverbruik en de uitbreiding een duurzame economische groei niet in de weg staan.

5.2. De lidstaten moeten inzien dat het hun verantwoordelijkheid is om toezicht te houden en zo nodig belangrijke besluiten te nemen met betrekking tot regelgeving, certificatie, harmonisatie van normen, veiligheidskwesities en zelfs basisvoorzieningen die van invloed zijn op de ontwikkeling van de vervoerslogistiek.

5.3. De EU moet optreden indien belastingen de vervoersinfrastructuur en de verschillende vervoerswijzen parten spelen. Verder dient zij de grote verschillen op dit gebied aan te pakken en aldus gelijke voorwaarden te scheppen voor alle vervoersbedrijven.

5.4. Een systeem met rechtstreekse heffingen zou transparanter en representatiever zijn dan een systeem met alleen maar belastingen en accijnzen. Dat zou er namelijk toe bijdragen dat alleen degenen die met profijt van bepaalde diensten gebruikmaken hoeven te betalen⁽²⁾.

5.5. Op basis van door de EU gefinancierde onderzoeksactiviteiten en evaluaties moeten er regels worden opgesteld om te zorgen voor een gecoördineerde toepassing van de methode van marginale kosten. De hoogte van deze kosten verschilt per regio.

5.6. Er zijn veel goede lokale manieren om verschillen en marktdistorsies uit de weg te ruimen. Interregionale fora

kunnen in dit verband vaak goede diensten bewijzen. In bepaalde gevallen en omstandigheden kan een succesvolle coördinatie van uiteenlopende lokale (nationale) besluiten zorgen voor een gebiedsgewijze en sectorale harmonisatie en als zodanig een alternatief vormen voor standaardisering in EU-verband.

5.7. De extreme prijsschommelingen die worden veroorzaakt door ad-valorem-brandstofaccijnzen hebben een onverantwoord grote invloed op economie en mobiliteit. Er zou daarom een vast bedrag moeten worden geheven.

6. Aanbevelingen

6.1. In de hele EU moet een concurrentiebevorderend stelsel van heffingen en belastingen worden ingevoerd.

6.2. Het ESC dringt er bij Commissie en lidstaten op aan de huidige lacune aan te vullen door met vergelijkbare gegevens te komen.

6.3. Belastingen, die gebaseerd zijn op nationaliteit (b.v. motorrijtuigenbelasting), staan een gezonde concurrentie in de weg omdat hogere of lagere belastingen in een bepaald land alleen de daar gevestigde vervoersbedrijven ten goede komen of parten spelen. Hierdoor verandert de concurrentiepositie van het land in kwestie. Heffingen daarentegen, die op een bepaalde plaats worden geheven (bijvoorbeeld tolgelden op snelwegen), bevorderen de concurrentie, aangezien verhoging of verlaging hiervan gevolgen heeft voor alle vervoersbedrijven — ongeacht nationaliteit — die de wegen in kwestie gebruiken. Ten opzichte van andere landen houdt het land in kwestie dus min of meer dezelfde concurrentiepositie.

6.4. Om voor iedereen gelijke voorwaarden te scheppen zouden belastingen (die in hoge mate op nationaliteit zijn gebaseerd) moeten worden vervangen door heffingen (die op een bepaalde plaats worden geïnd).

6.5. Het ESC hecht er veel belang aan dat de vervoersector de in Kioto aangelegane verplichtingen helpt verwezenlijken. Dat de Amerikaanse regering zich niet langer gebonden acht aan het Kioto-protocol getuigt van een onverantwoordelijke houding. Als transportspecifieke belastingen en heffingen worden geharmoniseerd en tegelijkertijd gelijke voorwaarden voor iedereen worden geschapen, zou dat de negatieve milieueffecten van vervoersdiensten verminderen en als zodanig in overeenstemming zijn met het Kioto-protocol.

⁽¹⁾ Bron: Eurostat.

⁽²⁾ Mededeling van de Commissie „Een duurzaam Europa voor een betere wereld: een strategie van de Europese Unie voor duurzame ontwikkeling — het voorstel van de Commissie voor de Europese Raad van Göteborg”; het ESC-advies is in de maak.

6.5.1. Het ESC pleit daarom voor de totstandbrenging van een fiscaal milieu dat bevorderlijk is voor investeringen in O&TO waarmee CO₂-emissies kunnen worden verminderd en de congestieproblematiek kan worden aangepakt.

6.5.2. Het ESC adviseert dat vervoersgerelateerde technologie als aparte thematische prioriteit wordt opgenomen in het zesde O&TO-kaderprogramma 2002-2006. Ook benadrukt het de betekenis van het Galileo-programma voor een veilig, concurrerend en milieuvriendelijk geïntegreerd Europees logistiek systeem.

6.5.3. Bij een harmonisatie van de verschillende belastingen en heffingstelsels moet ook aandacht worden besteed aan het milieu én aan het probleem dat de fossiele-brandstofreserves uitgeput raken en de EU afhankelijk is van externe leveranciers. Deze afhankelijkheid zal na de uitbreiding alleen maar toenemen. Duidelijke normen voor alle sectoren met betrekking tot brandstofverbruik, lading, leveringen en milieubehoud zullen de sector wegvervoer — die qua milieu de „zwarte piet” krijgt toegespeeld — enigszins geruststellen.

6.5.4. Het ESC vreest dat eventuele unilaterale CO₂-heffingen in de lidstaten ertoe zullen leiden dat externe exploitanten uit landen waar de normen minder streng zijn en goede praktijken niet zo belangrijk worden gevonden als in de lidstaten, op een voordelige manier goederen op de markt kunnen brengen.

6.6. De vraag naar vervoersdiensten is relatief ongevoelig voor de hoogte van belastingen en heffingen. Zelfs ingrijpende prijsverhogingen hebben betrekkelijk weinig effect op de hoeveelheid getransporteerde goederen. Met een accijnzenstelsel dat milieuvriendelijk rijden stimuleert, zou het

brandstofverbruik omlaag kunnen terwijl het aantal gereden kilometers niet navenant hoeft te dalen.

6.7. Het Comité doet de volgende suggesties:

6.7.1. Bij de jaarlijkse motorrijtuigenbelasting moet rekening worden gehouden met de milieu-effecten en de infrastructuurbelasting van de verschillende voertuigen.

6.7.2. In het geval van heffingen moeten „wegvriendelijke” voertuigen bevoordeeld worden, aangezien het onderhoud van wegen vaak het grootste deel van het budget in kwestie opslokt en zware voertuigen relatief de meeste schade veroorzaken. Asphalt kan 15 à 60 % langer mee als de huidige voertuigen worden vervangen door voertuigen met luchtvering of een hieraan gelijkwaardige vering⁽¹⁾. Met behulp van de juiste prijsstimuli zouden vervoersbedrijven ertoe kunnen worden aangezet om hun voertuigen uit te rusten met een dergelijke „wegvriendelijke” vering.

6.8. Hoewel de meeste landen de milieu-effecten van de verschillende soorten brandstoffen laten doorwerken in de hoogte van de accijnzen, kunnen de kleinere landen als gevolg van het grensoverschrijdende „brandstoftoerisme” in dit verband maar weinig uitrichten. De kans op harmonisatie van de accijnzen is nog steeds klein. De accijnsverschillen tussen de verschillende soorten brandstoffen zouden echter alvast aangepakt moeten worden, waarbij elk land zijn eigen benchmark-accijnsniveau vaststelt.

6.9. Met behulp van moderne technologie kunnen heffingen eenvoudig en efficiënt worden geïnd. Daarom dringt het ESC er bij de Commissie op aan, meer financiële steun te geven aan onderzoek naar nieuwe technologische oplossingen en implementatie van nieuwe methodes.

⁽¹⁾ OECD Observer, 26 januari 2001.

Brussel, 11 juli 2001.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

G. FRERICHES

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 91/671/EEG inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten betreffende het verplichte gebruik van veiligheidsgordels in voertuigen van minder dan 3,5 ton”

(2001/C 260/04)

De Raad heeft op 19 januari 2001 besloten het Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 262 van het EG-Verdrag te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij”, die was belast met de voorbereiden-de werkzaamheden, heeft haar advies op 6 juni 2001 goedgekeurd. Rapporteur was de heer García Alonso.

Het Comité heeft tijdens zijn 383e zitting van 11 en 12 juli 2001 (vergadering van 11 juli) het volgende advies uitgebracht, dat met 103 stemmen vóór en 1 stem tegen is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Richtlijn 91/671/EEG⁽¹⁾, over de onderlinge aanpas-sing van de wetgevingen van de lidstaten betreffende het verplichte gebruik van veiligheidsgordels in voertuigen van minder dan 3,5 ton, is door de lidstaten op verschillende manieren omgezet. Het huidige voorstel van de Commissie is dan ook vooral bedoeld om een en ander beter te harmoni-seren.

1.2. Dat de statistieken met betrekking tot het aantal kinderen dat bij auto-ongelukken om het leven komt in de EU onderling zo verschillen, komt vooral door de uiteenlopende wijze waarop de lidstaten de richtlijn geïnterpreteerd hebben bij de omzetting in hun wetgeving.

1.3. Drie belangrijke factoren maken deze herziening van de richtlijn noodzakelijk:

1.3.1. Krachtens de Richtlijn uit 1991 zijn kinderbeveil-igingssystemen verplicht op zitplaatsen die met gordels zijn uitgerust. Welk type beveiligingssysteem geschikt is staat echter nergens en bovendien mogen kinderen zonder een adequaat beveiligingssysteem worden vervoerd als er geen aanwezig is.

1.3.2. Krachtens Richtlijn 2000/3/EG⁽²⁾ dient in nieuwe voertuigen een etiket te worden aangebracht met een tekst die bestuurders waarschuwt voor het risico dat kinderen lopen in naar achteren gerichte beveiligingssystemen wanneer de airbag van de voorste passagiersplaats uitklapt. Het gebruik van deze systemen in deze gevallen is echter niet verboden.

1.3.3. De Richtlijnen 96/36/EG⁽³⁾, 96/37/EG⁽⁴⁾ en 96/38/EG⁽⁵⁾ voorzien samen in een Europese norm voor de montage van veiligheidsgordels op alle zitplaatsen van nieuwe, na oktober 1999 gebouwde minibussen, touringcars en vrachtwagens, maar het gebruik hiervan is niet verplicht.

1.4. Het nieuwe richtlijnvoorstel bevat drie fundamentele bepalingen:

1.4.1. Het gebruik van kinderbeveiligingssystemen in auto's wordt verplicht gesteld; de uitzonderingen waarin Richtlijn 91/671/EEG voorzag gelden niet langer. Daarnaast moeten zulke systemen op zijn minst voldoen aan de technische norm van Reglement (EG) nr. 44.03 van de VN-ECE (Overeenkomst van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties) of een equivalent daarvan.

1.4.2. Het gebruik van een naar achteren gericht kinder-beveiligingssysteem op de voorste passagierszitplaats wordt verboden, tenzij de airbag is uitgeschakeld.

1.4.3. Alle inzittenden van motorvoertuigen dienen veilig-hedsgordels te dragen als deze aanwezig zijn.

1.4.4. Zittende passagiers dienen erop te worden gewezen dat zij hun veiligheidsgordel om moeten hebben wanneer het voertuig rijdt.

1.5. De te wijzigen Richtlijn heeft een enigszins aleatoir toepassingsgebied en geldt niet voor de in Richtlijn 70/156/EEG⁽⁶⁾ omschreven categorieën voertuigen. De voor-gestelde gewijzigde richtlijn is daarentegen ook van toepassing op de categorieën M1, M2, M3, N1, N2 en N3.

⁽¹⁾ PB L 373 van 31.12.1991.

⁽²⁾ PB L 53 van 25.2.2000.

⁽³⁾ PB L 178 van 17.7.1996, blz. 15.

⁽⁴⁾ PB L 186 van 25.7.1996, blz. 28.

⁽⁵⁾ PB L 187 van 26.7.1996, blz. 95.

⁽⁶⁾ PB L 42 van 23.2.1970.

2. Achtergrond

De Commissie, de Raad en het Europees Parlement hebben verscheidene keren aandacht besteed aan het onderwerp veiligheid op de weg en meer in het bijzonder aan passieve veiligheid. Dit blijkt uit de uitgebreide regelgeving op dit gebied. De belangrijkste documenten zijn:

- Richtlijn 77/541/EEG van de Raad van 28 juni 1977 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten inzake veiligheidsgordels en bevestigings-systemen in motorvoertuigen⁽¹⁾.
- de resolutie van het Parlement van 13.3.1984.
- de resolutie van het Parlement van 18.2.1986.
- Richtlijn 91/671/EEG van de Raad van 16 december 1991 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de Lid-Staten betreffende het verplichte gebruik van veiligheidsgordels in voertuigen van minder dan 3,5 ton.
- Richtlijn 96/36/EG van de Commissie van 17 juni 1996 tot aanpassing aan de stand van de techniek van Richtlijn 77/541/EEG van de Raad betreffende veiligheidsgordels en bevestigingssystemen in motorvoertuigen⁽²⁾.
- Richtlijn 96/37/EG van de Commissie van 17 juni 1996 houdende aanpassing aan de technische vooruitgang van Richtlijn 74/408/EEG van de Raad inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten betreffende de binneninrichting van motorvoertuigen (sterkte van de zitplaatsen en van hun bevestiging)⁽³⁾.
- Richtlijn 96/38/EG van de Commissie van 17 juni 1996 tot aanpassing aan de stand van de techniek van Richtlijn 76/115/EEG van de Raad betreffende bevestigingspunten voor veiligheidsgordels van motorvoertuigen⁽⁴⁾.
- Besluit 97/836/EG van de Raad van 27 november 1997 inzake de toetreding van de Europese Gemeenschap tot de overeenkomst van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties betreffende het aannemen van eenvormige technische eisen voor wielvoertuigen, uitrustingsstukken en onderdelen die kunnen worden aangebracht en/of gebruikt op wielvoertuigen en de voorwaarden voor wederzijdse erkenning van goedkeuringen verleend op basis van deze eisen⁽⁵⁾.
- Richtlijn 2000/3/EG⁽⁶⁾ van de Commissie van 22 februari 2000 tot aanpassing aan de stand van de techniek van Richtlijn 77/541/EEG van de Raad betreffende veiligheids-gordels en bevestigingssystemen in motorvoertuigen.

- de Mededeling van de Commissie van 17 maart 2000: „Prioriteiten op het gebied van verkeersveiligheid in de Europese Unie — Voortgangsrapport en rangschikking van acties naar prioriteit”.
- de resolutie van het Parlement van 7.12.2000 final A5-0381/2000.

3. Algemene opmerkingen

3.1. De Commissie is terecht van plan Richtlijn 91/671/EEG te herzien; de daarmee nagestreefde harmonisatie van de nationale wetgevingen moet in de eerste plaats de veiligheid op de weg en met name de veiligheid van kinderen ten goede komen.

3.2. In het voorstel krijgt de voorlichting van burgers, en dan vooral van ouders, echter te weinig aandacht. Het verplichte gebruik van veiligheidssystemen zet weinig zoden aan de dijk als de gebruiker het nut ervan niet inziet. De Commissie dient er daarom bij de lidstaten op aan te dringen om de betrokken personen via voorlichtingscampagnes bewust te maken van het nut dat het gebruik van veiligheidssystemen met name voor kinderen kan hebben. Ouders dienen het goede voorbeeld te geven.

3.3. Het gebruik van veiligheidsgordels moet ook in de stad verplicht worden gesteld.

3.4. De statistische gegevens waarop de Commissie haar voorstel baseert zijn op zijn minst fragmentarisch te noemen. Aangezien de cijfers onderling niet te vergelijken zijn, heeft de Mededeling slechts betrekking op de situatie in een beperkt aantal lidstaten. Er moet daarom een databank komen met alle benodigde — homogene — gegevens, waaruit bruikbare conclusies kunnen worden getrokken. Zo kan dan nuttig gebruik worden gemaakt van de positieve ervaringen van de lidstaten en kunnen willekeurige extrapolaties worden vermeden.

3.5. Uit recent onderzoek blijkt dat kinderen beter niet in een naar achteren gericht beveiligingssysteem op de voorste passagiersstoel kunnen worden geplaatst wanneer zich daar een airbag bevindt. Dit geldt ook voor de meeste andere bestaande beveiligingssystemen. Het ligt dus voor de hand dat deze airbag uitgeschakeld dient te worden als een kind voorin wordt vervoerd, ongeacht het gebruikte beveiligingssysteem.

⁽¹⁾ PB L 220 van 29.8.1977.

⁽²⁾ PB L 178 van 17.7.1996.

⁽³⁾ PB L 186 van 25.7.1996.

⁽⁴⁾ PB L 187 van 26.7.1996.

⁽⁵⁾ PB L 346 van 17.12.1997.

⁽⁶⁾ COM(2000) 125 def. van 17.3.2000.

3.6. Aangezien de voorste passagiersplaats bij ongelukken echter gevaarlijker dan de overige plaatsen in een auto blijkt te zijn, en de airbags in de eerste hiermee uitgeruste generaties auto's moeilijk in en uit te schakelen zijn, zou het wellicht toch beter zijn om de airbag voorin wel ingeschakeld te laten, maar er geen kinderen van minder dan 36 kilo te laten plaatsnemen. Dezen zouden achterin moeten worden vervoerd.

3.7. De fabrikant, of de dealer, zou op een goed zichtbare plaats in het interieur een eenvoudige sticker met aanwijzingen kunnen aanbrengen om de gebruikers van de voertuigen over een en ander te informeren.

3.8. De Commissie gaat in het voorstel voorbij aan het gevaar dat andere airbags — aan de zijkant of in de rugleuning van de voorstoelen — opleveren voor kinderen. In de uiteindelijke richtlijn moet hier wel aandacht aan worden besteed.

3.9. Eveneens van groot belang is de normalisatie van de bevestigingssystemen voor kinderzitjes. De ervaringen die de Internationale Organisatie voor Normalisatie (ISO) in dit verband opdoet moeten nauwlettend worden gevolgd. Het Isofix-systeem, dat zal voldoen aan Reglement (EG) nr. 44.03 van de VN-ECE, wordt momenteel verbeterd. Daarna zou het moeten worden aangebracht in alle nieuwe auto's die in de EU op de markt komen.

3.10. In het voorstel zou verder moeten komen te staan dat

autofabrikanten die kinderzitjes dienen aan te bevelen die zich het best lenen voor hun auto's.

3.11. Het is volgens het Comité onmogelijk na te gaan of het gebruik van beveiligingssystemen in minibussen of middelgrote en grote touringcars altijd voordelen oplevert. Of deze op de juiste manier gebruikt worden is namelijk moeilijk te verifiëren. Hiernaar is gedegen onderzoek nodig, omdat anders het gevaar bestaat dat de exploitanten van deze doorgaans populaire voertuigen op kosten worden gejaagd zonder dat de veiligheid er noemenswaardig op vooruit gaat.

3.12. In voertuigen van de categorieën N2 en N3 staat de bestuurder, onder meer door de hoogte van de bestuurdersplaats, bij ongelukken, vooral bij kop-staartbotsingen, aan andere gevaren bloot dan in andere voertuigen.

3.13. Het ESC vindt niet dat er in de toekomstige richtlijn uitzonderingen mogen worden opgenomen, aangezien de veiligheid van mensen in het geding is. Bovendien hebben uitzonderingen een averechts effect op de bewustwording die nodig is om van het dragen van veiligheidsgordels een gewoonte te maken. Taxichauffeurs zouden in de kofferbak zonder veel moeite een kinderzitje kunnen meenemen voor kinderen van minder dan 10 kg. De desbetreffende uitzondering zou daarom geschrapt moeten worden.

3.14. Autofabrikanten zouden hun voertuigen moeten voorzien van een systeem dat door middel van een licht- of geluidssignaal waarschuwt als een inzittende geen veiligheidsgordel om heeft. De Commissie zou er goed aan doen om meer van dergelijke onderzoeken te laten verrichten en om ervoor te zorgen dat nieuw op de EU-markt gebrachte modellen met zulke systemen zijn uitgerust.

Brussel, 6 juni 2001.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

G. FRERICHS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van de Raad houdende een gemeenschappelijke ordening van de markt voor ethylalcohol uit landbouwproducten”

(2001/C 260/05)

De Raad heeft op 12 maart 2001 besloten, overeenkomstig de artt. 36 en 37 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 21 juni 2001 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Wilkinson.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 383e zitting (vergadering van 11 juli 2001) het volgende advies uitgebracht, dat met 106 stemmen voor, bij 2 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Algemene stand van zaken op de EU-markt voor ethylalcohol uit landbouwproducten

1.1.1. Van de 20 miljoen hl alcohol die jaarlijks in de EU wordt geproduceerd, wordt 13 miljoen hl gedistilleerd uit landbouwgewassen en is de resterende 7 miljoen hl „synthetische alcohol”, d.w.z. niet van agrarische oorsprong. De belangrijkste verwerkende industrieën die ethylalcohol gebruiken, produceren gedistilleerd, chemicaliën, geneesmiddelen en schoonheidsproducten. De productie van brandstof uit alcohol neemt toe.

1.1.2. Bedrijven die gedistilleerde dranken produceren, mogen alleen alcohol uit landbouwgewassen gebruiken; alle andere industrieën hebben de keuze tussen beide soorten alcohol. De productie van sterke drank, waarvan de kwaliteit is gewaarborgd door de desbetreffende EU-verordening⁽¹⁾, neemt tegenwoordig ongeveer 30 % van de in de EU geproduceerde alcohol voor haar rekening. De overige industrieën die de rest (70 %) van de in de EU geproduceerde alcohol gebruiken, kunnen dus zowel agrarische als synthetische alcohol verwerken. Aan de totale vraag in de EU wordt thans voor zowat de helft door agrarische en voor de andere helft door synthetische alcohol voldaan.

1.1.3. Alcohol uit landbouwgewassen vormt een belangrijke afzetmogelijkheid voor in de EU geproduceerde basisstoffen, met name granen, suikerbieten, melasse, vruchten en wijn.

1.1.4. Volgens de cijfers van de Commissie produceert de alcoholmarkt van de EU jaarlijks een overschot van ongeveer 3 miljoen hl. Bij een enigszins dalende totale EU-vraag naar alcohol stijgt dat overschot geleidelijk. Circa 12 % van het totale aanbod aan alcohol (incl. mengsels, die niet ten volle onder het toepassingsgebied van het Commissievoorstel vallen) wordt ingevoerd, maar de huidige tendens is dat die invoerstroom geleidelijk groter wordt. Op veel ingevoerde alcohol behoeven helemaal geen of — zoals bij gedenatureerde alcohol — slechts lage invoerrechten te worden betaald. De schatting is wel dat 80 % van de ingevoerde alcohol op de een of andere manier wordt gesubsidieerd. Andere schattingen gaan uit van een lager percentage.

⁽¹⁾ Verordening (EEG) nr. 1576/89, PB L 160 van 12.6.1989, blz. 1 t/m 17.

1.2. Inhoud van het Commissievoorstel

1.2.1. Met onderhavige verordening wordt beoogd, voor ethylalcohol uit landbouwproducten een kader van gemeenschappelijke voorschriften in het leven te roepen. Hiermee wordt gevolg gegeven aan het door de Landbouw-Raad van medio 2000 aan de Commissie gerichte verzoek om een onderzoek naar de wenselijkheid van een dergelijk kader te doen.

1.2.2. Deze verordening is vooral bedoeld om de markt-informatie over ethylalcohol uit landbouwproducten te verbeteren en een forum voor mogelijke beleidsvoorstellen op dit gebied te creëren. Volgens de Commissie wordt met dit voorstel een „lichte” gemeenschappelijke marktordening beoogd, aangezien er slechts verwaarloosbare financiële consequenties aan verbonden zijn. Het voorstel impliceert geen interventie maatregelen.

1.2.3. De Commissie houdt al vanaf begin 1998 sommige invoerstromen van alcohol nauwlettend in het oog, maar acht dat systeem geen adequate oplossing om bij de huidige en te verwachten problemen te kunnen ingrijpen. Vandaar het onderhavige Commissievoorstel voor een GMO⁽²⁾.

2. Algemene opmerkingen bij het Commissievoorstel

2.1. Het Comité heeft in 1996 een informatief rapport over de situatie op de alcoholmarkt van de EU uitgebracht en in 1978⁽³⁾ en 1980⁽⁴⁾ commentaar geleverd op eerdere versies van de GMO. In dat informatief rapport staat zeer veel nuttige achtergrondinformatie over deze uiterst complexe sector. Alhoewel de situatie over het algemeen sindsdien erg is veranderd, gaat de kanttekening die het Comité in dat rapport maakte bij de noodzaak om de industrie — voor het behoud van haar concurrentievermogen — te rationaliseren, nl. dat de talrijke zeer kleine distilleerbedrijven in bepaalde EU-regio's

⁽²⁾ COM(2001) 101 def. van 21.2.2001.

⁽³⁾ PB C 181 van 31.7.1978.

⁽⁴⁾ PB C 83 van 2.4.1980.

voor hun respectieve leefgemeenschappen een belangrijke sociaal-economische functie bekleden, nog steeds op. Duitsland is momenteel het enige land met een nationale marktordening voor alcohol.

2.2. Het eerste voorstel om een GMO te creëren, dateert van veertig jaar terug, toen agrarische alcohol nog hoofdzakelijk voor de voedselindustrie (incl. de productie van gedistilleerd) was bestemd. Sindsdien is de markt steeds complexer geworden en beïnvloeden de ontwikkelingen van de technologie de gebruiksmogelijkheden van alcohol.

2.3. In het Commissievoorstel wordt niet ingegaan op alle factoren die de markt beïnvloeden. De nadruk wordt gelegd op de toenemende invoer (thans 12 % van het totale aanbod aan alcohol) en de uitdaging van concurrentie door de toekomstige nieuwe EU-landen. Artikel 10 (nationale steun) van dit verordeningsvoorstel moet ook van toepassing zijn op de kandidaat-lidstaten.

2.4. Het Comité ziet, net als de Commissie, zonder meer het belang in van betere marktinformatie en van een forum waar marktgegevens kunnen worden geanalyseerd, problemen in de sector kunnen worden besproken en oplossingen kunnen worden aanbevolen. Zo is het duidelijk een probleem dat er nog steeds geen nationale statistische gegevens beschikbaar zijn in de vereiste vorm. Bovendien komen Eurostat-gegevens altijd te laat om nog nuttig te kunnen zijn. Er zouden andere mogelijkheden kunnen zijn om die doelstellingen te verwezenlijken: marktinformatie kan worden verkregen bij nationale autoriteiten (met name belastingdiensten), Eurostat of de bedrijven zelf, en het comité dat vroeger al werd ingezet voor alcoholkwesties (het Uitvoeringscomité voor gedistilleerde dranken) zou tot zo'n echt forum kunnen worden uitgebouwd. Handelsmisbruiken zouden als zodanig moeten worden aangepakt, maar dat kan alleen als er behoorlijke informatie is. In het Commissievoorstel wordt echter niet uitgelegd welke meerwaarde een GMO heeft voor producenten, gebruikers en consumenten. De Commissie moet dat verzuim goedmaken.

2.5. Het Comité voelt weinig voor de door de Commissie gesuggereerde maatregelen (invoer- en uitvoercertificaten, tariefcontingenten, actieve veredeling en vrijwaringsclausules), omdat deze tot protectionisme en/of interventie maatregelen kunnen leiden. Weliswaar geeft het Comité toe dat de Commissie niet voorstelt om die maatregelen ook daadwerkelijk ten uitvoer te brengen, maar dat neemt niet weg dat zij wel degelijk de voorwaarden daartoe wil creëren. Zo staat in artikel 34 van het Verdrag dat een GMO prijsregulerende bepalingen mag bevatten. Gebruikers van alcohol willen alcohol kopen op grond van de specifieke kenmerken en de kwaliteit daarvan, en tegen een vrij overeengekomen prijs. Ook consumenten hebben baat bij die opstelling van de gebruikers, omdat kwaliteit en veiligheid van de producten mede daardoor worden gegarandeerd. Voorts zouden de voorgestelde maatregelen veel dure administratieve rompslomp met zich mee kunnen brengen.

2.6. Een ernstige bedenking tegen dit Commissievoorstel is dat het percentage van de marktdeelnemers die de keuze hebben tussen agrarische en synthetische alcohol erbuiten valt. Aangezien synthetische alcohol geen landbouwproduct is, kan het uiteraard niet onder de GMO vallen. Toch bestaat het huidige marktaanbod voor 50 % uit synthetische alcohol. Iedere GMO is tot mislukken gedoemd zolang er niet óók voor dit soort alcohol adequate regelingen worden getroffen, met name het vrijgeven van statistische informatie. Het risico op oneerlijke concurrentie is allesbehalve denkbeeldig als agrarische alcohol wél en synthetische alcohol niet onder de GMO valt.

2.7. Daar komt nog bij dat het marktevenwicht waarschijnlijk zal verschuiven als gevolg van de te verwachten groei van het gebruik van brandstof uit alcohol (dat momenteel 1 % uitmaakt van het totale brandstofverbruik, maar zou kunnen oplopen tot circa 20 % in 2020), waardoor een veel groter deel van de marktvraag door beide soorten alcohol kan worden gedekt. In de praktijk wordt verwacht dat agrarische alcohol het leeuwendeel van die stijging voor zijn rekening zal nemen vanwege de belastingvoordelen voor hernieuwbare energie. (Synthetische alcohol kan immers per definitie niet worden „hernieuwd“).

3. Bijzondere opmerkingen

3.1. Mocht worden besloten om een GMO in het leven te roepen, dan is het Comité van mening dat er, naast adequate instrumenten om ook synthetische alcohol daaronder te laten vallen, ook nog de volgende wijzigingen in de Commissievoorstellen moeten worden aangebracht:

3.2. Comité van beheer. De Commissie slaat de plank mis met haar voorstel om agrarische alcohol onder het Beheerscomité voor wijn te laten vallen. De complexiteit van de alcoholmarkt neemt nog steeds toe. Het staat buiten kijf dat voor de tenuitvoerlegging van een GMO nationale deskundigen op het gebied van de alcoholmarkt nodig zijn. Voor discussies over alcohol-aangelegenheden moeten dus aparte vergaderingen worden gehouden, buiten de gewone werkzaamheden van het Beheerscomité voor wijn om. De Commissie heeft al bevestigd dat dit de bedoeling is.

3.3. Onder die omstandigheden zou een afzonderlijk comité van beheer voor alcohol echter geen extra kosten met zich mee brengen, terwijl een dergelijk systeem voor alle partijen duidelijker is. In het Commissievoorstel zou dit moeten worden erkend.

3.4. Definities. Momenteel zijn de enige definities van „agrarische alcohol” die van Verordening (EEG) nr. 1576/89 (gedistilleerd) en Verordening (EEG) nr. 822/87 (neutrale alcohol uit wijn). Die definities vertonen echter grote verschillen met die in artikel 1 van dit Commissievoorstel opgenomen omschrijvingen uit de Gecombineerde Nomenclatuur, die voor douane- en handelsdoeleinden worden gebruikt. In dat artikel 1 zouden deze definities moeten worden geharmoniseerd om verwarring te voorkomen.

3.5. Gezien de talrijke en snel evoluerende technische procédés om alcohol uit landbouwproducten, maar ook uit producten die zelf uit landbouwproducten zijn verkregen, te winnen, wordt het zeker niet gemakkelijk om voor de diverse soorten alcohol goede definities te vinden, en nog minder gemakkelijk om daaraan de hand te houden, vooral bij producten die van buiten de EU worden ingevoerd.

4. Conclusies

4.1. Het Comité

- is voorstander van betere marktinformatie en van de oprichting van een officieel forum voor discussies over problemen in deze sector;

- vindt ook dat hiertoe de nodige juridische randvoorwaarden moeten worden gecreëerd;
- suggereert dat op verschillende wijzen aan de eisen kan worden voldaan;
- is nog niet overtuigd van de meerwaarde van een GMO voor agrarische alcohol;
- wijst er nadrukkelijk op dat een GMO zonder regelingen voor de gehele alcoholmarkt gedoemd is te mislukken;
- is van mening dat, als er een GMO voor alcohol komt, er dan daarvoor een speciaal Beheerscomité moet worden opgericht;
- wijst erop dat de bestaande definities moeten worden geharmoniseerd.

Brussel, 11 juli 2001.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

G. FRERICHES

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Groenboek geïntegreerd productbeleid”

(2001/C 260/06)

De Commissie heeft op 13 februari 2001 besloten, overeenkomstig art. 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het „Groenboek geïntegreerd productbeleid”.

De afdeling „Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 21 juni 2001 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Pezzini.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 383e zitting (vergadering van 11 juli 2001) het volgende advies uitgebracht, dat met 108 stemmen vóór, één stem tegen, bij 3 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Het Comité toetst voor onderhavige analyse het Groenboek geïntegreerd productbeleid (hierna: IPP) aan de met het milieuactieprogramma opgestarte nieuwe aanpak⁽¹⁾, waarmee het zwaartepunt is komen te liggen bij de verwerking van de milieudimensie in het gehele EU-beleid, inspraak voor alle betrokkenen en inspanningen op basis van vrijwilligheid, náást

toepassing van de beschikbare regelgevende instrumenten. Het beschouwt dit Groenboek als een aanvulling op de strategie voor een duurzame ontwikkeling, waarbij er ook oog is voor de sociale en economische aspecten daarvan⁽²⁾, en verwijst in dat verband naar opmerkingen in zijn al eerder over dit onderwerp uitgebrachte adviezen, volgens welke de toepassing van die strategie alleen in die bredere context tot een goed einde kan worden gebracht.

⁽¹⁾ COM(2001) 31 def., advies van het Comité; PB C 221 van 7.8.2001.

⁽²⁾ Advies van het Comité over de „Vorbereiding van een strategie van de Europese Unie voor duurzame ontwikkeling”; PB C 221 van 7.8.2001.

1.2. In dit Groenboek geïntegreerd productbeleid wordt een strategie voorgesteld om het milieubeleid met betrekking tot producten aan te scherpen en bij te stellen. Het uiteindelijke doel daarvan is, te streven naar een markt met „groenere” producten (zie de Inleiding bij het Groenboek).

1.3. Voor de in dit Groenboek voorgestelde strategie wordt uitgegaan van een breed scala aan beleidsinstrumenten, maar zonder dat nader wordt ingegaan op de vraag hoe een dergelijke IIP-benadering kan worden geïntegreerd in het bestaande milieubeleid, dat immers sectoraal en verticaal is opgezet. De Commissie doet zelfs het tegendeel door het IPP te omschrijven als een „aanvulling” op dat beleid. Volgens het Comité moet langer worden stilgestaan bij die combinatie van verticale beleidsinstrumenten aan de ene kant en op vrijwillige basis gesloten convenanten en/of overeengekomen instrumenten aan de andere kant. De vraag die daarbij zou moeten worden gesteld, is in hoeverre dergelijke vrijwillige convenanten en instrumenten kunnen worden aangewend bij ontstentenis van relevante wettelijke instrumenten, en hoe daarvan gebruik kan worden gemaakt om „groenere” oplossingen te vinden die verdergaan dan de bestaande voorschriften en normen. Met name in zijn adviezen over het milieukeurmerk (Ecolabel), het communautair milieubeheer- en milieuaudit-systeem (EMAS) en — nog niet lang geleden — de Richtlijn inzake afval van elektrische en elektronische apparatuur⁽¹⁾, heeft het Comité al suggesties in die zin gedaan waarvan het doel steeds was, producten en diensten milieuvriendelijker te maken. In par. 2.3 van laatstgenoemd advies benadrukt het Comité dat „het milieukeurmerk (Ecolabel) en het EMAS-systeem (milieuverklaring) ... een nuttige bijdrage (kunnen) leveren doordat hiervan een stimulans uitgaat om naar betere oplossingen te zoeken”.

1.4. Zoals ook is gebleken tijdens de door de Commissie georganiseerde hoorzitting van 8 en 9 maart jl., is vooral in het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Nederland en Denemarken gedegen ervaring opgedaan met maatregelen in het kader van een geïntegreerd productbeleid, waarvoor meestal het initiatief uitging van de nationale milieubureaus: alle andere EU-lidstaten zijn minder ver gegaan. Er ontbreekt met andere woorden een kader dat voor de EU als referentie kan dienen en waarbinnen, geijkt op de uiteenlopende omstandigheden in iedere lidstaat, ervaringen kunnen worden uitgewisseld. Daarnaast moeten er regelingen worden getroffen waardoor grotere bekendheid wordt gegeven aan optimale praktijkvoorbeelden, met inschakeling van organisaties die — met name kleine en middelgrote — ondernemingen vertegenwoordigen.

1.5. De voorbeelden die in het Groenboek worden gegeven, hebben zonder uitzondering betrekking op de industrie. Het Comité vraagt zich dan ook af of de bepleite integratie niet ook zou moeten gelden voor andere sectoren, temeer daar het toepassingsgebied van de EMAS-Verordening (milieuboeekhouding)⁽²⁾ inmiddels is uitgebreid, en dienstverlening, toerisme en voedingsmiddelenindustrie nu volop worden betrokken bij inspanningen om de milieuvoorschriften na te leven en indicatoren voor duurzaamheid vast te leggen.

2. Rol van belanghebbenden en plaatselijke initiatieven

2.1. De Commissie legt de nadruk op de rol van de diverse belanghebbenden en het belang van plaatselijke initiatieven waar het gaat om de uitdaging om producten milieuvriendelijker te maken (of: te „vergroenen”, cf. hoofdstuk 3 van het Groenboek).

2.2. Het Comité hecht met name belang aan de goedkeuring van regelingen voor educatie en opleiding van de belanghebbende partijen, mede om bedrijven meer verantwoordelijkheid te geven bij de goedkeuring van beleidsmaatregelen in het kader van een geïntegreerd productbeleid.

2.3. Consumenten, ngo's en (distributie)bedrijven worden genoemd als belanghebbende partijen die een grotere verantwoordelijkheid dragen bij de ontwikkeling van een geïntegreerd productbeleid. Opmerkelijk is dat vertegenwoordigers van werknemers in dat rijtje niet voorkomen in weerwil van hun onmisbare bijdrage aan discussies over veranderingen in productieprocessen. Mede in het licht van de opmerking in par. 1.5 dient ook aan de dienstensector, het toerisme en de landbouw een grotere rol te worden toebedacht, vooral t.a.v. plattelandsontwikkeling.

2.4. Een mogelijk middel daartoe vormen volgens de Commissie de — naar Deens voorbeeld — uit vertegenwoordigers van belanghebbende partijen samengestelde „productpanels” (cf. par. 4.3.4 van het Groenboek). Er wordt echter niet aangegeven wie, en op grond van welke bevoegdheid, het initiatief mag nemen om zo'n productpanel op te zetten. Bovendien moet, voorafgaande aan de discussies, algemene overeenstemming over het te behandelen onderwerp zijn bereikt. Naar verwachting zullen dergelijke productpanels op het niveau van ondernemingen worden opgericht: om te voorkomen dat deze beperkt blijven tot grote ondernemingen, moeten daarbij ook vertegenwoordigers van het MKB en van werknemers worden betrokken. Verder biedt het Commissievoorstel ook geen duidelijkheid over wat er moet worden gedaan als een productpanel zijn werkzaamheden afrondt met de vaststelling dat geen overeenstemming kon worden bereikt. Ook zou kunnen worden gedacht aan productpanels in kleinere samenstelling, zolang maar wordt vooropgesteld dat innovatie moet worden gestimuleerd in plaats van afgeremd.

2.5. Waarschijnlijk moet ook meer gebruik worden gemaakt van al ingeburgerde vormen van partnerschap, zoals de in het ESC gevoerde dialoog. Op die manier kunnen inmiddels tot rijping gekomen ervaringen op het gebied van dialoog en inspraak van belanghebbende partijen, ten nutte worden gemaakt en kan worden voorkomen dat sommige partijen er meer bij worden betrokken dan andere. De inmiddels al opgezette partnerschappen voor normalisering, etikettering en rapportage inzake de milieueffecten van producten, alsook die voor territoriale ontwikkeling (lokale maatregelen in het kader van Agenda 21, Leader Plus, ondersteuning van plattelandsontwikkeling) lijken het meest geschikt om dergelijke ontwikkelingen te stimuleren.

⁽¹⁾ PB C 296 van 29.9.1997, blz. 77, PB C 209 van 22.7.1999, blz. 43 en 44, PB C 116 van 20.4.2001, blz. 38 t/m 43).

⁽²⁾ PB L 114 van 24.4.2001, blz. 1 t/m 29.

2.6. Kortom, zolang lokale initiatieven niet zijn terug te voeren op een precies referentiekader (regionale en/of plattelandsontwikkeling, onderzoek en innovatie ten behoeve van het MKB, cohesiebeleid, enz.) en er geen steunmaatregelen worden genomen voor de voorbereiding, goedkeuring en verspreiding daarvan, kunnen deze nog maar moeilijk worden beschouwd als de — naar de woorden van de Commissie — „hoekstenen” van de IPP-benadering.

3. Strategie voor de toepassing van de IPP-benadering

3.1. Bevordering van de milieukwaliteit van goederen en diensten vooronderstelt volgens de Commissie een optimale benutting van de marktwerking en de toepassing van het „de vervuiler betaalt”-beginsel (cf. par. 4.1 van het Groenboek). Daarom kan wellicht worden overwogen om een instrument te creëren waardoor degenen die zich — vanwege het daaraan klevende concurrentievoordeel — vrijwillig voor de voortdurende verbetering van de milieuprestaties van producten inzetten, worden beloond.

3.2. De Commissie merkt terecht op dat de milieueigenschappen van producten het beste door de markt kunnen worden geoptimaliseerd als de prijzen van die producten in overeenstemming zijn met de reële milieukosten van die producten tijdens hun gehele levenscyclus. In het Groenboek wordt daarom gewezen op de noodzaak om voor de beoordeling van de milieuprestaties van producten objectieve criteria vast te leggen (par. 4.1).

3.3. Ook hier weer biedt de tekst van het Groenboek geen duidelijkheid, omdat niet wordt aangegeven wie die criteria moet vastleggen, noch hoe en wanneer dat moet gebeuren. Bovendien worden instrumenten als (belasting) heffingen en andere vormen van contributies als voorbeelden genoemd van methoden om de reële milieukosten van producten door te berekenen in de prijs daarvan. Het enige voorbeeld van een selectieve aanpak van het probleem is kennelijk de invoering van een lager BTW-tarief voor producten met het Europese milieukeurmerk (Ecolabel).

3.4. De Commissie doet in dit Groenboek dus niets anders dan weer dezelfde algemene belastingmaatregelen voor te stellen waarvan het milieu-effect altijd al controversieel is geweest en die nauwelijks doeltreffend zijn gebleken om de milieu-impact van productieprocessen geringer te maken.

3.5. Van de suggestie van de Commissie om subsidiëring van voor milieu en menselijke gezondheid schadelijke producten en productieprocédés „zoveel mogelijk te reduceren”, zou daarentegen een prioritaire eis moet worden gemaakt. Alleen al met de afschaffing van dergelijke averechts werkende subsidies, waardoor staatssteun voortaan alleen wordt bestemd voor milieuvriendelijke producten en/of productieprocédés, zou de reoriëntatie van de communautaire economie naar duurzame ontwikkeling een grote stap verder worden gebracht.

3.6. Volgens de Commissie is met name de regeling van het Europese milieukeurmerk van groot belang voor de verwezenlijking van een IIP. De daaruit voortvloeiende consequentie is dat in ieder geval t.a.v. de criteria die voor de beoordeling van de milieuprestaties van producten moeten worden vastgelegd, recht wordt gedaan aan de inmiddels door het — krachtens een besluit van de Commissie van 10 november 2000 opgerichte — Comité van de Europese Unie voor het milieukeurmerk (CUEME) opgedane ervaring.

3.7. Het Comité stelt vast dat de discussie is geopend over de wisselwerking tussen productnormalisatie en milieubeleid, het bindend karakter van dergelijke normen (standards) en de inspraak van de betrokken partijen bij de uitwerking van die normen. Aangezien het hier om moeilijke vraagstukken gaat, dringt het er bij de Commissie op aan, daarnaar een grondiger onderzoek te doen en thema's aan te dragen op grond waarvan de discussie nog verder kan worden uitgediept.

4. Vraag naar „groenere” producten

4.1. „De vraag naar groenere producten is een belangrijke stuwende kracht voor bedrijven om hun milieu-inspanningen te vergroten en de levenscyclusresultaten van hun producten en diensten te verbeteren” (par. 4.2.1 van het Groenboek).

4.2. Twee factoren liggen ten grondslag aan het streven naar een situatie waarin consumptie het resultaat is van „handelingen van bewuste consumenten”, nl. het beleid om te bevorderen dat bedrijven betere milieu-informatie verstrekken en de toenemende vraag van consumenten naar groene producten. De Commissie beschouwt dat streven naar consumptie in de zin van „handelingen van bewuste consumenten” als een van de hoekstenen van het IPP.

4.3. Tegen die achtergrond is invoering van milieu-etikettering (ISO en Ecolabel) ook een maatregel ter bevordering van IPP, alhoewel de Commissie toegeeft dat die systemen tot dusverre, door hun complexiteit, slechts gedeeltelijk de daarvan te verwachten marktinflow hebben gehad. De Commissie verklaart dan ook van plan te zijn haar strategie inzake milieu-etikettering te herzien, teneinde de reikwijdte ervan uit te breiden om zo veel mogelijk producten te bestrijken. Daarnaast zou moeten worden gezorgd voor preciesere informatie over producten waarvoor een consumentengarantie wordt gegeven.

4.4. De verwijzing naar de goedkeuring van diverse systemen voor milieu-etikettering (incl. milieuverklaringen en -claims) doet vragen rijzen in verband met de noodzaak voor de lidstaten om vervolgens beleidsinstrumenten en toezichtsregelingen in het leven te roepen waarmee de waarheidsgetrouwheid van die etiketten kan worden gecontroleerd.

4.5. Het Comité brengt overigens al in zijn advies over de nieuwe verordening inzake toekenning van milieukeuren⁽¹⁾ naar voren dat „De wildgroei van ... keurmerken en andere beweringen aangaande de milieuvriendelijkheid van producten ... ten stelligste (moet) worden tegengegaan. De omvang van dergelijke ongereguleerde merken brengt de consument in verwarring, terwijl deze beweringen soms misleidend zijn”.

4.6. In verband met het voorgaande zijn instrumenten om de consument te informeren en educatieve campagnes waarbij de organisaties worden betrokken die consumenten vertegenwoordigen, van onmisbare waarde.

4.7. Een ander cruciaal instrument voor de bevordering van „groene” producten en diensten vormen overheidsopdrachten (cf. par. 4.2.2 van het Groenboek), waarover het Comité zich al heeft uitgesproken in zijn advies over EMAS. In dat advies (par. 2.1.2 en 2.1.3) pleit het voor een voortrekkersrol voor nationale overheden die bij het gunnen van opdrachten de „duurzaamheid” van producten kunnen belonen.

5. Informatie over de levenscyclus van producten

5.1. De Commissie acht het essentieel dat belanghebbenden informatie krijgen over de milieu-effecten van producten (-onderdelen), en wel tijdens hun gehele levenscyclus (par. 4.3.1 van het Groenboek).

5.2. De analyse van de levenscyclus van een product (LCA of Life Cycle Analysis) is een onontbeerlijk middel voor de totstandbrenging van een IIP. De Commissie beseft echter dat aan de goedkeuring daarvan veel haken en ogen zitten en bovendien kosten verbonden zijn. Het advies van de Commissie is dan ook dat er openbare gegevensbanken worden opgezet waarin alle mogelijke gegevens over de levenscyclus van een product zijn samengebracht. Productontwerpers, fabrikanten, distributiebedrijven en consumenten kunnen daarvan gebruik maken om het milieu-effect van een product te bepalen. Het Europees Milieuagentschap en de nationale milieubureaus

zouden een leidende rol moeten spelen bij de uitwerking en verspreiding van die gegevensbanken, en erop moeten toezien dat alle schakels van de productieketen, en met name de werknemers, een bijdrage aan de totstandbrenging daarvan wordt gevraagd.

5.3. Een mogelijke oplossing om ervoor te zorgen dat er meer informatie vrijkomt en dat die informatie aan een groter publiek ter beschikking wordt gesteld, is dat producenten worden gestimuleerd, c.q. verplicht om alle actoren van de productieketen en de consumenten basisinformatie te verstrekken.

5.4. Gezien de brede en complexe structuur van de EU-economie en de onvermijdelijke kosten die voor kleine en middelgrote ondernemingen aan de ontwikkeling en goedkeuring van LCA verbonden zijn, moet de oplossing eerder worden gezocht in bevordering van de verspreiding van informatie door en voor het MKB. Daarbij moet met name worden gedacht aan informatieverstrekking op plaatselijk niveau of in productiekernen waardoor bedrijven op een grondgebied homogeniteit vertonen.

5.5. Ook de goedkeuring van richtsnoeren voor het ontwerpen van „groene” producten (eco-design) is van belang om geleidelijk naar een milieuvriendelijkere productie toe te werken.

5.6. Naar het zich laat aanzien, onderschat de Commissie in dit Groenboek hoeveel geld en bedrijfsvoeringskwaliteiten uiterst belangrijke instrumenten als LCA en eco-design vereisen. Daar staat tegenover dat van deze instrumenten een krachtige stimulerende werking uitgaat voor onderzoek en innovatie.

5.7. Het Comité pleit dan ook voor meer steunmaatregelen voor onderzoek en innovatie in het MKB, waarvan het doel is informatieverstrekking te bevorderen en innoverende processen voor de „vergroening” van producten op gang te brengen. Voor de nu al beschikbare instrumenten is namelijk te weinig geld uitgetrokken en ook is het voor de bedrijven moeilijk achter het bestaan ervan te komen of er gebruik van te maken.

⁽¹⁾ PB C 296 van 29.9.1997, blz. 77.

Brussel, 11 juli 2001.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
G. FRERICHS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van de Richtlijnen 66/401/EEG, 66/402/EEG en 66/403/EEG betreffende het in de handel brengen van respectievelijk zaaizaad van groenvoedergewassen, zaaigranen en pootaardappelen”

(2001/C 260/07)

De Raad heeft op 24 april 2001 besloten, overeenkomstig artikel 37 van het Verdrag tot oprichting van de Gemeenschap het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De afdeling „Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu”, die met de voorbereiding van de werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 21 juni 2001 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Scully.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 383e zitting van 11 en 12 juli 2001 (vergadering van 12 juli) het volgende advies uitgebracht, dat met algemene stemmen is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Op grond van Richtlijn 66/401/EEG⁽¹⁾ van de Raad betreffende het in de handel brengen van zaaizaad van groenvoedergewassen, Richtlijn 66/402/EEG⁽²⁾ van de Raad betreffende het in de handel brengen van zaaigranen en Richtlijn 66/403/EEG van de Raad betreffende het in de handel brengen van pootaardappelen, mogen tijdelijke experimenten worden uitgevoerd.

1.2. Uit de resultaten van experimenten is reeds gebleken dat de verkoop van zaad in bulk aan de eindverbruiker onder bepaalde voorwaarden geen nadelige invloed heeft op de zaadkwaliteit.

1.3. Op grond van deze resultaten wordt voorgesteld Richtlijn 66/403/EEG⁽³⁾ betreffende het in de handel brengen van pootaardappelen eveneens te wijzigen, aangezien dezelfde conclusie kan worden getrokken ten aanzien van zaaizaad van andere gewassen, waaronder pootaardappelen.

1.4. De voorstellen van de Commissie tot wijziging van artikel 10 van de Richtlijnen 66/401/EEG, 66/402/EEG en 66/403/EEG hebben betrekking op de verpakking en het in de handel brengen van gecertificeerd zaai- en pootgoed.

1.5. Met deze wijziging wordt in eerste instantie beoogd om voor de bulkverkoop van gecertificeerd zaai- en pootgoed een afwijking toe te staan op de verpakings- en etiketteringsvereisten van de artikelen 8, 9 en 10 van de Richtlijnen 66/401/EEG, 66/402/EEG en 66/403/EEG.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Bulkverkoop van zaai- en pootgoed

2.1.1. De bulkverkoop van zaai- en pootgoed brengt zowel voor de producenten als de telers een aantal voordelen met zich mee.

2.1.1.1. Onmiskenbare voordelen zijn een flinke besparing op de verpakingskosten en een grotere doeltreffendheid.

2.1.1.2. Noemenswaardig is ook dat een vermindering van het verpakingsafval het milieu ten goede zal komen.

2.1.1.3. Met andere woorden: producenten die hun gecertificeerd zaai- en pootgoed in bulk in de handel brengen, hebben minder kosten dan de producenten die dit niet doen. Zo kan het gebeuren dat grote telers in de EU die van de voorgestelde uitzonderingsregeling gebruik maken om hun gecertificeerd zaai- en pootgoed in bulk te verkopen, hierdoor een voordeel hebben ten opzichte van hun concurrenten.

2.2. Kwaliteitscontrole

2.2.1. Via de regelgeving betreffende de productie van gecertificeerd zaad wordt de kwaliteit van het zaad dat verpakt in de handel wordt gebracht, gecontroleerd op raszuiverheid, rasechtheid, kiemkracht en fytosanitaire eigenschappen. Een en ander is van fundamenteel belang voor het succes van het certificeringsprotocol.

2.2.2. De criteria voor de productie van gewassen en de kwaliteitscontrole op de productie van gewassen die zijn bestemd voor verpakking en aanduiding als basiszaad, gecertificeerd zaad en handelszaad zijn vervat in de artikelen 2 t/m 7 van de Richtlijnen 66/401/EEG, 66/402/EEG en 66/403/EEG. Deze criteria blijven ongewijzigd.

2.2.3. In artikel 8 van Richtlijn 66/401/EEG, 66/402/EEG en 66/403/EEG wordt gesteld dat basiszaad, gecertificeerd zaad en handelszaad slechts in de handel gebracht mogen worden in voldoende homogene leveranties en in een gesloten verpakking die van een etiket is voorzien. In het voorstel tot wijziging van artikel 10 van deze Richtlijnen wordt artikel 8 enigszins afgezwakt, zodat de bulkverkoop van zaad wordt toegestaan.

⁽¹⁾ PB 125 van 11.7.1966, blz. 2298. Richtlijn laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 98/96/EG.

⁽²⁾ PB 125 van 11.7.1966, blz. 2309. Richtlijn laatstelijk gewijzigd bij Besluit 1999/54/EG.

⁽³⁾ PB 125 van 11.7.1966, blz. 2320. Richtlijn laatstelijk gewijzigd bij Besluit 1999/742/EG.

2.2.4. Uit experimenten die in de periode 1994-2000 in zes lidstaten zijn uitgevoerd⁽¹⁾, is gebleken dat de verkoop van zaad in bulk onder bepaalde voorwaarden geen invloed heeft op de kwaliteit van het zaad. In deze experimenten werden de recipiënten waarin het te verkopen zaad was opgeslagen definitief goedgekeurd overeenkomstig de Richtlijnen 66/401/EEG, 66/402/EEG en 66/403/EEG. De door de eindverbruiker gebruikte recipiënten waarin het zaad werd geleverd, werden bemonsterd en vervolgens afgesloten.

2.3. Kwaliteitsgarantie

2.3.1. Sluiten en verzegelen

2.3.1.1. Het sluiten, verzegelen en etiketteren van een partij zaad is belangrijk om de echtheid van een geleverde partij of leverantie zaad en de deugdelijkheid van het certificerings-systeem te controleren. Zo wordt voorkomen dat er — opzettelijk of toevallig — iets misloopt met de certificerings-procedure vóór levering aan de eindverbruiker.

2.3.1.2. In de artikelen 8, 9 en 10 van de Richtlijnen 66/401/EEG, 66/402/EEG en 66/403/EEG wordt bepaald dat zaad slechts in de handel mag worden gebracht in een gesloten verpakking, die voorzien is van een sluitingssysteem en een aanduiding waarmee niet kan worden geknoeid; ook moet een officieel etiket op de verpakking zijn aangebracht. Elke afwijking hiervan heeft gevolgen voor de fytosanitaire kenmerken, de traceerbaarheid en ten slotte ook de geloofwaardigheid van het certificeringssysteem.

2.4. Consumentenvertrouwen

Indien de recipiënten voor bulkpartijen overeenkomstig artikel 9 en 10 van de Richtlijnen 66/401/EEG, 66/402/EEG en 66/403/EEG zijn gesloten en van een etiket zijn voorzien, is er geen reden waarom het consumentenvertrouwen zou afnemen.

2.5. Fytosanitaire kenmerken

Het definitieve monster kan bevestigen dat de bulkpartij qua rasechtheid, zuiverheid en kiemkracht aan de kwaliteitseisen voldoet; dit geldt ook voor de certificeringsprocedure voor de gewassen die met het geleverde zaad worden gekweekt.

2.6. Traceerbaarheid

Dank zij de officiële etikettering van de verpakkingen die voor de handel zijn bestemd, zoals omschreven in artikel 10 van de Richtlijnen 66/401/EEG, 66/402/EEG en 66/403/EEG, is een doorzichtig en traceerbaar protocol ontstaan.

⁽¹⁾ Verslag van het tijdelijk experiment inzake de verkoop van zaad in bulk aan de eindverbruiker (Besluit van de Commissie 94/650/EEG, 9 september 1994).

3. Bijzondere opmerkingen

3.1. Aangezien een lidstaat die toestemming heeft gekregen om af te wijken van een richtlijn van de Raad, een zeker voordeel geniet, zou kunnen worden aangevoerd dat het toestaan van uitzonderingen aan een lidstaat tot oneerlijke concurrentie tussen de producenten in die lidstaat leidt.

3.1.1. Alle lidstaten kunnen een uitzonderingsregeling aanvragen, maar het aantal producenten in een lidstaat dat gebruik kan maken van bulkverkoop zal sterk verschillen van land tot land. Zo kan een lidstaat onbedoeld een concurrentievoordeel krijgen omdat het in staat is zaad in bulk te leveren. Dit voorstel varieert naarmate de lidstaten onderling veel of weinig gecertificeerd zaad in bulk verhandelen. Het is niet duidelijk of een producent in een lidstaat waar een uitzonderingsregeling geldt, zaad in bulk mag leveren aan een eindverbruiker in een andere lidstaat. Het Comité is van mening dat de Commissie in een dergelijk geval duidelijk moet maken of beide lidstaten over een uitzonderingsregeling moeten beschikken.

3.2. In artikel 8 wordt met geen woord gerept over de omvang van een partij in gesloten verpakking te verkopen zaad. Overigens is er geen biologische of fysiologische reden waarom een partij zaad die van een etiket is voorzien, een bepaalde omvang zou moeten hebben; alleen de homogeniteit is van belang.

3.2.1. De omvang van een partij of leverantie zaad in een gesloten verpakking die geëtiketteerd moet worden, mag niet van invloed zijn op het gehalte ziekteverwekkend materiaal in het zaad noch op de zuiverheidsgraad en rasechtheid van het zaad, aangezien deze aspecten worden gecontroleerd bij de kwaliteitscontrole voorafgaand aan en tijdens het sluiten.

3.2.2. De omvang van de partij of leverantie zaad in gesloten, geëtiketteerde verpakking mag er niet de oorzaak van zijn dat de kwaliteit van het zaad in gesloten verpakking vermindert, mits de gesloten verpakking onder de voor de desbetreffende categorie zaad juiste omstandigheden wordt bewaard.

3.3. Het Comité is van mening dat meer zekerheid moet worden geboden omtrent de wijze waarop bij toepassing van een vereenvoudigd systeem, waarbij het recipiënt waarin het bulkmateriaal wordt bewaard niet hoeft te worden gesloten, de authenticiteit van het gecertificeerde zaad bij levering kan worden gegarandeerd.

3.3.1. Om dit probleem het hoofd te bieden wordt in artikel 2, sub e) van het tijdelijk experiment bepaald dat de door de eindverbruiker gebruikte recipiënten officieel moeten worden bemonsterd.

3.3.1.1. Hierdoor wordt het moment van definitieve bemonstering en sluiting van loten zaad in feite uitgesteld tot ná de overdracht aan de eindverbruiker (hoewel de definitieve certificering vóór de levering plaatsvindt).

3.3.1.2. Mocht het definitieve monster afwijken van de definitieve certificering vóór de levering, dan is de status van dit monster niet duidelijk. In geval van tegenstrijdigheid, moet worden afgesproken hoe deze kwestie wordt afgehandeld.

3.3.1.3. Mocht er na de definitieve certificering van de bulkleverantie nog iets misgegaan zijn, dan moet dat duidelijk worden bij de definitieve steekproefgewijze bemonstering na de levering. De nauwkeurigheid en betrouwbaarheid van dit definitieve monster moeten net zo groot zijn als bij de bemonstering van gecertificeerd zaad in een traditionele verpakking vóór het sluiten.

3.4. Het ontbreken van specifieke criteria voor hygiëne en sluiting van bulkpartijen zaad in recipiënten kan gevolgen hebben voor de gezondheid van de planten, aangezien de recipiënten kunnen worden hergebruikt. De recipiënten moeten bij certificaat 'vrij van besmetting met schadelijke organismen' worden verklaard en moeten worden gesloten op een manier die geen toevallige besmetting toelaat op weg naar de eindverbruiker. De certificerende instantie moet ervan op aan kunnen dat gecertificeerd zaad dat in bulk wordt geleverd even goed scoort op alle op het leveringsetiket vermelde fytosanitaire criteria.

3.4.1. Een procedure zonder verplichting om een bulkpartij van een fraudebestendig officieel etiket te voorzien, kan het vertrouwen schaden en de traceerbaarheid in het certificeringstraject in het gedrang brengen, vooral wanneer de bulkpartij niet is gesloten.

3.5. Het Comité steunt een bepaling in artikel 2 d) van het tijdelijk experiment dat het zaad rechtstreeks aan de eindverbruiker moet worden verkocht. Zo wordt het risico van toevallige of opzettelijke besmetting van de leverantie of incidentele afwijkingen beperkt.

3.5.1. Rechtstreekse verkoop aan de eindverbruiker en aanmelding bij de bevoegde certificeringsinstantie van hoeveelheden verkocht zaad in bulk zoals bepaald in artikel 2 van het tijdelijk experiment kunnen enige — maar geen volledige — zekerheid verschaffen ten aanzien van certificering en traceerbaarheid.

3.5.2. Blijft de vraag of de eindverbruiker het in bulk geleverde zaad mag doorverkopen. Duidelijk moet worden of met „eindverbruiker” iemand wordt bedoeld die met het geleverde zaad alleen maar een gewas teelt.

3.5.2.1. Het is niet duidelijk of meer dan één „eindverbruiker” zaad kan ontvangen uit dezelfde bulkpartij. Dit heeft gevolgen voor zowel het overbrengen van ziekten als de traceerbaarheid.

3.5.2.2. Rechtszekerheid

Er moet een duidelijk juridisch kader worden geschapen, zodat de landbouwer, indien hij verlies lijdt vanwege de slechte kwaliteit of het behandelen van het zaad, zekerheid heeft omtrent degene die verantwoordelijk is voor de schade (rechtstreeks verlies of winstderving), en via gerechtelijke weg schadeloosstelling kan eisen.

3.5.2.2.1. De landbouwer kan alleen gerechtelijk optreden tegen degene die het zaad produceert en verantwoordelijk is voor de certificering, d.w.z. de eerste in de keten, die dan op zijn beurt de andere betrokkenen kan aanklagen.

4. Conclusies

4.1. Het vertrouwen van de eindverbruiker in de kwaliteit van het geleverde zaad is afhankelijk van de garantie dat het geleverde zaad officieel is gesloten en verzegeld en accuraat van een etiket is voorzien. Zaad dat los is geleverd en niet geacht wordt te zijn gesloten en verzegeld kan het certificeringsprotocol op losse schroeven zetten.

4.2. Lidstaten moeten er van op aan kunnen dat vereenvoudiging van het sluitings- en etiketteringssysteem voor zaad dat in de handel wordt gebracht geen negatieve invloed zal hebben op het vertrouwen van producenten in het zaadcertificeringssysteem en bepaalde producenten geen concurrentievoordeel zal opleveren. De maatregelen moeten ook aansluiten bij de internationale handelsbepalingen voor de verkoop van gecertificeerd zaad.

4.3. Behoudens inachtneming van het bovenstaande is het Comité bereid het onderhavige voorstel van de Commissie te steunen.

Brussel, 12 juli 2001.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal comité

G. FRERICHS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening (EG, EGKS, Euratom) van de Raad houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen”

(2001/C 260/08)

Het Economisch en Sociaal Comité heeft op 30 november 2000 besloten om, overeenkomstig art. 23, lid 2, van het reglement van orde, een advies op te stellen over het voornoemde voorstel.

De afdeling „Economische en monetaire unie — economische en sociale samenhang”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 26 juni 2001 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Bento Gonçalves.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 383e zitting van 11 en 12 juli 2001 (vergadering van 11 juli) het volgende advies uitgebracht, dat met 108 stemmen vóór en 0 stemmen tegen, bij 5 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Voor het opstellen van dit advies heeft het Comité zich op diverse documenten gebaseerd. Behalve het huidige Financieel Reglement⁽¹⁾ waren dat:

- de vijftien afzonderlijke wijzigingen die sinds 1977 zijn aangebracht in het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen⁽²⁾;
- de institutionele wijzigingen die voortvloeien uit de Verdragen van Maastricht en Amsterdam;
- het advies van de Rekenkamer van de Europese Gemeenschappen (nr. 4/97 van 10 juli 1997) over het voorstel van de Commissie van 26 juli 1996;

⁽¹⁾ PB L 356 van 31.12.1997, blz. 1.

⁽²⁾ Verordening EGKS, EEG, Euratom nr. 1252/79 van de Raad, van 25.6.1979 — PB L 160 van 28.6.1979, blz. 1; Verordening EEG, Euratom, EGKS nr. 1176/80, van 16.12.1980 — PB L 345 van 20.12.1980, blz. 23; Verordening EGKS, EEG, Euratom nr. 1600/88, van de Raad, van 7.6.1988 — PB L 143 van 10.6.1988, blz. 1; Verordening EGKS, EEG, Euratom nr. 2049/88, van de Raad, van 24.6.1988 — PB L 185 van 15.7.1988, blz. 3; Verordening Euratom, EGKS, EEG, nr. 610/90, van de Raad, van 13.3.1990 — PB L 70 van 16.3.1990, blz. 1; Verordening EGKS, EG, Euratom nr. 1923/94, van de Raad, van 25.7.1994 — PB L 198 van 30.7.1994, blz. 4; Verordening EGKS, EG, Euratom nr. 2730/94, van de Raad, van 31.10.1994 — PB L 293 van 12.11.1994, blz. 7; Verordening EG, Euratom, EGKS nr. 2333/95, van de Raad, van 18.9.1995 — PB L 240 van 7.10.1995, blz. 1; Verordening EG, Euratom, EGKS nr. 2334/95, van de Raad, van 18.9.1995 — PB L 240 van 7.10.1995, blz. 9; Verordening EG, Euratom, EGKS nr. 2335/95, van de Raad, van 18.9.1995 — PB L 240 van 7.10.1995, blz. 12; Verordening EG nr. 2444/97, van de Raad, van 22.9.1997 — PB L 340 van 11.12.1997, blz. 1; Verordening EG, EGKS, Euratom nr. 2548/98, van de Raad, van 23.11.1998 — PB L 320 van 28.11.1998, blz. 1; Verordening EG, EGKS, Euratom nr. 2779/98, van de Raad, van 17.12.1998 — PB L 347 van 23.12.1998, blz. 3; Verordening EG, EGKS, Euratom nr. 2673/99, van de Raad, van 13.12.1999 — PB L 326 van 18.12.1999, blz. 1; Verordening EG, EGKS, Euratom nr. 762/01, van de Raad, van 9.4.2001 — PB L 111 van 20.4.2001, blz. 1.

- het advies van de Rekenkamer van de Europese Gemeenschappen (nr. 2/2001 van 8 maart 2001) over het voorstel van de Commissie⁽³⁾, waarin een vergelijkend overzicht van de voorstellen van de Commissie en de wijzigingsvoorstellen van de Rekenkamer is opgenomen;
- het werkdocument van de Commissie betreffende de herziening van het Financieel Reglement⁽⁴⁾.

1.2. Uit de analyse van alle technische en juridische documentatie laten zich enkele algemene conclusies en opmerkingen destilleren:

- er moet strikter en dwingender de hand worden gehouden aan de uitvoering van de begroting; uitzonderingen op de acht basisbeginselen van het begrotingsrecht moeten worden vermeden of tot het absolute minimum worden beperkt;
- de jaarrekening moet duidelijker en nauwkeuriger worden opgezet, zoals bepaald in titel VI van deel I van het Reglement; zo worden doorzichtigheid, betrouwbaarheid en de mogelijkheid tot vergelijking van verschillende begrotingsjaren gegarandeerd en worden controles door de bevoegde autoriteiten mogelijk en gemakkelijker gemaakt;
- er moeten instrumenten in het leven worden geroepen om documenten beter op hun juistheid te kunnen toetsen en na te gaan wie verantwoordelijk is voor bepaalde vastleggingen en voor de uitvoering ervan, overeenkomstig de bepalingen van het Reglement. Doel hiervan is de controle door de bevoegde instanties te vergemakkelijken en te intensiveren, wat het streven naar doorzichtigheid aanzienlijk ten goede zal komen.

1.3. Op 26 juli 2000 heeft de Commissie een voorstel ingediend voor een verordening tot volledige herziening van het huidige Financieel Reglement. Dit voorstel maakt deel uit van de modernisering en vereenvoudiging van de administratie van de Europese Unie.

⁽³⁾ COM(2000) 461 def.

⁽⁴⁾ SEC(98) 1228 def. van 22 juli 1998.

1.3.1. Het onderhavige advies heeft derhalve betrekking op de inhoud van het voorstel van de Commissie voor een verordening van de Raad tot herziening van het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen⁽¹⁾.

2. Algemene overwegingen betreffende het voorstel tot herziening van het Financieel Reglement

2.1. Zoals gezegd dateert het huidige Financieel Reglement van 21 december 1977. Ondertussen heeft dit Reglement vijftien specifieke wijzigingen ondergaan, die in essentie op drie soorten kwesties waren gericht:

- de steeds strengere discipline en hogere eisen die aan de communautaire financiën werden gesteld;
- de veranderingen in de Gemeenschappen als gevolg van de achtereenvolgende uitbreidingen met nieuwe lidstaten, en de nieuwe economische en financiële situatie die daardoor ontstond;
- de institutionele hervormingen, m.n. ingevolge de Verdragen van Maastricht en Amsterdam.

2.1.1. Door die vijftien wijzigingen, die „vanwege het naast elkaar bestaan van verschillende stelsels” een aantal tegenstrijdigheden bevatten, is het Financieel Reglement van 1997 — zoals de Rekenkamer van de Europese Gemeenschappen ook al opmerkte in zijn advies⁽²⁾ — een juridische tekst geworden waarin steeds minder lijn valt te ontdekken.

2.2. Dat is dan ook de reden waarom niet wéér een (min of meer uitgebreid) pakket van specifieke wijzigingen, maar een algehele herziening van het Reglement wordt voorgesteld.

2.3. Door deze algehele herziening kan dit belangrijke instrument van financieel beheer van de Gemeenschappen worden verbeterd, met name op bepaalde punten die nodig moeten worden aangepast. Daarbij valt vooral, maar niet uitsluitend, te denken aan:

- vereenvoudiging van de regels die van toepassing zijn op het financieel beheer van de Gemeenschappen, zonder daarbij de beginselen van discipline en doorzichtigheid uit het oog te verliezen;
- herziening van de begrotingsnomenclatuur, waarbij een aantal termen die in het huidige Financieel Reglement voorkomen en nooit werden gedefinieerd, nauwkeuriger worden omschreven;
- het schrappen van termen en uitdrukkingen in het Financieel Reglement die niet altijd zijn gebruikt om uitzonderingen op geldende principes te omschrijven, maar wel hebben bijgedragen tot onduidelijkheid en juridische onzekerheid, zoals „eventueel”, „in beginsel”, „indien nodig” enzovoort;

- de totstandbrenging van een allesomvattend en hiërarchisch wetgevingskader op het gebied van financieel beheer, met dien verstande dat in het Financieel Reglement alleen nog de essentiële regels en beginselen worden vastgelegd en in reglementen van lagere orde de uitvoeringsprocedures of de meer gedetailleerde voorschriften worden opgenomen.

2.4. Als hoofddoelstellingen voor de herziening van het Financieel Reglement stelt de Commissie voor:

- de vereenvoudiging van het Financieel Reglement (gekopeld aan de consolidatie ervan, waarbij rekening wordt gehouden met de 15 wijzigingen die sinds 1977 zijn ingevoerd, evenals de losse regelingen die inmiddels zijn ingevoerd, zoals vademecums en sectorale regelgeving die van toepassing is op de structuurfondsen). Behalve naar vereenvoudiging wordt ook gestreefd naar een betere leesbaarheid van het Financieel Reglement door de tekst in drie stukken op te delen: ten eerste de gemeenschappelijke bepalingen, ten tweede de bijzondere bepalingen (uitzonderingen op de gemeenschappelijke bepalingen en van toepassing op zeer specifieke gebieden), en ten derde de overgangs- en slotbepalingen;
- modernisering van de begrotingsstructuur door invoering van een activiteitsgestuurde benadering van de begroting („Activity Based Budgeting” — ABB), waardoor de kosten van elke beleidsmaatregel of elke activiteit op geïntegreerde wijze kunnen worden weergegeven;
- financiële discipline, die volgens de Commissie het gevolg is van de onvoorwaardelijke naleving van zowel de acht begrotingsbeginselen als de strikt omschreven uitzonderingen hierop.

2.5. Het Comité is van mening dat deze hoofddoelstellingen in het onderhavige voorstel inzake het Financieel Reglement globaal gezien tot hun recht komen.

2.6. Gezien de omvang en het technische karakter van het voorstel inzake het Financieel Reglement zullen in dit advies niet alle onderdelen ervan uitvoerig worden besproken, maar zal enkel worden ingegaan op nieuwe artikelen of op onderdelen die ten opzichte van het huidige Financieel Reglement drastisch zijn gewijzigd.

2.7. De omwerking van het Financieel Reglement is een van de omvangrijkste juridische projecten van de Commissie; het Comité hoopt dan ook dat de voor goedkeuring noodzakelijke unanimiteit in de Raad binnen handbereik ligt.

2.8. Het Comité heeft — als vertegenwoordiger van het maatschappelijk middenveld, dat sociale partners en diverse belangenorganisaties in zich verenigt — alle belang bij een goed en doorzichtig financieel beheer van de Gemeenschap, dat ervoor moet zorgen dat de financiële middelen zo efficiënt mogelijk worden aangewend. Overigens is het Comité ook één van de instellingen die het Financieel Reglement toepassen bij hun werkzaamheden.

⁽¹⁾ COM(2000) 461 def. van 17 oktober 2000.

⁽²⁾ Advies nr. 4/97 van 10 juli 1997 — PB C 57 van 23.2.1998, blz. 1.

2.9. Het Comité merkt op dat het hier gepresenteerde voorstel ongetwijfeld baat zou hebben gehad bij de werkwijze die door de Rekenkamer werd voorgesteld maar niet door de Commissie werd overgenomen, nl. het opzetten van een werkgroep op hoog niveau met externe deskundigen die de nieuwe financiële regelgeving van de Gemeenschappen grondig zouden moeten bestuderen. Ook had deze werkwijze de tijd die nodig is om van het huidige voorstel voor een verordening een definitieve versie te maken, kunnen helpen verkorten.

2.10. Wegens het theoretische belang ervan — en met het oog op de totstandbrenging en omschrijving van een begrotingsfilosofie — zal in dit advies bijzondere aandacht worden besteed aan de beginselen van het begrotingsrecht.

3. De beginselen van het begrotingsrecht

3.1. In artikel 2 van het voorstel inzake het Financieel Reglement worden acht essentiële beginselen van het begrotingsrecht genoemd:

- het eenheidsbeginsel,
- het jaarperiodiciteitsbeginsel,
- het beginsel van evenwicht tussen ontvangsten en uitgaven,
- het rekeneenhedsbeginsel,
- het beginsel van universaliteit van de begroting,
- het specialiteitsbeginsel,
- het beginsel van goed financieel beheer,
- het doorzichtigheidsbeginsel.

3.2. De eerste zeven beginselen zijn vastgelegd in het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap:

3.2.1. Het eenheidsbeginsel is terug te vinden in artikel 268:

„Alle ontvangsten en uitgaven van de Gemeenschap, met inbegrip van die welke betrekking hebben op het Europees Sociaal Fonds, moeten voor elk begrotingsjaar worden geraamd en opgenomen in de begroting.”

3.2.1.1. Het voorstel bevat twee onderdelen, die volgens het Comité een positieve bijdrage kunnen leveren aan de bekrachtiging en uitvoering van dit beginsel:

- het afschaffen van de negatieve bedragen (ontvangsten en uitgaven);
- de uitbreiding van de werkingssfeer van het Financieel Reglement tot de uitgaven van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) en de pijler justitie en binnenlandse zaken (JBZ).

3.2.2. Het periodiciteitsbeginsel wordt in artikel 271 gedefinieerd:

„De uitgaven opgevoerd op de begroting worden toegestaan voor de duur van een begrotingsjaar, voorzover niet anders wordt bepaald in het ter uitvoering van artikel 279 vastgestelde reglement.”

3.2.2.1. Ten aanzien van dit beginsel deelt het Comité de mening van de Commissie dat het „door de natuurlijke eisen van beheer echter niet mogelijk is het gebruik van de kredieten strikt aan een jaarlijkse vervaldag te binden”⁽¹⁾. Daarom zijn de uitzonderingen op de regel van jaarperiodiciteit in het voorstel inzake het Financieel Reglement gerechtvaardigd:

- behoud van de „aanvullende periode” van het begrotingsjaar voor EOGFL-uitgaven (tot 31 januari van het volgende begrotingsjaar);
- instandhouding van de regeling betreffende de overdracht van betalingskredieten (artikel 8 van het voorstel)⁽²⁾;
- handhaving van het mechanisme van wederopvoering van kredieten alleen in het geval van de Structuurfondsen⁽³⁾.

3.2.3. Het beginsel van evenwicht tussen ontvangsten en uitgaven is terug te vinden in artikel 268:

„De ontvangsten en uitgaven van de begroting moeten in evenwicht zijn.”

3.2.4. Het rekeneenhedsbeginsel is vastgelegd in artikel 277:

„De begroting luidt in de rekeneenheid, bepaald overeenkomstig het ter uitvoering van artikel 279 vastgestelde reglement.”

3.2.5. Het beginsel van universaliteit van de begroting komt tot uiting in artikel 268:

„Alle ontvangsten en uitgaven van de Gemeenschap, met inbegrip van die welke betrekking hebben op het Europees Sociaal Fonds, moeten voor elk begrotingsjaar worden geraamd en opgenomen in de begroting.”

3.2.5.1. In het voorstel van de Commissie worden ontvangsten met een bepaalde bestemming (artikel 17) als uitzondering op dit beginsel gehandhaafd, die nu een groter bereik hebben wegens de afschaffing van negatieve uitgaven.

⁽¹⁾ Werkdocument van de Commissie SEC (1998) 1228 def. van 22.7.1998.

⁽²⁾ De Rekenkamer is van mening dat deze kredietoverdrachten niet noodzakelijk zijn en „slechts een marginaal financieel effect hebben. Maar ze maken de beheerssystemen en met name de geautomatiseerde boekhoudsystemen wel complexer (...)” (Advies nr. 2/2001).

⁽³⁾ Ook in dit geval acht de Rekenkamer de bestaande regeling niet gerechtvaardigd.

3.2.5.2. De Rekenkamer heeft onlangs ten aanzien van het stelsel van financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid⁽¹⁾ verklaard dat landbouwontvangsten die tot nu toe in de begroting als negatieve uitgaven zijn opgenomen, voortaan niet meer als bestemmingsontvangsten maar in de algemene staat van ontvangsten moeten worden geboekt, met dien verstande dat „er zich omstandigheden kunnen voordoen waarin instellingen dankzij specifieke ontvangsten buiten het EOGFL, afdeling Garantie, om, overeenkomstige bedragen kunnen uitgeven voor verwante doeleinden zonder de begrotingsautoriteit opnieuw om toestemming te hoeven vragen”.

3.2.5.3. Het Comité bevestigt echter het standpunt dat het in zijn advies over het voorstel voor een verordening van de Raad houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 1258/1999 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en van verscheidene andere verordeningen betreffende het gemeenschappelijk landbouwbeleid⁽²⁾ heeft geformuleerd, nl. dat de „toegewezen ontvangsten” uitsluitend voor doeleinden in het kader van de afdeling Garantie van het EOGFL gebruikt kunnen worden. Voorts heeft het Comité zich in dit advies uitgesproken voor vervanging van „negatieve uitgaven” door „toegewezen ontvangsten” als maatregel om het doorzichtigheidsbeginsel te verwezenlijken, wat in dit advies wordt bepleit.

3.2.6. Het specialiteitsbeginsel vindt zijn neerslag in artikel 271:

„De kredieten worden ingedeeld in hoofdstukken, waarin de uitgaven worden gegroepeerd naar hun aard en bestemming en voorzover nodig onderverdeeld overeenkomstig het ter uitvoering van artikel 279 vastgestelde reglement.”

3.2.6.1. Een — door de Rekenkamer in zijn advies 4/97 erkende — uitzondering op dit beginsel is de mogelijkheid tot overdracht van betalingskredieten.

3.2.6.2. Ook in artikel 274 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap wordt bepaald dat de overdracht van betalingskredieten mogelijk is.

3.2.6.3. In het voorstel betreffende het Financieel Reglement zijn de procedures die van toepassing zijn op alle Europese instellingen eenvormig gemaakt, waardoor de instellingen voortaan zelf kunnen beslissen over overdrachten tussen hoofdstukken en artikelen, ofschoon de Begrotingsautoriteit steeds de overdrachten tussen titels bepaalt.

3.2.6.4. De Commissie behoudt overigens wel haar huidige bevoegdheden ten aanzien van de overdracht van betalingskredieten; voor de beleidsuitgaven wordt echter een limiet voor overdrachten tussen hoofdstukken binnen eenzelfde titel vastgesteld — tot 10 % van de aanvankelijke kredieten van het hoofdstuk waaruit de overdracht geschiedt.

3.2.6.5. Het Comité is voorstander van deze vorm van flexibilisering van de begrotingsprocedures.

3.2.7. Het beginsel van goed financieel beheer komt tot uiting in artikel 274:

„De Commissie voert de begroting overeenkomstig de bepalingen van het ter uitvoering van artikel 279 vastgestelde reglement uit onder haar eigen verantwoordelijkheid, binnen de grenzen der toegekende kredieten en met het beginsel van goed financieel beheer. De lidstaten werken met de Commissie samen om te verzekeren dat de toegekende kredieten volgens het beginsel van goed financieel beheer worden gebruikt.”

3.2.7.1. Het voorstel inzake het Financieel Reglement definieert dit beginsel door verwijzing naar de beginselen zuinigheid, efficiëntie en doeltreffendheid, wat bijdraagt tot een doeltreffender afbakening van de regel.

3.2.8. Ten aanzien van het doorzichtigheidsbeginsel en de toepassing ervan bevat het voorstel de volgende positieve punten:

- snelle bekendmaking van de begroting: twee maanden na de vaststelling ervan door het Europees Parlement;
- afschaffing van negatieve bedragen (inkomsten en uitgaven);
- bekendmaking van de geconsolideerde jaarrekening en balans in het Publicatieblad;
- informatie (in een bijlage van de begroting) over de door de Gemeenschap opgenomen en verstrekte leningen.

4. Bijzondere opmerkingen ten aanzien van het voorstel inzake het Financieel Reglement

4.1. Deel I van het voorstel voor een verordening — gemeenschappelijke bepalingen — omvat zeven titels: Titel I (artt. 1 t/m 28) „Algemene bepalingen”, Titel II (artt. 29 t/m 44) „Opstelling en structuur van de begroting”, Titel III (artt. 45 t/m 82) „Uitvoering van de begroting”, Titel IV (artt. 83 t/m 100) „Plaatsing van overheidsopdrachten”, Titel V (artt. 101 t/m 114) „Subsidies”, Titel VI (artt. 115 t/m 122) „Boekhouding — rekening en verantwoording”, en Titel VII (artt. 123 t/m 133) „Externe controle en kwijting”.

4.1.1. In artikel 1 wordt de reikwijdte van het Financieel Reglement gedefinieerd, die verder gaat dan het begrotingskader in strikte zin en de uitvoering ervan, zoals in het huidige Reglement het geval is.

4.1.1.1. Het onderhavige voorstel bevat nu ook regels aangaande:

- de boekhouding;

⁽¹⁾ Advies van de Rekenkamer 1/2001 (PB C 55 van 21.2.2001, blz. 31).

⁽²⁾ PB C 123 van 25.4.2001.

- het plaatsen van overheidsopdrachten;
- het toekennen van subsidies door de Gemeenschappen;
- de verantwoordelijkheid van de ordonnateurs, de rekenplichtigen en de interne controleurs;
- de externe controle.

4.1.2. Artikel 2 is vernieuwend; hier doen de acht essentiële begrotingsbeginselen, die reeds in par. 4 van dit advies zijn besproken, hun intrede in het Financieel Reglement.

4.1.3. In lid 2 van artikel 3 worden, als onderdeel van de uitgaven en ontvangsten van de Gemeenschappen, de administratieve en beleidsuitgaven — wanneer deze ten laste komen van de begroting — van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en van de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken genoemd, waarmee het Financieel Reglement wordt aangepast aan het Verdrag van Amsterdam.

4.1.4. Het evenwichtsbeginsel is te vinden in artikel 13, waarin tevens wordt bepaald dat de Gemeenschappen geen leningen mogen aangaan om een begrotingstekort te dekken.

4.1.4.1. De Gemeenschappen mogen wel leningen aangaan, maar uitsluitend om de aankoop van materiële vaste activa te financieren.

4.1.5. In artikel 21 wordt de mogelijkheid tot overschrijving van kredieten verruimd, waardoor de Commissie — behoudens toestemming van de begrotingsautoriteit — in het geval van personeelskosten en huishoudelijke uitgaven kan overgaan tot overschrijving van kredieten van de ene titel naar de andere, hetgeen volgens het Comité kan worden toegejuicht.

4.1.5.1. In het huidige Financieel Reglement zijn — zonder toestemming van de begrotingsautoriteit — uitsluitend overschrijvingen van kredieten tussen hoofdstukken en artikelen, en binnen dezelfde begrotingsafdeling, toegestaan.

4.1.6. Artikel 27 bevat twee nieuwigheden:

- de toepassing van het doorzichtigheidsbeginsel, in lid 1;
- de verplichting tot bekendmaking van de geconsolideerde jaarrekening en balans in het Publicatieblad van de EG, in lid 3.

4.1.7. In lid 1 van artikel 38 wordt bepaald dat de ontvangsten en uitgaven van de Commissie en van de overige instellingen door de begrotingsautoriteit worden ingedeeld.

4.1.8. Vooral met het oog op de doelstellingen „duidelijkheid” en „doorzichtigheid” wordt de nadere uitleg in lid 2 van artikel 38 — nl. dat bij de indeling van ontvangsten en uitgaven een „titel” overeenkomt met een beleidsterrein en „hoofdstuk” met een activiteit — als nuttig beschouwd.

4.1.9. Artikel 39 introduceert een geheel nieuwe gedachte in het voorstel tot herziening van het Financieel Reglement, nl. dat de begroting geen negatieve ontvangsten of uitgaven mag bevatten.

4.1.9.1. De Rekenkamer had in zijn advies⁽¹⁾ forse kritiek op het feit dat de begroting negatieve bedragen mag bevatten, omdat dergelijke bedragen niet alleen de doorzichtigheid in de begrotingsprocedure belemmeren, maar ook indruisen tegen het universaliteitsbeginsel, en bovendien het inzicht in en het begrijpen van de begroting bemoeilijken.

4.1.10. In de sectorale verordening voor de landbouw, met een aanzienlijke hoeveelheid „negatieve uitgaven” (o.a. bedragen die werden teruggevorderd na fraude of onregelmatigheden, extra heffing op melk), wordt voorgesteld deze uitgaven om te vormen tot ontvangsten met een bepaalde bestemming; in het Financieel Reglement (artikel 17 van het voorstel) worden twee soorten ontvangsten met een bepaalde bestemming voorgesteld:

- ontvangsten die in het Financieel Reglement zelf worden gedefinieerd (zoals reeds geldt in het huidige Reglement);
- ontvangsten die in speciale verordeningen worden gedefinieerd.

4.1.11. De negatieve bedragen mogen uitsluitend een „negatieve reserve” van ten hoogste 200 miljoen euro bevatten, die vóór het einde van elk begrotingsjaar moet zijn gebruikt (artikel 41 van het voorstel).

4.1.11.1. Het Comité deelt de mening van de Commissie dat deze „negatieve reserve”, die door de begrotingsautoriteit als onderhandelingsmiddel werd ingevoerd om de totstandkoming van een akkoord tussen de aan de begrotingsprocedure deelnemende instellingen te vergemakkelijken, behouden moet blijven.

4.1.12. In artikel 44 wordt enige flexibiliteit in het beheer van de personeelsformaties van de Europese instellingen ingevoerd.

4.1.12.1. Ondanks de herbevestiging van het principe (dat in het huidige Financieel Reglement is vastgelegd) dat de personeelsformatie voor iedere instelling een strikt maximum vormt en dat boven dit maximum geen enkele aanstelling mag worden verricht, staat de Commissie nu toe dat iedere instelling tot maximaal 10 % en „binnen de grenzen van de begrotingskredieten” elke tabel van haar personeelsformatie mag wijzigen, behalve voor de rangen A1 en A2.

⁽¹⁾ Advies 4/97 van 10 juli 1997 — PB C 57 van 23.2.1998, blz. 1.

4.1.13. In de artikelen 50 en 53 wordt het beginsel van gedeeld beheer met de lidstaten ingevoerd, met name wat EOGFL-Garantie en de Structuurfondsen betreft, die in werkelijkheid het grootste gedeelte van de begroting van de Gemeenschappen opslokken.

4.1.13.1. In verband met deze invoering van gedeeld beheer met de lidstaten wordt in het Financieel Reglement een reeks regels geformuleerd die hierop van toepassing zijn en betrekking hebben op hetzij de beginselen en mechanismen van het begrotingsbeheer, hetzij de verplichting tot het afleggen van verantwoording over het beheer van de middelen.

4.1.14. Op deze manier, en met het oog op de beginselen van het begrotingsbeheer, verplicht het Financieel Reglement de lidstaten expliciet tot naleving van het beginsel van goed financieel beheer — artikel 45, lid 2 — en erkent het de noodzaak van samenwerking tussen hen en de interne controleur (zie artikel 81, lid 2).

4.1.15. In het hoofdstuk over de financiële actoren — art. 55 t/m 59 — van het voorstel voor een Financieel Reglement wordt, overeenkomstig het standpunt van de Rekenkamer, voorgesteld het huidige gecentraliseerde systeem van financiële controle *ex ante* af te schaffen, door met name:

- de functie en taken van financieel controleur af te schaffen, die een belangrijke controle vooraf uitvoerende op de begrotingsverplichtingen en de betalingsorders;
- de controle door de rekenplichtige op de geldigheid van de kwijtingsprocedure en de inachtneming van de bepalingen van het Financieel Reglement, hetgeen ook de bevoegdheid tot stopzetting van betalingen omvat.

4.1.16. Ten gevolge van de afschaffing van deze gecentraliseerde controle *ex ante* worden de functies en verantwoordelijkheden van de ordonnateur uitgebreid.

4.1.17. Feit is dat volgens het huidige Financieel Reglement de ordonnateur zich niet alleen bezighoudt met de procedures tot uitvoering van de begroting, maar ook met het financiële beheer van de instellingen. Krachtens het voorstel voor een nieuw Financieel Reglement — en daarin zit het verschil — worden deze functies en verantwoordelijkheden niet meer gedeeld met de financieel controleur.

4.1.18. Het Economisch en Sociaal Comité is van mening dat, gezien deze uitbreiding van bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de ordonnateur, het Financieel Reglement enkele regels zou kunnen bevatten omtrent regelmatigheid en wettelijkheid van de procedures en de interne controle-systemen.

4.1.19. Het Comité heeft zijn bedenkingen bij de afschaffing van de functie van financieel controleur, aangezien deze nadrukkelijk wordt vermeld in artikel 279 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap als één van de personen die de financiële aangelegenheden van de Gemeenschappen bestieren, tenzij er in het voorstel van wordt uitgegaan dat zijn taken — zoals de Commissie lijkt te willen — worden overgenomen door de interne controleur.

4.1.20. Zo krijgt de ordonnateur de volledige verantwoordelijkheid over zowel de interne controle op zijn diensten als de tenuitvoerlegging van de beheers-, uitvoerings- en controlemethoden die hij geschikt acht voor die diensten.

4.1.21. In de artikelen 57 en 58 wordt de delegatie van functies aan de ordonnateur en de rekenplichtige beschreven. Met name de rekenplichtige — artikel 58 — krijgt functies als boekhouding en beheer van de kasmiddelen toebedeeld, en krijgt ruimere bevoegdheden inzake het vaststellen van boekhoudregels en het vertrekken van boekhoudkundige gegevens.

4.1.22. Na een algemene analyse van deze materie vindt het dat de functies van alle betrokkenen bij de uitvoering en controle van de begroting — ordonnateur, rekenplichtige en interne controleur — nauwkeuriger moeten worden omschreven; het is overigens raadzaam om in het geval van de rekenplichtige de uitoefening van boekhoudkundige taken en kasbeheer duidelijk van elkaar te scheiden.

4.1.23. In het hoofdstuk over de verantwoordelijkheid van de financiële actoren zijn de artikelen 60, 61 en 62, leden 2 en 3, nieuw. Hierin wordt de mogelijkheid geschapen om de ordonnateurs, rekenplichtigen en beheerders van gelden ter goede rekening van hun functie te ontheffen of tuchtrechterlijk verantwoordelijk te houden. Ook worden ten aanzien van hen beginselen van hiërarchieke verantwoording vastgelegd.

4.1.24. Het Comité is van mening dat voor de ordonnateur soortgelijke regels zouden moeten worden vastgesteld als voor de rekenplichtige (artikel 63) en voor de beheerder van gelden ter goede rekening (artikel 64) zijn opgesteld.

4.1.25. Het Comité is ingenomen met het feit dat in artikel 67 van het voorstel wordt gesproken over de invorderbaarheid van aan de communautaire begroting verschuldigde rente op schuldvorderingen die als zeker, vaststaand en invorderbaar worden aangemerkt.

4.1.26. Als tegenwicht van deze nieuwe bepaling is in artikel 77 van het voorstel een andere nieuwe bepaling ingevoerd, nl. over de invorderbaarheid van rente die moet worden betaald aan crediteuren van de communautaire begroting.

4.1.27. In lid 1 van artikel 68 van het voorstel wordt bepaald dat de schuldvorderingen van de Gemeenschap door verrekening kunnen worden ingevorderd.

4.1.28. Artikel 69 van het voorstel handhaaft de reeds bestaande regel dat ontvangsten uit boeten en andere sancties niet definitief als begrotingsontvangsten kunnen worden geboekt zolang de beroepsmogelijkheid bij het Hof van Justitie nog openstaat.

4.1.28.1. Anders dan in het huidige Financieel Reglement is deze regel echter niet van toepassing op de beschikkingen inzake goedkeuring van de rekeningen of financiële correcties.

4.1.29. Artikel 70 van het voorstel bevat — en dat is nieuw — het begrip „vastlegging”, wat met het oog op de toepassing van het doorzichtigheidsbeginsel als positief kan worden aangemerkt. Dit begrip „vastlegging” omvat twee elementen: een begrotingsverplichting en een juridische verplichting, ofwel het doen ontstaan van een verbintenis jegens derden. Het Comité stelt voor, het begrip van juridische verplichting verder uit te diepen.

4.1.30. Positief is ook de uitsplitsing van soorten betalingen, zoals vermeld in lid 1 van artikel 75 van het voorstel.

4.1.31. Het Comité acht de nieuwe functie van intern controleur (art. 80 t/m 82) van groot belang, ten einde de kwaliteit van de beheers- en controlesystemen te garanderen.

4.1.32. Het belang van de rol die deze interne controleur speelt, wordt nog groter wanneer men bedenkt dat de functie van financieel controleur, zoals eerder is opgemerkt, wordt afgeschaft.

4.1.33. Het Comité schaaft zich achter het advies van de Rekenkamer waarin wordt gesteld dat de onafhankelijkheid van de interne controleur, die immers een belangrijke rol speelt, nadrukkelijk moet worden vastgelegd in artikel 80, en wel als volgt:

„De interne controleur is in de uitoefening van zijn functie alleen verantwoordelijk tegenover de instelling die hem heeft aangesteld.”

4.1.34. Overigens werd de functie van intern controleur pas nog, door middel van de recent gepubliceerde wijzigingen⁽¹⁾, toegevoegd aan de reeks financiële actoren in het huidige Financieel Reglement. Behalve het creëren van de functie van intern controleur hebben deze wijzigingen ook ten doel toezicht en audit, die tot nu toe door de financieel controleur werden uitgeoefend, van elkaar te scheiden.

4.1.35. Het onderdeel „Plaatsing van overheidsopdrachten” (titel IV van deel I van het voorstel) bevat tal van nieuwe bepalingen.

4.1.36. De opnemings in het Financieel Reglement van het begrip „overheidsopdrachten” (artikel 83, lid 1) en van de beginselen waaraan deze opdrachten moeten voldoen (artikel 84, lid 1) is gerechtvaardigd met het oog op discipline en doorzichtigheid.

4.1.37. Gezien de ervaringen van de Gemeenschap in het verleden alsook de — nog te intensiveren — pogingen om fraude en corruptie te bestrijden, is het Comité zeer te spreken over de bepaling in lid 3 van artikel 84 van het voorstel dat de instellingen de betaling voor opdrachten waarvan de plaatsingsprocedure naar hun mening gepaard is gegaan met fouten, onregelmatigheden of fraude, te allen tijde kunnen opschorten, weigeren of terugvorderen.

4.1.38. Ook wordt positief gedacht over de bepalingen in afdeling 4 van hoofdstuk 1 (artt. 88 t/m 90) betreffende de voorwaarden voor uitsluiting van de gunning van een overheidsopdracht.

4.1.39. In het onderhavige voorstel is ervoor gekozen een aantal regels uit communautaire richtlijnen betreffende overheidsopdrachten over te nemen in dit instrument voor financieel beheer van de Gemeenschappen, waardoor de Gemeenschappen worden gebonden aan regels en procedures die (via richtlijnen) reeds gelden voor de lidstaten.

4.1.40. Het is met dit doel voor ogen dat de Commissie nieuwe bepalingen heeft opgenomen in afdeling 6 van hoofdstuk 1 (artt. 92 t/m 95), over essentiële regels inzake de indiening, opening en beoordeling van offertes, en in hoofdstuk 2 (artt. 97 t/m 100), over voorschriften betreffende de door de communautaire instellingen als aanbestedende instanties geplaatste opdrachten.

4.1.41. Als gevolg van het toenemend belang van subsidies als interventiemiddel van de Gemeenschappen worden hiervoor in het voorstel van de Commissie voor het eerst regels geformuleerd (titel V van deel I, artt. 101 t/m 114).

4.1.42. Het Comité beschouwt de volgende, volledig nieuwe aspecten als positief:

- voorwaarde voor het toekennen van subsidies is het bestaan van een schriftelijke overeenkomst — artikel 101, lid 1;
- de subsidie mag geen winst opleveren voor de begunstigen en de toekenning ervan moet geschieden met inachtneming van het doorzichtigheidsbeginsel, het beginsel van gelijke behandeling, het cumulatieverbod, het verbod van werking met terugwerkende kracht en het medefinancieringsbeginsel — artikel 102;
- uitzonderingen op het medefinancieringsbeginsel zijn toegestaan, d.w.z. dat een maatregel volledig kan worden gefinancierd door de begroting „indien dat nodig is voor de uitvoering ervan” — artikel 155;

⁽¹⁾ Verordening (EG, EGKS, Euratom) nr. 762/2001 van de Raad van 9 april 2001, PB L 111 van 20.4.2001.

- de regel dat publicatie van oproepen tot het indienen van voorstellen een voorwaarde is voor het toekennen van subsidies — artikel 103, lid 1;
- het feit dat jaarlijks een subsidieprogramma en een overzicht van daadwerkelijk toegekende subsidies wordt gepubliceerd — artikel 103, leden 1 en 2;
- het algemene principe dat alleen acties die nog niet zijn begonnen, in aanmerking komen voor subsidie — artikel 105;
- rechtspersonen zonder winstoogmerk worden voor de toekenning van subsidies aangemerkt als „preferentiële begunstigden” — artikel 108, lid 1.

4.1.43. Hoewel de bepalingen van de financiële regeling voor subsidies in het algemeen als positief kunnen worden aangemerkt, stelt het Comité voor in de nabije toekomst (in het kader van de driejaarlijkse herziening van het Financieel Reglement) eens kritisch te kijken naar de manier waarop de nieuwe regels op de subsidieverlening zijn toegepast.

4.1.44. Ook de opsomming, in artikel 115 van het voorstel, van de onderdelen van de financiële staten is nieuw; voor de toepassing van de beginselen van doorzichtigheid of goed financieel beheer zullen zij hun nut bewijzen:

- de bijlage als aanvulling op de balans en de jaarrekening;
- de presentatie van alle geconsolideerde financiële staten;
- de vereiste dat de financiële staten moeten worden opgemaakt volgens erkende boekhoudbeginselen — artikel 116, lid 1 en 2;
- de mogelijkheid tot correctie, door de lidstaten, van hun financiële staten na het overleggen van een eerste, „voorlopige” versie aan de Rekenkamer — artikel 118, lid 1.

4.1.45. Het beginsel van gedeeld beheer met de lidstaten, waarnaar in par. 4.1.13 van dit advies reeds werd verwezen, wordt nieuw leven ingeblazen door:

- de voorbereiding van het jaarverslag van de Rekenkamer — artikel 128, leden 3 en 4;
- de speciale verslagen van de Rekenkamer — artikel 130, lid 2;
- de eventuele opmerkingen van het Europees Parlement tijdens de kwijtingsprocedure — artikel 133, lid 2.

4.2. Deel II van het voorstel voor een verordening — bijzondere bepalingen — omvat zeven titels: Titel I (artt. 134 t/m 140) „Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de landbouw, afdeling Garantie”, Titel II (artt. 141 t/m 145) „Structuurfondsen”, Titel III (artt. 146 en 147) „Onderzoek”, Titel IV (artt. 148 t/m 156) „Externe maatregelen”, Titel V

(artt. 157 t/m 161) „Bureau voor Officiële Publicaties der Europese Gemeenschappen”, Titel VI (artt. 162 t/m 165) „Europees Bureau voor Fraudebestrijding”, en Titel VII (artt. 166 t/m 168) „Administratieve Kredieten”.

4.2.1. In het kader van EOGFL-Garantie worden in het voorstel twee nieuwe bepalingen ingevoerd: de artikelen 135 en 140.

4.2.2. In artikel 135 wordt een aantal specifieke kenmerken van het financieel beheer van dit Fonds genoemd, nl.:

- het principe dat vastleggingskredieten gelijk zijn aan betalingskredieten;
- de mogelijkheid betalingskredieten van het ene naar het andere begrotingsjaar over te dragen, in afwijking van het jaarperiodiciteitsbeginsel.

4.2.3. Eveneens met inachtneming van het specifieke karakter, het belang en het gewicht van dit Fonds in het communautair beleid mogen vervroegde vastleggingen voor de uitgaven voor het dagelijks beheer van het EOGFL, afdeling Garantie, zoals bepaald in artikel 136, lid 3, van het voorstel, worden verricht voor een bedrag dat hoger is dan wat als regel voor vervroegde vastleggingen voor uitgaven voor het dagelijks beheer wordt vastgesteld (artikel 167, lid 1).

4.2.4. Artikel 140 van het voorstel bevat, bij wijze van uitzondering op het universaliteitsbeginsel van de begroting, bepalingen omtrent bestemmingsontvangsten in het kader van het EOGFL-Garantie.

4.2.5. Deel II bevat een nieuwe titel over „Structuurfondsen”, die ook van toepassing is op het Cohesiefonds en de pretoetredingsmaatregelen voor structuurbeleid en op landbouwgebied — artt. 141 t/m 145.

4.2.6. Hoewel het valt te verwachten dat de sectorale verordening voor deze fondsen en landbouwmaatregelen specifieke financiële bepalingen zal blijven bevatten, is het een goede zaak dat de desbetreffende grondbeginselen van goed financieel beheer in het Financieel Reglement van de Gemeenschappen worden vastgelegd.

4.2.6.1. Het Comité is van mening dat de sectorale verordening voor de fondsen en landbouwmaatregelen specifieke bepalingen moet blijven bevatten, maar dat erop moet worden toegezien dat deze specifieke bepalingen in werkelijkheid geen uitzonderingen op de beginselen zijn.

4.2.7. Wat de externe maatregelen betreft, zij gewezen op het toestaan van gedecentraliseerd beheer — in begunstigde derde landen — van bepaalde maatregelen, onverminderd de noodzakelijke controle door de Commissie (artt. 150 en 151 van het voorstel — nieuw).

4.2.8. Er werd een nieuwe titel in het leven geroepen om de basisbeginselen van het begrotingsbeheer door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) vast te leggen, opgericht bij besluit van de Commissie van 28 augustus 1999 — artt. 162 t/m 165 van het voorstel.

4.2.9. Wat de administratieve uitgaven betreft, wordt in het voorstel bepaald dat het bedrag voor vastleggingskredieten en betalingskredieten gelijk is (artikel 168, lid 1), onverminderd de (reeds in het huidige Financieel Reglement bestaande) mogelijkheid van vervroegde vastleggingen voor de uitgaven voor het dagelijks beheer vanaf 15 november van elk jaar.

4.3. Deel III van het voorstel voor een verordening — overgangs- en slotbepalingen — omvat twee titels: Titel I (artt. 169 en 170) „Overgangsbepalingen” en Titel II (artt. 171 t/m 176) „Slotbepalingen”.

4.3.1. In dit deel valt op dat de regeling voor het EOGFL-Garantie tot 31 december 2006 van toepassing blijft op de kredieten voor plattelandsontwikkeling en begeleidende maatregelen — artikel 170 van het voorstel.

4.3.2. Artikel 173 van het voorstel, ten slotte, handelt over de overlegprocedure tussen de Commissie en het Europees Parlement op het vlak van de financiële regelingen van de Gemeenschappen, die reeds in artikel 140 van het huidige Financieel Reglement is vastgelegd; het wordt als positief ervaren dat het Europees Parlement en Raad een beginselakkoord hebben bereikt over een zo belangrijk onderdeel van de werking van de Gemeenschappen.

5. Conclusies

5.1. Het Comité heeft het voorstel tot herziening van het Financieel Reglement bestudeerd en is in het algemeen zeer te spreken over de inhoud ervan.

5.2. Het voorstel voor een nieuw Financieel Reglement bevat bepalingen die een doelmatigere toepassing van de acht basisbeginselen van het begrotingsrecht mogelijk maken.

5.2.1. Zo zijn grote verbeteringen te verwachten op het gebied van de toepassing van het doorzichtigheidsbeginsel, en hebben ook juridische, financiële en boekhoud-technische begrippen flink aan duidelijkheid gewonnen. Met andere woorden: ook op het vlak van de „rechtszekerheid” is ten opzichte van het huidige Financieel Reglement het een en ander verbeterd.

5.3. Het voorstel tot herziening van het Financieel Reglement weerspiegelt, uiteraard, een aantal nieuwe situaties die in de Gemeenschap zijn ontstaan. Zo komen ook kwesties als de subsidieverlening, de structuurfondsen en het bureau voor fraudebestrijding (OLAF) aan de orde.

5.4. Bij een technisch gezien zó complexe — en tegelijkertijd vanuit praktisch oogpunt zó belangrijke — materie als de regeling van de financiën van de Gemeenschappen is het wenselijk dat doelstellingen als doeltreffendheid en flexibiliteit met glans worden gehaald, zij het zonder een eveneens belangrijke doelstelling als begrotingsdiscipline hieraan op te offeren. Deze doelstellingen moeten op elkaar worden afgestemd en in het kader hiervan zij gewezen op een aantal van de opmerkingen van de Rekenkamer — die het Comité aandachtig heeft bestudeerd — bij het voorstel tot herziening van het Financieel Reglement.

5.5. Het Comité deelt de mening van de Commissie dat alle instellingen, zonder voorafgaande toestemming van de begrotingsautoriteit, zelf moeten kunnen beslissen over de overdracht van betalingskredieten tussen hoofdstukken van hun begroting.

5.6. Overigens mag de herziening van de financiële regeling van de Gemeenschappen niet beperkt blijven tot de tekst van het Financieel Reglement. Daarnaast bestaan immers nog diverse, weliswaar lagere, uitvoeringsbepalingen, die een evenwichtig en op elkaar afgestemd geheel moeten vormen. Daarom zou het een goede zaak zijn geweest indien samen met het voorstel voor een nieuw Financieel Reglement een voorstel voor een verordening (of verordeningen) was ingediend waarin de uitvoeringsbepalingen van de basisverordening worden vastgelegd.

5.7. Tot slot hoopt het Comité dat het nieuwe Financieel Reglement een actieve en doeltreffende bijdrage levert aan het streven om op termijn het financieel beheer van de Gemeenschappen met de respectieve lidstaten te delen. Dat is het gewenste scenario voor de toekomst.

Brussel, 11 juli 2001.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

G. FRERICHS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Jaarverslag 1999 over het Cohesiefonds”

(2001/C 260/09)

De Commissie heeft op 11 januari 2001 besloten, het Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap te raadplegen over het „Jaarverslag 1999 over het Cohesiefonds”.

De afdeling „Economische en Monetaire Unie, economische en sociale samenhang”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 26 juni 2001 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Pezzini.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 11 en 12 juli gehouden 383e zitting (vergadering van 11 juli) het volgende advies uitgebracht, dat met 110 stemmen vóór en 2 stemmen tegen (geen onthoudingen) is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Conform art. 14 van de verordening tot instelling van het Cohesiefonds is het Economisch en Sociaal Comité ook dit jaar weer verzocht zich over het jaarlijks verslag over de activiteiten van het fonds uit te spreken. Zoals bekend is het Cohesiefonds bedoeld om financiële steun te verlenen voor de uitvoering van milieu- en vervoersinfrastructuurprojecten in de lidstaten waarvan het BBP per capita in 1992 minder dan 90 % van het EG-gemiddelde bedroeg, d.w.z. Griekenland, Ierland, Portugal en Spanje.

1.2. Onderhavig verslag is van speciaal belang, omdat het betrekking heeft op het laatste jaar van de periode 1993-1999 (incl. het voorlopige financieringsinstrument voor de cohesie), waarvoor de Europese Raad van Edinburgh 15,150 miljard euro beschikbaar had gesteld. Het is verschenen aan het eind van het eerste jaar waarin de nieuwe Cohesiefondsverordening voor de financieringsperiode 2000-2006 ten uitvoer is gelegd. Daardoor heeft de Commissie tevens een schematisch overzicht kunnen geven van de gehele bestaansperiode van het fonds.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Uitgaande van de gegevens van het verslag is het Comité verheugd over de gunstige resultaten die met de activiteiten van het Cohesiefonds zijn bereikt. Tegelijkertijd echter

- merkt het eens te meer tot zijn spijt op (al weet het hoe de Commissie hierop zal reageren) dat het zich, zelfs nu overal in real time gecommuniceerd wordt, pas zo laat over het jaar in kwestie kan uitspreken;
- meent het dat deze vertraging gerechtvaardigd zou zijn geweest als er een uitvoeriger balans was opgemaakt van de gehele periode 1993-1999, wat tevens het voordeel zou hebben gehad dat er nuttige conclusies voor de huidige programmaperiode 2000-2006 getrokken hadden kunnen worden.

2.2. Het Comité stelt tot zijn tevredenheid vast dat de activiteiten van het Cohesiefonds in de vier betrokken landen indirect hebben bijgedragen tot terugdringing van het begrotingstekort, een van de doelen die in de EMU-convergentieprogramma's zijn vastgesteld. Dit geldt vooral voor Griekenland, dat aan het begin van de financieringsperiode een buitensporig tekort had en in 1999 de doelstelling haalde met een tekort van nog maar 1,6 % van het BBP.

2.3. Voorts is het positief dat aan het eind van de periode de criteria voor de middelenverdeling tussen de landen groten-deels in acht zijn genomen en dat ook de kredieten voor de sectoren vervoer en milieu met elkaar in evenwicht zijn.

2.4. In de loop van de jaren negentig is de inflatie aanzienlijk gedaald, vooral in Griekenland en Portugal, om zich vervolgens te stabiliseren rond 2,5 %. Gedurende de tweede helft van de jaren negentig lag het BBP-groeipercentage hoger dan het EU-gemiddelde.

2.4.1. De verschillen in per capita-inkomen tussen de EU-lidstaten — en in verhevigde mate tussen de regio's — zijn nog steeds erg groot. Toch zijn de verschillen volgens het Tweede verslag over de economische en sociale samenhang in de loop der jaren kleiner geworden, mede dankzij de activiteiten van de Structuurfondsen. Zo is het gemiddelde inkomen per hoofd in Griekenland, Spanje en Portugal gestegen van 68 % van het EU-gemiddelde in 1988 tot 79 % in 1999. In dezelfde periode is de infrastructuur in de minder welvarende regio's duidelijk verbeterd, waarmee de basis is gelegd voor verdere ontwikkeling.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1. *Coördinatie met het EG-beleid op andere terreinen*

3.1.1. Coördinatie met de activiteiten van de Structuurfondsen in landen die vrijwel volledig onder de diverse doelstellin-

gen, en met name doelstelling 1, vallen, is uitermate belangrijk om overlappingen te voorkomen (deze zijn overigens niet geconstateerd), maar vooral ook om voor synergieën tussen aan elkaar gerelateerde afzonderlijke projecten te zorgen. De sectoren milieu en vervoersinfrastructuur lenen zich uitstekend om regionale-ontwikkelingsprogramma's vooruit te helpen. Het was interessant geweest als in het verslag was beoordeeld in hoeverre overheidsinstanties in staat zijn om dergelijke synergieën tot stand te brengen.

3.1.1.1. Voor verbetering van de coördinatie moet gezorgd worden via de strategische referentiekaders, die alle maatregelen van de fondsen omvatten, alsook via de nieuwe door de Commissie opgezette structuur waarbij fondsen per geografische eenheid worden samengevoegd.

3.1.2. Volgens het verslag antwoorden de nationale overheden uitvoerig op vragen over inachtneming van de EG-voorschriften inzake de doorzichtigheid van overheidsopdrachten. Het gaat hier om bindende voorschriften om de communautaire doelstellingen op milieugebied te bereiken, en het milieu speelt juist in de vervoersinfrastructuursector een belangrijke rol.

3.1.3. In de vervoerssector is in 1999 speciale aandacht geschonken aan tenuitvoerlegging van projecten van gemeenschappelijk belang op het gebied van trans-Europese netwerken, waarbij de activiteiten zijn afgestemd op die van de EIB (waarvan de investeringen vooral gericht zijn op het railvervoer) en het EFRO en op de TEN-begroting. Het aandeel van de spoorwegen in de totale vervoersinvesteringen is gestegen van 14,0 % in de periode 1993-1998 naar 25,8 % in 1999. Dit is nog steeds onvoldoende, maar kwalitatief vormt de gemaakte sprong wel een bevredigend antwoord op de verzoeken die Europees Parlement en Economisch en Sociaal Comité in deze richting hadden gedaan. De nadruk is gelegd op verbetering van de verbindingen tussen perifere regio's en de voornaamste economische centra, alsmede op als zeer prioritair aangemerkte projecten die tijdens de Europese Raad van Essen zijn goedgekeurd.

3.1.3.1. Dankzij mede uit de Structuurfondsen en het Cohesiefonds gefinancierde projecten kon voor kortere reistijden worden gezorgd. De tijdswinst varieert van 20 % in Spanje (door modernisering van het autosnelwegennet) tot 70 % in Portugal (voor het goederenvervoer per spoor)⁽¹⁾.

3.1.4. In de milieusector stemmen de ex post-evaluaties die aan de hand van een representatieve steekproef zijn verricht, over het algemeen tot tevredenheid, al zijn er wel problemen op het gebied van watermanagement. Wat de systemen voor drinkwatervoorziening en afvalwaterbehandeling betreft, bestaan er in de zgn. cohesielanden (maar ook elders) aanzienlijke verschillen, die grote invloed hebben op de levenskwaliteit

van de plaatselijke bevolking en op de ontwikkeling van landbouw en toerisme. Dankzij de investeringen echter hoeven de bestaande hulpbronnen minder intensief te worden gebruikt, waardoor droogteschade kan worden beperkt.

3.2. Uitvoering van de begroting

3.2.1. Het Comité juicht toe dat de begrotingsdoelstellingen zijn gehaald. Aan het eind van 1999 waren de vastleggingskredieten voor de periode 1993-1999 volledig benut en beliep het uitvoeringsniveau van de betalingskredieten 91,6 %. De criteria voor de verdeling per land en per sector zijn in acht genomen.

3.3. Onregelmatigheden

3.3.1. Er zijn slechts enkele gevallen van onregelmatigheden gemeld. Deze hebben betrekking op de voorschriften inzake overheidsopdrachten en op niet voor financiering in aanmerking komende uitgaven, en moeten als volstrekt normaal worden beschouwd. Het Europees Bureau voor Fraudebestrijding (OLAF) heeft dan ook geen onderzoek moeten uitvoeren. Wel zij opgemerkt dat het verslag weinig informatie over dit aspect bevat. In het volgende verslag zou gedetailleerder op de uitgevoerde controles moeten worden ingegaan, vooral omdat de lidstaten met de nieuwe verordeningen meer verantwoordelijkheden op het gebied van financiële controle krijgen.

3.4. Beoordeling

3.4.1. Het verslag doet uitschijnen dat de Commissie niet tevreden is over de kwaliteit van de voorafgaande (*ex-ante*) beoordeling van projecten, met name op milieugebied, waar dergelijke beoordelingen het moeilijkst zijn. Gezien het belang ervan, hoopt het Comité net als de Commissie op betere methoden voor economische analyses. De lidstaten zouden hierin meer moeten investeren.

3.4.1.1. Nationale overheden beseffen vaak onvoldoende hoe belangrijk een adequate methode voor *ex-ante*-beoordeling is. Hiermee kan er niet alleen voor gezorgd worden doelstellingen te verduidelijken en beter te kwantificeren, maar ook projecten beter te plannen en deugdelijker te onderbouwen.

3.4.1.2. In 1995 is de Commissie begonnen met het financieren van onderzoeks- en opleidingsmaatregelen die bedoeld zijn om de in het kader van het beleid inzake economische en sociale samenhang verrichte evaluaties te verbeteren en zinvoller te maken. De werkzaamheden duurden tot eind 1998 en maakten deel uit van het programma Means (Méthodes d'Évaluations des Actions de Nature Structurale). Dit programma is speciaal afgestemd op de vervoerssector en de milieu-impact en heeft ten doel tot doeltreffender evaluatiemethoden te komen waar het gaat om de uitwerking of beoordeling van activiteiten die met financiering verband houden.

⁽¹⁾ Tweede verslag over de economische en sociale cohesie, COM(2001) 24 def., blz. XXI.

3.4.2. Een beoordeling achteraf (ex-post) voor de gehele periode is nog niet beschikbaar, maar de Commissie is zeer te spreken over 45 projecten op zowel milieu- als vervoersgebied die in 1999 zijn beoordeeld:

- de doelmatigheid van de projecten sluit aan bij de vooraf gestelde doelen;
- de milieu-impact stemt tot tevredenheid;
- de projecten hebben positieve economische neveneffecten gehad;
- grote delen van het EU-grondgebied zijn toegankelijker geworden en ook de grensoverschrijdende verbindingen zijn verbeterd;
- de verkeerscongestie in de grote verstedelijkte gebieden is verminderd.

Vóór het eind van 2001 zal de beoordeling van 120 projecten zijn afgerond.

3.5. *Interinstitutionele dialoog*

3.5.1. Het Comité stelt met voldoening vast dat de Commissie de nodige aandacht heeft geschonken aan zijn advies over het jaarverslag over 1998 ⁽¹⁾ en sommige van zijn opmerkingen positief heeft ontvangen.

4. De nieuwe programmeringsperiode 2000-2006

4.1. In 1999 is de nieuwe verordening goedgekeurd. Voor de periode 2000-2006 heeft de Raad van Berlijn een bedrag van 18 miljard euro toegekend (prijspeil van 1999). Ook is in Berlijn besloten om halverwege de looptijd, d.w.z. in 2003, aan de hand van het BBP per capita op dat moment, voor ieder afzonderlijk land te bekijken of het nog voor steun in aanmerking komt.

⁽¹⁾ PB C 140 van 18.5.2000, blz. 14.

4.2. In de nieuwe verordening wordt steunverlening sterker gekoppeld aan inachtneming van het stabiliteits- en groeipact en een gezond beheer van het overheidstekort.

4.3. Vervoersinfrastructuurprojecten moeten stroken met de communautaire richtsnoeren inzake de ontwikkeling van het trans-Europese vervoersnetwerk.

4.4. De lidstaten nemen de hoofdverantwoordelijkheid voor de financiële controle van de projecten op zich. Zij gaan na of de nodige beheers- en controlesystemen zijn opgezet en of deze zodanig worden toegepast dat het Gemeenschapsgeld doelmatig en correct wordt gebruikt.

4.5. De nieuwe verordening voorziet ook in de mogelijkheid om het steunpercentage te verlagen naarmate meer gebruik wordt gemaakt van particuliere financiering. Ook kan dit percentage worden aangepast indien er via toepassing van het beginsel dat de vervuiler betaalt, inkomsten gegenereerd worden.

5. Conclusies

5.1. Het Comité hoopt dat het Cohesiefonds de vier begunstigde landen zal blijven helpen de doelstelling van het Fonds te verwezenlijken, d.w.z. volledige inachtneming van het stabiliteits- en groeipact en het binnen de perken houden van het overheidstekort.

5.2. Gezien de tot nu toe bereikte resultaten is het terecht dat de nieuwe verordening slechts op enkele punten is gewijzigd en dat zij het reeds bestaande rechtskader feitelijk intact heeft gelaten.

5.3. Met de gefinancierde projecten konden de toepassingsdrempels voor de milieuriichtlijnen worden verhoogd en de trans-Europese netwerken toegankelijker worden gemaakt. Er is echter nog veel werk aan de winkel, met name op het gebied van het spoorvervoer.

5.4. Het Comité zou graag zien dat het Cohesiefonds in de toekomst zijn oorspronkelijke rol terugkrijgt, nl. het financieren van grote projecten, zodat de steunverlening niet te versnipperd raakt.

Brussel, 11 juli 2001.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
G. FRERICHS

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, Euratom) nr. 58/97 van de Raad inzake structurele bedrijfsstatistieken”

(2001/C 260/10)

De Raad heeft op 21 februari 2001 besloten om, overeenkomstig art. 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De afdeling „Economische en monetaire unie — economische en sociale samenhang”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 26 juni 2001 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Bento Gonçalves.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 383e zitting van 11 en 12 juli 2001 (vergadering van 11 juli) het volgende advies uitgebracht, dat met 12 stemmen vóór en 0 stemmen tegen, bij 5 onthoudingen is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Het onderhavige advies gaat alleen over de onder par. 2 (samenvatting van het voorstel) genoemde wijzigingen op Verordening (EG) nr. 58/97, aangezien deze verordening zelf al eerder in adviezen van het Comité aan de orde is gekomen ⁽¹⁾.

1.1.1. De eerstgenoemde verordening is het belangrijkste juridische kader voor het verzamelen, opstellen, toezenden en evalueren van communautaire statistieken over de structuur, de activiteiten, het concurrentievermogen en de prestaties van bedrijven.

1.2. De voortdurende beoordeling van de financiële interne markt, als *back-up* van economische statistieken met betrekking tot kredietinstellingen, pensioenfondsen en overige financiële diensten, is noodzakelijk voor de verdere ontwikkeling van de Europese interne markt, voor de evaluatie van zijn concurrentiepositie en dynamisme en voor de vergelijking van de economische ruimte van de Europese Unie met die van andere grote economische ruimtes in de wereld.

1.3. Om te kunnen beoordelen wat naleving van de milieuwetgeving kost, zijn gegevens over milieukosten onontbeerlijk; zo kunnen het ontwerp en de uitvoering van milieuregelgeving worden verbeterd.

1.3.1. Met omvattende en geharmoniseerde gegevens over de kosten van milieu-uitgaven kan het ontwerp van milieuregelgeving worden verbeterd, kan een hoger milieubeschermingsniveau worden verwezenlijkt en kunnen de kosten wellicht worden gedrukt.

1.4. Uitbreiding van de verordening tot andere financiële intermediairs en ondersteunende activiteiten betekent dat ook hierover gegevens moeten worden verzameld en verwerkt.

2. Samenvatting van het voorstel van de Raad

2.1. Het onderhavige voorstel beoogt de Verordening (EG) nr. 58/97 inzake structurele bedrijfsstatistieken aan te vullen door er twee sectorspecifieke bijlagen aan toe te voegen:

- Bijlage 6 — kredietinstellingen
- Bijlage 7 — pensioenfondsen
- Verder is de horizontale module (bijlage 1) voortaan ook van toepassing op:
 - overige financiële intermediairs
 - pensioenfondsen
 - ondersteunende activiteiten in verband met financiële intermediairs
- Ook worden in bijlage 2 bij de Verordening inzake structurele bedrijfsstatistieken (industrie) twee extra variabelen op milieugebied ingevoerd.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Goede statistieken, d.w.z. statistieken die met name aan de criteria relevantie, nauwkeurigheid, wenselijkheid, vergelijkbaarheid, samenhang, volledigheid en betrouwbaarheid voldoen, zijn onmisbaar om „de politiek” op alle niveaus in staat te stellen een passend beleid te ontwerpen en goed te keuren, alsook om de werkgevers- en werknemersorganisaties en verenigingen de kans te geven zich hierop te baseren bij de organisatie van hun werkzaamheden. Er dient echter op te worden gelet dat deze doelstelling geen administratieve rompslomp en/of extra kosten met zich meebrengt voor de bedrijven.

⁽¹⁾ PB C 236 van 11.9.1995, blz. 61, en PB C 95 van 30.3.1998, blz. 43.

3.1.1. Hieronder wordt een aantal doelstellingen opgesomd waarvoor geen passend beleid is opgesteld om de obstakels, die de verwezenlijking ervan in de weg staan, uit de weg te ruimen:

- de ontwikkeling van de communautaire integratie op monetair gebied (gemeenschappelijke munt);
- de werking van de interne markt, en de evaluatie van de doelmatigheid ervan, alsook het toenemend belang van kredietinstellingen, pensioenfondsen, overige financiële intermediairs en ondersteunende activiteiten in verband met financiële intermediairs;
- de liberalisering van de internationale handel in financiële diensten;
- het beleid op het vlak van mededinging, sociale zaken, milieu, ondernemingen en dergelijke;
- het opstellen van nationale en regionale rekeningen;
- het bedrijfseconomisch toezicht op kredietinstellingen;
- de zich ontwikkelende pensioenfondsensector;

3.2. Globalisering

3.2.1. Gezien de globalisering van de wereldmarkten is het van belang dat de EU ook door middel van statistieken kan nagaan hoe de ontwikkeling en prestaties van de grote handelsblokken in de wereld eruit zien. Het statistisch systeem van de EU moet hierop inspelen.

3.3. Vertrouwelijkheid

3.3.1. De vertrouwelijkheid van de verzamelde gegevens moet absoluut worden gegarandeerd, met inachtneming van de bestaande Europese regelgeving.

3.4. Actualisering

3.4.1. Actualisering van de statistische gegevens moet boven aan het lijstje van doelstellingen staan; vertragingen bij het verzamelen, snel verwerken en verspreiden van gegevens zijn dan ook onaanvaardbaar.

3.5. Beschikbaarheid

3.5.1. De verwerkte gegevens moeten op tijd beschikbaar zijn, anders verliezen zij hun betekenis.

3.6. Beroepsopleiding

3.6.1. Er moet ook een onderdeel worden gewijd aan de kosten van levenslang leren.

3.7. Midden- en kleinbedrijf (MKB)

3.7.1. De omvang van het midden- en kleinbedrijf in de EU met 15 lidstaten ⁽¹⁾ neemt steeds indrukwekkender vormen aan en heeft tot gevolg dat deze bedrijven hoog scoren op het vlak van schepping van arbeidsplaatsen en bezetting van het grondgebied van de lidstaten, vooral in het binnenland van de lidstaten:

- aantal bedrijven: 19 370 000 (negentien miljoen driehonderdzeventigduizend KMO's)
- aantal werknemers: 75 550 000 (vijfenzeventig miljoen vijfhonderdvijftigduizend KMO's).

Hierin zijn de kleine en middelgrote landbouwondernemingen niet meegenomen.

3.7.2. Volgens het Comité rechtvaardigt deze situatie de invoering van een specifiek instrument om de gegevens met betrekking tot het MKB in kaart te brengen. Daaronder moet ook specifieke informatie, zoals het aantal pas opgerichte of bestaande bedrijven — erg belangrijke gegevens voor het economisch klimaat —, worden begrepen. Deze nieuwe informatie mag echter geen extra last of administratieve rompslomp voor het MKB met zich meebrengen.

3.7.2.1. De kosten die met het verzamelen en verwerken van gegevens zijn gemoeid, mogen niet groter zijn dan de baten.

3.7.3. De kleine en middelgrote landbouwondernemingen spelen een belangrijke rol in de statistieken over het milieu-beleid.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1. Artikel 1

4.1.1. In artikel 5 van Verordening (EG) nr. 58/97 wordt het volgende ingevoegd:

- een gedetailleerde module voor de structurele bedrijfsstatistieken van kredietinstellingen in bijlage 6;
- een gedetailleerde module voor de structurele bedrijfsstatistieken van pensioenfondsen in bijlage 7;
- de bijlagen 6 en 7 zelf worden toegevoegd.

4.2. Artikel 2

4.2.1. Bijlage 1 bij Verordening (EG) nr. 58/97 wordt gewijzigd in de zin dat in sectie 5 wordt verwezen naar het eerste referentiejaar waarvoor statistieken over bepaalde klassen worden opgesteld.

4.2.2. De wijziging in sectie 8 betreft de vaststelling van diverse termijnen waarbinnen de gegevens door de lidstaten moeten worden toegezonden.

⁽¹⁾ Zie het advies van het Comité over „MKB en ambacht in Europa”, PB C 221 van 7.8.2001.

4.2.3. Financiële intermediairs, die thans onder sectie J vallen, moeten voortaan onder Sectie 9 (negen) van bijlage 1 van Verordening (EG) nr. 58/97, op het NACE-niveau met vier cijfers, worden ondergebracht.

4.2.4. De eerste zin van lid 1 van sectie 10 wordt zodanig gewijzigd dat wordt verwezen naar de verplichting van de lidstaten om bij de Commissie een verslag in te dienen over de definitie, de structuur en de beschikbaarheid van informatie over diverse statistische eenheden.

4.3. Artikel 3

4.3.1. Dit artikel wordt op verschillende punten gewijzigd:

- lid 3 van sectie 4 in bijlage 2;
- lid 4 van sectie 4 in bijlage 2;
- ook worden diverse wijzigingen en toevoegingen voorgesteld met betrekking tot apparatuur ter bestrijding van verontreiniging;
- uitgaven voor milieubescherming en andere, soortgelijke uitgaven;
- bijlage 2 van Verordening (EG) nr. 58/97 betreffende bedrijfsstatistieken wordt uitgebreid met variabelen tot vaststelling van de totale lopende uitgaven voor milieubescherming, waaronder investeringen in geïntegreerde technologieën.

4.3.2. Aan sectie 7 wordt de uitsplitsing van de volgende milieugebieden toegevoegd:

- bescherming van omgevingslucht en klimaat;
- afvalwaterbeheer;
- afvalbeheer en overige milieubeschermdende maatregelen.

4.3.3. Onder de algemene noemer „milieubescherming” worden de volgende gegevens uitgesplitst:

- bescherming van de bodem;
- bescherming van het grondwater;
- bestrijding van lawaai en trillingen;
- bescherming van biodiversiteit en landschap, straling, onderzoek en ontwikkeling;
- algemeen milieubeheer en niet elders onder te brengen uitgaven.

5. Conclusies

5.1. Het Comité hecht zijn goedkeuring aan het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 58/97 inzake structurele bedrijfsstatistieken, waaraan twee bijlagen worden toegevoegd met betrekking tot specifieke sectoren, nl. kredietinstellingen en pensioenfondsen, die in bijlage 1 (overige financiële intermediairs en ondersteunende diensten) worden opgenomen; ook worden aan bijlage 2 (industrie) twee variabelen op milieugebied toegevoegd.

5.2. Het Comité benadrukt voorts het belang van het verzamelen van gegevens over milieu-uitgaven om te kunnen beoordelen wat milieubescherming kost.

Brussel, 26 juni 2001.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

G. FRERICHS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de opstelling van een gemeenschappelijke nomenclatuur van territoriale eenheden voor de statistiek (NUTS)”

(2001/C 260/11)

De Raad heeft op 12 maart 2001 besloten om, overeenkomstig artikel 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De afdeling „Economische en Monetaire Unie, economische en sociale samenhang”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 26 juni 2001 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Walker.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 383e zitting op 11 en 12 juli 2001 (vergadering van 11 juli) met 111 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 2 onthoudingen, het volgende advies uitgebracht.

1. Inleiding

1.1. Regionale statistieken vormen een hoeksteen van het Europees Statistisch Systeem. Zij worden voor talrijke doeleinden en door talrijke gebruikers aangewend. De regionale gegevens van de EU-lidstaten worden onder meer gebruikt om structuurfondsen op rationele en samenhangende wijze toe te wijzen. Regionale statistieken vormen dan ook de objectieve statistische grondslag voor belangrijke beleidsbeslissingen.

1.2. Alle regionale statistieken moeten op een geografische indeling van het bestudeerde grondgebied zijn gebaseerd. Eurostat heeft begin jaren zeventig, in samenwerking met andere departementen van de Commissie, de nomenclatuur van territoriale eenheden voor de statistiek (NUTS) opgesteld, een samenhangend systeem voor de indeling van het grondgebied van de Europese Unie met het oog op de opstelling van regionale statistieken voor de Gemeenschap.

1.3. Deze NUTS-indeling heeft de laatste jaren steeds meer belang gekregen als grondslag voor geharmoniseerde, en bijgevolg vergelijkbare regionale gegevens. De NUTS wordt als referentie gebruikt voor de verzameling, ontwikkeling, harmonisatie en verspreiding van communautaire regionale statistieken.

1.4. Voor die NUTS-indeling bestaat tot dusverre nog geen rechtsgrondslag. Er is met andere woorden nog geen verordening met gedetailleerde regels voor het opstellen en bijwerken van het systeem. Deze kwesties worden tot op heden geregeld door een „herenakkoord” tussen de lidstaten en Eurostat, soms na lange en moeizame onderhandelingen. Vervolgens wordt de NUTS door Eurostat gepubliceerd.

1.5. Er zijn diverse fasen voor de toepassing van de regionale classificatie voor een bepaald land. Eerst wordt de administratieve structuur geanalyseerd en vervolgens wordt nagegaan of regionale gegevens op basis van deze regionale indeling worden verzameld en verspreid, wat gewoonlijk het geval is. De gemiddelde bevolkingsomvang van de eenheden van de diverse bestaande bestuursniveaus wordt vervolgens

geanalyseerd om te bepalen of deze niveaus in de hiërarchie van de regionale indeling passen. Er zijn twee mogelijke resultaten:

- de gemiddelde bevolkingsomvang komt *grosso modo* overeen met die van een bestaand niveau in de NUTS-indeling (dan wordt de administratieve structuur in kwestie zonder wijzigingen onverkort als de regionale indeling op dit niveau overgenomen);
- geen enkele bestuurlijke structuur heeft een gemiddelde omvang die binnen de bovengenoemde bandbreedten past (dan wordt in samenwerking met het betrokken land, overeenkomstig de voor de lidstaten goedgekeurde procedure, een specifieke indeling van zogenaamde „niet-administratieve eenheden” opgesteld door kleinere bestuurseenheden samen te voegen).

1.5.1. In het eerste geval is de regio een bestuursniveau waaraan een politieke definitie ten grondslag ligt; het gevolg is dat de bevolkingsomvang van bepaalde eenheden heel ver kan afwijken van de gemiddelde bevolkingsomvang van eenheden die op dit niveau worden ingedeeld. De Duitse deelstaten vormen een voorbeeld van een land met „bestaande administratieve eenheden”. Sommige lidstaten daarentegen (bv. Portugal en het VK) hebben geen „bestaande administratieve eenheden”.

1.6. Het is belangrijk hierbij aan te tekenen dat de Commissievoorstellen de *status quo* in de lidstaten niet aantasten. Doel ervan is, ervoor te zorgen dat er in de toekomst meer coördinatie plaatsvindt en dat de verschillen minder groot worden.

1.7. Bovendien zouden de kandidaat-lidstaten bij hun toetreding tot de EU dankzij deze verordening de beschikking hebben over een kader voor een samenhangende regionale indeling van hun grondgebied voor statistische doeleinden.

1.8. Volgens de Commissie impliceren de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid dat de doelstelling van een geharmoniseerde regionale indeling waarop alle Europese regionale statistieken zijn gebaseerd, alleen kan worden bereikt in EU-verband.

2. Inhoud van het Commissievoorstel

2.1. De tekst van het Commissievoorstel staat in bijlage bij dit advies.

3. Kanttekeningen

3.1. Het Comité stemt in beginsel in met het streven om — zowel ten behoeve van de huidige als van de toekomstige EU-lidstaten — een duidelijke rechtsgrondslag voor een gemeenschappelijk samenhangend systeem voor regionale statistische analyses vast te leggen.

3.2. Regionale statistieken liggen ten grondslag aan belangrijke beleidsbesluiten. Bovengenoemd systeem is daarom vanzelfsprekend van doorslaggevend belang voor de goede werking van de structuurfondsen.

3.3. De tweede zin van de tweede paragraaf van punt 4 van het door de Commissie voorgestelde artikel 3 luidt als volgt:

„De omvang van de niet-administratieve eenheden in een lidstaat voor een bepaald NUTS-niveau zijn in overeenstemming met de in lid 2 genoemde bevolkingsaantallen.”

3.3.1. Zoals die zin thans is geformuleerd, moet het aantal inwoners van een niet-administratieve eenheid binnen de bandbreedte van ieder NUTS-niveau vallen. Anders gezegd, is bijsturing nodig zodra een niet-administratieve eenheid buiten die bandbreedte treedt, niettegenstaande de verduidelijking van de Commissie in de Toelichting op dit voorstel dat de gemiddelde bevolkingsomvang van de NUTS-eenheden, op welk bestuursniveau van welk land dan ook, doorslaggevend is.

3.3.2. Om de tekst van dit artikel in overeenstemming te brengen met die door de Commissie zelf aangegeven intentie, moet „de omvang van de niet-administratieve eenheden” worden gewijzigd in „de gemiddelde omvang van de niet-administratieve eenheden”.

3.3.3. Zonder die wijziging zal deze verordening, eenmaal goedgekeurd, een heel andere uitwerking hebben dan de bedoeling was.

3.4. Hoewel de vergelijkbaarheid van regionale statistieken vereist dat regio's onder normale omstandigheden een vergelijkbaar bevolkingsaantal hebben, is het Comité van mening dat rekening moet worden gehouden met de bijzondere situatie van eilanden en ultraperifere regio's die vanwege hun ligging fysiek zijn geïsoleerd van de rest van het grondgebied van de Gemeenschap.

3.4.1. Het Comité neemt kennis van de in het door de Commissie voorgestelde artikel 3 uiteengezette classificatiecriteria, alsmede de voorschriften voor wijzigingen, die door de Commissie kunnen worden goedgekeurd overeenkomstig de procedure waarnaar in artikel 7, lid 2, wordt verwezen. Ondanks de voorgestelde algemene criteria dringt het Comité er bij de Commissie op aan, ervoor te zorgen dat de NUTS-classificatie rekening houdt met de bijzondere situatie van eilanden en ultraperifere regio's, en deze afzonderlijk en gescheiden indeelt, ongeacht de in artikel 3, lid 2, genoemde bandbreedtes.

3.4.2. Er bestaat geen garantie dat regio's die momenteel als afzonderlijke NUTS-eenheden worden beschouwd, dat in de toekomst ook zullen blijven. Als de uitbreiding van de EU eenmaal heeft plaatsgevonden zou de Commissie alle NUTS-regio's wellicht kunnen „harmoniseren” en geleidelijk dezelfde bandbreedten, gaan hanteren voor alle bestaande NUTS-regio's. Het Comité wijst erop dat het de Commissie volledig vrij staat de lijst van NUTS-regio's in de bijlage bij de ontwerpverordening te wijzigen, behoudens een veto van de Raad, die met een gekwalificeerde meerderheid beslist. Het Comité dringt er bij de Commissie op aan deze bevoegdheid alleen te gebruiken wanneer evidente veranderingen een aanpassing noodzakelijk maken.

3.5. Krachtens punt 5 van het door de Commissie voorgestelde artikel 5 moet een lidstaat waarvoor de NUTS gewijzigd is, binnen twee jaar voor die nieuwe regionale indeling historische tijdreeksen voorleggen over de voorafgaande vijf jaar. Volgens het Comité kan die opdracht in sommige gevallen erg veel gevraagd zijn.

3.6. Het Comité is het met de Commissie eens dat de doelstelling van een geharmoniseerde regionale indeling waarop alle Europese regionale statistieken zijn gebaseerd, alleen kan worden bereikt in EU-verband.

Brussel, 11 juli 2001.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

G. FRERICHS

BIJLAGE

bij het advies van het Economisch en Sociaal Comité

HEBBER DE VOLGENDE VERORDENING VASTGESTELD:

*Artikel 1***Onderwerp**

1. Doel van deze verordening is de opstelling van een gemeenschappelijke statistische classificatie van territoriale eenheden, hierna „NUTS” genoemd, teneinde de productie en de verspreiding van vergelijkbare regionale statistieken in de Gemeenschap te waarborgen.
2. De in bijlage I vastgestelde NUTS-classificatie vervangt de nomenclatuur van territoriale eenheden voor de statistiek (NUTS) die door het Bureau voor de statistiek van de Europese Gemeenschappen in samenwerking met de nationale bureaus voor de statistiek van de lidstaten is opgesteld.

*Artikel 2***Structuur**

1. De NUTS-classificatie omvat voor elke regio een specifieke code en naam. Zij verdeelt het economisch grondgebied van de Gemeenschap, zoals bepaald in Beschikking 91/450/EEG van de Commissie van 26 juli 1991⁽¹⁾, in territoriale eenheden, hierna „regio's” genoemd.
2. De NUTS-classificatie is hiërarchisch. Zij verdeelt elke lidstaat in regio's van NUTS-niveau 1 en elk van deze regio's in regio's van NUTS-niveau 2 die op hun beurt in regio's van NUTS-niveau 3 worden onderverdeeld.
3. Een bepaalde regio kan echter verscheidene NUTS-niveaus vertegenwoordigen.
4. Twee verschillende regio's in dezelfde lidstaat mogen niet met dezelfde naam worden aangeduid. Indien twee regio's in verschillende lidstaten dezelfde naam hebben, wordt de landencode aan de naam van de regio toegevoegd.

*Artikel 3***Classificatiecriteria**

1. In de lidstaten bestaande administratieve eenheden vormen het eerste criterium dat voor de definitie van regio's wordt gebruikt.

Een „administratieve eenheid” wordt gedefinieerd als een geografisch gebied met een bestuursorgaan dat bevoegd is om voor dat gebied administratieve of beleidsbeslissingen binnen het juridische en institutionele kader van de lidstaat te nemen.

2. Met het oog op de bepaling van het relevante NUTS-niveau waarop een bepaalde categorie administratieve eenheden in een lidstaat moet worden ingedeeld, moet het gemiddelde bevolkingsaantal van deze categorie administratieve eenheden in de lidstaat binnen de volgende bandbreedten liggen:

Niveau	Minimum	Maximum
NUTS 1	3 miljoen	7 miljoen
NUTS 2	800 000	3 miljoen
NUTS 3	150 000	800 000

⁽¹⁾ PB L 240 van 29.8.1991, blz. 36.

3. De bestaande administratieve eenheden die voor de NUTS-classificatie worden gebruikt, zijn bepaald in bijlage II. Wijzigingen in bijlage II kunnen door de Commissie worden goedgekeurd overeenkomstig de procedure waarnaar in artikel 7, lid 2, wordt verwezen.

4. Indien voor een bepaald NUTS-niveau in een lidstaat geen administratieve eenheden van passende omvang bestaan, wordt dit NUTS-niveau, overeenkomstig de in lid 2 bepaalde criteria betreffende de omvang, gevormd door een passend aantal bestaande kleinere administratieve eenheden samen te voegen. Bij deze samenvoeging wordt rekening gehouden met geografische, sociaal-economische, historische, culturele en/of andere relevante criteria.

De daaruit resulterende samengevoegde eenheden worden hierna „niet-administratieve eenheden” genoemd. De omvang van de niet-administratieve eenheden in een lidstaat voor een bepaald NUTS-niveau zijn in overeenstemming met de in lid 2 genoemde bevolkingsaantallen.

Wegens bijzondere administratieve en geografische omstandigheden, die door de Commissie moeten worden beoordeeld, kunnen sommige niet-administratieve eenheden evenwel van deze cijfers afwijken.

5. Indien de bevolking van een hele lidstaat voor een bepaald NUTS-niveau onder de maximumdrempel ligt, wordt de hele lidstaat voor dit niveau als één NUTS-regio beschouwd.

Artikel 4

NUTS-componenten

1. Binnen zes maanden na inwerkingtreding van deze verordening publiceert de Commissie, na raadpleging van de lidstaten, de componenten van elke regio van NUTS-niveau 3, uitgedrukt in lokale administratieve eenheden.

De bestaande lokale administratieve eenheden zijn vastgesteld in bijlage III. Wijzigingen in bijlage III kunnen door de Commissie worden goedgekeurd overeenkomstig de procedure waarnaar in artikel 7, lid 2, wordt verwezen.

2. In de eerste zes maanden van elk jaar, delen de lidstaten alle wijzigingen in de componenten voor het afgelopen jaar mede, met inachtneming van het door de Commissie gevraagde elektronische gegevensformaat.

3. Indien het als gevolg van een van de wijzigingen in de lokale administratieve eenheden nodig is de NUTS 3-grenzen te wijzigen, zijn de bepalingen van artikel 5 van toepassing.

Artikel 5

Wijzigingen in de NUTS

1. De lidstaten brengen de Commissie op de hoogte van alle wijzigingen in bestaande administratieve eenheden en van alle andere wijzigingen op nationaal niveau die de in artikel 3 genoemde classificatiecriteria kunnen beïnvloeden.

2. Wijzigingen in de NUTS-classificatie zoals bepaald in bijlage I kunnen door de Commissie worden goedgekeurd, evenwel ten hoogste om de drie jaar, op grond van de in artikel 3 bepaalde criteria, overeenkomstig de procedure waarnaar in artikel 7, lid 2, wordt verwezen.

3. De Commissie wijzigt de niet-administratieve eenheden in een lidstaat, zoals bepaald in artikel 3, lid 4, alleen indien door de wijziging, op het desbetreffende NUTS-niveau, de standaardafwijking van de bevolkingsomvang voor alle EU-regio's kleiner wordt.

4. Wijzigingen in de NUTS-classificatie treden in werking op de eerste dag van een kwartaal, twee jaar nadat ze zijn goedgekeurd overeenkomstig de procedure waarnaar in artikel 7, lid 2, wordt verwezen.

5. Nadat een wijziging in de NUTS is goedgekeurd, zorgt de betrokken lidstaat binnen twee jaar voor de beschikbaarstelling voor de afgelopen vijf jaar van historische tijdreeksen voor de nieuwe regionale indeling.

*Artikel 6***Beheer**

De Commissie neemt de nodige maatregelen om een samenhangend beheer van de NUTS-classificatie te waarborgen. Dergelijke maatregelen kunnen met name het volgende omvatten:

- (a) opstellen en bijwerken van toelichtingen op de NUTS;
- (b) bestuderen van problemen die voor de regionale classificaties van de lidstaten uit de tenuitvoerlegging van NUTS voortkomen.

*Artikel 7***Procedure**

1. De Commissie wordt bijgestaan door het bij artikel 1 van Besluit 89/382/EEG, Euratom⁽¹⁾ van de Raad opgerichte Comité statistisch programma.
2. Wanneer naar dit lid wordt verwezen, is de in artikel 5 van Besluit 1999/468/EG van de Raad van toepassing, in overeenstemming met de artikelen 7 en 8 daarvan.
3. De periode waarin artikel 5, lid 6, van Besluit 1999/468/EG van de Raad voorziet, bedraagt drie maanden.

*Artikel 8***Inwerkingtreding**

Deze verordening treedt in werking op de twintigste dag van haar bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen.

⁽¹⁾ PB L 181 van 28.6.1989, blz. 47.

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „Bulgarije en het EU-lidmaatschap”

(2001/C 260/12)

Het Economisch en Sociaal Comité heeft op 13 juli 2000 besloten, overeenkomstig art. 23, lid 3, van zijn reglement van orde, een advies op te stellen over Bulgarije en het EU-lidmaatschap.

De afdeling „Externe betrekkingen”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 28 juni 2001 goedgekeurd. Rapporteur was de heer ETTY.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 383e zitting van 11 en 12 juli 2001 (vergadering van 11 juli) het volgende advies uitgebracht, dat met 117 stemmen vóór, 1 stem tegen en bij 1 onthouding werd goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. In de begintijd van de met de val van het communistische regime ingeluide overgangsperiode naar markteconomie en democratie heeft Bulgarije het erg moeilijk gehad. Die eerste jaren werden gekenmerkt door ernstige politieke en economische instabiliteit. Op voorstel van het IMF zijn in 1997, in het kader van een overeenkomst tot instelling van een currency board, beslissende maatregelen genomen om de economische situatie onder controle te krijgen. In datzelfde jaar hebben de Bulgaren voor het eerst sinds 1989 een regering gekozen die de volledige mandaatsperiode van vier jaar heeft uitgezet.

1.2. Naast deze ernstige binnenlandse problemen, hebben Bulgarije en zijn buurlanden ook nog de gevolgen ondervonden van de oorlog in Kosovo. Externe factoren, met name de instabiliteit in de Balkanregio, blijven Bulgarije in zijn ontwikkeling belemmeren. De hoop en verwachting dat het Stabiliteitspact voor de Balkan ertoe zou bijdragen om deze negatieve gevolgen te verhelpen, is on vervuld gebleven.

1.3. In haar voortgangsrapport van vorig jaar heeft de Commissie voor het eerst melding gemaakt van vooruitgang waar het de economische criteria van Kopenhagen betreft. Ook het Internationaal Monetair Fonds maakt in zijn Article IV Consultation en Fifth Review Report on Bulgaria 2000 een voorzichtige positieve beoordeling van de economische prestaties van het land. Diverse sleutelindicatoren (BBP-groei, export-groei, vermindering buitenlandse schuld) laten een significante verbetering zien, en opgemerkt werd dat de Bulgaarse regering greep begint te krijgen op de inflatie. Ook het privatiseringsproces blijkt op schema te liggen.

1.3.1. Aan de andere kant zijn ook een aantal aanhoudende zwakheden geïdentificeerd, b.v. ernstige tekortkomingen in de gerechtelijke en bestuurlijke structuren, corruptie en de gevolgen daarvan voor het algemene bedrijfsklimaat.

1.3.2. De geboekte economische vooruitgang heeft niet geresulteerd in een verbetering van de -zeer lage — welvaart, de hoge werkloosheid (officieel dicht bij 20 % met enorme regionale verschillen) en de armoede.

1.4. De recente parlementsverkiezingen lijken de politieke stabiliteit van deze jonge democratie te hebben bevestigd. Het succes van de Nationale beweging voor Simeon II en de duidelijke nederlaag van zowel de regerende Unie van Democratische krachten als de socialistische oppositiepartij kunnen evenwel worden uitgelegd (zoals door diverse waarnemers ook is gedaan) als blijk van wantrouwen in politici en politieke partijen. Het valt nog af te wachten of de nieuwe regering hier iets aan zal kunnen doen. Zo niet, dan lijkt Bulgarije opnieuw op een onzekere toekomst af te stevenen.

1.5. Met het openen van de onderhandelingen met de EU over de toetreding van Bulgarije in februari 2000 werd een belangrijke doelstelling van het post-communistische Bulgarije verwezenlijkt. Volgens het door de Commissie opgestelde voortgangsrapport heeft Bulgarije inmiddels vooruitgang geboekt bij de vervulling van de politieke en economische criteria van Kopenhagen en de overname van het communautaire acquis.

1.6. De bevindingen van de Commissie dienen als uitgangspunt voor de evaluatie die in onderhavig advies wordt gemaakt van de rol van het maatschappelijk middenveld, en met name van de sociaal-economische belangengroeperingen, bij de voorbereiding van Bulgarije op EU-lidmaatschap.

1.7. Zowel de Bulgaarse regering als de EU hebben zich voorstander getoond van een actieve rol in het toetredingsproces voor hun maatschappelijk middenveld. Het krachtens de Associatieovereenkomst opgerichte Gemengd Raadgevend Comité EU/Bulgarije probeert al sinds januari 1999 om de invloed van het maatschappelijk middenveld te vergroten. Met dat doel voor ogen heeft het niet alleen een analyse gemaakt van voor beide partijen belangrijke problemen, maar heeft het ook een netwerk van contacten in Bulgarije en Brussel gecreëerd en in werking gezet. Zo zijn contacten gelegd met de relevante diensten van de Commissie en van de Associatieraad, maar ook met de grote Europese federaties van sociaal-economische belangengroeperingen. Met het Gemengd Parlementair Comité EU-Bulgarije zijn werkbetrekkingen aangegaan.

1.8. De Bulgaarse overheid was al vóór het besluit van de Europese Raad te Helsinki om onderhandelingen met Bulgarije te openen, begonnen met de raadpleging van belangengroeperingen over de meest urgente economische en sociale beleidsvraagstukken.

1.8.1. Onmiddellijk na dat besluit is er in Bulgarije een speciale consultatieregeling getroffen waardoor het maatschappelijk middenveld een rol kan gaan spelen bij de voorbereiding van Bulgarije op EU-toetreding. Onderdelen van die regeling zijn:

- interministeriële werkgroepen die de documenten moeten voorbereiden waarin de standpunten en het beleid van de Bulgaarse regering zijn uiteengezet over alle hoofdstukken van het communautaire acquis waaraan sociaal-economische belangengroeperingen een bijdrage kunnen leveren;
- een door de staatssecretaris van buitenlandse zaken — die de portefeuilles „Europese integratie” en „internationale financiële instellingen” heeft — voorgezeten coördinatie-raad voor Europese integratie. Belangrijke sociaal-economische belangengroeperingen en ngo's zijn gevraagd om aan de werkzaamheden van die raad deel te nemen;
- de mogelijkheid voor een veertigtal ngo's en onderzoeksinstituten die samen een „Europees Forum” hebben opgericht, om op eigen verzoek deel te nemen aan bijeenkomsten, zoals vergaderingen van werkgroepen, waarin de onderhandelingspositie van de regering wordt voorbereid.

1.8.2. Volgens de officiële regeringsverklaring daaromtrent is de bedoeling van deze maatregelen om het onderhandelingsproces transparanter te maken, de democratische controle daarop te verbeteren en betere voorwaarden te scheppen voor een doeltreffende implementatie.

1.9. Naast deze door de overheid in het leven geroepen raadplegingsprocedure is er in het parlement een commissie voor Europese aangelegenheden opgericht die zich moet buigen over de vraag hoe het communautaire acquis zo snel mogelijk in wetten kan worden omgezet. De commissie beschikt ook over de mogelijkheid om sociaal-economische belangengroeperingen te raadplegen.

1.10. Wie de belangrijkste partners van de overheid zijn in bovengenoemd overleg, is betrekkelijk duidelijk als het gaat om werkgevers- en werknemersorganisaties.

1.10.1. De grootste overkoepelende werkgeversorganisaties zijn het Bulgaarse verbond van industriële bedrijven en de Bulgaarse Kamer van Koophandel en Industrie. De meeste ondernemingen zijn lid van beide organisaties. Hetzelfde geldt voor de leden van organisaties die kleine en middelgrote ondernemingen, kleine ambachtelijke bedrijven alsook grote bedrijven vertegenwoordigen.

1.10.2. De grootste overkoepelende vakbonden zijn het Verbond van onafhankelijke vakbonden van Bulgarije (CITUB) en het Verbond van Arbeid Podkrepa.

1.10.3. Deze vier organisaties nemen actief deel aan de raadplegingen. Het Bulgaarse verbond van industriële bedrijven, het Verbond van onafhankelijke vakbonden en Podkrepa hebben vertegenwoordigers in het Gemengd Raadgevend Comité EU/Bulgarije.

1.10.4. Minder duidelijk is de situatie wat andere belangengroeperingen betreft. Een in het oog springend voorbeeld zijn de landbouworganisaties: volgens de Bulgaarse regering worden momenteel meer dan zeventig organisaties uit deze sector geraadpleegd, maar de vijf nationale landbouwbonden (de Bulgaarse boerenbond, de Bond van landbouwcoöperaties, de Bulgaarse Kamer van Landbouw, de Centrale bond van coöperaties en de Vereniging van jonge agrariërs), waarvan sommige veel leden tellen, horen daar niet bij en zijn evenmin vertegenwoordigd in het Gemengd Raadgevend Comité EU/Bulgarije.

1.10.5. Bulgarije heeft één grote onafhankelijke nationale consumentenorganisatie, nl. de Federatie van consumenten in Bulgarije. Twee jaar geleden is de Bulgaarse nationale consumentenvereniging opgericht als onderdeel van het toenmalige ministerie van toerisme en handel. Alle belangrijke in het Gemengd Raadgevend Comité EU/Bulgarije vertegenwoordigde sociaal-economische belangengroeperingen hebben vraagtekens geplaatst bij de onafhankelijkheid van deze vereniging.

1.10.6. Van de belangengroeperingen die lid zullen worden van de onlangs opgerichte sociaal-economische raad (cf. Bijlage I), zijn de organisaties voor ambacht, vrije beroepen, milieubescherming en gehandicapten momenteel niet vertegenwoordigd in het Gemengd Raadgevend Comité EU/Bulgarije.

2. Algemene opmerkingen over het raadplegingsproces

2.1. Echt overleg over economisch en sociaal beleid is nieuw voor Bulgarije. Bij de beoordeling van het tot dusverre over de toetredingsvoorbereidselen gevoerde overleg moet die omstandigheid in het achterhoofd worden gehouden. Onder het communistische regime fungeerden belangengroeperingen (of wat daar toen voor doorging) in werkelijkheid als woordvoerders van de partij en de politieke elite. De huidige regering van Bulgarije is weliswaar democratisch verkozen, maar desalniettemin kan in haar houding tegenover belangengroeperingen en in haar perceptie van het daadwerkelijke nut van hun raadpleging, nog steeds de meer dan veertig jaar oude cultuur van het communistische verleden doorklinken.

2.2. Net als in het geval van de Bulgaarse regering, kunnen ook veel vertegenwoordigers van belangengroeperingen tot op zekere hoogte nog in de greep zijn van het verleden. Van werkgeversorganisaties, vakbonden, consumentenbonden, landbouworganisaties e.d. kan niet worden verwacht dat zij zich nu al zo gedragen als hun tegenhangers in landen waar democratie en tripartiet en bipartiet overleg al lang traditie zijn.

2.3. Mogelijkerwijs zijn Bulgaarse belangengroeperingen veel meer gepolitiseerd dan hun tegenhangers in de EU (die uiteraard bijna „politiek neutraal” zijn), maar zij zijn in de regel in hun optreden onafhankelijk van een politieke partij en/of regering.

2.3.1. Bij iedere evaluatie van de werking van het in Bulgarije op gang gebrachte overleg, van de rol die sociaal-economische belangengroeperingen kunnen spelen door het verwoorden van de standpunten en zorgen van hun leden, en van de bijdrage van de belangengroeperingen aan de tenuitvoerlegging van het communautaire acquis, moeten die achtergrondgegevens onverkort meespelen.

2.3.2. Daarnaast moet worden ingezien dat een dergelijke evaluatie alleen zinvol is als de uitkomst ervan naast die van de andere kandidaatlanden wordt gelegd.

2.4. Aan voorgaande uiteenzetting over de algemene context in Bulgarije moet — nog steeds naar aanleiding van het raadplegingsproces — worden toegevoegd dat over het toekomstige EU-lidmaatschap consensus bestaat: alle grote politieke partijen zijn van oordeel dat er geen alternatief is voor EU-toetreding. De toetreding vormt nauwelijks aanleiding voor publieke debatten en alle belanghebbenden zijn er kennelijk voorstander van.

2.4.1. Dat laatste zou erop kunnen duiden dat de overname van het communautaire acquis vooral als een wet- en regelgevingszaak wordt beschouwd, zonder dat de noodzaak wordt ingezien van een consensus over de inhoud van de uitgevaardigde wetten.

2.4.2. Het Comité betreurt het dat hierover geen debat plaatsvindt. Het is te verwachten dat Bulgarije veel profijt zal hebben van het EU-lidmaatschap, maar het aanpassingsproces zal ook ernstige problemen met zich meebrengen. Het is van belang dat de burgers goed beseffen dat de medaille ook een keerzijde heeft.

2.5. Opvallend is dat de afgelopen jaren een groot aantal wetten is goedgekeurd zonder een bijbehorend implementatieprogramma.

2.6. Sinds haar aantreden heeft de Bulgaarse regering een twintigtal standpunten bepaald over hoofdstukken van het communautaire acquis. Thans zijn de onderhandelingen geopend over 19 hoofdstukken, waarvan er inmiddels 10 voorlopig zijn afgesloten (cf. Bijlage II).

2.7. Ook al is raadpleging een vrij recent verschijnsel in Bulgarije en maken de hoofdstukken waarover de onderhandelingen zijn geopend, slechts een beperkt deel uit van het acquis en zullen deze ongetwijfeld minder problemen opleveren dan bij de hoofdstukken over sociaal beleid, werkge-

legenheid en landbouw kunnen worden verwacht, toch lijkt de tijd rijp voor enkele voorzichtige tussentijdse conclusies. Het is nog te vroeg om nu al te proberen hieruit trends te distilleren, maar het is belangrijk dat in een later stadium wel tot die exercitie wordt overgegaan.

2.7.1. Ten eerste lijkt het erop dat het begin 2000 in werking gezette complexe systeem voor raadpleging van de sociaal-economische belangengroeperingen vooralsnog niet meer is dan een formele structuur.

2.7.2. Ook — en dat is de tweede conclusie — ziet het er niet naar uit dat de raadplegingen tot dusverre erg intensief zijn geweest. De ontwerpstandpunten van de regering zijn niet altijd ter raadpleging aan (alle) belangengroeperingen voorgelegd. Welke organisaties voor dat overleg worden uitgenodigd, is niet altijd duidelijk, noch welke criteria bij die selectie werden gehanteerd. Geraadpleegde organisaties klagen er vaak over dat hun standpunten noch besproken worden, noch in aanmerking worden genomen.

2.8. Voor geen van de 19 hoofdstukken waarover momenteel wordt onderhandeld, heeft de Bulgaarse regering een impactevaluatie opgesteld die voor de geraadpleegde organisaties als leidraad had kunnen dienen. Hetzelfde geldt voor de hoofdstukken waarover de onderhandelingen nog niet zijn geopend en waarover het officiële regeringsstandpunt al is bepaald. Eén van die hoofdstukken is het cruciale landbouw-hoofdstuk. Impactevaluaties zijn van levensbelang voor al degenen die vooral de consequenties zullen ondervinden van veranderingen als gevolg van de tenuitvoerlegging van het acquis. Zonder die evaluaties is het voor betrokkenen erg moeilijk om zich een oordeel te vormen over de implementatie van het acquis en over de rol die zij daar zelf bij kunnen spelen.

2.9. In het algemeen zijn de overkoepelende nationale werkgevers- en werknemersorganisaties nog het meest geraadpleegd. Met uitzondering van Podkrepa, de op één na grootste vakcentrale van Bulgarije, zijn genoemde organisaties redelijk tevreden over de kansen die zij krijgen om hun mening naar voren te brengen en over hun invloed op het optreden van de regering. Wel plaatsen zij vraagtekens bij hun eigen vermogen om behoorlijke bijdragen te leveren. Zo werd vastgesteld dat het Verbond van onafhankelijke vakbonden slechts vertegenwoordigers kon sturen naar de helft van alle vergaderingen van werkgroepen van de regering, hetzij omdat de nodige expertise ontbreekt, hetzij omdat de deskundigen er wel zijn, maar dezen onvoldoende talenkennis in huis hebben om met de EU-teksten te kunnen werken.

2.9.1. Vanuit de achterban worden echter ook wel andere geluiden gehoord. Werkgevers (vooral van kleine, middelgrote en ambachtelijke ondernemingen) klagen er bijvoorbeeld soms over dat bij de raadpleging alleen de standpunten van de centrale (interprofessionele) en nationale top aan bod komen. Bepaalde sectorgebonden standpunten en „buiten-hoofdstedelijke” belangen moeten volgens hen ook voor het voetlicht worden gebracht.

3. Bijzondere opmerkingen over het raadplegingsproces

3.1. De belangrijkste consumentenvereniging, de Federatie van consumenten in Bulgarije, is zeer slecht te spreken over de resultaten van de raadpleging over het hoofdstuk inzake consumentenbescherming en volksgezondheid (waarover de onderhandelingen voorlopig zijn afgesloten). De kritiek van de Federatie heeft betrekking op de daarvoor uitgevaardigde basiswetgeving, die onvoldoende bescherming zou bieden en waarin ontoereikende regelingen zouden zijn vastgelegd voor de implementatie en handhaving ervan. Verder klaagt de federatie dat zij onvoldoende is geraadpleegd en dat het overleg dat heeft plaatsgevonden, louter formeel was. Bovendien zou de regering geen enkele rekening hebben gehouden met haar suggesties die — volgens de Federatie — volledig in lijn waren met het desbetreffende acquis. Groot was dan ook de teleurstelling toen bleek dat de Europese Commissie tevreden is over de door de regering uitgevaardigde wetgeving.

3.1.1. Volgens de Federatie verschuilt de Bulgaarse regering zich achter de kennelijke instemming van de Commissie om de ernstige tekortkomingen van de wetgeving te verhullen. Ook hekelt de Federatie de onwil van de regering om samen te werken met onafhankelijke organisaties die afwijkende standpunten aanhangen. Een dergelijke houding wordt door de regering als „vijandig” omschreven (dezelfde opmerking — maar dan op het terrein van het sociaal beleid — maakten vertegenwoordigers van de vakbond Podkrepa ook).

3.2. Andere kritiek betrof het overleg over het (ook voorlopig afgesloten) hoofdstuk „kleine en middelgrote ondernemingen”. Daar zou de regering over het algemeen geen oog hebben gehad voor sectorale problemen, en afgeleide wetgeving hebben goedgekeurd zonder voorafgaand overleg met de betrokken belangengroeperingen.

3.3. De vijf grote landbouworganisaties melden nooit te zijn geraadpleegd over het onlangs afgeronde regeringsstandpunt over het landbouwhoofdstuk.

3.3.1. Volgens hen heeft de regering wel een groot aantal kleinere, meestal regionale en soms zelfs lokale organisaties gehoord, waarvan sommige nog maar net waren opgericht. Ook is overleg gepleegd met denktanks en onderzoeksinstituten die nauwe betrekkingen onderhouden met het ministerie van landbouw en daarvan steun ontvangen, en dus niet kunnen worden beschouwd als vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld.

3.3.2. De verklaring voor die handelwijze — die haaks staat op eerdere beweringen dat de regering geneigd zou zijn om alleen nationale, overkoepelende organisaties te raadplegen — moet volgens bovengenoemde organisaties worden gezocht in politieke motieven. Hoe dan ook hadden ze geen goed woord over voor de transparantie van het overleg. Het verweer van de regering dat haar standpunten op de website van het ministerie van landbouw staan, doen zij af met de opmerking dat daarop alleen het eindstandpunt van de regering bekend wordt gemaakt.

3.3.3. Tijdens recente vergaderingen van het Gemengd Raadgevend Comité EU/Bulgarije over landbouwaangelegenheden is die kritiek overigens niet geuit door de voorzitter van de Bond van coöperaties in Bulgarije die in dat comité de belangengroeperingen uit de landbouwsector vertegenwoordigt.

3.4. Het Comité heeft geen onderzoek kunnen doen naar de sociaal-economische aspecten van twee onderwerpen die in het voortgangsrapport van de Commissie veel aandacht krijgen, nl. het probleem van de minderheden in Bulgarije en dat van de eenheden 1-4 van de Kozloduy-kerncentrale.

3.4.1. Het Comité heeft de indruk dat er nog maar nauwelijks gebruik is gemaakt van de mogelijkheid om sociaal-economische belangengroeperingen te betrekken bij het zoeken van oplossingen voor de door de Commissie in haar voortgangsrapport aangekaarte problemen met minderheden (vooral Roma). Volgens hem zijn er kanten aan de minderheidsproblematiek die relevant zijn voor belangengroeperingen in Bulgarije, met name voor werkgevers- en werknemersorganisaties (bv. arbeidsmarktbeleid en beroepsopleidingen). Het pleit er dan ook voor dat zijn Bulgaarse tegenhangers hierin voortaan een grotere rol krijgen te spelen. Een dergelijk engagement zou de regering kunnen helpen bij haar pogingen om dit probleem op te lossen.

3.4.2. Het spreekt voor zich dat de voorgenomen sluitingen in de kerncentrale te Kozloduy aanzienlijke gevolgen zullen hebben voor die gemeente en omliggende gebieden. De verwachting is dat er duizenden banen verloren zullen gaan. Het Comité dringt erop aan dat de lokale overheden, maar daarnaast ook de plaatselijke en nationale werkgevers- en werknemersorganisaties en relevante ngo's, bij de inspanningen worden betrokken die de Bulgaarse regering en de Commissie doen om de daaruit voortvloeiende economische en sociale problemen zoveel mogelijk te verzachten. De werkzaamheden die moeten worden verricht om de verschillende eenheden van de kerncentrale te sluiten, zullen uiteraard nieuwe banen opleveren, maar voornamelijk is niet duidelijk in hoeverre dit voldoende compensatie biedt voor de banen die naar verwachting verloren zullen gaan.

4. Conclusies

Naar het zich laat aanzien, heeft de Bulgaarse regering de sociaal-economische belangengroeperingen tot dusverre nog maar nauwelijks betrokken bij de voorbereiding van Bulgarije op toetreding tot de EU. Er is echter geen enkele reden om aan te nemen dat Bulgarije het in dat opzicht slechter doet dan de andere kandidaatlanden. Het Comité heeft geprobeerd om een objectief en concreet beeld van de situatie te geven. Het is nog te vroeg dag om nu al trends waar te nemen in de daarbij ter sprake gebrachte structuren en praktijken. In de toekomst komt het er vooral op aan, de ontwikkelingen op de voet te volgen en positieve ontwikkelingen te stimuleren.

De raadpleging van sociaal-economische belangengroeperingen over het beleid van de regering ter voorbereiding van het EU-lidmaatschap van Bulgarije

- 4.1. heeft tot dusverre niet zo stelselmatig plaatsgevonden en is niet zo omvattend geweest als de gecreëerde structuren en de openlijk beleden intenties deden verwachten;
- 4.2. is vrij formeel verlopen, en was wellicht soms alleen voor de schijn;
- 4.3. is tot dusverre gevoerd zonder de voor zinvolle besprekingen benodigde basisinstrumenten, zoals evaluaties van de impact van maatregelen;
- 4.4. vond plaats zonder dat duidelijk was welke criteria de regering heeft gehanteerd bij de selectie van de te raadplegen organisaties (behalve in het geval van werkgevers- en werknemersorganisaties);
- 4.5. vond plaats op een betrekkelijk hoog en algemeen niveau;
- 4.6. vond plaats met voorbijgaan aan afwijkende standpunten van organisaties die kritiek hebben op het beleid en de plannen van de regering;
- 4.7. kwam neer op een voornamelijk technocratische en legistische exercitie van de kant van de regering en was dus niet een echte poging om de problemen te identificeren en op te lossen;
- 4.8. werd soms bemoeilijkt door het gebrek aan expertise bij de geraadpleegde organisaties.

5. Aanbevelingen

5.1. De overheid moet:

- samen met de sociaal-economische belangengroeperingen de kwaliteit van het consultatieproces analyseren en de aan te brengen verbeteringen in kaart brengen;

- samen met deze groeperingen een impactevaluatie maken van de overname van het acquis communautaire;
- deze groeperingen niet alleen bij de voorbereiding van wetgeving ten behoeve van de uitbreiding betrekken maar ook bij de controle op de tenuitvoerlegging van het acquis;
- samen met deze groeperingen bezien ten aanzien van welke verworvenheden zij uitvoerende taken kunnen vervullen en hoe zij dat het beste kunnen doen; en
- het Economisch en Sociaal Comité volledig bij de voorbereiding van Bulgarije op de toetreding betrekken.

5.2. De sociaal-economische belangengroeperingen moeten:

- profiteren van de mogelijkheden die het Commissieprogramma Access voor hun „capacity building” biedt;
- in nauw overleg met de desbetreffende Europese branche-organisaties oplossingen proberen te vinden voor de problemen die veroorzaakt worden door het grote aantal verschillende sociaal-economische belangenorganisaties, met het doel om de georganiseerde civiele samenleving op een effectieve wijze in het toetredingsproces in te schakelen;
- de dialoog met hun Europese branche-organisaties intensiveren met het oog op hun input in het raadplegingsproces, in het bijzonder met betrekking tot die hoofdstukken van het acquis die van groot belang zijn voor henzelf én voor de belangengroeperingen op EU-niveau.

5.3. De Europese Commissie moet

- in haar toekomstige voortgangsrapporten melding maken van de standpunten van de sociaal-economische belangengroeperingen omtrent de door Bulgarije gemaakte vooruitgang.

Brussel, 11 juli 2001.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

G. FRERICHS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „De sociaal-economische aspecten van de onderhandelingen met de Mercosur en Chili”

(2001/C 260/13)

Het Economisch en Sociaal Comité heeft op 1 maart 2001 besloten overeenkomstig artikel 23, lid 3, van zijn reglement van orde een advies op te stellen over „De sociaal-economische aspecten van de onderhandelingen met de Mercosur en Chili”.

De afdeling „Externe betrekkingen”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 28 juni 2001 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Zufiaur.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 383e zitting van 11 en 12 juli 2001 (vergadering van 12 juli) het volgende advies uitgebracht, dat met 69 stemmen voor, 4 stemmen tegen, bij 9 onthoudingen werd goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Sinds het begin van de jaren '90 speelt het Comité een belangrijke rol bij de uitbouw van de betrekkingen tussen de Europese Unie en Latijns-Amerika. Het heeft verscheidene adviezen over deze problematiek uitgebracht, waarin het zich als pleitbezorger van nauwere samenwerking met de Latijns-Amerikaanse landen en subregio's heeft opgeworpen. Het heeft ook een heel concrete bijdrage geleverd door via zijn contacten met Latijns-Amerikaanse sociaal-economische organisaties de samenwerking op het niveau van het maatschappelijk middenveld een krachtige impuls gegeven. Een van zijn meest recente initiatieven zijn advies over De sociaal-economische dialoog tussen de Europese Unie en de landen in Latijns-Amerika en het Caribisch gebied⁽¹⁾, dat werd uitgebracht naar aanleiding van de eerste gezamenlijke topconferentie van staatshoofden en regeringsleiders van de Europese Unie en de landen van Latijns-Amerika en het Caribisch gebied (Rio de Janeiro, 28 en 29 juni 1999) en de eerste bijeenkomst van vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld van de Europese Unie en de landen in Latijns-Amerika en het Caribisch gebied (Rio de Janeiro, 23 t/m 25 juni 1999).

1.2. De afgelopen jaren heeft het Comité vooral de ontwikkeling van de betrekkingen met de Mercosur en Chili op de voet gevolgd. Maar liefst twee adviezen werden aan deze problematiek gewijd, nl. een advies over de Mededeling van de Commissie Naar een versterking van het beleid van de Europese Unie ten aanzien van de Mercosur⁽²⁾ en een advies over Chili: sociaal-economische situatie en betrekkingen met de Mercosur en de Europese Unie⁽³⁾. Sinds enkele jaren onderhoudt het ook een gestructureerde dialoog met representatieve organisaties van de sociaal-economische kringen van de Mercosur-landen en Chili, met name via zijn samenwerking met het Sociaal-Economisch Forum van de Mercosur (FCES) waarmee het in december 1997 een akkoord („memorandum van overeenstemming”) over institutionele samenwerking heeft gesloten. Naar aanleiding van de conferentie van ministers van Buiten-

landse Zaken van de Mercosur, Chili en Bolivia op 23 februari 2000 in Vilamoura hebben het Comité en het FCES voorgesteld om op grond van de geplande associatie-overeenkomst tussen de Unie en de Mercosur een gemengd raadgevend comité in te stellen, een voorstel dat door beide partijen met instemming is begroet.

1.3. Een mijlpaal in de betrekkingen met de vier Mercosur-landen (Argentinië, Brazilië, Paraguay en Uruguay) en met Chili vormde de ondertekening van twee „samenwerkingsakkoorden van de vierde generatie”, resp. op 15 december 1995 („de interregionale kaderovereenkomst voor samenwerking” met de Mercosur) en op 21 juni 1996 („de kaderovereenkomst voor samenwerking”, met Chili). Deze twee overeenkomsten, die een kwalitatieve sprong voorwaarts in de betrekkingen met Latijns-Amerika betekenden, waren erop gericht een associatie tussen beide regio's tot stand te brengen, met als voornaamste pijlers: een permanente en geïnstitutionaliseerde politieke dialoog, een bredere en meer gediversifieerde samenwerking en — en dit was nieuw — een geleidelijke en wederzijdse liberalisering van de onderlinge handel.

1.4. Sinds november 1999 wordt er over twee nieuwe associatie-overeenkomsten onderhandeld. Deze onderhandelingen — een uitvloeisel van de Top van Rio de Janeiro — zijn in juli 2001 een beslissende fase binnengetreken, want toen werd de problematiek rond de opheffing van douanerechten aangesneden. De verwachting is dan ook dat al heel wat vooruitgang zal zijn geboekt wanneer op 17 en 18 mei 2002 onder het Spaanse EU-voorzitterschap de tweede gezamenlijke top van staatshoofden en regeringsleiders van de Europese Unie en de landen van Latijns-Amerika en het Caribisch gebied wordt gehouden.

1.5. Met het oog op deze nieuwe cruciale ontwikkeling in de betrekkingen met de Mercosur en Chili wil het Comité in dit initiatiefadvies nagaan hoe de betrekkingen met deze beide Latijns-Amerikaanse partners zich in de afgelopen jaren hebben ontwikkeld, waarom de Mercosur-landen en Chili de

⁽¹⁾ PB C 169 van 16.6.1999.

⁽²⁾ PB C 18 van 22.1.1996.

⁽³⁾ PB C 407 van 28.12.1998.

banden met de Unie nader willen aanhalen, over welke thema's er zoal wordt onderhandeld, van welke factoren het welslagen van de onderhandelingen afhangt en hoe de standpunten op de belangrijkste onderhandelingssterreinen liggen. Verder wil het ook nog even stilstaan bij de sociale aspecten van de associatie-overeenkomsten waarover momenteel wordt onderhandeld.

1.6. Het uiteindelijke doel van dit advies is de Europese sociaal-economische organisaties, en het Europese maatschappelijk middenveld in het algemeen, beter over de lopende onderhandelingen te informeren. Bovendien kan dit advies de interregionale sociaal-economische dialoog over een aantal belangrijke sociaal-economische onderhandelings thema's vergemakkelijken. En ten slotte kan het de uitwerking van de „sociale dimensie” van de associatie-overeenkomsten in goede banen helpen leiden en de oprichting van een Gemengd Raadgevend Comité EU-Mercosur en een Gemengd Raadgevend Comité EU-Chili vergemakkelijken.

2. Betrekkingen met de Mercosur en Chili: terugblik en huidige situatie

De genoemde samenwerkingsovereenkomsten van de vierde generatie zijn respectievelijk op 1 juli 1999 (Mercosur) en 24 april 1999 (Chili) in werking getreden. Beide overeenkomsten zijn erop gericht de handelsbetrekkingen en de samenwerking op economisch gebied en op andere terreinen van wederzijds belang een krachtige impuls te geven en de weg te effenen voor de totstandbrenging van resp. een „interregionale associatie” (Mercosur) en een „politiek-economische associatie” (Chili). De twee overeenkomsten, die in grote lijnen met elkaar overeenkomen, bestrijken drie terreinen:

- Politieke dialoog: Er wordt een „geregelde politieke dialoog” ingesteld, die partijen in staat moet stellen nauwer met elkaar overleg te plegen over biregionale en multilaterale onderwerpen van gemeenschappelijk belang en in internationale fora meer met één stem te spreken. Deze dialoog zal concreet gestalte krijgen via contacten en gesprekken op diverse niveaus.
- Economische betrekkingen: Partijen verbinden zich ertoe hun onderlinge handel op te voeren, te diversifiëren en geleidelijk aan te liberaliseren, rekening houdend met het gevoelige karakter van sommige producten en met de regels en voorschriften van de Wereldhandelsorganisatie (WTO). Zij komen ook overeen op geregelde tijdstippen met elkaar overleg te plegen en op een aantal terreinen met elkaar samen te werken (kwaliteitsnormen voor voedings- en industrieproducten, conformiteitsverklarin-

gen, douanezaken, statistieken, intellectuele eigendom...). In het geval van Chili komt daar nog samenwerking op het gebied van overheidsopdrachten bij.

- Samenwerking: Partijen willen met name hun economische samenwerking opvoeren om hun internationale concurrentiepositie te versterken, hun wetenschappelijke en technologische ontwikkeling te stimuleren, hun situatie op het vlak van de werkgelegenheid zowel kwantitatief als kwalitatief te verbeteren en, in het algemeen, hun economische en sociale banden aan te halen en te diversifiëren. Binnen het kader van deze algemene doelstellingen zal ook speciale aandacht worden geschonken aan de sociale en de milieuproblematiek, en met name aan de eerbiediging van de fundamentele sociale rechten.

2.1. Politieke dialoog

2.1.1. In 1996 werd de politieke dialoog met de Mercosur en Chili geïnstitutionaliseerd. Sindsdien hebben al vijf conferenties van ministers van Buitenlandse Zaken en één conferentie van staatshoofden en regeringsleiders (de reeds genoemde Top van Rio de Janeiro) plaatsgehad. Sinds 1998 hebben ook geregeld contacten op hoog ambtelijk niveau plaats. Sinds de toetreding van Chili (en Bolivia) tot het Orgaan voor Politiek Overleg van de Mercosur (Mecanismo de Consulta y Concertación Política — MCCP), op 1 juli 1997, vindt het Europees-Chileens overleg op ministerniveau in het kader van het overleg met de Mercosur plaats.

2.1.2. Tijdens de ministerconferentie van 23 februari 2000 in Vilamoura, Portugal, hebben de Mercosur-landen, Chili en Bolivia een Verklaring en actieprogramma inzake politieke samenwerking gepresenteerd. Deze verklaring bevat een aantal voorstellen ter bevordering en bescherming van de mensenrechten, de democratie en de rechtsstaat en ter voorkoming van crises (vertrouwenwekkende maatregelen en maatregelen ter bevordering van de veiligheid), die momenteel door hoge ambtenaren uit beide regio's worden bestudeerd. Op 28 maart 2001 hebben de ministers van alle betrokken landen gepleit voor meer onderling overleg over biregionale en multilaterale aangelegenheden, en met name voor onderlinge afstemming van de standpunten wanneer in internationale fora onderwerpen van gemeenschappelijk belang worden behandeld. Op 31 oktober 2000 had ook de Europese Commissie in haar Mededeling Follow-up van de eerste topconferentie tussen Latijns-Amerika, het Caribisch gebied en de Europese Unie⁽¹⁾ al gepleit voor nauwere samenwerking in internationale fora wanneer daar thema's van gemeenschappelijk of strategisch belang op de agenda staan.

⁽¹⁾ COM(2000) 670 def. van 31 oktober 2000.

2.1.3. Ook de politieke dialoog tussen de respectieve parlementen — d.w.z. tussen het Europees Parlement en resp. de Gemengde Parlementaire Commissie van de Mercosur en het Chileense Congres — is inmiddels geïnstitutionaliseerd.

2.2. Handel en investeringen

2.2.1. De Mercosur en Chili zijn de twee voornaamste handelspartners van de Unie in Latijns-Amerika. In 1999 waren zij goed voor 59 % van de Latijns-Amerikaanse handel met de Unie (uitvoer: 64 %; invoer: 55 %) en namen zij 3,2 % van de EU-handel met derde landen voor hun rekening⁽¹⁾. In tegenstelling tot de andere landen in de regio drijven deze vijf landen van oudsher meer handel met Europa dan met de Verenigde Staten. In 1999 was de Unie voor elk van deze landen zelfs de voornaamste handelspartner buiten Latijns-Amerika. De Mercosur en Chili zijn ook de voornaamste Latijns-Amerikaanse bestemming van Europese directe buitenlandse investeringen en voor Argentinië en Brazilië is de Unie zelfs de voornaamste bron van buitenlandse investeringen. Hoewel de economische betrekkingen met de Mercosur en Chili er het afgelopen decennium aanzienlijk op vooruit zijn gegaan, zijn er met name op het vlak van de handel nog een aantal knelpunten, waardoor het beschikbare potentieel nog niet volledig benut wordt.

2.2.2. De Mercosur is een van de voornaamste handelspartners van de Unie en is binnen Latijns-Amerika zelfs nummer één, zowel qua uitvoer als qua invoer. De handel tussen de Unie en de Mercosur is in de periode 1990-1999 met bijna 100 % toegenomen. In 1999 nam de Mercosur 50,7 % van de totale Latijns-Amerikaanse handel met de Unie voor zijn rekening, tegenover 44 % in 1990. Deze toename is grotendeels een gevolg van de stijging van de invoer van de Mercosur-landen uit de Unie, die met 246 % is toegenomen. De uitvoer van de Mercosur naar de Unie is in dezelfde periode slechts met 30,3 % gestegen. Na 1995 bedroeg de stijging gemiddeld slechts 5 % en in de periode 1998/1999 was er zelfs sprake van een daling van zo'n 10 %. De handelsbalans van de Mercosur met de Unie geeft sinds 1995 dan ook een tekort te zien.

2.2.3. Door de kwakkelende ontwikkeling van de uitvoer naar Europa, de aanzienlijke stijging van de uitvoer naar de Verenigde Staten en Canada en de sterke toename van de

handel binnen de Mercosur is de positie van de Unie in de externe handelsbetrekkingen van de Mercosur de afgelopen jaren verzwakt.

2.2.4. De teleurstellende resultaten van de uitvoer naar de Unie worden in Mercosur-kringen — en met name bij een aantal verenigingen van exporteurs — toegeschreven aan het feit dat de landbouw- en visserijproducten uit de Mercosur — die meer dan 50 % van de totale uitvoer naar de Unie uitmaken en waartegen de landbouw- en visserijproducten van de Unie niet kunnen concurreren — door de Unie aan hoge douanerechten worden onderworpen. Verder klagen de Mercosur-landen ook al sinds jaar en dag over het feit dat hun uitvoer van verwerkte producten naar de Unie nog steeds wordt bemoeilijkt door een aantal niet-tarifaire belemmeringen. In dit verband zij erop gewezen dat voedingsmiddelen, landbouwgrondstoffen en delfstoffen in 1999 72 % van de Mercosur-uitvoer naar de Unie uitmaakten, terwijl het aandeel van deze producten in de totale Mercosur-uitvoer slechts 53 % bedroeg.

2.2.5. In schril contrast met de slinkende belangstelling van het bedrijfsleven van de Mercosur-landen voor de Unie staat de toenemende belangstelling van het Europese bedrijfsleven voor de Mercosur-landen. In de jaren '90 is de EU-uitvoer naar de Mercosur aanzienlijk gestegen en was de Mercosur zelfs de enige Latijns-Amerikaanse subregio waar de Unie haar marktaandeel heeft kunnen verhogen. De consolidering van de Mercosur als economisch blok heeft de Europese exportbedrijven dus meer voordelen opgeleverd dan hun concurrenten elders in de wereld.

2.2.6. Uit de cijfers over 2000 blijkt dat de scheefgroei in de handel tussen de Unie en de Mercosur het afgelopen jaar nog is toegenomen: de uitvoer van de Mercosur-landen naar de Unie is verder afgenomen en ook hun invoer uit de Unie is aanzienlijk teruggelopen, ondanks het feit dat hun totale invoer met 7 % is gestegen. Het is dan ook de hoogste tijd dat, in het belang van beide regio's, de nodige initiatieven worden genomen om het onderlinge handelsverkeer een nieuwe impuls te geven.

2.2.7. Zijn er op het vlak van de handel nog een aantal problemen, op het gebied van de directe buitenlandse investeringen neemt Europa's aandeel in de Mercosur gestaag toe. De Europese DBI's in Latijns-Amerika hebben altijd al voornamelijk de Mercosur als bestemming gehad (in de periode 1990-1997 voor zo'n 60 %), en dan vooral Argentinië en Brazilië. De laatste jaren is Europa's aanwezigheid in deze landen nog sterk toegenomen, zozeer zelfs dat in 1999 de vier Mercosur-landen en Chili samen ongeveer 90 % van de Europese directe buitenlandse investeringen in Latijns-Amerika voor hun rekening namen. Argentinië en Brazilië ontvingen dat jaar waarschijnlijk meer dan 50 mln dollar aan buitenlandse investeringen (meer dan vijf maal zo veel als in 1995), waarvan een groot deel afkomstig was van Europese ondernemingen.

⁽¹⁾ Bron: Interamerikaanse Ontwikkelingsbank, *Periodic Note on Integration and Trade in the Americas*, december 2000, en Eurostat.

2.2.8. De economische betrekkingen met Chili vertonen nogal wat punten van overeenkomst met die met de Mercosur. De ontwikkeling van de Chileense export naar de Unie was in de jaren '90 zeer ongelijkmatig, een gevolg van de schommelingen van de internationale marktprijzen van enkele producten, die toevallig het gros van de Chileense export naar de Unie vormden (met name koper). Sinds 1996 is de Chileense export naar de Unie nauwelijks nog gestegen, terwijl de Europese export naar Chili tot 1997 gestaag is blijven toenemen als gevolg van de forse groei van de Chileense economie. In 1998 is daar evenwel de klad in gekomen ten gevolge van de recessie die het land sinds het eind van dat jaar in haar greep houdt. De situatie is er in 2000 waarschijnlijk niet beter op geworden: Chili's export naar de Unie is afgelopen jaar minder sterk toegenomen dan zijn totale export en zijn import uit de Unie is zelfs op het niveau van het voorgaande jaar blijven steken terwijl zijn totale import met zo'n 20 % is toegenomen.

2.2.9. Ook de handelsrelaties met Chili zijn dus niet meer wat ze waren. Tot op zekere hoogte is de toename van Chili's handel met de Verenigde Staten en een aantal nieuwe handelspartners in Azië en ook in Latijns-Amerika zelf daar debet aan. Tussen 1990 en 1999 is het aandeel van de Unie in de totale Chileense export teruggelopen van 38,5 % tot 26,2 %, terwijl dat van de Verenigde Staten en vooral van de rest van Latijns-Amerika is toegenomen. De Unie, die tot 1993 Chili's voornaamste handelspartner was, komt nu wat de uitvoer betreft pas op de tweede plaats en wat de invoer betreft zelfs op de derde plaats, want ook het marktaandeel van de Europese exportbedrijven in Chili is afgenomen. Daar staat evenwel tegen dat de recente toename van de directe buitenlandse investeringen in Chili goeddeels op het conto van het Europese bedrijfsleven kan worden geschreven.

2.3. Samenwerking

2.3.1. Voor de Mercosur en Chili is de Unie de voornaamste bron van officiële ontwikkelingshulp (ODA). In de periode 1994-1998 hebben de vijf betrokken landen in totaal bijna 3,5 mln dollar aan ontwikkelingshulp gekregen, waarvan 56 % afkomstig was van de Europese Commissie en van EU-lidstaten. Toch staan de Mercosur-landen en Chili met hun sterk ontwikkelde economieën niet bovenaan de lijst van ontwikkelingssamenwerkingspartners van de Unie. De laatste jaren neemt hun aandeel in de ontwikkelingssamenwerkingsbudgetten van de Unie en haar lidstaten zelfs gestaag af. Tussen 1990 en 1998 waren zij goed voor 21,3 % van het totale Europese hulpbudget ten behoeve van Latijns-Amerika (waarvan 15,8 % naar de Mercosur-landen en 5,5 % naar Chili is gegaan).

2.3.2. De afgelopen jaren gaf de Unie voor haar ontwikkelingssamenwerking met de vijf betrokken landen minder uit dan in het midden van de jaren '90. In 1999 was het aandeel van deze landen zelfs gedaald tot 9,8 %. Vanwege hun nauwe economische banden met de Unie trekken zij niettemin heel wat profijt van regionale programma's die door de Unie zijn opgezet om de Europese investeringen in Latijns-Amerika en de samenwerking tussen het Europese en het Latijns-

Amerikaanse bedrijfsleven in het algemeen te stimuleren, zoals het programma AL-Invest. De samenwerking met de Mercosur-landen en Chili is trouwens voornamelijk van economische aard en stoelt op het beginsel van wederzijds voordeel. In de periode 1990-1998 is 25 % van het samenwerkingsbudget ten behoeve van de Mercosur-landen en 20 % van het budget ten behoeve van Chili naar projecten op economisch gebied gegaan.

2.3.3. Een ander belangrijk kenmerk van de ontwikkelings-samenwerking met de Mercosur-landen en Chili is het streven naar diversificatie wat de keuze van de partners betreft. Ook het maatschappelijk middenveld krijgt een steeds belangrijkere rol toebedeeld. Via horizontale samenwerkingsprogramma's wordt de samenwerking tussen sociaal-economische en andere maatschappelijke organisaties gestimuleerd. Ook voor de ondersteuning van activiteiten van NGO's wordt heel wat geld uitgetrokken. Zo is in de periode 1994-1998 bijna 20 % van het totale ontwikkelingssamenwerkingsbudget ten behoeve van de Mercosur-landen en Chili naar NGO's gegaan. Overigens mag in dit verband niet worden voorbijgegaan aan de belangrijke ontwikkelingssamenwerking die al geruime tijd geleden door andere Europese maatschappelijke organisaties, met name vakbondsorganisaties, is opgezet.

2.3.4. Voor de periode 2000-2003 zijn wat de Mercosur betreft de volgende prioriteiten vastgesteld: bevordering van de macro-economische coördinatie, ontwikkeling van de vervoersinfrastructuur, samenwerking op het gebied van wetenschap en technologie, bevordering van grensoverschrijdende samenwerking, uitbouw van de informatiemaatschappij en verbetering van het onderwijs. In de periode 2003-2006 zal de samenwerking vooral gericht zijn op de verdere liberalisering van de handel met de Unie en op de voltooiing van de interne Mercosur-markt. Voor de gehele periode 2000-2006 wil de Unie in totaal zo'n 48 mln euro uittrekken.

2.3.5. Een laatste belangrijk aspect van de ontwikkelingssamenwerking met de Mercosur is de ondersteuning van het integratieproces in deze Latijns-Amerikaanse subregio. Zo helpt de Unie de Mercosur bij de opbouw van een institutioneel bestel, de harmonisatie van allerlei voorschriften en normen (douanevoorschriften, technische voorschriften en normen, statistieken), de vaststelling van veterinaire en fytosanitaire normen en de voorbereiding van het bedrijfsleven — en met name het MKB — op de totstandkoming van een gemeenschappelijke markt. Via het project „Sociaal beleid en werkgelegenheid in de Mercosur”, waaraan het Comité actief heeft meegewerkt, ondersteunt zij de uitbouw van de sociale dimensie van het integratieproces in de Mercosur via de versterking van de gestructureerde dialoog tussen de politieke en de sociaal-economische kringen en via de institutionalisering van de bij deze dialoog betrokken instanties.

3. Samenwerking

3.1. De Unie is ervan overtuigd dat zowel zichzelf als de Mercosur-landen en Chili gebaat zijn bij nauwere onderlinge betrekkingen op basis van wederkerigheid en van samenwerking op een breed scala van terreinen d.w.z. niet alleen op economisch gebied, maar ook op het politieke, sociale en culturele vlak. Een dergelijke „associatie” kan volgens haar een voorbeeldfunctie gaan vervullen, niet alleen voor haar betrekkingen met andere delen van Latijns-Amerika, maar ook voor de ontwikkeling van een nieuwe vorm van samenwerking in onze multipolaire wereld. Dit soort „strategische allianties” tussen industrielanden en ontwikkelingslanden zou er in belangrijke mate toe kunnen bijdragen dat het economische globaliseringsproces en de toenemende interdependentie tussen landen en regio's uiteindelijk een positief effect hebben op de stabiliteit en de sociaal-economische ontwikkeling.

3.2. Door haar banden met de Mercosur en Chili verder aan te halen zou de Unie duidelijk laten zien dat zij de doelstellingen van haar gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid weet te vertalen in bindende afspraken, wat haar imago op het internationale toneel ten goede zou komen. Bovendien zou zij het samenwerkings- en integratieproces binnen de Mercosur, dat grote gelijkenissen vertoont met het Europese integratieproces, helpen consolideren en op die manier de regionale integratie in geheel Latijns-Amerika een krachtige impuls geven. De geplande „associatie” moet uiteindelijk bijdragen tot de realisatie van de fundamentele doelstellingen van beide partijen, nl. bevordering van de sociaal-economische vooruitgang en versterking van de sociaal-economische samenhang binnen de Unie (verankerd in het EU-Verdrag) en het opgangbrengen van een economisch ontwikkelingsproces met een „menselijk gezicht” binnen de Mercosur (verankerd in het Mercosur-Verdrag).

3.3. De potentiële voordelen van nauwere economische betrekkingen zijn de afgelopen jaren de duidelijk aan het licht gekomen. Zowel voor Chili als voor de Mercosur zijn de handels- en investeringsrelaties met de Unie van cruciaal belang voor het aanzwengelen van hun economische groei, de consolidering van hun groeiende bijdrage aan de wereldhandel en de verdere diversificatie van hun exportpakket. Ook voor de Unie kan het aanhalen van de banden met de Mercosur en Chili alleen maar voordelen met zich meebrengen. Haar uitvoer, en met name de uitvoer naar de Mercosur, is er al aanzienlijk door toegenomen en ook de Europese investeringen in de regio zitten al een aantal jaren in de lift. Deze ontwikkeling komt ook het MKB ten goede, aangezien het MKB zo'n 35 % van de uitvoer naar de Mercosur voor zijn rekening neemt.

3.4. De Mercosur en Chili tellen samen bijna 220 miljoen inwoners en liggen qua BBP boven het wereldgemiddelde. Ondanks de dreigende weerslag van de financiële crisis in Argentinië ziet het ernaar uit dat de in 2000 op gang gekomen economische opleving, na een periode van stagnatie als gevolg van de internationale financiële crisis van 1998/1999, zich zal doorzetten. Als deze prognose uitkomt, zien de investeringsvooruitzichten voor de komende jaren er goed uit, mede dankzij de aanzienlijke behoeften aan infrastructuurinvesteringen. Geschat wordt dat in de Latijns-Amerikaanse „zuidkegel” jaarlijks zo'n 20 mrd dollar nodig is voor de uitbouw van de infrastructuur. Hier liggen dus grote kansen voor Europese bedrijven, die heel wat ervaring hebben op dit gebied.

3.5. De associatieovereenkomsten met de Mercosur en Chili, en met name de bepalingen over liberalisering van de onderlinge handel, zullen de Europese aanwezigheid op de meest dynamische en veelbelovende markten in Latijns-Amerika helpen consolideren. Het verdwijnen van douanerechten en andere handelsbelemmeringen zal behalve de export van investeringsgoederen, machines en transportmaterieel ook de uitvoer van chemische en farmaceutische producten — twee sectoren waarin het Europese bedrijfsleven zeer concurrerend is, maar waarvoor de Mercosur-landen hoge douanerechten hanteren — ten goede komen. Ook de dienstensector — o.m. het bank- en verzekeringswezen, het zeevervoer en de telecommunicatiesector — kan profijt trekken van de liberalisering van de handel met de Mercosur en Chili. Er zullen zich meer Europese bedrijven in deze landen gaan vestigen, die voor de lokale markten zullen produceren maar hun onderdelen rechtenvrij uit de Unie zullen invoeren.

3.6. Voor de Mercosur en Chili zijn bindende handelsakkoorden met de Unie een goede zaak, niet alleen vanwege de gunstige gevolgen voor hun afzet op de Europese markt (momenteel geniet zo'n 60 % van de EU-invoer uit de Mercosur geniet nú al vrijstelling van douanerechten of een preferentiële behandeling op grond van de meestbegunstigingsclausule of het Stelsel van Algemene Preferenties), maar ook vanwege de positieve impact op de stabiliteit en de voorspelbaarheid van hun handelsrelaties met de Unie. Bovendien is het voor deze landen van groot belang dat een aantal hoge Europese invoertarieven — met name voor landbouw- en visserijproducten, die het grootste deel van hun uitvoer naar de Unie uitmaken en waarvoor zij een comparatief voordeel hebben — worden opgeheven of in ieder geval worden verlaagd. En ten slotte zullen de lagere prijzen van uit de Unie ingevoerde kapitaalgoederen en de gunstige voorwaarden voor Europese investeerders de concurrentiepositie van hun bedrijfsleven ten goede komen.

3.7. De Europese bedrijven van hun kant krijgen dankzij hun investeringen in de Mercosur en Chili de kans in te spelen op de groei van de markten in deze landen en daarbij gebruik te maken van het ter plaatse aanwezige potentieel. Bovendien kunnen zij een belangrijke bijdrage leveren aan de ontwikkeling

van het lokale bedrijfsleven, het scheppen van werkgelegenheid, het stimuleren van technologische innovatie en het verbeteren van de opleiding van de lokale arbeidskrachten. Verder kunnen zij bijdragen aan de consolidering van een aantal factoren die van cruciaal belang zijn voor de totstandkoming van een sociale markteconomie, zoals de sociale dialoog, opleiding en scholing, sociale bescherming en eerbiediging van fundamentele sociale en arbeidsrechten. Ook op maatschappelijk en milieugebied zijn positieve effecten te verwachten, mits de aanbevelingen in de resolutie van het Europees Parlement van 15 januari 1999 over EU-normen voor in ontwikkelingslanden werkende Europese bedrijven: naar een gedragscode⁽¹⁾ en de (ook door Argentinië, Brazilië en Chili onderschreven) OESO-richtsnoeren voor multinationale ondernemingen van 27 juni 2000 ter harte worden genomen.

4. Sleutelementen van de onderhandelingen

4.1. De onderhandelingen met de Mercosur en Chili worden afzonderlijk maar wel parallel aan elkaar gevoerd vanwege de grote gelijkheid tussen de twee overeenkomsten en de nauwe banden tussen Chili en de Mercosur, met name sinds Chili geassocieerd lid van de Mercosur is geworden. De in 1996 gesloten associatie-overeenkomst voorziet namelijk in de instelling van een vrijhandelszone binnen een periode van tien jaar en in de opname van Chili (en Bolivia) in de politieke organen van de Mercosur. Het is zelfs de bedoeling dat Chili op termijn volwaardig lid van de Mercosur wordt, maar de onderhandelingen hierover moesten tijdelijk worden opgeschort toen in december 2000 de onderhandelingen over een Chileens-Amerikaanse vrijhandelsovereenkomst van start gingen. Aangezien de onderhandelingen met Chili en die met de Mercosur parallel worden gevoerd, moeten zij in principe ook tegelijk eindigen. Het is evenwel best mogelijk dat de onderhandelingen met Chili sneller opschieten dan die met de Mercosur, niet alleen vanwege de aard van de te behandelen onderwerpen, maar ook omdat met één land onderhandelen nu eenmaal gemakkelijker is dan met vier landen tegelijk. Het is dus niet ondenkbeeldig dat de twee onderhandelingsprocessen op een gegeven moment niet meer synchroon verlopen.

4.2. Op verscheidene gebieden zijn de partijen al dichtertot elkaar gekomen. De onderhandelingen met de Mercosur hebben al concrete resultaten opgeleverd waar het gaat om het juridische en institutionele kader van de toekomstige overeenkomst, de sociale dialoog en de sociale en culturele samenwerking. Ook bij de onderhandelingen met Chili is al heel wat vooruitgang geboekt, met name op de volgende

terreinen: institutionele structuur van de overeenkomst, politieke dialoog en samenwerking op wetenschappelijk en technologisch, sociaal, economisch, cultureel en onderwijsgebied. In beide gevallen is ook onderhandeld over deelname aan EU-programma's op het gebied van onderwijs, cultuur, energie, wetenschap en technologie.

4.3. Hoewel de onderhandelingen een heel scala van onderwerpen bestrijken, gaat de meeste aandacht naar het hoofdstuk handelsliberalisering. Met het oog op de onderhandelingen over douanerechten, die conform het onderhandelingsmandaat van de Unie in het tweede halfjaar van 2001 van start zijn gegaan, hebben de onderhandelaars een aantal basisbeginselen voor de toekomstige handelsovereenkomsten vastgesteld. Zo hebben zij afgesproken dat:

- de overeenkomsten niet alleen over liberalisering van het goederenverkeer zullen gaan, maar een breed palet aan onderwerpen zullen bestrijken: diensten, investeringen, intellectuele eigendom, overheidsopdrachten, mededingingsbeleid, handelsbescherming en beslechting van geschillen;
- alle sectoren zonder uitzondering de revue zullen passeren en strikt de hand zal worden gehouden aan de WTO-regels;
- rekening zal worden gehouden met het gevoelige karakter van bepaalde producten, met inachtneming evenwel van de desbetreffende WTO-voorschriften;
- de overeenkomst als één ondeelbaar geheel (*single undertaking*) zal worden beschouwd en toegepast.

4.4. Partijen hebben ook al informatie uitgewisseld over hun handelsbeleid en hun specifieke belangen, zodat de onderhandelaars aan de vooravond van de vijfde onderhandelingsronde, die begin juli 2001 van start ging en waar, zoals gezegd, de douanerechtenproblematiek centraal stond, al enig idee hebben van het standpunt van de tegenpartij.

4.5. Om de handel met de Mercosur en Chili te stimuleren, heeft de Unie een aantal handels- en samenwerkingsbevorderende initiatieven gelanceerd, die o.m. voorzien in technische assistentie op diverse terreinen (douanevoorschriften, normen, sanitaire en fytosanitaire voorschriften, elektronische handel en mededinging). De bedoeling is de transparantie van de handelsrelaties te vergroten en de nog resterende handelsbelemmeringen in kaart te brengen. De Unie geeft daarmee gehoor aan de wensen van het bedrijfsleven aan beide zijden van de Atlantische Oceaan, zoals deze o.m. op het Mercosur-Europe Business Forum (MEBF) naar voren zijn gebracht. Het MEBF, dat de economische betrekkingen en de handelsrelaties tussen de Unie en de Mercosur een extra impuls tracht te geven

⁽¹⁾ A4-0508/1998 van 15 januari 1999.

door het stimuleren van de dialoog en de samenwerking op het niveau van het bedrijfsleven en het formuleren van aanbevelingen aan het adres van de respectieve overheden, heeft enkele werkgroepen ingesteld, die elk een bepaald aspect van de onderlinge betrekkingen nader onder de loep moeten nemen (markttoegang, privatisering en investeringen, diensten). Een en ander moet niet alleen de onderlinge handel stimuleren, maar ook de particuliere sector een stem in het kapittel geven en ertoe te bewegen zijn schouders onder het onderhandelingsproces te zetten.

4.6. Het is voor het eerst dat twee douane-unies — de Unie en de Mercosur — met elkaar onderhandelen over een vergaande en evenwichtige liberalisering van hun onderlinge handel. Deze onderhandelingen zullen bepaald niet van een leien dakje gaan want het gaat hier om een complexe aangelegenheid, met name vanwege het feit dat beide partijen voor een aantal gevoelige producten nog steeds hoge douanerechten hanteren. Aan de zijde van de Mercosur liggen de knelpunten vooral bij een aantal aan hoge douanerechten onderworpen industrieproducten en bij de dienstenproblematiek. Aan EU-zijde zal vooral het landbouwhoofdstuk de nodige problemen opleveren aangezien de Mercosur-export naar de Unie voornamelijk uit landbouwproducten bestaat en de meeste gevoelige producten aan EU-zijde landbouwproducten zijn. Bovendien is het de Mercosur er in de eerste plaats om te doen de afzetmogelijkheden voor zijn landbouwproducten en levensmiddelen te vergroten.

4.7. Daar de landbouwproductie in de Mercosur-landen haar grenzen nog lang niet heeft bereikt en veel van deze producten zeer concurrerend zijn, wordt in sommige Mercosur-kringen een volledige liberalisering van de handel in landbouwproducten ondenkbaar geacht als het gemeenschappelijk landbouwbeleid van de Unie in zijn huidige vorm wordt gehandhaafd, ook al vertegenwoordigen de in de categorie „gevoelige producten” opgenomen landbouw- en visserijproducten slechts 14 % van de totale EU-invoer uit de Mercosur. Toch mag worden aangenomen dat de problemen in de landbouwsector geen onoverkomelijke hinderpaal zullen zijn, en wel om twee redenen:

- De hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de multilaterale handelsbesprekingen in het kader van de Uruguay-ronde hebben al tot een aanzienlijke vermindering van de landbouwsubsidies van de Unie geleid, terwijl in de Verenigde Staten de landbouwsubsidies en het aantal exportkredietgaranties voor landbouwproducten — waarop géén multilaterale controle wordt uitgeoefend — juist zijn toegenomen. Bovendien mag ervan worden uitgegaan dat de in maart 2000 van start gegane WTO-onderhandelingen over de landbouwproblematiek en de komende uitbreiding van de Unie een nieuwe herziening van het GLB met zich mee zullen brengen, waarbij de landbouwsubsidies verder zullen

worden teruggedroefd en uiteindelijk het veld zullen moeten ruimen voor directe inkomenssteun. En ten slotte zou het ook best kunnen dat de problemen waarmee de Europese landbouwsector door het niet-naleven van de geldende regels de laatste tijd te kampen heeft gekregen, zoals de gekkekoeienziekte, de aanzet zullen geven tot een radicale wijziging van de productiemethoden in de Europese landbouw- en veehouderijsector.

Zonder de betekenis van de landbouwsector voor de werkgelegenheid en de sociale en regionale samenhang in Europa te miskennen, pleit het Comité om al deze redenen, maar ook op grond van het multifunctionaliteitsprincipe, voor een verdere herziening van het GLB, waarvan de opzet momenteel ter discussie staat. Het Comité is van oordeel dat een en ander de totstandkoming van een akkoord tussen de Unie en de Mercosur over de liberalisering van hun onderlinge handel in landbouwproducten ongetwijfeld zou vergemakkelijken.

- De afschaffing of verlaging van douanerechten schept ook nieuwe mogelijkheden voor de export van verwerkte producten en kwaliteitsproducten (zoals b.v. zuivelproducten, wijnen, alcoholhoudende dranken en snoepgoed), waarop momenteel hoge douanerechten van toepassing zijn. Door die mogelijkheden te benutten, kan de Unie haar handelstekort voor landbouwproducten verkleinen en op die manier de negatieve gevolgen van de verdere liberalisering van de wereldhandel voor de Europese landbouwsector verzachten.

4.8. Context van de onderhandelingen

4.8.1. De onderhandelingen met de Mercosur en Chili kunnen niet los worden gezien van de onderhandelingen in het kader van de Wereldhandelsorganisatie en de onderhandelingen over de zgn. „Vrijhandelsassociatie van de Amerika's”.

4.8.2. In het onderhandelingsmandaat van de Unie wordt bepaald dat de onderhandelingen met de Mercosur en Chili pas na afloop van een nieuwe onderhandelingsronde in het kader van de Wereldhandelsorganisatie mogen worden beëindigd. Na het echec van Seattle is het evenwel zeer de vraag of er wel een nieuwe multilaterale handelsronde komt. Zelfs al zouden de WTO-ministers er op hun volgende conferentie, van 9 tot en met 13 november 2001 in Qatar, in slagen een nieuwe brede handelsronde te lanceren, dan nog is het weinig waarschijnlijk dat deze vóór eind 2004 zal kunnen worden afgesloten. Het is weliswaar van groot belang dat de overeenkomsten met de Mercosur en Chili verenigbaar zijn met de WTO-regels en andere multilaterale regelingen, maar als de onderhandelingen al te lang aanslepen kan dit uiteindelijk nadelige gevolgen hebben. Daarom zijn er stemmen opgegaan om het onderhandelingsmandaat te wijzigen. Zo heeft het

Europees Parlement in twee recente resoluties⁽¹⁾ erop aangedrongen dat de koppeling tussen de onderhandelingen met de Mercosur en Chili en de multilaterale handelsbesprekingen in het kader van een nieuwe WTO-ronde wordt losgelaten, mede op grond van het argument dat deze koppeling als discriminerend kan worden aangemerkt omdat er bij andere associatieovereenkomsten géén sprake van is van een dergelijke koppeling. Het Comité is het ermee eens dat niet mag worden gewacht tot de WTO-onderhandelingen zijn afgerond, maar dat alles in het werk moet worden gesteld om de onderhandelingen over de geplande associatie-overeenkomsten zo spoedig mogelijk te beëindigen omdat deze overeenkomsten de betrekkingen tussen beide regio's een krachtige impuls zullen geven.

4.8.3. Sinds september 1998 onderhandelen de Mercosur en Chili met nog 29 andere landen over de instelling van een „Vrijhandelsassociatie van de Amerika's" (ALCA). Hoewel de onderhandelingen zich nog maar in een technisch stadium bevinden en het nog niet zeker is dat het Amerikaanse Congres zijn fiat zal geven voor de toepassing van de *fast track*-procedure, verlopen de onderhandelingen geheel volgens plan. Zo werd op de derde „Top van de Amerika's", die van 20 tot en met 22 april 2001 in Quebec werd gehouden, niet alleen vastgesteld dat al heel wat vooruitgang is geboekt, maar zelfs al een ontwerpovereenkomst uitgewerkt. De afgevaardigden van de 34 betrokken landen hebben ook bevestigd dat het in 1994 vastgestelde tijdschema zal worden nageleefd. Zij hebben zich ertoe verbonden de onderhandelingen uiterlijk in januari 2005 af te ronden zodat de overeenkomst nog vóór het einde van dat jaar in werking kan treden.

4.8.4. Uit verscheidene ramingen blijkt dat vrijhandel met de Unie de Mercosur-landen netto méér voordelen oplevert dan vrijhandel in het kader van de ALCA, maar de Mercosur-landen vinden vrijhandel met de Unie best verenigbaar met deelname aan de ALCA omdat het hier om twee complementaire zaken gaat. Ook het feit dat zij op hetzelfde moment met de twee grootste economische blokken ter wereld in onderhandeling zijn, is voor hen een goede zaak: het versterkt in beide gevallen hun onderhandelingspositie en zal hen in staat stellen de kosten van het openstellen van hun markten zo laag mogelijk te houden. Voor de Unie zou de totstandkoming van een pan-Amerikaanse vrijhandelszone geen goede zaak zijn als een vrijhandelsakkoord met haar voornaamste Latijns-Amerikaanse partners zou uitblijven: het Europese bedrijfsleven zou in de „zuidkegel" dan heel wat terrein moeten prijsgeven aan het Amerikaanse bedrijfsleven, waardoor de concurrentiepositie van de Unie ten opzichte van de Verenigde Staten nog verder zou verslechteren. In dit verband zij erop gewezen dat de Unie juist met de Mercosur en Chili is gaan onderhandelen om te voorkomen dat zij door de totstandkoming van de ALCA een groot deel van haar

marktaandeel in deze landen zou verliezen, zoals zij ook na de inwerkingtreding van de Noord-Amerikaanse Vrijhandelsovereenkomst (Nafta) marktaandeel in Mexico heeft verloren.

4.8.5. De ALCA vormt voor de Unie niet alleen vanuit economisch oogpunt een probleem. De totstandkoming van een pan-Amerikaanse vrijhandelszone zal, gelet op het economische, politieke en culturele overwicht van de Verenigde Staten en ondanks het multilaterale karakter van de onderhandelingen, een algemene versterking van de invloed van de Verenigde Staten in Latijns-Amerika tot gevolg hebben. Dit betekent dat de Europese invloed in de regio, en met name in de Mercosur-landen en Chili, die van oudsher de nauwste banden met Europa onderhouden, zal afnemen. Ook voor deze landen is een associatie met de Unie, met als voornaamste pijler een op het concept van een sociale-markteconomie gebaseerd maatschappijmodel, van grote betekenis omdat de Unie kan worden beschouwd als het boegbeeld van een meer geïntegreerd interregionaal samenwerkingsmodel dat niet door hegemonistische motieven is ingegeven en het integratieproces in de „zuidkegel" en in heel Latijns-Amerika een krachtige impuls kan geven. De ALCA roept in de Mercosur-landen en Chili trouwens heel wat weerstand op. Men verwijt de ALCA een puur mercantilistische of „economistische" aangelegenheid te zijn, d.w.z. alleen maar oog te hebben voor economie en handel en volledig voorbij te gaan aan de sociale, politieke en culturele dimensie.

4.8.6. Of de Mercosur-landen uiteindelijk met de Unie dan wel met de Amerikaanse landen in zee zullen gaan, zal mede afhangen van de interne samenhang tussen de betrokken landen. Na de devaluatie van de Braziliaanse munt en de financiële crisis in Argentinië — waar ook de overige Mercosur-landen negatieve gevolgen van hebben ondervonden — is in de Mercosur-landen enige ongerustheid over de toekomst van de Mercosur gerezen en zijn de deelnemende landen duidelijk gaan inzien dat zij hun economisch beleid beter moeten coördineren, een adequaat institutioneel bestel moeten uitbouwen en hun douane-unie verder moeten consolideren. Aangenomen mag worden dat de voorbereiding van de ALCA nog méér middelpuntvliedende krachten losmaakt, waardoor de interne samenhang binnen de Mercosur nog méér onder druk zou komen te staan en de rol van de Mercosur als motor van het Latijns-Amerikaanse integratieproces ernstig in het gedrang zou komen. De onderhandelingen over vrijhandel tussen Chili en de Verenigde Staten, die in de marge van het ALCA-proces worden gevoerd, zijn een eerste teken dat de Mercosur terrein aan het verliezen is.

4.8.7. De onderhandelingen met de Unie daarentegen zijn er duidelijk op gericht de Mercosur te versterken, wat in de huidige omstandigheden meer dan ooit noodzakelijk is. Dit blijkt niet alleen uit de algemene opzet van de geplande associatieovereenkomst, maar ook uit de concrete doelstellingen van de beoogde samenwerking. In het licht van haar ervaringen met de totstandbrenging van een binnenmarkt en een economische en monetaire unie kan de Unie de Mercosur-landen beter dan wie ook helpen een van hun grootste prioriteiten te verwezenlijken, nl. de coördinatie van hun

⁽¹⁾ doc. A5-0049/2001 en A5-0050/2001 van 6 februari 2001.

economisch beleid en de consolidering van de Mercosur als regionaal samenwerkingsverband. De Commissie noemt in haar Mededeling Follow-up van de eerste topconferentie tussen Latijns-Amerika, het Caribisch gebied en de Europese Unie⁽¹⁾ dan ook als een van haar prioriteiten het stimuleren van de macro-economische samenwerking tussen de Mercosur-landen, met als doel hun financiële stabiliteit te versterken en hun economische en monetaire integratie te bevorderen.

4.8.8. Het besluit van de Argentijnse regering van eind maart 2001 — een besluit dat werd genomen in het kader van het Argentijnse herstelplan — om tijdelijk de douanerechten op consumptiegoederen uit niet-Mercosur-landen met 35 % te verhogen en die op kapitaalgoederen uit niet-Mercosur-landen tot 0 % te verlagen, toont duidelijk aan hoe belangrijk het is te voorkomen dat macro-economische onevenwichtigheden aanleiding geven tot maatregelen die negatieve gevolgen hebben voor het integratieproces binnen de Mercosur en ook negatieve gevolgen kunnen hebben voor derde landen. De gevolgen van het Argentijnse besluit — dat een inbreuk op het gemeenschappelijke buitentarief van de Mercosur-landen betekent — zullen pas duidelijk worden wanneer het effect in elke sector afzonderlijk is geëvalueerd, maar het besluit heeft wel duidelijk laten zien dat de economische betrekkingen tussen de Unie en de Mercosur moeten steunen op het wederkerigheidsbeginsel en op bindende afspraken.

5. Sociale dimensie en rol van het maatschappelijk middenveld

5.1. Het aanhalen van de banden met de Mercosur en Chili moet een van de voornaamste strategische doelstellingen van het extern beleid van de Unie, en een van de prioriteiten van haar beleid ten aanzien van Latijns-Amerika, zijn. De onderhandelingen over de nieuwe overeenkomsten bieden de Unie de gelegenheid te laten zien dat het wel degelijk haar bedoeling is nauwere betrekkingen aan te knopen met deze regio waarmee zij nauwe historische en culturele banden heeft. Verder geven zij de Unie de kans haar samenwerking met een van de belangrijkste regio's ter wereld te intensiveren, wat alle betrokken partijen ten goede zou komen. Het biregionale karakter van de onderhandelingen met de Mercosur — het gaat hier om onderhandelingen tussen twee integratieverbanden — en het integrale karakter van de beoogde associaties maken dat de geplande overeenkomsten in onze globaliserende en interdependente wereld een voorbeeldfunctie zullen kunnen vervullen.

5.2. Het Comité is van oordeel dat zowel de onderhandelingen als de overeenkomsten zelf de Unie een unieke kans bieden om de bepalingen van de tijdens de Top van Nice van 7 tot en met 9 december 2000 goedgekeurde Europese Sociale Agenda,

waarin wordt gepleit voor versterking van de sociale dimensie van de externe betrekkingen van de Unie, in praktijk te brengen. De Unie kan een belangrijke bedrage leveren aan de uitbouw van de sociale dimensie van het regionale integratieproces in de „zuidkegel”, en met name aan de toepassing van de beginselen van de in 1998 door de Mercosur goedgekeurde Verklaring over individuele en collectieve arbeidsrechten. Het Comité stelt dan ook met voldoening vast dat in het kader van de lopende overeenkomst met de Mercosur een samenwerkingsproject rond de arbeidsrechtenproblematiek zal worden ondersteund.

5.3. Het Comité schaart zich volledig achter de oproep in de Mededeling van de Commissie Follow-up van de eerste topconferentie tussen Latijns-Amerika, het Caribisch gebied en de Europese Unie om bij de samenwerking met de Mercosur en Chili de hoogste prioriteit toe te kennen aan de ondersteuning van de meest kwetsbare bevolkingsgroepen en aan de bestrijding van de armoede. Het stelt vast dat de doelstellingen van de Unie en die van de Mercosur en Chili — zoals deze o.m. worden uiteengezet in het Handvest van Buenos Aires over sociale afspraken tussen de Mercosur, Bolivia en Chili — volledig met elkaar overeenkomen. In het Handvest van Buenos Aires, dat de presidenten van de zes betrokken landen op 30 juni 2000 hebben goedgekeurd, wordt uitdrukkelijk verklaard dat de centrale overheden de plicht hebben de armoede te bestrijden en initiatieven van het maatschappelijk middenveld op dit gebied te ondersteunen. Daar de Unie de afgelopen jaren haar samenwerkingsbudget voor de Mercosur-landen en Chili heeft teruggedroefd, dringt het Comité erop aan dat zij dit weer optrekt tot op — of zelfs boven — het niveau van de jaren vóórdat het voor het eerst werd ingekrompen, zodat met deze middelen een efficiënte bijdrage kan worden geleverd aan de bestrijding van de armoede in deze landen.

5.4. Het Comité kan het alleen maar toejuichen dat de presidenten van de Mercosur-landen ook een Verklaring over de fundamentele consumentenrechten in de Mercosur hebben uitgebracht. In deze op 15 december 2000 uitgebrachte Verklaring verbinden zij zich ertoe een aantal fundamentele rechten te eerbiedigen, zoals het recht op een efficiënte bescherming van het leven, de gezondheid en de veiligheid van de consument en van het milieu, de continue levering van adequate publieke en particuliere diensten en goederen en een lagere drempel voor de toegang tot justitiële en administratieve organen die zich bezighouden met de bescherming van de individuele en collectieve belangen van de consumenten. Hiermee wordt het streven naar regionale integratie vertaald in concrete maatregelen waar alle burgers binnen de Mercosur bij gebaat zijn, zoals ook de Unie ernaar streeft om marktintegratie en consumentenbescherming met elkaar te combineren. In die zin biedt deze Verklaring nieuwe mogelijkheden voor interregionale samenwerking.

⁽¹⁾ COM(2000) 670 def. van 31 oktober 2000.

5.5. Daar de liberalisering van het handelsverkeer en het openstellen van de respectieve markten er uiteindelijk op gericht moeten zijn de economische en sociale ontwikkeling te stimuleren, pleit het Comité ervoor om in de associatie-overeenkomsten uitdrukkelijk te verwijzen naar de fundamentele arbeidsnormen uit de beginselverklaring van de Internationale Arbeidsorganisatie van 1998, waarvan de naleving een van de grondbeginselen van de overeenkomsten dient te zijn, samen met de eerbiediging van de fundamentele mensenrechten en van de democratische waarden en de rechtsstaat. Dit zou trouwens naadloos aansluiten bij de oproep van de Commissie om o.m. prioriteit toe te kennen aan „bevordering en bescherming van mensenrechten”, waartoe zij ook de economische en sociale rechten rekent.

5.6. Zonder medewerking van het maatschappelijk middenveld kan er van een duurzame samenwerking met de Mercosur en Chili en van een solide verankering van de toekomstige associatieovereenkomsten binnen de respectieve samenlevingen geen sprake zijn. Het Comité stelt met voldoening vast dat de rol van de sociaal-economische kringen en de overige maatschappelijke geledingen in de diverse interregionale overlegfora en samenwerkingsorganen steeds meer erkenning krijgt. Dit blijkt duidelijk uit:

- de verklaring die de ministers van Buitenlandse Zaken van de Unie en de Groep van Rio na afloop van de bijeenkomst van 23 maart 2001 in Santiago de Chile hebben uitgebracht en waarin wordt gepleit voor nauwere contacten en samenwerking tussen de maatschappelijke organisaties van beide regio's;
- het perscommuniqué dat de ministers van Buitenlandse Zaken van de Unie en van de Mercosur-landen, Chili en Bolivia in februari 2000 na hun gezamenlijke bijeenkomst in Vilamoura hebben uitgegeven en waarin de belangrijke rol van het nog onbenutte „potentieel” van het maatschappelijk middenveld onder de aandacht wordt gebracht en waarin wordt gepleit voor nauwere contacten en samenwerking tussen de maatschappelijke organisaties van beide regio's;
- het voorstel van de Commissie om het bevorderen van de „dialoog en samenwerking met civiele samenleving en economische subjecten” tot prioriteit te verheffen;

- de verklaringen die de presidenten van de Mercosur-landen, Bolivia en Chili tijdens hun bijeenkomst van 14 en 15 december 2000 hebben afgelegd omtrent de rol van het maatschappelijk middenveld, en met name het Sociaal-Economisch Forum van de Mercosur, in het kader van het regionale integratieproces;
- de resoluties van het Europees Parlement van 1 maart 2001, waarin wordt aanbevolen bij de toekomstige sociale dialoog met de Mercosur en Chili ook het maatschappelijk middenveld een rol te laten spelen, b.v. via de organisatie van periodieke conferenties voor vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld, via de deelname van „waarnemers” van het maatschappelijk middenveld aan ministerconferenties of via andere interregionale overleg- of samenwerkingsinitiatieven.

5.7. Om de onderhandelingen over de nieuwe associatie-overeenkomsten tot een goed einde te kunnen brengen, is het zaak dat het maatschappelijk middenveld, en met name de organisaties die opkomen voor de belangen van degenen die als eerste de gevolgen van de onderhandelingsresultaten zullen ondervinden, goed over het verloop van de onderhandelingen worden geïnformeerd. Om een breed maatschappelijk draagvlak te creëren en de legitimiteit van de onderhandelingen te versterken, moet worden gezorgd voor een zo groot mogelijke transparantie en voor adequate mechanismen om de suggesties en voorstellen van de diverse geledingen van het maatschappelijk middenveld door te sluizen naar de onderhandelaars.

5.8. Het Comité vindt het dan ook een goede zaak dat de ministers van de Unie, de Mercosur, Bolivia en Chili tijdens hun recente bijeenkomst in Santiago de Chile op 23 maart 2001 hebben afgesproken geregeld bijeenkomsten met vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld te organiseren om de onderlinge contacten en samenwerking te bevorderen en het middenveld te informeren over het verloop van de onderhandelingen en in staat te stellen suggesties dienaangaande naar voren te brengen. Het Comité zou graag zien dat onverwijld concrete initiatieven worden genomen om deze afspraken in praktijk te brengen. Het stelt ook met voldoening vast dat de Commissie van plan is het maatschappelijk middenveld bij de onderhandelingen met de Mercosur en Chili te betrekken, een voornemen dat zij bekend heeft gemaakt tijdens een conferentie met een uitgebreide delegatie van vertegenwoordigers van Europese middenveldorganisaties die zij op 12 oktober 2000 heeft georganiseerd. Het hoopt dat in de toekomst nog vaak — en op geregelde tijdstippen — dergelijke initiatieven zullen worden genomen. Verder geeft het zijn volle steun aan de initiatieven van het Mercosur-Europe Business Forum ter bevordering van de onderlinge contacten tussen het Europese bedrijfsleven en dat van de Mercosur en kan het zich alleen maar verheugen over de organisatie van een eerste Top van het Bedrijfsleven van de Europese Unie, Latijns-Amerika en het Caribisch gebied, op 20 en 21 november 2000 in Madrid, waar nogmaals werd benadrukt hoe belangrijk de samenwerking op het niveau van het bedrijfsleven is voor het verdere verloop van de onderhandelingen tussen beide regio's. Het zou een goede zaak zijn als in het kader van het onderhandelingsproces méér van dergelijke initiatieven zouden worden genomen en als ook andere sociaal-economische „actoren” (werknemers, consumenten, landbouwers) hun schouders onder het onderhandelingsproces zouden zetten.

5.9. De nieuwe associatieovereenkomsten moeten de contacten en samenwerking op het niveau van het maatschappelijk middenveld vergemakkelijken en de maatschappelijke organisatie een prominente rol laten spelen bij de uitbouw van de onderlinge betrekkingen. Er is inmiddels al besloten om een Gemengd Raadgevend Comité op te richten, maar de representatieve maatschappelijke organisaties moeten ook bij de uitvoering van samenwerkingsacties en -programma's een actieve en centrale rol toebedeeld krijgen, wat de economische

en sociale samenhang ten goede zou komen en de maatschappelijke en regionale verschillen zou helpen verkleinen. In de allereerste plaats is het evenwel zaak de sociaal-economische kringen in staat te stellen eigen initiatieven te ontplooien. Op die manier moet de basis worden gelegd voor een directe samenwerking tussen de organisaties die de burgers vertegenwoordigen, zodat de burgers de echte protagonisten van de nieuwe partnerschapsrelatie tussen beide regio's worden.

Brussel, 12 juli 2001.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
G. FRERICHS

BIJLAGE

bij het advies van het Economisch en Sociaal Comité

Het volgende wijzigingsvoorstel werd tijdens de beraadslagingen afgewezen, maar ten minste één kwart van de leden heeft vóór gestemd:

Paragraaf 4.7

Te vervangen door:

„De Mercosur-landen kennen een landbouwproductie die typerend is voor een tropisch en gematigd klimaat. In 1999 zijn zij de derde leverancier van de EU geworden voor producten uit een gematigde klimaatzone (12 % van de invoer komt uit de Mercosur en Chili). Deze invoer bestaat voornamelijk uit producten die niet of nauwelijks bescherming genieten (groenten, fruit en oliehoudende zaden). Toch kunnen de Mercosur-landen hun productiviteit in andere sectoren, waar de productie van de Europese Unie nu al met een sterke concurrentie te maken heeft, nog verder verbeteren, namelijk:

- de sector rundvlees, een product waarin de consument momenteel maar weinig vertrouwen heeft,
- de sector gevogelte, een product dat een sterke concurrentie op de internationale markt kent,
- de sector oliehoudende zaden en eiwithoudende gewassen, die moet worden ontwikkeld gezien de Europese afhankelijkheid van plantaardige eiwitten.

Bovendien lijken de mogelijkheden voor een exportstijging van de Europese landbouw en voedingsmiddelenindustrie zeer beperkt, aangezien deze sector in de Mercosur-landen volop in ontwikkeling is. Daarom ligt de landbouwkwestie in de betrekkingen tussen de EU en de Mercosur erg gevoelig. Daar komt nog bij dat de werking en het beheer van de Mercosur-markt sterk verschillen van de omstandigheden op de Europese interne markt, waar de consumenten zekere verwachtingen hebben t.a.v. de traceerbaarheid van producten tijdens de hele productieketen en de waarborging van de kwaliteit. Ten slotte hebben de opeenvolgende hervormingen van het GLB en de multilaterale handelsbesprekingen in het kader van de Uruguay-ronde al tot een aanzienlijke en gestage vermindering van de landbouwsubsidies van de Unie geleid, en dat terwijl in de Verenigde Staten de landbouwsubsidies en het aantal exportkredietgaranties voor landbouwproducten — waarop géén multilaterale controle wordt uitgeoefend — juist zijn toegenomen. Het GLB zal op termijn tevens een oplossing moeten vinden voor een aantal problemen die verband houden met de uitbreiding van de EU en de volksgezondheid. De besprekingen met de Mercosur-landen, die plaatsvinden in een breder kader waarbij ook sociale en mensenrechtenaspecten aan bod komen, moeten tevens betrekking hebben op niet-commerciële aspecten (gezondheid, productievoorwaarden en welzijn van dieren). Bovendien is het zaak dat het Europese landbouw- en voedingsmodel wordt erkend. Daarom mogen de landbouw- en handelsbetrekkingen tussen de EU en de Mercosur zich niet beperken tot het vraagstuk van de toegang tot de markt.”

Motivering

De Europese landbouw wordt rechtstreeks beconcurrerd door de landbouwproductie van de Mercosur-landen, die niet dezelfde productievereisten kennen op het gebied van gezondheid, milieu en welzijn van dieren. Aangezien de betrekkingen met de Mercosur-landen zich niet tot handelsaspecten beperken, moeten ook de landbouwonderhandelingen zich niet tot louter financieel-economische aspecten beperken.

Uitslag van de stemming

Vóór: 19, tegen: 43, onthoudingen: 11.

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „Mensenrechten op het werk”

(2001/C 260/14)

Tijdens zijn zitting van 30 november 2000 heeft het Economisch en Sociaal Comité krachtens art. 23, lid 3, van het reglement van orde besloten een advies op te stellen over „Mensenrechten op het werk”.

Overeenkomstig art. 11, lid 4, en artikel 19, lid 1, van het reglement van orde heeft het Comité een subcomité opgericht en met de voorbereidende werkzaamheden belast.

Het subcomité heeft zijn ontwerpadvies op 11 juni 2001 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Putzhammer; co-rapporteur was de heer Gafo Fernández.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 383e zitting van 11 en 12 juli 2001 (vergadering van 11 juli) het volgende advies uitgebracht, dat met 120 stemmen vóór en 10 stemmen tegen, bij 23 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Algemene opmerkingen

1.1. Op 18 oktober 2000 heeft commissaris Lamy het Economisch en Sociaal Comité verzocht een verkennend advies op te stellen over „Mensenrechten op het werk”.

2. Doel van het advies

2.1. Het advies heeft voornamelijk tot doel het standpunt van het ESC inzake „Handel en sociale ontwikkeling” nader toe te lichten, waarbij ook de civiele maatschappij wordt geraadpleegd. Dit standpunt moet tot uitdrukking komen in de onderhandelingspositie van de Europese Unie. Dit onderwerp is al in verschillende adviezen van het ESC aan de orde gekomen.

2.2. Met name aan de hand van een analyse van de complexe relatie tussen handel en sociale ontwikkeling en aan de hand van een analyse van de relatie tussen handel en armoedebestrijding, kan vervolgens een gemeenschappelijke strategie worden geformuleerd. Op deze wijze wordt duidelijk gemaakt dat de fundamentele arbeidsnormen door ontwikkelingslanden niet (mogen) worden beschouwd als verkapt protectionistisch beleid van de industrielanden.

2.3. Voorts zou het zinvol kunnen zijn de relatie tussen de handelsstromen alsook de correlatie tussen economische groei en verbetering van de arbeidsomstandigheden te onderzoeken.

3. Kernpunten uit het advies**3.1. Inventarisatie**

In de internationale handel bestaat behoefte aan regelgeving. Regels inzake de fundamentele rechten van werknemers maken

daarvan deel uit. De verstreckende gevolgen van de mondialisering voor de arbeidsomstandigheden hebben er bovendien toe geleid dat de discussie over de fundamentele rechten van de werknemer in heftigheid is toegenomen.

3.1.1. De relatie tussen handel en sociale ontwikkeling speelde na de Tweede Wereldoorlog een belangrijke rol in de buitenlandse betrekkingen tussen de landen. Deze betekenis werd vastgelegd in het in Havanna overeengekomen Handvest van de Internationale Handelsorganisatie. In de Algemene Overeenkomst betreffende Tarieven en Handel uit 1948 (GATT) werd de nadruk echter vooral gelegd op liberalisering van de handel als instrument voor het bevorderen van groei en werkgelegenheid.

3.1.2. Het ESC beklemtoont het belang van vrijhandel voor mondiale economische groei. Economische groei is bij uitstek de sleutel tot welvaart, werkgelegenheid en vermindering van armoede. Het is echter noodzakelijk een kader te scheppen voor een groei waarmee deze doelstellingen kunnen worden gerealiseerd. Het ESC wijst in dit verband op het belang van duurzame en sociaal verantwoorde groei.

3.1.3. Uit cijfers van de WTO blijkt dat ontwikkelingslanden (met uitzondering van landen in oorlog en de voormalige communistische staten) die behoren tot de wereldwijde vrijhandelszone een jaarlijkse exporttoename van gemiddeld 4,3 % in de jaren tachtig tot 6,4 % in de jaren negentig realiseerden. Het totale aandeel van de export in het BBP van de ontwikkelingslanden is weliswaar gegroeid, maar deze toename komt voor rekening van slechts 13 landen (waarvan drie in Latijns-Amerika en tien in Oost- en Zuidoost-Azië). Laatstgenoemde landen zijn wat betreft economisch prestatievermogen en ontwikkelingspeil opgeschoven in de richting van de industrielanden. De export van de overige ontwikkelingslanden bestaat voornamelijk uit grondstoffen in plaats van industriële goederen. Een van de oorzaken hiervan is dat

de ontwikkelde landen hun markten slechts in geringe mate hebben opengesteld voor landbouwproducten uit ontwikkelingslanden, terwijl voor industrieproducten geldt dat ze vanwege technische problemen en technische belemmeringen niet concurrerend kunnen zijn op de betreffende markten.

3.1.4. Uit het UNCTAD-rapport „Handel en ontwikkeling” uit 1997 blijkt dat toegankelijkheid van de markt en liberalisering van de handel niet automatisch leidt tot meer economische groei in de ontwikkelingslanden. De redenen hiervoor zijn dalende grondstofprijzen, een lage economische groei van de industrielanden in de jaren negentig alsook de door de ontwikkelingslanden uitgevoerde rigide fiscale programma's en programma's voor stabilisering van de prijzen, die tot een daling van de vraag op de binnenlandse markt hebben geleid.

3.1.5. Strijdige belangen en uiteenlopende opvattingen laten onverlet dat mondialisering zou moeten leiden tot een algehele verbetering van de kwaliteit van het bestaan. Er bestaat echter geen empirisch bewijs dat economische groei zich zonder meer vertaalt in verbetering van de indicatoren voor ontwikkeling (inkomen per hoofd van de bevolking, armoede, opleidingsniveau, zuigelingen- en kindersterfte, toegang tot de gezondheidszorg voor iedereen). Intensievere economische groei is nog altijd de sleutel tot groei van de werkgelegenheid. Economische groei betekent echter niet automatisch méér werk en minder armoede. Hierbij zijn verschillende scenario's mogelijk. Wanneer economische groei leidt tot grote sociale ongelijkheid op het gebied van lonen en inkomens (zoals in Brazilië, Colombia, Kenia en Zuid-Afrika), neemt de armoede juist toe. Dit leidt vervolgens weer tot stagnerende groei⁽¹⁾.

3.1.6. Op veel plaatsen in de wereld bleek het niet mogelijk de armoede en de ontwikkelings- en welvaarts kloof tussen arme en rijke landen noemenswaardig te verminderen. In 1960 bedroeg het bruto binnenlands product per hoofd van de bevolking in de 20 rijkste landen van de wereld het 18-voudige van dat in de 20 armste landen. Deze kloof groeide tot het 37-voudige in 1995. In meer dan 80 landen is het reële inkomen per hoofd van de bevolking momenteel lager dan 10 jaar geleden⁽¹⁾.

3.1.7. Volgens het mondiale werkgelegenheidsrapport over het jaar 2000 heeft wereldwijd een derde van de werkwilligen geen of te weinig werk. Momenteel leeft meer dan drie miljard personen (ongeveer de helft van de wereldbevolking) van nog geen 2 USD per dag⁽²⁾.

3.2. *Het belang van invoering van fundamentele arbeidsnormen als economische en sociale beginselen*

3.2.1. Tal van factoren kunnen leiden tot een verbetering van de economische en sociale situatie, zoals beschreven in het vorige hoofdstuk. Een belangrijk instrument vormen de in 1998 vastgestelde internationale fundamentele arbeidsnormen van de IAO, die

- de ontwikkeling van de sociale markteconomie bevorderen, de wettelijke basis hiervan versterken en de vorming van instellingen van de sociale markteconomie stimuleren;
- de positie van ondernemersorganisaties en vakbonden versterken en aldus bijdragen aan de vorming van een civiele samenleving;
- de positie van sociaal uitgesloten groepen, alsook hun sociale en economische omstandigheden (contractwerkers, kinderen, vrouwen, dwangarbeid) verbeteren;
- het aandeel van vrouwelijke werknemers (in het formele circuit) verhogen.

3.2.2. De wereldhandel moet iedereen ten goede komen. Er mag tussen de ontwikkelingslanden geen ruïneuze concurrentie ontstaan die uitsluitend is gebaseerd op laagste lonen en exploitatie op het gebied van arbeid. De ontwikkelingslanden kunnen doorgaans immers geen gelijke tred houden met de industrielanden waar het gaat om de kwaliteit van de productie. Willen de armste landen uit deze uitzichtloze situatie geraken, dan moet er een basis worden gelegd voor een hogere productiviteit en een groter innovatievermogen; deze beginnen nu eenmaal bij de mensen op de werkvloer. Voor de ontwikkelingslanden biedt het plegen van inbreuk op de vrijheid van vereniging en van collectieve onderhandeling geen noemenswaardige comparatieve voordelen.

Zo hebben directe buitenlandse investeringen een voorkeur voor dynamische markten in een stabiele omgeving. Volgens de OESO vond in 1998 55 % van de DBI's⁽³⁾ in ontwikkelingslanden (met uitzondering van landen als China en Indonesië) plaats in landen waar het politieke en sociale klimaat verbetert, bijv. Brazilië, Mexico en Singapore. De 48 armste ontwikkelingslanden trokken samen echter slechts 1 % van de directe buitenlandse investeringen aan.

(1) „Globale Trends bei Arbeit, Beschäftigung und Einkommen — Herausforderungen für die soziale Entwicklung”, Werner Sengenberger, IAO 2001 Genève.

(2) Rapport van de IAO over de mondiale werkgelegenheid: „Life At Work in the Information Economy”, Genève 2001.

(3) DBI = directe buitenlandse investeringen.

3.2.3. Op exploitatie gerichte vormen van kinderarbeid werken belemmerend voor een duurzame economische ontwikkeling, aangezien kinderarbeid een onvoldoende opleidingsniveau van de bevolking tot gevolg heeft. Er wordt slechts gestreefd naar zo laag mogelijke dan wel geen betaling van de werknemers, waarbij de wil om de productiviteit te verhogen ontbreekt. De liberalisering van de handel en nieuwe technologieën hebben geleid tot een geringere behoefte aan laag opgeleide arbeidskrachten op de arbeidsmarkt. Het tempo van de economische activiteiten en de technologische veranderingen maken innovatie en vakkennis noodzakelijk, met andere woorden: human capital wordt steeds belangrijker. Een voorbeeld van de wijze waarop naleving van het verbod op kinderarbeid kan worden vergemakkelijkt, is het in 1991 gestarte Internationale programma ter bestrijding van kinderarbeid (IPEC). Deelname aan de IPEC door een land betekent voor de internationale gemeenschap dat het betreffende land zich inzet voor afschaffing van kinderarbeid. De IPEC is uitgegroeid tot het meest omvangrijke technische samenwerkingsprogramma van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) en toont aan dat de fundamentele arbeidsbeginselen door middel van samenwerking op transparante wijze ten uitvoer kunnen worden gelegd wanneer de politieke wil daartoe aanwezig is (¹).

3.2.4. In de Verklaring over fundamentele arbeidsbeginselen en -rechten worden migrerende werknemers die legaal in het gastland werkzaam zijn uitdrukkelijk genoemd. Veel van deze werknemers werken in landen of sectoren waar het voor buitenlanders verboden is om vakbonden op te richten of hiervan lid te worden (bijv. in Koeweit), waar de arbeidswetgeving niet van toepassing is op buitenlanders (bijv. in Kirgizië) of waar buitenlanders slechts een zeer beperkte rol kunnen spelen in beroepsorganisaties (bijv. in Mauritanië, Nicaragua, Rwanda of Venezuela). Fundamentele arbeidsnormen kunnen buitenlanders wereldwijd een minimumniveau aan bescherming bieden (²).

3.2.5. Vrijheid van vereniging en van collectieve onderhandeling stelt werknemers in staat om een salaris te verwerven dat in overeenstemming is met hun productiviteit. De wereldwijde inkomensverschillen van werknemers verdwijnen daardoor niet, maar kunnen wel geleidelijk afnemen. Daarmee blijven comparatieve voordelen vooralsnog bestaan. Vrijheid van vereniging en van collectieve onderhandeling kan het innovatievermogen en de inzetbaarheid van werknemers bevorderen en kan ervoor zorgen dat werknemers langer bij hetzelfde bedrijf werkzaam blijven.

3.2.6. Ook de consument steunt in toenemende mate de naleving van de fundamentele arbeidsbeginselen van de IAO door producten te kopen die op eerlijke wijze zijn vervaardigd („fair trade”).

3.2.7. De internationale arbeidsnormen zijn in toenemende mate onderwerp van multilaterale en bilaterale onderhandelingen:

- op de wereldtop voor sociale ontwikkeling van 1995 in Kopenhagen legden de deelnemende staatshoofden en regeringsleiders zich vast op naleving van de fundamentele rechten van werknemers, te weten
 - vrijheid van vereniging en stakingsrecht,
 - afschaffing van gedwongen arbeid,
 - verbod op kinderarbeid,
 - uitbanning van discriminatie ten aanzien van werkgelegenheid;
- op de ministersconferentie in Singapore in 1996 besloten de secretariaten van de WTO en de IAO tot samenwerking waar het de sociale aspecten van de wereldhandel betreft. Tot feitelijke formele samenwerking kwam het echter niet;
- met de verklaring van de IAO over fundamentele arbeidsbeginselen en -rechten uit 1998 werd erkend dat er een algemeen aanvaard basisniveau nodig is om te voorkomen dat de arbeids- en levensomstandigheden verslechteren als gevolg van de plaatselijke concurrentiedruk die zich overal ter wereld voordoet. Op dit basisniveau, dat universeel is vastgesteld, wordt in het navolgende dieper ingegaan. De IAO kreeg de taak om technische hulp te verlenen, financiële steunprogramma's ten uitvoer te leggen en toezicht te houden op de naleving van de geratificeerde IAO-conventies, teneinde de inachtneming van de fundamentele arbeidsnormen te bevorderen. Maar ook in landen die de conventies niet hebben geratificeerd, kan de IAO een onderzoek instellen naar de situatie op het gebied van de fundamentele arbeidsbeginselen. Staten die de IAO-conventies hebben geratificeerd, zijn aan deze arbeidsbeginselen gebonden; van de 184 staten die lid zijn van de IAO hebben momenteel ongeveer 150 landen zich gebonden aan de acht fundamentele conventies binnen bovengenoemde vier groepen arbeidsnormen;
- zowel in de preambule als in artikel 50 van de op 23 juni 2000 in Cotonou gesloten overeenkomst wordt melding gemaakt van de relatie tussen handel en fundamentele arbeidsbeginselen. De voornaamste doelstellingen van deze overeenkomst zijn armoedebestrijding, duurzame ontwikkeling en een gefaseerde integratie van de ACS-landen in de wereldeconomie. De ACS-landen hebben zich op hun beurt verplicht tot het creëren van een ontwikkelingsstrategie;
- in het vrijhandelsakkoord van de EU met Zuid-Afrika en in de richtsnoeren van de onderhandelingen van de EU voor een vrijhandelsakkoord met Mercosur zijn voor het eerst fundamentele arbeidsbeginselen en toezicht hierop in relatie met de vrijhandel opgenomen;

(¹) In geval van een verbod op kinderarbeid moet worden vastgesteld bij welke werkzaamheden sprake is van uitbuiting. Hieronder valt onder meer de handel in kinderslaven in sommige Afrikaanse landen.

(²) Overzichtsrapport in het kader van de follow-up op de IAO-Verklaring, Genève 2000.

- de Stelsels van Algemene Preferenties van de EU en de VS begunstigen ontwikkelingslanden die zich aan de fundamentele arbeidsbeginselen houden;
- de demonstraties na de derde ministersconferentie in Seattle tonen aan dat de fundamentele mensenrechten en de fundamentele rechten op het gebied van arbeid in de publieke discussie een hoofdrol spelen en derhalve niet van de politieke agenda zullen verdwijnen.

3.2.8. Met de tenuitvoerlegging van de fundamentele arbeidsbeginselen en andere sociale verbeteringen in ontwikkelingslanden zijn kosten en tijd gemoeid. Bovendien vereist dit proces een aanzienlijke politieke inzet van de regeringen van ontwikkelingslanden, alsook wereldwijde steun van de civiele samenleving. Het Economisch en Sociaal Comité is derhalve van mening dat de implementatie van deze beginselen zeer geleidelijk moet plaatsvinden en gepaard moet gaan met ondersteunende maatregelen van de Europese Unie en andere internationale lichamen.

3.3. *Werken aan een „Sociale agenda” voor een Nieuwe Onderhandelingsronde*

3.3.1. De industrielanden trachten binnen de WTO vaart te zetten achter de liberalisering van de wereldhandel en spannen zich dan ook in om de ontwikkelingslanden te bewegen tot een nieuwe onderhandelingsronde in november in Qatar. Er wordt gestreefd naar een „ontwikkelingsronde” die de ontwikkelingslanden speciale marktconcessies moet opleveren en ontwikkelingslanden in de mondiale economie integreert door aandacht te besteden aan het ontwikkelingsaspect van handel. Het ESC steunt in principe de gedachte van een internationale en interinstitutionele „Sociale agenda” naast de agenda van de WTO. De volgende maatregelen moeten deel uitmaken van dit onderhandelingspakket:

3.3.1.1. ondersteuning van het initiatief van Kofi Annan, getiteld „The Global Compact: A Challenge to Business”. De IAO tracht samen met de meeste van haar lidstaten en hun economische partners het bedrijfsleven ertoe te bewegen de internationaal erkende minimumnormen op het gebied van arbeid en milieu te eerbiedigen. De Global Compact is echter niet bedoeld als gedragscode en voorziet dan ook niet in toezicht op de naleving van de door het bedrijfsleven op vrijwillige basis aangegane verplichtingen. Niettemin is dit initiatief een instrument van groot openbaar belang;

3.3.1.2. waarborging van de naleving van internationale arbeids- en milieunormen e.a.. De bedoeling is door middel van een controlemechanisme met nationale meldpunten op de naleving van deze richtsnoeren toe te zien. Op ondernemingsniveau kunnen vrijwillige gedragscodes een goed alternatief zijn om ervoor te zorgen dat dergelijke normen worden nageleefd;

3.3.1.3. ondersteuning van maatregelen — zoals internationale onderscheidingen of voorrang bij de toegang tot internationale kredietverlenende overheidsinstellingen — voor multinationale ondernemingen die zich door middel van zichzelf opgelegde gedragscodes of sociaal verantwoorde productaanduidingen verplichten tot het nakomen van de internationale arbeidsnormen, overeenkomstig de tripartiete Verklaring van de IAO;

3.3.1.4. de naleving van de internationale arbeidsbeginselen en het toezicht hierop moet principieel steeds vaker worden vastgelegd in de bilaterale vrijhandelsakkoorden van de Europese Unie. Het huidige Stelsel van Algemene Preferenties (SAP) van de Europese Unie garandeert preferentiële voordelen aan landen die zich houden aan de IAO-conventies inzake vrijheid van vereniging, stakingsrecht en minimumleeftijd voor toegang tot het arbeidsproces (IAO-conventies 87, 98 en 138). In het geval van Birma werden de aanvullende preferentiële rechten na een observatieperiode van tien jaar door de Europese Unie ingetrokken, aangezien sprake was van grove schending van de mensenrechten in de vorm van dwang- en kinderarbeid. De economische kracht van de stimulerende maatregelen moet worden versterkt. Dit SAP-systeem van de Europese Unie, dat bij nakoming van de internationale arbeidsbeginselen voorziet in bijkomende verlagingen van de invoerheffingen, moet met aanvullende initiatieven worden uitgewerkt en uitgebreid. Hiertoe zouden met spoed haalbaarheidsonderzoeken moeten worden uitgevoerd;

3.3.1.5. het ESC verwelkomt het door de Raad van ministers overeengekomen initiatief Everything but arms, dat voorziet in de onmiddellijke afschaffing van invoerheffingen in de EU en van beperkingen van invoerquota ten gunste van de 49 minst ontwikkelde landen. Deze concessies, die afhankelijk moeten worden gesteld van naleving van de IAO-conventies inzake fundamentele arbeidsnormen, moeten in de toekomst verder worden uitgebreid;

3.3.1.6. tijdens de volgende WTO-onderhandelingsronde met de ontwikkelingslanden moeten tevens onderwerpen op de agenda staan die bijdragen aan verbetering van de economische en sociale situatie. Hierbij valt te denken aan:

- herziening van de Overeenkomst inzake de handelsaspecten van intellectuele eigendom („TRIP's-overeenkomst”);
- verbetering van de markttoegang voor exportproducten uit ontwikkelingslanden;
- verlening van groepsvrijstellingen voor ontwikkelingslanden van bepaalde verplichtingen tot liberalisering overeenkomstig de WTO-voorschriften, in afwachting van bepaalde objectieve criteria waarover verantwoording moet worden afgelegd. Aldus zou op passende wijze rekening worden gehouden met de ontwikkelingsachterstand van deze landen;

- ondersteuning van de ontwikkelingslanden bij toepassing van de regeling voor het beslechten van handelsgeschillen;

Het Economisch en Sociaal Comité zal zijn aanbevelingen terzake op korte termijn neerleggen in een advies over de voorbereiding van de vierde ministersconferentie van de WTO in Qatar.

3.3.2. Binnen de algehele context van een dergelijk onderhandelingspakket wordt duidelijk dat fundamentele arbeidsnormen door ontwikkelingslanden niet (mogen) worden opgevat als onderdeel van een protectionistisch beleid van de industrielanden. Wanneer de Europese Unie naleving van de fundamentele arbeidsbeginselen hoog op haar politieke agenda plaatst, dient zij bij het formuleren en ten uitvoer leggen van haar beleid — onder meer in haar buitenlandse betrekkingen — uiteraard zelf ook van deze beginselen uit te gaan.

3.3.3. Alle internationale organisaties—waaronder de IAO, de Wereldbank, het IMF, de WTO en de UNCTAD — die rechtstreeks invloed uitoefenen op het beleid van ontwikkelingslanden dienen sociale verantwoordelijkheid te aanvaarden. Het Internationaal Monetair Fonds en de Wereldbank hebben door middel van leningen, steun voor directe investeringen en vermindering van de schuldenlast de afgelopen drie decennia voornamelijk een op de aanbodzijde georiënteerd beleid gevoerd ten overstaan van arme landen waar hervormingen noodzakelijk waren. Deze aanpak stond in het teken van een restrictief monetair, budgettair en loonbeleid waarmee inflatie en tekorten op de lopende rekening moesten worden teruggedrongen. De programma's voor structurele aanpassing, d.w.z. privatisering van de publieke sector en deregulering van de goederen- en factormarkten, waren bedoeld om de vrijhandel en de marktefficiëntie te bevorderen. In de ontwikkelingslanden resulteerde een en ander hooguit in een zwakke groei — in sommige gevallen zelfs een afname — van economie en werkgelegenheid, een toename van de schuldenlast, een grotere inkomensachterstand en bijgevolg een grotere armoede. Dit kwam mede doordat deze maatregelen in te geringe mate gepaard gingen met ondersteunende maatregelen ter verbetering van de bestuurlijke capaciteit van de betreffende landen. Dit in aanmerking genomen, is het voor een duurzame economische ontwikkeling in ontwikkelingslanden noodzakelijk dat de structurele aanpassingsprogramma's van de internationale financiële instellingen worden uitgebreid met een „sociale dimensie”. Alleen dan kan voldoende rekening worden gehouden met de sociale omstandigheden in de betreffende landen. Verder is het noodzakelijk om bij de betreffende landen aan te dringen op goed bestuur. Maatregelen van de industrielanden ter ondersteuning van programma's voor vermindering van de schuldenlast maken daarvan deel uit.

3.3.4. Wat de civiele samenleving betreft, dient de inspanning van de Europese Unie om te komen tot een Sociale Agenda de aanzet te vormen voor opname van de fundamentele arbeidsbeginselen in de onderhandelingen voor een nieuw internationaal handelssysteem. De ontwikkelingslanden moeten technische en financiële steun alsmede een redelijke overgangperiode krijgen om deze fundamentele arbeidsnormen in te voeren. Hieraan kunnen gemengde adviescommissies voor communautaire vrijhandelsakkoorden of andere forums een

belangrijke technische bijdrage leveren. Op mondiaal niveau bestaan voor dit doel al enkele gemengde adviescommissies, zoals de conferenties met de economische en sociale partners ACS/EU, de euromediterrane Top van sociaal-economische raden en aanverwante instellingen, regelmatige vergaderingen met het Sociaal-Economisch Forum van Mercosur en met de sociaal-economische raad voor de sociale dialoog in Chili. Hetzelfde geldt voor de betrekkingen met India en met sommige kandidaat-lidstaten.

3.4. Op welke wijze kan het internationale handelssysteem het best de fundamentele arbeidsbeginselen bevorderen m.i.v. de positieve koppeling met de liberalisering van handel en investeringen?

3.4.1. De fundamentele arbeidsbeginselen zouden kunnen worden vastgelegd in een gemeenschappelijke verklaring van een zo groot mogelijk aantal lidstaten van de IAO en de WTO.

3.4.2. Het is dringend noodzakelijk de relatie tussen handelsmaatregelen, liberalisering van de handel en fundamentele arbeidsnormen te laten onderzoeken door een permanent forum van de IAO en de WTO, zoals voorgesteld in de conclusies van de Europese Raad in oktober 1999. Volgens het ESC moet dit forum, om werkelijk representatief te kunnen zijn, worden uitgebreid met internationale ontwikkelingsorganisaties en/of financiële instellingen zoals Unctad, UNDP, Wereldbank en IMF. De internationale sociale partners en andere actoren uit de civiele samenleving zouden bovendien bij de activiteiten van dit permanente forum moeten worden betrokken.

3.4.3. Dit permanente forum moet de bevoegdheid krijgen om de interface tussen liberalisering van de handel en sociale ontwikkeling te analyseren, om „beste praktijken” aan te wijzen en afspraken te maken over de wijze waarop een handelssysteem tot stand kan worden gebracht dat sociale ontwikkeling ondersteunt.

4. Organisatie van de werkzaamheden van het subcomité en vervolmaatregelen

4.1. Gezien de internationale aspecten van het onderwerp en de noodzaak om een dialoog met vertegenwoordigers van derde landen op gang te brengen, zijn in samenwerking met de diverse groepen binnen het Comité die formele contacten onderhouden met deze derde landen de nodige initiatieven ontplooid:

4.1.1. het Euromed-partnerschap: door het ESC wordt een informatief rapport opgesteld over „Internationale handel en sociale ontwikkeling”. Op 5 mei 2001 is in Alexandrië door de georganiseerde civiele samenleving van Egypte een hoorzitting gehouden;

4.1.2. de betrekkingen tussen de EU en de ACS: het ESC en de ACS werken aan een thematische bijdrage, getiteld „Evenwichtige handel en economische en sociale ontwikkeling”. Door belangengroepen uit het sociale en economische leven van 15 Caribische landen is op 22 en 23 mei 2001 in Santo Domingo een hoorzitting gehouden;

4.1.3. de Internationale Vereniging van Sociaal-Economische Raden en aanverwante instellingen, bestaande uit bijna 40 organisaties wereldwijd: het onderwerp waarmee de Vereniging zich dit jaar bezighoudt, luidt „Het in goede banen leiden van de mondialisering: een plicht t.o.v. de zwakkeren”. Hierover is binnen het ESC onlangs een informatief rapport opgesteld (CES 326/2001 fin. rev.).

4.1.4. In het kader van dit advies is een aantal hoorzittingen gehouden, waarvan de belangrijkste plaatsvond op het hoofdkantoor van de IAO in Genève. Daarbij waren vakbonden en

vertegenwoordigers van werkgevers uit Afrika, Azië en Latijns-Amerika aanwezig.

4.2. Voorgesteld wordt om dit advies „Mensenrechten op het werk” onder de aandacht te brengen op verschillende forums die zich bezighouden met de tenuitvoerlegging van de strategie, en om de met vertegenwoordigers uit derde landen over dit onderwerp aangeane dialoog voort te zetten.

4.3. Het bureau van het Comité heeft voorgesteld om in Brussel een afsluitende conferentie te houden om de werkzaamheden van het Comité op dit terrein onder de aandacht te brengen.

Brussel, 11 juli 2001.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

G. FRERICHS

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

Het onderstaande wijzigingsvoorstel is tijdens de beraadslagingen verworpen, maar wordt in de bijlage bij dit advies opgenomen omdat ten minste één kwart van de stemmen vóór deze wijzigingsvoorstellen is uitgebracht:

Paragraaf 3.3.4

Eerste zin als volgt te wijzigen:

„Wat de civiele samenleving betreft, dient de inspanning van de Europese Unie om te komen tot een Sociale Agenda de aanzet te vormen voor de internationale bevordering van de universele toepassing van de fundamentele arbeidsbeginselen.”

Motivering

Spreekt voor zich.

Uitslag van de stemming

Vóór: 47, tegen: 85, onthoudingen: 4.

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de toepassing van internationale standaarden voor jaarrekeningen”

(2001/C 260/15)

De Raad heeft op 16 maart 2001 overeenkomstig artikel 95 van het EG-Verdrag besloten, 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 27 juni 2001 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Byrne.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 383e zitting (vergadering van 11 juli 2001) het volgende advies uitgebracht, dat met 97 stemmen vóór en 1 stem tegen werd goedgekeurd.

1. Samenvatting van het Commissiedocument

1.1. De Europese Raad van Lissabon (23 en 24 maart 2000) heeft bepaald dat het door de Commissie opgestelde Actieplan voor financiële diensten⁽¹⁾ vóór 2005 moet worden uitgevoerd. Onderhavig voorstel vormt een belangrijk onderdeel van dit plan.

1.2. Het is de bedoeling dat alle 7 000 op een gereglementeerde markt (beurs) genoteerde EU-vennootschappen uiterlijk in 2005 uniforme internationale normen voor jaarrekeningen (International Accounting Standards — IAS) zullen hanteren.

1.3. Verder zijn er regelingen getroffen op basis waarvan de EU zal deelnemen aan het opstellen van de IAS.

1.4. De overschakeling naar de IAS wordt niet in de eerste plaats ingegeven door overwegingen betreffende de jaarrekeningen maar door strategische en financiële redenen in verband met verkoopbaarheid, grensoverschrijdende fusies en overnames, communicatie met aandeelhouders en kapitaalwerving.

1.5. De Commissie wijst erop dat zeven lidstaten (Oostenrijk, België, Duitsland, Frankrijk, Finland, Italië en Luxemburg) het beursgenoteerde vennootschappen reeds toestaan om hun geconsolideerde jaarrekening overeenkomstig de IAS op te stellen.

2. Details van het voorstel

2.1. Basisverplichting

Alle beursgenoteerde EU-vennootschappen, alsook EU-vennootschappen die een beursgang voorbereiden moeten uiterlijk

vanaf 2005 hun geconsolideerde jaarrekening overeenkomstig de IAS opstellen (artikel 4). Onder „goedgekeurde IAS” wordt verstaan: IAS die overeenkomstig de daarvoor geldende procedure (artikel 6) voor toepassing binnen de EU zijn goedgekeurd.

2.2. Handelsvrijheid voor de lidstaten (artikel 5)

De lidstaten kunnen:

- de in artikel 4⁽²⁾ bedoelde ondernemingen toestaan of verplichten hun jaarrekening overeenkomstig de IAS op te stellen;
- niet ter beurse genoteerde ondernemingen eveneens daartoe verplichten of zulks toestaan; of
- al dan niet ter beurse genoteerde ondernemingen in belangrijke sectoren als het bank- of verzekeringswezen verplichten om goedgekeurde IAS uniform toe te passen.

2.3. Goedkeuringsmechanisme

2.3.1. Het goedkeuringsmechanisme vormt een sleutelement van de voorgestelde verordening. Om ervoor te zorgen dat de IAS geen gebreken vertonen die de normen ongeschikt zouden maken voor toepassing binnen de Unie, zullen alle IAS worden onderworpen aan een goedkeuringsmechanisme met een tweeledige structuur: „een regelgevend en een deskundigen-niveau”.

⁽¹⁾ COM(1999) 232 def. van 11 mei 1999.

⁽²⁾ d.w.z. de jaarrekening van de holding en niet de geconsolideerde rekening van de groep.

2.3.2. Het regelgevend comité voor financiële verslaglegging (het regelgevend niveau) bestaat uit vertegenwoordigers van alle lidstaten en brengt advies uit over het al dan niet goedkeuren van een IAS door de EU en over de datum met ingang waarvan deze moet worden toegepast.

2.3.3. Op deskundigenniveau wordt de Commissie bijgestaan door een technisch comité voor financiële verslaglegging. Dit comité geeft advies en beschikt over de nodige knowhow om de IAS te beoordelen. Bovendien volgt het comité het opstellen van de IAS continu nauwlettend en kan het daarom de ontwikkeling ervan beïnvloeden en bijdragen tot tijdige besluitvorming over nieuwe normen.

2.3.4. De Commissie streeft ernaar dat alle IAS en daarmee verband houdende interpretaties (SIC-interpretaties), die in de bijlage bij de ontwerpverordening zijn opgenomen, uiterlijk op 31 december 2002 zullen zijn goedgekeurd.

2.4. Rol van de jaarrekeningenrichtlijnen

2.4.1. Deze richtlijnen blijven van toepassing en alle ondernemingen dienen aan de bepalingen ervan te voldoen. Toepassing van IAS vormt slechts een extra verplichting voor beursgenoteerde ondernemingen.

2.4.2. De Commissie bereidt reeds wijzigingen voor van de Vierde⁽¹⁾ en Zevende⁽²⁾ Jaarrekeningenrichtlijnen om een klein aantal onverenigbaarheden met de IAS uit de wereld te helpen.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Het Comité kan zich volledig vinden in de doelstelling van de ontwerpverordening, te weten het creëren van een gemeenschappelijke basis voor de financiële verslaglegging van alle beursgenoteerde vennootschappen in de EU. Dit is een belangrijk onderdeel van het programma om de interne markt voor financiële diensten te voltooien.

3.2. De nu gemaakte keuze is van groot belang omdat deze waarschijnlijk voor de lange termijn de vorm van de financiële verslaglegging in de EU zal bepalen. Daarom moet rekening worden gehouden met de belangen van alle betrokkenen (van beleggers tot werknemers).

3.3. Er bestaan slechts weinig opties om de overeengekomen doelstellingen te verwezenlijken, en het enige praktische alternatief is de in de VS toegepaste GAAP⁽³⁾. Het Comité vindt het echter ondenkbaar dat de Unie de VS-regels als een soort mondiaal normenstelsel overneemt. De belangen van de EU zouden dan bij het opstellen ervan in het geheel niet meer tot hun recht komen.

3.4. Volgens het Comité zijn de IAS dan ook de enige regels die in breed verband op internationale erkenning kunnen rekenen en als mondiaal ontwikkelde standaard zouden kunnen uitgroeien.

3.5. De Unie zal dank zij haar omvang en het belang van haar economie na de inwerkingtreding van het voorstel een van de belangrijkste steunpunten voor de IASB⁽⁴⁾ worden (onlangs werden de bevoegdheden van deze instantie overigens versterkt). De Unie neemt als zodanig niet direct deel aan het opstellen van de IAS, maar toch zal daarbij zeker met haar belangen rekening worden gehouden en verder zijn vijf leden van de IASB in Europa gevestigd.

3.6. Ongeveer 300 EU-vennootschappen hanteren de Amerikaanse GAAP. Zij doen dat hoofdzakelijk omdat het een voorwaarde vormt om op de lijst van beursgenoteerde ondernemingen van SEC (de VS-„Securities and Exchange Commission”) te worden geplaatst en niet op grond van de inherente waarde van deze normen.

3.6.1. Het Comité denkt dat de gekozen aanpak ondersteuning biedt aan de pogingen van de IASB om de SEC ertoe te bewegen, jaarrekeningen te accepteren die volgens de IAS zijn opgesteld en niet volledig met de GAAP stroken. Het lijkt echter onwaarschijnlijk dat dit al in 2005 zal lukken. VS-vennootschappen kunnen op basis van hun overeenkomstig de GAAP opgestelde jaarrekeningen binnen de Unie ter beurse worden genoteerd en het is de bedoeling dat Europese vennootschappen met hun krachtens de IAS opgestelde jaarrekeningen dezelfde mogelijkheid in de Verenigde Staten krijgen.

3.7. Op de lange termijn zijn alle betrokkenen het meest gebaat bij convergentie van de IAS en de GAAP en hoewel de VS aan haar normen wil vasthouden, is zij volledig vertegenwoordigd in de IASB.

3.8. De Commissie merkt terecht op dat de voorgestelde verordening niet alleen een stap vormt op weg naar verdere integratie van de Europese kapitaal- en financieledienstverleningsmarkten, maar ook de intracommunautaire beleggingen in beursgenoteerde EU-vennootschappen zal stimuleren.

⁽¹⁾ 78/660/EEG, PB L 222 van 14.8.1978, blz. 11.

⁽²⁾ 83/349/EEG, PB L 193 van 18.7.1983, blz. 1.

⁽³⁾ Generally Accepted Accounting Principles.

⁽⁴⁾ International Accounting Standards Board, voorheen International Accounting Standards Committee.

3.9. Verder heeft ook het Comité een voorkeur voor hantering van de IAS als norm, en is het ingenomen met het voorgestelde goedkeuringsmechanisme. Daarmee kan er namelijk voor worden gezorgd dat gepubliceerde IAS die ongeschikt zijn voor gebruik binnen de EU, niet in de Unie worden ingevoerd.

3.9.1. De IAS zullen hier dus niet automatisch van toepassing zijn, maar slechts nadat zij via het mechanisme zijn goedgekeurd. Het regelgevend comité voor financiële verslaglegging, dat wordt voorgezeten door de Commissie en is samengesteld uit vertegenwoordigers van alle lidstaten, zal een centrale rol in het mechanisme spelen.

3.9.2. Daarnaast zal er echter een technisch comité voor financiële verslaglegging worden opgericht voor van gedetailleerde technische evaluaties (zie inleidende overweging 8 van het voorstel).

3.9.3. Op verzoek van de Commissie zal de functie van technisch comité worden waargenomen en gefinancierd door een particuliere instantie EFRAG (European Financial Reporting Advisory Group)⁽¹⁾. De aanbevelingen van deze particuliere organisatie zijn dus niet bindend voor de Commissie, die wel het regelgevend comité voor financiële verslaglegging de aanbevelingen van EFRAG, alsook haar eigen evaluatie gedetailleerd ter besluit zal voorleggen.

3.9.4. EFRAG zal niet alleen het goedkeuringsmechanisme ondersteunen maar tevens de Unie in staat stellen, ontwikkelingen te volgen en bij te dragen tot het opstellen van toekomstige normen.

3.9.5. Het Comité kan zich volledig vinden in het standpunt van de Commissie dat een IAS oftevel wordt goedgekeurd oftevel integraal wordt verworpen. Gedeeltelijk goedgekeurde of gewijzigde versies zouden slechts in veel verwarring resulteren en het uitgangspunt om IAS te hanteren, aantasten.

3.10. Het verdient aanbeveling dat de lidstaten bij gebruikmaking van hun discretionaire bevoegdheid (artikel 5 van het

voorstel) kijken naar a) de mogelijke fiscale gevolgen voor de betrokken vennootschappen en b) de mate waarin werknemers informatie over hun bedrijf kunnen krijgen.

3.11. Het Comité hecht er veel waarde aan dat er op de behoeften van het MKB wordt ingespeeld. Het constateert dan ook met genoegen dat de sector binnen EFRAG zal zijn vertegenwoordigd.

3.12. Het gaat er verder vanuit dat op de lange termijn alle jaarrekeningen in de EU volgens de IAS zullen worden opgesteld en stelt daarom voor, er bij de IASB op aan te dringen om spoedig specifieke normen voor het MKB op te stellen. De extra verslagleggingsverplichtingen voor beursgenoteerde vennootschappen zouden niet dwingend zijn. Dit zal de aanpassing vergemakkelijken van mkb's die een beursgang maken.

3.13. De goedkeuringsprocedure voor de IAS zal haar doel grotendeels missen wanneer voorgestelde normen vaker dan uitzonderingsgewijs worden verworpen. De EU schakelt echter deskundigen in bij het opstellen van de normen en ook hecht de IASB veel waarde aan de EU-ondersteuning. Het Comité hoopt dan ook dat er zelden of nooit sprake van verwerping zal zijn.

3.14. Het dringt er voorts bij de Commissie op aan, ervoor te zorgen dat alle IAS en daarmee verband houdende interpretaties in alle EG-talen beschikbaar zullen zijn.

3.15. Het bank- en verzekeringswezen maakt zich zorgen over sommige bepalingen van een eventuele IAS die ertoe zouden verplichten om financiële instrumenten tegen de volledige marktwaarde te boeken („full fair value accounting”). De Commissie bekijkt deze kwestie momenteel opnieuw, en ook zal de materie aan de orde komen tijdens de normale consultatierondes bij het opstellen van nieuwe normen. Het Comité heeft er vertrouwen in dat een bevredigende oplossing zal worden gevonden.

3.16. Krachtens artikel 2 van het voorstel kunnen „gelijkwaardige standaarden voor jaarrekeningen” worden gehanteerd. Het Comité meent te begrijpen dat de Commissie deze bepaling als tijdelijk beschouwt, d.w.z. tot er een adequate IAS beschikbaar is. Dit moet duidelijker in het artikel tot uiting komen.

⁽¹⁾ EFRAG omvat de volgende organisaties: CEA — European Insurance Committee (verzekeringen); EFSA — European Federation of Accountants and Auditors for SMEs (accountants voor het MKB); EFB — European Banking Federation (banken); EFFAS — European Federation of Financial Analysts Societies (financiële analisten); ESBG — European Savings Banks Group (spaarbanken); FEE — Federation of European Accountants (accountants); FESE — Federation of European Stock Exchanges (effectenbeurzen); GEBC — European Group of Co-operative Banks (banken op coöperatieve grondslag); UNICE — Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe (industrie); UPEAME — European Association of Craft and Small and Medium-sized Enterprises (MKB).

3.17. Wil men dat de voorgestelde financiële verslagleggingsverplichtingen voor beursgenoteerde vennootschappen hun doel bereiken, dan dienen er ondersteunende maatregelen ten behoeve van de naleving te komen. Het Comité stelt voor dat in het accountantsrapport wordt verklaard of de jaarrekening aan de IAS voldoet. Voldoet zij niet, dan zouden de nationale autoriteiten het bedrijf in kwestie moeten kunnen verplichten om de jaarrekening in de juiste vorm te publiceren.

3.18. De werking van de verordening zal uiterlijk op 1 juli 2007 worden geëvalueerd en het Comité zou te zijner tijd daar graag advies over uitbrengen. De evaluatie moet vooral op het functioneren van het goedkeuringsmechanisme worden gecentreerd, zodat duidelijk blijkt of de IAS effectief binnen de Unie worden toegepast.

4. Conclusie

4.1. Het Comité steunt de doelstellingen van de voorgestelde richtlijn nadrukkelijk en denkt dat invoering van de IAS de enige praktische mogelijkheid vormt om deze te verwezenlijken.

4.2. Ook kan het zich zonder meer in het goedkeuringsmechanisme vinden. Dit mechanisme verschaft een rechtsgrondslag voor het gebruik van de IAS en een procedure om

hun toereikendheid te valideren. Verder denkt het dat de belangen van Europa het best kunnen worden beschermd wanneer de EU vroegtijdig bij alle nieuwe ontwikkelingen aangaande de IAS wordt betrokken.

4.3. Er moet worden geanticipeerd op de behoeften van mkb's en andere entiteiten waarop het voorstel slechts indirect betrekking heeft, zodat er binnen de EU een echte gemeenschappelijke basis voor verslaglegging komt als noodzakelijke component van de interne markt.

4.4. Het is van belang dat andere belangrijke verplichtingen in verband met onder meer belastingen en voorlichting van werknemers niet negatief door de voorstellen worden beïnvloed.

4.5. Het Comité herhaalt met klem dat volledige beschikbaarheid van de IAS en de daarmee verband houdende interpretaties in alle EG-talen een conditio sine qua non vormt.

4.6. Ook benadrukt het dat ervoor moet worden gezorgd dat de nieuwe verslagleggingsverplichtingen integraal worden nageleefd.

4.7. Ten slotte stelt het voor dat de Unie er bij de IASB op aandringt om in overleg te treden met de regelgevers in de VS om de weg te effenen voor een eventueel gemeenschappelijk internationaal kader voor financiële verslaglegging.

Brussel, 11 juli 2001.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
G. FRERICHS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité inzake het „Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de opleiding van beroepschauffeurs voor goederen- en personenvervoer over de weg”

(2001/C 260/16)

Op 21 februari 2001 heeft de Raad besloten het Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 71 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 6 juni 2001 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Kielman.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 383e zitting van 11 en 12 juli 2001 (vergadering van 11 juli) het volgende advies uitgebracht, dat met algemene stemmen is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. In Verordening (EEG) nr. 3820/85 van 20 december 1985, strekkende tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer zijn de voorwaarden voor de beroepsopleiding van chauffeurs voor het goederen- en personenvervoer over de weg opgenomen.

1.2. De inhoud van de opleiding die tot afgifte van het getuigschrift leidt is vastgelegd in Richtlijn 76/914/EEG. In deze Richtlijn is een bijlage opgenomen die stelt dat „de opleiding die recht geeft op een getuigschrift van vakbekwaamheid tenminste een aantal onderwerpen moet omvatten, voorzover zij niet reeds deel uitmaken van de opleiding voor het rijbewijs”.

1.3. Zowel de Verordening als de Richtlijn zijn gedateerd. De Verordening is van 1985, terwijl de Richtlijn van 1976 is. Dit betekent dat vooral de inhoud van de opleiding sterk verouderd is, voor zover ze niet is opgenomen in de communautaire regelgeving voor het rijbewijs (Richtlijn 91/439/EEG).

1.4. Omdat er m.u.v. twee landen, Frankrijk en Nederland, geen enkele communautaire verplichting bestaat om een beroepsopleiding te volgen, betekent dit, dat de meeste beroepschauffeurs hun beroep uitoefenen op basis van alleen een rijbewijs. Voor bepaalde soorten goederenvervoer zoals bijvoorbeeld het vervoer van gevaarlijke stoffen geldt uiteraard een strenger regime.

1.5. Omwille van een grotere verkeersveiligheid, meer veiligheid tijdens het stilstaan, een betere dienstverlening,

een grotere inzetbaarheid en een positieve invloed op de werkgelegenheid acht de Commissie het van belang een degelijke basisopleiding en een bijscholing te introduceren.

1.6. De geharmoniseerde invoering van een algemene verplichting tot deze opleiding is tevens een praktisch voorbeeld van de in Europa beoogde samenhang tussen liberalisering van de vervoersmarkt, gepaard gaande met een toename van de concurrentie aan de ene kant en de harmonisatie van de sociale voorwaarden en de werkgelegenheid aan de andere kant.

1.7. De voorgestelde richtlijn voorziet in een communautair kader dat de bestaande beroepsopleidingen in het kader van Verordening (EEG) nr. 3820/85 omvat en een mogelijkheid biedt voor de oplossing van specifieke problemen die de beroepsvervoermarkt voor chauffeurs kenmerkt, zoals het aanwerven van nieuwe chauffeurs en het waarborgen van de kwaliteit van de chauffeurs.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Het Comité kan de zienswijze van de Commissie delen dat aan de situatie waarin beroepschauffeurs in het personenvervoer en het goederenvervoer over de weg zonder enige vorm van beroepsopleiding werkzaam zijn een einde moet komen. Het kan dan ook instemmen met het — pragmatische — voorstel een minimumbasisopleiding verplicht te stellen, zoals in Nederland en in Frankrijk al bestaat.

2.2. De bezwaren die de Commissie onderkent bij de introductie van een volledige basisopleiding, die in totaal 420 uur in beslag neemt, worden door het Comité gedeeld. Het is zeker zo dat, indien zou worden geëist dat de volledige basisopleiding gevolgd zou moeten worden, dit tot gevolg zal hebben dat er problemen op de arbeidsmarkt zullen ontstaan. Zelfs in de huidige omstandigheden is er al een aanzienlijk tekort aan gekwalificeerde chauffeurs.

2.3. De verplichte minimumbasisopleiding duurt 210 uur, verdeeld over 6 weken van 35 uur. Dit is derhalve de helft van het aantal uren dat de volledige opleiding omvat. Ze is verplicht voor alle nieuwe chauffeurs, zonder rekening te houden met hun leeftijd of de categorie voertuigen waarmee wordt gereden. Introductie van deze minimumbasisopleiding zal naar de mening van het Comité beroepschauffeurs op jongere leeftijd geschikt maken voor het chauffeursvak. De duur van de opleiding behoeft beschouwing in relatie tot reeds bestaande opleidingen en vereiste niveaus voor het rijbewijs en vakbekwaamheid in de lidstaten. In dit licht dient nagegaan te worden of het aantal opleidingsuren op korte termijn kan worden uitgebreid.

2.4. Naast de minimumbasisopleiding heeft de Commissie in het voorstel voor de richtlijn het beginsel van bijscholing opgenomen. Zij stelt voor dat om de vijf jaar gedurende vijf dagen de bijscholing dient te worden gevolgd. Dit lijkt, gezien de voorafgaande minimum-basisopleiding, een goede oplossing, temeer daar de ervaring in Frankrijk leert dat bijscholing een positief effect sorteert.

2.5. Het Comité kan instemmen met het voornemen van de Commissie de beroepschauffeurs, die op het moment van de inwerkingtreding van de richtlijn reeds als zodanig werkzaam zijn, vrij te stellen van de minimumbasisopleiding. Het Comité kan zich vinden in het voorstel van de Commissie deze categorie chauffeurs wel om de vijf jaar de verplichte bijscholing te laten volgen. In de praktijk komt dit neer op 1 dag per jaar.

2.6. De Commissie stelt voor dat criteria worden vastgesteld voor de goedkeuring van opleidingsinstellingen. Het lijkt het Comité niet zo relevant of criteria voor opleidingsinstellingen worden vastgesteld. Veel belangrijker is dat er objectieve criteria voor de toetsing van exameninstellingen worden vastgesteld, bij voorkeur door de competente autoriteiten van de betreffende lidstaat.

3. Specifieke opmerkingen

3.1. Het is het Comité niet geheel duidelijk wat de Commissie als doelgroep voor ogen heeft. In artikel 2 van de voorgestelde richtlijn spreekt zij over beroepschauffeur als een chauffeur die „tegen betaling” goederen of personenvervoer verricht. Vallen chauffeurs in het Eigen vervoer ook onder deze definitie of juist niet? Het Comité heeft, na uitleg van de Commissie, begrepen dat alle chauffeurs, voor zover niet behorend tot de categorie „ontheffingen” genoemd in artikel 3 van de voorgestelde Richtlijn, onder de definitie vallen indien zij in het goederenvervoer rijden met voertuigen van meer dan 3,5 ton laadvermogen. In het personenvervoer betreft het chauffeurs van voertuigen met meer dan 9 personen inclusief de chauffeur.

3.2. Het is het Comité niet duidelijk wat de Commissie bedoelt in haar „Toelichting” met de verklaring dat de basisopleiding bijdraagt tot „meer veiligheid tijdens het stilstaan”. Het Comité verzoekt de Commissie dit onderdeel nader te verduidelijken.

3.3. Uit de Toelichting bij het Voorstel en de bijlage „minimumcriteria voor de beroepsopleiding” is het naar de mening van het Comité onduidelijk of de volledige basisopleiding nu 420 uur dan wel 630 uur in beslag neemt. De Commissie heeft duidelijk gemaakt dat dit verschil te wijten is aan een onjuiste doorvoering/vertaling in de tekst. Zij heeft benadrukt dat voor de volledige opleiding een totaal van 420 uur de maatstaf is.

3.4. De Commissie geeft in artikel 9 aan dat beroepschauffeurs in het land waar ze hun gewone verblijfplaats hebben, de basisopleiding en bijscholing dienen te volgen, teneinde zogenaamd „rijbewijstoerisme” te voorkomen. Omdat in hetzelfde artikel de Commissie voorstelt tot een wederzijdse erkenning van diploma's, getuigschriften en verklaringen te komen zou het naar de mening van het Comité niet uit moeten maken waar een beroepschauffeur de basisopleiding en bijscholing volgt. Zij vindt de beperking tot de lidstaat waar ze hun gewone verblijfplaats hebben niet in overeenstemming met het voorstel van wederzijdse erkenning.

3.5. Naar de opvatting van het Comité legt de Commissie in haar voorstel te weinig nadruk op het kwalitatieve aspect, i.c. de normen die door de lidstaten moeten worden aangehouden bij het afnemen van examens. Volgens het Comité kan alleen met examens van goede kwaliteit worden nagegaan of de betrokkenen zich de opleidingsinhoud werkelijk eigen hebben gemaakt. Aan de opleidingsinhoud dient dus evenveel gewicht te worden toegekend als aan de opleidingsduur.

3.6. De Commissie stelt voor dat de opleiders 5 jaar praktische ervaring als beroepschauffeur zouden moeten hebben en dat ze een volledige basistraining en bijscholing hebben doorlopen. Dit is naar de mening van het Comité te restrictief. Zij vraagt zich af of er met deze voorwaarden wel voldoende opleiders te vinden zullen zijn. De Commissie zou in ieder geval een gedurende meerdere jaren geldende overgangsbepaling in de Richtlijn moeten opnemen zodat aan de kwalificatie-eisen kan worden voldaan.

3.7. Om de verkeersveiligheid in de hele EU te waarborgen en concurrentievervalsing te voorkomen, is het noodzakelijk dat de richtlijn ook van kracht wordt in de nieuwe lidstaten zodra zij tot de EU toetreden.

4. Samenvatting en conclusies

4.1. In zijn algemeenheid kan het Comité instemmen met het voorstel van de Commissie tot invoering van een verplichte minimumbasisopleiding voor beroepschauffeurs in combinatie met een periodieke toetsing van de vereiste kwalificaties, zonodig gevolgd door een specifieke bijscholing om de vijf jaar. Vooral vanwege een grotere verkeersveiligheid, een betere dienstverlening en een positieve invloed op de werkgelegenheid.

4.2. Naar de opvatting van het Comité dient de Commissie opheldering te geven over de exacte doelgroep. Wat wordt bedoeld met „chauffeurs tegen betaling”? Evenzo dient de Commissie nader te verduidelijken wat zij bedoelt met het argument dat de basisopleiding en de bijscholing bijdraagt tot „meer veiligheid tijdens het stilstaan”.

4.3. Naar de opvatting van het Comité concentreert de Commissie zich op het kwantitatieve aspect, namelijk het

minimum aantal opleidingsuren en houdt e zich onvoldoende bezig met de normen die moeten worden vastgesteld voor examens.

4.4. De Commissie stelt voor dat de basisopleiding en de bijscholing gevolgd zouden moeten worden in de lidstaat waar de beroepschauffeur zijn gewone verblijfplaats heeft. Dit is op zich conform hetgeen in de Rijbewijsrichtlijn ten aanzien van rijbewijzen is opgenomen. Het Comité vraagt zich echter af of in het geval van een basisopleiding en bijscholing dit niet onnodig beperkend is. Zeker als bedacht wordt dat de Commissie tevens voorstelt tot wederzijdse erkenning van diploma's, getuigschriften en verklaringen te komen.

4.5. Tot slot wijst het Comité erop dat, gezien de eisen die de Commissie stelt aan de opleiders, te weten vijf jaar praktische ervaring als beroepschauffeur en een volledige basistraining en bijscholing hebben doorlopen, het erg moeilijk zal zijn om voldoende opleiders te rekruteren. Zij geeft de Commissie in overweging het voorstel op dit onderdeel te herzien.

Brussel, 11 juli 2001.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

G. FRERICHS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „De toetreding van Malta tot de Europese Unie”

(2001/C 260/17)

Het Economisch en Sociaal Comité heeft op 13 juli 2000 besloten een advies op te stellen over „De toetreding van Malta tot de Europese Unie”.

De afdeling „Externe betrekkingen”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 28 juni 2001 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Walker.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 383e zitting van 11 en 12 juli 2001 (vergadering van 11 juli) het volgende advies uitgebracht, dat met 66 stemmen vóór en 28 stemmen tegen bij 22 onthoudingen werd goedgekeurd.

N.B.: Malta's voorbereiding op het EU-lidmaatschap verloopt zeer snel: in hoog tempo worden hoofdstukken afgesloten en wetten goedgekeurd. Het onderhavige advies is gebaseerd op de situatie per 28 juni 2001, de datum van de afdelingsvergadering. Eventuele latere ontwikkelingen zijn er niet in verwerkt.

1. Inleiding

1.1. Malta is een parlementaire democratie met een lang en veelbewogen verleden. Door zijn strategische ligging in de Middellandse Zee heeft het een cruciale rol gespeeld in de Europese geschiedenis. Al sinds onheuglijke tijden is het een favoriete „pleisterplaats” voor buitenlanders, die er evenwel niet altijd even welkom waren. Het werd achtereenvolgens overheerst door de Feniciërs, de Romeinen, de Ridders van de Orde van Sint Jan, de Fransen en de Britten. Twee maal heeft het mee de loop van de geschiedenis van West-Europa bepaald: in de 16e eeuw, toen de Ridders van Malta de Turken verdreven, en tijdens de Tweede Wereldoorlog, toen Malta zich verzette tegen de Aslanden. Voor zijn rol in de Tweede Wereldoorlog kreeg het zelfs het George Cross, de hoogste Britse burgerlijke onderscheiding voor moed.

1.2. Tijdens de Top van Helsinki van 10 en 11 december 1999 heeft de Europese Raad het groene licht gegeven voor het openen van toetredingsonderhandelingen met Malta en nog vijf andere kandidaat-lidstaten (de zgn. Helsinki-groep).

1.3. Zowel economisch als politiek staat Malta even ver als de „kopgroeplanden”, want het voldoet aan alle criteria die de Europese Raad in Kopenhagen heeft vastgesteld. Het heeft een functionerende markteconomie en wordt in staat geacht het hoofd te bieden aan de concurrentiedruk binnen de Unie, mits

het verdergaat met het herstructureren van zijn industrie (waar het overigens ook zónder EU-lidmaatschap in het verschiert ernstig werk van zou moeten maken).

1.3.1. Er moet evenwel nog één belangrijke hinderpaal uit de weg worden geruimd. Malta is namelijk de enige kandidaat-lidstaat waar nog geen duidelijke politieke consensus over het EU-lidmaatschap is bereikt. Zolang het niet vaststaat dat alle politieke geledingen vóór toetreding zijn — en dat ook zullen blijven — kan men niet zonder meer stellen dat Malta klaar is voor het EU-lidmaatschap.

1.4. In dit advies wordt nagegaan in hoeverre Malta's economie en bevolking op dit moment in staat zijn het *acquis* over te nemen en de met het EU-lidmaatschap samenhangende verplichtingen na te komen. Zowel de reeds bereikte resultaten als de nog resterende problemen worden erin op een rijtje gezet en ook de politieke controverse rond Malta's toetreding wordt erin aangesneden omdat er van toetreding geen sprake kan zijn als de politieke wil daartoe ontbreekt.

1.5. De rapporteur werd bij de voorbereiding van dit advies bijgestaan door de heer MIZZI (Maltees Bureau voor het Bedrijfsleven), aan wie hij veel dank is verschuldigd. Een delegatie van de studiegroep heeft van 21 tot en met 23 maart 2001 een bezoek aan Malta gebracht ⁽¹⁾.

2. Verloop van Malta's voorbereiding op de toetreding

2.1. De volgende aspecten van de toetredingsproblematiek worden in een afzonderlijk document behandeld: de betrekkingen tussen Malta en de Europese Unie in de afgelopen decennia, de politieke en sociaal-economische situatie, het verloop van de toetredingsonderhandelingen, mogelijke knelpunten bij de onderhandelingen, de houding van de Maltezen ten aanzien van het EU-lidmaatschap en de financiële steunverlening aan Malta.

⁽¹⁾ Zie het *Report on a fact-finding visit to Malta conducted as part of the preparation of an opinion on „Malta on the road to accession”*, R/CES 460/2001.

3. Malta en het EU-lidmaatschap: stand van zaken

3.1. Er is op Malta nog geen duidelijke politieke consensus over het EU-lidmaatschap. De huidige regeringspartij, de Nationalistische Partij, vindt dat Malta zo spoedig mogelijk moet toetreden, niet alleen om historische en politieke redenen, maar ook omdat het dan meer gemotiveerd zal zijn en over meer middelen zal beschikken om zijn structurele problemen aan te pakken.

3.2. De Labourpartij daarentegen wil de toetreding nog even uitstellen totdat de grootste problemen zijn opgelost. In afwachting wil zij met de Unie wel vriendschappelijke relaties onderhouden en zelfs een vrijhandelsassociatie aangaan. Volgens haar dient Malta zich er voorlopig toe te beperken een soort „Zwitserland in de Middellandse Zee” te worden.

3.3. De Nationalistische Partij wil na afloop van de toetredingsonderhandelingen — en in ieder geval vóór de volgende parlementsverkiezingen, die voor januari 2004 zijn gepland — een referendum over het EU-lidmaatschap houden. De Labourpartij heeft evenwel al laten weten dat zij, ongeacht de uitkomst van dit referendum, Malta's toetredingsverzoek weer zal intrekken als zij na de komende parlementsverkiezingen weer aan de macht zou komen.

3.3.1. Uit de laatste opiniepeilingen blijkt dat vóór- en tegenstanders van toetreding elkaar nagenoeg in evenwicht houden en dat vele Maltezen zich nog geen definitieve mening hebben gevormd.

3.4. Malta voldoet aan alle criteria van Maastricht, behalve het begrotingscriterium (verhouding tussen begrotingstekort en BBP). Zijn staatsschuld bedraagt momenteel zo'n 59 % van het BBP. Hoewel Malta daarmee beneden de drempel van 60 % blijft en zelfs beter scoort dan menige lidstaat, is het toch nog niet uit de gevarenzone: als de stijgende trend van de afgelopen jaren aanhoudt, zal nog tijdens het onderhandelingsproces de 60 %-drempel worden overschreden.

3.4.1. Malta's BBP per capita bedraagt thans, uitgedrukt in koopkrachtpariteiten, 52 % van het EU-gemiddelde.

3.4.2. Malta heeft een exportgerichte economie (in 1999 was de uitvoer van goederen en diensten goed voor 89 % van zijn BBP). Zijn voornaamste handelspartner is de Unie, die maar liefst 65 % van de Maltese invoer voor haar rekening neemt, wat haar overigens een aanzienlijk handelsoverschot oplevert.

3.4.3. Zijn voornaamste economische sectoren zijn: elektronica, scheepvaart, scheepsbouw en toerisme. De sterk versnipperde landbouwsector neemt slechts 2,5 % van het BBP voor zijn rekening.

3.4.4. Malta heeft een hoge bevolkingsdichtheid (1 200 inwoners per km²) en is sterk verstedelijkt (21 % van zijn grondgebied is bebouwd).

3.4.5. De Maltese economie moet het vooral hebben van zeer kleine bedrijven: 95 % van de bedrijven hebben minder dan 10 werknemers.

3.5. Malta heeft een stuurgroep opgericht — het MEUSAC — om het toetredingsproces op een transparante manier te laten verlopen en alle belanghebbende kringen een stem in het kapittel te geven.

3.5.1. Sommige door het MEUSAC geraadpleegde organisaties klagen erover dat zij te weinig tijd krijgen om hun achterban te raadplegen.

3.6. Malta heeft op 18 september 2000 zijn eerste „nationaal programma voor de overname van het *acquis*” gepubliceerd. Daarin wordt aangegeven welke maatregelen nog moeten worden genomen en hoeveel een en ander gaat kosten.

3.6.1. Bij de onderhandelingen over het energiehoofdstuk heeft Malta een overgangperiode van vier jaar weten te bedingen om een strategische olievoorraad te kunnen aanleggen.

3.6.1.1. De Unie heeft te kennen gegeven dat het Maltese elektriciteitsnet hoogstwaarschijnlijk als een „klein geïsoleerd net” zal worden beschouwd, hetgeen betekent dat Malta na zijn toetreding waarschijnlijk in aanmerking zal komen voor een afwijking van de liberaliseringsrichtlijn.

3.6.1.2. Op het vlak van het vrij verkeer van goederen werd Malta een overgangperiode van vier jaar toegekend voor het verlengen van de vergunningen voor het in de handel brengen van farmaceutische producten.

3.6.1.3. Ten aanzien van het vrij verkeer van werknemers heeft Malta een overgangperiode van zeven jaar weten te bedingen. Gedurende deze periode mag het maatregelen treffen om zich te beschermen tegen een mogelijke toestroom van arbeidskrachten uit andere lidstaten die op Malta werk komen zoeken. In tegenstelling tot de andere kandidaat-lidstaten verwacht Malta na zijn toetreding veeleer een toestroom van buitenlandse arbeidskrachten dan een uittocht van eigen arbeidskrachten.

3.6.2. In totaal werden bij de onderhandelingen tot dusverre 28 hoofdstukken geopend, waarvan er inmiddels al 17 voorlopig werden afgesloten. Malta hoopt nog tijdens het Belgische voorzitterschap het landbouwhoofdstuk te kunnen openen.

3.7. Een aantal onderdelen van het *acquis* levert nog problemen op. Over deze aspecten moet nog verder worden onderhandeld.

3.7.1. Zo bevat de Maltese wetgeving nog een aantal bepalingen die de aankoop van onroerende goederen door in het buitenland verblijvende Maltezen bemoeilijken.

3.7.2. Verder beschikt Malta nog niet over de benodigde bestuurscapaciteit om de naleving van de intellectuele-eigendomsregeling af te dwingen (capaciteitsproblemen bij politie en douane, ontbreken van een regeling voor het buitengerechtelijk afwikkelen van geschillen).

3.7.3. Ook op het vlak van de mededingingsproblematiek heeft Malta nog een paar drukke jaren voor de boeg: het dient niet alleen zijn wetgeving verder aan te passen, maar het moet ook een tandje bijzetten in het herstructurerings-, liberaliserings- en privatiseringsproces. Verder moet het zijn subsidies voor de scheepsbouwsector geleidelijk aan afschaffen.

3.7.4. In de visserijsector moeten nog twee problemen worden aangepakt, nl. het douanerecht van 15 % op de uitvoer van vis en de kwestie van de 25-mijlszone die Malta heeft ingesteld om zijn visbestanden te beschermen.

3.7.5. Ook maakt de Unie zich zorgen over de staat van de Maltese visserijvloot, en met name over de talrijke inspecties en het grote aantal Maltese schepen dat in EU-havens aan de ketting wordt gelegd. Malta's vloot, die heel wat olietankers telt, is de op drie na grootste vloot ter wereld. Het is duidelijk dat de Maltese Maritieme Autoriteit de controle op de in Malta geregistreerde schepen, die voor de overgrote meerderheid eigendom zijn van reders uit derde landen, niet aankan.

3.7.6. De toepassing van het milieu-*acquis* gaat Malta zo'n 5 % van zijn BBP kosten. Problematisch zijn vooral de afvalproblematiek en de watervoorziening (beschikbaarheid, kwaliteit en kosten).

3.7.7. Op landbouwgebied moeten nog twee belangrijke problemen worden aangepakt, nl. de douanerechten op ingevoerde landbouwproducten en de versnippering en inefficiëntie van de landbouwsector, die de concurrentie met de rest van de Unie niet aankan.

3.7.8. Malta heeft voor vier onderdelen van het sociale *acquis* een overgangperiode gevraagd, nl. voor de richtlijnen over organisatie van de arbeidstijd, blootstelling aan lawaai op het werk, tijdelijke en mobiele bouwplaatsen en gebruik van arbeidsmiddelen op de werkplek. Een aantal Maltese ondernemers vindt de gevraagde overgangperiodes te kort.

3.7.9. Met de indiening van een wetsontwerp inzake productaansprakelijkheid wordt in de loop van dit jaar een belangrijke stap gezet op het vlak van de consumentenbescherming. Of de richtlijn over pakketreizen op korte termijn zal kunnen worden toegepast is nog onduidelijk aangezien er pas in 2002 een toezichthoudende instantie voor de toerismesector komt.

3.7.10. Het Maltese bedrijfsleven claimt lage BTW-tarieven en zou graag zien dat kleine bedrijven zo veel mogelijk worden vrijgesteld van BTW-verplichtingen en dat Malta een nul-tariefregeling mag invoeren naar het voorbeeld van de regeling die voor Ierland en het Verenigd Koninkrijk geldt. Bovendien is het bang dat het streven naar belastingharmonisatie binnen de Unie tot een verhoging van de algemene belastingdruk voor het bedrijfsleven zal leiden.

3.8. Het overleg tussen regering en sociale partners is geformaliseerd via de oprichting van de Maltese Raad voor Economische en Sociale Ontwikkeling, een zelfregulerend orgaan dat is samengesteld uit vertegenwoordigers van regering, werkgevers en vakbonden.

3.8.1. De rest van het maatschappelijk middenveld wordt slechts sporadisch bij dit overleg betrokken, maar alle partijen zijn van oordeel dat deze dialoog in de toekomst verder zal worden uitgebouwd.

3.8.2. De Maltese regering heeft onlangs voorgesteld een Gemengd Raadgevend Comité EU-Malta, bestaande uit zes Maltese en zes EU-leden, op te richten.

3.9. Voor sommige sectoren van de Maltese economie zal het EU-lidmaatschap ingrijpende gevolgen hebben.

3.9.1. Het toerisme is een van Malta's belangrijkste economische sectoren, maar zijn expansiemogelijkheden worden aanzienlijk beperkt door een gebrek aan ruimte, voorzieningen en middelen. Verder baren ook bepaalde aspecten van het *acquis* op het vlak van de werkgelegenheid de sector zorgen.

3.9.2. Ook de scheepsbouw- en scheepsreparatiesector is voor de Maltese economie van groot belang. De sector maakt evenwel aanzienlijke verliezen en moet bijgevolg dringend worden geherstructureerd. Er moet ook worden onderhandeld over een regeling voor de geleidelijke afschaffing van de subsidies die aan deze sector worden verleend.

3.9.3. De verwerkende industrie is vooral beducht voor de impact van een aantal richtlijnen op sociaal gebied (arbeidsvoorwaarden, arbeidsvormen, veiligheid en gezondheid op de werkplek). Malta telt een groot aantal zeer kleine bedrijven, waarvan de meeste werknemers niet bij een vakbond zijn aangesloten, met als gevolg dat werkgevers en werknemers in de praktijk niet de mogelijkheid hebben om op maat gesneden overeenkomsten te sluiten.

3.9.4. De vogeljacht is op Malta een populaire sport. De zowat 15 000 vogeljagers vrezen dat Malta's toetreding tot de Unie weleens tot aanzienlijke beperkingen en misschien zelfs tot een algeheel verbod op de vogeljacht zou kunnen leiden. Het is dan ook weinig waarschijnlijk dat zij vóór Malta's toetreding zullen stemmen, tenzij er een bevredigend compromis uit de bus komt.

3.9.5. Het eiland Gozo is dubbel gehandicapt. De Gozitanen hopen dan ook dat de Unie hun met gulle hand te hulp zal schieten.

3.9.6. Om het vrij verkeer van kapitaal volledig te kunnen realiseren moet Malta het EMU-*acquis* toepassen.

3.9.7. Het Maltese gerecht kampt met een aanzienlijke achterstand, reden waarom de autoriteiten een aantal hervormingen hebben doorgevoerd. De verwachting is evenwel dat deze situatie na Malta's toetreding tot de Unie nog zal verergeren door het feit dat de toetreding een toename van het aantal geschillen met zich mee zal brengen.

3.10. In tegenstelling tot de Midden- en Oost-Europese kandidaat-lidstaten komt Malta niet in aanmerking voor ISPA- of SAPARD-steun. Het Comité is van oordeel dat de ISPA-regeling ook voor Malta zou moeten gelden.

4. Conclusies

4.1. De Maltezen zijn het er in het algemeen over eens dat Malta niet onder een drastische structurele hervorming van zijn economie uitkomt, of het nu wel of niet toetreedt tot de Unie. Zij zijn van oordeel dat hun land alleen op die manier in staat kan worden gesteld zich aan de veranderende wereld aan te passen en zijn mannetje te staan in de alsmaar verder „globaliserende” economie. Wel zijn sommigen van mening dat het door de regering vastgestelde tijdschema voor de toetreding, en dus ook voor de overname van het *acquis*, veel te krap is en dat hun land zich rustiger op zijn toetreding moet kunnen voorbereiden. Het is evenwel zonder meer duidelijk dat het vooruitzicht op toetreding een katalysatoreffect heeft. Men kan zich zelfs afvragen of er zonder deze stimulans wel iets van de door te voeren hervormingen terecht zou zijn gekomen.

4.1.1. De Maltese regering houdt bij de overname van het *acquis* een bijzonder strak tempo aan en is vastbesloten dit proces op tijd af te ronden.

4.2. Om al deze nieuwe wetten en regels te kunnen toepassen en de naleving ervan te kunnen afdwingen moeten nog de nodige instituties in het leven worden geroepen, niet alleen op het niveau van de overheid, maar ook op het niveau van het justitieel apparaat, dat de te verwachten vloed aan geschillen moet kunnen verwerken.

4.3. Tegenstanders van toetreding hebben de neiging om met EU-steun opgezette voorlichtingsprogramma's af te doen als „propaganda”. Feit is evenwel dat slechts een klein deel van de Maltese bevolking precies weet wat toetreding tot de Unie concreet inhoudt. Aangezien de Maltezen zich vroeg of laat in een referendum vóór of tegen toetreding tot de Unie zullen moeten uitspreken — een beslissing die verreikende gevolgen zal hebben — is het van groot belang dat hierover zo veel mogelijk informatie wordt verstrekt.

4.4. Malta heeft om een aantal afwijkingen en overgangsregelingen verzocht. Bij het Maltese bedrijfsleven valt hier en daar kritiek te beluisteren op het geringe aantal of de geringe duur van de gevraagde overgangsregelingen, hoewel Malta méér overgangsregelingen heeft gevraagd dan welke andere kandidaat-lidstaat ook. Een en ander is mede een gevolg van het feit dat Malta als eiland met specifieke problemen kampt en bovendien beseft dat het met een aantrekkelijk aanbod moet komen wil de bevolking zich achter het toetredingsproject scharen.

4.5. Malta kan bogen op een goed ontwikkelde sociale dialoog, die nog steeds verder wordt uitgebouwd. NGO's en andere middenveldorganisaties vormen geen integrerend deel van deze dialoog, maar zijn er wel zijdelings bij betrokken.

4.6. De Maltese overheid heeft via het MEUSAC een brede maatschappelijke discussie over de geplande toetreding op gang gebracht. Bij de geraadpleegde organisaties, en met name de vrijwilligersorganisaties, valt hier en daar evenwel de kritiek te beluisteren dat zij niet in staat zijn om binnen de gestelde termijn de vloed aan informatie over de toetredingsproblematiek te verwerken en tot een gefundeerd standpunt te komen. Verder zijn zij er niet over te spreken dat de regering de resultaten van impactstudies niet bekend heeft gemaakt of er pas mee voor de dag kwam toen Malta zijn onderhandelingsstandpunt al bekend had gemaakt.

4.6.1. Na het bezoek van de ESC-delegatie aan Malta heeft de Maltese regering evenwel aangekondigd dat de resultaten van de impactstudies vanaf april 2001 openbaar zullen worden gemaakt.

4.7. Malta heeft een goed ontwikkeld sociale-zekerheidssysteem, dat zeker niet onderdoet voor de regeling die in de meeste van de huidige lidstaten van toepassing is.

4.8. Het voorstel om een Gemengd Raadgevend Comité EU-Malta op te richten kan alleen maar worden toegejuicht. Wel is het zo dat de twee delegaties in een Gemengd Raadgevend Comité in de regel uit vertegenwoordigers van de sociale partners en andere groeperingen van het maatschappelijk middenveld bestaan. Aangezien de Gemengde Raadgevende Comités de regering van de betrokken kandidaat-lidstaat adviseren, is het niet logisch dat in de delegaties ook vertegenwoordigers van de regering worden opgenomen.

4.9. Het verdient overweging om Malta zowel vóór als ná zijn toetreding in aanmerking te laten komen voor steun uit het ISPA.

Wil het resultaat van de toetredingsonderhandelingen aanvaardbaar zijn voor de Maltese bevolking, dan moeten op bepaalde terreinen bevredigende resultaten worden geboekt (hierop wordt in een afzonderlijk document nader ingegaan). Het Maltese onderhandelingssteam zal, bij voorkeur al in een

vroeg stadium, moeten bekijken welke strategie moet worden gevolgd als Malta's standpunt op bepaalde cruciale terreinen voor de Unie onaanvaardbaar zou blijken.

4.10. De Maltezen beseffen terdege dat toetreding tot de Unie en overname van het *acquis* twee kanten van dezelfde medaille zijn en dat er geen sprake kan zijn van een „Europa à la carte”. Zij vinden het evenwel onredelijk dat de Unie de kandidaat-lidstaten bepaalde afwijkingen of overgangsregelingen ontzegt terwijl sommige van de huidige lidstaten nog niet

eens aan het desbetreffende onderdeel van het *acquis* moeten voldoen. Zij zijn er evenmin over te spreken dat op het stuk van de afdwingbaarheid van de regels en voorschriften aan de kandidaat-lidstaten hogere eisen worden gesteld dan aan de huidige lidstaten.

4.11. Daar Malta economisch, politiek en sociaal goed ontwikkeld is en grote vorderingen maakt met het overnemen van het *acquis*, zal het waarschijnlijk samen met de kopgroep-landen tot de Unie kunnen toetreden. De vraag blijft evenwel of ook de daarvoor vereiste politieke wil aanwezig is.

Brussel, 11 juli 2001.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

G. FRERICHES

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Verzoek van de Europese Commissie aan het Comité tot het opstellen van een verkennend advies in afwachting van de Mededeling van de Commissie over gezondheid en veiligheid op de werkplek”

(2001/C 260/18)

In een schrijven van commissaris Diamantopoulou van 12 december 2000 heeft de Commissie het Economisch en Sociaal Comité verzocht om, overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag, een verkennend advies op te stellen in afwachting van de „Mededeling van de Commissie over gezondheid en veiligheid op de werkplek”.

De afdeling „Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 20 juni 2001 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Ety; co-rapporteur was mevrouw Schweng.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 383e zitting van 11 en 12 juli 2001 (vergadering van 11 juli) het volgende advies uitgebracht, dat met 123 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 4 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Tijdens de Top van Nice is de Europese sociale agenda voor de komende jaren goedgekeurd. Daarbij is, onder de kop „Anticiperen op en gebruikmaken van de verandering van het arbeidskader door een nieuw evenwicht tussen flexibiliteit en zekerheid te ontwikkelen”, vastgelegd dat de Commissie op basis van een Mededeling een communautaire strategie voor gezondheid en veiligheid op de werkplek zou moeten ontwikkelen. De Raad heeft tevens de kernpunten van deze nieuwe strategie geformuleerd:

- het consolideren, aanpassen en waar nodig vereenvoudigen van bestaande normen;

- de wijze waarop nieuwe risico's, zoals aan het werk gerelateerde stress, moeten worden aangepakt door middel van maatregelen inzake normering en uitwisseling van goede praktijken;
- het bevorderen van de toepassing van wetgeving in het MKB — daarbij rekening houdend met de beperkingen waaraan het MKB is gebonden — door middel van een doelgericht programma;
- het met ingang van 2001 initiëren van uitwisselingen van goede praktijken en samenwerking tussen arbeidsinspectiediensten, teneinde beter te voldoen aan de gemeenschappelijke basiseisen.

1.1.1. Onder de kop „Meer en betere banen” werd betoogd dat de Commissie zich in haar werkgelegenheidsbeleid meer wil concentreren op verbetering van de kwaliteit van het werk en op het belang hiervan voor de groei. Dit moet de

aantrekkingskracht van werk bevorderen en fungeren als stimulans om aan het werk te gaan. De Commissie zou ernaar moeten streven dat werkgelegenheidsbeleid bijdraagt aan de kwaliteit van het werk (met name wat betreft gezondheid en veiligheid).

1.2. In het kader van het verzoek van de Europese Commissie aan het Economisch en Sociaal Comité tot het opstellen van een initiatiefadvies over een nieuwe strategie voor veiligheid en gezondheid op de werkplek, verwijst het Comité naar zijn in december 1992 goedgekeurde advies⁽¹⁾, waarin de volgende vragen aan de orde kwamen:

- hoe kan de Europese wetgeving op het gebied van gezondheid en veiligheid effectiever worden?
- hoe kan de relatie tussen inzetbaarheid enerzijds en gezondheid en veiligheid anderzijds worden verstevigd?
- hoe moet worden omgegaan met nieuwe risico's voor gezondheid en veiligheid?

1.2.1. Het antwoord op deze vragen geeft vooral aan hoe de niet-wetgevende rol van de EU beter voor het voetlicht moet worden gebracht zonder dat afbreuk wordt gedaan aan haar wetgevende functie. In dit kader is aandacht besteed aan voorlichting, informatie en documentatie, opleiding, „benchmarking” en onderzoek, in het bijzonder waar het gaat om enerzijds de relatie tussen gezondheid en veiligheid op de werkplek en inzetbaarheid en anderzijds de wijze waarop moet worden ingespeeld op nieuwe risico's.

1.3. De commissaris verwijst in haar verzoek expliciet naar het advies van december 1999 en verzoekt het Comité te helpen bij het ontwikkelen van ideeën over „welke rol wetgeving kan spelen, naast andere instrumenten zoals de sociale dialoog, zachtere vormen van wetgeving („soft law”), interpretatieve mededelingen en richtsnoeren — met name op het gebied van nieuwe gezondheidsrisico's —, voorlichtingscampagnes, etc.”.

1.3.1. Dit advies is dan ook bedoeld als vervolg op bovengenoemd advies.

1.4. Wanneer het aantal arbeidsongevallen geldt als indicator van de situatie betreffende gezondheid en veiligheid op het werk, zijn de meest recente statistieken van Eurostat redelijk bemoedigend.

1.4.1. Uit de cijfers blijkt dat er tussen 1994 en 1996 sprake was van een duidelijke daling (3,3 %) van aan het werk gerelateerde ongevallen die leidden tot verzuim van meer dan drie dagen. Opmerkelijker nog is de daling van het aantal dodelijke ongevallen met meer dan 13 %. De statistieken van

Eurostat laten zien dat deze dalende lijn gedurende de jaren 1996-1998 wellicht stagneert en dat de toegenomen economische activiteit niet heeft geleid tot een toename van het aantal aan het werk gerelateerde ongevallen. Ondanks deze ontwikkelingen blijft het Comité bezorgd over de cijfers, die in absolute zin hoog blijven: in 1996 werden 4,7 miljoen mensen het slachtoffer van arbeidsongevallen. Dit komt overeen met ruim 3,6 % van de actieve bevolking. Meer dan 5 500 mensen kwamen te overlijden als gevolg van een aan het werk gerelateerd ongeval. Verontrustend zijn ook de grote verschillen tussen de lidstaten.

1.4.2. Anderzijds moet worden vastgesteld dat de cijfers van Eurostat weinig nieuw licht werpen op de zogenoemde nieuwe risico's, zoals stress, *repetitive strain injury* (RSI) en spier- en skeletaandoeningen (MSD). Naast de trends zoals die blijken uit de cijfers van Eurostat, zijn er de bevindingen uit de Derde Europese Enquête 2000 van de Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden. Deze enquête is gebaseerd op interviews met 21 000 werknemers uit alle lidstaten⁽²⁾. Hoewel werknemers gedurende de periode 1990-2000 positiever zijn gaan denken over de mate waarin zij als gevolg van beroepsactiviteiten worden blootgesteld aan gezondheidsrisico's, maakt een groeiende groep melding van aan het werk gerelateerde gezondheidsproblemen. Spier- en skeletaandoeningen en algehele vermoeidheid komen steeds vaker voor, terwijl stress sinds de enquête van 1995 stabiel is gebleven (op grond van drie enquêtes die sinds 1990 zijn gehouden, meent de Stichting bovendien een trend te kunnen waarnemen, namelijk dat de arbeidsomstandigheden niet zijn verbeterd). De bevindingen uit de enquête van de Stichting worden bevestigd door nationale statistieken van bepaalde lidstaten inzake aan het werk gerelateerde gezondheidsproblemen, bijv. ten aanzien van RSI.

2. Algemene opmerkingen

2.1. De communautaire strategie voor gezondheid en veiligheid op de werkplek moet een belangrijke bijdrage leveren aan de in Nice geformuleerde doelstelling meer en betere banen te scheppen. Deze doelstelling vereist dat er meer wordt gedaan om de werkomgeving te verbeteren (met name door het beheersen van die traditionele en nieuwe risico's die de gezondheid van werknemers het meest bedreigen). De doelstelling vereist bovendien dat de communautaire strategie voor gezondheid en veiligheid zich niet alleen richt op de gevolgen van werk voor de gezondheid, maar ook op de gevolgen van de gezondheid voor het werk. Hierbij valt te denken aan redelijke aanpassingen van de werkomgeving om mindervaliden in staat te stellen terug te keren en te participeren op de arbeidsmarkt.

⁽¹⁾ CES 1126/99 — Gezondheid en veiligheid op het werk — tenuitvoerlegging van de communautaire maatregelen en nieuwe risico's.

⁽²⁾ *Ten years of Working conditions in the European Union.*

2.2. Gezien de snelle ontwikkelingen op het gebied van nieuwe technologieën, nieuwe producten en nieuwe industrieën heeft de Gemeenschap behoefte aan een strategie die enerzijds toekomstgericht is en anderzijds lering trekt uit het verleden, zodat mensen zonder gevaar aan nieuwe risico's kunnen worden blootgesteld. Behalve aan onderzoek naar incidenten uit het verleden of naar bestaande ziekten en aan beheersing van traditionele risico's door het opleggen van verboden, beperkingen of vervangende procedures, heeft de Gemeenschap behoefte aan een strategie om toekomstige risico's het hoofd te bieden.

2.3. Het is van belang dat meer tegemoet wordt gekomen aan de opvatting van de Europese burger dat het bedrijfsleven verantwoordelijkheid moet nemen voor gezondheid en veiligheid. De communautaire strategie moet dan ook gericht zijn op meer dan alleen naleving van in richtlijnen neergelegde minimumvoorschriften op het gebied van gezondheid en veiligheid. In het kader van de communautaire strategie moeten maatregelen worden genomen om werkgevers, werknemers en andere partijen ertoe aan te sporen verder te gaan dan louter naleving van de normen en zich in te zetten voor betere banen en een gezondere werkomgeving. Hierbij dient met name aandacht te worden besteed aan de nieuwe risico's die verband houden met vormen van atypische arbeid en werk dat wordt uitbesteed. Deze doelstelling kan vooral dan worden gerealiseerd wanneer men beseft dat een goede gezondheid en veiligheid leiden tot goede prestaties⁽¹⁾. Het is van het grootste belang dat hulp wordt verleend bij het ontwikkelen van mechanismen (waaronder verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven waar het gaat om gezondheid en veiligheid) die werkgevers ertoe bewegen zelf procedures ter verbetering van hun arbeidsomstandigheden te ontwikkelen.

2.4. Het onderwerp gezondheid en veiligheid is van te groot belang om uitsluitend aan deskundigen, beroepsbeoefenaren en overheidsinstanties over te laten. Werkgevers en werknemers moeten meer verantwoordelijkheid en inspraak krijgen binnen het Europese stelsel voor gezondheid en veiligheid. Dit moet tot uitdrukking komen in het denken en handelen van politici ten aanzien van gezondheid en veiligheid. Dit vereist dat kwesties op het gebied van gezondheid en veiligheid op andere beleidsterreinen (met name de interne markt, maar ook scholing en het creëren van een groter verantwoordelijkheidsbesef door middel van het Europees Sociaal Fonds) meer aandacht krijgen. Er moet dan ook een standpunt worden ingenomen ten aanzien van de opvattingen op genoemde andere terreinen.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1. Wetgeving

3.1.1. Het Comité blijft van mening dat de Europese Commissie in haar beleid moet streven naar een evenwicht

tussen wetgeving en andere maatregelen. In zijn initiatiefadvies erkent het Comité dat de wetgevende functie van de Commissie belangrijk blijft, en onderschrijft het de functie van de Commissie bij het controleren van de tenuitvoerlegging van de wetgeving en het doen van voorstellen voor verbetering.

3.1.2. Evaluatie van de toepassing van richtlijnen

3.1.2.1. Alle richtlijnen op het gebied van gezondheid en veiligheid verplichten de lidstaten tot verslaglegging over de maatregelen die zij nemen om de Europese wetgeving in nationale wetgeving om te zetten en deze ten uitvoer te leggen. Tevens moeten de lidstaten na enige tijd (doorgaans na vier of vijf jaar) verslag uitbrengen over de tenuitvoerlegging van de richtlijnen.

3.1.2.2. Het Comité benadrukt het belang van deze nationale verslagen en is van mening dat deze in belangrijke mate als uitgangspunt voor alle wijzigingen van richtlijnen moeten dienen. Om te waarborgen dat deze functie naar behoren wordt vervuld, is het Comité van opvatting dat de zienswijzen van nationale werkgevers- en werknemersorganisaties in de nationale verslagen moeten worden opgenomen en dat de nationale verslagen met deze organisaties moeten worden besproken alvorens ze naar de Europese Commissie worden gezonden.

3.1.2.3. De Commissie zou van de nationale verslagen een samenvattend verslag moeten opstellen en voorleggen aan het tripartiet Raadgevend Comité voor veiligheid, hygiëne en gezondheidsbescherming in Luxemburg. Dit Raadgevend Comité kan vervolgens een advies over de inhoud van het samenvattend verslag opstellen. Het Economisch en Sociaal Comité wil de Commissie wijzen op het door het Raadgevend Comité in 1999 goedgekeurde verslag over de toepassing van richtlijnen.

3.1.2.4. Deze procedure zal van nut zijn wanneer moet worden besloten of bestaande wetgeving moet worden gewijzigd, of werknemers (bijv. huispersoneel, strijdkrachten, politie of bepaalde diensten voor de bevolkingsbescherming) op wie de Kaderrichtlijn nog niet van toepassing is daar alsnog onder moeten vallen en of bepaalde uitzonderingen nog steeds gerechtvaardigd zijn. Het Comité beklemtoont dat de wettelijke controle op de uitvoeringsmaatregelen slecht één kant van het verhaal is en dat het tevens noodzakelijk is de tenuitvoerlegging op de werkplek op concrete en praktische wijze te controleren teneinde een totaal beeld te krijgen van de toepassing in de lidstaten. Volgens het Comité vereist dit een grote inzet van alle betrokken partijen (overheidsinstanties, sociale partners, directie en werknemersvertegenwoordigers) en op alle niveaus (EU, nationaal, onderneming, interprofessioneel en sectoraal).

⁽¹⁾ Conferentie in september 1997 van het Europees Agentschap voor de veiligheid en de gezondheid op het werk: „Good Safety and Health is Good Business for Europe” (Een goede veiligheid en gezondheid is een goede zaak voor Europa).

3.1.3. Maatregelen ter verbetering van de efficiëntie van wetgeving

3.1.3.1. Het eerder genoemde initiatiefadvies van het Comité was grotendeels gewijd aan de vraag hoe de efficiëntie van de Europese wetgeving kan worden verbeterd, met name waar het gaat om nieuwe risico's die een nieuwe aanpak vereisen. Het Comité recapituleert de wijze waarop de verantwoordelijkheid hiervoor op nationaal en Europees niveau zou kunnen worden verdeeld:

3.1.3.2. Op Europees niveau:

- zou duidelijker het te bereiken doel moeten worden gespecificeerd,
- zou moeten worden vastgelegd hoe het bereiken van de doelstelling kan worden gecontroleerd en geverifieerd,
- moet samen met de betrokken sectoren worden nagegaan welke hulpmiddelen ter beschikking worden gesteld (onderzoek, praktische oplossingen, informatiecampagnes), en
- hoe de inbreng van de sociale partners verloopt.

3.1.3.3. Op nationaal niveau:

- moeten, samen met de betrokken sectoren, bepaalde uitvoeringsmodaliteiten worden gespecificeerd, naar bepaalde doelgroepen en activiteiten,
- moeten controle- en inspectiemethodes en -middelen worden vastgelegd,
- moet gezorgd worden voor voorlichting en bewustmaking van werkgevers en werknemers in samenwerking met de sociale partners.

3.1.3.4. Het Comité benadrukt hierbij nogmaals de belangrijke rol die opleiding en scholing — vanaf de lagere school en op alle niveaus — spelen bij de bewustwording van de risico's en de bevordering van preventieve maatregelen.

3.1.3.5. Verder moet er speciale aandacht worden besteed aan voorlichting van de directie — met name van kleinere ondernemingen — en werknemers, zodat deze zich beter kan kwijten van de verantwoordelijkheden die zij op grond van de Kaderrichtlijn heeft. Hiervoor zouden middelen uit het Europees Sociaal Fonds kunnen worden ingezet.

3.1.4. Aanvullende wetgeving

3.1.4.1. Zoals gezegd, dient er een kader te worden geschapen voor een groter verantwoordelijkheidsbesef van ondernemingen, en daarmee voor een grotere inzet van ondernemin-

gen op het gebied van gezondheid en veiligheid. Op een aantal terreinen vereist de Commissiestrategie voor betere banen dat de infrastructuur voor gezondheid en veiligheid (zoals revalidatie en dienstverlening op het gebied van gezondheid op het werk) wordt verbeterd.

3.1.4.2. Hoewel er wetgeving voor specifieke risico's bestaat, zijn er nog terreinen waarvoor de wetgeving moet worden verbeterd of uitgebreid en terreinen waarvoor — naast de algemene voorschriften van de Kaderrichtlijn — wetgeving nodig is. Naast de controle op de toepassing van de bestaande richtlijnen moet de Commissie ook aandacht schenken aan de verslagen van het Agentschap van Bilbao, de Stichting van Dublin en andere instellingen, die aangeven waar zich problemen voordoen. Voorbeelden van deze problemen zijn asbest, geluidsoverlast, trillingen en intimidatie — waarvoor wetgeving in voorbereiding is —, repetitief en monotoon werk en niet-ioniserende straling. In dit verband herinnert het Comité aan zijn advies van 8 en 9 december 1999, waarin het stelt dat alle voorgestelde wetgeving tevoren aan een economische en sociale evaluatie moet worden onderworpen.

3.1.5. Vereenvoudiging en codificatie van de wetgeving

3.1.5.1. Het Comité schaart zich achter het voornemen van de Commissie om waar nodig de Europese richtlijnen op het gebied van veiligheid en gezondheid te codificeren en te vereenvoudigen. Het Comité is van mening dat met name op basis van discussies over de controle op de concrete toepassing van de richtlijnen moet worden bepaald welke wettelijke bepalingen dienen te worden vereenvoudigd. Zoals de Commissie zelf al heeft aangegeven, mag door de codificatie niet de essentie van de bestaande instrumenten worden gewijzigd, maar moeten codificatie en vereenvoudiging bijdragen aan verbetering van de structuur en doorzichtigheid van de wetgeving inzake gezondheid en veiligheid en aan vermindering van de administratieve rompslomp.

3.1.5.2. Vereenvoudiging en codificatie mag niet beperkt blijven tot communautair niveau, maar moet ook plaatsvinden op het niveau van de lidstaten teneinde de gezamenlijke doelstelling te realiseren.

3.2. „Soft law” en andere niet-wetgevende maatregelen

3.2.1. Het Comité onderstreept niet alleen het belang van een kader voor geconsolideerde Europese wetgeving, maar ook het belang van niet-wetgevende maatregelen die tot doel hebben zowel werkgevers als werknemers te helpen bij de praktische waarborging van gezondheid en veiligheid op de werkplek. Hierbij dient speciale aandacht te worden geschonken aan kleine en middelgrote ondernemingen (MKB).

3.2.2. Het uitgangspunt is altijd geweest — en is nog steeds — dat er geen reden is om het MKB uit te sluiten van wetgeving op het gebied van gezondheid en veiligheid, maar dat juist alles in het werk moet worden gesteld om het MKB te ondersteunen bij de naleving van deze wetgeving en om tenuitvoerlegging daarvan op de werkplek te bevorderen. Scholing van werkgevers en werknemers is hierbij van cruciaal belang. Het Comité is voorts van mening dat het MKB zich bewust moet worden van het belang van gezondheid en veiligheid. Dit kan worden bereikt met doelgerichte en op maat gesneden scholing en een op de betreffende sector toegespitste aanpak. De sociale partners — met name organisaties op brancheniveau — dienen een belangrijke rol te spelen bij het opzetten van dergelijke scholingsprogramma's, die mede gefinancierd zouden moeten worden uit het Europees Sociaal Fonds.

3.2.3. Het Comité is dan ook verheugd dat in de agenda voor het sociaal beleid melding wordt gemaakt van een speciaal programma voor het MKB, dat erop gericht is de toepassing van wetgeving in het MKB te bevorderen en daarbij rekening houdt met de specifieke beperkingen waaraan het MKB is gebonden. Desondanks is het Comité van mening dat het MKB niet mag worden beschouwd als een homogene categorie. Verbetering van de voor kleine en middelgrote ondernemingen ontwikkelde maatregelen vereist dan ook dat onderscheid wordt gemaakt op basis van grootte en sector. Op deze wijze kunnen subcategorieën en de daarbij behorende behoeften en voorschriften worden vastgesteld. Een voorbeeld van gerichte steun aan kleine en middelgrote ondernemingen opdat deze aan hun verplichtingen kunnen voldoen, is de 5 miljoen euro die het Europees Parlement heeft toegekend aan het Agentschap van Bilbao voor het voorbereiden van een meerjarenprogramma voor kleine en middelgrote ondernemingen. Deze voorbereidende activiteiten leveren de Europese Commissie nuttige informatie op voordat het meerjarenprogramma wordt opgesteld. Volgens het Comité vormt dit soort programma's het meest geschikte instrument om de concrete tenuitvoerlegging van Europese wetgeving te begeleiden. Het Comité zou dan ook graag zien dat de genoemde steun van 5 miljoen euro geen incidentele maatregel is, maar de aanzet vormt voor een uitgebreider programma.

3.2.4. Een voorbeeld van juiste invulling van de verantwoordelijkheid van werknemers voor omstandigheden op het gebied van gezondheid en veiligheid overeenkomstig de Kaderrichtlijn, vormt het in Zweden geïmplementeerde programma voor mobiele en regionale agenten op het gebied van veiligheid. Wat de meest geschikte invulling is, hangt af van de veiligheids- en gezondheidssystemen van de lidstaten.

3.3. *Naar een nieuwe aanpak ter verbetering van veiligheid en gezondheid op het werk in de praktijk*

3.3.1. In zijn advies van 1999 heeft het Comité reeds gewezen op de mogelijkheid om gezondheid en veiligheid op te nemen in de werkgelegenheidsrichtsnoeren. De Raad heeft voor het jaar 2001 dienovereenkomstig besloten; in richtsnoer 14 komt het vraagstuk namelijk aan de orde.

3.3.2. Volgens het Comité is de methode van open coördinatie op het gebied van gezondheid en veiligheid een passend instrument om het beleid inzake gezondheid en veiligheid op

de werkplek in de Europese Unie een nieuwe impuls te geven, met name door het formuleren van nauwkeurig omschreven doelstellingen voor alle lidstaten, welke gericht zijn op het terugdringen van het aantal aan het werk gerelateerde ongevallen en beroepsziekten. Deze gemeenschappelijke doelstellingen zouden moeten worden vastgesteld op basis van een evaluatie van ervaringen die tot dusver zijn opgedaan in lidstaten waar dergelijke doelstellingen al gelden (ervaringen met betrekking tot problemen bij het vaststellen van definities, controle, het waarborgen van naleving van de regelgeving, op vrijwilligheid gebaseerde voorschriften versus opgelegde voorschriften enz.). Vervolgens wordt er een pilot study verricht. Een en ander zou nuttig kunnen zijn voor een goede voorbereiding en tenuitvoerlegging van de voorgestelde aanpak. De lidstaten kunnen zelf invulling geven aan de wijze waarop ze de gezamenlijk geformuleerde doelstellingen realiseren, waarbij op alle lidstaten toezicht wordt gehouden. Elke lidstaat zou periodiek verslag moeten uitbrengen over de hoofdlijnen van zijn beleid, zodat geslaagde en minder geslaagde methoden alsmede de geboekte vooruitgang in kaart kunnen worden gebracht. Het formuleren en controleren van doelstellingen op communautair niveau maakt passende en op maat gesneden oplossingen mogelijk. Het Comité hecht groot belang aan de activiteiten van de Stichting van Dublin, die indicatoren voor de kwaliteit van het werk opstelt.

3.3.3. Het Comité dringt erop aan dat maatregelen worden genomen ten aanzien van risicofactoren die in gezondheids- en veiligheidsstatistieken nog onvoldoende naar voren komen. Het denkt hierbij met name aan RSI en psychosociale factoren (stress, problemen op het werk, algehele vermoeidheid). Allereerst dienen voor deze risico's gemeenschappelijke definities te worden opgesteld, die vervolgens als basis voor 'benchmarking' kunnen worden gehanteerd.

3.4. *Actoren op het gebied van gezondheid en veiligheid*

Alle partijen die op Europees of nationaal niveau actief zijn op het gebied van gezondheid en veiligheid moeten een specifieke rol spelen. Het Comité is van opvatting dat het welslagen van een gezondheids- en veiligheidsbeleid vereist dat alle betrokkenen zich op hun eigen terrein inzetten en dat er een goede samenwerking plaatsvindt tussen ondernemingen en lokale, nationale en communautaire instellingen. Alle actoren op communautair niveau die zich bezighouden met gezondheid en veiligheid op het werk moeten voldoende financiële en personele middelen ter beschikking krijgen om hun taken naar behoren te kunnen vervullen.

3.4.1. Europese Commissie

3.4.1.1. Het Comité constateert dat het beleid op het gebied van gezondheid en veiligheid op het werk te vaak wordt beschouwd als het exclusieve domein van deskundigen. Het Comité beklemtoont dat dit terrein van het communautair sociaal beleid van cruciaal belang is en niet alleen toegankelijk mag zijn voor een besloten kring van specialisten en andere ingewijden. Dit beleidsterrein moet in de politiek een grotere rol gaan spelen. De communautaire instellingen zouden moeten waarborgen dat het gezondheids- en veiligheidsbeleid en andere relevante communautaire beleidsterreinen (werkgelegenheid, volksgezondheid, interne markt, onderzoek, milieu, etc.) goed op elkaar zijn afgestemd.

3.4.1.2. Het is evident dat de mate waarin de Europese Commissie haar initiërende functie op bevredigende wijze kan vervullen sterk afhangt van de beschikbaarheid van voldoende financiële en personele middelen. In het recente verleden hebben de eenheden van de Europese Commissie aanzienlijk minder middelen ter beschikking gekregen. Het Comité roept de betrokken instellingen op om de betreffende eenheden passende personele en financiële middelen ter beschikking te stellen, zodat ze hun huidige en toekomstige taken — waarvoor het Comité in het vorenstaande de nodige suggesties heeft gedaan — naar behoren kunnen vervullen. Het Comité heeft deze enigszins verontrustende kwestie in eerdere adviezen aan de orde gesteld.

3.4.1.3. Dit laatste is des te verontrustender wanneer de hoge werklast in aanmerking wordt genomen die de ophanden zijnde uitbreiding van de EU met zich meebrengt.

3.4.2. Eurostat

Eurostat verstrekt gegevens over aan het werk gerelateerde ongevallen. Het Comité is van mening dat er — met name op nationaal niveau — meer inspanningen moeten worden geleverd om de verzamelde gegevens beter te kunnen vergelijken en de nauwkeurigheid ervan te vergroten. Het Comité hecht groot belang aan het onlangs door Eurostat ontwikkelde programma dat tot doel heeft de statistieken over de oorzaken van aan het werk gerelateerde ongevallen te harmoniseren. Hiermee wordt een solide basis gelegd voor betere preventieve strategieën. Verder moeten meer statistieken worden bijgehouden en moet meer informatie beschikbaar komen over beroepsziekten. Bovendien is het van groot belang dat de verzameling van gegevens met betrekking tot de nieuwe risico's en de ontwikkeling van atypische arbeidscontracten zorgvuldig plaatsvindt.

3.4.3. Agentschap van Bilbao

Het in 1995 opgerichte Europees Agentschap voor veiligheid en gezondheid heeft in de eerste plaats tot taak regelmatig informatie over gezondheid en veiligheid te verstrekken aan de Europese instellingen, de lidstaten, de sociale partners en aan werkgevers en werknemers op de werkvloer. Uit een recente evaluatie is duidelijk gebleken dat het Agentschap er weliswaar in is geslaagd een netwerk van nationale knooppunten op te zetten, maar dat verdere inspanningen noodzakelijk zijn om alle doelgroepen van de benodigde informatie te voorzien. Het Comité is van mening dat het Agentschap een belangrijke rol zou kunnen spelen bij het verzamelen en verspreiden van voorbeelden van goede praktijken, wat werkgevers en werknemers zou helpen bij het vinden van oplossingen voor specifieke problemen op het gebied van gezondheid en veiligheid. In het kader van de „veranderingen in de wereld en op het werk” zou het Agentschap zich met name moeten inspannen om informatie over toekomstige ontwikkelingen betreffende gezondheid en veiligheid te verzamelen, de evalueren en te verstrekken. De samenwerking tussen de Stichting van Dublin — met name het *Observatory of Change* — en het Agentschap van Bilbao zou op dit punt moeten worden geïntensiveerd.

3.4.4. Stichting van Dublin

De Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden verricht belangrijk onderzoek op het gebied van gezondheid en veiligheid. Het regelmatig uitvoeren van controles van arbeidsomstandigheden levert nuttige informatie op over hoe werknemers zelf hun arbeidsomstandigheden ervaren. Het Comité acht het verder van essentieel belang dat de Stichting instrumenten ontwikkelt waarmee de door ondernemingen geleverde inspanningen ter verbetering van de arbeidsomstandigheden — met name wat betreft veiligheid en gezondheid op de werkplek — beter kunnen worden beoordeeld.

3.4.5. Raadgevend Comité voor veiligheid, hygiëne en gezondheid

Het Economisch en Sociaal Comité is van mening dat het Raadgevend Comité een centrale rol zou moeten spelen bij de implementatie van de toekomstige communautaire strategie voor gezondheid en veiligheid op de werkplek. Het Comité riep in een in 2000 goedgekeurd advies de Commissie op om het door het Raadgevend Comité zelf verlangde hervormingsproces in gang te zetten.

3.4.6. Sociale dialoog

3.4.6.1. Met het Verdrag van Amsterdam werd de overlegprocedure vastgelegd in het EU-Verdrag. Nieuwe voorstellen op het gebied van gezondheid en veiligheid zijn derhalve onderworpen aan dezelfde procedure voor raadpleging van de sociale partners als alle andere sociale beleidsvraagstukken. De betrekkingen tussen het Raadgevend Comité en de sociale partners dienen te worden ingericht overeenkomstig het in oktober 2000 gesloten akkoord van de sociale partners over de toepassing van het sociale hoofdstuk inzake gezondheid en veiligheid op de werkplek.

3.4.6.2. In dit akkoord riepen de sociale partners de Commissie op om geen inbreuk te plegen op hun bevoegdheden door het Raadgevend Comité te raadplegen in plaats van de sociale partners. De sociale partners dienen te worden geraadpleegd over de strekking van een eventueel nieuw initiatief, maar indien de sociale partners besluiten om geen onderhandelingen over het betreffende voorstel te beginnen, kan tijdens de tweede consultatiefase het Raadgevend Comité worden geraadpleegd.

3.4.6.3. Het Comité schaart zich achter het akkoord en is van mening dat de sociale partners zelf een bevredigende oplossing moeten vinden om een vorm van samenwerking tot stand te brengen tussen Europese branche-organisaties en Europese horizontale organisaties, teneinde handhaving van hun recht om te worden geraadpleegd te waarborgen.

3.4.6.4. Het Comité blijft ervan overtuigd dat, naast de wetgever, werkgevers en werknemers een belangrijke rol moeten spelen. Dit geldt in de eerste plaats voor de raadplegingsprocedure waarin wetgeving wordt geformuleerd en in de tweede plaats voor de ontwikkeling van instrumenten voor de tenuitvoerlegging van deze wetgeving.

3.4.7. Lidstaten

3.4.7.1. In het kader van de communautaire strategie voor gezondheid en veiligheid legden de lidstaten tot dusver alleen aan werkgevers verplichtingen op. De lidstaten zelf dragen echter ook verantwoordelijkheid voor gezondheid en veiligheid. Deze verantwoordelijkheid dient te worden benadrukt. Evenzeer als de Commissie moeten lidstaten het voorbeeld geven van goede praktijken en de meest stringente gezondheids- en veiligheidsnormen hanteren voor hun personeel alsmede bij overheidsopdrachten.

3.4.7.2. De lidstaten zouden ook moeten worden geholpen (en worden aangespoord tot verslaglegging) om maatregelen te implementeren voor het bevorderen van voorlichting op scholen en onderwijsinstellingen over gezondheidsrisico's, om mogelijkheden te bieden voor door de overheid te vergoeden revalidatie, om strafmaatregelen te nemen tegen overtredingen van de wetgeving inzake gezondheid en veiligheid, en om de prestaties te verbeteren van instellingen die verantwoordelijk zijn voor inspecties op het gebied van gezondheid en veiligheid. De lidstaten moeten met name garanderen dat hun gezondheidsstelsels gericht zijn op terugkeer op de arbeidsmarkt van zieke of gehandicapte personen die behoren tot de beroepsbevolking (dat wil zeggen: niet uitsluitend gericht zijn op het fysieke herstel van deze personen). Uitgaven ten behoeve van preventieve maatregelen om het werkklimaat te verbeteren kunnen uit budgettair oogpunt als positief worden aangemerkt, omdat daarmee twee andere soorten uitgaven in verband met gezondheidszorg en arbeidsverzuim worden voorkomen.

3.5. Communicatie tussen communautair niveau en nationale niveaus

Het Comité is van mening dat de tenuitvoerlegging van de toekomstige communautaire strategie voor gezondheid en veiligheid op de werkplek moet voorzien in versterkte commu-

nicatie en coördinatie tussen de nationale niveaus enerzijds en het communautair niveau anderzijds. Dit lijkt van cruciaal belang voor het welslagen van alle maatregelen op dit terrein.

3.6. Uitbreiding

3.6.1. Het *acquis* op het gebied van gezondheid en veiligheid vormt een belangrijk onderdeel van het door de kandidaat-lidstaten tijdens de onderhandelingen te aanvaarden sociale *acquis*. Overgangsperioden voor de implementatie moeten zoveel mogelijk worden vermeden om de veiligheid en gezondheid van werknemers in de kandidaat-lidstaten te waarborgen en om oneerlijke concurrentie tussen „oude” en „nieuwe” lidstaten te voorkomen.

3.6.2. Zijn overgangsperioden onvermijdelijk, dan moeten deze zo kort mogelijk zijn. Derogaties mogen geen betrekking hebben op de gehele richtlijn, maar uitsluitend op verordeningen die niet onmiddellijk ten uitvoer kunnen worden gelegd. De overgangsperioden mogen als gevolg van dergelijke maatregelen echter niet worden verlengd.

3.6.3. Het Comité wijst erop dat niet alleen toezicht moet worden gehouden op de omzetting in nationale wetgeving, maar ook op de praktische toepassing van de wetgeving op de werkplek. Hiertoe moeten in de kandidaat-lidstaten goed functionerende arbeidsinspecties worden opgericht.

3.6.4. Om de kandidaat-lidstaten voor te bereiden op het *acquis* op het gebied van veiligheid en gezondheid moeten de programma's in het kader van de partnerschappen met instellingen en organisaties in de lidstaten worden versterkt en op adequate wijze gefinancierd.

4. Betrekkingen tussen EU en IAO op het gebied van gezondheid en veiligheid op het werk

4.1. Het Comité dringt er bij de Europese Commissie op aan haar samenwerking met de IAO op het gebied van gezondheid en veiligheid op het werk te intensiveren. Het wijst de Commissie er tevens op dat de afgelopen twintig jaar slechts weinig EU-lidstaten die de IAO-conventies inzake gezondheid en veiligheid op het werk hebben ondertekend deze daadwerkelijk hebben geratificeerd, hoewel het beschermingsniveau waarin deze instrumenten voorzien over het algemeen ver beneden dat van de EU ligt. Hoewel het Comité zich ervan bewust is dat ratificatie van de IAO-conventies tot de nationale bevoegdheden van de lidstaten behoort, merkt het op dat de bevoegdheden van de Commissie inzake het beleid op het

gebied van gezondheid en veiligheid op het werk gedurende tenminste een deel van de genoemde periode van invloed zijn geweest op het ratificatiegedrag van lidstaten.

4.2. In het belang van zowel werkgevers als werknemers moet de huidige situatie worden verbeterd. Dit geldt niet alleen voor de EU maar ook voor ontwikkelingslanden, waar regeringen momenteel niet tot ratificatie overgaan onder het

voorwendsel dat wanneer ontwikkelde landen zoals de EU-lidstaten niet kunnen voldoen aan de door de IAO geformuleerde normen, dit van hen zeker niet kan worden verwacht.

4.3. Op grond van bovenstaande verzoekt het Comité de Europese Commissie om deze kwestie in de nabije toekomst met de lidstaten te bespreken. Het Comité hoopt dat dit ertoe zal leiden dat de komende jaren meer belangrijke conventies zullen worden geratificeerd.

Brussel, 11 juli 2001.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

G. FRERICHES

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over een communautair immigratiebeleid”

(2001/C 260/19)

De Commissie heeft op 1 februari 2001 besloten om het Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap te raadplegen over de voornoemde mededeling.

De afdeling „Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 20 juni 2001 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Pariza Castaños, co-rapporteur de heer Mengozzi.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft op 12 juli 2001 tijdens zijn 383e zitting het volgende advies uitgebracht, dat met 61 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 16 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Voor een adequate aanpak van migratievraagstukken moeten eerst enkele belangrijke punten op een rij worden gezet:

1.1.1. Emigreren is een grondrecht dat verankerd is in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van de VN (1948)⁽¹⁾.

1.1.2. Emigreren is soms een avontuurlijke uitdaging die mensen uit vrije wil aangaan om hun plannen op beroeps-,

gezins-, economisch of een ander gebied te realiseren. Vaak echter is het een noodzaak, nl. als de leefomstandigheden onaanvaardbaar zijn en er geen uitzicht is op een betere toekomst.

1.1.3. De overheden hebben derhalve de plicht om uitoefening van dit recht mogelijk te maken. Hiertoe moeten zij het draagvlak voor immigratie bij de bevolking van het gastland stimuleren. Bovendien moeten zij migratiestromen met gevoel voor verantwoordelijkheid in goede banen leiden.

1.1.4. Uit de geschiedenis van vooral de laatste 250 jaar blijkt dat migratieprocessen zich voordoen ongeacht de, soms met geweld gepaard gaande, vijandigheid van mensen die beweren het eigen welzijn en de eigen identiteit te willen beschermen en integratie met andere mensen daarom afwijzen, ook al zijn er diverse (meestal economische) redenen waarom integratie nuttig of zelfs noodzakelijk is.

⁽¹⁾ Artikel 13 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens: 1. Een ieder heeft het recht zich vrijelijk te verplaatsen en te vertoeven binnen de grenzen van elke staat. 2. Een ieder heeft het recht welk land ook, met inbegrip van het zijne, te verlaten en naar zijn land terug te keren.

1.2. Daarom is het in vele EU-landen nodig dat politieke, economische, maatschappelijke en religieuze kringen een omvangrijke en ingrijpende bewustwordingscampagne op touw zetten om de bevolking beter duidelijk te maken wat het recht op immigratie inhoudt. Immigranten hebben naast rechten vanzelfsprekend ook plichten: zij moeten de geschreven wetten van het land waar zij willen gaan wonen en werken en een gezin willen stichten, zonder meer in acht nemen.

1.3. In het communautaire immigratiebeleid wordt rekening gehouden met immigratie op humanitaire gronden (vluchtelingen, personen die tijdelijke bescherming genieten, ...), immigratie met het oog op gezinshereniging en immigratie om economische of arbeidsredenen. In onderhavige Commissiemededeling gaat het vooral om economische en arbeidsimmigratie, hoewel hier en daar ook naar de andere migratiegronden wordt verwezen.

1.4. Voor immigratie om humanitaire redenen wordt in EU-verband aparte regelgeving uitgewerkt. Zo is inmiddels besloten een Europees Vluchtelingenfonds in te stellen⁽¹⁾. Andere maatregelen moeten nog worden goedgekeurd, zoals de richtlijn inzake tijdelijke bescherming⁽²⁾, de richtlijn betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus⁽³⁾, de Mededeling over een gemeenschappelijke asielprocedure⁽⁴⁾, enz.

1.5. Ook op het gebied van gezinshereniging zijn normeringswerkzaamheden gaande. Deze zijn uitmondend in de richtlijn over het recht op gezinshereniging⁽⁵⁾, die alleen nog door de Raad moet worden goedgekeurd.

1.6. Het Comité acht het verstandig dat de Mededeling over het communautaire immigratiebeleid vooral op arbeidsimmigratie is gericht, al mag niet uit het oog worden verloren dat er ook andere vormen van immigratie bestaan. Bijgevolg heeft dit advies hoofdzakelijk betrekking op economische en arbeidsimmigratie.

1.7. De Commissiemededeling legt de grondslag voor een communautair immigratiebeleid. Dat was er nog niet, omdat de EU pas sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam bevoegdheden op dit gebied heeft. Bij het leggen

van de fundamenteen wordt uitgegaan van een algemene herijking van het immigratiebeleid dat de afgelopen dertig jaar door de lidstaten is gevoerd. Om tot een communautair migratiebeleid te komen is zo'n nieuwe opzet dringend noodzakelijk. Door de bank genomen oordeelt het Comité in dit advies positief over de Commissiemededeling, hoewel het op bepaalde concrete punten op verduidelijkingen aandringt.

2. Samenvatting van het Commissiedocument

2.1. De Commissie licht toe waarom een nieuwe benadering van immigratie nodig is. Centraal hierbij staat de nieuwe economische en demografische situatie waarin de EU zich bevindt. Op de arbeidsmarkt blijkt elke dag duidelijker dat arbeidsimmigratie van groot belang is om aan de bestaande behoeften aan personeel te voldoen. Op demografisch gebied zou immigratie, al is zij geen wondermiddel, er wel degelijk toe kunnen bijdragen om problemen voortvloeiende uit de vergrijzing van de bevolking aan te pakken.

2.2. De Commissie merkt op dat er niet alleen behoefte is aan gekwalificeerde arbeidskrachten, bv. in de sector nieuwe technologie, maar ook aan ongekwalificeerde.

2.3. In de Mededeling wordt er voorts op gewezen dat het immigratiebeleid van de lidstaten de afgelopen 30 jaren gebaseerd is geweest op het uitgangspunt dat Europa geen economische en arbeidsmigranten nodig heeft; het was voor migranten dan ook zeer moeilijk om legaal de EU binnen te komen. Tegelijkertijd echter bestond er in sommige economische sectoren werkelijk behoefte aan arbeidskrachten. Een en ander heeft illegale immigratiestromen in de hand gewerkt, waardoor mensensmokkel en uitbuiting van werknemers zonder papieren zijn toegenomen.

2.4. De Commissie stelt met name voor te erkennen dat economische en arbeidsimmigratie nodig is en dat ervoor gezorgd moet worden dat deze weer via legale kanalen kan verlopen. Dit is volgens haar de beste manier om immigratie in goede banen te leiden en illegale immigratie en uitbuiting van immigranten efficiënter te bestrijden.

2.5. De Commissievoorstellen moeten gezien worden in het licht van de door de Europese Raad van Tampere genomen besluiten, waarin aangedrongen wordt op samenwerking met de herkomstlanden, ontwikkeling van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel, rechtvaardige behandeling van onderdanen van derde landen en uitwerking van gemeenschappelijke maatregelen om migratiestromen te beheersen.

⁽¹⁾ Zie het ESC-advies hierover in PB C 168 van 16.6.2000.

⁽²⁾ Zie het ESC-advies hierover in PB C 155 van 29.5.2001.

⁽³⁾ Zie het ESC-advies hierover in PB C 193 van 10.7.2001.

⁽⁴⁾ Zie het ESC-advies over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad en aan het Europees Parlement — Naar een gemeenschappelijke asielprocedure en een in de gehele Unie geldige uniforme status voor personen aan wie asiel wordt verleend” (COM(2000)755 def.).

⁽⁵⁾ Zie het ESC-advies hierover in PB C 204 van 18.7.2000.

2.6. Samenwerking met de herkomstlanden moet hun economische en politieke ontwikkeling ten goede komen. Het Europese immigratiebeleid moet zowel voor gast- als herkomstlanden positief uitwerken; daartoe is het zaak dat de negatieve effecten op de herkomstlanden worden tegengegaan, met name waar het gaat om de kosten die zij moeten maken voor de opleiding van personen die vervolgens in een ander land gaan werken. Ook vindt de Commissie dat migranten zich gemakkelijker tussen gast- en herkomstlanden moeten kunnen bewegen, teneinde hun activiteiten te stimuleren en hen aan te moedigen aan de economische ontwikkeling van het land van herkomst bij te dragen.

2.7. Om nieuwe legale kanalen voor economische en arbeidsimmigratie te openen, stelt de Commissie de lidstaten voor om te kiezen voor een nieuwe aanpak, waarmee erkend wordt dat deze vorm van immigratie een positieve bijdrage kan leveren en dat een opener, niet langer restrictief beleid zijn voordelen heeft.

2.8. Om vast te stellen hoeveel arbeidsimmigranten per jaar maximaal worden toegelaten, stelt de Commissie voor dat iedere lidstaat op gezette tijden een raming maakt van de behoeften en dat in EU-verband ten aanzien van deze ramingen wordt samengewerkt en informatie wordt uitgewisseld. De Commissie acht het geen goede zaak om jaarlijkse contingenten vast te stellen, omdat hiermee niet voor de nodige flexibiliteit zou kunnen worden gezorgd. Om tot een flexibel toelatingsbeleid te komen, moeten de lidstaten rapporten opstellen, zowel over de reeds toegelaten immigranten als over de immigranten die zij bereid zijn toe te laten. Aan de hand van deze rapporten dienen de lidstaten met elkaar samen te werken en kan de Raad een gemeenschappelijk toelatingsbeleid vaststellen. Gedurende dit gehele proces moet worden samengewerkt met de sociale partners.

2.9. Ook de toelatingsprocedures dienen geharmoniseerd te worden en moeten helder en ongecompliceerd zijn om de legale binnenkomst van arbeidsmigranten mogelijk te maken. De Commissie stelt voor om na te gaan of invoering van een visum voor werkzoekenden zinvol zou kunnen zijn.

2.10. De Commissie is er expliciet voorstander van dat de toegelaten personen soortgelijke rechten genieten als EU-onderdanen. Haars inziens moeten zij meer rechten krijgen naarmate hun verblijfsvergunning langer duurt. In dit verband stelt zij voor om personen die reeds gedurende een nog te bepalen aantal jaren in de EU verblijven, een langdurige verblijfsstatus en een permanente werkvergunning te geven. Voorts dient het begrip „burgerschap” verder te worden uitgewerkt, teneinde ervoor te zorgen dat EU-onderdanen en langdurig in de EU ingezetene „derdelanders” als burgers op voet van gelijkheid worden behandeld.

2.11. De Commissie draait er in haar Mededeling niet omheen dat het immigratiebeleid gepaard moet gaan met omvangrijke maatregelen om de maatschappelijke integratie van immigranten te bevorderen. Zij bepleit om hiervoor de nodige middelen uit te trekken en op nationaal, regionaal en lokaal niveau specifieke integratieprogramma's ten uitvoer te leggen. Nationale, regionale en lokale overheden, sociale partners en andere organisaties van de „civiele samenleving” dienen in deze programma's te participeren.

2.12. Zoals de Commissie terecht opmerkt, is er voor integratie voldoende maatschappelijk draagvlak in het gastland nodig. Politieke gezagsdragers en de media, die een voornaam rol spelen in de meningsvorming, kunnen dit draagvlak beïnvloeden.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Bij de vormgeving van het nieuwe communautaire immigratiebeleid moet worden uitgegaan van erkenning van het recht van personen om te migreren. De EU-lidstaten en de Europese instellingen kunnen en moeten de migratiestromen beheersen door criteria en procedures vast te stellen om deze stromen in goede banen te leiden. Hieronder valt ook dat regels worden vastgesteld voor de toelating van immigranten om zo het recht op emigratie op verantwoorde wijze vorm te geven. Alle overheden, maatschappelijke organisaties en media moeten ten strijde trekken tegen het thans bestaande negatieve beeld van economische immigranten die niet gezien worden als mensen die van hun recht op emigratie gebruikmaken, wat racisme en vreemdelingenhaat in de hand werkt.

3.2. Immigratie en arbeidsmarkt

3.2.1. Van groot belang is de opmerking van de Commissie dat de EU een tekort heeft aan zowel geschoolde als ongeschoolde arbeidskrachten. De lidstaten zijn wel voorstander van toelating van hoogopgeleide arbeidsmigranten, met name in de IT-sector, waar erkend wordt dat er een gebrek aan werknemers bestaat, maar gaan voorbij aan de bijdrage die immigranten met weinig vakkennis tot de sociaal-economische ontwikkeling kunnen leveren.

3.2.2. Terwijl de lidstaten de voorbije decennia een restrictief toelatingsbeleid voor arbeidsimmigranten hebben gevoerd, is in bepaalde economische sectoren (landbouw, huishoudelijk werk, horeca, bouw, bepaalde industriële bedrijfstakken, laden en lossen van goederen, andere diensten) de vraag naar laagopgeleide arbeidsimmigranten toegenomen. In deze behoefte is in belangrijke mate voorzien via illegale immigratie. In de Mededeling moet dit duidelijker worden onderkend en moet worden aangegeven hoe het komt dat immigratie van laaggeschoolden vooral langs illegale weg plaatsvindt. Er zijn

twee hoofdoorzaken voor arbeidsimmigratie: enerzijds het gebrek aan toekomstperspectieven voor veel personen in de herkomstlanden, anderzijds het bestaande arbeidsaanbod voor immigranten in de landen van bestemming. Indien er echter vraag naar arbeid is zonder dat er mogelijkheden bestaan om de EU legaal binnen te komen, wordt illegale immigratie aangemoedigd.

3.2.3. Erkend moet worden dat immigratie van zowel hoog- als laagopgeleide personen, met inbegrip van illegalen, bepaalde positieve effecten heeft.

3.2.3.1. De huidige periode van economische groei kan door de bijdrage van immigranten worden verlengd. In diverse sectoren in tal van regio's hebben bedrijven behoefte aan arbeidskrachten die zij op de arbeidsmarkt niet kunnen vinden.

3.2.3.2. Immigranten kunnen bijdragen tot het voortbestaan van bepaalde activiteiten waarvoor lokaal geen personeel meer gevonden kan worden. Daarmee kan ervoor gezorgd worden dat bepaalde gebieden in de EU in economisch en sociaal opzicht hun leefbaarheid behouden.

3.2.3.3. De toekomst van de sociale zekerheid hangt voor een groot deel af van de wijze waarop economie en werkgelegenheid zich ontwikkelen, alsmede van demografische trends⁽¹⁾. Op al deze terreinen kan immigratie een positieve bijdrage leveren.

3.2.4. De belangrijkste factor die tot immigratie van personen uit niet-EU-landen heeft aangezet, is dat er voor hen een arbeidsmarkt bestond. Opmerkelijk echter is het bestaan van een specifieke arbeidsmarkt voor illegale immigranten. De concurrentiekracht van sommige bedrijven is gebaseerd op de lage lonen die zij hun personeel betalen; zij profiteren ervan dat hun werknemers illegaal en weerloos zijn.

3.2.5. Het leeuwendeel van de ondernemingen neemt bij de aanwerving van personeel de wettelijke bepalingen in acht. Dat een minderheid van de bedrijven zich hieraan echter niets gelegen laat liggen, tast de concurrentieverhoudingen aan en schaadt de legitieme belangen van al die ondernemingen, die zich wel aan de wetten en cao's houden en belastingen en sociale premies betalen. Uitbuiting van illegale immigranten is bovendien schadelijk voor de andere werknemers, die hun arbeidsvoorwaarden erop achteruit zien gaan. Ook de staat en het socialezekerheidsstelsel worden benadeeld, doordat de inkomsten uit belasting- en premieafdrachten afnemen.

3.3. *Legale immigratie*

3.3.1. Een nieuw immigratiebeleid, waarmee legale toegangskanalen voor immigranten worden opengesteld, moet twee kanten op werken: enerzijds moet het „zwarte circuit” dat

illegale immigranten werk biedt, worden bestreden; anderzijds moeten bestaande regels zodanig worden aangepast dat het voortaan gemakkelijker wordt de EU legaal binnen te komen.

3.3.2. Bestrijding van het zwarte circuit dat van de illegale immigratie profiteert, vergt concrete wettelijke maatregelen en sociale overeenkomsten. Er moet naar gestreefd worden dat reeds in de EU verblijvende immigranten aan landgenoten die ook hierheen willen komen de boodschap overbrengen dat ze moeilijk werk zullen vinden als ze niet op legale wijze binnenkomen. Lukt dit, dan zal dat zeker helpen de migratiestromen te beheersen. Deze worden namelijk in belangrijke mate beïnvloed door informatie-uitwisseling tussen in de EU verblijvende immigranten en personen in hun landen van herkomst. Het is dus zaak dat eerstgenoemden goed op de hoogte zijn van de geldende voorschriften om de EU legaal binnen te komen. Zij moeten zich positief uitlaten over legale immigratie, en illegale immigratie afraden.

3.3.3. Vele Europese landen hebben de afgelopen jaren nieuwe mogelijkheden geschapen om criminele organisaties van mensensmokkelaars strafrechtelijk te vervolgen. Minder hard gewerkt is echter aan strafvervolging van (de minderheid van) werkgevers die immigranten uitbuiten. In de Commissie-mededeling moet hierop worden aangedrongen.

3.3.4. De vervolging van illegale netwerken die zich bezighouden met de smokkel van immigranten moet worden geïntensiveerd. Deze netwerken zijn de voorbije jaren steeds machtiger geworden en beheersen een „handel” waarin op wereldniveau 13 mld dollar per jaar omgaat⁽²⁾. Dergelijke organisaties worden nog steeds onvoldoende en op ongecoördineerde wijze bestreden. De lidstaten zouden — voorzover zij dit nog niet hebben gedaan — het lidmaatschap van illegale organisaties die zich op mensensmokkel toeleggen, strafbaar moeten stellen.

3.3.5. In de Mededeling wordt er niet om heen gedraaid dat er meer mogelijkheden voor de legale binnenkomst van arbeidsimmigranten moeten worden geschapen. Deze mogelijkheden moeten echter duidelijker omschreven en afgebakend worden. De binnenkomst van potentiële arbeidsimmigranten lijkt hoofdzakelijk op twee manieren te kunnen geschieden: ofwel zij krijgen in eigen land een aanbod om in een EU-lidstaat te komen werken, ofwel zij krijgen wettelijke toestemming om in een lidstaat werk te komen zoeken. In de EU-lidstaten bestaat voorsnog slechts de eerste mogelijkheid; de tweede mogelijkheid wordt alleen in de Italiaanse wetgeving overwogen, maar zou overal gestimuleerd moeten worden.

⁽¹⁾ Informatief rapport van het Economisch en Sociaal Comité over „De demografische ontwikkeling in de Europese Unie”.

⁽²⁾ VN-conferentie over transnationale georganiseerde misdaad, Palermo, 12 t/m 15 december 2000.

3.3.6. Indien potentiële arbeidsmigranten uitsluitend in de EU wordt toegelaten als zij van tevoren een baan aangeboden hebben gekregen, leidt dat er — gezien de ervaring uit het verleden — waarschijnlijk toe dat een aanzienlijk aantal potentiële arbeidsmigranten langs illegale weg de EU probeert binnen te komen. Dit komt doordat veel werkgevers alleen personen aannemen met wie zij een sollicitatiegesprek hebben kunnen voeren, zodat veel banen slechts toegankelijk zijn voor migranten die reeds eerder in de EU zijn geweest. Om dit probleem op te lossen kan het best een visum voor werkzoekenden worden ingevoerd; de Commissie zou hier dan ook duidelijker voor moeten ijveren.

3.3.7. Ingezien moet worden dat er voor de legale binnenkomst van immigranten verschillende procedures bestaan. Er dient rekening te worden gehouden met het „migratieplan” van de immigrant zelf. Deze kan van plan zijn een bedrijf op te zetten, een baan te zoeken, zijn vakkennis te verbeteren, enz. Dit plan zou door de immigratiediensten positief moeten worden bekeken⁽¹⁾.

3.4. *Immigratie en werkgelegenheidsbeleid*

3.4.1. Na jaren van economische groei, macro-economische beleidsmaatregelen, structurele hervormingen en een actief werkgelegenheidsbeleid, is de werkloosheid in de EU aan het dalen. Niets wijst erop dat een nieuw immigratiebeleid ongunstig zal uitpakken voor de werkloosheidsbestrijding. Integendeel: immigratie zal de economische groei en daarmee ook het scheppen van banen bevorderen.

3.4.2. Het nieuwe immigratiebeleid moet passen in de Europese werkgelegenheidsstrategie; het mag in geen geval gebruikt worden om de politieke spanning te verminderen en mag er niet toe leiden dat werkgelegenheidsbesluiten van zowel de EU als de afzonderlijke lidstaten worden afgezwakt. Via opleidingsmaatregelen moet de inzetbaarheid van werkzoekenden worden verbeterd. Ook het gelijkekansenbeleid dient kracht te worden bijgezet.

3.4.3. In de nationale actieplannen voor de werkgelegenheid moeten criteria worden ingebouwd om migratiestromen in goede banen te leiden. Met de nodige flexibiliteit moet in de nationale werkgelegenheidsplannen aandacht worden besteed aan ramingen op immigratiegebied, teneinde ervoor te zorgen dat de arbeidsmarkt goed functioneert.

3.4.4. In de werkgelegenheidsrichtsnoeren die jaarlijks aan de hand van vier zwaartepunten worden opgesteld (inzetbaarheid, ondernemerschap, aanpassingsvermogen, gelijkekansenbeleid) moet het nieuwe migratiebeleid op positieve wijze tot uitdrukking komen.

3.4.5. De richtsnoeren zouden ertoe moeten leiden dat de kwaliteit van de banen van zowel EU-onderdanen als immigranten wordt verbeterd.

3.4.6. Deze nieuwe benadering van het migratiebeleid vergt een actievere rol van de sociale partners. Zij moeten geraadpleegd worden en bij de uitwerking van de migratiedoelstellingen worden betrokken. Het is zaak dat zij de overheden bijstaan bij de bestrijding van allerlei vormen van uitbuiting van illegale immigranten. De sociale partners moeten in het kader van het collectief overleg en op het gebied van de arbeidsrelaties bijdragen tot de maatschappelijke integratie van immigranten, en alle vormen van discriminatie tegengaan.

3.5. *Illegale immigratie*

3.5.1. Terwijl er gewerkt wordt aan het scheppen van mogelijkheden voor legale immigratie, mogen de ogen niet gesloten worden voor het feit dat er in de EU-lidstaten thans, als gevolg van een decennialang gevoerd restrictief beleid, grote aantallen illegale immigranten zijn. Het is voor hen wenselijk dat er maatregelen worden genomen om hun situatie te regulariseren; dit zou niet alleen goed zijn voor de betrokkenen zelf, maar ook voor de arbeidsmarkt als geheel en voor de verzorgingsstaat, omdat bedrijfstakingen hiermee uit het zwarte circuit kunnen geraken.

3.5.2. De Commissie maakt in haar Mededeling gewag van regularisatieprocedures in bepaalde lidstaten, maar volgens het Comité zou zij zich vóór regularisatie moeten uitspreken en terzake flexibele formules moeten voorstellen. Zij zou onderzoek moeten doen naar de maatschappelijke en economische gevolgen — zowel voor de gastlanden als voor de immigranten — van reeds ten uitvoer gelegde regularisatiemaatregelen. Alle studies lijken erop te wijzen dat regularisering een gunstige uitwerking heeft op de maatschappelijke integratie, en ook de belastingopbrengsten, de socialezekerheidsbijdragen en het functioneren van de arbeidsmarkt ten goede komt.

3.5.3. Geleidelijke regularisering van illegalen moet deel uitmaken van een proces waarmee tevens kanalen voor legale immigratie worden opengesteld en de strijd tegen criminele organisaties van mensensmokkelaars wordt opgevoerd. Het is noodzakelijk de bevolking ervan te overtuigen dat regularisering op deze manier niet tot een toename, maar tot een aanzienlijke daling van de illegale immigratie zal leiden.

⁽¹⁾ Bijlage bij het informatief rapport van het Economisch en Sociaal Comité.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1. *Partnerschap met landen van herkomst*

4.1.1. De Commissie merkt in haar Mededeling terecht op dat migratie ook de herkomstlanden ten goede moet komen. De braindrain is ongetwijfeld het voornaamste ongewenste effect van migratie, daar herkomstlanden investeringen in de opleiding van hun onderdanen hierdoor niet kunnen terugverdienen. Er moet echter uitdrukkelijker worden gesteld dat Europese landen die immigranten opnemen aanzienlijk in samenwerkings- en ontwikkelingsprogramma's (m.i.v. opleidings- en onderzoeksmaatregelen) in de herkomstlanden dienen te investeren. Ondersteuning van onderwijs en opleiding speelt tot op heden maar een beperkte rol in het ontwikkelings-samenwerkingsbeleid; het is zaak dat hier meer werk van wordt gemaakt. Dit geldt ook voor uitwisselingsprogramma's voor studenten en onderzoekers.

4.1.2. De economische en sociale ontwikkeling van de herkomstlanden moet veel meer worden gesteund dan tot nu toe het geval is. De steun moet worden gericht op de bevordering van een hoogstaande endogene ontwikkeling en in het bijzonder op de ontwikkeling van de menselijke factor.

4.1.3. In par. 2.1 van de Mededeling wordt betoogd dat immigranten zich gemakkelijker zouden moeten kunnen bewegen tussen gast- en herkomstland, omdat zij zo tot de ontwikkeling van hun herkomstland kunnen bijdragen. Dit mobiliteitsconcept moet worden uitgebouwd tot een van de kernaspecten van de beheersing van migratiestromen. Wie ooit toestemming voor een verblijf in een EU-lidstaat heeft gekregen, zou zijn verblijfsrecht niet mogen verliezen, ook niet als hij lange tijd buiten de betrokken lidstaat verblijft (en niet alleen voor bezoeken, zoals in de Mededeling wordt voorgesteld).

4.1.4. Bij mobiliteit gaat het niet alleen om personen met een permanente verblijfsvergunning, maar ook om mensen die uitsluitend voor seizoensarbeid naar de EU komen. Deze mensen moeten naar hun land kunnen terugkeren met de garantie dat zij, als zij dat willen, opnieuw voor een bepaalde periode seizoenswerk kunnen komen verrichten.

4.1.5. In politiek en administratief opzicht zou er steun moeten komen voor vrijwillige terugkeer, om ervoor te zorgen dat deze de ontwikkeling van de herkomstlanden zoveel mogelijk ten goede komt. Het gaat er hierbij om dat banenprojecten en het opzetten van bedrijven ondersteund worden door middel van economische en opleidingsmaatregelen.

4.2. *Eerlijke behandeling van „derdelanders”*

4.2.1. De Commissie stelt in haar Mededeling voor om immigranten rechten te geven die „vergelijkbaar” zijn met die

van EU-burgers. Het Comité vindt dat gesproken moet worden van dezelfde rechten, al moet wel rekening worden gehouden met verschillen in rechtspositie tussen illegale immigranten, legale immigranten met een tijdelijke verblijfsvergunning, en langdurig ingezetenen.

4.2.2. Immigranten die zich in de EU bevinden, moeten minimaal de rechten krijgen die genoemd worden in het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. Hierin staat dat alle personen bepaalde fundamentele rechten genieten, o.a.: recht op gezinsleven, vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst, vrijheid van vergadering en vereniging, recht op onderwijs, vrijheid van beroep en recht om te werken, non-discriminatie, werknemers- en socialezekerheidsrechten, recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op gratis rechtsbijstand.

4.2.3. Illegale immigranten worden in de Mededeling niet beschouwd als personen aan wie rechten gegarandeerd worden. Het uiteindelijke doel is dat de zich onder ons bevindende illegalen de fundamentele mensenrechten genieten die verzekerd zijn in enerzijds de internationale verdragen welke op de lidstaten van toepassing zijn, en anderzijds het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Ook moeten zij de sociale rechten krijgen die EU-burgers genieten: gezondheidszorg, onderwijs aan minderjarigen en bijbehorende sociale steun.

4.2.4. Ingezetenen met een tijdelijke verblijfsvergunning moeten dezelfde werknemers- en socialezekerheidsrechten genieten als onderdanen van de lidstaat waar zij verblijven. De Commissie merkt volledig terecht al op dat hun rechtspositie en die van hun gezinsleden moet worden verbeterd.

4.2.5. Immigranten die sinds minstens vijf jaar in een lidstaat wonen, dienen permanente verblijfsvergunningen te krijgen. Hierbij hoort het recht op vrij verkeer in de EU onder dezelfde voorwaarden als EU-burgers, en kiesrecht bij gemeenteraads- en Europese verkiezingen, net als EU-burgers hebben die in een andere lidstaat wonen dan die waarvan zij onderdaan zijn.

4.2.6. Volgens de Commissie kan gedwongen terugkeer nodig zijn om „de integriteit van het Europese immigratiebeleid” te waarborgen. Het Comité vindt dat er pas van repatriëring mag worden gesproken als aan twee voorwaarden is voldaan: ten eerste moet vóór alles gekeken worden naar de humanitaire redenen die mee kunnen spelen, en ten tweede moeten alle mogelijkheden die de wet in ieder afzonderlijk geval biedt om tot regularisering over te gaan, zijn uitgeput. Er moet echter altijd naar gestreefd worden om terugkeer op vrijwillige basis te laten plaatsvinden. Een geïntegreerde aanpak van vrijwillige terugkeer vergt een reeks (steun)maatregelen om vrijwillige terugkeer voor de betrokkenen aantrekkelijk te maken.

4.3. *Beheersing van migratiestromen*

4.3.1. Beheersing van migratiestromen (par. 2.4 van de Mededeling) is een taak van zowel de gastlanden (in dit geval de EU-lidstaten) als de herkomstlanden. In de Mededeling wordt erop gewezen dat een intensieve dialoog met de herkomstlanden moet plaatsvinden, maar het Comité benadrukt dat ook aan de rol van de consulaire vertegenwoordigers van de lidstaten in de herkomstlanden aandacht moet worden besteed. Binnen de consulaten moet gezorgd worden voor degelijke, gespecialiseerde immigratiediensten die in staat zijn om immigratieaanvragen (zowel om arbeids- als gezinsherenigingsdoeleinden) in behandeling te nemen, administratieve formaliteiten te verrichten, het banenaanbod te kanaliseren, structuren op te zetten om met maatschappelijke organisaties samen te werken, enz. Ook zouden deze diensten zich bezig kunnen houden met informatiecampagnes. Zij zouden belangrijke voorbereidende werkzaamheden kunnen verrichten die nodig zijn om migratie langs legale weg te doen plaatsvinden.

4.3.2. De consulaten dienen op het gebied van emigratiezaken in alle doorzichtigheid te opereren, d.w.z. dat bij de verstrekking van visa (niet alleen voor arbeidsdoeleinden) geen sprake mag zijn van arbitraire handelwijzen. Met dit nieuwe beleid moet vooruitgang worden geboekt op weg naar harmonisering op EU-niveau van consulaire procedures. De nationale arbeidsdiensten van de herkomstlanden moeten informatie geven over het arbeidsaanbod en ervoor zorgen dat werkzoekenden gemakkelijker toegang krijgen tot de immigratiekantoren. Zo kunnen procedures doorzichtiger worden gemaakt.

4.3.3. Deze werkzaamheden zouden vergemakkelijkt kunnen worden door een Eures-achtig informatiesysteem dat door sociale partners en NGO's wordt beheerd en dat over informatie inzake werkmogelijkheden en arbeidsvoorwaarden beschikt.

4.3.4. Bij de nieuwe aanpak van immigratie moet ook geijverd worden voor regularisering van de positie van immigranten die momenteel geen geldige papieren hebben. Als het de bedoeling van de Mededeling is om in het belang van de economie en het toekomstige demografische evenwicht in de EU, de toegang van migranten tot de EU te vergemakkelijken, moet de aandacht in de eerste plaats uitgaan naar immigranten zonder papieren die zich reeds in de lidstaten bevinden. In par. 3.2 van de Mededeling wordt benadrukt dat illegale arbeid en uitbuiting van immigranten moeten worden bestreden, hetgeen gemakkelijker zal worden als illegalen geldige papieren krijgen. In de komende communautaire wetgeving moet hierop uitdrukkelijk worden aangedrongen. Hiertoef dient na par. 3.2 van de Mededeling een aparte paragraaf te worden ingevoegd waarin het verband tussen een restrictief beleid, illegale immigratie en werkgelegenheid onomwonden wordt erkend. De Commissie moet met initiatieven komen om een flexibele regularisering van deze personen te bevorderen.

4.3.5. Voor regularisering zijn er geen buitengewone procedures of amnestiemaatregelen nodig. Regularisering kan geleidelijk aan plaatsvinden, op grond van factoren als arbeids-

marktpositie, familiebanden, mate van maatschappelijke integratie, humanitaire redenen, enz. Het gaat erom dat er voor mensen zonder papieren mogelijkheden worden geschapen voor regularisering, net zoals in de Mededeling wordt geopperd dat er kanalen voor de legale binnenkomst van nieuwe immigranten worden opengesteld.

4.3.6. Er zijn wettelijke en fiscale maatregelen en overeenkomsten nodig om ondernemingen geleidelijk aan te helpen uit het zogeheten informele circuit te stappen. Werkgevers die immigranten via zwartwerk blijven uitbuiten en geen gebruik maken van mogelijkheden om hun werknemers wit te laten werken, zouden op passende wijze moeten worden gestraft. Ter aanvulling op deze maatregelen is een positieve behandeling van immigranten die worden uitgebuit gewenst, met het oogmerk hen uiteindelijk te regulariseren. Pas dan zullen deze er baat bij hebben de uitbuiting waarvan zij het slachtoffer zijn aan de kaak te stellen.

4.3.6.1. Illegale arbeid en uitbuiting van illegale immigranten kunnen niet bestreden worden zonder de sociale partners. Werkgeversorganisaties en vakbonden op alle niveaus hebben een belangrijke rol te vervullen, samen met de overheidsinstanties op arbeidsgebied en, in voorkomende gevallen, de gerechtelijke autoriteiten. Er dienen positieve maatregelen te worden genomen om zwartwerken aan het licht te brengen, door werkgevers aan te moedigen legaal te gaan opereren.

4.3.7. In par. 3.4.1 van de Mededeling wordt voor de vaststelling van het aantal immigranten dat door iedere lidstaat wordt toegelaten, een regeling voorgesteld die gebaseerd is op periodieke ramingen en indicatieve streefcijfers. In deze paragraaf wordt opgemerkt dat het ondoenlijk is om met jaarlijkse quota of contingenten te werken. Het Comité wijst jaarlijkse nationale quota niet af, mits zij op flexibele wijze vastgesteld en gehanteerd worden. Quota zouden kunnen worden gekoppeld aan visa voor werkzoekenden of aan „migratieplannen”; hiermee zou beoogd moeten worden te voorzien in een bepaalde vraag naar arbeidskrachten in sectoren waarin het moeilijk is om precieze ramingen te maken. Zo zou iedere lidstaat van tevoren moeten vaststellen hoeveel werkvergunningen het voor een bepaald jaar wil afgeven, waarna dit aantal in overleg met de sociale partners dan nog aangepast kan worden aan de hand van periodieke analyses en ramingen. Wat quota betreft, merkt het Comité op dat toelating van niet-EU-burgers tot de arbeidsmarkt volledig los moet worden gezien van toelating om humanitaire of gezinsherenigingsredenen. In beide laatste gevallen zijn quota volstrekt onaanvaardbaar.

4.3.8. In aansluiting op hetgeen hierboven in de „Algemene opmerkingen” is betoogd, moet duidelijker steun worden verleend voor het in par. 3.4.2 van de Mededeling genoemde visum voor werkzoekenden of personen met een migratieplan. Het lijkt onwaarschijnlijk dat het in dezelfde paragraaf genoemde „economische-noodzakelijkheids criterium” ook voor laaggeschoold werk kan worden gehanteerd; om op legale wijze voor dergelijk werk in aanmerking te komen, moeten andere mogelijkheden worden geschapen.

4.4. *Maatschappelijke integratie*

4.4.1. Het Comité is het er volledig mee eens dat er op nationaal, regionaal en lokaal niveau specifieke programma's nodig zijn om de maatschappelijke integratie van immigranten te bevorderen (par. 3.5 van de Mededeling), maar wijst er wel op dat integratiemaatregelen een krachtige duw in de rug nodig hebben, in de vorm van voldoende financiële middelen; wat op dit gebied tot dusverre tot stand is gebracht, is namelijk bij lange na niet toereikend. Maatschappelijke-integratieprogramma's van de lidstaten en/of van de EU moeten gebaseerd zijn op duidelijk omschreven doelstellingen, zodat de resultaten kunnen worden beoordeeld en de inspanningen van de lidstaten kunnen worden vergeleken.

4.4.2. Onder integratie moet worden verstaan dat de geïmmigreerde bevolking deel gaat uitmaken van het gemeenschappelijke stelsel van rechten en plichten die in de democratische systemen van de lidstaten zijn omschreven, waarbij eenieder individuele overtuigingen worden gerespecteerd.

4.4.3. Wanneer immigranten toegang tot de arbeidsmarkt en tot huisvesting worden verleend, moet het beginsel van gelijke kansen in acht worden genomen. Een belangrijke doelstelling op dit gebied is dat betrokkenen snel toegang krijgen tot banen waarvoor ze gekwalificeerd zijn. Actief optreden is nodig om tegen te gaan dat arbeidskrachten — zoals thans voorkomt — lange tijd ongeschoold werk verrichten terwijl ze voor geschoold werk gekwalificeerd zijn.

4.4.4. Voor een vreedzaam naast elkaar leven van alle burgers en voor de maatschappelijke integratie van immigranten is onderwijs van groot belang. Het speelt een cruciale rol bij het voorkomen en tegengaan van racisme en vreemdelingenhaat.

4.4.5. Bestrijding van allerlei vormen van sociale discriminatie vereist de nodige inzet van overheden, sociale partners en media. Debatten en goedbedoelde verklaringen van bekende

politici volstaan echter niet; er is behoefte aan een programma met krachtige, concrete maatregelen. Politiek, onderwijswereld en media moeten hierbij worden betrokken, teneinde de juiste informatie en waarden over te brengen.

4.4.6. De samenlevingen der lidstaten staan voor de belangrijke uitdaging om voor toekenning van gelijke rechten aan immigranten en voor hun maatschappelijke integratie draagvlak te creëren. In de Mededeling moet gesteld worden dat hiertoe in alle lidstaten aanzienlijke inspanningen nodig zijn.

4.4.7. Deelname van immigranten aan het openbare leven is essentieel voor hun integratie. Stemrecht is hierbij van groot belang. Het Comité wijst in dit verband op een oude en grotendeels genegeerde aanbeveling van de Commissie die slechts door enkele lidstaten in nationale wetgeving is omgezet. De Commissie zou er goed aan doen na te gaan wat de gevolgen zijn geweest van uitoefening van stemrecht bij lokale verkiezingen in plaatsen waar hiermee geëxperimenteerd is.

4.4.8. Het Comité oordeelt positief over het voorstel van de Commissie inzake een vorm van burgerschap voor onderdanen van derde landen, maar vindt dat zij zich vóór het verlenen van Europees burgerschap aan langdurig ingezetenen moet uitspreken. Hiervoor is een wijziging van het Unieverdrag nodig.

4.5. *Publieke opinie*

4.5.1. Het zal niet gemakkelijk zijn om de publieke opinie te winnen voor een meer open immigratiebeleid, maar toch moet hier dringend werk van worden gemaakt.

4.5.2. Er moet zo uitvoerig mogelijke informatie worden verschaft over de arbeidsmarktsituatie en de voordelen van immigratie voor de economische ontwikkeling en het creëren van werkgelegenheid, teneinde de denkbeelden van personen die beweren dat immigranten arbeidsplaatsen van nationale onderdanen innemen, de kop in te drukken.

4.5.3. Ook de demografische ontwikkelingen die in de Mededeling worden geschetst, moeten op grotere schaal bij de bevolking onder de aandacht worden gebracht.

4.5.4. De Europese bevolking moet beter geïnformeerd worden over de negatieve gevolgen van zwartwerken en illegale arbeid, en over de positieve gevolgen voor de verzorgingsstaat indien via legalisering een eind zou worden gemaakt aan allerlei illegale praktijken.

4.5.5. Europese en nationale overheidsinstanties moeten zich meer inzetten en meer middelen uittrekken voor bewustwordingsmaatregelen, teneinde maatschappelijke integratie te bevorderen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat te bestrijden.

Brussel, 12 juli 2001.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
G. FRERICHES

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad en aan het Europees Parlement — Naar een gemeenschappelijke asielprocedure en een in de gehele Unie geldige uniforme status voor personen aan wie asiel wordt verleend”

(2001/C 260/20)

De Commissie heeft op februari 2001 besloten, overeenkomstig art. 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over de voornoemde mededeling.

De afdeling „Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 20 juni 2001 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Mengozzi.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft op 12 juli 2001 tijdens zijn 383e zitting het volgende advies uitgebracht, dat met 67 stemmen vóór en zonder stemmen tegen, bij 14 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. In de conclusies van de Europese Raad van Tampere van 15 en 16 oktober 1999 is in de punten 13 t/m 15 het volgende te lezen:

„13. De Europese Raad bevestigt het belang dat de Unie en haar lidstaten hechten aan de absolute eerbiediging van het recht om asiel te zoeken. Hij is overeengekomen te werken aan de instelling van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel dat stoelt op de volledige en niet-restrictieve toepassing van het Verdrag van Genève, en zo te garanderen dat niemand wordt teruggestuurd naar het land van vervolging, dat wil zeggen dat het beginsel van non-refoulement wordt gehandhaafd.

14. Dit stelsel dient op korte termijn een duidelijke, hanteerbare vaststelling te omvatten van de staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek, alsook gemeenschappelijke normen voor een eerlijke en doeltreffende asielprocedure, gemeenschappelijke minimumvoorwaarden voor de opvang van asielzoekers en

op elkaar afgestemde regels inzake de toekenning en de inhoud van de vluchtelingenstatus. Het stelsel dient daarnaast te worden aangevuld met maatregelen inzake subsidiaire vormen van bescherming die eenieder die een dergelijke bescherming behoeft, een passende status verlenen. Hiertoe wordt de Raad dringend verzocht om op basis van voorstellen van de Commissie de noodzakelijke besluiten aan te nemen overeenkomstig het tijdschema dat is vervat in het Verdrag van Amsterdam en het actieplan van Wenen. De Europese Raad acht het belangrijk dat de UNHCR en andere internationale organisaties worden geraadpleegd.

15. Op langere termijn zou de communautaire regelgeving moeten leiden tot een gemeenschappelijke asielprocedure en een uniforme status voor personen die asiel hebben gekregen welke in de hele Unie geldig is. De Commissie wordt verzocht hierover binnen een jaar met een mededeling te komen.”

1.2. Onderhavige mededeling, waarmee aan dit verzoek gevolg is gegeven, is een beknopt, maar veelomvattend en ambitieus document waarin de context wordt geschetst voor

concrete voorstellen waaraan latere mededelingen zullen worden gewijd. De doelstellingen ervan kunnen op de volledige instemming rekenen van het Comité, dat in alle stadia van de lange-termijn-discussie die thans in gang wordt gezet een actieve rol wil spelen, teneinde ertoe bij te dragen dat er duidelijke richtsnoeren worden vastgesteld en vervolgens snel ten uitvoer worden gelegd.

1.3. Het document bestaat uit vijf delen:

1.3.1. In het eerste deel wordt kort ingegaan op de asiel-situatie in de EU, met name op rechtsgrondslagen, trends op middellange en lange termijn, oorzaken van de schommelingen, en aanvullende vormen van bescherming.

1.3.1.1. Vervolgens worden de beginselen en doelstellingen genoemd die ten grondslag liggen aan het actieplan dat tot een gemeenschappelijke asielprocedure en een uniforme status moet leiden. Hieronder valt onder meer dat de bepalingen van het Verdrag van Genève onverkort moeten worden toegepast en dat — door verschillen in regelgeving veroorzaakte — secundaire asielzoekersstromen tussen lidstaten worden tegengegaan.

1.3.2. Het tweede deel is gewijd aan de overgang van een beperkte gemeenschappelijke procedure waarin de lidstaten hun nationale stelsels behouden, maar wel bepaalde normen en voorwaarden wat de bevoegde autoriteiten en toe te passen procedures betreft in acht nemen, naar een tweede fase met een geïntegreerde gemeenschappelijke procedure waarin minder ruimte is voor flexibiliteit en vrije keuze.

1.3.2.1. Voor deze tweede fase worden tevens voorstellen gedaan betreffende een „éénloketprocedure”, voorwaarden voor toegang tot het grondgebied, de noodzaak om op het gehele EU-grondgebied asielzoekers gelijkwaardige levensomstandigheden te bieden, duidelijke criteria en mechanismen om vast te stellen welke lidstaat voor de behandeling van de asielaanvraag bevoegd is, en een geloofwaardig terugkeerbeleid.

1.3.3. In het derde deel worden bepaalde specifieke aspecten omschreven en wordt op een aantal kwesties ingegaan waarover gediscussieerd kan worden: vormen van subsidiaire bescherming, één of meer persoonlijke statussen, rechten, integratie en toegang tot de nationaliteit.

1.3.4. In het vierde en vijfde deel wordt gekeken naar mogelijkheden voor informatie-uitwisseling en gemeenschappelijke analyses en naar de voor de uitvoering van het programma benodigde instrumenten.

2. Opmerkingen

2.1. Het aantal asielaanvragen in de EU is na de piek van 1992-1994 gedaald, om vervolgens vanaf 1998 weer te stijgen. Uit de cijfers voor 2000 blijkt dat deze stijging ook dat jaar aanhield (389 590 asielverzoeken, tegenover 387 330 in 1999). Deze trend wordt bevestigd wanneer men kijkt naar het totale migratiesaldo: van 1 030 000 in 1990 naar 478 000 in 1998⁽¹⁾.

2.1.1. De oorzaken die de Commissie noemt voor bovengenoemde daling zijn juist, maar niet volledig. Het is waar dat de daling niet kan worden toegeschreven aan een „steeds restrictievere” uitleg van het Verdrag van Genève, maar wel kan gewag worden gemaakt van ontmoedigingsmaatregelen en vooral van minder flexibiliteit bij de toekenning van de vluchtelingenstatus. Daarbij komt dat de piek veroorzaakt werd door de Bosnië-crisis, waardoor alleen Duitsland al met 400 000 vluchtelingen te maken kreeg.

2.2. Het Comité waarschuwt voor het gevaar dat de uitwerking van een gemeenschappelijke procedure tot een harmonisering leidt waarbij normen naar beneden toe worden bijgesteld. Tegelijkertijd stemt het in met de voorgestelde maatregelen:

- er moeten duidelijke beginselen worden vastgesteld die aansluiten bij het Verdrag van Genève en het Protocol van New York⁽²⁾;
- de beginselen uit het Handvest van de Grondrechten van de Unie moeten worden gerespecteerd;
- het beginsel van niet-uitzetting moet onverkort in acht worden genomen;
- er moeten procedures worden vastgesteld die het mogelijk maken om onverwijld op billijke en doeltreffende wijze bescherming te bieden aan personen die daaraan echt behoefte hebben;
- er moet worden gehandeld in overeenstemming met een nieuw gemeenschappelijk immigratiebeleid;

⁽¹⁾ Dossier immigratiestatistieken 2000, tiende verslag, uitg. Anterem, Rome, blz. 49.

⁽²⁾ Protocol betreffende de status van vluchtelingen, goedgekeurd te New York op 1 januari 1967.

- de voorwaarden voor de opvang moeten geharmoniseerd worden, teneinde op het gehele EU-grondgebied zoveel mogelijk voor vergelijkbare leefomstandigheden te zorgen en verplaatsingen van de ene naar de andere lidstaat (secundaire asielzoekersstromen) te voorkomen ⁽¹⁾.

2.2.1. Het Comité is het er ook mee eens dat het zaak is om bij het uitwerken van een geïntegreerde gemeenschappelijke procedure en een uniforme status stap voor stap te werk te gaan, maar zonder daarbij onnodig tijd te verliezen.

2.2.2. In dit verband juicht het Comité de opmerking toe dat zo'n gemeenschappelijke procedure niet bedoeld is om een communautair besluitvormingssysteem in te voeren via een specifiek orgaan dat de rol van de lidstaten in dezen zou overnemen.

2.3. Een gemeenschappelijke procedure

2.3.1. Er zijn sterke argumenten aan te voeren tegen het gebruik van lijsten van „veilige landen van herkomst” en „veilige derde landen”, zelfs als zulke lijsten gemeenschappelijk op Europees niveau worden overeengekomen en regelmatig door een contactgroep worden bijgewerkt. Landen kunnen namelijk op politieke gronden worden opgenomen of geschrapt en bovendien is een lijst een weinig flexibel instrument waarmee geen vermoedens kunnen worden weerlegd in situaties die moeilijk te vatten zijn. Zo kunnen landen als „veilig” te boek staan terwijl hun regeringen niet in staat zijn de democratische vrijheden van hun onderdanen te beschermen tegen vervolging door bevolkingsgroepen die hun positie met geweld trachten te versterken.

2.3.1.1. Dergelijke situaties komen in de wereld helaas steeds vaker voor. Daarom moet de aandacht in toenemende mate uitgaan naar het doorlichten van het persoonlijke verhaal van asielzoekers en is er behoefte aan een grondiger analyse van de toestand in de herkomstlanden. Het aantal gevallen waarin beroep wordt aangetekend, kan worden teruggedrongen als asielaanvragen vanaf het begin grondig worden onderzocht.

2.3.1.2. Het feit dat een asielzoeker uit een land komt waarvan verondersteld wordt dat het goed omgaat met de mensenrechten, mag hoe dan ook géén reden zijn om zijn aanvraag niet te onderzoeken.

2.3.1.3. Dit maakt het nog noodzakelijker om een communautair systeem van informatieverzameling en -uitwisseling op te zetten en bij te houden. De informatie moet gebaseerd zijn op uitvoerige en recente analyses van de situatie in de

afzonderlijke landen, en niet alleen afkomstig zijn van de gebruikelijke diplomatieke kanalen, maar ook van internationale organisaties — in eerste instantie het Hoge Commissariaat voor de Vluchtelingen van de VN (UNHCR) — en van de voornaamste NGO's op dit gebied.

2.3.2. De „éénloketprocedure” zou door alle lidstaten moeten worden ingevoerd. Deze methode komt erop neer dat de aanvraag door één en dezelfde instantie aan de hand van uniformere criteria in aanmerking wordt genomen. Hierdoor moeten asielzoekers meer garanties krijgen dat hun aanvragen snel worden behandeld (waardoor ook de kosten worden teruggedrongen), dat hun situatie en behoeften in hun totaliteit worden bekeken, en dat geen enkele vorm van bescherming over het hoofd wordt gezien.

2.3.2.1. Ook kan de procedure worden versneld door de behandeling van asielaanvragen en de beoordeling van de situatie van de meest kwetsbare groepen asielzoekers (getraumatiseerden, slachtoffers van marteling, minderjarigen) aan speciaal daartoe aangewezen deskundigen over te laten. Gebleken is namelijk dat dergelijke asielzoekers vaak niet in staat zijn duidelijk hun verhaal te doen, zodat hun verzoek in eerste instantie wordt afgewezen en er een tijdrovende nieuwe behandeling noodzakelijk wordt.

2.3.2.2. Met de éénloketprocedure wordt het onderzoek naar alle beschermingsmogelijkheden bij één instantie ondergebracht. Hierbij moet allereerst worden nagegaan of op grond van het Verdrag van Genève de vluchtelingenstatus kan worden verleend. Vervolgens moet automatisch worden bekeken of andere vormen van bescherming mogelijk zijn. De terzake genomen besluiten dienen met redenen te worden omkleed.

2.3.2.3. In de versnelde afwijzingsprocedures moeten meer garanties worden ingebouwd, als ze al niet moeten worden afgeschaft.

2.3.2.4. Aanvragers moeten in alle fasen van de procedure kunnen rekenen op adequate en gratis rechtsbijstand, alsmede op de diensten van tolken en vertalers. Zij moeten het recht krijgen om in beroep te gaan indien de aanvraag wordt afgewezen. Het beroep moet altijd een opschortende werking hebben.

2.3.2.4.1. Bijzondere aandacht dient uit te gaan naar vrouwelijke vluchtelingen, die duidelijk extra risico's lopen.

2.3.3. Een visum dat toegang verleent tot het grondgebied, is een middel dat met de nodige flexibiliteit en zonder strenge voorschriften moet worden gehanteerd, teneinde op nieuwe of noodsituaties te kunnen reageren. Deze opmerking geldt zowel voor onderdanen van derde landen die momenteel van de visumplicht zijn vrijgesteld, maar voor wie deze kan worden heringevoerd om een uitzonderlijke toestroom te kunnen beteugelen, als voor onderdanen van derde landen voor wie de visumplicht bestaat en waar het visum kan bijdragen tot de bestrijding van mensensmokkel.

⁽¹⁾ Het Comité zal dit aspect uitvoeriger belichten in een nog op te stellen advies over het richtlijnvoorstel tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten. Het is overigens verheugd dat het Belgische voorzitterschap dit aspect in zijn programma heeft opgenomen (nl. in het hoofdstuk over asiel- en immigratiebeleid).

2.3.3.1. De voorgestelde maatregelen zijn hoofdzakelijk op veiligheid gericht. Andere maatregelen zijn noodzakelijk om het gevaar van mensensmokkel tegen te gaan. De diplomatieke vertegenwoordigingen in — waar mogelijk — de herkomstlanden, maar vooral in de doorganglanden, zouden moeten zorgen voor de tenuitvoerlegging van procedures om asielaanvragen te behandelen en visa te verstrekken, en zouden het vervoer moeten regelen.

2.3.3.2. Hiermee strookt niet het opleggen van sancties aan passagiersvervoerbedrijven die verzuimen na te gaan of een visum is verstrekt om tot het grondgebied te worden toegelaten. Deze taak valt onder de bevoegdheid van de grensautoriteiten.

2.3.3.3. Binnen dit geheel van andere maatregelen zouden ook hervestigingsprogramma's (die thans slechts in vier lidstaten bestaan) kunnen passen, waarbij moet worden samengewerkt met NGO's en met het UNHCR. De Commissie wijst in dit verband op een in de VS gehanteerde asielprocedure die gebaseerd is op een hervestigingsprogramma, waarvoor coördinatie tussen overheidsinstanties, NGO's en UNHCR vereist is. De Commissie zou er wellicht goed aan doen juist deze methode nader te onderzoeken, teneinde een soortgelijke procedure voor te stellen die ook in de EU kan worden toegepast.

2.3.4. Met de Overeenkomst van Dublin worden twee doelen nagestreefd: tegengaan dat asielzoekers meerdere asielenzoeken indienen (d.w.z. in verschillende lidstaten) en voorkomen dat afgewezen asielzoekers tussen de lidstaten gaan ronddwalen. Op grond van de opgedane ervaring is de algemeen heersende opvatting dat de Overeenkomst niet naar behoren functioneert en meer problemen veroorzaakt dan oplost. De hoeveelheid werk en de kosten die ermee gepaard gaan, staan niet in verhouding tot de bereikte resultaten, en tal van asielzoekers „verdwijnen” voordat zij worden doorgestuurd naar het land dat voor de behandeling van de aanvraag verantwoordelijk is, waardoor het aantal illegale immigranten blijft toenemen.

2.3.4.1. Wel heeft de Overeenkomst de verdienste gehad dat zij een aanzet heeft gegeven tot een communautaire visie op het asielbeleid in het kader van het Verdrag van Amsterdam.

2.3.4.2. Vaststelling van een gemeenschappelijke procedure en een uniforme status zou het veel gemakkelijker maken om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag, uitgaande van de plaats waar deze is ingediend. Dit doet overigens niets af aan het recht van de aanvrager op een eerlijke behandeling van zijn of haar wensen ten aanzien van het land van bestemming.

2.3.4.3. Hoe dan ook is duidelijk dat de Overeenkomst van Dublin in het licht van de door de Commissie voorgestelde nieuwe totaalaanpak moet worden herzien. Hierbij dienen vooral de volgende aspecten in aanmerking te worden genomen:

- het gemeenschappelijke standpunt van 4 maart 1996, dat een uniforme interpretatie van het begrip „vluchteling”

bevat, moet juridisch bindend worden nadat de definitie van het begrip „vervolging” zodanig is aangepast dat vervolging ook het werk kan zijn van andere actoren dan de staat;

- asielzoekers moeten kunnen kiezen tot welk land zij hun aanvraag richten; er moet rekening worden gehouden met de culturele en sociale factoren die aan die keuze ten grondslag liggen en die een vlotte integratie kunnen bespoedigen;
- het recht op rechtsbescherming, het recht op informatie en het recht om in beroep te gaan moeten worden gegarandeerd;
- er moeten minimumnormen voor de opvang van asielzoekers worden vastgesteld;
- er moet iets gedaan worden aan het zeer trage tempo waarin het doorsturen zich voltrekt, alsook aan het gebrek aan informatieverstrekking aan de asielaanvrager.

2.3.4.4. Het Comité ziet derhalve uit naar de conclusies die de Commissie verbindt aan de evaluatie van de tenuitvoerlegging van de Overeenkomst van Dublin.

2.3.5. Het Comité zou graag zien dat de kandidaat-lidstaten betrokken worden bij het streven naar een voor asielzoekers rechtvaardiger regionaal systeem en dat NGO's die op dit gebied actief zijn, geraadpleegd worden.

2.3.5.1. In verband met het voorgaande zij opgemerkt (ook al valt dit uiteraard buiten het onderwerp van dit advies) dat de lange overgangperiode voor de invoering van vrij verkeer na de toetreding van de kandidaat-lidstaten, deze landen kan ontmoedigen om het „acquis communautaire” op het gebied van immigratie en asiel over te nemen.

2.3.5.2. Bij het beoordelen van de criteria op het gebied van justitie en binnenlandse zaken moet terdege aandacht worden besteed aan de efficiency van de asielprocedures en aan de mate van ondersteuning. Gebeurt dit niet, dan zijn de pogingen ter verwezenlijking van de doelstellingen van onderhavig voorstel gedoemd te mislukken.

2.4. Een uniforme status

2.4.1. Daar bepaalde aspecten van het Verdrag van Genève door sommige lidstaten restrictief worden geïnterpreteerd, is een vorm van subsidiaire bescherming nodig, maar dit is niet altijd toereikend. Er is ook behoefte aan een vorm van bescherming die betrekking heeft op de persoonlijke omstandigheden van de aanvrager, zelfs al is hij of zij afkomstig uit een land dat als veilig wordt beschouwd en dat „over het algemeen” (volgens de gebruikelijke definitie⁽¹⁾) de fundamentele volkenrechtelijke regels inzake mensenrechten in acht neemt.

⁽¹⁾ Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus (COM(2000) 578 def.), Bijlage II, blz. 58.

2.4.2. Van groot belang in de huidige fase is harmonisering van de nationale bepalingen inzake de vaststelling van de beschermingsbehoeften en de voorwaarden voor beëindiging van de bescherming, in de zin van het Verdrag van Genève. Dit is nodig om te voorkomen dat er tussen de lidstaten verschillen ontstaan, die onherroepelijk tot secundaire asielzoekersstromen zouden leiden.

2.4.2.1. In beide gevallen moet uitgegaan worden van een in hoge mate op de persoon gerichte aanpak. Dit geldt vooral voor besluiten over de voorwaarden voor beëindiging van de bescherming, die niet uitsluitend gebaseerd mogen zijn op de clausule „dat de situatie is gewijzigd”, teneinde te voorkomen dat het individu vanwege zijn persoonlijke verhaal met ernstige negatieve gevolgen te maken krijgt.

2.4.3. Als de in het Verdrag van Genève omschreven rechten van vluchtelingen in het Gemeenschapsrecht worden opgenomen, zouden zij gemakkelijker op uniforme wijze kunnen worden toegepast.

2.4.3.1. Een uniforme status zou het systeem ongetwijfeld vereenvoudigen, maar het Comité is het met het UNHCR eens dat de vluchtelingenstatus in de zin van het Verdrag van Genève een internationale dimensie met extraterritoriale werking heeft en dat het niet in het belang van de vluchteling is om daarvan af te zien. Daarom zou er naast de status van Genève nog een andere status moeten bestaan, die alle in de lidstaten bestaande vormen van subsidiaire bescherming omvat.

2.4.3.2. Het is weinig zinvol om te voorzien in specifieke rechten die naar de verleende vorm van bescherming zijn gedifferentieerd. Rechten en voordelen moeten worden vastgesteld op grond van de behoeften en humanitaire beweegredenen, en niet aan de hand van de plaats van herkomst of verblijf. Zo bestaat er ook geen overtuigende reden om de aard van de rechten aan de duur van het verblijf te koppelen.

2.4.3.2.1. Worden er voor verschillende statussen daarentegen dezelfde rechten en voordelen toegekend, dan kan dat heel wat moeilijkheden voorkomen en vooral dat stelselmatig beroep wordt aangetekend indien i.p.v. de vluchtelingenstatus een subsidiaire status wordt verleend.

2.4.3.3. De inhoud van de rechten (toegang tot werk, sociale bescherming en onderwijs, toekenning van verblijfs- en reisdocumenten, stemrecht bij lokale verkiezingen) moet voor alle „derdelanders” die legaal in de EU verblijven geharmoniseerd worden, en derhalve gezien worden in de algemene context van het immigratiebeleid.

2.4.3.4. „De Europese Raad onderschrijft de doelstelling dat derdelanders die reeds lange tijd legaal in de Unie verblijven de nationaliteit moeten kunnen verkrijgen van de lidstaat van verblijf”, luidt een van de conclusies van de Europese Raad van Tampere.

2.4.3.4.1. Het Comité steunt deze doelstelling en verzoekt de Commissie om terzake voorstellen in te dienen. Dit zal de bereidheid om te integreren sterk ten goede komen.

2.4.3.4.2. De in onderhavig Commissiedocument genoemde „vorm van burgerschap” kan nuttig zijn als tussenstap op weg naar „volledig” burgerschap, maar mag niet in de plaats daarvan komen en evenmin een excuus vormen om de zaak onnodig te rekken, gezien ook het feit dat sommige lidstaten reeds na een verblijf van vijf jaar het staatsburgerschap toekennen.

2.4.4. Op grond van art. 63 van het EG-Verdrag moeten asiemaatregelen „binnen een termijn van vijf jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam”, d.w.z. vóór 1 mei 2004, worden aangenomen. De Raad van Tampere heeft besloten om in twee fasen tot een gemeenschappelijk Europees stelsel te komen, wat volgens het Comité betekent dat een gemeenschappelijke procedure en een uniforme status op basis van de huidige Verdragstekst kunnen worden vastgesteld.

2.4.4.1. Het onderscheid tussen de eerste en de tweede fase schuilt niet zozeer in de inhoud van de minimumnormen, als wel in de noodzaak om de invoering van een gemeenschappelijke procedure geleidelijk aan te laten plaatsvinden, waardoor de lidstaten bij de verwezenlijking van de nagestreefde doelen minder speelruimte en minder ruimte voor uitzonderingen krijgen.

2.4.4.2. Het is de bedoeling van de Commissie om via een pakket maatregelen en middelen reeds in de eerste fase voor convergentie te zorgen. Hiertoe behoren het functioneren van contactgroepen en de ontwikkeling van jurisprudentie door nationale en Europese rechterlijke instanties.

2.4.5. Herhaaldelijk is er in dit advies op gewezen dat het belangrijk is te overleggen met het UNHCR — hetgeen overigens verplicht is op grond van Verklaring 17 bij het Verdrag van Amsterdam — en met de betrokken NGO's, waaronder de ECRE (European council on refugees and exiles), Artsen zonder Grenzen en het Internationale Rode Kruis. Ook wordt benadrukt dat maatschappelijke organisaties en lokale overheden bij de zaak dienen te worden betrokken. Met name laatstgenoemden en de sociale partners zijn van cruciaal belang om ervoor te zorgen dat asielzoekers op billijke wijze worden opgevangen en op billijke leef- en werkomstandigheden kunnen rekenen. Daarom moeten zij bij de huidige discussie over de tenuitvoerlegging van het hele stelsel worden betrokken.

2.4.5.1. Het Comité, dat een brede afspiegeling vormt van het maatschappelijk middenveld, wil bij het omschrijven en functioneren van het door de Commissie voorgestelde systeem een hoofdrol spelen.

3. Conclusies

3.1. In de 20e eeuw, geruime tijd voordat de bescherming van vluchtelingen een collectieve verantwoordelijkheid werd van de internationale gemeenschap (1951), vonden tal van Europeanen die op de vlucht waren voor repressieve of dictatoriale regimes, bescherming in de vrije en democratische landen. Nu we aan het begin van de 21e eeuw staan, mogen we niet de ogen sluiten voor al die mannen en vrouwen die om dezelfde of nieuwe redenen hun toevlucht zoeken tot een Europese Unie die vrijheid en democratie voor alle burgers hoog in het vaandel heeft staan.

3.1.1. Daarom is het in vele EU-landen zaak dat politieke, economische, maatschappelijke en religieuze kringen samen met de media een omvangrijke en ingrijpende bewustwordingscampagne op touw zetten om de bevolking beter duidelijk

te maken dat het recht op asiel een fundamenteel mensenrecht is en verplichtingen met zich meebrengt.

3.1.2. Dit betekent echter ook dat in Europees verband werk moet worden gemaakt van een algehele hervorming van het immigratiebeleid, zoals die thans conform de beginselen van de Europese Raad van Tampere wordt doorgevoerd. Doel van deze hervorming moet zijn, asielzoekersstromen op billijke wijze te reguleren, meer mogelijkheden te creëren om de EU legaal binnen te komen anders dan door asiel aan te vragen, en de basis te leggen voor een daadwerkelijk integratiebeleid.

3.2. De Commissie zou volgens het Comité moeten nagaan of de Raad voorgesteld kan worden dat de EU zich rechtstreeks bij het Verdrag van Genève aansluit, aangezien de EU sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam bevoegd is op dit terrein.

Brussel, 12 juli 2001.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
G. FRERICHS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement: Innovatie in een kenniseconomie”

(2001/C 260/21)

De Europese Commissie heeft op 3 oktober 2000 besloten, overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over de voornoemde mededeling.

De afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 27 juni 2001 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Dimitriadis.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 383e zitting (vergadering van 12 juli 2001) het volgende advies uitgebracht, dat met 41 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 6 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Het voorstel van de Commissie, dat erop gericht is de innovatie in de Europese Unie kracht bij te zetten, is volgens het ESC van grote betekenis.

1.2. Het belang van innovatie werd reeds erkend in het Groenboek over innovatie van 1995⁽¹⁾ en vervolgens in het eerste actieplan voor innovatie in Europa van 1996⁽²⁾.

In dit plan werden drie hoofddoelstellingen vastgesteld:

- de totstandbrenging van een op innovatie gerichte cultuur;
- de vaststelling van een voor innovatie gunstig regelgevend en economisch kader;
- de bevordering van onderzoek dat in innovatie uitmondt.

1.3. In maart 2000 heeft de Europese Raad van Lissabon het belang van innovatie voor de sociale en economische ontwikkeling van de Unie erkend, en met name zijn steunmaatregelen met betrekking tot de kenniseconomie gebundeld. Om het hoofd te bieden aan het „innovatiedeficit”, dat ondanks de sinds 1996 geboekte vooruitgang blijft bestaan, moet er zoveel mogelijk profijt worden getrokken van onderzoeksinspanningen die in innovatie uitmonden en moet er een gunstig klimaat worden geschapen voor innoverende bedrijven.

1.3.1. Een en ander ligt vervat in het strategische doel dat te Lissabon voor het komende decennium werd vastgesteld: de Unie moet de meest concurrerende, dynamische en op kennis

gebaseerde economie van de wereld worden die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang.

1.4. Een fundamentele doelstelling van het Vijfde O&TO-kaderprogramma is de innovatie te versterken. Het benutten van de in het kader van dit O&TO-programma⁽³⁾ verkregen onderzoeksresultaten zal ook een belangrijk onderdeel zijn van de uit te voeren actie.

1.5. De mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement „Innovatie in een kenniseconomie” is volgens het ESC een stap in de goede richting. Gelet op de mededeling van de Commissie „Naar een Europese onderzoeksruimte”⁽⁴⁾ over grotere doeltreffendheid van het innoverende effect van Europese onderzoeksinspanningen, bevestigt het ESC andermaal zijn vertrouwen in de „systeembenadering” van innovatie zoals in het Eerste actieplan⁽²⁾ werd uiteengezet. Hierbij wordt innovatie eerder als het gevolg van complexe interacties tussen talrijke individuen, organisaties en omgevingsfactoren gezien dan als een lineair traject van nieuwe kennis naar nieuw product. Tevens wordt herhaald dat moet worden gestreefd naar versterking van de samenhang in de Unie via een bundeling van de nationale inspanningen. In de mededeling worden vijf specifieke doelstellingen voorgesteld, die volgens het ESC weliswaar verantwoord, maar misschien

⁽¹⁾ COM(95) 688 def.; ESC-advies in PB C 212 van 22.7.1996, blz. 52.

⁽²⁾ Eerste actieplan voor innovatie in Europa — Innovatie ter bevordering van groei en werkgelegenheid, COM(96) 589 def.

⁽³⁾ „Vijfde kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling (1998-2002) — Werkdocument van de Commissie betreffende de specifieke programma's, eerste elementen ter discussie” COM(97) 553 def. van 5.11.1997; specifieke programma's, COM(98) 305 def. en COM(98) 306 def., zie PB C 260 van 18.8.1998; ESC-advies in PB C 407 van 28.12.1998, blz. 123-159.

⁽⁴⁾ COM(2000) 6 def. van 18 januari 2000; ESC-advies in PB C 204 van 18.7.2000, blz. 70.

wat al te ambitieus zijn. Het ESC verzoekt de Raad daarom voldoende middelen ter beschikking te stellen, met name voor krachtigere ondersteuning van innovatie in het kader van het Zesde O&TO-kaderprogramma. Voorst is het Comité van mening dat in de mededeling ook rekening moet worden gehouden met de conclusies van de mededeling „Naar een Europese onderzoeksruimte” en van het desbetreffende ESC-advies⁽¹⁾.

2. Samenvatting van de mededeling — basisdoelstellingen

2.1. De mededeling is gebaseerd op statistische gegevens van Eurostat⁽²⁾, de OESO en andere derde landen, en geeft een eerste schets en evaluatie van de prestaties van Europa op het gebied van innovatie. Aangezien de algemene conclusie nauwelijks tot optimisme stemt, worden de lidstaten er in de mededeling toe aangezet hun inspanningen op te voeren om de mogelijkheden die de kenniseconomie biedt ten volle aan te grijpen en de uitdagingen die zij inhoudt aan te gaan. Voorwaarde voor de verwezenlijking van de bovengenoemde doelstelling is de ontwikkeling van methoden voor het promoten van nieuwe producten en diensten; voorts dient onmiddellijk te worden ingespeeld op veranderingen in de vraag, ten einde het concurrentievermogen van Europa, op basis van innovatie, op wereldschaal te versterken. De Europese Unie moet niet alleen de belemmeringen voor innovatie wegnemen om Europese wetenschappers en investeerders de nodige stimulansen te geven en in Europa te houden, maar zij zal ook de hogere onderwijs- en opleidingssystemen van de lidstaten moeten ondersteunen en versterken als kweekplaatsen over de vereiste vaardigheden en innovatiegeest. Er moet voorts ook aandacht gaan naar verspreiding van technologie en de invoering ervan in met name kleine en middelgrote ondernemingen, en ook in traditionele bedrijfstakken moet de innovatie doordringen en versterkt worden. In het kader van de kennismaatschappij moeten immers alle sectoren en ondernemingen de kennis helpen doorgeven.

2.1.1. De Commissie hecht bijzonder belang aan de verspreiding van informatie- en communicatietechnologie in de brede sector van de dienstverlening, daar deze technologieën het innovatievermogen van de sector vergroten.

2.1.2. Anderzijds zorgt ook de verscherping van de milieu-problemen volgens de Europese Commissie voor de totstandbrenging van een klimaat dat innovatieve ontwikkelingen

bevordert; op deze wijze wordt immers tegemoetgekomen aan de behoefte aan nieuwe producten en diensten waarbij de middelen beter worden gebruikt, het milieu wordt beschermd en tevens duurzame ontwikkeling in de hand wordt gewerkt.

2.1.3. De Commissie merkt ten slotte op dat er op het gebied van innovatie geen samenhang is en er tussen lidstaten en regio's een groot onderscheid blijft bestaan. Wegens deze aanhoudende versnippering van het Europese innovatiesysteem kan niet ten volle worden geprofiteerd van de voordelen van de interne markt.

2.2. In de mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement worden de volgende vijf algemene doelstellingen naar voren geschoven, waaronder de specifieke doelstellingen en het nationale innovatiebeleid vallen, die samen het pan-Europese kader voor innovatieve ontwikkeling vormen:

- een coherent innovatiebeleid;
- een voor innovatie gunstig regelgevend kader;
- de oprichting en groei van innoverende ondernemingen aanmoedigen;
- verbetering van de belangrijkste interfaces in het innovatiesysteem;
- de totstandbrenging van een samenleving die openstaat voor innovatie.

2.2.1. Deze vijf doelstellingen zijn een weerspiegeling van de thans geldende prioriteiten voor de versterking van de innovatie in Europa en van de consensus die de Europese Raad van Lissabon heeft bereikt ten aanzien van de algemene beleidskoers.

3. Belang van innovatie

3.1. Het ESC onderschrijft de conclusie van de mededeling dat er in de Unie een „innovatiedeficit” bestaat en dat de lidstaten weliswaar steeds meer ervaring op innovatiegebied opdoen, maar daar nog onvoldoende profijt van trekken. De in de mededeling gepresenteerde vijf doelstellingen zijn volgens het ESC een stap in de goede richting, daar zij zowel de nationale regeringen als de Europese burgers willen doordringen van het belang van het innovatiebeleid. Om de innovatiespanningen in de Unie aan te moedigen, zijn de volgende vier actielijnen volgens het Comité van doorslaggevend belang:

- voorlichting over innovatie;

⁽¹⁾ ESC-advies in PB C 204 van 18.7.2000, blz. 70.

⁽²⁾ EUROSTAT: Wetenschap, technologie en innovatie: kerngegevens 2000.

- bewustmaking op ruime schaal van het belang ervan;
- totstandbrenging van een goed functionerend administratief en wettelijk kader;
- coördinatie van de acties op nationaal (horizontaal) en intersectoraal (verticaal) niveau.

3.1.1. De vijf doelstellingen van de mededeling zetten deze drie actielijnen kracht bij, maar, zoals in de paragrafen 3.2 t/m 3.6 wordt uiteengezet, dienen bepaalde punten volgens het ESC nog krachtiger te worden geformuleerd.

3.1.2. Het ESC wijst eerst en vooral op de behoefte aan betrouwbare statistische gegevens. De mededeling van de Commissie is gebaseerd op gegevens van 1998 en in sommige gevallen van nog daarvóór (b.v. van 1993 voor Oostenrijk). Dit is niet aanvaardbaar. Men moet over recent, betrouwbaar en uitvoerig cijfermateriaal kunnen beschikken. Het ESC vindt het onaanvaardbaar dat het een advies moet uitbrengen zonder over de meest recente gegevens te kunnen beschikken en vreest dat een en ander tot verkeerde conclusies zal leiden.

3.1.3. Het Comité verzoekt de Commissie het begrip „innovatie” in haar mededeling nader te preciseren. Wat vandaag als spijttechnologie wordt beschouwd, is dit immers morgen misschien al niet meer. Het begrip „innovatie” moet dan ook in de mededeling duidelijk worden omschreven.

3.1.4. Hoewel de titel zulks suggereert, komt „kennis” als unieke factor die de maatschappij een concurrentievoordeel kan bezorgen, in de mededeling van de Commissie niet voldoende uit de verf. Het ESC wijst met klem op het belang van kennis. Opgemerkt zij dat er onderscheid moet worden gemaakt tussen innovatie en onderzoek als product van kennis, wat in de mededeling niet gebeurt.

3.1.5. Menselijk potentieel is uitermate belangrijk voor de totstandbrenging van een op wetenschap gebaseerde samenleving. Als eerste stap moeten de onderwijssystemen, en met name het wetenschappelijk onderwijs — voor zowel leraren als leerlingen — worden verbeterd. Voorts moeten betere kansen op een wetenschappelijke loopbaan worden geboden, en moeten wetenschappers dan ook een toereikende en billijke vergoeding krijgen. Getalenteerde jongelui moeten zo worden aangespoord en ervan overtuigd dat het de moeite loont te

proberen de ongetwijfeld moeilijke, maar tegelijk boeiende opleidingsperiode door te komen. Voorts moeten passende beroepsmogelijkheden worden gecreëerd die zowel maatschappelijk als financieel worden gehonoreerd, in overeenstemming met het belang van wetenschap en techniek voor de toekomst van Europa.

3.2. Ten aanzien van doelstelling 1 „Samenhang van het innovatiebeleid” gaat het volgens het ESC in eerste instantie om onderlinge afstemming van het nationale innovatiebeleid. Het is een goede zaak dat er in de mededeling doelstellingen worden vastgesteld, maar deze gaan volgens het Comité niet ver genoeg. Een vergelijkend onderzoek van op innovatie gerichte maatregelen is noodzakelijk, maar is op zich niet voldoende om echte samenhang te bewerkstelligen. Het ESC dringt er bij de Commissie op aan een aanvullende actie te lanceren, en met name een plan uit te werken dat alle belangstellende actoren en ondernemingen in de Unie, ongeacht hun plaats van vestiging of activiteit, toegang verschaft tot de nationale innovatieprogramma's van de lidstaten. Aangenomen wordt dat het creëren van een dergelijke mogelijkheid, samen met de bij de eerste doelstelling aansluitende eerste actie „Totstandbrenging van een kader voor dialoog, coördinatie en benchmarking van het innovatiebeleid en de innovatieprestaties van de lidstaten” het op samenhang gerichte communautaire proces zal versnellen. Een dergelijk plan kan volgens het ESC over vier jaar worden gespreid (2001-2004).

3.2.1. Een ander belangrijk onderdeel van de actie bestaat in het zorgen voor interactie tussen de verschillende nationale en communautaire programma's en de daarbij betrokken instanties en overheden, alsmede het coördineren en harmoniseren van die programma's. Gelet op het engagement en de belangstelling van de betrokken instanties, zal een en ander voor een echte omwenteling zorgen. Deze oefening, waarbij er voldoende ruimte voor aanpassing moet zijn, zal geregeld moeten worden herhaald; zij moet gebaseerd zijn op wederzijds vertrouwen en bereidheid tot samenwerking, en elke vorm van contraproductief centralisme uit de weg gaan.

3.3. Wat doelstelling 2 „Een voor innovatie gunstig regelgevingskader” betreft, is het ESC weliswaar van mening dat het ontplooiën van innovatieve initiatieven door een soepel regelgevingskader moet worden vergemakkelijkt, maar het vindt daarom nog niet dat regelgeving overbodig is. Het ESC spoort de lidstaten aan onverwijld stappen te ondernemen om overeenkomstig de artikelen 87 en 88 van het Verdrag fiscale maatregelen te nemen om particuliere investeringen in onderzoek en innovatie aan te moedigen en het werk van onderzoekers in de particuliere sector te stimuleren. Het verzoekt de Commissie voorts over de doeltreffendheid en de voortgang van deze actie verslag uit te brengen. Daarbij moeten alle bureaucratische obstakels uit de weg worden geruimd.

3.3.1. Ten aanzien van met name kleine en middelgrote ondernemingen onderstreept het Comité de noodzaak van intensieve gegevensuitwisseling tussen MKB en universiteiten of onderzoekscentra. De „muur” die communicatie tussen de twee verhindert, moet worden gesloopt. Ondernemingen moeten universiteiten helpen en vice versa, om aldus tot een osmose te komen. Ook de EU moet de bureaucratische belemmeringen voor toegang tot onderzoeksprogramma's wegnemen. De Europese programma's moeten juist samenwerking tussen universiteiten en ondernemingen aanmoedigen.

3.4. Doelstelling 3 „De oprichting en groei van innoverende ondernemingen aanmoedigen” wordt als de belangrijkste doelstelling voor de Unie beschouwd. Ondanks de goede prestaties van de Unie tijdens de laatste drie jaar, dient te worden vermeld dat de risicokapitaalinvesteringen in technologiebedrijven in de VS in 1999 meer dan driemaal zo hoog lagen als in Europa; ten opzichte van het jaar daarvóór bedroeg het overeenkomstige groeipercentage in de VS 108 %. Het ESC is dan ook van mening dat er geen adequaat financieel kader voorhanden is voor de ondersteuning van innoverende nieuwe of startende ondernemingen. Op Europees niveau bestaat er geen enkel degelijk gestructureerd plan voor het bijeenbrengen van start- en aanloopkapitaal („risk and need capital”). Voorts worden nieuwe of kleine ondernemingen door de regelgeving belemmeringen in de weg gelegd voor deelneming aan O&TO- of innovatieprogramma's, die hen dan ook afschrikken. In het kader van de inspanningen om de toegang van starters tot openbare aanbestedingen, communautaire programma's (en de resultaten ervan) en het „Innovatie 2000-initiatief” van de Europese Investeringsbank (EIB) te vergemakkelijken, zou het volgens het ESC dan ook nuttig zijn als de Commissie:

- (samen met de EIB) een plan zou uitwerken om risicokapitaal aan te trekken en te investeren;
- zou nagaan hoe de financieringsbeperkingen in innovatie- en O&TO-programma's kunnen worden opgeheven.

3.4.1. Voorts spoort het ESC de Commissie aan om in het kader van de actie „De vorming van netwerken aanmoedigen” — netwerken zoals het „netwerk van regio's bij uitstek voor de oprichting van ondernemingen”, de netwerken voor opleiding en ondersteunende diensten (starterscentra, startersfondsen, enz.) en het opstellen van een Europese elektronische gids voor innoverende starters — werk te maken van de oprichting van een Europees forum voor vergunningen en innovaties. Dit forum moet innoverende activiteiten stimu-

leren en een meerwaarde creëren door de geplande samenwerking verder aan te moedigen. Medewerking aan het forum zou volledig op vrijwillige basis moeten gebeuren en mag in geen geval belemmeringen of andere beperkingen voor innoverende activiteiten of initiatieven van Europese ondernemingen of burgers met zich meebrengen.

3.4.2. Het ESC beklemtoont in dit verband het belang van expertisecentra („centres of excellence”). De dominante positie van de VS is niet te danken aan een algemeen hoger onderwijsniveau dan in Europa, wel integendeel: Europa beschikt over tal van onderwijsinstellingen die op een veel hoger peil staan dan vergelijkbare centra in de VS. De VS hebben daarentegen wel beter begrepen hoe ze hun beste krachten kunnen samenbrengen in „centres of excellence”, en de EU zou dit voorbeeld moeten volgen.

3.4.3. Een optimaal gebruik van menselijk potentieel is van groot belang voor de verspreiding van innovatie en de bevordering van een kenniscultuur. In tegenstelling tot de VS hebben de Europese onderzoekscentra het moeilijk om wetenschappers aan te trekken wegens de lage salarissen en algemeen slechtere werkomstandigheden in de onderzoekssector. De braindrain naar de VS is een echte plaag. Voorts mag niet worden vergeten dat kennis andere kennis aantrekt. Hierbij spelen expertisecentra een grote rol. Er moeten volgens het ESC drastische maatregelen worden genomen om een ommekeer van deze situatie te bewerkstelligen en de toestroom van wetenschappers uit derde landen aan te moedigen. Er moet een aantrekkelijk klimaat worden gecreëerd dat onderzoekers begunstigt. Op lange termijn moet de doelstelling zijn: wetenschappers van buiten de EU naar de Unie te halen; daarbij zij met name gedacht aan wetenschappers uit landen die op innovatiegebied voortrekkers zijn, zoals de VS en Japan.

3.4.4. De Commissie publiceert statistieken waaruit blijkt dat de Europese Unie het in haar geheel tegen de VS en Japan moet afleggen wat het aantal onderzoekers per 1 000 arbeidskrachten betreft. Verschillende andere in de EU opgestelde rapporten laten hetzelfde zien en getuigen van een algemeen tekort aan gekwalificeerd onderzoekspersoneel in zowel de particuliere als de openbare sector. Het ESC zou graag zien dat de Commissie maatregelen neemt waarbij prioriteit wordt gegeven aan acties ter versterking van de opleiding van jonge onderzoekers en met name aan de oprichting, in samenwerking met de lidstaten, van een Europese „onderzoekswaai” met verschillende expertisecentra. Aangezien dergelijke opleidingen veel tijd vergen, moet dringend werk worden gemaakt van dergelijke maatregelen.

3.5. De Commissie en andere actoren voeren reeds geruime tijd onderzoek naar de wijze waarop overdracht van technologische kennis gebeurt vanaf het moment dat de kennis wordt gegenereerd tot het moment dat er concreet in het productieproces gebruik van wordt gemaakt. Het ESC is het volledig eens met de acties die in de mededeling onder doelstelling 4 „Verbetering van de sleutelinterfaces in het innovatiesysteem” worden voorgesteld, met name:

- ondersteuning van regionale initiatieven in samenwerking met beroepsorganisaties en de Europese interdisciplinaire onderzoekscentra (IRC);
- ontwikkeling van levenslang leren;
- stimuleren van onderzoekscentra om verspreiding van kennis te bevorderen;
- koppeling op verschillende manieren (kennisnetwerken, internationale betrekkingen) van centra waar kennis wordt gegenereerd;
- verspreiding van goede werkwijzen.

3.5.1. Meestal is overdracht van technologische kennis het meest doeltreffend tussen mensen die samen hebben geprobeerd over een specifiek onderwerp de nodige kennis te vergaren, die die kennis dan hebben aangewend voor de ontwikkeling van producten en/of bezig waren met de ontwikkeling van producten en die vervolgens op zoek zijn gegaan naar middelen, nieuwe procedures en technologieën. Dergelijke uitwisselingen zijn evenwel zeldzaam, daar werkomstandigheden (zelfs op nationaal niveau) al te zeer verschillen, de mobiliteit vanwege de daarmee gepaard gaande kosten wordt beperkt, verschillende criteria worden gehanteerd en verschillende loopbaankeuzes worden gemaakt. Wat de grensoverschrijdende mobiliteit betreft, wordt een en ander nog extra belemmerd door de ontoereikende coördinatie van nationale socialezekerheidsstelsels en het feit dat academische graden en studie- en opleidingsperioden in het buitenland vaak niet worden erkend. Wetenschappers worden dan ook geenszins tot mobiliteit aangezet, maar schrikken er integendeel voor terug.

3.5.2. Het ESC houdt een warm pleidooi voor het verrichten van comparatieve prestatieanalyses (benchmarking) die gericht zijn op de doeltreffendheid van de inspanningen m.b.t. technologieoverdracht.

3.6. Het Comité hecht er veel belang aan dat het brede publiek bewust wordt gemaakt van de betekenis van innovatie zoals deze in de mededeling wordt uiteengezet onder doelstelling 5 „Een samenleving die openstaat voor innovatie”. Dit is echter een bijzonder moeilijke en ambitieuze opgave. Hoewel de rol van de media in de mededeling erg belangrijk wordt

geacht, wordt geen enkele concrete actie m.b.t. de inschakeling van deze media voorgesteld. Het ESC stelt de Commissie dan ook voor aanvullende maatregelen te nemen en een plan uit te werken voor inschakeling van de media.

3.6.1. Het brede publiek zal zich slechts echt bewust worden van het belang van innovatie als er in de basisstructuren van het onderwijs een proces van voorlichting en voortgezette opleiding op gang wordt gebracht. Daar het hoger onderwijs, gezien zijn wezen en inhoud, deze doelstelling reeds deels lijkt te realiseren, moeten de inspanningen vooral worden gericht op de lagere onderwijsniveaus, d.i. het basisen middelbaar onderwijs. Voortgezette opleiding is in eerste instantie bedoeld voor leerkrachten van wie, volgens het ESC, een groot aantal het belang van innovatie duidelijk miskennen en onderschatten. Zij zijn er ten dele verantwoordelijk voor dat er niet wordt voorzien in voortgezette beroepsopleiding en zetten dus geenszins aan tot het genereren van nieuwe kennis, terwijl dit uiteraard juist de enige manier is om innovatie op gang te brengen. Aan de hand van een gestructureerd plan ter verspreiding van de idee dat het noodzakelijk is nieuwe kennis te genereren, zal bijgevolg de doelstelling worden bereikt, nl. dat jonge EU-burgers doordrongen worden van de noodzaak van creatieve innovatie. Dit wordt een lastig en langdurig proces dat veel geduld zal vergen vooraleer het resultaat zichtbaar wordt. Het ESC is er niettemin van overtuigd dat dit de enige weg is om het innovatiedeficit dat thans in de EU wordt vastgesteld, te verhelpen.

3.6.2. De media, met inbegrip van internet, spelen zonder meer een cruciale rol in het bewustmaken van het belang van innovatie. Het ESC is ervan overtuigd dat de benadering die in de media wordt gehanteerd, zeer eenzijdig is; dit komt zowel door het complexe karakter van de behandelde problematiek als door de belangen die de media hierbij zelf hebben. Er moet dan ook volgens het ESC absoluut worden ingegrepen, hoe moeilijk dit ook is. Het Comité spoort de Commissie daarom aan enerzijds na te gaan welke methodologie moet worden gebruikt om de betekenis van innovatie duidelijk te maken via middelen die de publieke opinie bespelen, en anderzijds modelprogramma's uit te stippelen die daarbij kunnen helpen.

4. Een Europese innovatieruimte

4.1. In november 2000 werd te Lyon door de Franse minister van economie, financiën en industrie en het ministerie van onderzoek een bijeenkomst⁽¹⁾ georganiseerd van onderzoekers, ondernemers en andere dragers van innovatieve

⁽¹⁾ Jaarlijks Europees forum voor innoverende ondernemingen, en aansluitend daarbij het symposium „Naar een Europese innovatieruimte”, Lyon, Frankrijk, 21 november 2000.

ideeën uit alle lidstaten van de Unie; aansluitend daarop vond het tweede forum van de Europese Commissie voor innovatie en ondernemerschap plaats. Hierbij werden de 15 belangrijkste factoren voor een succesvolle toekomst van de Europese innovatie vastgesteld. Deze factoren, die volledig door het ESC worden onderschreven, zijn:

- innovatiegerichte opleiding en aanmoediging van het ondernemerschap;
- vaststelling van vereiste nieuwe vaardigheden en aansluitend daarbij, aanpassing van de onderwijssystemen;
- ontwikkeling van de instrumenten en diensten van de informatiemaatschappij — met inbegrip van internet — zodat deze voor iedereen toegankelijk worden;
- openstellen van de wetenschappen voor een ruimer publiek;
- bevordering van innovatie op organisatorisch gebied;
- ondersteuning van innovatieve initiatieven in hun beginfase;
- aanmoediging van particuliere financiering van innovatie;
- coördinatie van nationale en Europese regelingen ter ondersteuning van innoverende ondernemingen;
- bevordering van de inzet van Europees risicokapitaal (venture capital);
- heroriëntering van de Europese ondersteuning ten gunste van innovatie in het MKB;
- aanmoediging van Europese initiatieven op het gebied van onderzoek en ontwikkeling;
- invoering van innovatie in het MKB op basis van onderzoeksresultaten;
- vaststelling van een Europese methode ter bescherming van rechten (octrooien) die tegemoet komt aan de behoeften van de aanvragers;
- aanmoediging van de mobiliteit van Europese onderzoekers;
- Europa aantrekkelijker maken voor toponderzoekers uit de hele wereld.

4.2. Het ESC dringt erop aan dat werk wordt gemaakt van een Europees octrooi, dat voldoende soepel kan worden gehanteerd en voor pioniers van innovatieve toepassingen toegankelijk is; een en ander heeft het reeds uitvoerig bepleit in zijn advies over het Gemeenschapsoctrooi⁽¹⁾.

4.2.1. Het ESC erkent dat de wijze waarop het genereren van kennis wordt benaderd in de academische wereld verschilt van die in het bedrijfsleven. In het eerstgenoemde geval wordt aangestuurd op onmiddellijke publicatie, die een en ander immers meer gewicht geeft en bevorderlijk is voor de loopbaan. In het tweede geval wordt pas gepubliceerd als de desbetreffende rechten zijn verzekerd door middel van een intellectuele-eigendoms-certificaat. Dit duidelijke fundamentele belangenconflict leidt ertoe dat deze twee milieus op een afstand van elkaar blijven. Het ESC stelt voor te voorzien in een passende „wachttijd” tussen het moment van publicatie door de uitvinder en het moment waarop een octrooiaanvraag wordt ingediend. Volgens hem kan zó het bovenvermelde conflict worden opgelost.

4.2.2. Voorts staat ook vast dat de organisatiestructuur van openbaar gefinancierde instanties en universiteiten enerzijds en particulier ontplooiden initiatieven anderzijds, moeilijk vergelijkbaar is, zelfs binnen één lidstaat. Instanties die intellectuele-eigendomsrechten beschermen en centra voor technologieoverdracht kunnen tot op zekere hoogte verzekeren dat technologische kennis die via toegepast onderzoek in openbaar gefinancierde instellingen werd verworven, wordt gebruikt voor de ontwikkeling van producten door de industrie.

4.3. Het ESC dringt er ten slotte bij de Commissie op aan haar inspanningen op te voeren, zodat de door commissaris Liikanen tijdens de bijeenkomst te Lyon verwoorde wens dat Europa een belangrijke rol te spelen heeft in de bevordering van innovatie en de opbouw van vertrouwen, bewaarheid wordt.

5. Conclusies

5.1. Het belang van aanmoediging van innovatiebevorderende initiatieven behoeft geen verder betoog.

⁽¹⁾ ESC-advies betreffende het „Voorstel voor een Verordening van de Raad betreffende het Gemeenschapsoctrooi” (COM(2000) 412 def. — 2000/0177 (CNS), PB C 155 van 29.5.2001, blz. 80.

5.2. De mededeling van de Commissie is daarbij een stap in de goede richting, maar moet op sommige punten verder worden uitgewerkt.

5.3. Volgens het ESC is het van cruciaal belang initiatieven ter ondersteuning van innovatie in de Unie kracht bij te zetten; het Comité dringt daarbij met name aan op versoepeling van financieringsprocedures, harmonisatie van het beleid van de EU-lidstaten en flexibiliteit van het regelgevingskader.

5.4. Het ESC onderschrijft volledig de belangrijkste actielijnen van het programma, die naar zijn mening goed uitgetekend en gericht zijn, en van enorm belang zijn voor Europa. Het is evenwel onontbeerlijk dat meer middelen worden uitgetrokken.

5.5. De boven uiteengezette strategische doelstellingen zijn ambitieus. Het ESC is niettemin van mening dat de mededeling een aanzienlijke bijdrage zal leveren tot de aanmoediging van innovatie in het ruimere kader van het e-Europe-initiatief; het verzoekt de Raad dan ook hiervoor voldoende middelen ter beschikking te stellen.

5.6. De voorstellen ten aanzien van structurele veranderingen die het ESC in dit advies heeft opgesomd en uiteengezet, kunnen als volgt worden samengevat:

5.6.1. Alle nationale O&O-programma's moeten worden opengesteld voor ieder belangstellend onderzoekscentrum, in welke EU-lidstaat dit ook actief is.

5.6.2. In de EU-lidstaten moet bij voortgezette langere opleidingen de nadruk worden gelegd op het belang van het genereren van kennis. Om te komen tot Europese integratie op wetenschappelijk gebied en om de mobiliteit van wetenschappers te verbeteren, moeten programma's van universiteiten en scholen onderling worden aangepast en geharmoniseerd.

5.6.3. Met het oog op het genereren van kennis moet worden voorzien in technische en beroepsopleidingen van lange duur, uitgaande van uniforme Europese modellen en programma's voor levenslang leren.

5.6.4. Door de media moeten een methodologie en modelprogramma's ter bevordering van innovatie worden uitgewerkt.

5.6.5. Ambtenaren uit het midden- en lagere kader, en met name ambtenaren van lokale bestuursorganen moeten bijscholing krijgen en bewust worden gemaakt van de milieuproblematiek; een en ander moet gericht zijn op de inschakeling van nieuwe technologieën.

5.6.6. De procedures voor de aanvraag van een Europees octrooi moeten worden versoepeld: zij moeten eenvoudiger, minder tijdrovend en minder duur worden.

5.6.7. Er moet een adequaat regelgevingskader komen dat de uitvinder de mogelijkheid biedt binnen een passende „wachttijd” wetenschappelijke onderzoeksresultaten te publiceren vooraleer het octrooi wordt aangevraagd, zonder dat dit nadelige gevolgen heeft voor de bescherming van het product. Aldus zullen reeds heel wat belemmeringen voor communicatie en uitwisseling tussen de particuliere en openbare onderzoekssector worden weggenomen.

5.6.8. Onderzoeksactiviteiten van het MKB moeten worden ondersteund en beschermd teneinde een klimaat te scheppen waarbij ondernemers zich niet meer defensief opstellen, maar risico's durven nemen.

5.7. De ESC-voorstellen m.b.t. expertisecentra (centres of excellence) kunnen als volgt worden samengevat:

5.7.1. Er moet worden gezorgd voor Europese start- en durfkapitaalfondsen, die naar het voorbeeld van de VS autonoom functioneren, zonder ongerechtvaardigde restricties zoals deze thans voor EU-programma's ter bevordering van innovatie gelden.

5.7.2. Er moeten innovatiegerichte expertisecentra worden opgericht die via open en transparante procedures onderzoekers van universiteiten, niet-universitaire instellingen en het bedrijfsleven bijeenbrengen. Het zou in deze context een goede zaak kunnen zijn Engels als gemeenschappelijke voertaal te kiezen.

5.7.3. De programma's voor uitwisseling van onderzoekers tussen universiteiten en bedrijfsleven moeten worden versterkt en er moet een einde komen aan de huidige introversie en sfeer van wederzijdse uitsluiting.

5.7.4. Er moeten programma's worden uitgewerkt om wetenschappers (uit derde landen) aan te trekken om onderzoek te verrichten voor de Europese industrie of universiteiten.

5.8. Zelfs met de verbeteringen die het ESC voorstelt in dit advies, zal deze mededeling alleen er niet voor kunnen zorgen dat de strategische doelstellingen terzake worden

verwezenlijkt. Als onderdeel van een geheel van gelijkgerichte initiatieven kan zij evenwel wèl bijdragen tot de ontwikkeling van deze strategieën.

Brussel, 12 juli 2001.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
G. FRERICHS
