

Uitgave
in de Nederlandse taal

Mededelingen en bekendmakingen

<u>Nummer</u>	<u>Inhoud</u>	<u>Bladzijde</u>
	I <i>Mededelingen</i>	
		
	II <i>Vorbereidende besluiten</i>	
	Economisch en Sociaal Comité	
	386e zitting van 28 en 29 november 2001	
2002/C 48/01	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende financiële zekerheidsovereenkomsten”	1
2002/C 48/02	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „XXXe Verslag over het mededingingsbeleid 2000”.....	3
2002/C 48/03	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de gemeenschappelijke woordenlijst overheidsopdrachten (CPV)”.....	9
2002/C 48/04	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Europees Handvest voor het kleinbedrijf”	11

Prijs: 26,00 EUR

NL

(Vervolg z.o.z.)

2002/C 48/05	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement — Een internemarktstrategie voor de dienstensector”	17
2002/C 48/06	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over een „Programma voor de bescherming van kinderen op internet”	27
2002/C 48/07	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Netwerk- en informatieveiligheid: Voorstel voor een Europese beleidsaanpak”	33
2002/C 48/08	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van de Raad tot oprichting van een gemeenschappelijke onderneming Galileo”	42
2002/C 48/09	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad houdende wijziging van Richtlijn 92/6/EEG van de Raad betreffende de installatie en het gebruik in de Gemeenschap van snelheidsbegrenzers in bepaalde categorieën motorvoertuigen”	47
2002/C 48/10	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van de Raad betreffende staatssteun voor de kolenindustrie”	49
2002/C 48/11	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 404/93 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector bananen”	51
2002/C 48/12	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie „Resultaten van de programmering van de bijstandsverlening uit de structuurfondsen voor de periode 2000-2006 (doelstelling 1)”	53
2002/C 48/13	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad strekkende tot het garanderen van een effectieve belastingheffing op inkomsten uit spaargelden in de vorm van rente in de Gemeenschap”	55
2002/C 48/14	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten”	63
2002/C 48/15	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) nr. 577/98 van de Raad betreffende de organisatie van een steekproefenquête naar de arbeidskrachten in de Gemeenschap”	67

2002/C 48/16	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging, voor wat medische hulpmiddelen betreft die stabiele derivaten van menselijk bloed of menselijk plasma bevatten, van Richtlijn 93/42/EEG van de Raad, zoals gewijzigd bij Richtlijn 2000/70/EG”	69
2002/C 48/17	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van gemeenschappelijke regels op het gebied van de veiligheid in de burgerluchtvaart”	70
2002/C 48/18	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Fiscaal beleid in de Europese Unie: prioriteiten voor de komende jaren”	73
2002/C 48/19	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het onderwerp „Nieuwe randvoorwaarden voor de mondiale economie: nieuwe uitdagingen voor het economisch beleid van de Europese Unie”	79
2002/C 48/20	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Ontwerpmededeling van de Commissie betreffende het niet opleggen of verminderen van geldboeten in zaken betreffende mededingingsregelingen”	82
2002/C 48/21	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over voedsel en voedsel ingrediënten die in de Gemeenschap mogen worden behandeld met ioniserende straling	86
2002/C 48/22	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „Economische groei, fiscaliteit en betaalbaarheid van de pensioenregelingen in de EU”	89
2002/C 48/23	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité: Ondersteuning van de nationale strategieën ten behoeve van veilige en betaalbare pensioenen door middel van een geïntegreerde benadering”	101
2002/C 48/24	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de loonkostenindex”	107
2002/C 48/25	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over „Een nieuw kader voor praktische samenwerking in verband met het voorlichtings- en communicatiebeleid van de Europese Unie”	109

2002/C 48/26	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „Een duurzaam Europa”	112
2002/C 48/27	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake toegang tot de markt voor havendiensten ”	122
2002/C 48/28	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het thema „Vereenvoudiging”	130
2002/C 48/29	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende grensoverschrijdende betalingen in euro”	141
2002/C 48/30	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het thema „Zweden: economische situatie en tenuitvoerlegging van de structurele hervormingen zoals beoogd in het proces van Cardiff en de aanbeveling van de Raad inzake het economisch beleid”	147

II

(Vorbereidende besluiten)

ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende financiële zekerheidsovereenkomsten”

(2002/C 48/01)

De Raad heeft op 26 april 2001 besloten het Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 95 van het EG-Verdrag te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 21 november 2001 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Barros Vale.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 386e zitting van 28 en 29 november 2001 (vergadering van 28 november) het volgende advies uitgebracht, dat met 104 stemmen vóór en 2 tegen, bij 1 onthouding, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. De behoefte aan deze richtlijn vloeit voort uit de rechtsonzekerheid waarmee betalings- en effectenafwikkelingssystemen, centrale banken en financiële-marktdeelnemers worden geconfronteerd.

1.2. Om deze onzekerheid weg te nemen en de verschillende betrokkenen beter te beschermen, hebben tal van lidstaten verrekening wettelijk geregeld of, in sommige gevallen, hun bestaande wetgeving terzake herzien.

1.3. Een belangrijke stap in de richting van de totstandbrenging van een gedegen rechtskader voor betalings- en effectenafwikkelingssystemen werd gezet met de richtlijn betreffende het definitieve karakter van de afwikkeling van betalingen en effectentransacties in betalings- en afwikkelingssystemen.

1.4. Bovengenoemde richtlijn is tot dusver de enige Europese wettekst die de grensoverschrijdende zekerheidsstelling bij financiële transacties regelt; de uitvaardiging van een

richtlijn over het grensoverschrijdend gebruik van zakelijke zekerheden wordt door de Commissie in het uitgewerkte „Actieplan voor financiële diensten” dan ook als een topprioriteit bestempeld.

1.5. De onderhavige richtlijn heeft betrekking op effecten, contanten en kortlopende transacties.

1.6. De marktdeelnemers waarop deze richtlijn betrekking heeft, omvatten uitsluitend overheidsinstanties of centrale banken, onder bedrijfseconomisch toezicht staande financiële instellingen en personen die geen natuurlijke personen zijn en wier eigen kapitaal meer bedraagt dan 100 miljoen EUR of wier totale bruto activa meer bedragen dan 1 000 miljoen EUR (op het tijdstip dat de financiële zekerheden daadwerkelijk worden geleverd, waarbij voor de verificatie van deze bedragen wordt afgegaan op de recentste jaarrekening die niet vroeger dan 2 jaar vóór bovenbedoeld tijdstip is gepubliceerd).

1.7. Met de richtlijn worden volgens de Commissie de volgende hoofddoelstellingen nagestreefd:

— ervoor zorgen dat effectieve en betrekkelijk eenvoudige regelingen voorhanden zijn voor de vestiging van zekerheden in de vorm van een eigendomsoverdracht of van een zakelijk zekerheidsrecht;

- zekerheidsovereenkomsten in beperkte mate vrijwaren tegen bepaalde voorschriften van de insolventiewetgeving, met name die welke de effectieve realisatie van zekerheden kunnen belemmeren of twijfel kunnen doen rijzen in verband met de geldigheid van technieken zoals vervroegde verrekening, de verschaffing van aanvullende zekerheden en de substitutie van zekerheden;
- rechtszekerheid scheppen wanneer zich rechtsconflicten voordoen bij de behandeling van giraal overdraagbare effecten die in een grensoverschrijdende context als zekerheden worden gebruikt door uitbreiding van het in artikel 9, lid 2, van de Finaliteitsrichtlijn neergelegde beginsel;
- de administratieve lasten waarmee het gebruik van zakelijke zekerheden op de financiële markten gepaard gaat, beperken door het opleggen van omslachtige formaliteiten voor het totstandkomen of afdwingen van zekerheidsovereenkomsten aan banden te leggen;
- ervoor zorgen dat overeenkomsten in de vorm van een zakelijk zekerheidsrecht als geldig worden erkend.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Het Comité stemt in met het bestaan van regelingen die het gebruik van zakelijke zekerheden vergemakkelijken. Het Comité is echter van mening dat aan sommige aspecten meer aandacht moet worden besteed om te voorkomen dat de beginselen van marktevenwicht en rechtsgelijkheid worden geschonden.

2.2. Dit voorstel voor een richtlijn heeft tot gevolg dat financiële zekerheden, die thans dienen als een in onderpand gegeven waarborg, daadwerkelijk eigendom worden van de zekerheidsnemer mits zulks door partijen is overeengekomen. Deze belangrijke wijziging roept echter een aantal vragen op.

2.2.1. Aangezien de richtlijn door de lidstaten in nationale wetgeving moet worden omgezet, kunnen er tegenstrijdigheden met de regelgeving in elke lidstaat ontstaan. Sommige lidstaten hebben in de Raad overigens al hun bedenkingen op dit vlak naar voren gebracht, en men mag er dan ook niet van uitgaan dat deze omzetting probleemloos zal verlopen.

2.2.2. Ook lijkt het raadzaam een systeem op te zetten aan de hand waarvan de verschillende marktdeelnemers en schuldeisers onmiddellijk kunnen natrekken welke zekerheden door een bepaald persoon zijn verleend, zodat te allen tijde inzicht kan worden verkregen in zijn of haar vermogen. De geloofwaardigheid van deze nieuwe en onbekende regeling staat of valt immers bij een grote doorzichtigheid.

2.2.3. Tevens moet duidelijkheid worden verschaft omtrent de situaties waarin sprake is van „nalatigheid” en die aanleiding geven tot de executie van de zekerheid. Het is van fundamenteel belang dat alle situaties waarin executie van de zekerheid kan

plaatsvinden, worden gedefinieerd; zoniet, kunnen ernstige situaties ontstaan en kan het voorgestelde systeem zijn geloofwaardigheid verliezen.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1. Om over te kunnen gaan tot executie van de zekerheid en misbruik van dit recht te voorkomen moet nauwkeurig zijn omschreven wat de „grond ten principale” is. In het kader hiervan moet ook de „rechtmatigheid van de grond”, die aanleiding geeft tot gedwongen uitvoering van de overeenkomst, worden geverifieerd.

3.2. Er moet meer duidelijkheid komen omtrent de vraag of de activa die overeenkomstig deze richtlijn eventueel als zekerheid zijn verschaft, zich beperken tot de activa die daadwerkelijk eigendom zijn van de zekerheidsverschaffer, dan wel ook activa omvatten die hem door derden als waarborg in onderpand zijn gegeven.

3.3. Het is van belang het toepassingsgebied van de richtlijn, gezien het ingewikkelde technisch-juridische karakter van deze materie, te beperken tot instanties die met professionele krachten of specialisten werken, om te voorkomen dat de doelstellingen van de richtlijn worden ondermijnd.

3.4. Er moet rekening mee worden gehouden dat de regeling precedentwerking zou kunnen hebben, in de zin dat ook andere soorten schuldeisers aanspraak zouden kunnen maken op zekerheidsstelling, wat in strijd zou zijn met de beginselen van het faillissementsrecht en de daaruit voortvloeiende bescherming van de schuldeisers. Het beginsel van universaliteit van de rechten van schuldeisers moet worden nageleefd, los van de vraag of de hier voorgestelde bepalingen hierop van toepassing zijn.

3.5. Gegarandeerd moet worden dat de zekerheidsverschaffer een beroep kan doen op eventuele bescherming in geval van insolventie van de zekerheidsnemer.

3.6. Ook is niet duidelijk óf en in hoeverre de regeling van kracht is in het geval van schuldsanering in plaats van faillissement van de schuldenaar; dit zijn immers totaal verschillende situaties met verschillende doelstellingen, waaraan de toepassing van de voorgestelde beginselen moet worden aangepast.

4. Voorstellen ter bevordering van de doorzichtigheid en de algemene bescherming van de schuldeisers

4.1. Volgens het Economisch en Sociaal Comité is het niet acceptabel dat deze nieuwe regeling zal worden toegepast zonder dat er tegelijkertijd een systeem van openbare informatie en algemene inzage wordt ingevoerd, waarmee onmiddellijk kan worden nagegaan hoeveel van dit soort zekerheidsstellingen door de diverse betrokkenen werden verschaft.

4.2. Het genoemde officiële register voor verplichte inschrijving van de overeenkomsten zou onder de Europese Centrale Bank of een andere onafhankelijke en geloofwaardige instelling/instantie kunnen ressorteren en door deze moeten worden beheerd volgens de bepalingen van een eigen reglement dat gebaseerd is op de algemene principes van prudentieel toezicht.

4.3. Alleen een systeem waarin alle zekerheidsstellingen van dit type zijn geregistreerd, en dat overal door iedereen gedurende de gehele geldigheidsduur van de zekerheidsstelling kan worden geraadpleegd, kan voor de noodzakelijke doorzichtigheid en zekerheid zorgen en alle schuldeisers, leveranciers, aandeelhouders en anderen te allen tijde een helder beeld verschaffen van de werkelijke vermogenssituatie van de zekerheidsverschaffer.

Brussel, 28 november 2001.

5. Slotopmerking

5.1. Gezien het belang, het unieke karakter en de toekomstige gevolgen van dit voorstel voor het huidige rechtsbestel zijn verdere uitwerking en aanpassing ervan geboden ten einde meer zekerheid en duidelijkheid omtrent de toepassing ervan te verschaffen en niets af te doen aan de beginselen van algemene bescherming van de schuldeisers en de universaliteit van hun rechten. Het Comité ziet een nieuw voorstel van de Commissie, waarin rekening is gehouden met bovenstaande opmerkingen, vol verwachting tegemoet.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

G. FRERICHS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „XXXe Verslag over het mededingingsbeleid 2000”

(2002/C 48/02)

De Commissie heeft op 10 mei 2001 besloten, overeenkomstig art. 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het „XXXe Verslag over het mededingingsbeleid 2000”.

De afdeling „Interne markt, productie en consumptie” die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 21 november 2001 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Sepi.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 386e zitting (vergadering van 28 november 2001) het volgende advies uitgebracht, dat met 108 stemmen vóór en één stem tegen, bij één onthouding, is goedgekeurd.

1. Inleiding/achtergrondinformatie

1.1. Naast een nauwgezet overzicht van de activiteiten van het directoraat-generaal Concurrentie, bevat het XXXe mededingingsverslag een reeks belangrijke indicaties m.b.t. het toekomstige mededingingsbeleid.

1.2. Belangrijke Europese nieuwigheden als de invoering van de euro en andere internationale ontwikkelingen als de globalisering van de markten en de komende uitbreiding

van de EU, alsook de toenemende zichtbaarheid van het mededingingsbeleid in een tijd van technologische veranderingen en industriële concentraties, hebben het directoraat-generaal Concurrentie het belang doen inzien van enkele fundamentele wijzigingen van de structuren en gedragspatronen.

1.3. Daarom is dit advies van belang en zal worden getracht om, uitgaande van een evaluatie van het beleid van het voorbije jaar, de in par. 1.2 bedoelde wijzigingen nader te belichten en de mogelijke toekomstperspectieven daarvan te schetsen.

1.4. Ook in eerdere adviezen is al benadrukt dat een advies over het voorbije jaar (nu: 2000) dat pas aan het eind van het daarop volgende jaar (nu: 2001) wordt uitgebracht, weinig zinvol is vanwege de uiterst dynamische ontwikkelingen die momenteel gaande zijn: een dergelijk advies zou door de institutionele gesprekspartners van het Comité als achterhaald kunnen worden afgedaan.

1.5. Zo heeft het Comité in zijn advies over het XXIXe mededingingsverslag weliswaar verklaard daarmee tot op grote hoogte in te stemmen, maar niet zonder de Commissie te waarschuwen voor de risico's van een vertraging van het programma voor de modernisering van het rechtskader. Die modernisering is volgens het Comité inmiddels uitgegroeid tot een condition sine qua non voor de oplossing van de nieuwe problemen die met de EU-regelgeving inzake mededinging zijn gerezen.

1.6. Die moderniseringsnoodzaak is, zoals ook in het XXXe mededingingsverslag is aangegeven, terug te voeren op drie economische verschijnselen die zich in hoog tempo ontwikkelen, onderling afhankelijk zijn en een wederzijds versterkende werking hebben: de globalisering van de markten, de opkomst van de nieuwe economie en het toenemende aantal transnationale fusies, alsook de steeds groeiende omvang daarvan, met alle vérgaande gevolgen vanden voor economie én werkgelegenheid.

1.7. De context waarin de nieuwe EU-mededingingsregels moeten functioneren, is niet volledig als geen rekening wordt gehouden met de aanstaande invoering van de euro, de verdere uitbreiding van de EU en de in dit XXXe mededingingsverslag opnieuw benadrukte noodzaak om de burger/consument in het gemeenschappelijk mededingingsbeleid een spilfunctie toe te kennen.

2. Inhoud van het XXXe Verslag over het mededingingsbeleid 2000

2.1. In de inleiding van het XXXe mededingingsverslag is glashelder uiteengezet welke criteria aan de mededingingsstrategie ten grondslag liggen.

Door de voortgang van de technologie en de beleidsmaatregelen die zijn getroffen, begint een nieuw economisch klimaat gestalte te krijgen dat steeds meer berust op snelle informatieverwerving.

Die ontwikkeling heeft enerzijds tot de groei van de dienstensector geleid en anderzijds de ondernemingen ertoe gedwongen hun commerciële betrekkingen met klanten en leveranciers te heroverwegen en bij te sturen. Verder zijn tal van tot dusverre buiten de mededinging gehouden sectoren door de liberalisering nu ook aan concurrentie blootgesteld. Het mededingingsbeleid is gebaseerd op het in het Verdrag vastgelegde beginsel van „een open markteconomie met vrije mededinging” en vormt een van de pijlers van het optreden van de EU op economisch gebied. „Het beginsel van een

open markteconomie impliceert echter geen houding van onvoorwaardelijk vertrouwen in, of wellicht onverschilligheid ten opzichte van, de werking van de marktmechanismen; integendeel, het vereist een voortdurende waakzaamheid om deze mechanismen te behouden ... (en om de concurrentie te bevorderen) door verbetering van het ondernemingsklimaat ... (1)”.

Daarom en om de hiervoor al uiteengezette redenen is het — aldus de Commissie in dit XXXe mededingingsverslag — volstrekt noodzakelijk, de regels en praktijk van de mededinging aan het nieuwe economische klimaat aan te passen.

2.1.1. Die inspanningen worden in het XXXe mededingingsverslag besproken in vier hoofdstukken, getiteld: I) Antitrust: artikelen 81 en 82; Staatsmonopolies en monopolierechten: artikelen 31 en 86; II) Concentratiecontrole; III) Staatssteun; IV) Internationale activiteiten. Het verslag is afgesloten met een uiteenzetting over de vooruitzichten voor 2001.

2.2. Hoofdstuk I

De Commissie heeft op 27 september 2000 een voorstel goedgekeurd voor een verordening inzake de mededingingsregels die van toepassing zijn op beperkende afspraken tussen ondernemingen en misbruik van een machtspositie (artt. 81 en 82 van het Verdrag). Dat voorstel wordt gezien als het belangrijkste wetgevingsinitiatief op mededingingsgebied sinds de goedkeuring van de concentratieverordening in 1989. De Commissie heeft een nieuwe groepsvrijstellingsverordening voor verticale overeenkomsten goedgekeurd, aangevuld met richtsnoeren inzake distributie. Die richtsnoeren zijn van toepassing op alle sectoren, behalve op de distributie van motorvoertuigen. Daarnaast heeft de Commissie, wat horizontale overeenkomsten betreft, haar goedkeuring gehecht aan nieuwe groepsvrijstellingsverordeningen voor overeenkomsten inzake onderzoek en ontwikkeling en specialisatieovereenkomsten.

2.3. Hoofdstuk II

2.3.1. Concentratiecontrole is volgens dit mededingingsverslag een bij uitstek gevoelig thema, zowel voor de modernisering van de regelgeving als voor het toezicht en de controles.

Daarom is ook de Commissie erg behoedzaam in haar analyses, mede vanwege objectieve kwesties waarover nog geen uitsluitend is gegeven, zoals bijvoorbeeld de vraag of de omzetzempels van de concentratieverordening wel de optimale hoogte hebben en of de huidige definitie van het begrip „concentratie” nog wel thuishoort „in een wereld van strategische allianties, minderheidsparticipaties en gemeenschappelijke productieondernemingen”.

(1) SEC(2001) 694 def. — Inleiding, punt 1.

De Commissie heeft in haar optreden twee koersen gevolgd, nl. die van de invoering van een vereenvoudigde procedure en die van de herziening van de verordening.

2.3.2. Het op 1 september 2000 in werking getreden systeem van de vereenvoudigde procedure is ingevoerd bij wege van de Mededeling van de Commissie betreffende de behandeling van bepaalde concentraties krachtens de vigerende regelgeving.

Bedoelde vereenvoudigde procedure is van toepassing bij de behandeling van drie categorieën concentraties die vanuit het oogpunt van de mededinging geen ernstige problemen veroorzaken.

2.3.3. Tijdens de in september jl. door de Commissie en de International Bar Association (IBA) georganiseerde conferentie over concentratievorming kon van gedachten worden gewisseld over een breed scala aan vraagstukken, waarvan het merendeel al wordt behandeld tijdens de lopende besprekingen over de herziening van de concentratieverordening.

Momenteel is de Commissie bezig informatie in te winnen bij de lidstaten, de kandidaat-lidstaten, werkgeversorganisaties en juristen.

De Commissie zal nog dit jaar een document uitbrengen met conclusies en aanbevelingen wat de wijziging van het systeem betreft. Dat document zal dienen als uitgangspunt voor een volgende officiële overlegronde.

2.4. Hoofdstuk III

De Commissie heeft in 2000 drie verordeningen goedgekeurd met betrekking tot resp. steun voor kleine en middelgrote ondernemingen, opleidingssteun en de toepassing van de de minimis-regel.

Volgens het achtste verslag inzake overheidssteun in de Unie hebben de vijftien lidstaten in de periode 1996-1998 jaarlijks 93 miljard EUR aan staatssteun uitgegeven. Die staatssteun ging naar industrie, landbouw, visserij, kolenwinning, vervoer en dienstverlening.

De Commissie stelt vast dat dit cijfer weliswaar in absolute zin hoog blijft, maar in vergelijking met de vorige verslagperiode (1994-1996) een daling inhoudt van 11 %.

2.5. Hoofdstuk IV

2.5.1. Uitbreiding

De Commissie brengt op gezette tijden bij de Raad verslag uit van de vooruitgang die iedere kandidaat-lidstaat met de toetredingsvoorbereidingen heeft geboekt. Blijkens dat verslag zijn de resultaten over het algemeen bevredigend op het gebied van antitrustmaatregelen en concentratiecontrole, zowel wat de wetgeving als wat de ambtelijke verwerking daarvan betreft: alle kandidaat-lidstaten hebben reeds wettelijke basisregels voor de mededinging goedgekeurd, terwijl veel kandidaat-lidstaten ook al met concentratiecontrole zijn begonnen.

De controle op staatssteun is daarentegen veel moeilijker gebleken dan de — met succes uitgevaardigde — antitrustmaatregelen. Ook ligt die controle politiek veel gevoeliger.

De meeste kandidaat-lidstaten hebben inmiddels toezichthoudende instanties aangewezen, maar vele onder hen hebben nog geen inventarissen opgesteld van alle in hun land bestaande steunmaatregelen om de doorzichtigheid daarvan te garanderen.

2.5.2. Bilaterale samenwerking

Volgens het mededingingsverslag komt het steeds vaker voor dat de Commissie, op grond van met die landen gesloten overeenkomsten, zaken afhandelt in nauwe samenwerking met de antitrust-instanties van de VS en Canada. Het hele verslagjaar door verliep de globalisering van de markten in een aanhoudend hoog tempo, met een uitzonderlijk grote stijging van het aantal tegelijkertijd bij de Commissie en bij de antitrust-instanties van die landen aangemelde transacties.

Met Japan zijn brede — informele en verkennende — discussies begonnen waarbij alle problemen konden worden opgelost. Tijdens de in juli in Tokyo gehouden topbijeenkomst van vertegenwoordigers van de EU en van Japan is dan ook aangekondigd dat beide partijen het eens zijn geworden over een ontwerp voor een normaal gesproken in 2001 te ondertekenen samenwerkingsovereenkomst.

2.5.3. Multilaterale samenwerking

De Commissie is ook in 2000 actief blijven deelnemen aan de werkzaamheden van de WTO, de OESO en de Vierde Conferentie van de Verenigde Naties voor de herziening van de multilateraal overeengekomen beginselen inzake eerlijke concurrentie.

Door de voortschrijdende internationalisering van de economie wordt een steeds groter beroep gedaan op mededingingsautoriteiten. Daarom heeft Commissielid Monti, bovenop het in WTO-verband vast te leggen multilateraal regelgevend kader, de oprichting voorgesteld van een „Internationaal mededingingsforum”. In dat forum kunnen nationale mededingingsautoriteiten ervaringen uitwisselen en tot onderlinge overeenstemming komen over kernvraagstukken aangaande mededingingsrecht.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Het Comité heeft in een reeks adviezen het accent gelegd op de — in paragraaf 4 van dit advies nader uiteengezette — wetgevende inspanningen van de Commissie in een tijd waarin het mededingingsbeleid aan verandering onderhevig is en wordt gedecentraliseerd.

3.2. Het stelt tot zijn voldoening vast dat die kentering thans echt kan plaatsvinden en dat het directoraat-generaal Concurrentie voortaan de rol kan gaan spelen die hem toekomt, nl. een sturende rol waarbij het alleen optreedt in de belangrijkste zaken. Dit is het resultaat van een lange strijd waarbij het erom ging om in de lidstaten van de EU een echte mededingingscultuur ingang te doen vinden.

3.3. Het meest in het oog springende — institutionele — bewijs van de ommekeer is dat er inmiddels in alle betrokken landen mededingingsautoriteiten in het leven zijn geroepen. Door de oprichting van die instanties is de weg vrij gemaakt voor een rationelere en stelselmatigere uitoefening van de diverse bevoegdheden. Bovendien kan de Commissie haar optreden daardoor thans beperken tot acties op gebieden die beter overeenkomen met haar functie in het EU-bestel.

3.4. Het Comité heeft evenwel de volgende bedenkingen tegen de door de Commissie voorgestane decentralisering van bevoegdheden door het toevertrouwen ervan aan nationale instanties.

3.4.1. Van die instanties wordt een uniforme toepassing van de mededingingsregels gevraagd in weerwil van hun onderlinge verschillen qua bevoegdheden, plaats in het institutioneel bestel en wijze van samenstelling. Het gevolg van die verschillen kan zijn dat uiteenlopende besluiten worden genomen en uiteenlopende gedragspatronen worden gevolgd.

3.4.1.1. Zorgwekkender in dat verband is het optreden van de onlangs in de kandidaat-lidstaten opgerichte nieuwe mededingingsautoriteiten, omdat deze nog te weinig ervaring hebben of omdat de hervorming door de Commissie van het mededingingsbeleid hun meer verantwoordelijkheden bezorgt. Het zou daarom nuttig zijn als het directoraat-generaal Concurrentie een aantal criteria zou vastleggen om uniform en doeltreffend optreden door deze nieuwe instanties te waarborgen.

3.4.2. Vervolgens kunnen ondernemingen met vestigingen in meer dan één land zich zonder de wet te overtreden, onttrekken aan autoriteiten die te streng worden bevonden en de voorkeur geven aan landen met gunstigere voorwaarden.

3.4.3. Ten slotte is onduidelijk of alle nationale autoriteiten — en vooral die van de kleinere landen — wel over voldoende middelen beschikken om hun rol te kunnen spelen.

3.5. Kennelijk is de Commissie zich bewust van die moeilijkheden: voor deze hervorming is niet voor niets voor de rechtsvorm van een verordening gekozen. Ook is het geen toeval dat de Commissie voorstelt om ten behoeve van de nationale autoriteiten een inlichtingennetwerk en een samenwerkingsinstrument in het leven te roepen en om voor de medewerkers van die instanties en betrokken rechters gezamenlijke cursussen te organiseren.

3.6. Alhoewel dergelijke maatregelen op zich de instemming krijgen van het Comité, blijft het bij zijn standpunt dat de invoering van deze nieuwe verdeling van de bevoegdheden zorgvuldig in de gaten moet worden gehouden.

3.7. De Honeywell/GE-zaak is van grote betekenis, omdat daaruit ten minste drie overwegingen voor de toekomst kunnen worden gekristalliseerd.

3.7.1. De eerste overweging is dat zelfs economische giganten als de bij die zaak betrokken bedrijven, vanwege het groeiende belang van de Europese markt niet aan naleving van de mededingingsregels van de EU ontkomen. De Commissie zou daaraan de nodige consequenties moeten verbinden en haar analyses moeten uitbreiden naar andere multinationale bedrijven in nieuwe sectoren.

3.7.2. De tweede overweging is dat het mededingingsbeleid inderdaad op de reële economische omstandigheden moet worden afgestemd en niet uitsluitend op formeel-juridische gronden moet zijn gebaseerd. Zoals het Commissielid in zijn inleiding stelt, mag de toepassing van de mededingingsregels geen „statische” exercitie zijn, maar moet daarvoor worden uitgegaan van keuzen waarbij rekening wordt gehouden met het belang van problemen voor de economie en met de algemene doelstellingen van het economisch beleid van de EU.

3.7.3. Tenslotte leidt deze zaak nog tot de volgende, derde overweging: de beginselen van het mededingingsbeleid moeten wereldwijd ingang vinden. De suggestie van de Commissie dat daarvoor ruimte kan worden gevonden in het kader van de WTO, valt bij het Comité in zeer goede aarde, te meer daar het hieraan in zijn adviezen van de afgelopen vier à vijf jaar steeds meer aandacht is gaan besteden. Het door de Commissie voorgestelde internationale forum is echter niet meer dan een eerste stap in de goede richting. Hoe dan ook moet de bilaterale samenwerking met de voornaamste industrielanden worden voortgezet.

3.8. Ook is het Comité goed te spreken over de inspanningen van de Commissie om consumenten en andere betrokken groeperingen steeds meer inspraak te geven bij het mededingingsbeleid. Op die manier wordt duidelijk dat overleg met consumenten het beleid ten goede kan komen en kunnen consumenten worden gestimuleerd om hun kritiek te spuien of — wat ook al is gebeurd — een woord van waardering te laten horen.

3.9. Wellicht niet ten overvloede zou er nogmaals op kunnen worden gewezen dat het Comité, gezien zijn samenstelling en de belangengroeperingen die in zijn midden zijn vertegenwoordigd, een veel grotere rol zou kunnen spelen als het erom gaat nog meer aan te sluiten bij de publieke opinie in het algemeen en de opvattingen van de consumenten in het bijzonder.

3.10. In lijn daarmee zou het directoraat-generaal Concurrentie zijn communicatie met de buitenwereld kunnen verbeteren: aangezien het officiële verslag over het mededingingsbeleid kennelijk niet op kortere termijn kan worden geproduceerd, zou kunnen worden gedacht aan een daaraan voorafgaande publicatie van de inleiding van het Commissielid, met een kort overzicht van de activiteiten van het directoraat-generaal op het vlak van wetgeving en handhaving.

3.11. Momenteel wordt on line-informatie gegeven over staatssteun. Die faciliteit zou tot andere thema's moeten worden uitgebreid en van tijd tot tijd met de verspreiding van artikelen e.d. moeten worden aangevuld.

3.12. Het Comité benadrukt nogmaals voorstander te zijn van toezicht op staatssteun en alle mogelijke andere steunregelingen van een nationale overheid, omdat daardoor kan worden voorkomen dat de concurrentieverhoudingen tussen ondernemingen door die steun worden scheefgetrokken.

3.12.1. Desalniettemin kunnen economische maatregelen van de overheid nodig blijken te zijn, nu de toch al weinig rooskleurige conjuncturele situatie in Europa en de VS nog eens is verslechterd door de terreuraanslagen van september 2001, waardoor de markt onzeker is geworden en de vraag is ingezakt. Dergelijke maatregelen moeten dan in ieder geval wel, in het kader van de tijdens de Top van Lissabon vastgelegde doelstellingen, zorgvuldig worden gericht op het financieren van productieve investeringen.

3.12.2. Ook kan de uitbreiding van de EU tot gevolg hebben dat de minst begunstigde regio's van de huidige EU minder steun krijgen. Dat zou betekenen dat er, tenminste in een overgangperiode, extra maatregelen moeten worden genomen om het territoriale evenwicht te herstellen.

3.13. Ten aanzien van de liberaliseringsprocessen en, meer in het algemeen, de economische betrekkingen tussen de publieke en de particuliere sector in de economie, heeft het Comité reeds in zijn advies over het XXVIIIe mededingingsverslag ⁽¹⁾ opgemerkt dat het hoog tijd is voor de Commissie om periodiek analyses te maken van de economische en sociale resultaten van de liberaliseringsprocessen van die jaren, alsook van de gevolgen daarvan voor de zekerheid van de burgers.

3.14. Die analyse is thans hard nodig, omdat er momenteel volop wordt gediscussieerd over een toekomstige Europese grondwet en het Comité derhalve niet alleen over de institutionele, maar ook over de materiële facetten moet kunnen discussiëren. Met dat laatste wordt bedoeld op de sociale structuren die nodig zijn ter ondersteuning van die nieuwe institutionele situatie.

3.15. De uitbreiding van de EU vormt een belangrijke uitdaging, omdat daardoor de cultuur van het concurreren ook in de kandidaat-lidstaten ingang kan gaan vinden en die landen verder kunnen worden gemoderniseerd. Die taak wordt, naar het zich laat aanzien, echter veel moeilijker dan bij de huidige vijftien EU-lidstaten, temeer daar er minder tijd is. Het Comité heeft begrip voor de opmerking van het Commissielid in zijn inleiding dat er vaart achter die modernisering moet worden gezet, maar heeft zeker ook oog voor de ernstige sociale ongemakken die — in de huidige én toekomstige EU-lidstaten — kunnen ontstaan als er té veel haast wordt gemaakt, zonder dat de nodige sociale vangnetten zijn ingebouwd.

3.15.1. De gewenste toetreding van deze landen tot de EU kan volgens het Comité een grote teleurstelling worden en op weerstand gaan stuiten als daarbij wordt voorbijgegaan aan sociale overwegingen. Daarom moeten deze processen gepaard gaan met solide en doelgerichte economische en sociale maatregelen, mede door verbetering van de voorwaarden voor de ontwikkeling van het ondernemerschap, vooral in het MKB. Daarvoor moeten volgens het Comité veel meer middelen worden uitgetrokken dan die welke de EU momenteel ter beschikking staan.

3.16. Zo moeten enkele internationale kartels (bv. die voor aardolie en aardgas) die de wereldeconomie bepalen, worden aangepakt. Het kartelbeleid van de OPEC-landen, maar ook dat van de oliemaatschappijen staan haaks op het mededingingsbeleid. Dat beleid moet dan ook worden bestreden met adequate instrumenten en de vereiste politieke wil. In een mondiale economie moeten ook de economische maatregelen van de nationale overheden aan de regels voldoen van wat „economisch correct” is. Dat laatste impliceert o.m. dat de regels van het mededingingsbeleid moeten worden nageleefd.

3.17. De bescherming die in de afzonderlijke landen nog steeds aan bepaalde beroepscategorieën wordt geboden (door middel van contractuele, bestuursrechtelijke of wettelijke bepalingen), is ontoelaatbaar, omdat een dergelijke bescherming in strijd is met de beginselen van het EU-mededingingsbeleid. In een tijd waarin overheidsdiensten worden geprivatiseerd, multinationale bedrijven sancties krijgen opgelegd en, in het algemeen, naar meer concurrentie wordt gestreefd, dienen dergelijke uit het verleden stammende beroepskartels aan de nieuwe tijd te worden aangepast. Die taak moet de Commissie niet alleen met woorden, maar ook met daden op zich nemen, al was het maar om de nationale autoriteiten ertoe te stimuleren dienovereenkomstig te handelen.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1. Teneinde de gesprekspartners van het Comité een overzicht van alle desbetreffende stellingnames van het Comité te verschaffen, is hieronder een samenvatting opgenomen van zijn adviezen over de meest recente en significante maatregelen van de Commissie in het kader van het mededingingsbeleid.

⁽¹⁾ PB C 51 van 23.2.2000, blz. 1.

4.2. Om te beginnen heeft het Comité een advies uitgebracht over het voorstel van de Commissie voor een verordening houdende hervorming van de toepassing van de mededingingsregels van de artt. 81 en 82 van het Verdrag, waarin staat dat

„Het Comité ... een groot voorstander (is) van de hervorming van het systeem ter uitvoering van de mededingingsregels en ... ingenomen (is) met dit eerste wetgevingsinitiatief, waarin de essentiële structuur en mechanismen worden neergelegd. Het prijst de duidelijke en moedige formulering. Juist vanwege de complexiteit van de materie, en als teken dat de inspanningen van de Commissie niet voor niets zijn geweest, verbergt het Comité niet dat het graag meer en nauwkeuriger informatie had willen krijgen, in de vorm van flankerende maatregelen, zoals het in zijn advies van december 1999 al had gevraagd. Het Comité kijkt met belangstelling uit naar de toekomstige werkzaamheden van de Commissie, met name op het gebied van de belangrijke aanvullende bepalingen die zijn aangekondigd. Als het zover is zal het niet nalaten de Commissie op constructieve wijze van advies te voorzien”.

4.3. Vervolgens is een advies uitgebracht over de „Verordening van de Commissie betreffende de toepassing van artikel 81, lid 3, van het EG-Verdrag op groepen verticale overeenkomsten en onderling afgestemde gedragingen”.

4.3.1. Het Comité stemt daarin in beginsel in met de door de Commissie voorgestelde hervorming, omdat veel van zijn in eerdere adviezen daarover naar voren gebrachte opmerkingen en suggesties in dat voorstel zijn terug te vinden.

4.3.2. Met betrekking tot het toepassingsgebied van de groepsvrijstelling, stelt het Comité vast dat wanneer de omzetsdrempel door een beperkt aantal ondernemingen wordt overschreden, een positieve beoordeling van individuele aanmeldingen nog altijd tot de mogelijkheden behoort. Verder zou in de richtsnoeren nader moeten worden gepreciseerd op grond van welk criterium de Commissie het begrip „potentiële concurrenten” van plan is te interpreteren. Die interpretatie moet realistisch zijn, teneinde te voorkómen dat een groot aantal leveringsovereenkomsten van industriële aard buiten het toepassingsgebied van de groepsvrijstelling valt.

4.3.3. Wat marktaandelen betreft, zou de bepaling van de „relevante markt” volgens het Comité nog explicieter in de richtsnoeren moeten worden uiteengezet, met een reeks voorbeelden die de ondernemingen kunnen helpen bij het bepalen van hun eigen marktaandeel op regionaal, nationaal en Europees niveau. Ook dringt het Comité er bij de Commissie op aan, bepalingen in het leven te roepen waardoor de macht van het leverende bedrijf tegenover kleine en middelgrote distributiebedrijven aan banden wordt gelegd of die laatste in ieder geval doeltreffende middelen worden verschaft om hun eigen positie te beschermen.

4.4. Het derde advies in dit verband gaat over „Mededingingsregels betreffende horizontale samenwerkingsovereenkomsten”.

4.4.1. In dit advies spreekt het Comité zijn waardering uit voor het vele werk dat door de Commissie is verzet en schaart het zich in grote lijnen achter haar voorstel voor de hervorming van de regels inzake horizontale samenwerkingsovereenkomsten.

4.4.2. Zorgwekkend acht het evenwel dat de voorgenomen hervorming slechts een deel van de materie bestrijkt, maar vooral ook dat lidstaten dergelijke overeenkomsten verschillend dreigen te beoordelen en te behandelen, omdat de regels niet uniform worden uitgelegd en toegepast. De nieuwe groepsvrijstellingsverordeningen zouden opnieuw in overweging moeten worden genomen, maar dan in het licht van een gedecentraliseerde toepassing daarvan. De voorkeur van het Comité gaat uit naar één enkele groepsvrijstelling voor alle horizontale overeenkomsten.

4.4.3. Ook is het Comité voorstander van de invoering van een aanmelding achteraf van horizontale overeenkomsten, zoals ook al kan bij verticale overeenkomsten. De Commissie zou moeten ingrijpen om dit probleem op te lossen.

4.4.4. Het Comité beveelt daarom de volgende drempels aan:

- een marktaandeel van 30 % voor onderzoek- en ontwikkelingsovereenkomsten,
- een marktaandeel van 25 % voor specialisatieovereenkomsten en
- een marktaandeel van 20 % voor overeenkomsten inzake gemeenschappelijke inkoop door mkb's,
- en spreekt zich uit voor de verlenging van de overgangsperiode van één jaar met nog een jaar (d.w.z. tot minstens 31 december 2002). Tot die datum moeten op bestaande regels gebaseerde bedingen ongewijzigd als geldig worden beschouwd.

4.5. Het vierde advies betreft de „de minimis”-regeling, vooral voor kleine en middelgrote ondernemingen. Dat advies wordt afgesloten met de volgende constatering:

„Onderhavige Mededeling⁽¹⁾ maakt deel uit van het streven om de mededingingsregels te moderniseren, en bevat volgens het ESC een aantal belangrijke verbeteringen ten opzichte van de vorige Mededeling: zo worden er groepen van overeenkomsten geïntroduceerd, worden de

⁽¹⁾ Mededeling van de Commissie betreffende de herziening van de bekendmaking van 1997 inzake overeenkomsten van geringe betekenis die niet onder artikel 81, lid 1, van het Verdrag vallen, SEC(2001) 747 def.

drempels verhoogd, wordt een nieuwe drempel ingevoerd en wordt voor meer rechtszekerheid gezorgd.

Het ESC zou graag zien dat over de definitie van „relevante markt” nog eens goed werd nagedacht. Ook pleit het voor vereenvoudiging ten aanzien van de groepen van overeenkomsten die de mededinging ernstig beperken, en voor een meer homogene aanpak waar het gaat om het toegestane percentage in geval van overschrijding van de vastgestelde marktaandeeldrempels.”

Brussel, 28 november 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 gemeenschappelijke woordenlijst overheidsopdrachten (CPV)”

(2002/C 48/03)

De Raad heeft op 15 september 2001 besloten, overeenkomstig artikel 47, lid 2, van het EG-Verdrag, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 21 november 2001 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Hernández Bataller.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 386e zitting van 28 en 29 november 2001 (vergadering van 28 november) het volgende advies uitgebracht, dat met algemene stemmen werd goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. In 1996 heeft de Commissie een aanbeveling⁽¹⁾ goedgekeurd over het gebruik van de CPV (Commun Procurement Vocabulary — gemeenschappelijke woordenlijst overheidsopdrachten)⁽²⁾ ter beschrijving van het voorwerp van opdrachten.

⁽¹⁾ PB L 222 van 3.9.1996, blz. 10-12.

⁽²⁾ De CPV bestaat uit een basiswoordenlijst, die van wezenlijk belang is omdat het voorwerp van de opdracht erdoor wordt bepaald, en een aanvullende woordenlijst, met behulp waarvan aanvullende, kwalitatieve gegevens kunnen worden ingevoerd. De basiswoordenlijst heeft een hiërarchische structuur met vijf niveaus, terwijl de aanvullende woordenlijst twee niveaus telt. Elke code komt overeen met de omschrijving van de leveringen, werken of diensten in alle andere officiële talen.

1.2. Daarnaast vroeg zij in haar Groenboek „De overheidsopdrachten in de Europese Unie: beschouwingen over een toekomstig beleid⁽³⁾” alle betrokkenen om zich over het nut van een algemeen gebruik van de CPV uit te spreken. Op 28 mei 1997 wees het Comité er in een met algemene stemmen goedgekeurd advies⁽⁴⁾ op dat de EG-regelgeving in dit verband moet worden vereenvoudigd, aan het informatie-tijdperk moet worden aangepast en dat barrières voor de toegang tot informatie dienen te worden geëlimineerd.

⁽³⁾ COM(96) 583 def. van 27.11.1996.

⁽⁴⁾ Advies over het Groenboek; rapporteur: de heer Malosse; PB C 287 van 22.9.1997, blz. 2.

1.3. In het verdere verloop van het raadplegingsproces stelde de Commissie in haar mededeling „De overheidsopdrachten in de Europese Unie ⁽¹⁾” de aanbestedende diensten voor om bij de redactie van hun aankondigingen gebruik te maken van de CPV en de standaardformulieren, en voor de indiening ervan de door de informatie- en communicatietechnologie geboden mogelijkheden te benutten.

1.4. Sinds 1996 wordt de CPV systematisch in alle aankondigingen die ingevolge de richtlijnen in het Supplement op het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen worden bekend- gemaakt, gebruikt voor het aangeven van het voorwerp van een opdracht en voor de automatische vertaling van de aankondiging in alle andere officiële talen van de Gemeenschap. Voor potentiële inschrijvers is de CPV zodoende een onmisbaar zoekinstrument geworden bij selectie en identificatie van interessante aanbestedingen.

1.5. In de richtlijnen inzake overheidsopdrachten worden nomenclaturen gebruikt voor de beschrijving van het voorwerp van de opdrachten in de aankondigingen, de statistische verplichtingen en de afbakening van het toepassingsgebied. Tot dusverre werd in de richtlijnen naar vier nomenclaturen verwezen ⁽²⁾. In de herzieningsvoorstellen die momenteel in behandeling zijn ⁽³⁾ worden de vier nomenclaturen door de gemeenschappelijke woordenlijst vervangen. Het Comité merkte in recente adviezen over deze voorstellen op dat de CPV een verbetering vormt ten opzichte van de nomenclaturen CPA en NACE omdat de woordenlijst beter is toegesneden op de specifieke aard van openbare aanbestedingen ⁽⁴⁾.

2. Het voorstel voor een verordening

2.1. Er bestaat nog geen rechtsgrond voor de CPV en nergens is voorgeschreven welke regels bij de vaststelling en de bijwerking ervan in acht moeten worden genomen. Met onderhavig voorstel wordt beoogd deze leemte op te vullen door de CPV formeel aan te wijzen als het enige classificatiesysteem voor overheidsopdrachten.

2.2. Het is dus de bedoeling dat het systeem in de gehele EG op al deze opdrachten van toepassing is.

2.3. Verder is er gekozen voor een verordening als rechtsinstrument zodat er geen omzetting door de lidstaten nodig is.

2.4. Bij het voorstel voor een verordening wordt een aantal schakelthema's tussen enerzijds CPV en anderzijds CPA, CPC Prov., NACE en GN gevoegd.

2.5. Het voorstel bevat voorschriften voor aanpassing en herziening van de regelgeving. De Commissie wordt in dat verband bij de uitoefening van de aan haar gedelegeerde bevoegdheden bijgestaan door het Raadgevend Comité inzake overheidsopdrachten.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Het Comité kan zich volledig vinden in de ontwerpverordening, met behulp waarvan een uniform classificatiesysteem voor alle overheidsopdrachten binnen de Unie wordt ingevoerd.

3.2. Deze opdrachten moeten met meer voorlichting en transparantie worden omgeven. Dankzij de CPV worden aankondigingen toegankelijker en begrijpelijker, waardoor kandidaten de inschrijvingsvoorwaarden, ongeacht de oorspronkelijke taal, onmiddellijk kunnen vergelijken.

3.3. Het Europese bedrijfsleven heeft baat bij het voorstel, omdat er geen nieuwe verplichtingen in het leven worden geroepen, maar juist nieuwe, eenvormige en meertalige toegangsfaciliteiten worden gecreëerd. Verder hebben ondernemingen dankzij de CPV meer zicht op de mogelijkheden die hun door aanbestedingen worden geboden en kunnen zij daardoor nieuwe markten betreden.

3.4.1. Het Comité verzoekt Raad en Parlement het voorstel zo snel mogelijk goed te keuren en hoopt in dit verband dat de discussie beperkt blijft tot nomenclatuurkwesties. Deze moet niet worden heropend met betrekking tot andere onderwerpen op het gebied van overheidsopdrachten, zoals bijv. de bijlagen betreffende diensten.

3.4.2. Verder is het dienstig te anticiperen op de goedkeuring van aanvullende maatregelen, zoals vervat in Richtlijn 2001/78/EG inzake het gebruik van standaardformulieren bij de bekendmaking van aankondigingen van overheidsopdrachten ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ COM(98) 143 def. van 11.3.1998.

⁽²⁾ CPA, NACE, CPC Prov. en GN (gecombineerde nomenclatuur).

⁽³⁾ PB C 29 E van 30.1.2001, blz. 11 en 12.

⁽⁴⁾ Adviezen over overheidsopdrachten; rapporteur: de heer Green; PB C 193 van 10.7.2001, blz. 1 en 7.

⁽⁵⁾ PB L 125 van 29.10.2001, blz. 1.

3.4.3. De toepassing van de openbaarmakingsregels dient te worden vergemakkelijkt en tevens moeten deze worden aangepast aan de nieuwe elektronische media die zijn ontwikkeld in het kader van het SIMAP-systeem (Informatiesysteem voor Overheidsopdrachten) dat door Commissie en lidstaten is opgezet. Het gebruik van standaardformulieren en de gemeenschappelijke woordenlijst zal de toegang tot informatie vergemakkelijken en bijdragen tot meer transparantie van uitschrijvingen.

3.5. In internationaal verband bestaan er verschillende particuliere nomenclaturen en deze breiden zich uit. Daarom

is het van belang om binnen de Unie in de vorm van de CPV een uniform classificatiesysteem in te voeren. Verder dient in het kader van de WTO te worden voorgesteld dat ook derde landen het systeem aannemen. Vereenvoudiging en transparantie van informatie zijn daarbij namelijk gebaat.

3.6. Ten slotte kan het Comité zich er vooral in vinden dat de herzieningsprocedure wordt opengesteld voor de toekomstige gebruikers van de CPV, zodat bijstelling ervan op hun commentaar en suggesties zal kunnen worden gebaseerd.

Brussel, 28 november 2001.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

G. FRERICHS

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

(2002/C 48/04)

Op 13 september 2001 heeft het Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig artikel 23, lid 2 van het reglement van orde, besloten een vervolg van initiatiefadvies op te stellen over het: „Europees Handvest voor het kleinbedrijf”.

De afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 21 november 2001 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Giron.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 386e zitting van 28 en 29 november 2001 (vergadering van 28 november) het volgende advies uitgebracht, dat met 111 stemmen vóór, bij 3 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Stand van zaken

1.1. Het ESC heeft zich in zijn adviezen van 24 mei 2000 en 31 mei 2001 uitgesproken over het belang en de steekhoudendheid van het Europees Handvest voor het kleinbedrijf, hierna kortweg „het Handvest” genoemd. Tijdens de Europese top te Feira in juni 2000 aan het einde van het Portugese voorzitterschap is dit Handvest goedgekeurd. Toen heeft de Raad erkend dat het kleinbedrijf de ruggengraat vormt van de Europese economie en cruciaal is voor de werkgelegenheid. Ook zou er volgens hem specifiek beleid moeten komen, dat minder algemeen is dan het generieke beleid ten behoeve van het MKB.

1.1.1. Het Europees Parlement heeft zijn volledige steun gegeven aan het Handvest en heeft er in zijn verslag over het meerjarenprogramma voor ondernemingen en ondernemerschap op gewezen dat het kleinbedrijf, evenals micro- en ambachtelijke ondernemingen, een significante bijdrage leveren aan concurrentievermogen, onderzoek en innovatie en een cruciale rol spelen bij de versterking van de sociale samenhang en de verbetering van de ruimtelijke ordening, met name in plattelands- en stadsgebieden en in de zones om de steden heen.

1.2. Toch moet nu, één jaar na de goedkeuring van het Handvest (dat expliciet bestemd is voor kleine ondernemingen

met minder dan 50 werknemers⁽¹⁾; ESC-advies van 24 mei 2000), worden geconstateerd dat de hierin gedane aanbevelingen voor het merendeel dode letter zijn gebleven. Het bleef slechts bij de oorspronkelijke politieke verklaring. De praktische follow-up daarvan heeft niet veel om het lijf gehad, te oordelen naar de gegevens over de in de lidstaten geboekte vooruitgang en de door de Commissie genomen maatregelen.

1.2.1. Europa telt meer dan 19 miljoen kleine ondernemingen en deze verschaffen werk aan 53 % van de Europese beroepsbevolking werkzaam in de privésector (de landbouw niet meegerekend). Dit maakt dat het kleinbedrijf in al zijn verschijningsvormen een sleutelrol speelt in de economische en sociale samenhang in Europa. Desondanks wordt in de ook voor het kleinbedrijf relevante communautaire beleidsprogramma's onvoldoende aandacht geschonken aan het specifieke karakter van kleine ondernemingen en worden ze nog steeds gecategoriseerd volgens de gebruikelijke definitie van het MKB. Het ESC stelt vast dat er in de praktijk weinig maatregelen worden genomen ter ondersteuning van het kleinbedrijf en dat deze vaak beperkt blijven tot ongecoördineerde, ad-hoc acties.

1.2.2. De Commissie heeft bij het opstellen van maatregelen en wetgeving echter wel meer oog gekregen voor het kleinbedrijf. Dit geldt met name voor het praktische gevolg gegeven aan de uitkomsten van drie Europese conferenties over ambacht en kleinbedrijf gehouden in Avignon (1990), Berlijn (1994) en Milaan (1997). De maatregelen genomen in het kader van de structuurfondsen, het sociaal en werkgelegenheidsbeleid, de vereenvoudiging van de regelgeving, en de bevordering van de ondernemingsgeest en het concurrentievermogen zijn zeer positief en dienen een vervolg te krijgen.

1.2.3. Het ESC verbaast zich er echter over dat de aandacht voor kleine en ambachtelijke ondernemingen, die na de drie Europese conferenties over ambacht en kleinbedrijf was toegenomen, en de schat aan ervaringen die dankzij de op het MKB gerichte activiteiten van het voormalige DG XXIII was verworven, na de herstructurering van de Commissie op ongelukkige wijze verloren zijn gegaan.

2. Doelstelling van dit advies

2.1. De implementatie van het Handvest valt niet alleen onder de bevoegdheid van de lidstaten die het hebben ondertekend, maar is ook een taak van de Europese instellingen en in het bijzonder van de Commissie. Dit wordt in het Handvest trouwens expliciet zo verwoord. De Commissie zou zich behalve met de publicatie vóór elke Europese voorjaars-top van het jaarverslag over de uitvoering van het Handvest ook kunnen bezighouden met het opstellen van een echt operationeel meerjarenactieplan met daarin op EU-niveau en in de lidstaten te nemen maatregelen ten behoeve van een adequate en efficiënte tenuitvoerlegging van het Handvest.

2.2. Teneinde verbetering te brengen in de huidige situatie, heeft het Belgisch voorzitterschap zich in zijn op 4 juli 2001 aan het Europees Parlement voorgelegde economisch programma ertoe verplicht werk te maken van de tenuitvoerlegging van het Handvest.

2.3. In onderhavig advies worden de eerste voornaamste maatregelen besproken die de komende jaren nodig zijn om het Handvest in de praktijk te kunnen brengen.

3. Tenuitvoerlegging van het Handvest in de lidstaten

3.1. Overeenkomstig de in het Handvest opgenomen richtsnoeren en op aandringen van het Parlement moet de Europese voorjaars-top worden belast met de jaarlijkse evaluatie van de door de lidstaten gemaakte vorderingen bij de tenuitvoerlegging van het Handvest. Het Comité dringt er bij Raad en Commissie op aan in het desbetreffende verslag duidelijk onderscheid te maken tussen de verschillende specifieke onderverdelingen van het kleinbedrijf, en het MKB niet als één geheel te behandelen. Bovendien moet het verslag onafhankelijk worden uitgebracht van andere publicaties, zoals het verslag over de tenuitvoerlegging van de BEST-procedure ter vereenvoudiging van de administratieve rompslomp of het actieplan ter bevordering van de ondernemingsgeest en het concurrentievermogen.

3.1.1. Het ESC wil op deze plaats zijn ongenoegen uitspreken over het korte jaarverslag inzake de tenuitvoerlegging van het Handvest dat de Commissie op 7 maart 2001 ter voorbereiding van de top in Stockholm heeft uitgebracht. In dit verslag wordt alleen maar gesproken over het MKB in algemene zin en worden de werkelijke gevolgen van de 11 projecten t.b.v. kleine en micro-ondernemingen niet genoemd, evenmin als de resultaten van de maatregelen genomen in het kader van communautaire programma's van andere diensten van de Commissie dan het DG Ondernemingen.

3.2. Het ESC beveelt aan het verslag over de tenuitvoerlegging van het Handvest een vervolg te geven in de vorm van echte maatregelen, en het doet voorstellen voor speciaal voor het kleinbedrijf bestemde actielijnen. Het stelt dan ook voor om (op soortgelijke wijze als in het kader van de werkgelegenheidsrichtsnoeren) de lidstaten aanbevelingen te doen over de economische ontwikkeling van kleine ondernemingen en de versterking van hun rol in de werkgelegenheidsstrategie.

3.2.1. Het ESC is van mening (zoals ook in het Handvest zelf valt te lezen en zoals het Parlement nog eens heeft onderstreept) dat het Handvest een logische volgende stap is in de processen van Luxemburg, Cardiff en Keulen, maar wil het toch niet de kwalificatie „proces van Feira” geven. Desondanks past het precies in dit logische geheel en vormt het er één van de voornaamste pijlers van. In dit licht denkt het ESC dat het nuttig is dergelijke aanbevelingen tot de lidstaten te richten.

⁽¹⁾ Aanbeveling van de Commissie, PB L 107 van 30.4.1996.

4. Tenuitvoerlegging van het Handvest op EU-niveau

4.1. Opmerkingen vooraf

4.1.1. Hoewel op veel gebieden het beleid inzake kleine ondernemingen taak blijft van de lidstaten, worden op een aantal terreinen (onderwijs, kwalificaties en belastingen) de gevolgen voor de Unie als geheel en de Europese dimensie van dit beleid steeds belangrijker. Ook bij de uitoefening van bepaalde beroepen, o.m. op het gebied van algemene en voedselveiligheid, is hiervan sprake. Kleine ondernemingen moeten voortaan een sleutelrol spelen in alle doelstellingen van de EU, met inbegrip van de voor de toekomst belangrijke onderwerpen als de uitbreiding, *governance* en economische en sociale samenhang. Er zal vanaf nu moeten worden gelet op de belangen, verwachtingen en werkelijke behoeften van het kleinbedrijf.

4.1.1.1. Niettemin stelt het ESC vast dat op Europees niveau de kennis hiervan verre van volledig is. Wetenschappers en economen hebben tot nu toe geen belangstelling getoond voor diepgaand onderzoek naar het kleinbedrijf en zijn verschillende verschijningsvormen. Het ESC wil dat aan deze situatie snel een einde komt.

4.1.2. Iedereen dient zich te realiseren dat het Handvest betrekking heeft op alle communautaire beleidsmaatregelen die gevolgen hebben voor het kleinbedrijf. Omdat voor de tenuitvoerlegging van het Handvest niet slechts één dienst van de Commissie verantwoordelijk is, is coördinatie geboden. Het ESC stelt voor het overleg tussen de betrokken diensten van de Commissie onderling en met de organisaties van kleine ondernemers te intensiveren, om op die manier te komen tot een echt open samenwerkingsbeleid voor het kleinbedrijf.

4.1.3. Daarnaast moet de EU alles in het werk stellen om ervoor te zorgen dat de kandidaat-lidstaten het Handvest eenvoudig in hun beleid kunnen integreren. Het Handvest vormt namelijk een zeer belangrijke basis voor het beleid van deze landen, omdat hiermee initiatieven van overheid en bedrijfsleven gericht op kleine en ambachtelijke ondernemingen, kunnen worden gestructureerd en omdat op basis van het Handvest adequaat economisch en sociaal beleid kan worden gevoerd.

4.1.3.1. Bijgevolg dringt het ESC er bij Commissie, Raad en Parlement op aan uitwisselingen tussen ondernemersorganisaties op te zetten en te stimuleren, de oprichting van bedrijfsbemiddelingsorganisaties te bevorderen en deze organisaties te versterken.

4.2. Noodzakelijke Europese maatregelen ten behoeve van de omzetting van de actielijnen uit het Handvest

4.2.1. Opleiding en vorming ter bevordering van de ondernemingsgeest

- analyse en verspreiding van praktijken m.b.t. de bedrijfsorganisatie, met name van acties „op locatie” van de organisaties die het dichtst bij de betrokken burgers staan;
- beleggen van technische bijeenkomsten waar de organisatoren van deze acties ervaringen kunnen uitwisselen (op EU-niveau en in de lidstaten) gecombineerd met financiële maatregelen ter bevordering van deze bijeenkomsten;
- invoering van een specifiek programma en vrijmaking van financiële middelen ten behoeve van de kandidaat-lidstaten, inclusief het creëren van samenwerkingsverbanden met organisaties van kleine ondernemers uit de EU;
- opname in de cursusprogramma's van activiteiten om scholen en het kleinbedrijf dichter bij elkaar te brengen.

4.2.2. Goedkopere registratie en snellere inschrijving

- bekendmaking van de uitkomsten van lopende studies waarbij de situatie in elke categorie van het kleinbedrijf nadrukkelijk aan bod dient te komen;
- onderzoek naar de juridische, administratieve en fiscale problemen waarmee bestaande bedrijven die tijdelijk in een andere lidstaat (m.n. in grensgebieden) activiteiten willen uitoefenen, en startende ondernemers die hun bedrijf in een andere lidstaat willen opzetten, te maken hebben.

4.2.3. Betere wet- en regelgeving

- stelselmatige consultatie van de representatieve Europese organisaties van het kleinbedrijf vanaf het begin van het communautaire wetgevingsproces, en vrijmaking van middelen voor bijeenkomsten en reiskosten van deskundigen;
- systematiseren van effectbeoordelingen over de gevolgen van communautaire wetgeving voor kleine en micro-ondernemingen;
- vereenvoudiging van de omzetting van EU-regelgeving in praktijk (d.w.z. in de kleine ondernemingen zelf) door de verantwoordelijke bemiddelingsinstanties handleidingen te laten opstellen met daarin praktijkvoorbeelden die op de dagelijkse gang van zaken binnen elke bedrijfstak of beroepsgroep zijn afgestemd, en uitwisseling van deze handleidingen tussen organisaties uit de verschillende lidstaten;

- onderzoek naar de fiscale en rechtspositie van eenmanszaken en vergelijking daarvan met die van ondernemingen die een vennootschap vormen, en voorstellen voor adequate regelgeving op dit gebied;
- studie naar een statuut voor een Europese besloten vennootschap (zie het nog in voorbereiding zijnde ESC-advies van de heer Malosse hierover);
- studie naar de bescherming van het eigen vermogen van onafhankelijke ondernemers waarvoor een bijzondere regeling zou kunnen worden ingevoerd;
- het ontbreken van een Europees octrooi is nadelig voor kleine ondernemingen (gezien hun geringe omzet) en aan deze situatie dient dan ook een einde te komen.

4.2.4. Vaardigheden, toegankelijkheid en diploma waardering

- intensivering van uitwisselingsprogramma's in het kader van leerlingensels en instelling van een Europees Erasmus-programma voor opleidingen en stages, naar analogie van de programma's voor studenten, die hun nut hebben bewezen en waar duizenden jongeren gebruik van maken;
- instelling van een Europees leerlingensels teneinde uitwisselingsprocedures, regels m.b.t. sociale bescherming en overleg tussen betrokkenen (verantwoordelijk voor opleidingen en stages) eenvoudiger te maken;
- stimulering van overleg en samenwerking tussen instanties voor beroepsopleidingen en stages ter ondersteuning van hoogwaardige opleidingen;
- onderzoek naar de problemen van kleine ondernemingen i.v.m. het gebrek aan gekwalificeerde arbeidsplaatsen, en mogelijke oplossingen;
- invoering van een Europese „equivalentietabel” voor vakdiploma's, zodat voor een startende ondernemer registratieprocedures in een andere lidstaat eenvoudiger worden.

4.2.5. Verbetering van on line dienstverlening

- ondernemersorganisaties helpen bij het opzetten van op maat gesneden on line dienstverlening, met name op het gebied van levenslange (bij)scholing, advisering en het starten of overnemen van een bedrijf.

4.2.6. Optimaal gebruik maken van de interne markt

Hier zijn op de volgende deelgebieden maatregelen nodig:

4.2.6.1. Gegevens over kleine ondernemingen en hun behoeften

- bij de herziening van de definitie van „MKB” zou wat het criterium „omzet” betreft moeten worden gelet op de specifieke behoeften van kleine industriële of dienstverlenende ondernemingen;
- wetenschappers en universiteiten zouden een statistisch en economisch onderzoeksprogramma moeten opzetten (inclusief analyse van *best practices*) in het kader van de Europese waarnemingspost voor het MKB, over ambacht, micro-ondernemingen en kleinbedrijf in de vrije beroepssector;
- statistisch en economisch onderzoek naar het kleinbedrijf en micro-ondernemingen in de kandidaat-lidstaten;
- analyses en studies naar de toekomst van kleine en ambachtelijke ondernemingen in het kader van de algemene richtsnoeren voor het toekomstige Europese beleid: samenhang en uitbreiding, *governance*, mondialisering;
- de Commissie en de Europese Academie voor ambachtelijke en kleine ondernemingen zouden een werk- en onderzoeksprogramma moeten uitwerken inzake kennis over het kleinbedrijf, tenuitvoerlegging van het Handvest en uitvoering van de actiepunten zoals die in het ESC-advies van 30 mei 2001 over MKB en ambacht in Europa zijn omschreven.

4.2.6.2. Mededingingsregels

- invoering van een systeem voor registratie van gevallen van concurrentievervalsing waarmee het kleinbedrijf met name in grens en eilandregio's te maken heeft, en ontwikkeling van een methode om snel geschillen te kunnen beslechten.

4.2.6.3. Samenwerking tussen organisaties en tussen bedrijven

- opnieuw opzetten (volgens een nieuwe, geschiktere en flexibelere formule) van de Interprize-programma's voor grensoverschrijdende samenwerking.

4.2.6.4. Toegang van het bedrijfsleven tot EU-programma's en -activiteiten

- vereenvoudiging van voor het kleinbedrijf geldende aanmeldingscriteria en procedures voor de levering van kwaliteitsattesten, en een meer systematische raadpleging van organisaties voor advisering en begeleiding van ondernemers;
- versoepeling van de procedures voor de indiening van offertes, en opnieuw instellen (in gewijzigde vorm) van de mogelijkheid tot directe onderhandse financiering van tal van transnationale proefprojecten, waarbij nationale en Europese bemiddelingsorganisaties hiertoe voordrachten doen.

4.2.6.5. Normalisatie

- kleine en micro-ondernemingen moeten kunnen deelnemen aan de Europese normalisatiewerkzaamheden, hiertoe dient er o.a. een financieringsregeling te komen voor deskundigen die namens hen optreden. In het bijzonder moet het Normapme-project worden ondersteund en uitgebreid;
- ontwikkeling van speciaal aan de verschillende sectoren en bedrijfsgroottes aangepaste instrumenten en technische handleidingen;
- oprichting van en steun aan een netwerk van deskundigen dat onderdeel moet worden van de bemiddelings- en beroepsorganisaties van het kleinbedrijf en dat zich moet gaan bezighouden met het geven van voorlichting en advies over de omzetting van Europese normen en EU-etiketteringsregels.

4.2.6.6. Milieuaspecten

- er dient op te worden toegezien dat bij de opstelling van communautaire teksten vanaf het begin systematisch rekening wordt gehouden met de belangen van het kleinbedrijf en hun specifieke behoeften;
- vereenvoudiging van procedures, naar analogie van de nieuwe EMAS-regeling voor milieuaudits. Met deze regeling zijn de procedures voor de allerkleinste ondernemingen zeer vereenvoudigd en hebben ambachtskamers en bemiddelings- en beroepsorganisaties de mogelijkheid gekregen voor kleine bedrijven aangepaste audits uit te voeren;
- invoering en instandhouding van een netwerk van „milieuombudsmannen” bij de bemiddelingsorganisaties en die worden belast met het geven van voorlichting en advies aan en het opleiden van kleine ondernemers;
- invoering van fiscale prikkels en financiële steun om te bereiken dat ondernemers milieuvriendelijk investeren en zich aan milieunormen houden.

4.2.7. Fiscale en financiële kwesties

4.2.7.1. Fiscale aanpassingen

- uitbreiding van de proefmaatregelen inzake BTW-verlaging tot alle arbeidsintensieve activiteiten.

4.2.7.2. Beschikbaarstelling van kredieten en bevordering van wederzijdse borgstelling

- het kleinbedrijf moet echt betere toegang kunnen krijgen tot de bestaande instrumenten van de Europese instellingen (EIB, EIF en Commissie) of van nog uit te werken instrumenten. Dit om gemakkelijker in aanmerking te

kunnen komen voor kredieten voor de financiering van (technologische) investeringen in nieuwe informatie- en communicatietechnologieën, om te kunnen voldoen aan technische en milieunormen en om de voor opleidingen noodzakelijke immateriële investeringen te kunnen doen. Hiertoe dient het gebruik van deze producten door het kleinbedrijf te worden geanalyseerd en dienen nieuwe maatregelen te worden genomen om de toegang tot deze kredieten te vergemakkelijken;

- ontwikkeling van een behoorlijk Europees beleid ter bevordering van onderlinge borgstelling;

- er dient op te worden toegezien dat de door het Bazels Comité (Bazel 2) voorgestelde maatregelen inzake de hervorming van het bankwezen (die de Commissie in een volgend richtlijnvoorstel zal integreren), niet leiden tot een kostenstijging en een vershraling van het aanbod van kredietverlening aan het kleinbedrijf.

4.2.8. Uitbreiding en flexibilisering van technologie binnen het kleinbedrijf

- steun geven aan de aanstelling binnen bemiddelingsorganisaties van het kleinbedrijf van adviseurs/bemiddelaars met technologische kennis en bevordering van samenwerking op het gebied van netwerken;
- er dient op te worden gelet dat er in het zesde kaderprogramma voor O&D aandacht wordt besteed aan het kleinbedrijf, en in het bijzonder aan de traditionele bedrijven;
- vereenvoudiging van de uitvoering van collectief onderzoek door bemiddelingsorganisaties in samenwerking met wetenschappers.

4.2.9. Modellen van webhandel die hun nut reeds hebben bewezen; kwaliteitssteun aan het kleinbedrijf

4.2.9.1. Webhandel

- steun voor door de bemiddelingsorganisaties van het bedrijfsleven georganiseerde voorlichting, bewustmaking en proefprojecten m.b.t. nieuwe informatie- en communicatietechnologieën, en voor adviesverstrekking door deze organisaties;
- steun aan kleine en micro-ondernemingen voor investeringen in hard- en software en in opleidingen.

4.2.9.2. Kwaliteitssteun aan het kleinbedrijf

- ontwikkeling op Europees niveau van een echt beleid inzake netwerken tussen organisaties die ondersteunende diensten bieden;

- opstellen van een Europees bestek voor ondersteunende diensten waarin de minimumvoorwaarden moeten worden vastgelegd voor het opzetten van dergelijke dienstverlening in de Unie;
- instelling op EU-niveau van een opleiding tot bedrijfsadviseur, die beantwoordt aan de specifieke bepalingen in het bestek;
- hulp bieden aan de kandidaat-lidstaten voor het opzetten van eigen netwerken voor ondersteunende diensten volgens Europese specificaties.

4.2.10. De belangenbehartiging van het kleinbedrijf op nationaal en EU-niveau ontwikkelen, uitbreiden en doeltreffender maken

4.2.10.1. Belangenbehartiging van het kleinbedrijf

- uitbreiding en systematisering van het directe overleg met de representatieve nationale en Europese organisaties van kleine ondernemers op alle communautaire beleidsterreinen;
- bevordering van en steun aan het overleg tussen Kamers (bijv. van Koophandel), bemiddelings- en beroepsorganisaties van kleine en micro-ondernemingen en ambachtsbedrijven uit de verschillende lidstaten, en deze organisaties op Europees niveau proberen te structureren, ten einde hun prioriteiten eenvoudiger in voor hen relevante algemene en specifieke (= per bedrijfstak) wetgeving vastgelegd te krijgen;
- bevordering van de oprichting en het functioneren van dergelijke bemiddelings- en beroepsorganisaties in de kandidaat-lidstaten, steun geven aan door hen op touw gezette activiteiten voor het bedrijfsleven en aan partnerschappen met zusterorganisaties uit de huidige lidstaten.

4.2.10.2. De rol van het kleinbedrijf in de sociale dialoog

- de rechtstreekse en automatische deelname van vertegenwoordigers van kleinbedrijf en ambacht aan alle Europese raadplegings- en besluitvormingsprocedures dient te worden gewaarborgd, evenals de deelname van deze vertegenwoordigers aan voor hen relevante belangrijke politieke bijeenkomsten;
- er moet worden toegezien op een betere follow up van de tussen de sociale partners gesloten overeenkomsten. Dit kan door impulsen te geven aan een betere vertegenwoordiging van de belangenorganisaties van kleinbedrijf en ambacht op alle niveaus van de sociale dialoog (Europees, nationaal, per sector, per bedrijfstak en per bedrijf);

- opstellen van een overzicht van *best practices* op het gebied van de maatschappelijke verantwoordelijkheid binnen het kleinbedrijf en deze onder besluitvormers verspreiden;
- kleine ondernemingen die actief zijn op het gebied van maatschappelijke verantwoordelijkheid, helpen hun partners beter over hun activiteiten te informeren.

5. Conclusies

5.1. Volgens het ESC is het Handvest voor alle Europese beleidsmakers een uitgelezen mogelijkheid om aan de 19 miljoen kleine ondernemers in de Unie en hun werknemers te laten zien dat de Unie zich ook bewust is van de problemen van de kleine en micro-ondernemingen en hier aandacht aan besteedt.

5.2. Het ESC spreekt zijn bezorgdheid en vrees uit over een toekomstscenario waarin deze miljoenen ondernemers, zelfstandigen en werknemers zich vervreemd zullen gaan voelen van de EU indien de Europese beleidsmakers de behoeften en het specifieke karakter van het kleinbedrijf niet laten meewegen in hun beslissingen. De consequenties van het onbegrip en het gevoel van vervreemding die hierdoor bij zojuist genoemde groepen kunnen ontstaan, zouden rampzalig zijn voor de verdere ontwikkeling, consolidatie en uitbreiding van de EU, in een periode waarin Europese samenhang gezien de internationale situatie belangrijker is dan ooit.

5.2.1. Onderhavig advies verwoordt de bezorgdheid van kleine en ambachtelijke ondernemers. Tevens wil het de Europese Commissie bouwstenen aanreiken die onmisbaar zijn voor het opstarten van duidelijk zichtbare activiteiten waarmee volgens de beginselen van Lissabon en in het licht van een steeds felle internationale concurrentie de rol en de betekenis van het kleinbedrijf moet worden versterkt.

5.3. Nu is het moment zich uit te spreken vóór een werkelijk allesomvattend, adequaat en zichtbaar beleid dat de bekrachtiging vormt van een Europees juridisch, fiscaal en sociaal klimaat dat noodzakelijk is voor de verdere ontwikkeling van het kleinbedrijf. Van dit beleid moeten, op samenhangende wijze en ingebed in een operationeel meerjarenactieplan bestemd voor het kleinbedrijf, alle door de verschillende diensten van de Commissie afzonderlijk reeds genomen of nog te nemen maatregelen deel gaan uitmaken. Het ESC spreekt de wens uit dat de Commissie overleg tot stand brengt tussen haar verschillende diensten ten einde haar maatregelen die het kleinbedrijf betreffen, op elkaar af te stemmen en haar besluiten hieromtrent te harmoniseren. Met het beeld voor ogen van de groep commissarissen die samenwerkt op het gebied van gelijke kansen, zou volgens het ESC het EU-beleid inzake het kleinbedrijf veel efficiënter en werkbaarder kunnen worden als de hoogste organen van de Commissie ook op dit terrein een dergelijke stap zouden zetten.

5.4. Derhalve dringt het ESC er bij Commissie en lidstaten op aan op de kortst mogelijke termijn het Handvest via het

meerjarenactieplan ten uitvoer te brengen, net als Parlement, Economisch en Sociaal Comité en de echt representatieve belangenorganisaties van kleinbedrijf en ambacht dit reeds hebben gedaan. De omzetting van dit plan kan alleen maar slagen en een Europees beleid bestemd voor het kleinbedrijf kan alleen maar een succes worden als er sprake is van een werkelijke rechtstreekse dialoog, als de samenwerkingsverbanden met de bemiddelings- en belangenorganisaties van ambachtelijke en kleine ondernemers en met de sociale partners worden geconsolideerd en als zij rechtstreeks bij het gehele besluitvormingsproces en bij de omzetting van maatregelen worden betrokken. Het netwerk van deze organisaties is immers wijdvertakt en ze beschikken over een schat aan ervaringen.

5.5. Het ESC roept de Raad op tijdens één van haar volgende bijeenkomsten een positief besluit te nemen over de tenuitvoerlegging van het Handvest via dit meerjarenactieplan, waarvan alle initiatieven die van belang zijn voor het kleinbedrijf, en de voorstellen uit onderhavig advies deel uitmaken, en om voor de betreffende programma's de nodige middelen ter beschikking te stellen. In dit licht stelt het ESC Parlement en Raad voor een positief vervolg te geven aan het voorstel tot instelling van een speciaal budget zoals dat vorig jaar werd geformuleerd tijdens de behandeling van het meerjarenprogramma voor ondernemingen en ondernemerschap. Hiermee werd beoogd steun te verlenen aan vernieuwende activiteiten in het kader van het Handvest die niet door andere programma's werden gedekt.

Brussel, 28 november 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 — Een internemarktstrategie voor de dienstensector”

(2002/C 48/05)

Op 28 februari 2001 heeft het Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig de bepalingen van art. 23, lid 2 van zijn reglement van orde besloten, een vervolgadvisie op te stellen over de voornoemde mededeling.

De afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereidende werkzaamheden ter zake was belast, heeft haar advies op 21 november 2001 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Vever.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 386e zitting van 28 en 29 november 2001 (vergadering van 28 november) het volgende advies uitgebracht, dat met 106 stemmen vóór en bij 1 onthouding werd goedgekeurd.

1. Samenvatting van de opmerkingen van het Comité

1.1. Het Comité is verontrust over de aanhoudende vertragingen bij de totstandbrenging van de interne-dienstenmarkt, terwijl de bedrijvigheid in deze sector juist een doorslaggevende factor is geworden voor de economische ontwikkeling en de werkgelegenheid in Europa. Binnen de huidige context — druk van de globalisering, hervatting van de WTO-onderhandelingen, opkomst van de informatiemaatschappij, overschakeling op de euro, de te Lissabon aangegane commitments met betrekking tot het concurrentievermogen alsook de voorbereiding van de uitbreiding — is het zaak dat deze vertragingen onverwijld worden aangepakt.

1.2. Het stemt het Comité tot voldoening dat de Commissie in bovengenoemde mededeling heeft aangegeven dat haast moet worden gemaakt met de totstandbrenging van de interne markt voor diensten; zij wil meer vaart zetten achter lopende dossiers, de analyse van de bestaande belemmeringen actualiseren en met ingang van 2002 een algemene en innoverende aanpak volgen.

1.3. Het Comité is zich ervan bewust dat de voltooiing van de interne-dienstenmarkt een complexe zaak is gelet op de enorme diversiteit die wortelt in de uiteenlopende rechtsselsels en tradities van de lidstaten. De door hem georganiseerde

enquête en hoorzitting wijzen evenwel uit dat vrijwel alle actoren uit de sociaal-economische kringen weliswaar oog hebben voor deze complexiteit, maar tegelijkertijd van mening zijn dat de grote Europese projecten momenteel niet optimaal worden behandeld.

1.4. Zo constateert het Comité dat onder de sociaal-economische actoren in het veld grote verwachtingen leven omtrent een nieuwe, doeltreffendere en beter geprofileerde aanpak om de complexe problemen te kunnen oplossen. Het is het dan ook eens met de Commissie dat de werkzaamheden in EU-verband een nieuwe impuls moeten krijgen en versneld moeten worden voortgezet op basis van nieuwe grondslagen die globaal, gecoördineerd en flexibel dienen te zijn. Er moet een dynamisch evenwicht tot stand komen tussen marktdruk, wederzijdse erkenning en harmonisatie, waarbij de belangen van bedrijven en consumenten en de specifieke taken inzake openbare dienstverlening, in een context van noodzakelijke concurrentiële aanpassing aan de open markt, niet uit het oog mogen worden verloren.

1.5. Wat de evaluatie van de belemmeringen betreft, dient de Commissie volgens het Comité een nieuwe methodologie uit te werken om de verschillende categorieën belemmeringen beter te kunnen indelen; er moet een duidelijker onderscheid worden gemaakt tussen echte belemmeringen, die dienen te verdwijnen, en de realiteit van de Europese culturele diversiteit, waaraan de actoren zich zullen moeten blijven aanpassen.

1.6. Ten aanzien van de uit te werken en in 2002 op te starten strategie om de voltooiing van de interne-dienstenmarkt in een stroomversnelling te brengen, staat het Comité achter de door de Commissie voorgestelde actielijnen en doet het de volgende aanbevelingen:

1.6.1. Het is de overtuiging van het Comité dat het welslagen van deze nieuwe aanpak valt of staat met een nieuwe vorm van samenwerking tussen Europese instellingen, sociaal-economische groeperingen en lidstaten, rond de volgende beginselen: nauwkeurige evaluatie van de belemmeringen, voorkoming van nieuwe belemmeringen, coördinatie met behulp van aanvullende instrumenten, vereenvoudiging van de regelgeving, omzichtigheid bij het wegnemen van belemmeringen die een „sluisfunctie” kunnen hebben, inaanmerkingneming van het mondiale karakter van het handelsverkeer, deelname van de sociaal-economische kringen aan de totstandkoming van regelgeving die hen aangaat, permanente monitoring van de geboekte vooruitgang door de Commissie.

1.6.2. Een eerste voorwaarde is dat de rechtstreekse toepassing van de Verdragsbepalingen verbeterd wordt, dat de procedure inzake voorafgaande melding van nationale regelgevingsprojecten die belemmeringen kunnen veroorzaken, stelselmatig wordt toegepast en dat de verschillende richtlijnen steeds op tijd en integraal worden omgezet.

1.6.3. Om de nieuwe strategie de nodige slagkracht mee te geven, steunt het Comité het voornemen van de Commissie om Parlement en Raad voor te stellen, een nieuw horizontaal

rechtsinstrument vast te stellen dat voortvloeit uit een politiek *commitment*, juridisch bindend is, globaal is in zijn aanpak, toegespitst is op essentiële vereisten, in staat is om andere aanvullende instrumenten te activeren en te coördineren en dat op flexibele wijze kan worden ingezet.

1.6.4. Het Comité adviseert om de concrete invulling van de essentiële vereisten van dit kaderinstrument en van de diverse begeleidende richtlijnen over te laten aan gemengde regelgevingscomités, op basis van de ervaringen die zijn opgedaan met de SLIM-comités, bestaande uit vertegenwoordigers van overheid, dienstverleners en gebruikers van diensten.

1.6.5. Het Comité wenst voorts dat zelfregulering en co-regulering door de betrokken sociaal-economische groeperingen in het nieuwe kaderinstrument worden erkend en dat hieraan een impuls wordt gegeven. Voor de Europese wetgever en de Commissie is dan een controlefunctie weggelegd met betrekking tot de effecten van deze regelgeving en de tenuitvoerlegging ervan. Het Comité roept de Europese sociaal-economische kringen op om de nodige initiatieven in deze zin te nemen ten einde de rol van motor te kunnen spelen bij de voltooiing van de internedienstenmarkt.

1.6.6. Het Comité verwacht van deze nieuwe aanpak, nog vóór het aflopen van de huidige mandaatperiodes van Commissie en Parlement en vóór de eerste uitbreidingsgolf, een significante en onomkeerbare stroomversnelling bij de totstandbrenging van de internedienstenmarkt.

2. Hoofdlijnen van de mededeling van de Commissie

2.1. In de op 29 december 2000 door de Commissie gepresenteerde Mededeling „Een interne marktstrategie voor de dienstensector” ⁽¹⁾ wordt de nadruk gelegd op de groeiende kloof tussen het toenemend belang van de dienstensector voor de Europese economie enerzijds, en de aanhoudende vertragingen bij de totstandbrenging van een voldoende doorzichtige en geïntegreerde Europese interne markt voor diensten anderzijds. Voorts herhaalt de Commissie het *commitment* van de Europese Raad van Lissabon, namelijk om de dienstensector te ontwikkelen in een dynamischere en meer concurrerende Europese economie; dit *commitment* is overigens een van de belangrijkste redenen waarom de Commissie deze mededeling heeft gepresenteerd.

2.2. Om iets aan deze achterstand te doen, stelt de Commissie een nieuwe tweefasenstrategie voor:

2.2.1. Vanaf 2001, in de eerste fase, heeft de Commissie een aantal acties gepland, waaronder:

⁽¹⁾ COM(2000) 888 fin van 29.12.2000.

- goedkeuring door het Parlement en de Raad van diverse wetgevingsvoorstellen (plaatsen van overheidsopdrachten voor leveringen, diensten en werken, verkoop op afstand van financiële diensten, regelgeving inzake telecommunicatie, openstelling van de postmarkt, auteursrecht in de informatiemaatschappij, strategie van de EU inzake financiële verslaggeving, overnamebiedingen, BTW over elektronisch verrichte diensten);
- nieuwe initiatieven (commerciële communicatie, verkoopbevordering, geregelende beroepen, erkenning van kwalificaties, financiële diensten en elektronische handel, namaak en piraterij);
- verslaggeving over de toepassing van vroegere richtlijnen (informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften, rechtsbescherming van diensten gebaseerd op of bestaande uit voorwaardelijke toegang, auteursrecht en radio-uitzendingen via kabel en satelliet, rechtsbescherming van databanken);
- diverse andere flankerende maatregelen (verfijning van de statistische methodes, benchmarking, ICT-opleidingen voor ondernemingen, verbetering van het innovatieproces in het kader van het zesde O&O-kaderprogramma);
- onderzoek naar belemmeringen voor diensten in de interne markt, waarvan aan het eind van de eerste fase verslag wordt gedaan.

2.2.2. Vanaf 2002, in de tweede fase, heeft de Commissie andere maatregelen en een bijbehorend tijdschema op het oog, waaronder:

- opstellen van een lijst van belemmeringen die door rechtstreekse toepassing van Verdragsbeginselen uit de weg kunnen worden geruimd;
- uitvoeren van een pakket niet-wetgevingsmaatregelen waarmee bepaalde niet-wetgevende belemmeringen kunnen worden opgeheven (waaronder communautaire gedragscodes, mechanismen voor geschillenbeslechting en bewustmakingsacties);
- invoering van een horizontaal instrument om het merendeel van de nog resterende obstakels te elimineren;
- aanvullende, gerichte harmonisatiemaatregelen.

2.3. Het Comité constateert dat de mededeling van de Commissie op het juiste moment komt, en wel om diverse redenen:

- 2.3.1. het proces van globalisering van de economie en openstelling van de interne markt naar buiten toe gaat onverminderd door en zal met het van start gaan in november 2001 van de multilaterale WTO-onderhandelingen over de liberalisering van de internationale dienstensector, nog aan intensiteit winnen;
- 2.3.2. met de komst van de informatiemaatschappij zijn de dienstverleningsvoorwaarden totaal veranderd: de grenzen zijn verdwenen, de concurrentie is feller geworden, waardoor de

gebruikers van diensten (bedrijven, overheden en consumenten) een centrale en bevoorrechte positie hebben gekregen;

2.3.3. de invoering van de euro, die vanaf begin 2002 de nationale munten zal vervangen, zal de concurrentie tussen alle actoren verscherpen, waardoor de integratiebehoefte op de interne markt voor diensten nog zal toenemen;

2.3.4. de daadwerkelijke tenuitvoerlegging van het mandaat van Lissabon, op basis waarvan Europa in 2010 de meest dynamische en concurrerende kenniseconomie ter wereld moet worden, lijkt nu al vertraging op te lopen en zal niet tot een goed einde kunnen worden gebracht als niet met voortvarendheid aan een snellere openstelling van de dienstemarkten op de interne markt wordt gewerkt;

2.3.5. de voorbereiding op de uitbreiding, tenslotte, vormt een extra reden om haast te zetten achter de voltooiing van de internedienstenmarkt, zodat substantiële vooruitgang kan worden geboekt alvorens de eerste nieuwe lidstaten toetreden.

2.4. De hierna volgende opmerkingen van het Comité hebben voornamelijk betrekking op:

- de analyse van de huidige situatie op de dienstenmarkt door de Commissie (rol van de diensten in de Europese economie, vertraging bij de totstandkoming van de interne markt voor diensten);
- de nieuwe, door de Commissie voorgestelde strategie om vaart te zetten achter de totstandbrenging van de interne markt voor diensten (basisbeginselen, acties tijdens de eerste en vervolgens de tweede fase).

2.5. Dit advies van het Comité is onder meer gebaseerd op een op 19 september 2001 georganiseerde hoorzitting met vertegenwoordigers van de sociaal-economische kringen. Tijdens deze hoorzitting is de inventaris opgemaakt van de huidige situatie met betrekking tot de interne-dienstenmarkt, met name waar het gaat om de belemmeringen, en konden adviezen worden ingewonnen over de te volgen weg om de voltooiing van deze markt te versnellen.

3. Opmerkingen van het Comité over de rol van de dienstensector in de Europese economie

3.1. De Commissie wijst er terecht op dat de dienstensector een uiterst belangrijke rol speelt bij de totstandbrenging van de Europese interne markt. De Europese economie is van doorslaggevende betekenis voor de ontwikkeling van de dienstverlenende sector, waarvan de Unie de belangrijkste exporteur ter wereld is (26 % van de export) en waarin zij ook het meeste investeert. Het Comité wijst er met name op dat de dienstensector in Europa meer dan de helft van het BBP en van de werkgelegenheid vertegenwoordigt, en goed is voor 70 % van de in de afgelopen drie jaren gecreëerde banen en voor bijna 90 % van alle startende bedrijven. Het gemiddelde salaris en het gemiddelde opleidingsniveau liggen er boven die in de andere sectoren. Volgens het Comité moet deze situatie in stand worden gehouden en moet optimaal profijt worden getrokken van het economische gewicht van de Europese dienstverleningsactiviteit.

3.2. Het Comité stelt vast dat de dienstensector zeer divers en breed is. Opsomming van onderdelen ervan wekt al gauw de indruk van een zeer heterocliet geheel: financiële en verzekeringsdiensten, immateriële diensten aan bedrijven (consulting, reclame en marketing, informatica, enz.), operationele diensten aan bedrijven (uitbesteding van boekhouding, schoonmaken, catering, veiligheid, enz.), diensten aan collectiviteiten, diensten aan particulieren (horeca, traiteurdiensten, vrije tijd, enz.), persoonlijke dienstverlening (thuis), tijdelijk werk, vervoer en logistiek.

3.3. Maar het Comité stelt tevens vast dat deze schijnbaar heterocliete sector drie belangrijke gemeenschappelijke kenmerken heeft die van grote invloed zijn op wijze van management, organisatie, beheer van knowhow, behoefte aan kapitaal, enz.:

- de loonsom vertegenwoordigt gemiddeld 70 % van het omzetcijfer, met verschillen per branche van 40 tot 80 %;
- vrijwel alle werknemers staan dagelijks en voortdurend in contact met de cliënten, hetgeen specifieke zorg vereist voor de relatie dienstverlener/cliënt;
- de bedrijven functioneren in een netwerk, de besluitvorming is zeer sterk gedecentraliseerd en het lokale management beschikt over een grote autonomie op grond van het feit dat nauw contact met de cliënten geboden is.

3.4. Uitgaande van de dienstensector *stricto sensu* stelt het Comité vast dat het begrip dienstverlening zelf vandaag de dag centraal staat. Na een tiental jaren waarin het begrip dienstverlening geassocieerd is gaan worden met één of meer producten, is het thans zo dat de producten zelf steeds vaker geassocieerd worden met een bepaald dienstenaanbod. De plaats waar toegevoegde waarde wordt gecreëerd is namelijk aan veranderingen onderhevig en ligt nu bij de dienstverlening zelf; de fasen ervoor en erna in de bedrijfskolom zullen zich voortaan hiernaar moeten richten. Er is een onomkeerbare ontwikkeling gaande naar een niet-fysieke en kenniseconomie, die tot stand komt door allerlei allianties, interdependenties en gezamenlijke verantwoordelijkheden.

3.5. Het Comité onderstreept tot slot dat de dienstenmarkt zelf intrinsiek verbonden is met de productenmarkt. Een sterk ontwikkelde dienstensector is het belangrijkste kenmerk van ontwikkelde landen. Alle bedrijvigheidssectoren ondergaan hiervan de invloed: de industrie, waar de productiekosten, maar ook de winsten en de werkgelegenheid steeds vaker voortkomen uit diensten, de distributiesector, die de klanten aan zich wil binden door verwante diensten aan te bieden, de dienstensector zelf, die meer dan de helft van zijn activiteiten binnen de dienstensector realiseert en ten slotte de overheden, die steeds vaker onderscheid moeten maken tussen datgene wat tot openbare dienstverlening en wat tot dienstverlening aan het publiek moet worden gerekend. Al deze sectoren zijn onderling afhankelijk en vullen elkaar aan.

3.6. Europa heeft, door voor de euro te kiezen ten einde concurrerend te blijven in een geglobaliseerde context, er impliciet ook voor gekozen om de positie van de dienstverlening extra nadruk te geven. Diensten met een hoge individuele toegevoegde waarde (waarbij het gaat om zowel processen als individuen) stimuleren innovatie en versterken de positie van Europa in de wereldeconomie. Diensten met een minder hoge individuele toegevoegde waarde maar met een groot collectief nut zijn absoluut noodzakelijk voor het bestaan van eerstgenoemde diensten en dragen via hun integrerende, insluitende en stimulerende sociale functie rechtstreeks bij tot een evenwichtige samenleving. Consolidatie van een sociaal en maatschappelijk evenwicht is een belangrijke factor voor het aantrekken van investeringen in de regio's. De dienstverlenende sector levert dus een adequaat antwoord op gewenste ontwikkelingen op het gebied van territoriale ontwikkeling, onderlinge koppeling van regio's en structurering van het aanbod. Tevens versterkt de sector het imago van Europa in de wereld en komt hij tegelijkertijd tegemoet aan lokale ontwikkelingen en behoeften.

3.7. Om deze redenen en in dezelfde geest benadrukt de Commissie volkomen terecht het cruciale belang van de dienstensector voor de werking van de interne markt in het algemeen (telecommunicatie, financiële dienstverlening enz.) en de invloed ervan op de organisatie van de handel. Een kwalitatief betere verwezenlijking van de internedienstenmarkt is naar de overtuiging van het Comité van essentieel belang voor de verankering van het vrije verkeer van personen, goederen en kapitaal; immers, vrije dienstverlening heeft tal van effecten op de diverse sectoren in de economie.

3.8. Het Comité benadrukt in het bijzonder de sleutelrol van het MKB bij de ontwikkeling van een diensteneconomie, alsook de noodzaak om deze bedrijven via een gunstiger klimaat — b.v. vereenvoudiging van regelgeving en formaliteiten, vermindering van de belastingdruk, koppeling in een netwerk, gemakkelijker toegang tot kapitaal — te ondersteunen.

3.9. Het Comité vestigt voorts de aandacht op de sociaal-economische rol van diensten van algemeen belang, waarvan de functies in het Verdrag van Amsterdam en in het Handvest van rechten van Nice expliciet zijn erkend. Deze diensten worden gekenmerkt door een grote diversiteit, het gevolg van onder meer de politieke, bestuurlijke en culturele specificiteit van de lidstaten. De verlening van diensten van algemeen belang kan via concessieovereenkomsten met bepaalde condities ook worden overgedragen aan private bedrijven. Het Comité benadrukt de legitieme rol van deze diensten, maar wijst er tevens op dat de dienstverlening moet stroken met het functioneren van de interne markt, met name waar het gaat om transparantie in het beheer, deelname van gebruikers en sociale partners aan de organisatie ervan en de naleving van de communautaire mededingingsregels. Het Comité verzoekt de

Commissie overigens, met preciseringen te komen waardoor nauwkeurig onderscheid kan worden gemaakt tussen economische en niet-economische dienstverlening van algemeen belang. Tot slot acht het Comité het zaak dat de openstelling van de markten voor vervoer, telecommunicatie, de postdiensten, de energiedistributie — markten die niet los kunnen worden gezien van een echte interne markt — tot een goed einde wordt gebracht.

3.10. De Commissie beklemtoont dat de Europese Raad van Lissabon voor de dienstensector een belangrijke taak ziet weggelegd. Zij wijst er met name op dat de dienstensector de motor van de nieuwe economie is door de aandacht te vestigen op de gevolgen van de huidige technologische revolutie en de invloed ervan op het innovatieproces, alsook op de concurrentieverhoudingen in Europa en in de wereld, hun effect op de economische groei en hun bijdrage aan de verscherping van de kwaliteitsnormen die door alle gebruikers worden verwacht. Het Comité acht deze verwijzing naar de Top van Lissabon op zijn plaats, maar merkt tevens op dat een nauwgezette controle op de verwezenlijking van de aldaar geformuleerde doelstellingen tot dusver een punt van zorg is geweest, zoals is gebleken uit het geringe elan aangaande hervormingen en transparantie dat tijdens de Top van Stockholm ten toon werd gespreid (gebrek aan informatie van de lidstaten over de stand van de nationale hervormingen, vertragingen in de Europese besluitvorming, vertragingen bij de omzetting van richtlijnen). Hieraan moet vóór de volgende Voorjaarstop in Barcelona, in maart 2002, dringend iets worden gedaan.

3.11. Het Comité wijst erop dat niet alleen over de economische maar ook over de sociale gevolgen van een verdere openstelling van de interne-dienstenmarkt moet worden nagedacht. Enerzijds moet worden gewezen op de winst in de vorm van productiviteitsgroei en verbetering van de concurrentiepositie, maar anderzijds moet er ook oog zijn voor de sociale gevolgen in situaties waarin actoren plotseling aan marktwerking worden blootgesteld: daarvoor moeten, eventueel met EU-steun, overgangsmaatregelen worden genomen en scholings- en herscholingsactiviteiten worden opgestart. Een kwalitatief betere totstandbrenging van de internedienstenmarkt zal volgens het Comité uiteindelijk een sociaal batig saldo opleveren; er is zelfs gesproken van een potentieel van 36 miljoen nieuwe banen.

3.12. Het Comité dringt er tot slot op aan dat nu al wordt nagedacht over de positie van de dienstverleningssector in Europa na de uitbreiding en dat de kandidaat-lidstaten intensief worden betrokken bij de voorbereiding, de invulling en de tenuitvoerlegging van de nieuwe strategie voor de internedienstenmarkt.

4. Opmerkingen van het Comité over de vertraging bij de totstandbrenging van de interne markt voor diensten

4.1. Het Comité constateert, evenals de Commissie, dat de internedienstenmarkt achterblijft bij de interneproductenmarkt. Het startschot voor de interne markt voor diensten is pas vrij laat gegeven en de obstakels zijn nog lang niet uit de weg geruimd. Bewijs daarvan is het grote aantal richtlijnen dat nog moet worden goedgekeurd. Bovendien zijn diensten per definitie moeilijker te harmoniseren dan producten. De voorwaarden voor dienstverlening hangen immers erg nauw samen met de geldende nationale wetgeving (burgerlijk recht, handelsrecht en sociale wetgeving), die een weerspiegeling is van cultuurgebonden kenmerken die niet bepaald vatbaar zijn voor harmonisatie. De uitoefening van dienstverlenende beroepen is doorgaans aan strakke regels gebonden, die vaak al jaren oud zijn, en gaat niet zelden gepaard met zelfregulering door de desbetreffende sector. Ook de wettelijke aansprakelijkheid van deze beroepen kan sterk variëren van land tot land (zo is in het ene land de architect, en in het andere de ingenieur aansprakelijk voor de constructie van een gebouw). Deze verschillen staan de vrijheid van dienstverlening van de ene lidstaat in de andere enorm in de weg en maken de harmonisatie ervan een ingewikkelde klus.

4.2. Het Comité is zich bewust van de vele instrumenten die de Europese Unie in het leven heeft geroepen om de totstandbrenging van de interne markt voor diensten dichterbij te brengen. Het proces van harmonisering en dat van wederzijdse erkenning moeten elkaar aanvullen. Hiertoe moeten hun respectieve toepassingsgebieden beter op elkaar worden afgestemd, zelfs indien de onderdelen waarop zij elkaar aanvullen aan verandering onderhevig zijn. Overigens zal het ingrijpen door de Gemeenschap zowel de vorm van wetgeving (zoals verordeningen en richtlijnen) als flankerende maatregelen (zoals mededelingen, studies, scoreborden, opleidingsacties, programma's enz.) moeten aannemen.

4.3. Het Comité verwijst voorts naar de kritische opmerkingen in het verslag-Lamfalussy van maart 2001, waarin de traagheid van het Europese wetgevingsproces aan de kaak wordt gesteld, en onderstreept dat deze opmerkingen niet alleen van toepassing zijn op de financiële dienstverlening maar in dezelfde mate ook op de harmonisatie van de regelgeving met betrekking tot andere dienstencategorieën.

4.4. Uit de door het Comité bij de Europese sociaal-economische groeperingen georganiseerde enquête ten behoeve van onderhavig advies blijkt inderdaad dat er gevoelens van ontevredenheid heersen maar tegelijkertijd ook dat de complexiteit van de problematiek wordt ingezien. Slechts 4 % van de respondenten noemen nadrukkelijk de geboekte vooruitgang; 16 % heeft het vooral over de achterstand, en 80 % noemen zowel positieve als negatieve elementen in hun

beoordeling. 80 % van de respondenten geven toe dat de nog resterende problemen moeilijk zijn op te lossen in technisch en politiek opzicht, maar 80 % zijn ook van mening dat de problemen niet optimaal worden aangepakt. Deze enquête bevestigt dat de alom erkende complexiteit van de problematiek voor de EU geen reden mag zijn om niet actief aan de weg te timmeren. De actoren in het veld verwachten veel van een nieuwe offensievere en doeltreffendere aanpak welke bovendien moet stoelen op een beter inzicht in de problematiek.

4.5. Tot slot vestigt het Comité er de aandacht van de Commissie op dat een methodologie moet worden ontwikkeld waarmee de nog resterende belemmeringen op de interne markt kunnen worden ingedeeld. De door het Comité georganiseerde enquête en hoorzitting hebben bevestigd dat de door de sociaal-economische actoren gesignaleerde belemmeringen talrijk en uiteenlopend zijn, en vrij goed corresponderen met het grote scala van nog resterende bestuurlijke, technische en fiscale belemmeringen op de interne markt. Deze belemmeringen worden echter dikwijls gepresenteerd en becommentarieerd zonder dat voldoende aandacht wordt besteed aan het aanbrengen van een zekere „hiërarchisering” tussen de belemmeringen. Men dient zich ervan bewust te zijn dat het streven naar voltooiing van de interne-dienstenmarkt zeker inhoudt dat er meer transparantie, fluiditeit, doelmatigheid en coherentie moet komen, maar niet dat alle aspecten ervan moeten worden geharmoniseerd. Sommige vormen van diversiteit (cultuur, taal, enz.) moeten worden geaccepteerd, en alle betrokkenen moeten zich daaraan aanpassen. Er zijn daarentegen ook belemmeringen die werkelijke barrières opwerpen en sterke discriminatie veroorzaken, en die niet te verantwoorden zijn op een interne markt en daarom dus snel moeten worden weggenomen. Tussen deze twee categorieën ligt er een „grijze zone”, waar een spontaan debat heerst en zal blijven heersen over de mate van gewenste fluiditeit (b.v. wederzijdse erkenning, openstelling door directe marktwerking) en de mate van gewenste EU-interventie (met name via harmonisatie).

4.6. In de binnenkort te publiceren inventaris van de belemmeringen zal het Comité de Commissie daarom aanbevelen om onderscheid te maken tussen:

- enerzijds belemmeringen die dienstverlening onmogelijk of vrijwel onmogelijk maken, zoals niet-erkenning van technische normen, diploma's of beroepskwalificaties, en ten aanzien waarvan EU-optreden met spoed vereist is;
- anderzijds belemmeringen die dienstverlening compliceeren maar concurrentieverhoudingen niet fundamenteel scheeftrekken, zoals aanpassing aan culturele, taaldiversiteit, enz., en waaraan dienstverleners en gebruikers van diensten zich dienen aan te passen;
- belemmeringen die aanzienlijke meerkosten voor de levering van diensten veroorzaken en die in uiteenlopende mate kunnen leiden tot scheeftrekking van de concurrentieverhoudingen, zoals extra formaliteiten in het kader van regelgevingen, procedures, leveringsvoorwaarden, en ten aanzien waarvan EU-optreden noodzakelijk kan

blijken, met inachtneming evenwel van zowel het politieke *commitment* van de Unie bij het uitwerken en uitvoeren van EU-beleid als de vereisten inzake subsidiariteit en proportionaliteit. Dit is een beleidsgebied dat, naarmate de Europese integratie vordert, verder moet evolueren.

5. Opmerkingen van het Comité bij de strategische beginselen die door de Commissie worden voorgesteld

5.1. Het Comité is van mening dat de Commissie terecht aandringt op het belang van een algemene strategie om de internedienstenmarkt nieuw leven in te blazen. Het onderschrijft de vijf basisprincipes van de strategie:

- de strategie moet alle sectoren van dienstverlening omvatten;
- zij moet grensoverschrijdende transacties even gemakkelijk maken als transacties binnen een lidstaat — het Comité constateert evenwel dat iedereen in het veld zich zal moeten aanpassen aan de culturele en taaldiversiteit die integrerend deel van de realiteit en de Europese rijkdom uitmaken;
- zij moet ten dienste van bedrijfsleven en consumenten staan;
- zij moet gelijke tred houden met veranderingen;
- zij moet in overeenstemming zijn met andere beleidsvormen.

5.2. Het Comité is het volledig eens met het streven van de Commissie om de strijd tegen de nog resterende belemmeringen open te breken door het accent te leggen op het micro-economische proces als geheel (productie, handel, financiële diensten) zoals dat wordt ervaren door de economische actoren, en door aan te tonen dat de belemmeringen gedurende het traject van het gehele proces moeten worden weggenomen om te komen tot een positief resultaat dat werkelijk tastbaar is voor de actoren.

5.3. Wel constateert het Comité dat deze strategie niet altijd even duidelijk is gedefinieerd, omdat de Commissie de invulling ervan kennelijk minder belangrijk vindt dan het diepgaand analyseren van de belemmeringen. De mededeling van de Commissie is in dit stadium nog niet meer dan een methodologie die wat het operationele evenwicht en de verdeling van de verantwoordelijkheden over alle betrokken actoren betreft, nog moet worden gepreciseerd, en waarvan de wijze van implementatie nog moet worden gegarandeerd. Het welslagen van een dergelijke strategie wordt echter steeds noodzakelijker naarmate de behoefte aan een doorzichtiger, samenhangender en beter georganiseerde Europese dienstenmarkt, onder druk van zowel de euro als de informatiemaatschappij, groter wordt.

5.4. Het Comité deelt de mening van de Commissie dat prioriteit moet worden gegeven aan de liberalisering van de grensoverschrijdende handel, die de pijler is onder de interne markt, vooral na de komst van de euro. Een goede eerste stap daarbij zou zijn de initiatieven die door de economische actoren in de praktijk worden ontplooid om de bestaande grensbelemmeringen weg te nemen, beter in kaart te brengen en te steunen. De PRISM-databank van de Waarnemingspost Interne Markt bevat reeds tal van concrete voorbeelden van dergelijke initiatieven.

5.5. Evenals de Commissie hecht het Comité er het grootste belang aan dat consumenten en bedrijven (die overigens zelf zowel verleners als gebruikers van diensten zijn) werkelijk steun wordt geboden. Dit betekent dat moet worden uitgegaan van hun praktische waarnemingen en verwachtingen en dat zij zeker ook rechtstreeks worden betrokken bij de ontwikkeling van de regelgeving.

5.6. De Commissie wijst op de noodzaak van aanpassing van de regelgeving aan het tempo van de veranderingen. Het Comité deelt deze mening en beklemtoont, als reactie hierop, dat de taakverdeling tussen alle betrokkenen beter moet worden georganiseerd. Zo is het Comité van mening dat de Europese wetgever niet alle details moet willen regelen, maar zich op essentiële onderdelen moet concentreren (in het kader van de „Nieuwe aanpak” die al een jaar of vijftien van kracht is voor de harmonisatie van productnormen).

5.7. Overigens vestigt het Comité er de aandacht van de Commissie op dat bij het uitwerken van een offensievere strategie waakzaamheid geboden is ten aanzien van vormen van „omgekeerde discriminatie” die een versnelde openstelling van de markt in een lidstaat tot gevolg kan hebben voor diens eigen onderdanen. Het is namelijk zo dat de verdragen vooral zijn geconcipieerd om niet de eigen onderdanen, maar de onderdanen van een andere lidstaat te beschermen tegen iedere discriminerende behandeling door een lidstaat. Doorgaans zal een lidstaat overgaan tot afschaffing of aanpassing van verouderde of nadelige gevolgen hebbende nationale regels, maar de lidstaat kan ook wachten met het doorvoeren van deze wijzigingen met het gevolg dat het zijn eigen onderdanen gelet op de openstelling van de markt benadeelt. De Commissie zou er goed aan doen om op gezette tijden de inventaris op te maken van dergelijke gevallen van „omgekeerde discriminatie”, waardoor de druk op de lidstaten om hun nationale regelgeving te hervormen, wordt vergroot.

5.8. De Commissie beklemtoont tot slot de behoefte aan samenhang tussen de strategie voor de diensten en de andere beleidslijnen van de EU. Het Comité deelt deze zorg, die eigenlijk slechts bevestigt dat een échte globale strategie dringend geboden is.

6. Opmerkingen van het Comité bij de door de Commissie voorgestelde prioriteiten voor de eerste fase

6.1. De door de Commissie vermelde prioritaire acties voor 2001 zijn ook nog relevant voor het eerste halfjaar van 2002, gelet op het feit dat een jaar na de presentatie van de mededeling bepaalde vertragingen en faseverschillen te verwachten zijn. Hieruit blijkt de grote verscheidenheid van regelgevingskwesties op het gebied van diensten, maar ook de noodzaak van een duidelijke en voldoende uitgekristalliseerde visie op het oplossen van deze kwesties; die zal er moeten komen wanneer de initiatieven voor de tweede fase moeten worden gedefinieerd. Gelet op de op handen zijnde invoering van de chartale euro meent het Comité dat prioriteit moet worden gegeven aan de openstelling van de sector financiële dienstverlening (b.v. verkoop van financiële diensten op afstand, financiële verslaglegging, uitvoering van de aanbevelingen uit het Lamfalussy-rapport, door de sociale en beroepsskringen ook te betrekken bij de werkzaamheden van de regelgevingscomités inzake effecten). Voorts is het Comité het ermee eens dat tijdens het huidige Belgische voorzitterschap nog druk wordt uitgeoefend om te bereiken dat een akkoord tot stand komt over een reeks op tafel liggende besluiten inzake overheidsopdrachten voor leveringen, diensten en werken, het telecommunicatiepakket, openstelling van de postmarkt, auteursrechten in de informatiemaatschappij, en BTW over bepaalde elektronische diensten.

6.2. Wat de nieuwe initiatieven betreft die de Commissie tussen nu en het eind van het jaar wil voorleggen, kan het Comité alleen maar zijn eerdere opmerking herhalen dat het ontbreekt aan een duidelijke visie op de activiteiten die van belang zijn voor de sector dienstverlening en dat in ieder geval prioriteit moet worden gegeven aan het begeleiden van de invoering van de euro, met name tegen de achtergrond van de nieuwe door het actieplan inzake de liberalisering van de financiële dienstverlening vereiste initiatieven. Bovendien lijkt het naar aanleiding van de recente verwerping van de ontwerp-richtlijn inzake overnamebiedingen door het Europees Parlement ook zaak dat met spoed een nieuwe tekst wordt uitgewerkt die de goedkeuring van Raad en Parlement wel kan wegdragen en waarin een duidelijk rechtskader wordt gegeven waaraan grote behoefte bestaat gelet op de sterke toename van het aantal herstructureringen van bedrijven op de interne markt. Het Comité is ingenomen met de onlangs door de Commissie aangekondigde oprichting van een groep onafhankelijke deskundigen die ermee zal worden belast na te denken over de huidige situatie inzake vennootschapsrecht en die ertoe moet bijdragen dat er een nieuwe ontwerpregeling van de EU komt voor overnamebiedingen. Op voorwaarde dat er duidelijkheid komt omtrent de tijdens de tweede fase voor te stellen oplossingen, stemt het Comité in met de door de Commissie tussen nu en het eind van het jaar aangekondigde overige initiatieven inzake commerciële communicatie (verkoopbevordering), gereguleerde beroepen (erkenning van kwalificaties), financiële diensten en elektronische handel, namaak en piraterij.

6.3. Ten aanzien van de door de Commissie aangekondigde evaluatieverslagen voor diverse richtlijnen onderstreept het Comité met name het richtlijnvoorstel inzake informatie op het gebied van normen en technische voorschriften; dit voorstel is een *conditio sine qua non* voor iedere vorm van versterking van de harmonisatie en vereenvoudiging van de regelgeving voor de interne-dienstenmarkt. Overigens ziet het Comité ook met belangstelling uit naar de andere evaluatieverslagen over respectievelijk rechtsbescherming van diensten gebaseerd op of bestaande uit voorwaardelijke toegang, auteursrecht, radio-uitzendingen via kabel en satelliet, en rechtsbescherming van databanken.

6.4. Wat de door de Commissie aangekondigde flankerende maatregelen betreft, wijst het Comité er in het bijzonder op dat over betere en meer vergelijkbare statistieken moet kunnen worden beschikt ten einde de ontwikkeling en liberalisering van de dienstverlening op de interne markt te kunnen evalueren. Statistisch beter onderbouwde analyses zijn noodzakelijk om de nieuwe strategie voor de interne-dienstenmarkt een stevigere basis te geven. Overigens sluit het Comité zich aan bij de andere door de Commissie aangekondigde flankerende maatregelen, namelijk ICT-opleidingen voor bedrijven en verbetering van het innovatieproces in het kader van het zesde O&O-kaderprogramma.

6.5. Ten slotte wil de Commissie onderzoek verrichten naar de factoren die een vrije dienstverlening op de interne markt in de weg staan. Het Comité beschouwt het hierover uit te brengen rapport niet zozeer als de laatste maatregel van de eerste fase, maar veeleer als het startschot van de tweede fase. Overigens stelt het voor dat bij de voorbereiding van dit rapport wordt samengewerkt met zijn Waarnemingspost Interne Markt, die eveneens — aan de hand van hoorzittingen, vragenlijsten (ook in het kader van onderhavig advies) en de databank PRISM — een overzicht heeft opgesteld van de obstakels voor diensten in de interne markt die door de economische actoren als prioritair worden ervaren.

7. Opmerkingen van het Comité bij de door de Commissie voorgestelde prioriteiten voor 2002

7.1. Het Comité wil hier een aantal grondbeginselen onderstrepen die duidelijk naar voren zijn gekomen tijdens de ten behoeve van dit advies georganiseerde hoorzitting en die in de nieuwe communautaire aanpak ter voltooiing van de internedienstenmarkt centraal moeten staan:

7.1.1. Evaluatie: een goed bijgewerkte inventaris van de belemmeringen, op basis van bij de verschillende branches te organiseren enquêtes, is beslist noodzakelijk als actueel uitgangspunt voor de nieuwe strategie voor de internedienstenmarkt.

7.1.2. Preventie: een sleutelonderdeel van de nieuwe strategie moet zijn dat hiervan een ontradend effect uitgaat op het ontstaan van nieuwe nationale belemmeringen door de voorafgaande meldingsplicht aan te scherpen.

7.1.3. Coördinatie: het juiste evenwicht zal moeten worden gevonden tussen de aanvullende benaderingen, o.m. tussen wederzijdse erkenning, harmonisatie van de regelgeving, zelfregulering door beroepsgroepen. Daarbij moeten de belangen van bedrijfsleven en consumenten met elkaar in overeenstemming worden gebracht, en rekening worden gehouden met de taken van openbare dienstverlening. Het nieuwe horizontale instrument moet een goed verankerde en flexibele spil zijn van een dergelijke coördinatie.

7.1.4. Vereenvoudiging: in ieder geval moet worden voorkomen dat dienstverlenende activiteiten worden bemoeilijkt door te ingewikkelde Europese regels of door onvoldoende aandacht voor de verwachtingen van de actoren.

7.1.5. Voorzorg: er moeten aanpassingsperiodes worden ingevoerd als het gaat om belemmeringen die ook een „sluisfunctie” hebben tussen nationale systemen waarvan regelgeving en tradities nu eenmaal verschillen.

7.1.6. Globalisering: er moet rekening worden gehouden met het internationale kader en de vereisten in dat verband, b.v. webhandel, WTO.

7.1.7. Deelname: het is zaak de sociale en beroepsgroepen in te schakelen bij het ontwerpen en uitvoeren van de regels, waarbij ook ruimte moet worden gelaten voor coregulering en zelfregulering, naar het voorbeeld van Europese gedragscodes die reeds zijn verzameld in de PRISM-databank van de Waarnemingspost voor de Interne Markt van het Comité.

7.1.8. Monitoring: de Commissie dient op gezette tijden verslag uit te brengen over de geboekte vooruitgang in het algemeen.

7.2. Uitgaande van bovenvermelde beginselen doet het Comité de volgende aanbevelingen. Elk van deze aanbevelingen draagt bij aan de totstandkoming van een algemeen, dynamisch, interactief en samenhangend kader dat volgens het Comité noodzakelijk is om de voltooiing van de internedienstenmarkt binnen bereik te brengen.

7.3. Het Comité is ingenomen met de aankondiging van de Commissie dat aan het eind van de eerste fase en ter opening van de tweede fase een volledige inventaris zal worden opgemaakt van alle belemmeringen die het Europese bedrijven onmogelijk maken, grensoverschrijdend diensten aan de consumenten aan te bieden. De Commissie moet zichzelf de nodige middelen geven om een zo volledig mogelijke inventaris op te maken die alle dienstverleningsactiviteiten omvat, ongeacht de vraag of deze al op EU-niveau zijn gereguleerd. In dat verband lijkt het voorgestelde tijdschema niet realistisch, gezien de omvang van de op te maken inventaris.

7.4. Het Comité is tevens ingenomen met het voornemen van de Commissie om in 2002 een lijst te presenteren van alle belemmeringen die door directe toepassing van de Verdragsbeginselen uit de weg kunnen worden geruimd. Het is inderdaad zaak dat het beginsel van vrijheid van dienstverlening en wederzijdse erkenning op de interne markt, in de geest van het Verdrag en het arrest Cassis de Dijon-arrest, nog eens duidelijk wordt geponereerd en dat daarbij nauwkeuriger wordt aangegeven welke motieven lidstaten nog hanteren om belemmeringen in stand te houden en op welke gebieden deze belemmeringen, bij ontstentenis van een EU-regeling, nog mogen gelden. Zoals reeds gezegd, hoopt het Comité dat over de vaststelling van deze lijst een dialoog tot stand kan worden gebracht.

7.5. Het Comité wijst ook op de noodzaak om meer te doen aan de bestrijding van fraude, welke de afgelopen jaren in de lidstaten is toegenomen en een ernstige bedreiging vormt voor het goed functioneren en de samenhang van de interne markt. De Commissie zou haar functie als hoedster van het Verdrag met meer vastberadenheid en efficiency moeten waarnemen, met name door meer vaart te zetten achter de afwikkeling van inbreukprocedures i.v.m. schendingen van de vrijheid van dienstverlening en de vrijheid van vestiging, en door zorgvuldig te kijken naar de proportionaliteit van de nationale maatregelen die aan de restricties ten grondslag liggen. Nu een buitengewone inspanning wordt geleverd van de kandidaat-lidstaten in verband met de overname van het acquis communautaire in zijn geheel, moeten de lidstaten zich moreel verplicht voelen om het goede voorbeeld te geven.

7.6. Het Comité dringt er voorts op aan dat de procedure inzake voorafgaande melding van nationale regelgevingsprojecten die nieuwe belemmeringen kunnen doen ontstaan, wordt versterkt en uitgebreid tot alle dienstverleningsactiviteiten. De goedkeuring van een nieuwe richtlijn ter aanvulling van de huidige regeling in deze zin moet volgens het Comité integrerend deel gaan uitmaken van de nieuwe strategie voor de interne-dienstenmarkt, aangezien de geloofwaardigheid en de doeltreffendheid van deze strategie hiermee valt of staat.

7.7. Wat de door de Commissie in 2002 te presenteren niet-wetgevingsvoorstellen betreft voor het uit de weg ruimen van bepaalde niet met regelgeving samenhangende belemmeringen, wijst het Comité erop dat, steeds wanneer dat mogelijk is, als alternatief voor EU-regelgeving of ter aanvulling daarvan de voorkeur moet worden gegeven aan door de Europese sociale en beroepsgroepen op te stellen gedragscodes. Het Comité verwijst in dat verband naar de conclusies van zijn hoorzitting van 3 mei jl. inzake „coregulering” en de grote ontwikkelingsmogelijkheden daarvan op de interne markt, met name waar het gaat om de dienstensector. Tevens steunt het Comité het voornemen van de Commissie om het gebruik van alternatieve mechanismen voor geschillenbeslechting te bevorderen en bewustmakingsacties te lanceren op het gebied van de internedienstenmarkt.

7.8. Voorts staat het Comité achter het voornemen van de Commissie om het harmonisatiestreven te centreren op bepaalde essentiële vereisten, en neemt het met belangstelling kennis van het plan van de Commissie om een instrument van horizontale aard voor te stellen ten einde het merendeel van de nog resterende obstakels uit de weg te ruimen. Het Comité zelf is van mening dat het, zonder een krachtige politieke en juridische *commitment* van de kant van Parlement en Raad om met behulp van een dergelijk instrument tot een werkelijke ruimte zonder grenzen voor de dienstverlening in Europa te komen en om op die basis een nieuwe verdeling van verantwoordelijkheden tussen de instellingen van de EU, de lidstaten en de sociale en beroepskringen tot stand te brengen, niet mogelijk zal zijn, werkelijk vaart te zetten achter voor de internedienstenmarkt relevante werkzaamheden op het gebied van harmonisatie en onderlinge erkenning.

7.8.1. Het Comité is zich bewust van de moeilijkheden die de juridische invulling van dit instrument kan opleveren:

7.8.1.1. Op het eerste gezicht lijkt het moeilijk om de gehele problematiek in verband met de openstelling van de dienstenmarkten in één enkele richtlijn, zelfs als het een kaderrichtlijn is, te regelen, gelet op de grote complexiteit en de grote verscheidenheid van de problemen. Indien de Commissie hiervoor toch zou opteren, dan dient er een richtlijn te komen die qua opzet zeer vernieuwend is in vergelijking met de gebruikelijke richtlijnen, met name waar het gaat om inhoudelijke flexibiliteit, inschakeling van de sociaal-economische groeperingen, decentrale tenuitvoerlegging, verwijzingen naar andere richtlijnen en aanvullende rechtsinstrumenten.

7.8.1.2. Het Comité adviseert een kaderresolutie van het Parlement en de Raad mits duidelijk is dat een dergelijke resolutie in geen enkel opzicht te vergelijken is met een eenvoudige aanbeveling, en mits de resolutie, op dezelfde wijze als een richtlijn, bindend is voor haar auteurs in het kader van een nieuw programma en een nieuw actieprogramma vergezeld van een bindend juridisch tijdschema.

7.8.1.3. In ieder geval wil het Comité niet dat de verwachte impact — en de invoering zelf van een horizontaal rechtsinstrument — wordt uitgehold of aangetast door overdreven controverses omtrent de juridische vorm van het instrument. Waar het op aankomt, is dat er resultaten mee kunnen worden geboekt. Wel dringt het Comité hieronder aan op een aantal belangrijke voorwaarden waaraan de nieuwe regeling, die met behulp van het horizontale instrument ten uitvoer moet worden gelegd, dient te beantwoorden.

7.8.2. Volgens het Comité dient dit nieuwe instrument aan de volgende voorwaarden te voldoen:

7.8.2.1. het zal horizontaal moeten zijn, met andere woorden het moet, ondanks alle diversiteit, gelden voor alle aspecten van de vrijheid van dienstverlening;

7.8.2.2. het dient politiek en juridisch bindend te zijn, hetgeen betekent dat een aanbeveling niet voldoende is;

7.8.2.3. het dient een aantal sleutelbeginselen vast te leggen op basis waarvan de openstelling haar beslag zou krijgen, en hieruit voortvloeiende extra instrumenten moeten hieraan kunnen worden getoetst;

7.8.2.4. het instrument dient qua aanpak algemeen van karakter te zijn, maar tegelijkertijd moet het gebruik ervan flexibel zijn en leiden tot een optimale coördinatie tussen de diverse aanvullende benaderingen (harmonisatie, onderlinge erkenning) en de diverse actoren (Europese wetgever, regelgevingscomités, Europese sociaal-economische groeperingen).

7.8.3. Dit nieuwe horizontale instrument:

7.8.3.1. moet de nog resterende obstakels kunnen wegnemen, bij voorkeur via een globale aanpak: wegnemen van belemmeringen waarmee bedrijven in de verschillende fases van hun dienstverlening worden geconfronteerd in plaats van versnippering van de maatregelen over te veel gebieden;

7.8.3.2. moet nauwkeurig aangeven op welke gebieden de lidstaten een legitiem motief zouden kunnen hebben om specifieke nationale regelingen in stand te houden;

7.8.3.3. dient een doeltreffendere toepassing te garanderen van het beginsel van onderlinge erkenning van nationale wetgevingen, zodat overbodige EU-regelingen kunnen worden vermeden terwijl er tegelijkertijd voor wordt gezorgd dat de communautaire ruimte zonder grenzen even gemakkelijk als een nationale markt kan worden gebruikt;

7.8.3.4. moet worden aangevuld met een beperkt aantal specifieke richtlijnen voor de belangrijkste dienstverlenende sectoren (bijv. financiële dienstverlening, persoonlijke dienstverlening, collectieve dienstverlening enz.). Deze richtlijnen zouden gebaseerd moeten zijn op methoden die van nut zijn gebleken bij de openstelling van de interne productenmarkt, en zouden uitsluitend basisvoorschriften moeten bevatten;

7.8.3.5. is een permanent instrument dat vooral op nieuwe regelgevingsbehoeften zou moeten anticiperen, dat het libera-

liserings-/integratieproces zou moeten „smeren” en dat sectorale en categorale kloven zou moeten overbruggen.

7.8.4. Het Comité adviseert, de concrete invulling van de basisvereisten in het kaderinstrument en de diverse aanvullende richtlijnen toe te vertrouwen aan gemengde regelgevingscomités (geschoeid op de leest van de SLIM-comités), die zouden moeten bestaan uit vertegenwoordigers van nationale overheden, vertegenwoordigers van dienstverleners en vertegenwoordigers van dienstengebruikers. In deze gedecentraliseerde aanpak zouden de Europese wetgever en de Europese Commissie vooral belast moeten zijn met de controle op de uitvoering van de regels die door deze gemengde comités zouden worden vastgesteld, en — indien nodig — de bekrachtiging ervan.

7.8.5. Bovendien zou dit instrument voldoende ruimte moeten laten voor zelfregulering en coregulering door de betrokken sector, als aanvulling op de regels die door de regelgevingscomités zijn vastgesteld en op de gevolgen van uitvoering waarvan de wetgever en de Europese Commissie toezicht uitoefenen. Het Comité onderstreept dat de sociale en beroepsgroepen, wanneer deze dergelijke zelfreguleringsverantwoordelijkheden op Europees niveau op zich nemen, de gelegenheid krijgen om een cruciale rol te vervullen bij de toekomstige vormgeving van de interne-dienstenmarkt. Dit betekent dat een nieuwe vorm van samenwerking met de Europese werkgever van de grond moet komen. Het Comité pleit voor de ontwikkeling van deze vorm van samenwerking, die volgens hem de sleutel is voor het welslagen van de „nieuwe aanpak” met het oog op de voltooiing van de interne-dienstenmarkt.

7.8.6. Over de tenuitvoerlegging van dit kaderinstrument, van de flankerende richtlijnen en van de toepassingsmaatregelen die van de gemengde regelgevingscomités afkomstig zijn of uit zelfregulering van de sociale en beroepsgroepen voortkomen, zou de Europese Commissie verslag moeten uitbrengen; in deze verslagen dient de stand van de werkzaamheden te worden opgemaakt en dienen de nieuwe prioriteiten voor de interne-dienstenmarkt te worden geactualiseerd.

7.8.7. Van een dergelijke werkwijze zouden vóór het aflopen van de huidige mandaatsperiode van de Commissie en het Europees Parlement en vóór de eerste uitbreidingsronde al significante en onomkeerbare impulsen moeten uitgaan op de verdere ontwikkeling van de interne-dienstenmarkt.

Brussel, 28 november 2001.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

G. FRERICHES

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over een „Programma voor de bescherming van kinderen op internet”

(2002/C 48/06)

Het Economisch en Sociaal Comité heeft op 28 februari 2001 besloten, overeenkomstig artikel 23, lid 3, van zijn reglement van orde, een advies op te stellen over „Een programma voor de bescherming van kinderen op internet”.

De afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 6 november 2001 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw Davison.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 386e zitting van 28 en 29 november 2001 (vergadering van 28 november) het volgende advies uitgebracht, dat met 112 stemmen vóór bij 3 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Het Economisch en Sociaal Comité heeft tal van adviezen uitgebracht waarin wordt gewezen op de noodzaak kinderen te beschermen op het internet. Sinds de publicatie van het eerste advies over dit onderwerp in 1997 (Rapporteur: mevrouw Barrow) heeft het gebruik van internet in vele Europese landen een enorme vlucht genomen; de gebruikers ervan worden thans op ongeveer 100 miljoen geschat⁽¹⁾. Tegelijk met de duidelijke voordelen van het net vergroot aldus ook de kans om in contact te komen met schadelijke inhoud ervan. Van internet wordt niet alleen illegaal gebruik gemaakt om kinderpornografie te verspreiden; ook wordt Europa, zoals de VS, thans geconfronteerd met pogingen tot en reële gevallen van ontvoering van kinderen door pedofielen die hun slachtoffers eerst via het internet benaderen.

1.2. Het Comité verzoekt dan ook alle betrokkenen, met name regeringen, de internetindustrie, onderwijsautoriteiten, leveranciers van inhoud, ouderverenigingen en consumentengroepen die met ouders samenwerken, de nodige inspanningen te leveren om kinderen op het internet doeltreffend te beschermen en hen een waaier van goede sites aan te bieden. Het ESC-initiatief inzake bescherming van kinderen op internet is bedoeld als aanvulling en ondersteuning van het EU-actieplan voor het internet en moet dergelijke acties bij de sociaal-economische belangengroepen die het Comité vertegenwoordigt, onder de aandacht brengen.

1.3. Internet biedt kinderen vele voordelen; zij gebruiken het om te communiceren, zich te ontspannen, te leren en zich te informeren. Naarmate het gebruik ervan in Europa toeneemt, doemen hier echter geleidelijk aan ook dezelfde problemen op waarmee de VS reeds eerder werden geconfronteerd. Pedofielen zijn er dankzij de anonimiteit van het internet in geslaagd om zich als kinderen voor te doen en persoonlijke ontmoetingen te organiseren, die in verschillende gevallen op verkrachting zijn uitgedraaid. Babelboxen zijn vaak het medium dat pedofielen gebruiken om contact te zoeken. Recente vervolgingen van leden van kinderpornonetwerken in

Europa, met Zweden aan kop, hebben nieuwe mogelijkheden tot misbruiken op het internet aan het licht gebracht. De politie rapporteert dat van duizenden kinderen misbruik wordt gemaakt via foto's en video's die op internet worden vertoond. Los van deze criminele activiteit, blijkt voorts uit onderzoek bij kinderen dat zelfs met maar even te surfen op het net, gemakkelijk toegang kan worden verkregen tot schadelijke inhoud⁽²⁾.

1.4. Pornografie: naar schatting 30 % van de internetbezoekers en 50 à 60 000 websites houden verband met pornografie. Leveranciers van soft porno zijn vaak niet geïnteresseerd in kinderen, die immers niet kunnen betalen en dus geen goede klanten zijn; hoe dan ook is het zeer gemakkelijk om toegang te krijgen tot deze sites.

1.4.1. Voor het bekijken van sommige pornografische sites worden zeer hoge bedragen aangerekend, terwijl de bewuste sites hiervoor alleen waarschuwen op een manier waarvoor kinderen vermoedelijk weinig aandacht hebben. In sommige landen schrijven telefoonmaatschappijen abonnees aan om hen voor forse rekeningen te waarschuwen. Maar zelfs dan kan de rekening reeds makkelijk meer dan 200 EUR bedragen.

1.5. Gokken: er zijn slechts weinig regels voor gokken op het internet. Sommige landen, waaronder Frankrijk, laten evenwel gokken voor geld op het internet niet toe. Op vele sites geldt er geen minimumleeftijd en kan men gokken voor de aardigheid of voor geld. Als een surfer een goksite bezoekt, verschijnen er op het scherm webvertenties („banners”) voor andere sites. Uit onderzoek in Griekenland blijkt dat kinderen de kredietkaarten van hun ouders gebruiken om te kunnen gokken; onderzoek in Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk toont aan dat kansspelen een belangrijk gesprekstema is bij jongeren zelf⁽³⁾.

⁽²⁾ Zo gaf één op vijf kinderen in juli 1999 toe dat ze op shockerende informatie waren gestoten maar het aan niemand vertelden uit schrik geen toegang tot internet meer te krijgen.

⁽³⁾ Onderzoek in het kader van het EU-actieplan voor internet, verricht door de diensten voor Europees onderzoek van consumenten-aangelegenheden, E.KAT.O, Griekenland en LAK, Oostenrijk (zie bijlage 3).

⁽¹⁾ NUA Internet Surveys (<http://www.nua.ie>).

1.6. Geweld: de conclusie van twee, in de VS opgestelde gezaghebbende rapporten waarin 1 000 over een tijdspanne van meer dan 30 jaar verrichte studies worden bekeken, luidt dat kinderen negatief worden beïnvloed door geweld in de media, en er agressief, ongevoelig of angstig door worden. Het merendeel van die studies komt tot dezelfde conclusie, nl. dat geweld in de media leidt tot reëel geweld⁽¹⁾, racisme en vreemdelingenhaat⁽²⁾.

1.6.1. Kinderen kunnen via het internet ook toegang krijgen tot gewelddadige computerspellen en video's zonder dat hun ouders hiervan op de hoogte zijn. Zo zijn er op een webstek foto's van echte slachtoffers van moord en zelfmoord te zien. Volgens Finse rechtbanken is dit volkomen legaal. Op een website van blanke racisten is er een speciale kinderpagina en op een webstek van voetbalkooligans kunnen afspraken worden gemaakt voor vechtpartijen.

1.7. Ook reclame voor tabaks- en alcoholgebruik door kinderen op het internet vormt een probleem.

2. Vorige adviezen terzake van het Comité

2.1. Het Comité pleit voor een zo ruim mogelijke toegang tot het internet en voor opleiding in het gebruik ervan. In zijn advies over „e-Europe: een informatiemaatschappij voor iedereen” van 24 januari 2001⁽³⁾ drong het Comité erop aan ervoor te zorgen dat „geen enkele Europese burger, van welk opleidingsniveau ook, en geen enkele onderneming, van welk omvang ook, kan beweren dat de kans niet werd geboden om met de informatiemaatschappij kennis te maken”. Het pleitte voor modernisering van scholen door het nieuwe medium er te integreren en voor hulp voor regio's met een achterstand op dit gebied.

2.2. Bij reglementering van het internet moet volgens het ESC de nodige gevoeligheid en zin voor evenwicht aan de dag worden gelegd, moet discriminatie worden uitgesloten en mag niet worden geraakt aan de principes van privacy en vrije meningsuiting. Niettemin zijn er regels nodig, met name

om minderjarigen, vrouwen en etnische minderheden te beschermen, alsmede om de praktische reden dat sommige consumenten volgens bepaalde studies er weinig voor voelen internet te gebruiken uit vrees voor schadelijke of illegale inhoud. In zijn advies over „de bescherming van minderjarigen en de menselijke waardigheid met betrekking tot audiovisuele en informatiediensten” van 1998⁽⁴⁾, uitte het Comité zijn bezorgdheid over het feit dat „het gebrek aan bescherming van minderjarigen tegen illegale en schadelijke inhoud” het gebruik van internet afremt⁽⁵⁾.

2.3. In zijn advies van 1997 over het „Groenboek over de bescherming van minderjarigen en de menselijke waardigheid in de context van de audiovisuele en informatiediensten”⁽⁶⁾ stelde het Comité het volgende voor: „Op Europees niveau zou er een of ander zelfregulerend orgaan moeten komen dat onder het gezag van een internationaal orgaan moet komen te staan. Dit onafhankelijke zelfregulerend orgaan zou verantwoordelijk moeten zijn voor het behandelen van klachten over illegale en/of schadelijke inhoud, het opsporen van overtreders, het indienen van verzoeken om verboden inhoud te verwijderen en, als de overtreders weigeren mee te werken, zelf actie moeten ondernemen tegen deze overtreders”.

2.4. In 1998 pleitte het ESC voor:

- het gebruik van labelingsystemen en filtersoftware;
- educatieve initiatieven en bewustmakingscampagnes;
- een Europees (of zelfs internationaal erkend) kader van gedragscodes, richtsnoeren en voor de gewone burger bestemde maatregelen als „hotlines” en de aanstelling van functionarissen voor jongerenbescherming.

2.5. Aansluitend bij deze adviezen heeft de EU een actieplan voor een veiliger internet goedgekeurd, waarin deze voorstellen zijn meegenomen. Niettemin is het Comité in zijn recente advies over „Beginselen en richtsnoeren voor het audiovisuele beleid van de Gemeenschap in het digitale tijdperk”⁽⁷⁾ van mening dat aangezien het in het digitale tijdperk steeds moeilijker is om minderjarigen te beschermen, er voor strengere normen en maatregelen moet worden gekozen:

- in televisietoestellen en computers kunnen speciale voorzieningen worden ingebouwd om kinderen zoveel mogelijk te beschermen; desgewenst zou deze bescherming per toestel verminderd of verwijderd kunnen worden;

(1) American Academy of Pediatrics, American Psychiatric Association, American Psychological Association, American Medical Association en American Academy of Child and Adolescent Psychiatry, Gemeenschappelijke verklaring over de invloed van fictief geweld op kinderen, topbijeenkomst van het Congres over volksgezondheid, 26 juli 2000, en „Kinderen, geweld en de media”, een rapport voor ouders en beleidsmakers, senaatscommissie voor het rechtswezen, voorzitter: senator Orrin G. Hatch, Utah; rapport voorbereid door de commissieleden van de meerderheid, 14 september 1999.

(2) PB C 311 van 7.11.2001.

(3) PB C 123 van 25.4.2001, blz. 36.

(4) PB C 214 van 10.7.1998, blz. 25.

(5) Uit een Britse studie blijkt dat 70 % van de ouders huiveren bij de gedachte dat hun kinderen op ongewenste inhoud op het internet zouden kunnen stuiten, NOP juli 2000.

(6) PB C 287 van 22.9.1997, blz. 11.

(7) PB C 116 van 20.4.2001, blz. 30.

- via brochures en muismatjes op verkooppunten en via internet zou informatie moeten worden gegeven over de waardigheid van kinderen/mensen en over beschermings-systemen en leeftijdsclassificatie;
- verplichte leeftijdsclassificatie van programmering/inhoud;
- gebruik van domeinnamen om het filmkeuringssysteem uit te breiden tot internet;
- een positieve en proactieve programmering, bijv. het aantrekkelijke en kwalitatief goede programma-aanbod van het Duitse Kinderkanal.

2.6. In het ESC-advies over bestrijding van computercriminaliteit⁽¹⁾ wordt gepleit tegen anonimiteit op het internet en wordt aangedrongen op een internationaal orgaan voor het beheer ervan, waarbinnen de nationale overheden veel invloed zouden hebben.

3. Het EU-actieplan voor een veiliger internet⁽²⁾

3.1. Op 25 januari 1999 heeft de Commissie, deels in aansluiting op de voorstellen van het ESC, een communautair meerjarenactieplan goedgekeurd ter bevordering van een veiliger gebruik van internet door het bestrijden van illegale en schadelijke inhoud op mondiale netwerken.

3.2. Het actieplan voor een veiliger internet bevat vier actielijnen:

- Totstandbrenging van een veiligere omgeving
 - het opzetten van een Europees netwerk van meldpunten („hotlines”) waar gebruikers elk vermoedelijk geval van kinderpornografie kunnen signaleren⁽³⁾;
 - het aanmoedigen van zelfregulering en gedragscodes.
- Ontwikkeling van beoordelings- en filtreermechanismen
 - het aantonen van de voordelen van filtreren en beoordelen zoals dit b.v. door ICRA (Internet Content Rating Association) gebeurt;

- het vergemakkelijken van een internationale overeenkomst over beoordelingssystemen.
- Aanmoediging van bewustmakingscampagnes
 - het voorbereiden van bewustmakingscampagnes;
 - het aanmoedigen van zeer breed opgezette bewustmakingsacties.
- Ondersteunende acties
 - het bepalen van de wettelijke gevolgen;
 - het coördineren van soortgelijke internationale initiatieven;
 - het evalueren van de invloed van de communautaire maatregelen.

3.3. Deze ruime benadering steunt op de resultaten van een belangrijk onderzoek dat door de Bertelsmann Foundation met de medewerking van academici is verricht.

Het internet-actieplan heeft vruchten afgeworpen. Zo is men dankzij de meldpunten op het spoor gekomen van een pedofiel netwerk. Internetsurfers worden aangemoedigd kinderpornografie te melden via hotlines of soortgelijke systemen, die thans in alle lidstaten behalve Griekenland en Portugal beschikbaar zijn.

3.4. Maatregelen ter bewustmaking van ouders en kinderen die via het actieplan voor een veiliger internet worden gefinancierd, zoals de bijgevoegde gedragscode voor ouders en kinderen, zorgen ervoor dat kinderen ervoor worden gewaarschuwd geen „vreemden van het internet” te ontmoeten, en op het ICRA-model gebaseerde filtreer- en beoordelings-systemen staan gratis ter beschikking van gebruikers.

3.5. Het plan heeft de totstandbrenging van een aantal filtreersystemen aangemoedigd. ICRA rekent erop dat uitgevers van webpagina's hun site zelf labelen aan de hand van criteria als seks, naaktscènes, mogelijkheid tot gokken, enz. De criteria kunnen worden gebaseerd op de werkzaamheden die door het Platform voor de selectie van internetinhoud (PIC — Platform for Internet Content Selection) werden verricht.

3.6. Gebruikers beslissen zelf welke soort sites zij willen mijden wanneer zij het systeem op hun eigen computer opstarten. Een zoek- of ander computerprogramma leest dan de labels en verhindert de toegang tot de ongewenste sites tenzij een wachtwoord wordt ingetypt. De leveranciers van besturingssystemen en bladerprogramma's voor het internet moeten ertoe worden aangespoord om snel intelligentere filtersoftware, die rekening houdt met de context, te ontwikkelen en deze in hun programma's op te nemen, zodat de toegang tot bepaalde wetenschappelijke sites of tot encyclopedieën waarin bijvoorbeeld biologische onderwerpen of seksuele voorlichting aan de orde komen, niet meer ten onrechte wordt geblokkeerd.

⁽¹⁾ PB C 311 van 7.11.2001.

⁽²⁾ <http://europa.eu.int/ISPO/iap/index.html>.

⁽³⁾ Meldpunten zijn: melding@stopline.at in Oostenrijk, gpj@gpj.be in België, redbarnet@redbarnet.dk in Denemarken, contact@afaf-france.com in Frankrijk, hotline@jugendschutz.net of hotline@fsm.de in Duitsland, report@hotline.ie in Ierland, crimino@unige.it in Italië, meldpunt@meldpunt.org in Nederland, acpi@eresmas.net in Spanje, rb-hotline@telia.com of minor@press.rb.se in Zweden en report@iwf.org.uk in het Verenigd Koninkrijk. Portugal heeft een website met het volgende adres: www.pgr.pt/english/index.htm.

3.7. Er kunnen ook andere systemen worden gebruikt. De gebruiker kan software of een internetdienstverleningspakket (ISP-pakket) aanschaffen dat websites heeft gecategoriseerd en gebruik maakt van trefwoorden of specifieke beelden (triggers) om actief de inhoud van een website te analyseren. Met nog andere software kunnen activiteiten op het net, met inbegrip van conversaties in babbelboxen, worden geregistreerd, kunnen mailinglijsten van kinderen worden gecontroleerd en kan worden verhinderd dat bepaalde informatie, b.v. nummers van kredietkaarten, wordt doorgegeven.

3.8. Het ICRA-systeem biedt het voordeel dat het dankzij het actieplan voor internet gratis aan de consumenten wordt aangeboden en reeds in de belangrijkste zoekprogramma's is geïnstalleerd.

3.9. Feitelijk kan geen enkel van deze programma's verhinderen dat inhoud op het internet wordt geplaatst. De bewuste programma's stellen de individuele eindgebruiker alleen de middelen ter beschikking om te kiezen wat op zijn/haar scherm of dat van zijn/haar kinderen al dan niet mag verschijnen.

4. ESC-voorstellen voor een programma ter bescherming van kinderen op het internet

4.1. In het vrijwel algemeen aanvaarde VN-Verdrag inzake de Rechten van het Kind⁽¹⁾ wordt gewezen op de noodzaak „de ontwikkeling aan te moedigen van passende richtlijnen voor de bescherming van het kind tegen informatie en materiaal die schadelijk zijn voor zijn of haar welzijn”.

4.2. Illegale activiteiten

4.2.1. Het duurt te lang voordat leveranciers van kinderpornografie voor de rechter worden gebracht. De politie slaagt er slechts in een miniem deel van de duizenden kinderen die via foto's op het net worden misbruikt, op te sporen. De politie heeft voldoende personeel nodig, dat een passende opleiding op het gebied van bestrijding van computercriminaliteit krijgt en er is behoefte aan doeltreffende internationale samenwerking. Zowel Europol als Interpol moeten worden versterkt. In alle lidstaten moet resoluut werk worden gemaakt van hotlines; gelet op de cruciale rol ervan moeten de nodige middelen worden uitgetrokken om ze voldoende bekendheid te geven. De speciale politie moet over de modernste, op het onderzoek toegesneden hardware en software beschikken om de strijd met gelijke middelen te kunnen beslechten.

4.2.2. Na de aanslagen tegen de VS moet het onderscheid tussen privacy (b.v. het recht om het gebruik van persoonlijke financiële gegevens te beperken) en het recht om gegevens op te sporen opnieuw worden bekeken, zodat politiediensten

(mits toelating) makkelijker toegang kunnen krijgen tot verdachte internetinhoud. Leveranciers van inhoud moeten reële adressen registreren, en het gebruik van systemen waarbij de identificatie van de internetbezoeker wordt geblokkeerd, moet worden tegengegaan.

4.2.3. Bestaande wetgeving moet worden verduidelijkt of aangepast zodat deze ook toepasbaar is op misdaden waarbij kinderen worden misleid en naar een ontmoeting worden gelokt. In deze context verheugt het Comité zich over de oprichting van het Europees forum ter bestrijding van computercriminaliteit en stelt het voor dat een soortgelijk forum of een soortgelijke task force in het leven wordt geroepen om de belangrijkste pijnpunten met betrekking tot kinderen en internet (met inbegrip van schadelijke inhoud) te onderzoeken en aan te geven hoe deze kunnen worden aangepakt op een wijze die aansluit bij de werkzaamheden rond computercriminaliteit.

4.2.4. Internet mag geen terrein zijn waar wetteloosheid heerst; delictomschrijvingen en sancties moeten nauwkeurig vastliggen en moeten zowel op Europees als — voor zover mogelijk — op internationaal vlak door iedereen worden onderschreven. Dit onvervangbare middel voor communicatie tussen personen en culturen, voor onderwijs en opleiding, voor vrijetijdsbesteding, voor handel, moet in stand worden gehouden als forum voor vrije meningsuiting, voor vrije handel en industrie, waarbij de principes van briefgeheim en privacy in acht worden genomen. Elke maatregel die tot gevolg heeft dat de fundamentele vrijheden worden ingeperkt moet absoluut in verhouding staan tot en worden gerechtvaardigd door de bescherming van de hogere belangen van de samenleving, zoals de vervolging en aanhouding van natuurlijke of rechtspersonen die zich schuldig hebben gemaakt aan overtredingen of misdrijven.

4.3. Bewustmaking

4.3.1. Het probleem wordt reeds ten dele opgelost als ouders beter op de hoogte zijn van de websites waartoe hun kinderen toegang hebben en zij in dat verband verstandige regels afspreken. Ouders zijn in eerste instantie verantwoordelijk voor hun kinderen. Het is evenwel erg ongebruikelijk dat kinderen van een onderwerp zoveel meer afweten dan hun ouders (en zelfs hun leraars) en dat de concrete gevolgen van die kennis zo vérstrekkend zijn. De taak ouders en leraars op dit gebied bij te scholen moet dan ook zeer ernstig worden genomen. Leveranciers van inhoud moeten zich er ook van bewust zijn dat kinderen doorgaans alleen zijn wanneer zij het internet gebruiken en zij moeten dan ook de verantwoordelijkheid op zich nemen voor hetgeen zij publiceren.

4.3.2. Bewustmaking is een heel belangrijk onderdeel van het actieplan voor internet. Een en ander zou door de EU ook in haar programma's met betrekking tot levenslang leren, b.v. eEurope en elearning, moeten worden geïntegreerd. Het zou een goede zaak zijn als de lidstaten onderling hun beste praktijkervaringen uitwisselden. Zo heeft Portugal een proefprogramma opgezet waarbij minibussen, voorzien van computers, scholen bezoeken en ouders zo de gelegenheid geven door hun kinderen in het gebruik van internet te worden ingewijd.

⁽¹⁾ „De Staten die partij zijn, erkennen het recht van het kind te worden beschermd tegen economische exploitatie en tegen het verrichten van werk dat naar alle waarschijnlijkheid gevaarlijk is of de opvoeding van het kind zal hinderen, of schadelijk zal zijn voor de gezondheid of de lichamelijke, geestelijke, intellectuele, zedelijke of maatschappelijke ontwikkeling van het kind”. VN-Verdrag inzake de Rechten van het Kind, art. 32, lid I.

4.3.3. Ondernemingen, vakverenigingen, verenigingen van leerkrachten, consumenten en gezinsorganisaties kunnen alle bijdragen tot de vorming van kinderen en ouders op dit gebied. Het Comité moedigt ouders en andere personen die voor kinderen zorgen aan regels, zoals de thans bijgevoegde, op het scherm van hun computers te laten verschijnen. Internetdienstverleners (ISP's) zouden dergelijke regels een duidelijke plaats moeten geven op hun thuispagina's, op muismatjes, enz. Gezien de gevallen van „stalking” van kinderen door pedofielen op het internet, is het van groot belang dat kinderen leren geen afspraken te maken met personen met wie ze voor het eerst via het internet in contact zijn gekomen, tenzij ook hun ouders bij de ontmoeting welkom zijn en deze ontmoeting op een openbare plaats gebeurt.

4.4. *Schadelijke inhoud*

4.4.1. Aangezien zelfs een kind van slechts zes jaar oud thans zeer gemakkelijk op b.v. pornografie kan stuiten, is het uitermate belangrijk schadelijke inhoud te definiëren en er bescherming tegen te bieden ⁽¹⁾.

4.4.2. Inhoud die aanzet tot geweld, seksisme of racisme is bijzonder gevaarlijk. Op sommige racistische websites worden bijvoorbeeld zelfs speciale kinderpagina's aangeboden; er blijkt on line advies te worden gegeven over hoe een bom te maken of zelfmoord te plegen. Het Comité stelt dan ook voor het begrip „illegale inhoud” een ruimere interpretatie te geven. Zo heeft Frankrijk racistische sites verboden. In zijn advies over computercriminaliteit heeft het Comité aangedrongen op onderlinge afstemming van wetten en straffen ter bestrijding van religieuze sekten, racistisch gedachtegoed, seksisme en, meer algemeen, de verspreiding van pornografie en geweld.

4.4.3. Het is een hele uitdaging deze wetten ook te doen gelden voor sites die aan de andere kant van de wereld zijn opgezet, met name anonieme sites. Tegen het Franse verbod is in de VS bij de rechter klacht ingediend. Er moet een conventie of internationale overeenkomst komen waarbij wordt bepaald dat de wetgeving van het land waaronder de gebruiker valt, van toepassing is. Het Comité juicht in dit verband de werkzaamheden van de Raad van Europa toe.

4.4.4. Wat schadelijke, maar niet illegale inhoud betreft, bepleit het Comité een beleid van „kennisgeving en verwijdering”, samen met een doeltreffender gebruik van label- en filtreermechanismen. Een normalisatie-instelling zou klachten over sites moeten behandelen en als zij oordeelt dat de klachten gegrond zijn, leveranciers van internetdiensten en zoekprogramma's moeten vragen de toegang tot die sites te blokkeren, zoals klachten over aanstootgevende reclame thans in sommige lidstaten worden behandeld.

4.4.5. Het Comité betreurt dat slechts een klein percentage van de internetinhoud gelabeld is. Inspanningen van vrijwilligers zijn ontoereikend en het is nu zaak dat regeringen maatregelen treffen om beoordelingssystemen goedschiks of kwaadschiks snel ingang te doen vinden.

4.4.6. De EU zou zich voortdurend openlijk moeten inspannen om alle leveranciers van inhoud ertoe te brengen labels aan te brengen waarmee ten minste wordt aangegeven of de ICRA-normen worden gerespecteerd. Zij die dit weigeren, moeten worden geboycot daar zij bij inschakeling van filters door de mazen van het net glippen. Computers die binnen de EU op de markt worden gebracht, moeten met vooraf geïnstalleerde programma's ter bescherming van kinderen zijn uitgerust en moeten standaard een hoog veiligheidsniveau bieden dat door de gebruiker kan worden gereduceerd of verwijderd. Op de verkooppunten moeten makkelijk te begrijpen handleidingen worden aangeboden waarin de basisprincipes van webbeveiliging, filteren en labelen worden uiteengezet. Gebruikers van oudere computers moeten op een goedkope en makkelijke manier hun systemen kunnen aanpassen. Internetprogramma's moeten gebruikers automatisch verzoeken hun sites als al dan niet betrouwbaar te classificeren.

4.4.7. Zonder de nieuwe gewoonten van het moderne gezinsleven te miskennen, moeten ouders volgens het Comité toch zoveel mogelijk toezicht uitoefenen op het surfgedrag van hun kinderen. Zij moeten met name worden geholpen en vertrouwd gemaakt met de technische mogelijkheden om hun kinderen tegen zowel schadelijke inhoud als „stalken” te beschermen. Dit kan o.m. gebeuren via afgeschermdes sites/ „walled gardens” (positieve lijsten van websites die kinderen kunnen bezoeken), negatieve lijsten die de toegang tot de meest verwerpelijke sites moeten verhinderen, en beoordelingssystemen via welke ouders hun eigen voorkeur kunnen laten meespelen. Uit onderzoek blijkt dat de huidige systemen hun beperkingen hebben; er dienen dan ook meer inspanningen te worden geleverd om deze systemen doeltreffend en gebruiksvriendelijk te maken.

4.4.8. Het zou ook een goede zaak zijn als aan internetproviders en -editors de verantwoordelijkheid zou worden gegeven voor het bijstaan van ouders en het beschermen van kinderen van wie de ouders die bescherming niet kunnen geven. Met uitzondering van de weinige ISP's die in het bijzonder op volwassen leden gericht zijn, zouden internetdienstverleners reclame moeten maken voor kindvriendelijke zoekprogramma's en speciaal voor kinderen opgezette oriëntatiepagina's. Dergelijke goede praktijken verdienen navolging. In dit digitale tijdperk dient de traditie van een „publieke omroep” in Europa behouden te worden.

4.5. *Dure internetlijnen*

Gewelddadige spelletjes en video's mogen alleen ter beschikking worden gesteld wanneer kan worden aangetoond dat de bestelling door een volwassene is gebeurd; voorts moet worden voorkomen dat bestanden tegen hoge prijzen (via „premium lines”) worden binnengehaald („downloaden”) tenzij het verzoek daartoe is bevestigd via de handtekening van een volwassene. Er moet gebruik worden gemaakt van de ervaring die is opgedaan in de VS waar voor internetaankopen bevestiging door een volwassene noodzakelijk is. De telefoonmaatschappijen zouden, net als in Frankrijk, hun abonnees zo snel mogelijk schriftelijk of telefonisch moeten waarschuwen zodra hun telefoonkosten buitengewone proporties aannemen.

⁽¹⁾ <http://europa.eu.int/ISPO/iap/index.html>.

4.6. Babbelboxen

4.6.1. ISP's die kinderen tot hun netwerken toegang geven, alsmede tot babbelboxen op het internet of tot andere babbelkanalen, moeten ook voorzien in een mogelijkheid, speciaal voor kinderen, tot „moderated chat” (waarbij een „tussenpersoon” toezicht houdt). In de buurt van of in babbelboxen moeten er duidelijke aanwijzingen worden gegeven over veilig babbelen op het internet en er moeten systemen worden opgezet die verdacht gedrag ten opzichte van kinderen scannen, signaleren en zo snel mogelijk aanpakken. „Tussenpersonen” moeten in dit verband over een machtiging beschikken, zoals dit ook geldt voor andere volwassenen die toezicht houden op kinderen.

4.6.2. De huidige ISP-procedures moeten worden herzien zodat conversaties in babbelboxen, indien mogelijk, kunnen worden geregistreerd en opgeslagen, zoals dit reeds gebeurt met dure telefoondiensten, gekoppeld aan de identificatiegegevens van de gebruiker. De kosten kunnen worden gereduceerd door gebruik te maken van programma's voor datacompressie die het vermogen/de opslagruimte vergroten.

4.7. Reclame

De Europese Unie moet ervoor zorgen dat bij reclame op het internet geen misbruik wordt gemaakt van de impulsiviteit en het gebrek aan ervaring van kinderen. Voorts dient ook streng

de hand te worden gehouden aan de beperkingen op reclame voor tabak en alcohol op het net.

5. Conclusies

5.1. Het Comité wijst op de voordelen van het internet voor kinderen en de noodzaak de publieke-omroepcultuur ook in de nieuwe media ingang te doen vinden om aldus een breed scala van goede inhoud aan kinderen te kunnen aanbieden. Tegelijk dient er een nieuwe inspanning te worden geleverd om de verspreiding van schadelijke inhoud kordaat aan te pakken.

5.2. Het ESC uit zijn bezorgdheid over het feit dat politiediensten er nog steeds niet in slagen het merendeel van de kinderen die voor pornografische doeleinden op het net worden misbruikt, op te sporen. Het verheugt zich over het voornemen van de Commissie om samenwerking op dit gebied te versterken. Hierbij zij met name gedacht aan Europol en Interpol.

5.3. Het Comité steunt het actieplan voor het internet en pleit ervoor om in dit verband meer middelen uit te trekken. Het plan moet evenwel kracht worden bijgezet via wetgeving en, in sommige gevallen, nieuwe instellingen, alsmede door een kordaat optreden van regeringen, ISP's en sociaal-economische belangengroepen. Het Comité acht het onaanvaardbaar dat in de context van de nieuwe media van de normale reglementering zou worden afgestapt.

Brussel, 28 november 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, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Netwerk- en informatieveiligheid: Voorstel voor een Europese beleidsaanpak”

(2002/C 48/07)

De Commissie heeft op 7 juni 2001, overeenkomstig artikel 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, besloten het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over de voornoemde mededeling.

De afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 6 november 2001 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Retureau.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 386e zitting van 28 en 29 november 2001 (vergadering van 28 november) het volgende advies uitgebracht, dat met 113 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 3 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. De ontwikkeling van interne netwerken bij bedrijven, overheidsdiensten en andere instellingen gaat razendsnel en het aantal internetaansluitingen van die instanties en van particulieren groeit exponentieel. De top zou snel zijn bereikt als op de korte termijn geen snellere internettoegang ⁽¹⁾ mogelijk was geweest en als er niet een nieuwe methode voor de toewijzing van topniveaudomeinnamen was ingevoerd.

1.2. De samenleving, economie, overheid, nationale veiligheid en defensie zijn en worden steeds afhankelijker van het goed functioneren en de betrouwbaarheid van netwerken en de koppelingen hiertussen, van de beschikbare bandbreedte, van de juistheid van de gegevens op die netwerken, en in veel gevallen van de vertrouwelijkheid van informatie en van de precisie waarmee aanwezige personen kunnen worden geïdentificeerd.

1.3. Netwerk- en informatieveiligheid is nu strategisch gezien een zeer belangrijk onderwerp dat tussen de lidstaten onderling en op EU-niveau goed gecoördineerd en samenhangend beleid vereist.

1.4. De Commissie heeft in haar Mededeling de problematiek op dit terrein en de bestaande situatie zeer nauwkeurig geanalyseerd (het Comité vindt het geheel goed onderbouwd) en stelt een aantal maatregelen voor.

2. De Mededeling van de Commissie

2.1. De Commissie wil met haar Mededeling komen tot een gemeenschappelijke aanpak van vraagstukken op het gebied van netwerkveiligheid en van de veiligheid van elektronische

gegevensoverdracht in Europa. Hierbij gaat het erom deze veiligheid in alle lidstaten op hetzelfde niveau te brengen, de interoperabiliteit van de verschillende systemen te bevorderen, vaart te zetten achter maatregelen die nodig zijn voor handhaving van de „openbare orde” op internet, en de regulerende rol van de lidstaten te stimuleren.

2.2. Daarnaast is het belangrijk dat er een soort „minimum-veiligheidsniveau” kan worden gegarandeerd voor netwerken, internetaansluitingen van particulieren en verbindingen tussen netwerken, en dat er een veiligheidscultuur ontstaat zodat de mensen bewust kunnen worden gemaakt van problemen en mogelijke oplossingen.

2.3. De veiligheid van een netwerk wordt bepaald door zijn zwakste schakel. Als gevolg van de voortschrijdende ontwikkeling van snelle internetverbindingen (b.v. via ADSL en kabel) en het toenemende aantal computers dat permanent on line is (ook die van particulieren) zijn nieuwe beveiligingsmaatregelen nodig. Dit geldt evenzeer voor e-commerce en e-government (hier dienen de persoonlijke gegevens, en in het eerste geval ook de betalingsgegevens, van consumenten en burgers te worden beveiligd).

2.4. Verder is er behoefte aan een gemeenschappelijk strafrechtelijk kader om ervoor te zorgen dat delicten als computervredebreuk, vervalsing van gegevens en informatie, het overnemen van de controle over een netwerk (door hackers) en het opzettelijk verspreiden van virussen in alle lidstaten op gelijke wijze worden omschreven en bestraft.

2.5. Tevens stelt de Commissie voor een Europees waar-schuwings- en interventiesysteem op te zetten. Daarnaast legt zij erg veel nadruk op scholing en voorlichting, zowel in bedrijven als van particulieren. Dit vormt het speerpunt van de Mededeling.

⁽¹⁾ Op grond van norm Ipv6 zijn er 6 000 miljard IP-adressen beschikbaar.

2.6. Ten slotte staan in de Mededeling de beleidsdoelstellingen „eerbiediging van het privéleven” en „vertrouwelijkheid van gegevens van burgers en consumenten” centraal.

3. Opmerkingen

3.1. Algemene opmerkingen

3.1.1. Het ESC kan zich volledig vinden in de analyses en argumenten van de Commissie waarmee zij een Europese beleidsaanpak van de netwerk- en informatieveiligheid rechtvaardigt. Het vindt de voorgestelde maatregelen over het algemeen adequaat, maar wenst toch enkele specifieke opmerkingen te maken.

3.1.2. Internet is niet ontworpen voor e-commerce, noch voor het afsluiten van contracten, de verkoop van via het auteursrecht beschermde gegevens (muziek, beelden, film) en ook niet voor financiële transacties en andere economische handelingen die een specifieke beveiliging vereisen. Internet werd in zijn beginjaren gebruikt voor militaire en universitaire doeleinden. Daartoe volstond in het eerste geval encryptie in lange codes en in het tweede geval juist een ongecodeerde weergave van onderzoeksresultaten en gegevens uit wetenschappelijke databanken. Uit het oogpunt van nationale veiligheid mochten particulieren tot in 2000 in veel, overwegend niet-Europese landen vaak geen gebruik maken van zeer ingewikkelde encryptiemethoden en was het verboden bepaalde programma's te gebruiken. Gelukkig heeft de Commissie de ontwikkeling van en de handel in beveiligingsprogramma's gestimuleerd. Voor bedrijven en overheidsdiensten zijn deze toepassingen onmisbaar bij het via internet verzenden van vertrouwelijke gegevens.

3.1.3. Later ontwikkelde internet zich op bijna anarchistische wijze en is vanaf dat moment voor zeer uiteenlopende doeleinden gebruikt (commercieel, financieel, technologisch, industrieel). Het is ook een bron van vermaak, en dan hebben we het nog niet eens over alle pornosites waarmee aanzienlijk wordt verdiend en die, samen met de on line spelletjes, aan de wieg staan van niet onbelangrijke technologische ontwikkelingen, met name wat betreft beeldkwaliteit, doorgiftesnelheid en beveiligde (en eventueel anonieme) betalingsmethodes.

3.1.4. Het internet wordt nu voor al deze verschillende doeleinden tegelijkertijd gebruikt en er komen aldoo weer nieuwe bij. Steeds grotere delen van de netwerken en van internet vormen de pijlers onder het functioneren van de maatschappij en de economie, en hebben een doorslaggevende invloed op de sociale ontwikkeling en de nationale veiligheid. Dit vraagt om beveiligingsmaatregelen die dienen te passen bij het soort informatie en de aard van de elektronische

handelingen. Verder dient ieders privéleven te worden geëerbiedigd en mogen de basisprincipes van internet niet ter discussie worden gesteld (vrij verkeer en vrije uitwisseling van informatie, ideeën, wetenschappelijke gegevens etc.).

3.1.5. Het ESC is van mening dat beveiligingsmaatregelen altijd in verhouding moeten staan tot de kosten ervan en tot de aard en het belang van de gegevens en handelingen die zij trachten te beschermen, en toegespitst moeten zijn op het soort gebruikers dat ermee te maken krijgt.

3.1.6. Het ESC is het in grote lijnen eens met het door de Commissie gegeven overzicht van mogelijke veiligheidsrisico's en de door haar voorgestelde oplossingen. Het deelt ook de opvatting dat beveiliging een dynamisch concept is dat voortdurend moet worden aangepast en bijgesteld op grond van technologische ontwikkelingen, beschikbare software en aanwezige risico's. Daarom stelt het voor de in het kader van deze Mededeling gestarte raadpleging van en dialoog met bedrijfsleven, gebruikers en degenen verantwoordelijk voor netwerkveiligheid een permanent karakter te geven of op gezette tijden een vervolg te geven. De civil society zou hier volledig bij moeten worden betrokken, aangezien het beleid inzake netwerk- en informatieveiligheid grote gevolgen heeft voor bepaalde grondrechten én voor het economische en maatschappelijke leven en de overheid.

3.1.7. Het ESC heeft in een onlangs uitgebracht advies over computercriminaliteit⁽¹⁾ en in een nog te verschijnen advies over de bescherming van kinderen op internet⁽²⁾ reeds de basisbeginselen omschreven die naar zijn mening zouden moeten gelden bij het bestrijden van strafbare feiten en criminele activiteiten op internet. Het ESC is gekant tegen censuur, zeer uitgebreid toezicht en beperkingen van de vrijheid van meningsuiting en communicatie op het net. Toch mag internet niet buiten de wet staan.

3.1.8. Volgens het ESC moet de veiligheid van individuele gebruikers en consumenten in al haar facetten een centrale plaats innemen in de binnen de Commissie gevoerde discussie en in de door de EU te voeren strategie. Want ook al heeft een virusaanval op één particuliere computer geen grote gevolgen

(1) Advies over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — De informatiemaatschappij veiliger maken door de informatie-infrastructuur beter te beveiligen en computercriminaliteit te bestrijden” (CES 1115/2001) (nog niet verschenen in het Publicatieblad).

(2) ESC-advies over een programma voor de bescherming van kinderen op internet (wordt opgesteld). Zie ESC-adviezen over „Netwerken en elektronische communicatie” (PB C 123 van 25.4.2001, blz. 50), over „Elektronische handel” (PB C 169 van 16.6.1999, blz. 36) en over „De gevolgen van de elektronische handel voor de interne markt” (PB C 123 van 25.4.2001, blz. 1).

voor de economie of de openbare veiligheid, wel moet worden beseft dat sommige aanvallen grootschalig zijn opgezet, dat het virus zich in die gevallen via particuliere computers verspreidt en dat dergelijke aanvallen door de media behoorlijk kunnen worden opgeklopt zonder dat dit overeen hoeft te stemmen met de werkelijke omvang van het gevaar. Hierdoor kan het vertrouwen van de burgers in de voordelen en het nut van internet echter wel een flinke deuk oplopen. Dit heeft zeker aanzienlijke gevolgen voor de werkgelegenheid en voor de ontwikkeling van e-commerce en e-business in het algemeen.

3.1.9. De eerbiediging van het privéleven en de bescherming van persoonlijke gegevens mogen dan wel prioritaire doelstellingen zijn, consumenten hebben daarnaast recht op een adequate bescherming tegen het onrechtmatig aanleggen van persoonlijke profielen (personal profiling) door middel van spionageprogramma's (spyware en web bugs) of door gebruik te maken van andere instrumenten. Dit soort praktijken leiden vaak tot spamming (het ongevraagd versturen van grote aantallen e-mailtjes), waartegen ook krachtig moet worden opgetreden. Het gaat hier om binnendringing en dat brengt kosten voor de slachtoffers met zich mee⁽¹⁾.

3.1.10. Daarnaast moet worden vastgelegd dat de eerbiediging van het privéleven geldt voor alle mensen in het bedrijfsleven, dus ook voor werknemers en overige medewerkers van ondernemingen. Tussen de sociale partners zou overleg moeten plaatsvinden over de interne veiligheidsvoorschriften van een bedrijf en iedereen binnen het bedrijf zou deze regels moeten kennen. De betreffende voorschriften moeten wel passen binnen het wettelijke of jurisprudentiële kader van de lidstaat. In dit opzicht dient te worden gewezen op het belang van een uniforme toepassing van dergelijke bepalingen, overeenkomstig het Handvest van de grondrechten (Verdrag van Nice). Ook moeten op deze plaats worden genoemd de Aanbeveling gedaan door Europese bedrijfsdirecteuren over het privéleven en Richtlijn 95/46/EG betreffende de bescherming van persoonsgegevens.

3.1.11. Het lijkt dus noodzakelijk geworden dat particulieren en bedrijven de beschikking krijgen over adequatere juridische middelen om exploitanten en fabrikanten van software financieel aansprakelijk te kunnen stellen in geval van ernstige tekortkomingen op het gebied van beveiliging en gegevensbescherming (die hen kunnen worden aangerekend op grond van hun productaansprakelijkheid)⁽²⁾.

3.1.12. Het ESC is van mening dat de Commissie meer waarde zou moeten hechten en meer bekendheid zou moeten geven aan de positieve werking (als het gaat over hulpmiddelen en beveiliging) van open software (open source). Dit zijn gratis besturingsprogramma's en netwerk- en communicatiesoftware waar de gebruikers zelf veranderingen in kunnen aanbrengen

omdat de broncode ervan is vrijgegeven. De programmeurs van open software komen snel in actie om fouten te verbeteren en problemen aan te pakken. Rondom het open source-concept is een redelijk grote sector van dienstverlenende bedrijfjes ontstaan, die door sommige grote ondernemingen uit de informaticawereld worden ondersteund. Wereldwijd draait een groot aantal servers op deze software, die hierdoor in het algemeen veilig en stabiel functioneren. Het gebeurt daarentegen soms dat fouten in bepaalde eigendomssoftware (proprietary software) bij de gebruikers pas worden hersteld als zij hier al schade van hebben ondervonden. Ook komt het voor dat nieuwe versies van deze software met nieuwe gebruiksmogelijkheden te snel op de markt worden gebracht. Concurrentieoverwegingen en het met alle geweld willen ontwikkelen van nieuwigheden zijn vaak veel belangrijker dan het streven naar een veilig product. Daarom moeten makers van commerciële en gratis software er veel meer van worden doordrongen dat beveiliging van hun programma's belangrijk is, zodat ze hieraan reeds vanaf de ontwikkeling van een nieuw product aandacht besteden.

3.1.13. Bovendien bieden besturingssystemen en eigendomssoftware (proprietary software) waarvan de broncode niet wordt vrijgegeven, onvoldoende garanties wat betreft beveiliging en eerbiediging van het privéleven. Dit geldt vooral als via het internet licenties worden geregistreerd en er regelmatig patches (programma's om fouten te corrigeren en updates te installeren) moeten worden gedownload. De dan gelegde verbinding kan heimelijk worden gebruikt om gegevens te bemachtigen van de systemen en de server van de klant (technische informatie, inhoud, adressenbestanden, verbindingen). Het ESC vindt dat alle praktijken die meer inhouden dan alleen maar het simpelweg registreren van naam en adres van de licentiehouder (om hem een password of tijdelijke toegangscode te kunnen verstrekken), beschouwd moeten worden als binnendringing in iemands privéleven en derhalve zouden moeten worden verboden.

3.1.14. Free software is tevens een waarborg voor een gezonde concurrentie op de softwaremarkt en op de (zich nog volop ontwikkelende) markt van netwerkdiensten, en biedt op die manier tegenwicht aan monopolistische ontwikkelingen op die markten.

3.1.15. Het ESC is van mening dat de GPL-licentie⁽³⁾ moet worden erkend en gerespecteerd. Bovendien zouden volgens het ESC specifieke regels moeten worden opgesteld voor de intellectuele eigendomsrechten die rusten op software en gegevens die via internet toegankelijk zijn of kunnen worden uitgewisseld. Het zou te eenvoudig zijn om bijvoorbeeld de merkenwetgeving te gebruiken voor het beperken van de vrijheid van meningsuiting van consumenten of werknemers wanneer het gaat over het beleid van of de gang van zaken binnen een bedrijf en zijn producten of diensten. Het merkenrecht en het octrooirecht hebben hun beperkingen en kunnen niet zonder problemen worden toegepast op de ontwikkeling van netwerken. Hiervoor zijn derhalve specifieke beschermende rechtsregels nodig. Deze zijn op dit moment nog ontoereikend.

(1) Zie ESC-adviezen over „Netwerken en elektronische communicatie” (PB C 123 van 25.4.2001, blz. 50), over „Elektronische handel” (PB C 169 van 16.6.1999, blz. 36) en over „De gevolgen van de elektronische handel voor de interne markt” (PB C 123 van 25.4.2001, blz. 1).

(2) ESC-advies: PB C 117 van 26.4.2000, blz. 1.

(3) GPL: general public licence; licentie waarin het intellectuele eigendomsrecht van de maker van de open software wordt erkend.

3.1.16. Vooral de netwerken van militaire organisaties, overheidsinstanties en bedrijven hebben te maken met pogingen gegevens te onderscheppen, de controle over systemen over te nemen of gevoelige informatie te ontvreemden. Derhalve dringt het ESC er bij de Europese instellingen en de lidstaten op aan gezamenlijk op te treden tegen al dit soort gevallen van ongeoorloofde toegang waarbij sprake is van spionage op militaire, industriële of commerciële gronden. Dergelijke handelingen beschadigen de strategische en economische belangen van Europa.

3.1.17. Voor beveiligingsmaatregelen, gecontroleerde toegang, interne regels en protocollen, en redundancies (extra programma's om systemen stabiel te maken zoals fault tolerance systems, mirror- en proxysites, en toepassingen voor het regelmatig en op verschillende plaatsen opslaan van gegevens) is extra hardware en software nodig, én gekwalificeerd personeel om alles constant te controleren en up to date te houden. Vanzelfsprekend brengt dit hoge kosten met zich mee. Voor bedrijven en overheidsinstanties levert de invoering van dergelijke voorzieningen grote problemen op omdat ze niet over genoeg technische informatie beschikken, ze zich onvoldoende van de problematiek bewust zijn en hiervoor niet toereikende financiële middelen hebben. Dit laatste geldt vooral voor het MKB. De computercalamiteiten-teams zouden dan ook goed toegerust moeten zijn en speciaal aandacht moeten schenken aan de behoeften van het MKB.

3.2. Specifieke opmerkingen

3.2.1. Veiligheidsrisico's en voorgestelde oplossingen

3.2.1.1. Eerbiediging van het privéleven en bestrijding van computercriminaliteit en spionage

3.2.1.1.1. Het ESC is het er volkomen mee eens dat de Commissie in het door haar voorgestelde beleid prioriteit geeft aan de eerbiediging van het privéleven en aan de vertrouwelijkheid van persoonlijke gegevens. Respect voor de grondrechten en inachtneming van de vrijheid van informatie en communicatie moeten de kern vormen van al het beleid op het gebied van de bescherming van gegevens en gegevensoverdracht. Dit geldt eveneens voor de bescherming van het algemeen belang, die ermee begint dat de nationale veiligheid en het normaal functioneren van de democratische instellingen en overheidsdiensten moeten kunnen worden gewaarborgd. Het ESC is het met de Commissie eens dat de hiertoe bestemde middelen verder moeten worden ontwikkeld en aangepast: wetgeving, samenwerkingsverbanden, onderzoeksmethoden en normalisatietechnieken.

3.2.1.1.2. Hoewel het legaat onderscheppen van informatie mogelijk moet blijven (met inachtneming van de betreffende gerechtelijke procedures), kunnen ingewikkelde encryptiemethoden de decryptie (ontcijfering) van de op deze wijze verkregen gegevens in de weg staan. De georganiseerde

criminaliteit maakt gebruik van de modernste technische snufjes om de overdracht van gegevens te beveiligen. Derhalve dient op Europees niveau zowel op juridisch als technologisch vlak te worden samengewerkt in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit en terrorisme. Het ESC heeft dit reeds eerder benadrukt, bijvoorbeeld in zijn adviezen over het bestrijden van witwaspraktijken en computercriminaliteit ⁽¹⁾.

3.2.1.1.3. Daarnaast is het in het kader van het mededingingsbeleid geboden nauwgezet toezicht te houden op bedrijfsconcentraties en het ontstaan van monopolies op het gebied van inhoud (informatie, cultuur etc.) en in de sector die zorgt draagt voor backbones (die delen van het bekabelingsnetwerk die andere (sub)netwerken met elkaar verbinden). De Commissie zou ook moeten ijveren voor de oprichting van een „internetbestuur” waarin de 370 miljoen gebruikers evenredig zijn vertegenwoordigd en waarvan de opzet doorzichtig is. De leden van het huidige „bestuur” zijn namelijk voor het overgrote deel afkomstig uit Noord-Amerika. Bovendien staat deze instantie nu nog onder direct toezicht van het Amerikaanse ministerie van handel, met name voor wat betreft toewijzing en beheer van domeinnamen en de keuze van registrars ⁽²⁾.

3.2.1.1.4. Om het recht op privacy en het vertrouwelijke karakter van de gegevens van klanten te kunnen waarborgen, moeten exploitanten er daadwerkelijk zorg voor dragen dat (in gelijke tred met de technologische ontwikkelingen) de door hen gebruikte middelen voor materieel toezicht op hun systemen en voor encryptie van gegevens zo goed mogelijk aansluiten bij het belang van de rechten die moeten worden beschermd. Overigens moeten exploitanten zich o.a. houden aan Richtlijn 97/66/EG ⁽³⁾.

3.2.1.1.5. De gebruikers op hun beurt moeten de mogelijkheden hebben om gevoelige informatie die zij via internet versturen, voldoende te beveiligen (d.m.v. encryptie). Zij zijn in het algemeen echter slecht op de hoogte van de specifieke middelen die hiertoe bestaan, en weten niet hoe deze te gebruiken. Om aan de groeiende vraag naar encryptie- en beveiligingsproducten te kunnen voldoen, zal het noodzakelijk zijn voldoende deskundigen op dit gebied op te leiden.

3.2.1.1.6. Door binnendringing in computers en netwerken op welke grond dan ook (intellectuele uitdaging, persoonlijke wraak, behoefte om schade toe te brengen, poging gegevens te ontvreemden of de controle over systemen over te nemen) en door de verspreiding van computervirussen komen de rechten en belangen van gebruikers en de integriteit van gegevens en netwerken onder druk te staan.

⁽¹⁾ ESC-advies over een programma voor de bescherming van kinderen op internet (wordt opgesteld). Zie ESC-adviezen over „Netwerken en elektronische communicatie” (PB C 123 van 25.4.2001, blz. 50), over „Elektronische handel” (PB C 169 van 16.6.1999, blz. 36) en over „De gevolgen van de elektronische handel voor de interne markt” (PB C 123 van 25.4.2001, blz. 1).

⁽²⁾ Ondernemingen die belast zijn met de toewijzing en het beheer van bepaalde topniveaudomeinnamen.

⁽³⁾ Richtlijn over de bescherming van gegevens in de telecommunicatiesector (PB L 24 van 30.1.1998).

3.2.1.1.7. Het ESC is het volledig met de Commissie eens wat betreft de schadelijke gevolgen van de verschillende vormen van binnendringing (die soms zelfs leiden tot het heimelijk overnemen van de controle over een systeem). Het vindt het echter te ver gaan hackers op één lijn te stellen met crackers. De eersten leggen slechts gaten in de beveiliging van systemen bloot en hebben daar geen kwade bedoelingen mee. Dankzij hun acties kunnen deze hiaten zelfs worden gedicht. Crackers daarentegen dringen wel met criminele bedoelingen systemen binnen. Volgens het ESC zou de mogelijk door de Commissie voor te stellen strafwetgeving hieromtrent overeen moeten stemmen met de eventueel gepleegde misdrijven, die nauwkeurig moeten worden omschreven, en zou de intentie van de daders hierbij in aanmerking moeten worden genomen.

3.2.1.2. Geldend Gemeenschapsrecht en beschikbare technologieën

3.2.1.2.1. Het Gemeenschapsrecht vereist dat de lidstaten alle nodige maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat de beschikbaarheid van de openbare netwerken behouden blijft bij het uitvallen van het netwerk als gevolg van een natuurramp [Richtlijn inzake interconnectie 97/33/EG ⁽¹⁾ en Richtlijn inzake spraaktelefonie 98/10/EG ⁽²⁾]. Toch stelt het ESC de Commissie voor in alle lidstaten een vergelijkende studie uit te voeren naar de genomen maatregelen en hun efficiëntie.

3.2.1.2.2. Valse verklaringen van natuurlijke of rechtspersonen kunnen schadelijke gevolgen hebben. Derhalve is het bij alle belangrijke transacties noodzakelijk de betrokkenen te authenticeren en de echtheid van de verklaringen na te gaan.

3.2.1.2.3. Dankzij de SSL- en IPsec-protocollen kan via internet en open kanalen (open channels) betrekkelijk veilig worden gecommuniceerd. Desondanks bieden deze protocollen nog onvoldoende zekerheid. In de Richtlijn inzake elektronische handtekeningen ⁽³⁾ is bepaald dat deze veiligheidsgarantie ook door een derde persoon, de zgn. „certificatiedienstverlener” kan worden gegeven.

3.2.1.2.4. Bij deze oplossing doen zich echter dezelfde problemen voor als bij encryptie: de behoefte aan interoperabiliteit en het beheer van de codes. In een VPN (virtueel privénetwerk) is het mogelijk zelf methoden voor een veilige gegevensoverdracht uit te denken, maar op de openbare netwerken vormen deze grote obstakels.

3.2.1.2.5. Om die redenen vormt de Richtlijn inzake elektronische handtekeningen de juridische basis en het belangrijkste instrument voor het vergemakkelijken van de elektronische authenticatie in de EU.

3.2.1.3. Nieuwe uitdagingen, nieuwe risico's en kosten-batenanalyse

3.2.1.3.1. Het ESC kan zich vinden in de analyse die de Commissie geeft van de nieuwe uitdagingen en de nieuwe risico's verbonden aan de snelle technologische ontwikkeling en aan de sterke stijging van het aantal computers waarmee gebruikers het internet op kunnen, en de grote verscheidenheid hierin. Het deelt het standpunt van de Commissie over het toenemende gevaar van binnendringing, omdat er steeds meer permanente internetaansluitingen komen met een vast adres. Het staat achter het streven, veiligheid en vrijheden, bescherming van de netwerken, eerbiediging van het privéleven en het vertrouwelijke karakter van gegevens als doelstellingen met elkaar te rijmen.

3.2.1.3.2. Veiligere encryptiemethoden maakten veranderingen in de wetgeving noodzakelijk (om zeer ingewikkelde vormen van encryptie te legaliseren). Deze wijzigingen hebben om veiligheidsredenen soms echter erg lang op zich laten wachten. Toch bestond er reeds een manier om heimelijk gecodeerde boodschappen te versturen en hiermee de wet te omzeilen zonder te worden ontdekt, namelijk het versluieren van boodschappen in de „ruis” van beeld- of geluidsfragmenten (steganografie).

3.2.1.3.3. Op dit moment bestaan er al een groot aantal encryptiemethoden en er komen steeds verfijndere coderingen bij. Dit levert grote problemen op bij het werken met gecodeerde berichten omdat verschillende gebruikers verschillende methoden gebruiken. Ook al zou worden aangedrongen op een Europees systeem (waarmee de communicatie op de interne markt kan worden vereenvoudigd), dan zouden nog lang niet alle problemen zijn opgelost omdat in de rest van de wereld zeer uiteenlopende systemen worden gebruikt. Dit alles brengt hoge kosten met zich mee wat betreft veiligheid en beheer, zelfs al zijn enkele efficiënte systemen voor iedereen gratis beschikbaar.

3.2.1.3.4. Niettemin vallen de kosten van het niet beveiligen van gegevens veel hoger uit, omdat steeds gevoeligere informatie via internet wordt verstuurd. Daarnaast zal het beveiligingsaspect in zekere mate meer en meer in de producten zelf worden geïntegreerd.

3.2.1.3.5. Het ESC staat positief tegenover de door de Commissie voorgestelde Europese beleidsaanpak (maar is zich bewust van de beperkingen daarvan) en de noodzaak van overheidsbeleid ter compensatie van de huidige tekortkomingen op de markt en gezien het belang van de sector.

3.2.1.3.6. In de EU-richtlijnen over gegevensbescherming en het regelgevingskader voor telecommunicatie bestaan reeds wettelijke voorschriften. Deze maatregelen dienen evenwel te worden toegepast in een snel veranderende omgeving: technologische ontwikkeling, liberalisering van markten, netwerkconvergentie en mondialisering verlopen in een hoog tempo. Daar komt nog bij dat de marktspelers om in de Mededeling terecht genoemde redenen de neiging vertonen onvoldoende in beveiliging te investeren, hoewel de beveiligingsmarkt wereldwijd snel groeit.

⁽¹⁾ PB L 199 van 26.7.1997.

⁽²⁾ PB L 101 van 1.4.1998.

⁽³⁾ Richtlijn 1999/93/EG van 13 december 1999 betreffende een gemeenschappelijk kader voor elektronische handtekeningen, PB L 13 van 19.1.2000, blz. 12.

3.2.1.3.7. De Commissie heeft gelijk als zij stelt dat de beveiligingsmarkt nog onvolledig is. Investeringsinstrumenten zijn alleen rendabel als voldoende anderen voor dezelfde oplossing kiezen. Hierbij dient dus te worden samengewerkt. Voor zover bij een groot aantal producten en diensten gebruik gemaakt blijft worden van eigen oplossingen, dient de ontwikkeling van meer algemeen aanvaarde en veiligere standaards en van interoperabiliteit van de beveiligingssystemen te worden aangemoedigd. Het ESC ziet echter meer in het wereldwijd bevorderen van het gebruik van „common criteria” dan van certificerings- en authenticerings-systemen die de eindgebruiker kunnen benadelen.

3.2.1.3.8. Allereerst moeten de bestaande Europese wettelijke voorschriften op een efficiënte manier worden uitgevoerd. Het rechtskader dient adequaat en doelmatig te blijven en zal daarom zeker permanent moeten worden bijgesteld.

3.2.1.3.9. Ten tweede wordt als gevolg van de huidige omstandigheden op de markt onvoldoende geïnvesteerd in nieuwe technologieën en praktische oplossingen t.a.v. beveiliging. Desondanks kan met behulp van de door de Commissie voorgestelde maatregelen het marktmechanisme (dat trouwens al op gang aan het komen is) een impuls worden gegeven.

3.2.1.3.10. Ten slotte zijn communicatie- en informatiediensten grensoverschrijdend. Derhalve is een Europees beleidsaanpak nodig. Hiermee kan de interne markt voor dit soort diensten worden gerealiseerd, kan van gemeenschappelijke oplossingen worden geprofiteerd en kan op mondiaal niveau doeltreffender worden gehandeld.

3.2.1.3.11. Het ESC kan zich vinden in de idee dat investeringen in een betere netwerkbeveiliging maatschappelijke kosten en baten met zich meebrengen die onvoldoende in de marktprijzen tot uitdrukking komen. Aan de kostenzijde worden de marktprijzen op dit moment niet altijd verantwoordelijk gesteld voor de gevolgen van hun gedrag ten aanzien van veiligheid. Volgens het ESC moet er aan deze situatie een einde komen.

3.2.1.3.12. Ook staat het ESC achter de stelling dat de voordelen van beveiliging niet volledig in de marktprijzen zijn terug te vinden. Dit terwijl de investeringen van exploitanten, leveranciers of service providers in de veiligheid van hun producten niet alleen hun klanten ten goede komen, maar in feite een positief effect hebben voor de gehele economie en het algemene veiligheidsniveau van gegevensoverdrachten.

3.2.1.3.13. Daarnaast stelt de Commissie terecht dat gebruikers zich niet bewust zijn van alle veiligheidsrisico's, terwijl een groot deel van de exploitanten, leveranciers en service providers nauwelijks in staat is een goed beeld te krijgen van

het bestaan en de omvang van zwakke plekken. Een groot aantal nieuwe diensten, toepassingen en programma's biedt aantrekkelijke mogelijkheden, maar kan tegelijkertijd vaak de kwetsbaarheid doen toenemen. Voordat producten op de markt worden gebracht, zouden ze dan ook uitgebreider moeten worden getest.

3.2.2. Het voorgestelde Europese beleidskader

3.2.2.1. Het ESC is zich ervan bewust dat het world wide web van zichzelf kwetsbaar is. Dit geldt met name voor het verzenden van „pakketjes” gegevens (routing). Ook realiseert het zich dat tengevolge van de alsnog groeiende hoeveelheid informatie die wordt verstuurd, deze buiten de terminals om niet kan worden beveiligd door algemene filters. Het ESC steunt in grote lijnen de door de Commissie ontwikkelde beleidsaanpak en de daarin voorgestelde maatregelen.

3.2.3. Bewustmaking

3.2.3.1. De voorgestelde maatregelen zijn goed gekozen. Hiermee moet het mogelijk zijn alle betrokken personen en organisaties bewust te maken van de problematiek. De beveiliging van terminals en gegevensoverdrachten hangt voor het grootste deel af van bewustmaking van en voorlichting aan de gebruikers zelf.

3.2.4. Een Europees waarschuwings- en informatiesysteem

3.2.4.1. Het ESC steunt de voorgestelde oprichting van een Europees waarschuwings- en informatiesysteem waarmee gebruikers snel op de hoogte kunnen worden gebracht van problemen en oplossingen hiervoor. Ook steunt het de andere voorstellen van de Commissie over veiligheidsanalyses, snelle opsporing van problemen, verspreiding van informatie en adviezen, en Europese en wereldwijde samenwerking. Tegelijkertijd dienen in de hele Unie hierop toegespitste infrastructuurele voorzieningen te worden ontwikkeld die permanent op een effectieve manier aan elkaar zijn gekoppeld.

3.2.4.2. Volgens het ESC zou het vertrouwelijke mechanisme voor de rapportage van aanvallen niet alleen bestemd moeten zijn voor het bedrijfsleven (zoals de Commissie voorstelt), maar ook voor overheden en andere organisaties. Het Comité begrijpt dat het vertrouwelijke karakter van dit mechanisme de bereidheid informatie te verschaffen vergroot, maar wijst erop dat er altijd wordt gelet en dat hackers ook onthullingen kunnen doen. Derhalve denkt het dat een snelle bekendmaking van aanvallen, tekortkomingen en met name van genomen maatregelen bij het grote publiek eerder vertrouwenwekkend zal werken.

3.2.4.3. De opsporings- en waarschuwingssystemen zouden ook moeten worden ingezet voor het achterhalen van fouten in commerciële of gratis software en van alle andere (technologische) tekortkomingen die de kans op aanvallen vergroten. Hiervoor zou het systeem voor vroegtijdige veiligheidsanalyses kunnen worden gebruikt. Daarmee zou ook de technologische ontwikkeling kunnen worden gevolgd en zou toezicht kunnen worden gehouden op de websites van hackers en aanvallen, op diverse underground publicaties over bruikbare kraakmethodes en op het verschijnen van door scriptkiddies⁽¹⁾ gebruikte kant en klare programma's voor binnendringing of het maken van virussen.

3.2.5. Technologische ondersteuning

3.2.5.1. Het ESC staat achter de voorgestelde ondersteuning van technologisch onderzoek. Het wil er echter op wijzen dat er in de hele wereld niet meer dan enkele tientallen wetenschappers en deskundigen zijn die zich met cryptografie bezighouden. Een groot deel van hen werkt voor het NSA⁽²⁾. Hoe kan ervoor worden gezorgd dat de Europese deskundigen die nodig zijn voor verder onderzoek, hier blijven? Welke mogelijkheden zijn er in Europa eigenlijk voor handen? Het NSA heeft zo'n 10 tot 15 jaar voorsprong en beschikt over een groot aantal berekenings- en decryptiemethoden. Het lijkt moeilijk deze achterstand snel in te lopen. De vraag is nu welke concrete middelen (die noodzakelijkerwijs aanzienlijk moeten zijn) voor onderzoek worden uitgetrokken⁽³⁾.

3.2.5.2. Als aanvulling hierop zou kunnen worden gekozen voor een beleid gericht op integratie van hackers en „informele” deskundigen in plaats van elk contact met hen af te wijzen, hen uit te sluiten of op hun daden buitensporig hoge straffen te stellen, alsof ze zeer ernstige strafbare feiten zouden hebben begaan. Het lijkt er echter op dat het zwaar bestraffen van personen die de maatschappij of iemand anders geen enkele directe schade hebben toegebracht, steeds gebruikelijker wordt in Europa. Computerpiraterij of terroristische aanvallen op netwerken dienen altijd te worden bestraft op een wijze dat nieuwe daders hierdoor worden afgeschrikt. Deze daden mogen echter niet systematisch worden gelijkgesteld aan handelingen waarmee gaten in de beveiliging worden aangetoond, die als doel hebben softwareprogrammeurs of netwerkbeheerders hiervan op de hoogte te stellen, zodat zij de beveiliging kunnen verbeteren. Voorafgaande geldt uiteraard niet als genoemde handelingen worden verricht met kwade bedoelingen (bijv. sabotage, vervalsen van vertrouwelijke gegevens, heimelijk gebruiken van een netwerk, persoonlijke verrijking of verspreiding van virussen).

3.2.5.3. Openbaarmaking van bijvoorbeeld gaten in de beveiliging zonder dat de direct betrokkenen hierover tijdig zijn geïnformeerd en zonder hun toestemming is niettemin afkeurenswaardig. Een dergelijk handelen kan aanleiding geven tot een gepaste strafrechtelijke vervolging. Voor degenen echter die geen ernstig misdrijf plegen noch financiële schade veroorzaken, zou moeite moeten worden gedaan hen bij legale activiteiten te betrekken en de maatschappij van hun vaardigheden te laten profiteren. Zo zou kunnen worden voorkomen dat deze vaak unieke bekwaamheden voor maladiëde doeleinden worden aangewend of door criminelen of terroristen worden gebruikt. De kans hierop is wel groot als de gepleegde handelingen maatschappelijk worden verworpen en strafbaar gesteld.

3.2.6. Steun voor marktgeoriënteerde standaardiserings- en certificeringswerkzaamheden

3.2.6.1. Het ESC kan zich vinden in de analyse van de Commissie over het te grote aantal concurrerende normen en systemen. Deze vormen een belemmering voor netwerkbeveiliging en staan vooruitgang op het gebied van veilige elektronische handtekeningen en betaalwijzen in de weg. Het ESC wijst op de behoefte aan interoperabiliteit en gemeenschappelijke normen en criteria waarmee een marktrigiditeit kan worden voorkomen.

3.2.6.2. Het ESC steunt de voorgestelde maatregelen, maar wil in dit opzicht ook wijzen op enkele problemen die samenhangen met de aard en samenstelling van het huidige „internetbestuur”. In feite is dit een particuliere instelling die niet representatief is, maar die wel de normen vaststelt. Hier is dan ook een lange adem, veel geduld en samenwerking nodig.

3.2.7. Wettelijk kader

3.2.7.1. Het ESC is het eens met het voorstel om in het bestaande wettelijk kader voor telecommunicatie en gegevensbescherming specificaties aan te brengen voor netwerken en internet.

3.2.7.2. De voorgestelde maatregelen zijn goed gekozen. Het ESC is positief over de beoogde initiatieven voor een geharmoniseerde strafwetgeving en voor versterking van de strafrechtelijke samenwerking tussen de lidstaten bij de bestrijding van computercriminaliteit, zonder dat hierbij de liberalisering van de handel in ingewikkelde encryptiemethoden ter discussie wordt gesteld. Alleen hiermee immers kunnen gegevens doeltreffend worden beveiligd. Bij de bestrijding van computercriminaliteit speelt samenwerking op civiel- en handelsrechtelijk gebied eveneens een belangrijke rol (bijv. bij het oprollen van witwascircuits, belastingfraude).

(1) Beginnende hackers zonder veel technische kennis die er plezier aan beleven programma's en aanwijzingen om computerkraken uit te voeren en virussen te maken, van underground sites te halen en vervolgens zelf te gebruiken.

(2) National Security Agency, het agentschap voor nationale veiligheid in de Verenigde Staten.

(3) ESC-advies over het zesde kaderprogramma OTO (PB C 260 van 17.9.2001, blz. 3).

3.2.7.3. De samenwerking op strafrechtelijk gebied zou echter moeten worden uitgebreid naar mondiaal niveau en de betreffende Europese strategie zou in het voorgestelde beleidskader onderwerp moeten worden van een actielijn. Het ESC is ermee ingenomen dat een formeel voorstel van de Commissie hierover de komende weken wordt verwacht.

3.2.8. Veiligheid van toepassingen bij de overheid

3.2.8.1. Het ESC staat achter de voorgestelde maatregelen. Een aanzienlijk deel van de gegevens die tussen overheden en burgers wordt uitgewisseld, heeft namelijk een persoonlijke karakter en bovendien lopen de sites van overheden kans door terroristen te worden aangevallen om redenen die te maken hebben met de binnenlandse of buitenlandse politiek van een staat, zoals recent bleek bij de virussen Code Red (een computerworm) en Nimda. De Commissie zou deze motieven moeten zien als extra gronden om de beveiliging van haar officiële sites en netwerken en die van de lidstaten permanent te verbeteren.

3.2.9. Internationale samenwerking

3.2.9.1. Volgens het ESC is dit een essentieel maar precair en lastig onderdeel van het Europese beleid inzake netwerk- en informatieveiligheid, dat een aanzienlijke druk legt op de interne solidariteit, het buitenlands beleid, de gemeenschappelijke veiligheid en voor het bestuur en beheer van het internet en van de onderling op elkaar aangesloten netwerken.

3.2.9.2. De door de Commissie voorgestelde maatregel om de samenwerking met de verschillende internationale organisaties voort te zetten en te intensiveren, in het bijzonder wat betreft de groeiende afhankelijkheid van elektronische netwerken, is diplomatiek geformuleerd en nietszeggend.

3.2.9.3. Toch is het ESC van mening dat ook binnen de geëigende internationale organisaties en in het kader van de transatlantische dialoog het debat zou moeten worden voortgezet. Dit zou dan moeten gaan over veiligheid en beveiliging, interoperabiliteit van codes en encryptiemethoden en eventuele zwakke plekken in bepaalde standaards waarvan sommigen wel op de hoogte zijn maar ze desondanks niet openbaar maken. Het zou eveneens wenselijk zijn nauwer samen te werken op het gebied van het wereldwijd rondsturen van persoonlijke gegevens en straf- en civielrechtelijke samenwerking bij de bestrijding van computercriminaliteit. Dit komt kortweg neer op een effectieve beveiliging en een doorzichtig en evenwichtig beheer van het wereldwijde netwerk, waarvan het strategisch belang nu wordt beschouwd als essentieel voor het leven en welzijn van de mensen. De OESO houdt zich reeds bezig met vraagstukken over netwerkveiligheid en is dan

ook een van de instanties die geschikt is voor internationale samenwerking op dit gebied. Het is noodzakelijk dat er op wereldniveau snel praktische resultaten worden bereikt.

3.2.9.4. Het ESC hecht veel waarde aan het voorstel van de Commissie op Europees niveau een forum op te richten waarvan alle betrokken partijen deel zouden moeten uitmaken, dat over de gehele problematiek zou moeten discussiëren en de instellingen oplossingen zou moeten voorstellen.

4. Conclusies

4.1. Ten behoeve van netwerk- en informatieveiligheid zijn er verschillende, redelijk adequate oplossingen voorhanden (zowel hardware als softwareprogramma's), zoals die welke in de Mededeling worden genoemd. De integriteit van gegevens kan bovendien ook worden gewaarborgd door gebruik te maken van een digitale, unieke algoritme. Deze toont aan dat een verzonden bestand niet is gewijzigd.

4.2. Niettemin zijn voor het ESC bewustmaking van de gebruikers en voorlichting en scholing de pijlers onder elke beveiligingsstrategie. Als het hieraan ontbreekt zullen de beschikbare instrumenten en oplossingen immers niet correct worden gebruikt. Daarnaast kan er hierdoor voor worden gezorgd dat het algemene vertrouwen in het hele systeem groeit zolang iedereen regelmatig elementaire voorzorgsmaatregelen neemt en het bedrijfsleven voldoende investeert in de beveiliging van zijn systemen.

4.3. De kosten van beveiliging zijn echter erg hoog en het gebrek aan interoperabiliteit van de oplossingen vormt een grote hindernis. Hier kan open software soelaas bieden omdat deze concurrentie en onderlinge rivaliteit stimuleert.

4.4. Als deze problemen niet snel op Europees en mondiaal niveau worden opgelost, blijven ze ook in de toekomst de ontwikkeling van eEurope, van de e-commerce en van het management van bedrijven en overheidsdiensten afremmen. Daar komt bij dat Europa in het „internetbestuur” meer invloed moet krijgen.

4.5. Het is ten behoeve van de netwerkveiligheid hoe dan ook noodzakelijk dat effectieve en op maat gesneden beveiligings- en voorzorgsmaatregelen op grote schaal worden ingevoerd. Het maakt daarbij niet uit of het gaat om software voor particulieren (antivirusprogramma's die regelmatig worden geüpdatet) of gecombineerde en meer of minder verregaande oplossingen voor de overige gebruikers (firewalls, controle van externe verbindingspoorten, gedemilitariseerde zones [DMZ (¹)], anti-virus shields en andere relevante hard- en software).

(¹) DMZ: DeMilitarised Zone, een soort bufferzone die het interne netwerk van de buitenwereld afschermt.

4.6. Het valt onder verantwoordelijkheid van de lidstaten geschikte strafbepalingen op te stellen en zo computercriminelen af te schrikken, maar het ESC vindt het een taak van de Commissie een algemeen overkoepelend kader op te stellen ten behoeve van een communautaire strafrechtelijke aanpak en internationale gerechtelijke samenwerking.

4.7. Overwogen zou moeten worden of het op de markt brengen van producten waarin opzettelijk backdoors⁽¹⁾ kunnen zijn aangebracht (die soms pas na jaren worden ontdekt), moet worden verboden en strafbaar gesteld. Dit geldt ook voor spionageprogramma's (spyware), die vaak verpakt zitten in demo's, bepaalde gratis softwareprogramma's en sommige systemen voor het on line registreren van licenties.

4.8. Zelfs het corrigeren van niet bij voorbaat opzettelijk in programma's aangebrachte fouten duurt enige tijd, waardoor ze als backdoors kunnen worden gebruikt door personen die van het bestaan ervan op de hoogte zijn.

⁽¹⁾ Gat in een computerprogramma waardoor mensen die van het bestaan hiervan op de hoogte zijn, altijd in het programma kunnen komen.

4.9. Nationale, onafhankelijke, onpartijdige en representatieve ad hoc-instanties — of dit nu bestaande instanties zijn waarvan de taak zou moeten worden uitgebreid, of nog op te richten instanties op plaatsen waar deze nog ontbreken (in de kandidaat-lidstaten; ook zij moeten bij deze problematiek worden betrokken) — zouden zich met netwerk- en informatieveiligheid moeten gaan bezighouden en hiertoe voorstellen moeten formuleren en standaards ontwikkelen, waarbij ze de grondrechten dienen te eerbiedigen. Bovendien zou in wetsvoorstellen die op dit moment worden voorbereid, moeten worden aangedrongen op nader onderzoek, teneinde de eisen die de strijd tegen het terrorisme stelt, en de individuele vrijheden, die behouden moeten blijven, met elkaar te verenigen.

4.10. Het Economisch en Sociaal Comité vindt dat internet hoe dan ook flexibel en gemakkelijk toegankelijk moet blijven. Het moet in een open en democratische samenleving een plaats blijven waar de vrijheid van informatie en communicatie kan worden uitgeoefend. Tegelijkertijd moet het er voor de diverse gebruikers veiliger worden, met behoud van de zeer diverse en alsmaar groeiende legale doeleinden waarvoor het net wordt gebruikt.

Brussel, 28 november 2001.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
G. FRERICHES

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van de Raad tot oprichting van een gemeenschappelijke onderneming Galileo”

(2002/C 48/08)

De Raad heeft op 5 juli 2001 besloten het Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 172 van het EG-Verdrag 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 november 2001 goedgekeurd; rapporteur was de heer Bernabei.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 386e zitting van 28 en 29 november 2001 (vergadering van 28 november) het volgende advies uitgebracht, dat met 107 stemmen vóór en zonder stemmen tegen, bij 4 onthoudingen is goedgekeurd.

1. Aanbevelingen van het Economisch en Sociaal Comité

Het Economisch en Sociaal Comité,

Overwegende:

- het belang van het civiele Europese systeem voor radionavigatie per satelliet Galileo voor het toekomstige internationale systeem voor satellietnavigatie en positiebepaling en voor technologisch geavanceerde dienstverlening aan de industrie, het bedrijfsleven, de burgers en de Europese samenleving, om het communautaire systeem in de wereld concurrerend te maken;
- de noodzaak om snel een gemeenschappelijke strategie goed te keuren met een optiek voor „tweeledig gebruik”, die vergezeld gaat van een duidelijke taakstelling en een goed onderbouwd programma teneinde tot een totaalaanpak te komen voor alle onderdelen en diensten van het systeem, zoals het Comité unaniem heeft bevestigd in zijn advies ⁽¹⁾ van 12 september 2001;
- de dringende noodzaak, zoals in hetzelfde advies is onderstreept, om vóór het einde van 2001 een gemeenschappelijke onderneming als bedoeld in art. 171 van het EG-Verdrag op te richten, gevolgd door een Europees Galileo-Agentschap, in de meest geschikte vorm; dat dit zo snel mogelijk moet gebeuren hangt samen met de veiligheidsvraagstukken die vanwege de actuele gebeurtenissen in de wereld de hoogste prioriteit moeten krijgen;
- de noodzaak om vanaf het begin de particuliere deelnemers via de „maatschappij ter promotie van Galileo” zowel op technisch als financieel gebied bij de opbouw van het Galileo-systeem te betrekken, daarmee gevolgd aan de Memorandum of Understanding van maart 2001, ten einde een continue ondersteuning tijdens de

ontwikkelings- en stationeringsfase te waarborgen, en om een systematische en permanente voorlichtingscampagne over Galileo en mogelijke toepassingen daarvan te voeren, uitgaande van de reeds bestaande Egnos-constellatie;

beveelt het Europees Parlement, de Raad en de Commissie het volgende aan:

- er moet zo snel mogelijk, maar in ieder geval vóór eind 2001, een gemeenschappelijke onderneming als bedoeld in art. 171 van het EG-Verdrag worden opgericht;
- de gemeenschappelijke onderneming moet een overwegend openbaar karakter krijgen en daarnaast flexibel en eenvoudig van opzet zijn en voor een bepaalde tijd worden opgericht; om eventuele belangenconflicten bij de toekenning van aanbestedingen te voorkómen dient deze uitsluitend met overheidsmiddelen te worden gefinancierd;
- de inbreng in het kapitaal moet zowel mogelijk zijn in geld als in natura, zoals hardware en software, om de participatiemodaliteiten van ieder lid van de gemeenschappelijke onderneming, en met name van het Europees Ruimte-Agentschap, te behouden;
- onmiddellijk na de oprichting van de gemeenschappelijke onderneming moet een „maatschappij ter promotie van Galileo” worden opgericht met gemengd publiek/particulier vermogen, waarin ook de particuliere bijdrage waarvan sprake is in het Memorandum of Understanding wordt ingebracht; na afloop van de ontwikkelings- en valideringsfase zou deze geleidelijk in handen van particuliere investeerders moeten komen;
- er moeten twee organen ter ondersteuning van de gemeenschappelijke onderneming en de promotiemaatschappij worden opgericht, namelijk een institutionele stuurgroep en een orgaan voor de veiligheid en privacy;

⁽¹⁾ PB C 311 van 7.11.2001.

- er zouden nu al stappen moeten worden genomen om ervoor te zorgen dat na afloop van de ontwikkelings- en valideringsfase een Europees agentschap of een vennootschap naar Europees recht in het leven wordt geroepen, wiens taken door de gemeenschappelijke onderneming zullen worden vastgesteld;
- de oprichting van de gemeenschappelijke onderneming en van de maatschappij ter promotie van Galileo moet gepaard gaan met een Europees strategisch ontwikkelingsplan van de EU en het Europese Ruimte-Agentschap, waarin een samenhangend kader wordt uitgestippeld voor beleidsmaatregelen, instrumenten, acties en middelen voor de totstandbrenging van het wereldwijde satellietnavigatiesysteem en bijbehorende toepassingen.

2. Inleiding

2.1. De Commissie stelt een verordening voor tot oprichting van een gemeenschappelijke onderneming Galileo overeenkomstig art. 171 van het EG-verdrag, als instrument voor onderzoek en ontwikkeling, met drie hoofdtaken:

- tenuitvoerlegging van de ontwikkelingsfase en voorbereiding van de stationeringsfase;
- opzetten van de vereiste onderzoek- en technologische ontwikkelingsprojecten met behulp van het Europese Ruimte-Agentschap, en coördinatie van de nationale maatregelen;
- bijeenbrengen van de vereiste publieke en particuliere middelen.

2.1.1. De door de Commissie voorgestelde statuten voorzien in de rechtstreekse participatie van de Commissie zelf, het Europese Ruimte-Agentschap en particulieren in de gemeenschappelijke onderneming, die verantwoordelijk is voor de aanbestedingsprocedures m.b.t. de uitvoering van de ontwikkelingsfase van het programma.

2.2. Het Economisch en Sociaal Comité heeft het Galileo-programma al in de schijnwerpers gezet door op 21 september 2001 een initiatiefadvies uit te brengen, dat met algemene stemmen is goedgekeurd.

2.3. In dat initiatiefadvies ⁽¹⁾ heeft het Comité onderstreept dat er een eenduidige gemeenschappelijke strategie moet worden uitgewerkt voor satellietcommunicatie, teneinde tot een totaalaanpak te komen voor alle onderdelen en diensten van het systeem, dat niet louter een technisch instrument voor satellietnavigatie en positiebepaling moet zijn, maar dat wordt ingebed in een optiek voor „tweeledig gebruik”, die de uiteenlopende verantwoordelijkheden van het beleid van de EU, de WEU en het secretariaat van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid van de Raad omvat.

2.4. In het kader van deze strategie acht het Comité het van prioritair belang dat:

- vóór het einde van 2001 een gemeenschappelijke onderneming als bedoeld in art. 171 van het EG-Verdrag wordt opgericht, gevolgd door een Europees Galileo-Agentschap, die op vier pijlers zijn gebaseerd, namelijk een institutionele stuurgroep, een orgaan voor de veiligheid en privacy, een regelgevend orgaan en een operationeel orgaan;
- overeenkomstig de nieuwe communautaire aanpak de normen voor de te verlenen diensten worden gedefinieerd en dat de met Galileo gegenereerde activiteiten op een rij worden gezet;
- adequate maatregelen worden genomen om de burgers te beschermen, zowel op het stuk van de persoonlijke levenssfeer en het recht op privacy als van de veiligheid;
- naast de gemeenschappelijke onderneming een „maatschappij ter promotie van Galileo” wordt opgericht en een voorlichtingscampagne op touw wordt gezet om een zo groot mogelijk draagvlak te creëren bij de verschillende economische en sociale kringen en het grote publiek voor deze speerpunttechnologie, die op mondiaal niveau kan worden ingezet en die samenwerkt/concurreert met de reeds bestaande systemen GPS en Glonass;
- sneller wordt overgegaan van de ontwikkelings- en valideringsfase op de stationerings-, de ingebruiknemings- en exploitatiefase via integratie van Egnos ⁽²⁾ in het Galileo-programma, zodat de tenuitvoerlegging in achterevolgende modules kan gebeuren en onmiddellijk een beeld kan worden gekregen van de kwaliteit van het product en het grote publiek ermee bekend kan worden;
- waarborgen worden gegeven voor de volledige samenwerking en interoperabiliteit met de reeds bestaande satellietnavigatiesystemen Glonass en GPS en de volgende versies daarvan, en dat de aan Galileo toegewezen frequentiebanden op de Wereldradiocommunicatieconferentie (WRC) van 2003 worden geconsolideerd.

⁽¹⁾ PB C 311 van 7.11.2001.

⁽²⁾ Egnos: Europese voorloper van Galileo, een grondinfrastructuur ter ondersteuning van een systeem voor radionavigatie per satelliet dat afhangt van het Amerikaanse GPS en het Russische Glonass en dat de integriteit van die systemen garandeert, door de gebruiker zeer snel te waarschuwen voor storingen die de kwaliteit van het signaal afkomstig van geostationaire satellieten kunnen beïnvloeden.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Het Comité is ingenomen met het voorstel voor een verordening van de Raad tot oprichting van een gemeenschappelijke onderneming Galileo, die van essentieel belang is om het Europese Galileo-systeem concurrerend te maken, zodat een autonoom systeem voor civiel gebruik wordt geboden en de integriteit van de dienstverlening gewaarborgd is.

3.2. Het Comité is ervan overtuigd dat het Galileo-programma en de daaraan verbonden diensten, mits ingepast in de eerder genoemde strategische visie, een positieve bijdrage kunnen leveren tot het welzijn en de veiligheid van alle burgers in de wereld, omdat zij tot een betere levenskwaliteit en tot ontplooiing van het individu kunnen leiden, evenals tot een betere veiligheid en individuele bescherming van de privacy. Bovendien kunnen zij ertoe bijdragen nieuwe bedrijven, diensten en beroepsvaardigheden te creëren en de economische en sociale samenhang te vergroten.

3.3. Volgens het Comité is het van groot belang dat op Europees niveau een uniforme ontwikkelingsstrategie wordt uitgestippeld, waarbinnen duidelijke structuren en tijdschema's worden aangegeven alsmede activiteiten ter promotie en ondersteuning van de zichtbaarheid van het Galileo-systeem, in overeenstemming met de beleidsstrategische, veiligheids- en economische behoeften van de EU. In dit licht acht het Comité de oprichting van een gemeenschappelijke onderneming zoals voorgesteld door de Commissie weliswaar noodzakelijk maar onvoldoende, omdat hiermee wordt tegemoet gekomen aan tegenstrijdige belangen.

3.4. Het Comité is van mening dat de oprichting van een gemeenschappelijke onderneming alléén, dus zonder flankerende en gelijktijdige maatregelen, onvoldoende is om Galileo tot een succes te maken, gezien de belangen die op het spel staan, zowel op het stuk van de ontwikkeling van het concurrentie- en innovatievermogen van het nieuwe navigatie- en positiebepalingssysteem voor civiel gebruik, dat het eerste echte Europese systeem in zijn soort is, als op het stuk van de coëxistentie met andere sterk concurrerende navigatie- en positiebepalingssystemen die reeds uitgebreid zijn getest en hun positie op de wereldmarkt al hebben verworven.

3.5. Het Comité acht het van belang dat onmiddellijk na de oprichting van de gemeenschappelijke onderneming, de volgende organen in het leven worden geroepen:

- een maatschappij ter promotie van Galileo met gemengd publiek/particulier vermogen, waarin de 200 miljoen EUR die zijn toegezegd in het Memorandum of Understanding moeten worden geïnvesteerd; deze maatschappij zou na afloop van de ontwikkelingsfase geleidelijk grotendeels in handen van particuliere investeerders moeten komen;

- twee gemengde organen ter ondersteuning van de gemeenschappelijke onderneming en de promotiemaatschappij, te weten een voor overheids- en particuliere betrokkenen openstaande institutionele stuurgroep en een orgaan voor veiligheid en privacy, dat de naleving van de vereisten inzake transparantie, veiligheid en bescherming van de burgers moet controleren.

3.6. Volgens het Comité zouden nu al stappen moeten worden genomen om ervoor te zorgen dat na de ontbinding van de gemeenschappelijke onderneming, een instantie in de vorm van een Europees Galileo-Agentschap of Galileo-vennootschap naar Europees recht in het leven wordt geroepen; indien er geen duidelijkheid bestaat over het soort instantie dat zal worden belast met de stationering en exploitatie van het systeem, kan dat immers nadelig zijn voor de operationele vooruitzichten voor Galileo, en wordt verkeerdelijk de indruk gewekt dat het om een tijdelijk systeem gaat, terwijl het juist zaak is vooruit te kijken naar de toekomst en het systeem voortdurend op positieve en succesvolle wijze te ondersteunen.

3.7. De „maatschappij ter promotie van Galileo” is noodzakelijk om de particuliere deelnemers zowel op technisch als financieel gebied bij de opbouw van het Galileo-systeem en de toepassingen daarvan te betrekken, zonder in belangenconflicten verstrengeld te raken. Deze maatschappij dient verder een sleutelrol te krijgen in de voorlichtingscampagne over Galileo, de technische kwaliteiten, de mogelijke toepassingen op sociaal-economisch gebied en het gebruik in combinatie met mobiele communicatiesystemen, GRID-systemen⁽¹⁾ en de andere reeds bestaande terrestrische of satellitaire netwerken op multifunctionele grondslag.

3.8. Het Comité benadrukt dat het, in verband met de tijd die technisch gezien nodig is voor het doorlopen van de ontwikkelings- en valideringsfase (2004), de stationering (2007) en de ingebruikneming en exploitatie (vanaf 2008), zaak is om tegelijk met een uitgebreide informatie- en communicatiecampagne t.b.v. de operatoren en het publiek, te zorgen voor de ontwikkeling van modulaire fases voor de gedeeltelijke tenuitvoerlegging, via de integratie van Egnos in Galileo. Dit geldt met name voor de luchtvaartdiensten.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1. Het Comité stemt in met de doelstelling van de gemeenschappelijke onderneming, namelijk het waarborgen van de eenheid in het beheer van het Galileo-programma. In de onderneming zouden echter uitsluitend openbare middelen — eventueel in de vorm van inbreng in natura, zoals hardware en/of software — bijeen moeten worden gebracht. Verder is het zaak dat de gemeenschappelijke onderneming rechtspersoonlijkheid krijgt zodat zij contracten kan sluiten en de maatregelen kan nemen die nodig zijn om de ontwikkelings- en valideringsfase tot een goed einde te brengen. Ten slotte zouden de grondslagen voor de oprichting van een Europees Agentschap/Europese vennootschap moeten worden gelegd.

⁽¹⁾ GRID: een single-view verbindingssysteem voor computer/multimedia, zoals bijvoorbeeld UMTS.

4.1.1. Volgens het Comité dient de gemeenschappelijke onderneming te beschikken over een flexibele en lichte structuur, overeenkomstig haar taken en de beperkte duur waarvoor zij wordt opgericht; de hardware en software die nodig zijn voor de voltooiing van de ontwikkelings- en valideringsfase zouden via contracten met derden en inbreng in natura moeten worden verworven. De logheid die in het verleden veel problemen heeft veroorzaakt bij de oprichting van de gemeenschappelijke onderneming in het kader van Euratom, dient te worden voorkomen.

4.1.2. Met betrekking tot de vraag welk belastingstelsel van toepassing is, wijst het erop dat het land waar de gemeenschappelijke onderneming gevestigd zal zijn ervoor moet zorgen dat de transacties van de onderneming zijn vrijgesteld van BTW.

4.2. Wel zou het Comité de formulering van Overweging nr. 12 als volgt willen wijzigen: „De Europese Raad van Stockholm nam er nota van dat „de particuliere sector bereid is de publieke financiering voor de ontwikkelingsfase aan te vullen”. Vertegenwoordigers van de voornaamste belanghebbende industrietakken hebben immers in maart 2001 een Memorandum of Understanding ondertekend, waarin zij zich ertoe verbinden aan te geven wat hun bijdrage aan de ontwikkelingsfase van Galileo zal zijn — door middel van intekening op het kapitaal van de gemeenschappelijke onderneming of op welke andere wijze ook, zoals de nog op te richten maatschappij ter promotie van Galileo — voor een totaal bedrag van 200 miljoen EUR.”

4.3. Overweging nr. 14 zou als volgt moeten worden gewijzigd: „De gemeenschappelijke onderneming heeft als hoofdtaak ... door het bijeenbrengen van publieke middelen die ervoor worden uitgetrokken in de vorm van inbreng van kapitaal of in natura; voorts zal zij het mogelijk maken omvangrijke demonstratieprojecten te beheren.”

4.4. Het Comité stelt verder voor de volgende nieuwe Overwegingen toe te voegen:

(15) De gemeenschappelijke onderneming dient te worden geflankeerd door een maatschappij ter promotie van Galileo met gemengd (publiek en privaat) vermogen, zoals in het Memorandum of Understanding is omschreven. Het uitvoerend comité van de gemeenschappelijke onderneming krijgt tot taak het omschrijven en certificeren van de kosten en te bepalen hoe de uitbreiding, ontwikkeling, versterking en het onderhoud van het systeem hun beslag dienen te krijgen. De maatschappij ter promotie krijgt tot taak het voeren van een permanente voorlichtingscampagne over de voordelen van het Galileo-systeem ten behoeve van de operatoren en potentiële gebruikers, alsmede het publiek.

(16) Ten behoeve van de coördinatie zullen vervolgens binnen de gemeenschappelijke onderneming en de maatschappij ter promotie van Galileo twee gemengde raadgevende organen worden opgericht onder auspiciën van de Euro-

pese Commissie, namelijk een voor overheids- en particuliere betrokkenen openstaande institutionele stuurgroep, en een orgaan voor veiligheid en privacy dat ervoor moet zorgen dat de transparantie, veiligheid en bescherming van de burgers zijn gewaarborgd.

4.5. *Bijlage — Statuten van de gemeenschappelijke onderneming Galileo — Art. 1*

4.5.1. Het tweede gedachtestreepje van lid 3 b) zou moeten worden geschrapt, omdat de bedragen en inbreng in natura waarvoor ondernemingen hebben ingetekend moeten worden ondergebracht bij de maatschappij ter promotie van Galileo en niet in de gemeenschappelijke onderneming, die uitsluitend met openbare middelen zou moeten worden gefinancierd.

4.5.2. Bovendien dient in lid 4, de derde alinea te eindigen met „... binnen dertig dagen in te tekenen op hun aandeel.” De daaropvolgende zin „De particuliere ondernemingen ... vóór 31 december 2002” moet dus worden geschrapt.

4.6. *Bijlage — Art. 2*

4.6.1. In lid 3, eerste gedachtestreepje, dient de tweede zin als volgt te worden gewijzigd:

— „zij moet erop toezien dat de particuliere ondernemingen die aan de maatschappij ter promotie van Galileo hebben deelgenomen, een voorkeursbehandeling krijgen met het recht zich pro rata in te kopen bij het verkrijgen van het lidmaatschap van de constructie die met de stationering en de exploitatie van het navigatiesysteem zal worden belast.”

4.6.2. Ook moet een derde gedachtestreepje worden toegevoegd aan lid 3:

— „zij ontwerpt en ontwikkelt een systematische en permanente informatie- en communicatiecampagne ten behoeve van de operatoren en het grote publiek, en zorgt voor de ontwikkeling van modulaire fases voor gedeeltelijke doch niet onbelangrijke toepassingen;”

4.6.3. Voorts moet een als volgt luidend vierde lid worden toegevoegd:

„4. Bij de uitvoering van de in de leden 1, 2 en 3 beschreven taken wordt de gemeenschappelijke onderneming bijgestaan door twee gemengde raadgevende organen die zij deelt met de nog op te richten maatschappij ter promotie van Galileo, te weten een institutionele stuurgroep en een orgaan voor veiligheid en privacy dat ervoor moet zorgen dat de transparantie, veiligheid en bescherming van de burgers zijn gewaarborgd.”

4.7. *Bijlage — Art. 7*

4.7.1. Het tweede lid van art. 7 dient als volgt te worden gewijzigd:

„2. De raad van bestuur kan het advies inwinnen van de institutionele stuurgroep en het orgaan voor veiligheid en privacy.”

4.8. *Bijlage — Art. 8*

4.8.1. Het derde lid van artikel 8 dient met een nieuwe, derde alinea te worden aangevuld:

„3) De raad van bestuur wordt ondersteund door twee gemengde raadgevende organen, die tevens de maatschappij ter promotie van Galileo ondersteunen, namelijk een institutionele stuurgroep en een orgaan voor veiligheid en privacy, die beiden paritair zijn samengesteld en beiden onder auspiciën van de Europese Commissie staan. Deze organen kunnen advies uitbrengen over door de raad van bestuur voorgelegde onderwerpen. Zij hebben dezelfde levensduur als de gemeenschappelijke onderneming en zullen bestaan uit 30 leden, waarvan 15 worden benoemd door de raad van bestuur van de gemeenschappelijke onderneming en 15 worden benoemd door de raad van bestuur van de maatschappij ter bevordering van Galileo.”

Brussel, 28 november 2001.

4.9. *Gelijktijdige oprichting van een maatschappij ter bevordering van Galileo*

4.9.1. Het Comité dringt erop aan een organisatieschema op te stellen voor deze maatschappij, en dit vervolgens voor te leggen aan de particuliere ondernemingen die in maart 2001 een Memorandum of Understanding voor de oprichting van een maatschappij ter promotie van Galileo hebben ondertekend. Naast particuliere ondernemingen zouden overheidsinstanties moeten participeren, teneinde methoden vast te stellen voor het omschrijven en certificeren van de kosten en te bepalen hoe de uitbreiding, ontwikkeling, versterking en het onderhoud van het systeem hun beslag dienen te krijgen.

4.9.2. Deze maatschappij zou eerst volledig onder overheidstoezicht moeten staan, om vervolgens geleidelijk in handen te komen van particuliere investeerders, die uiteindelijk een meerderheidsbelang moeten krijgen; de technische controle en de politieke verantwoordelijkheid blijven bij de overheid.

4.9.3. Deze maatschappij zou op paritaire basis moeten participeren in de twee gemengde raadgevende organen, te weten de institutionele stuurgroep en het orgaan voor veiligheid en privacy, en daarvan advies moeten krijgen, hetzij op eigen verzoek, hetzij op verzoek van de gemeenschappelijke onderneming.

4.9.4. Ten slotte zou deze maatschappij niet alleen moeten bijdragen tot het omschrijven van de diensten en het ontwerpen van het systeem, maar zou zij tevens actief moeten deelnemen aan de informatie- en communicatiecampagne ter ondersteuning van het Galileo-systeem, die tot de ingebruikneming in 2008 moet worden gevoerd.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

G. FRERICHs

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad houdende wijziging van Richtlijn 92/6/EEG van de Raad betreffende de installatie en het gebruik in de Gemeenschap van snelheidsbegrenzers in bepaalde categorieën motorvoertuigen”

(2002/C 48/09)

De Raad heeft op 11 juli 2001 besloten, overeenkomstig art. 71 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 6 november 2001 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Colombo.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 386e zitting (vergadering van 28 november 2001) het volgende advies uitgebracht dat met 113 stemmen vóór en vier stemmen tegen, bij twee onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Grote lijnen van het Commissievoorstel

Krachtens Richtlijn 92/6/EEG van de Raad betreffende de installatie en het gebruik in de Gemeenschap van snelheidsbegrenzers in bepaalde categorieën motorvoertuigen ⁽¹⁾ zijn snelheidsbegrenzers verplicht voor voertuigen van categorie M3 met een maximum gewicht van meer dan 10 ton en voor voertuigen van categorie N3 ⁽²⁾.

1.1. Doel van voorgestelde wijziging van Richtlijn 92/6/EEG is snelheidsbegrenzers ook verplicht te stellen voor voertuigen van categorie M2 met een maximumgewicht van ten hoogste 5 ton (bussen en touringcars) en van categorie N2 (vrachtwagens met een maximumgewicht van meer dan 3,5 ton).

1.2. De huidige situatie en de veranderingen die bij goedkeuring van onderhavig Commissievoorstel zullen optreden, zijn in onderstaande tabel in beeld gebracht:

⁽¹⁾ PB L 57 van 2.3.1992, blz. 27.

⁽²⁾ Motorvoertuigen zijn als volgt onderverdeeld:

M = voor het vervoer van personen bestemde motorvoertuigen	M1 = 8 zitplaatsen + bestuurder M2 = >8 zitplaatsen + bestuurder met een maximummassa < 5 ton M3 = >8 zitplaatsen + bestuurder met een maximummassa > 5 ton
N = voor het vervoer van goederen bestemde motorvoertuigen	N1 = motorvoertuig met een maximummassa van ≤ 3,5 ton N2 = motorvoertuig met een maximummassa > 3,5 ton, maar niet meer dan 12 ton N3 = motorvoertuig met een maximummassa > 12 ton

Snelheidsbegrenzers — Uitbreiding van het toepassingsgebied van richtlijn 92/6/EEG

(Richtlijnvoorstel COM(2001) 318 def. van 14 juni 2001)

Categorie	Maximum-snelheid	Termijnen	
Thans	M3 100 km/u	Nieuwe motorv.:	per 1.1.1994
		Registratie van 1.1.1988 tot 1.1.1994:	per 1.1.1995 ⁽¹⁾
	N3 90 km/u	Registratie vanaf 1.1.1988:	per 1.1.1994
Situatie na wijziging	M2/M3 100 km/u	Nieuwe motorv.:	per 1.1.2004
		Registratie van 1.1.2001 tot 1.1.2004:	per 1.1.2005
	N2/N3 90 km/u	Registratie vanaf 1.1.2001:	per 1.1.2006 ⁽²⁾

⁽¹⁾ Voor internationaal vervoer.

⁽²⁾ Alleen nationaal vervoer.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Het Comité is ermee ingenomen dat onderhavig Commissievoorstel gericht is op de vaststelling van betere veiligheidsnormen voor het verkeer, waarmee dus ook de veiligheid van mensen is gediend. Ook het doel van milieubescherming, dat het Comité altijd hoog in het vaandel heeft gedragen, is hiermee gediend, omdat de uitstoot van vervuilende stoffen afneemt naarmate de snelheid van motorvoertuigen meer aan banden wordt gelegd. Ook wordt met dit Commissievoorstel tegemoet gekomen aan de noodzaak om gedragsregels op elkaar af te stemmen voor sectoren als het vervoer van goederen en personen die voor de EU-economie van cruciaal belang zijn. Daarom kan het Comité, onder voorbehoud van de hierna in hoofdstuk 3 gedane suggesties voor wijzigingen, in beginsel zijn goedkeuring hechten aan onderhavig Commissievoorstel (zoals ook het geval was in zijn eerdere advies ⁽³⁾ over het Commissievoorstel dat uiteindelijk Richtlijn 92/6/EEG is geworden).

2.2. Naar het zich laat aanzien, heeft deze maatregel geen ingrijpende rechtstreekse economische gevolgen voor vervoer-

⁽³⁾ PB C 40 van 17.2.1991.

bedrijven en gebruikers. De gemiddelde kosten van een snelheidsbegrenzer voor „oudere motorvoertuigen” bedragen ongeveer 500 euro; die berekening is niet relevant voor nieuwe motorvoertuigen vanwege de aanwezigheid van elektronische apparatuur. Wel kan terecht worden gevreesd voor een indirecte verhoging van de door de collectiviteit te dragen kosten (zie hierna „Bijzondere opmerkingen”).

2.3. Erg belangrijk is dat voorgestelde verplichting ook wordt ingevoerd in de landen van Oost-Europa, vooral in de Oost-Europese kandidaat-lidstaten. In het geval van die landen moet bedoelde verplichting zonder uitzonderingsbepalingen worden ingevoerd. Zo niet, zou dit gevolgen hebben voor alle hierboven behandelde aspecten en worden de concurrentieverhoudingen nog verder ernstig verstoord.

2.3.1. Het gevaar is allesbehalve denkbeeldig dat massaal gebruik wordt gemaakt van in landen buiten de EU geregistreerde motorvoertuigen voor vervoer dat, onder druk van de concurrentie, hoge snelheden vereist, óók met inachtneming van alle veiligheidsvoorwaarden van de EU-regelgeving voor actieve en passieve veiligheid op de weg.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1. Volgens het Commissievoorstel zouden snelheidsbegrenzers moeten worden afgesteld op dezelfde maximumsnelheid voor motorvoertuigen van vier ton als voor motorvoertuigen van 40/44 ton totaal gewicht. Het Comité betwijfelt de juistheid daarvan.

3.2. Louter technisch gezien lijkt een dergelijk voorstel geen stand te houden. Ook valt het niet te verdedigen vanuit het ruimere oogpunt van het vervoerbeleid.

a) Technisch gezien wil de Commissie aan motorvoertuigen van uiteenlopend gewicht dezelfde snelheidsbeperking opleggen, terwijl dergelijke motorvoertuigen — vanwege de uiteenlopende technische kenmerken daarvan — in andere wettelijke EU-regelingen juist wel verschillend worden behandeld. Zo mag de remafstand van N2-motorvoertuigen met een gewicht van 12 ton volgens Richtlijn 98/12⁽¹⁾ (typegoedkeuring) bij een proefsnelheid van 100 km/u niet meer dan 112 meter zijn. Bij door fabrikanten — ook als onderdeel van de aan typegoedkeuring voorafgaande procedure — op de weg uitgevoerde experimenten met motorvoertuigen die minder dan 7,5 ton wegen, is gebleken dat die bij een snelheid van 110 km/u een remafstand van veel minder dan 112 meter hebben. Een motorvoertuig met een gewicht van 4,5 ton heeft bij een snelheid van 110 km/u een remafstand van ongeveer 92 meter. Daarbij dient te worden aangetekend dat motorvoertuigen met een dermate laag maximaal gewicht zijn uitgerust met speciaal voor die motorvoertuigen geschikte aandrijfmechanismen, remsystemen en kinematische kettingen, die zijn afgesteld op snelheden die duidelijk boven de hier besproken snelheden liggen.

b) Wat het vervoerbeleid betreft, mag niet over het hoofd worden gezien dat de betrokken motorvoertuigen ontworpen zijn en ingezet worden voor de distributie van goederen, het vervoer tussen opslag- en verkoopruimtes, het vervoer van bederfelijke producten en de snelle bevoorrading van grote markten (bv. met vis en groenten en fruit). Deze diensten kunnen niet met andere vervoermiddelen worden verzorgd.

Bovendien is het zaak dat er snelle en flexibele vervoeroplossingen komen als reactie op de volkomen nieuwe situatie die in sommige bedrijfstakken door de opkomst van webhandel is ontstaan. Zonder die oplossingen kan het hele vervoerssysteem op losse schroeven komen te staan, tenzij wordt overwogen om méér motorvoertuigen in te zetten.

Uit het bovenstaande blijkt duidelijk genoeg dat het niet aangaat kleine en grote motorvoertuigen over één kam te scheren, temeer daar een dergelijke maatregel eindeloze files tot gevolg zou hebben en de kans op gevaarlijke inhaalmanoeuvres⁽²⁾ daardoor groter wordt. Daarbij moet met name worden gevreesd dat inhalen vooral plaatsvindt op steile hellingen, waar zwaardere vrachtwagens als gevolg van de passieve weerstand nog langzamer gaan rijden. Daardoor ontstaan dan weer nieuwe files, omdat het verkeer nu eenmaal uit allerlei verschillende soorten vervoersmiddelen (personenauto's, bussen, vrachtwagens) bestaat, en treed er congestie op, met alle vervuiling door uitlaatgassen vandien.

3.3. Een en ander werkt dus zeer kostenverhogend voor samenleving en economie.

3.4. Soortgelijke argumenten gelden voor personenvervoer (categorie M). Het volstaat in dat geval te denken aan busjes waarmee passagiers van luchthavens worden opgehaald, de vervoersdiensten van grote hotels, service aan zakenlieden e.d.

3.5. Het Comité stelt daarom voor dat de Commissie onderhavig voorstel herziet door voor de categorieën lichtere motorvoertuigen (M2 en N2) snelheidsbegrenzers verplicht te stellen die op een hogere snelheid zijn afgesteld.

3.5.1. Overigens vormt de drempelwaarde van 7,5 ton al het uitgangspunt voor de snelheidsbepalingen in talrijke lidstaten (het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Frankrijk en België) en wordt deze gebruikt voor de bepaling van ecopunten

⁽¹⁾ PB L 81 van 18.3.1998, blz. 27.

⁽²⁾ Dat risico wordt door de Commissie onderkend, zie blz. 4 van COM(2001) 318 def. Deel I.

bij het doorrijden van Oostenrijk. Ook in het voorstel voor een richtlijn inzake de gelijkschakeling van het rijverbod op feestdagen wordt 7.5 ton als drempelwaarde genoemd ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ COM(2000) 759 def., PB C 120 E van 24.4.2001, blz. 2.

3.6. Het spreekt voor zich dat Richtlijn 92/24/EEG ook moet worden gewijzigd om de typegoedkeuring van snelheidsbegrenzers mogelijk te maken. De Commissie is voornemens op zo kort mogelijke termijn met een voorstel in die zin te komen.

Brussel, 28 november 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 betreffende staatssteun voor de kolenindustrie”

(2002/C 48/10)

De Raad heeft op 19 september 2001 besloten overeenkomstig artikel 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap het Economisch en Sociaal Comité om advies te vragen over het voornoemde voorstel.

De afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 6 november 2001 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Gafo Fernández.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 386e zitting van 28 en 29 november 2001 (vergadering van 28 november) het volgende advies uitgebracht, dat met 107 stemmen vóór en 1 stem tegen bij 8 onthoudingen werd goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. De steenkoolproblematiek is een onderwerp dat in feite tot het werkterrein van het Raadgevend Comité van de EGKS behoort, maar omdat het EGKS-Verdrag in juli 2002 afloopt, werd voor het eerst ook het Economisch en Sociaal Comité over deze materie geraadpleegd. Daar het Raadgevend Comité op dit vlak echter heel wat meer ervaring heeft, heeft het Comité besloten diens advies grotendeels over te nemen. Het heeft er wel een aantal eigen aanbevelingen aan toegevoegd om het beter bij zijn andere adviezen over de energieproblematiek te laten aansluiten.

1.2. Deze adviesaanvraag biedt het Comité ook de gelegenheid na te gaan hoe het de rijke ervaring van het Raadgevend Comité in de toekomst het best kan benutten. Beide comités buigen zich al geruime tijd over deze kwestie en zullen binnen afzienbare tijd een formeel voorstel bij de Commissie, het Europees Parlement en de Raad indienen.

2. Opmerkingen

2.1. Het Comité staat positief tegenover het voorstel om de steunregeling ten behoeve van de steenkoolsector tot 2010 te verlengen.

2.2. Het beschouwt het veiligstellen van de energievoorziening als een doelstelling waaraan de Unie blijvend aandacht dient te besteden en waarvoor zij ook in het kader van het beleid op andere terreinen — mededinging, vrij verkeer van goederen ... — terdege oog dient te hebben.

2.3. Het vindt het goed dat een onderscheid wordt gemaakt tussen drie soorten steunmaatregelen, nl. „steunmaatregelen ter dekking van uitzonderlijke, uit het verleden stammende lasten”, „steunmaatregelen voor het veiligstellen van de energievoorziening” en „steunmaatregelen voor het verminderen van de bedrijfsactiviteit”.

2.4. Ook de algemene opzet van de regeling en de voorgestelde kennisgevings-, evaluatie- en goedkeuringsprocedures, die een maximale transparantie moeten garanderen, kunnen zijn goedkeuring wegdragen.

2.5. Verder sluit het zich ook aan bij het voorstel om de steun geleidelijk terug te schroeven. Het heeft trouwens zelf al meermaals gepleit voor degressiviteit en voor versterking van de marktwerking in de energiesector om te verhinderen dat sommige sectoren te weinig moeite doen om hun productiviteit te verhogen of, door technologische vernieuwing, hun productiekosten te drukken.

2.6. In dit verband dringt het er — mede ter wille van de coherentie van de regelgeving — op aan de subsidiëring van het gebruik van primaire energie uit eigen land te beperken tot maximaal 15 % van de totale behoefte (d.i. de in de „elektriciteitsrichtlijn” aangegeven limiet voor wat betreft het toekennen van prioriteit aan productie-eenheden die primaire energie uit eigen land gebruiken).

2.7. Het ziet niet in waarom de Commissie de steunregeling voor de kolenindustrie aan die voor de sector duurzame energie koppelt. Het heeft ook zijn bedenkingen bij de overheveling van overheidsmiddelen van de ene regeling naar de andere.

2.8. Vanuit het oogpunt van de continuïteit van de energievoorziening zijn beide sectoren even belangrijk, maar daar houdt elke overeenkomst echter mee op. Anders dan de steunregeling voor duurzame energie komt die voor de kolenindustrie slechts een beperkt aantal lidstaten ten goede. Daar komt nog bij dat de situatie en de vooruitzichten in beide sectoren absoluut niet met elkaar te vergelijken zijn: in het eerste geval gaat het om een „jonge” sector met sterk verspreid liggende winningsplaatsen, in het tweede geval om een sector die al decennialang op zijn retour is en bovendien sterk regionaal of zelfs lokaal verankerd is. De impact op sociaal gebied en op het vlak van de werkgelegenheid is dan ook zó verschillend dat deze twee sectoren niet over één kam kunnen worden geschoren.

2.9. Daarom verzet het Comité zich, net als het Raadgevend Comité overigens, tegen het voorstel om de steunregeling voor de kolenindustrie in 2008, d.w.z. twee jaar vóór het verstrijken ervan, te herzien. De Commissie motiveert haar voorstel met het argument dat eind 2007 de tijdelijke steunregeling voor de sector duurzame energie afloopt. Deze argumentatie houdt evenwel geen steek omdat de richtlijn inzake duurzame energie al in een specifieke steunregeling voor deze sector voorziet (een regeling die is gebaseerd op de kaderregeling inzake staatssteun ten behoeve van het milieu en eventueel kan afwijken van de huidige regeling). De looptijd van de nieuwe regeling voor de sector duurzame energie kan dan ook gemakkelijk worden afgestemd op die van de regeling ten behoeve van de kolenindustrie.

2.10. Net als het Raadgevend Comité is het Comité van oordeel dat algehele afschaffing van de steun aan de kolenindustrie niet te rijmen is met het streven de continuïteit van de energievoorziening veilig te stellen door te zorgen voor een permanent beschikbare basisvoorraad primaire energie. De lidstaten moeten te allen tijde in staat zijn een stabiele minimumhoeveelheid eigen steenkool te winnen en de toegankelijkheid van deze strategische reserves te waarborgen, wat een goed onderhouden infrastructuur, behoorlijk opgeleid personeel en adequate technische know how vereist. De steunverlening aan de kolenindustrie mag dan ook in geen geval zó ver worden teruggeschroefd dat het instandhouden van een basisvoorraad, en daarmee ook het veiligstellen van de continuïteit van de energievoorziening, in het gedrang komt.

2.11. Daarom stelt het Comité voor om de huidige regeling integraal — dus ook de steunregeling met betrekking tot de sluiting van installaties — tot 2010 te handhaven. Wel kan het zich ermee verenigen dat een en ander in 2008 wordt geëvalueerd en dat van dan af aan ook wordt begonnen met de voorbereiding van de regeling voor de periode na 2010 om bedrijfsleven, werknemers en gebruikers voldoende tijd te geven om zich op de nieuwe situatie voor te bereiden.

2.12. Het zou overigens ook voor de twee kandidaat-lidstaten met een omvangrijke kolensector — Polen en Tsjechië — beter zijn dat de regeling tot 2010 van kracht blijft. Als de regeling vóór die datum zou worden herzien zouden deze twee landen te weinig tijd hebben om hun kolenindustrie — een sector die zowel in Polen als in Tsjechië van groot economisch en maatschappelijk belang is — te herstructureren. In dat geval zou het best kunnen dat zij een overgangsregeling gaan eisen, wat een versnippering van de interne markt voor elektriciteit met zich mee zou brengen.

Brussel, 28 november 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 tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 404/93 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector bananen”

(2002/C 48/11)

De Raad heeft op 14 september 2001 besloten het Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 37 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De afdeling „Landbouw, plattelandontwikkeling, milieu”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 25 oktober 2001 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Espuny Moyano.

Tijdens zijn op 28 en 29 november 2001 gehouden 386e zitting (vergadering van 28 november) heeft het Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 108 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 2 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Het voorstel van de Commissie

1.1. De Commissie stelt voor om de GMO voor bananen op een aantal punten te wijzigen, voornamelijk met het oog op de tweede fase van de overeenkomsten die op 10 en 30 april 2001 met resp. de VS en Ecuador zijn gesloten.

1.1.1. Deze overeenkomsten waren bedoeld om een eind te maken aan het bananengeschil tussen de Europese Unie en beide bovengenoemde landen. Het bereikte compromis houdt in dat de EU-invoerregeling voor bananen in twee fasen wordt aangepast:

- de eerste fase is op 1 juli 2001 ingegaan met de goedkeuring van een verordening die nieuwe bepalingen bevat voor de toepassing van de bananeninvoerregeling; in deze verordening wordt aan de hand van referentiehoeveelheden uit het verleden een nieuwe methode voor de verdeling van invoercertificaten vastgesteld;
- de tweede fase moet op 1 januari 2002 ingaan wanneer het wijzigen van een aantal bepalingen van Verordening (EEG) nr. 404/93 van de Raad is goedgekeurd.

1.1.2. De tweede fase kan pas in werking treden als de Wereldhandelsorganisatie „waivers” toestaat voor de artikelen I (tariefpreferentie voor producten uit de ACS-landen, die partij zijn bij de Overeenkomst van Cotonou) en XIII (reservering van een specifiek quotum voor ACS-bananen) van de GATT-overeenkomst.

1.2. De Commissie neemt dit nieuwe voorstel tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 404/93 te baat om een aantal achterhaalde bepalingen bij te werken. Het gaat hierbij om:

- de GN-codes van de tarief- en statistiekomenclatuur en het gemeenschappelijk douanetarief;
- de financiering van de steun aan telersorganisaties;
- het beheerscomité voor bananen.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Het Comité heeft waardering voor de inspanningen van de Commissie om via een overeenkomst met de VS en Ecuador het bananengeschil bij te leggen en er daarmee voor te zorgen dat de sanctiemaatregelen tegen bepaalde Europese producten worden ingetrokken.

2.2. Het merkt evenwel op dat met de overheveling van 100 000 ton van contingent C naar contingent B meer bananen tegen een lager tarief zullen worden ingevoerd. Hierdoor zullen de prijzen dalen, met alle negatieve gevolgen van dien voor de inkomsten van de telers.

2.3. Het Comité vindt het jammer dat bij de vorige hervorming van Verordening (EEG) nr. 404/93 geen rekening is gehouden met de in zijn advies van 29 maart 2000⁽¹⁾ gemaakte opmerkingen over verscheidene zeer belangrijke kwesties:

- het Comité is tegen de invoering (op uiterlijk 1 januari 2006) van een stelsel waarbij slechts één tarief wordt gehanteerd. Het zou graag zien dat de tariefcontingentenregeling gedurende een periode van minstens tien jaar blijft bestaan en dat onderzocht wordt of nadien een ander systeem kan worden ingevoerd. Tijdens deze periode zou met name beoordeeld moeten worden wat de nieuwe regeling in de verschillende bananenproducerende EU-regio's voor gevolgen heeft voor de werkgelegenheid, de productiestructuren, de producenteninkomens en de marktprijsontwikkeling;
- bekeken zou moeten worden hoe de omvang van het autonome aanvullende tariefcontingent (contingent B) meer op de werkelijke marktbehoeften kan worden afgestemd, teneinde te voorkomen dat er te veel dan wel te weinig bananen op de markt terechtkomen;

⁽¹⁾ PB C 140 van 18.5.2000.

- de te kiezen methode voor de toekenning van invoercertificaten moet kleine en middelgrote productie- en distributiebedrijven dezelfde marktvoorwaarden bieden als de grote multinationals, zodat de consument vrij kan kiezen en de prijs-kwaliteitverhouding ook de gezondheids- en milieuaspecten weerspiegelt;
- begeleidende maatregelen zijn nodig om ervoor te zorgen dat de Europese bananentelers minder nadelige gevolgen ondervinden van de nieuwe wijziging op de invoerregeling;
- voor Somalische producenten moeten specifieke steunmaatregelen worden uitgewerkt om hen te helpen het hoofd te bieden aan de instabiele politieke situatie in hun land, als gevolg waarvan zij momenteel niet in staat zijn regelmatig bananen naar de EU uit te voeren.

3. Specifieke opmerkingen

3.1. Het Comité beseft dat de met Verordening (EEG) nr. 404/93 vastgestelde invoerregeling in overeenstemming moet worden gebracht met de akkoorden die met de VS en Ecuador zijn gesloten. Daarom verzet het zich niet tegen het voorstel om 100 000 ton van contingent C naar contingent B over te hevelen en contingent C voortaan uitsluitend voor invoer uit ACS-landen te bestemmen.

3.2. Voordat de huidige Verordening (EEG) nr. 404/93 wordt gewijzigd, is het volgens het Comité zaak dat de WTO instemt met de „waivers” voor de artikelen I en XIII van de GATT-overeenkomst tot 2008, het jaar waarin de geldende regeling met de ACS-landen afloopt. Gebeurt dit niet, dan zou de bananenteelt in deze landen onbeschermd achterblijven.

3.3. Naar het oordeel van het Comité komt iedere aanpassing van de GMO voor bananen erop neer dat de bescherming voor Europese bananentelers verder afbrokkelt. Het huidige wetgevingskader biedt niet de garanties die voor de afzet van Europese bananen noodzakelijk zijn. Daarom moet de steunregeling om het inkomstenverlies te compenseren zodanig worden versterkt dat bij verdere hervormingen om het GLB-budget te verlagen, niet opnieuw vraagtekens bij het functioneren en de kosten van de steunregeling voor bananen worden geplaatst. Ter rechtvaardiging van deze maatregel zij

verwezen naar art. 299, lid 2, van het Verdrag, op grond waarvan specifieke voorwaarden kunnen worden vastgesteld voor de toepassing van het gemeenschappelijke beleid in ultraperifere regio's.

3.4. Het Comité acht het noodzakelijk een clausule in te bouwen op grond waarvan de bananenproducerende lidstaten vrijwillig kunnen besluiten om de bananenproductie die voor compenserende steun in aanmerking komt, te beperken tot het areaal dat op het moment van goedkeuring van een dergelijk besluit met bananenbomen is beplant. Een dergelijke maatregel is bedoeld ter bescherming van producenten die in weinig productieve, maar vanuit milieu-oogpunt zeer belangrijke regio's op traditionele wijze bananen telen en die het meest getroffen zouden worden indien de steun — bij overschrijding van de gegarandeerde regionale en totale maximumhoeveelheid — pro rato wordt verdeeld. Anderzijds worden er op sommige van de nieuwe plantages intensieve teeltmethoden gehanteerd, hetgeen schadelijk kan zijn voor het milieu.

3.5. Het Comité merkt op dat er in het Financieel memorandum bij het Commissievoorstel een rekenfout is geslopen. Wanneer van een bedrag van 20,8 mln EUR (derving van de douanerechten) 7,5 mln EUR (nieuwe douanerechten) wordt afgetrokken, krijgt men natuurlijk niet 15,3 mln, zoals abusievelijk is vermeld, maar 13,3 mln.

4. Conclusies

4.1. Het Comité beseft dat de met Verordening (EEG) nr. 404/93 vastgestelde invoerregeling voor bananen moet worden aangepast om aldus een eind te maken aan het bananengeschil binnen de WTO en daarmee aan de eenzijdig door de Verenigde Staten genomen sanctiemaatregelen tegen de invoer van bepaalde EU-producten in de VS.

4.2. Het Comité wijst er nogmaals op dat de aanpassing van de GMO niet ten koste mag gaan van de verwezenlijking van de hoofddoelstellingen ervan, met name de gegarandeerde afzet van EU- en ACS-bananen — die nodig is om de producenten daarvan een toereikend inkomen te waarborgen — en de toegang van alle EU-consumenten tot een gevarieerd aanbod van bananen van verschillende herkomst tegen redelijke prijzen.

Brussel, 28 november 2001.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

G. FRERICHES

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie „Resultaten van de programmering van de bijstandsverlening uit de structuurfondsen voor de periode 2000-2006 (doelstelling 1)”

(2002/C 48/12)

De Commissie heeft op 5 juli 2001 besloten het Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap om advies te vragen over haar Mededeling „Resultaten van de programmering van de bijstandsverlening uit de structuurfondsen voor de periode 2000-2006 (doelstelling 1)”.

De afdeling „Economische en monetaire unie — economische en sociale samenhang”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 12 november 2001 met algemene stemmen goedgekeurd. Rapporteur was de heer Christie.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 386e zitting van 28 en 29 november 2001 (vergadering van 28 november) het volgende advies uitgebracht, dat met 114 stemmen vóór en 1 stem tegen werd goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Met de nieuwe kaderverordening (Verordening (EG) nr. 1260/1999) werd de Structuurfondsenregeling op een aantal punten gewijzigd. Zo geeft de nieuwe regeling de lidstaten een grotere eigen verantwoordelijkheid in de diverse fasen van het steunverleningsproces (beheer, implementatie en toezicht):

- zij voorziet in een verbreding en verdieping van het partnerschap met de bedoeling een grotere toegevoegde waarde te creëren;
- de planning van de steunmaatregelen wordt gedecentraliseerd: niet de Commissie, maar de lidstaat of de beheersautoriteit stelt het „programma complement” vast wanneer het toezichtcomité hiermee heeft ingestemd;
- de algemene verantwoordelijkheid voor de steunverlening (d.w.z. de verantwoordelijkheid voor uitvoering, toezicht en efficiëntie) berust bij de lidstaten;
- de evaluatie van de steunmaatregelen staat niet langer los van de overige onderdelen van de procedure (voorbereiding, uitvoering, toezicht en aanpassing van de planning), maar vormt voortaan een integrerend — maar onafhankelijk — onderdeel hiervan.

1.2. Bovendien wordt in de nieuwe verordening bepaald dat de Structuurfondsenprogramma's in de periode 2000-2006 goed dienen aan te sluiten bij andere maatregelen die van invloed zijn op de sociaal-economische ontwikkeling van de regio's. Het gaat hier in concreto om de activiteiten van de Europese Investeringsbank, de maatregelen in het kader van de Cohesiefondsregeling, de doelstellingen van het Europees Ruimtelijke-ontwikkelingsperspectief (EROP) en — op het niveau van de lidstaten — de initiatieven in het kader van de Europese Werkgelegenheidsstrategie en de prioriteiten van de Nationale Actieplannen voor Werkgelegenheid.

1.3. Daar de nieuwe regeling de lidstaten meer verantwoordelijkheid geeft bij de uitvoering van en het toezicht op de structurele steunverlening, is de Commissie met vertegenwoordigers van doelstelling-1-regio's en van de centrale overheid van de betrokken lidstaten om de tafel gaan zitten om te bekijken op welke manier de kwaliteit van de doelstelling-1-programma's verbeterd kan worden.

1.4. De resultaten van deze gesprekken en de verwachte impact van de nieuwe programma's vormen het onderwerp van de Mededeling waarop dit advies betrekking heeft ⁽¹⁾.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Het is duidelijk dat de Commissie zich veel moeite heeft getroost om de kwaliteit van de doelstelling-1-programma's zo veel mogelijk te verbeteren, wat alleen maar kan worden toegejuicht. Opvallend is dat die kwaliteit aanzienlijk varieert, zelfs binnen één en dezelfde lidstaat. Van een uniforme aanpak door de betrokken regio's is dus duidelijk geen sprake. Regio's met minder goede programma's zouden er goed aan doen eens hun licht op te steken bij regio's die wél goede programma's hebben weten op te stellen.

2.1.1. De Commissie dient na verloop van tijd na te gaan of zij bij het beoordelen van de kwaliteit van de ingediende programma's wel de juiste beslissingen heeft genomen. Komen de geselecteerde programma's wel degelijk de economische ontwikkeling van de betrokken regio's ten goede? Wordt bijvoorbeeld voldoende rekening gehouden met de impact van regionale ontwikkelingsplannen op de — zeer hoge — werkloosheid onder vrouwen?

⁽¹⁾ COM(2001) 378 def.

2.1.2. Inschakeling van de sociaal-economische kringen in elke cruciale fase (voorbereiding, uitvoering en toezicht) kost misschien veel tijd, maar de daarmee samenhangende kosten worden gecompenseerd door de hogere kwaliteit van de programma's.

2.2. Het Comité stelt tot zijn voldoening vast dat de nationale overheden bij de voorbereiding van de nieuwe doelstelling-1-programma's méér nog dan voorheen hun oor te luisteren hebben gelegd bij allerlei andere kringen en instanties. Het wijst er al jaren op dat dergelijke „partnerschap-pen” de kwaliteit en efficiëntie van regionale steunmaatregelen ten goede komen, omdat de lokale „partners” beter dan wie ook op de hoogte zijn van de sociaal-economische problemen en troeven van hun regio.

2.3. Volgens de nieuwe regeling moeten de ingediende programma's uiterlijk na vijf maanden zijn goedgekeurd. In de praktijk duurt het evenwel langer en in sommige gevallen zelfs véél langer. Het Comité betreurt dit omdat hierdoor ook de uitvoering van de programma's wordt vertraagd. Vaak is deze vertraging evenwel te begrijpen, want sommige lidstaten en regio's houden zich niet aan de regels die bij het indienen van programma's in acht moeten worden genomen (met name wat de over te leggen programmeringsdocumenten betreft). Het Comité dringt er dan ook op aan dat de lidstaten en regio's de bewuste documenten met meer zorg opstellen en sneller aan de Commissie toezenden.

2.4. De lidstaten en regio's hebben bij het opstellen van hun nieuwe doelstelling-1-programma's veel baat gehad bij de „indicatieve richtsnoeren” van de Commissie. Daar de sociaal-economische omstandigheden in de loop der jaren zo gewijzigd zijn dat van sommige meer „traditionele” ontwikkelingsmaatregelen niet veel heil meer te verwachten valt, is het van groot belang dat de Commissie voortdurend nagaat welke soorten maatregelen de economische ontwikkeling van achtergebleven regio's wél ten goede komen en dat zij de betrokken regio's via de partnerschapsregeling daarvan op de hoogte stelt.

2.5. Het Comité vindt het een goede zaak dat de Commissie zo veel belang hecht aan de invoering van nieuwe beheers- en controlesystemen in de lidstaten. Een goed en efficiënt financieel beheer en een transparant en waterdicht controlesysteem zijn immers van essentieel belang voor het welslagen van het structuurbeleid. Het Comité dringt er dan ook bij de Commissie op aan de vinger aan de pols te houden en er nauwgezet op toe te zien dat de financiële „spelregels” in acht worden genomen.

2.6. Al worden de evaluaties ex ante nog zo grondig doorgevoerd, het is en blijft van essentieel belang dat alle doelstelling-1-programma's geregeld opnieuw tegen het licht worden gehouden, dat de resultaten meetbaar zijn en dat de steunmaatregelen worden getoetst op efficiëntie. Regelmatige evaluatie van de steunmaatregelen is een zeer nuttig beheersinstrument, zo merkt ook de Commissie zelf in haar Mededeling op.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1. De steunverlening via de Structuurfondsen dient erop gericht te zijn de productiviteit in doelstelling-1-regio's te verbeteren. Het Comité stelt dan ook tot zijn voldoening vast dat het ondersteunen van investeringen in menselijk kapitaal in de nieuwe programmeringsperiode méér aandacht krijgt dan in de vorige periode.

3.2. De structurele steunverlening aan doelstelling-1-regio's kan tot een aanzienlijke stijging van het BBP van de ontvangende lidstaten leiden, maar in de praktijk zal het macro-economisch effect sterk afhankelijk zijn van de economische vooruitzichten voor de Unie als geheel. BBP-prognoses hebben dan ook slechts een indicatieve waarde. Het is duidelijk dat, als de EU-economie het over de gehele linie minder goed doet, dit een aanzienlijke weerslag zal hebben op de situatie in minder ontwikkelde regio's.

3.3. Het effect van de structurele steunverlening wordt pas op lange termijn zichtbaar en kan dan ook moeilijk aan de hand van korte-termijnindicators (BBP, investeringsvolume, enz.) worden beoordeeld. Met name maatregelen ten behoeve van het menselijk potentieel en de uitbouw van de O&O-capaciteit zullen wellicht pas over vele jaren zichtbare resultaten opleveren. Belangrijk is dat bij de eindevaluatie van de steunverlening niet alleen kwantitatieve maar ook kwalitatieve criteria worden gehanteerd.

3.4. Het Comité vindt het goed dat de Commissie zo veel nadruk legt op het additionaliteitsbeginsel. In tijden van economische recessie, wanneer de collectieve uitgaven onder druk komen te staan, wordt altijd eerst op kapitaalinvesteringsprogramma's besnoeid, met alle gevolgen van dien voor minder ontwikkelde regio's. Het Comité dringt er dan ook op aan dat de lidstaten in moeilijke tijden ook programma's ter versterking van de economische en sociale samenhang blijven ondersteunen.

4. Conclusie

4.1. Het Comité stelt tot zijn voldoening vast dat de Commissie zich heel wat moeite getroost om de kwaliteit van de nieuwe doelstelling-1-programma's te verbeteren. Het dringt

erop aan dat zij op de ingeslagen weg verdergaat en gedurende de gehele programmeringsperiode de vinger aan de pols houdt door de uitvoering van de programma's op de voet te volgen, de resultaten regelmatig te evalueren en nauwgezet verslag uit te brengen.

Brussel, 28 november 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 strekkende tot het garanderen van een effectieve belastingheffing op inkomsten uit spaargelden in de vorm van rente in de Gemeenschap”

(2002/C 48/13)

De Raad heeft op 30 augustus 2001 besloten, het Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap 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 13 november 2001 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Ravoet.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 386e zitting van 28 en 29 november 2001 (vergadering van 28 november) het volgende advies uitgebracht, dat met 117 stemmen vóór, bij 3 onthoudingen werd goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Met dit voorstel voor een richtlijn wordt beoogd een effectieve belastingheffing op inkomsten uit spaargelden in de vorm van rente in de Gemeenschap te garanderen. Meer bepaald moet ervoor worden gezorgd dat rente die in een lidstaat aan een uiteindelijk gerechtigde (natuurlijk persoon) met woonplaats in een andere lidstaat wordt betaald, effectief kan worden belast overeenkomstig het nationale recht van laatstgenoemde lidstaat (hierna de woonplaatsstaat).

1.2. Deze tekst komt in de plaats van het voorstel dat de Commissie publiceerde op 20 mei 1998 ertoe strekkende in de Gemeenschap een minimum van effectieve belastingheffing

op inkomsten uit spaargelden in de vorm van rente te garanderen. Het Economisch en Sociaal Comité heeft hierover op 24 februari 1999 ⁽¹⁾ advies uitgebracht.

2. Algemene context

2.1. Overeenkomstig de conclusies van de Ecofin-Raad van 1 december 1997 ⁽²⁾ was de ontwerprichtlijn van 1998 gebaseerd op het zogenaamde „coëxistentiemodel”, waarbij aan elke lidstaat de keuze werd gelaten om bij rentebetalingen in een lidstaat aan natuurlijke personen die in een andere lidstaat woonachtig zijn, een bronbelasting in te houden, dan wel de woonplaatsstaat van informatie te voorzien teneinde belastingheffing mogelijk te maken.

⁽¹⁾ PB C 116 van 28.4.1999, blz. 18.

⁽²⁾ PB C 2 van 6.1.1998, blz. 1.

2.2. Later en nadat op de bijeenkomst van Helsinki ⁽¹⁾ van december 1999 het principe werd aanvaard dat „elke in een lidstaat van de Europese Unie verblijvende burger de over al zijn inkomsten uit spaargelden verschuldigde belasting moet betalen”, bereikten de lidstaten tijdens de Europese Raad van Santa Maria de Feira ⁽²⁾ een akkoord over het feit dat uitwisseling van informatie op een zo breed mogelijke basis het einddoel binnen de EU moet zijn. België, Luxemburg en Oostenrijk behielden zich evenwel het recht voor om gedurende een zekere periode nog een bronbelastingstelsel toe te passen, met dien verstande dat een passend gedeelte van de opbrengsten zou worden afgestaan aan de verschillende betrokken woonplaatsstaten.

2.3. Tevens werd overeengekomen dat het Voorzitterschap van de Raad en de Commissie, zodra overeenstemming over de wezenlijke inhoud van de richtlijn zou worden bereikt, onmiddellijk besprekingen zouden beginnen met de Verenigde Staten en belangrijke derde landen (Zwitserland, Liechtenstein, Monaco, Andorra en San Marino) om de aanneming van gelijkwaardige maatregelen in die landen te bevorderen. Tegelijkertijd verbonden de betrokken lidstaten zich ertoe de aanneming van dezelfde maatregelen in alle relevante afhankelijke of geassocieerde gebieden (de Kanaaleilanden, het eiland Man en de afhankelijke of geassocieerde gebieden in het Caribisch gebied) te bevorderen.

2.4. Vorenbedoelde wezenlijke inhoud van de richtlijn werd door de Ecofin-Raad vastgesteld tijdens zijn bijeenkomst te Brussel op 26 en 27 november 2000 ⁽³⁾.

2.5. Deze nieuwe aanpak van de Raad wordt door de Commissie ondersteund. Zij heeft er dan ook voor geopteerd, gelet op het feit dat de nieuwe aanpak duidelijk afwijkt van de vroegere principes, haar richtlijnvoorstel van 1998 in te trekken. Het nieuwe voorstel, waarin getracht wordt de elementen van het akkoord tussen de lidstaten zo getrouw mogelijk te weerspiegelen, is op 18 juli 2001 gepubliceerd.

3. Inhoud van het voorstel

3.1. De richtlijn strekt ertoe een effectieve belastingheffing te garanderen van rente-inkomsten die „uiteindelijk gerechtig-

den” in de Gemeenschap innen in een andere lidstaat. Zij laat voor het overige de nationale regelingen inzake belastingheffing op dit soort inkomsten onverlet.

3.2. Onder „uiteindelijk gerechtigden” worden hier verstaan de natuurlijke personen die bedoelde rente-inkomsten voor eigen rekening innen. Bij uitbreiding zal de richtlijn ook toepasselijk zijn wanneer de rente wordt betaald aan bepaalde „entiteiten” die geen rechtspersonen zijn, noch onderworpen zijn aan de fiscale bepalingen inzake belastingen op ondernemingen, en die evenmin een instelling voor collectieve belegging in effecten (hierna ICBE) vormen (zie par. 3.6).

3.3. Elke natuurlijke persoon die rente ontvangt, wordt geacht op te treden voor eigen rekening, tenzij hij het bewijs van het tegendeel levert. Dat kan b.v. het geval zijn wanneer hij optreedt als uitbetalende instantie (zie hierna 3.5 en 3.6) of voor een rechtspersoon, een ICBE of een andere in de tekst genoemde entiteit. Dit is eveneens het geval wanneer hij optreedt namens een andere natuurlijke persoon.

3.4. Elke uiteindelijk gerechtigde moet behoorlijk worden geïdentificeerd en zijn woonplaats moet worden vastgesteld. De richtlijn legt uitdrukkelijk normen op terzake, die als minimum gelden voor de lidstaten. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de contractuele relaties die al bestonden vóór de inwerkingtreding van de richtlijn en die welke vanaf die datum ontstaan. Voor de eerste categorie dient men zich te houden aan de informatie die beschikbaar was op basis van de witwasreglementering. Voor de tweede worden uitdrukkelijke regels vastgesteld.

3.5. De richtlijn moet worden toegepast door de uitbetalende instantie. Het is dus de marktdeelnemer die de rente uitbetaalt aan, of invordert en rechtstreeks doorstort ten gunste van de uiteindelijk gerechtigde die de informatie verzamelt of de bronbelasting toepast. Meestal zal dat een financiële instelling zijn, maar wanneer de betaling aan de uiteindelijk gerechtigde rechtstreeks door de debiteur gebeurt, dan wordt deze laatste als uitbetalende instantie aangemerkt.

3.6. Elke entiteit die geen rechtspersoon is, niet aan de fiscale bepalingen inzake belastingen op ondernemingen is onderworpen en geen ICBE is of er niet voor kiest als dusdanig te worden behandeld, wordt ook als dusdanig aangemerkt. De assimilatie met de uitbetalende instantie gebeurt op het moment van ontvangst van de rente of op het moment van invordering ervan. De richtlijn zal dus op dat tijdstip moeten worden toegepast (stelsel van de „paying agent upon receipt”). Doorgaans gaat het hier om entiteiten die wellicht niet zo streng door de belastingautoriteiten worden gecontroleerd. Door hen als uitbetalende instantie aan te merken, worden zij binnen het toepassingsgebied van de richtlijn gebracht en eraan onderworpen.

⁽¹⁾ Conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van Helsinki van 10 en 11 december 1999. Persmededeling nr. 00300/1/99 van 11 december 1999 gepubliceerd op de website van de Raad van de Europese Unie (<http://ue.eu.int>).

⁽²⁾ Bijlage IV bij de conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van Santa Maria da Feira van 19/20 juni 2000. Persmededeling nr. 200/1/00 van 19 juni 2000 gepubliceerd op de website van de Raad van de Europese Unie.

⁽³⁾ Conclusies van de Ecofin Raad van 26 en 27 november 2000. Persmededeling nr. 13861/00 (Presse 453) van 26.11.2000, gepubliceerd op de website van de Raad van de Europese Unie.

3.7. De nieuwe tekst bevat ook een eigen definitie van rente die zich onderscheidt van die welke in elk van de lidstaten bestaat. Zij dekt in feite alle inkomsten uit schuldvorderingen, met inbegrip van die uit kapitalisatie- en zerobonds. In voorkomend geval gaat het om het bedrag van de rente op het moment van verkoop, terugbetaling of aflossing van de schuldvordering. Alle rente die binnen de Gemeenschap wordt betaald is geïndiceerd, ongeacht de plaats van vestiging van de debiteur.

3.8. Onder die definitie worden ook uitdrukkelijk de opbrengsten gebracht uit rentebetalingen uitgekeerd door ICBE's, door entiteiten bedoeld onder 3.6 (die ervoor hebben geopteerd om als ICBE te worden behandeld) en door instellingen voor collectieve belegging buiten de EU (toepassing van de „look-through”-benadering).

De opbrengsten bij verkoop, terugbetaling of aflossing van aandelen of participatiebewijzen in één van de vorenbedoelde ICBE's, entiteiten of instellingen, voor zover deze meer dan 15 % (40 % gedurende de overgangsperiode van 7 jaar) van hun vermogen in schuldvorderingen hebben belegd, vallen ook onder het toepassingsgebied van de richtlijn. In dat geval wordt het renteaandeel in de opbrengst, of — wanneer dat aandeel niet bekend is — het totale betaalde bedrag in de zin van de richtlijn als rente aangemerkt.

3.9. In de lidstaten die hebben gekozen voor uitwisseling van informatie zamelen de uitbetalende instanties alle nuttige gegevens over de rentebetalingen in en maken zij deze over aan hun nationale bevoegde autoriteit.

3.10. Deze laatste maakt op haar beurt deze gegevens over aan de bevoegde autoriteiten van de betrokken woonplaatsstaten. Dit gebeurt automatisch en ten minste eenmaal per jaar, binnen de 6 maanden na afloop van het jaar waarin de inkomsten zijn geïnd.

3.11. België, Luxemburg en Oostenrijk zullen gedurende een overgangsperiode van 7 jaar vanaf de inwerkingtreding van de richtlijn de rente blijven onderwerpen aan een bronheffing. Zij zijn gedurende die periode niet gehouden tot verstrekking van informatie aan de andere lidstaten, maar hebben wel het recht informatie te ontvangen.

Tijdens de eerste drie jaar van de overgangsperiode bedraagt de heffing 15 % en vervolgens 20 %.

3.12. In bedoelde lidstaten moeten de uiteindelijk gerechtigden steeds de mogelijkheid hebben de bronbelasting niet te ondergaan. Zij worden dan alleen belast in hun woonplaatsstaat. Daartoe moet toepassing van de procedure bedoeld

onder 3.9 hierboven (de „uiteindelijk gerechtigde” geeft de uitbetalende instantie toestemming om de informatie door te geven aan de belastingdienst), dan wel gebruik van een certificaat afgeleverd door de bevoegde autoriteit van de woonplaatsstaat, in die drie lidstaten eveneens mogelijk zijn.

3.13. Van de opbrengst van de bronheffing dient 75 % te worden overgemaakt aan de verschillende woonplaatsstaten, en wel binnen 6 maanden na afloop van het belastingjaar. 25 % is voor de lidstaat waar de inhouding heeft plaatsgehad.

3.14. Gedurende de overgangsperiode moeten de woonplaatsstaten een procedure voorzien ter voorkoming van dubbele belastingheffing.

3.15. Op grond van de zogenaamde „grandfathering clause” blijven obligaties en andere verhandelbare schuldvorderingen en de daaruit voortvloeiende interesten buiten het toepassingsgebied van de richtlijn wanneer zij voor het eerst zijn uitgegeven vóór 1 maart 2001 of wanneer het emissieprospectus ervan vóór die datum is goedgekeurd. In geval van vervolgemissies geldt een bijzondere regeling met betrekking tot de tranches uitgegeven vanaf 1 maart 2002. Gaat het om een emissie van een Overheid, dan valt de gehele emissie (vanaf het begin) onder de richtlijn. Voor emissies van andere (particuliere) emittenten geldt dit evenwel enkel voor de tranches uitgegeven vanaf voormelde datum. Deze uitzonderingsregel geldt uitsluitend gedurende de overgangsperiode van zeven jaar bedoeld in par. 3.11.

3.16. Gedurende dezelfde periode mogen België, Luxemburg en Oostenrijk ervan afzien om bronbelasting in te houden op rente betaald uit hoofde van emissies van internationale organisaties, indien dit in strijd zou zijn met aangane internationale verdragsverplichtingen.

3.17. Het staat de lidstaten vrij om nog andere bronheffingen (b.v. van het type debiteur) op dezelfde inkomsten te heffen. Er is geen incompatibiliteit met de in de richtlijn voorziene bronheffing (zie par. 3.11.).

3.18. De lidstaten doen de nodige nationale maatregelen in werking treden om vóór 1 januari 2004 aan deze richtlijn te voldoen.

3.19. Om de drie jaar zal de Commissie verslag uitbrengen bij de Raad over de werking van deze richtlijn. Zo nodig zullen wijzigingen worden voorgesteld.

4. Algemene opmerkingen

4.1. Het Comité heeft zich reeds uitgesproken over de kwestie in verband met de belastingheffing op grensoverschrijdende renteontvangsten in de EU, o.m. in zijn advies „Directe en indirecte belastingen”⁽¹⁾, in zijn advies over het thema „Belastingheffing in de Europese Unie — Verslag over de ontwikkeling van de belastingstelsels”⁽²⁾ en in zijn advies over het vorige voorstel voor een richtlijn⁽³⁾.

4.2. Het Comité stelt vast dat sedert de publicatie van het vorige voorstel voor een richtlijn in 1998 door alle betrokkenen zeer veel inspanningen in het kader van dit dossier zijn geleverd. Zowel de Europese Raad, de Ecofin-Raad, de opeenvolgende Voorzitterschappen als de Commissie en haar diensten hebben alles in het werk gesteld om progressie op dit vlak te boeken. De verwezenlijkte vooruitgang is opmerkelijk.

4.3. Deze ontwerprichtlijn maakt deel uit van het „belastingpakket” waarover de Ecofin-Raad op 1 december 1997 overeenstemming heeft bereikt. Het wordt, samen met een gedragscode inzake de belastingregeling voor ondernemingen en een gemeenschappelijke regeling voor betalingen van rente en royalty's tussen ondernemingen, in beginsel als één onlosmakelijk geheel beschouwd. Beslist is overigens dat de werkzaamheden over de onderdelen van het pakket volgens een parallel tijdschema zullen verlopen. Bedoeling is, uiterlijk op 31 december 2002 tot een definitief akkoord over het gehele belastingpakket te komen. In de ogen van het Comité is het zeer belangrijk dat bij de werkzaamheden de hand wordt gehouden aan dit parallelisme. Coördinatie van de belastingen op spaargelden in de Gemeenschap is overigens van cruciaal belang om het integratieproces op bepaalde andere gebieden vooruit te helpen.

4.4. Overigens zij eraan herinnerd dat twee landen, Oostenrijk en Luxemburg, hebben verklaard dat zij pas met de richtlijn betreffende de belasting op inkomsten uit spaargelden zullen instemmen wanneer een bindend besluit is genomen over het terugdraaien van de in het kader van de toepassing van de gedragscode⁽⁴⁾ overwogen 66 maatregelen.

4.5. Het Comité is ingenomen met dit voorstel voor een richtlijn. De keuze voor de veralgemening, als einddoel, van de

onderlinge uitwisseling van informatie tussen de lidstaten leidt ertoe dat de belasting op in het buitenland uitbetaalde rente strookt met het normale inkomstenbelastingtarief waaronder de ontvanger valt. Op die wijze kan oneigenlijke concurrentie op het niveau van de belastingen worden beteugeld.

Het Comité neemt nota van het feit dat dit richtlijnvoorstel deel uitmaakt van een ruimer geheel, namelijk „het belastingpakket”, dat de drie onderdelen ervan samenhangend worden verwezenlijkt en dat de werkzaamheden terzake in de verschillende domeinen volgens een parallel tijdschema verlopen, conform de politieke verklaringen van bepaalde lidstaten.

4.6. Het voorstel voor een richtlijn is tot stand gekomen na intensieve besprekingen tussen de lidstaten (hoofdzakelijk op het niveau van de Europese Raad en de Ecofin-Raad), en de nieuwe tekst weerspiegelt het resultaat ervan. Nu een politiek evenwicht is bereikt, ligt het niet in de bedoeling van het Comité om het overeengekomen gemeenschappelijk standpunt van de lidstaten ter discussie te stellen, temeer daar de vroegere voorstellen ook geen ideale oplossing boden. Daarentegen lieten zij zekere tegenstellingen tussen kapitaalimporterende en kapitaalexporterende lidstaten voortbestaan en werden bepaalde problemen, o.m. betreffende een mogelijke delocalisatie van markten en kapitaal (b.v. inzake eurobonds) niet of althans niet volledig opgelost. Het Comité beperkt zich derhalve tot een aantal algemene overwegingen en tot meer technische kwesties.

4.7. Het Comité is van oordeel dat de zorg omtrent de instandhouding van het concurrentievermogen van de Europese financiële markten volkomen terecht in het akkoord tussen de lidstaten⁽⁵⁾ is opgenomen. Vermeden moet worden dat de financiële centra zich in een benadeelde positie gaan bevinden, met het risico van delocalisatie van kapitaal buiten de EU die dat zou meebrengen. Het Comité sluit zich aan bij de conclusie van de Raad luidens welke (enkel) „wanneer voldoende zekerheid is verkregen over toepassing van dezelfde maatregelen in de afhankelijke of geassocieerde gebieden en van gelijkwaardige maatregelen in genoemde (een aantal nabij gelegen en/of belangrijke financiële centra) landen, de Raad ... uiterlijk op 31 december 2002 met eenparigheid van stemmen een besluit neemt over de aanneming en de uitvoering van de richtlijn⁽⁶⁾”. Het gaat hier volgens het Comité om een duidelijke en cruciale beleidsfactor die in de finale beslissingsfase een zeer belangrijke, zoniet doorslaggevende rol moet kunnen spelen.

⁽¹⁾ PB C 82 van 19.3.1996.

⁽²⁾ PB C 296 van 29.9.1997.

⁽³⁾ PB C 212 van 28.4.1999.

⁽⁴⁾ Conclusies van de ECOFIN-Raad te Brussel van 26 en 27 november 2000. Persmededeling 13 861/60, verklaringen voor de Raadsnotulen a), 1.

⁽⁵⁾ Zie supra 2.8.

⁽⁶⁾ Conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van Santa Maria da Feira van 19 en 20 juni 2000.

4.8. Voorbedeelde akkoorden lijken eveneens van belang wanneer het erom gaat de belastingontwijking en/of -fraude door inwoners van de EU tegen te gaan en te voorkomen. Zij zijn dan ook van het hoogste belang om de fiscale inkomsten van de lidstaten te beschermen. Het zou immers al te gemakkelijk zijn indien belastingplichtigen hun belastinglast substantieel zouden kunnen verminderen of zelfs totaal ontgaan door hun kapitaal onder te brengen in gebieden binnen de EU waar de richtlijn niet zou gelden, in gebieden die afhangen of geassocieerd zijn met een lidstaat of in andere, vaak nabij gelegen, financiële centra.

4.9. De technische uitwerking van de richtlijn ligt vanzelfsprekend niet gemakkelijk. Dat belet nochtans niet dat moet worden gestreefd naar voldoende transparantie en naar eenvoud. In de toelichting op het richtlijnvoorstel wordt op verscheidene plaatsen de noodzaak hiervan vermeld, evenals het beperkt houden van de lasten voor de uitbetalende instanties. Maar is dat doel met het voorliggende voorstel daadwerkelijk verwezenlijkt en is het een punt van zorg waarmee echt maximaal rekening werd gehouden? De complexiteit en de effectieve toepassingsproblemen doen de vraag rijzen of er voldoende garanties zijn dat de regeling kan functioneren in een „level playing field” op het niveau van de hele EU. Risico's van concurrentievervalsing moeten niet alleen t.a.v. derde landen worden vermeden, maar ook binnen de Gemeenschap. In die zin zou het wenselijk zijn dat b.v. lijsten ter beschikking worden gesteld van de uitbetalende instanties in alle lidstaten, van de types rechtspersonen en entiteiten waarvan de winst wordt belast volgens de algemene regels voor ondernemingen (als bedoeld in artikel 2, §1,(b) van het ontwerp) die buiten het toepassingsgebied van de richtlijn blijven.

4.10. De voorwaarde van een intern „level playing field” moet eveneens tijdens de overgangperiode zijn vervuld in de relaties tussen de lidstaten die onmiddellijk het informatiestelsel toepassen en de drie lidstaten die daarvan zijn vrijgesteld door hun optie voor het bronheffingstelsel. Toepassingsmoeilijkheden voor uitbetalende instanties kunnen immers gevolgen hebben die veel verder strekken in landen die geopteerd hebben voor de bronheffing dan in de andere landen waar inlichtingen dienen te worden ingezameld.

4.11. De Commissie heeft aan haar voorstel voor een richtlijn een „Notitie inzake effectbeoordeling” toegevoegd. Daarin wordt vooral ingegaan op de eventuele gevolgen voor ondernemingen. De Commissie komt vrijwel uitsluitend tot positieve vaststellingen en als ze al een risico ziet, dan is dat te gering om ermee rekening te houden of argumenteert zij dat reeds het maximum is gebeurd om het nadeel te reduceren. Vooral inzake het effect voor de „uitbetalende instanties” (o.a.

kosten en lasten voor hen) bezigt de Commissie geruststellende taal, terwijl daarover toch grote bezorgdheid bestaat, inzonderheid in de financiële sector.

Het Comité vraagt zich af of een verbeterde en evenwichtigere procedure om tot een effectenrapport te komen niet tot de mogelijkheden behoort. Een onderzoek door een onafhankelijke derde instantie bijvoorbeeld, zou de objectiviteit en geloofwaardigheid van de conclusies ten goede kunnen komen. Bij wijze van voorbeeld kan worden verwezen naar de aanpak van de Europese Centrale Bank (ECB), die bijkomende statistische rapportageverplichtingen voor de kredietinstellingen van de eurozone wil invoeren. De ECB tracht de gevolgen van haar plannen in te schatten via een procedure binnen het systeem (betrokkenheid van de „nationale” banken) en consultatie van de betrokken sector (met een „fact-finding exercise” wordt onder meer de haalbaarheid van de plannen getoetst en in een „cost assessment exercise” wordt naar de kosten en lasten gepeild, onder meer voor de kredietinstellingen).

4.12. Een stelsel van veralgemeende informatie-uitwisseling tussen de lidstaten, zoals wordt voorzien in het voorstel, is een primeur. Een dergelijk stelsel heeft nog niet eerder bestaan, zodat aanvankelijk de effectieve toepassing een zeker risico kan inhouden. Onverminderd dit aspect komt het er voor het Comité op aan dat dit stelsel, zoals het in concreto wordt voorgesteld, kan worden toegepast en werkbaar is, en dat het met een aanvaardbare inzet van mensen en middelen het verhoopde resultaat oplevert, zowel voor de nationale (in de regel fiscale) autoriteiten van de verschillende lidstaten als voor de uitbetalende instanties. Het komt er derhalve op aan ervoor te zorgen dat het stelsel zowel effectief als technisch haalbaar is.

4.13. De doelstelling is door het nieuwe ontwerp substantieel gewijzigd. Het gaat niet meer om het garanderen van „een minimum van effectieve belastingheffing op inkomsten uit spaargelden in de vorm van rente” in de Gemeenschap, maar om het garanderen van heffing op deze inkomsten overeenkomstig de regels van de lidstaat waar belastingplichtige is gevestigd.

De bronbelasting wordt in hoofdstuk III („overgangsbepalingen”) geregeld. In de toelichting op en de inleidende overwegingen van het voorstel wordt erop gewezen dat slechts drie lidstaten gedurende een bepaalde periode bronbelasting mogen heffen „teneinde deze lidstaat meer tijd te geven voor de aanpassing van hun wetgeving” (ter veralgemenisering van het systeem voor informatie-uitwisseling). Het Comité plaatst vraagtekens bij deze koerswijziging. De drie lidstaten die voor de bronbelasting hebben gekozen, kennen namelijk een discretieplicht of een bankgeheim in fiscale zaken. Kiezen voor bronbelasting in plaats van informatie-uitwisseling strookt dan ook het meest met deze vertrouwelijkheidsbeginselen.

De OESO heeft onlangs nog in een studie over verbetering van de toegang van de belastingdiensten tot bancaire informatie ⁽¹⁾ de waarde van discretieplicht en fiscaal bankgeheim bevestigd, hoewel de slotconclusie van het document in een andere richting gaat.

In onderhavig voorstel wordt met geen woord over deze materie gerept, en het lijkt erop dat men aan de waarde van de desbetreffende verplichtingen wil afdoen. Zoals boven echter opgemerkt, is het cruciaal dat derde landen en afhankelijke en geassocieerde gebieden binnen dezelfde termijn stelsels invoeren die qua inhoud en functioneren gelijkwaardig of identiek aan het EG-stelsel zijn. Het is duidelijk dat het zeer de vraag is of tot een akkoord met een aantal van deze landen en gebieden kan worden gekomen als het heffen van bronbelasting *a priori* wordt uitgesloten.

5. Bijzondere opmerkingen

5.1. Het Comité merkt op dat de tekst van het voorstel belangrijke vragen oproept op verschillende gebieden. Zonder in alle gevallen de doelstellingen van de betreffende bepalingen ter discussie te stellen, lijkt het toch noodzakelijk de aandacht te vestigen op de problemen waarmee iedereen die de richtlijn moet toepassen, en in het bijzonder de uitbetalende instanties, zullen worden geconfronteerd.

5.2. Een eerste probleem betreft de onderwerping van de inkomsten uit instellingen voor collectieve belegging (ICBE's), die zelf voor minstens 15 % (40 % gedurende de overgangsperiode) beleggen in schuldvorderingen ⁽²⁾. Deze drempel is bedoeld om ICBE's die slechts bijkomend in schuldvorderingen beleggen buiten het toepassingsgebied te houden, en om te voorzien in hun liquiditeitsbehoeften. Om te vermijden dat vrijwel alle ICBE's onder de richtlijn komen te vallen, dient dit percentage substantieel te worden verhoogd. Overigens is het voor een uitbetalende instantie die niet rechtstreeks in contact staat met de ICBE, niet eenvoudig de beleggingspolitiek van een ICBE te kennen.

5.3. Overigens, en nog steeds met betrekking tot inkomsten uit ICBE's, merkt het Comité op dat de terminologie in de definitie van bedoelde inkomsten niet steeds eenduidig is en dat andere componenten dan rente die buiten de doelstelling van de richtlijn vallen, onder de definitie van rentebetalingen worden gebracht.

5.4. Men kan begrijpen dat, om bepaalde zwakheden (loopholes) in de richtlijn te voorkomen, bepaalde „hybride” entiteiten ⁽³⁾ (die geen rechtspersoonlijkheid bezitten, niet volgens de regels van toepassing op ondernemingswinsten belast worden en geen ICBE's zijn) onder het toepassingsgebied ervan gebracht worden. De overwogen oplossing is echter onpraktisch. Overigens gaan de verplichtingen die opgelegd worden aan actoren die rente betalen aan dergelijke entiteiten te ver. Dat is onder meer het geval met betrekking tot de verplichting tot mededeling van het bedrag van de betaalde rente aan de nationale autoriteit.

5.5. De regels inzake de identificatie van de uiteindelijke gerechtigden ⁽⁴⁾ gaan verder dan de gebruikelijke regels die gelden in het kader van de strijd tegen het witwassen van gelden. Het bijkomend onderscheid naar gelang van het tijdstip waarop de contractuele relaties zijn aangegaan, vormen in elk geval een overbodige complicatie; overigens zou duidelijk gesteld moeten worden dat een uitbetalende instantie niet kan instaan voor de juiste bepaling van de fiscale residentie van de uiteindelijk gerechtigde. Dat is de verantwoordelijkheid van de fiscale autoriteiten. Bovendien is de regeling voor personen met een paspoort van een lidstaat maar met fiscale residentie daarbuiten onhoudbaar wanneer de derde staat weigert een woonplaatsverklaring af te leveren.

5.6. De tekst voorziet in de mogelijkheid voor de lidstaten om de rente te „annualiseren”, dit wil zeggen de berekening ervan op jaarbasis te voorzien en dit als rentebetaling te beschouwen ⁽⁵⁾. Reden noch bedoeling van deze tekst worden ergens verduidelijkt. De praktische toepassing ervan lijkt onmogelijk, en die zou trouwens alleen leiden tot verplaatsing van kapitaal naar andere lidstaten die deze optie niet hebben gelicht.

5.7. De „grootvader-clausule” ⁽⁶⁾ maakt een onderscheid noodzakelijk tussen emissies die onder de richtlijn vallen en andere. In de praktijk is dat allerm minst eenvoudig te verwezenlijken, in het bijzonder voor emissies van buiten de EU. In verband met de vervolgemissies kan het bijzondere stelsel voor Overheidsemissies en „daarmee gelijkstelden” niet in de praktijk worden toegepast indien de uitbetalende instanties geen bijkomende verduidelijkingen worden verstrekt over laatstbedoelde categorie emittenten.

⁽¹⁾ Document van het „Committee on fiscal affairs” van de OESO: „Improving access to bank information for tax purposes”, gepubliceerd op 12 april 2000; doc. DAF/FE/CFA (2000)4/final.

⁽²⁾ Artikel 6.1, 2, 3, 6, 7 en 8 en supra 3.8.

⁽³⁾ Artikel 4.2 en supra 3.6.

⁽⁴⁾ Artikel 3 en supra 3.4.

⁽⁵⁾ Artikel 6.5.

⁽⁶⁾ Artikel 15 en supra 3.15.

5.8. De procedure ter voorkoming van dubbele belastingheffing treedt in werking wanneer een rechthebbende aan een bronheffing is onderworpen die hoger is dan de uiteindelijk verschuldigde belasting in zijn woonplaatsstaat. De tekst van het voorstel is niet voldoende duidelijk wanneer het erop aankomt te weten of dit principe ook toepasselijk is wanneer de inkomsten zijn vrijgesteld in laatstgenoemde staat; op dit punt is precisering geboden.

5.9. Bepaalde procedures in de tekst van de richtlijn zijn verschillend naargelang ze betrekking hebben op de periode vóór de inwerkingtreding van de richtlijn of vanaf die datum. Deze bepalingen hebben zodoende een retroactief karakter. Om zulks te vermijden, dienen wijzigingen in voege te treden vanaf de datum van inwerkingtreding van de nationale regels ter omzetting van de richtlijn.

5.10. Overigens dient tussen de publicatie van die nationale regels en de inwerkingtreding ervan een voldoende ruime termijn te worden gelaten teneinde de uitbetalende instanties in de gelegenheid te stellen hun interne systemen aan te passen (vooral op het vlak van de informatica). Een minimum van één jaar lijkt gelet op de impact van de richtlijn passend. De huidige tekst bevat daarover geen preciseringen. Overigens zou de inwerkingtreding van die regels en de overgang naar het definitieve stelsel waarschijnlijk het best kunnen samenvallen met het begin van een nieuw kalenderjaar.

5.11. Op dezelfde wijze merkt het Comité op dat bepaalde andere inkomsten niet geviséerd worden, b.v. bepaalde verzekeringsuitkeringen. Die producten, welke meestal in zekere mate biometrische risico's dekken maar essentieel aanleunen tegen of assimileerbaar zijn met in de richtlijn geviseerde beleggingen in schuldvorderingen, kennen op dit ogenblik een zeker succes. De enkele overweging in de consideransen van de richtlijn luidens welke „de werkingssfeer van deze richtlijn moet worden beperkt tot ... rente ... uit schuldvorderingen; vraagstukken in verband met de fiscale behandeling derhalve buiten de werkingssfeer van deze richtlijn vallen” ⁽¹⁾ lijkt weinig overtuigend nu rechten van participatie en aandelen van ICBE's wel worden geviséerd. Overigens beschouwt de Commissie in haar recente mededeling over „De opheffing van fiscale barrières voor grensoverschrijdende bedrijfspensioenregelingen” ⁽²⁾ uitwisseling van inlichtingen, zoals voorgesteld in onderhavig richtlijnvoorstel, als de beste oplossing voor de bescherming van de belastingopbrengsten van de lidstaten.

5.12. Een ander probleem betreft de bepaling van de heffingsgrondslag bij de toepassing van de richtlijn op uitbetaling van rente, of overdracht, terugbetaling en herinkoop van schuldvorderingen. Dit is vooral van belang omdat een systeem

van informatie-uitwisseling zoals thans voorgesteld nog nooit eerder op zo grote schaal is toegepast. Bovendien zou het beginsel van een „level playing field” niet alleen met derde landen (zie par. 4.7) maar ook binnen de EU moeten worden nagestreefd.

In dat verband is het de bedoeling dat wordt geheven naar rato van de periode dat de uiteindelijk gerechtigde houder was van de schuldvordering. Deze „proratisering” geldt echter expliciet alleen maar in gevallen waarin een bronbelasting wordt geheven ⁽³⁾.

Het Comité vraagt zich af of dit beginsel niet veralgemeend zou moeten worden en ook zou moeten gelden voor gevallen waarin het systeem van uitwisseling van informatie geldt.

Volgens de tekst van het voorstel ⁽⁴⁾ kan de informatie in die gevallen namelijk betrekking hebben op het bedrag van de uitbetaalde rente.

Deze kwestie is van belang omdat bij het bepalen van de grondslag overeenkomstig de richtlijn vrij grote verschillen kunnen optreden als er dienaangaande geen duidelijke regels zijn. Dat zou bijvoorbeeld het geval zijn bij de verkoop van kapitalisatieschuldvorderingen vóór de vervalltermijn (b.v. zerobonds, kapitalisatie-ICBE's, enz.). Als men de doelstelling van de richtlijn voor ogen houdt, en de bepaling van de grondslag als een essentieel onderdeel van de uitvoering ervan beschouwt, is het weinig overtuigend te stellen dat deze problematiek niet in de richtlijn behoeft te worden geregeld. Overigens zouden verschillen tussen de lidstaten storend kunnen werken (zie par. 4.9).

Hetzelfde probleem kan zich ook voordoen indien de inkomsten in vreemde valuta luiden. Het voorstel van de Commissie bevat geen omrekeningsvoorschriften. Ook hier moet een duidelijke en ondubbelzinnige oplossing worden gevonden.

6. Conclusies

6.1. Het Comité is ingenomen met het voorstel voor een richtlijn dat als einddoel de onderlinge uitwisseling van informatie tussen de lidstaten heeft. Deze benadering leidt tot een correcte belasting van de uiteindelijk gerechtigde, voorkomt oneigenlijke concurrentie in het fiscaal vlak tussen de lidstaten en bevordert de correcte toewijzing van de belastinginkomsten.

⁽¹⁾ Considerans (15).

⁽²⁾ COM(2001) 214 def.

⁽³⁾ Artikel 11.3.

⁽⁴⁾ Artikel 8.2.

6.2. Het Comité stelt met genoeg vast dat alle betrokkenen in de jongste periode serieuze inspanningen hebben geleverd om dit dossier tot een oplossing te brengen. De voorliggende tekst is een compromis dat het gemeenschappelijke standpunt van de lidstaten weerspiegelt.

6.3. Het Comité acht het wenselijk dat het overeengekomen parallelle werkschema verder wordt gevolgd om binnen het voorziene tijdschema, d.w.z. vóór eind 2002, tot een definitief akkoord te komen over de verschillende onderdelen van het belastingpakket van 1 december 1997, waarvan onderhavig richtlijnvoorstel samen met de fiscale gedragscode voor ondernemingen en de gemeenschappelijke fiscale regeling voor interesten en royalty's deel uitmaakt.

6.4. Het Comité onderschrijft ten volle alle punten van zorg met betrekking tot het belang van de instandhouding van het concurrentievermogen van de Europese financiële centra en markten. De voorafgaande zekerheid dat dezelfde maatregelen zullen worden toegepast in de afhankelijke en geassocieerde gebieden en dat gelijkwaardige maatregelen in een aantal nabij gelegen en/of belangrijke financiële centra tot stand komen, moet vanuit die optiek als cruciaal en van doorslaggevend belang worden beschouwd. Deze akkoorden zijn overigens belangrijk in de strijd tegen belastingontwijking en/of -fraude van inwoners van de EU in dit vlak.

In dat verband is het Comité ingenomen met het door de Ecofin-Raad op 16 oktober te Luxemburg genomen besluit om te gaan onderhandelen met zes voor de belasting van rentebetalingen uiterst belangrijke derde landen, nl. de Verenigde Staten, Zwitserland, Liechtenstein, Monaco, Andorra en San Marino, met het doel om te bereiken dat deze landen

maatregelen nemen die gelijkwaardig zijn aan die welke in de Gemeenschap zullen worden toegepast ⁽¹⁾.

6.5. Met betrekking tot de voorgelegde tekst is het Comité van oordeel dat die zo efficiënt maar tegelijk ook zo eenvoudig mogelijk moet worden gehouden. Het Comité nodigt alle betrokkenen uit het huidige ontwerp aan een grondig en kritisch onderzoek te onderwerpen en daarin waar mogelijk verbeteringen aan te brengen. Overigens komt het erop aan de toepassingskosten zo laag mogelijk te houden. Zowel de Overheden als de uitbetalende instellingen moeten hieromtrent hun verantwoordelijkheid nemen.

Tevens is het Comité van mening dat het toepassingsgebied van de voorgestelde richtlijn zo samenhangend en ruim mogelijk moet zijn. Onder de definitie van het begrip rente vallen nu al de rente die rechtstreeks gerealiseerd wordt uit schuldvorderingen alsook de rente die indirect via beleggingen in bepaalde ICBE's wordt verkregen, maar volgens het Comité zou ook moeten worden bekeken of bepaalde andere beleggingen die indirect rente kunnen produceren, b.v. bepaalde verzekeringsproducten, niet ook onder de richtlijn zouden moeten vallen.

6.6. Tenslotte acht het Comité het onontbeerlijk dat de uitbetalende instanties zo nauw mogelijk worden betrokken bij de verdere uitwerking van dit stelsel aangezien zij bij de effectieve toepassing ervan een sleutelrol zullen spelen. In die optiek nodigt het Comité de Commissie ook uit na te denken over en te werken aan een verbetering van de procedure om te komen tot een „effectbeoordeling” van de ontwerp teksten.

⁽¹⁾ Ecofin-Raad van 16 oktober 2001 te Luxemburg, Persmededeling 363 nr. 12827/01.

Brussel, 28 november 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 vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten”

(2002/C 48/14)

De Raad heeft op 6 juni 2001 besloten om, overeenkomstig art. 63 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De afdeling „Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 7 november 2001 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Mengozzi; co-rapporteur de heer Pariza Castaños.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 386e zitting van 28 en 29 november 2001 (vergadering van 28 november) het volgende advies uitgebracht, dat met 115 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 3 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Het onderhavige voorstel maakt deel uit van een reeks voorstellen voor richtlijnen — die thans door het Comité worden behandeld — die tot doel hebben een gemeenschappelijk Europees asielstelsel tot stand te brengen. Een en ander sluit aan bij conclusie 14 van de Europese Raad van Tampere en is gericht op de tenuitvoerlegging van art. 63 van het EG-Verdrag.

1.2. Doelstellingen van het voorstel zijn:

- minimumnormen voor de opvang van asielzoekers vast te stellen;
- de verschillende opvangvoorzieningen voor de verschillende groepen asielzoekers in de verschillende soorten asielprocedures of stadia ervan te omschrijven;
- de nationale opvangregelingen doeltreffender te maken;
- secundaire stromen van asielzoekers te beperken;
- te zorgen voor vergelijkbare levensomstandigheden voor asielzoekers in alle lidstaten.

1.3. Tijdens de voorbereiding van het voorstel heeft de Commissie ook de UNHCR en enkele belangrijke non-gouvernementele organisaties geraadpleegd.

2. Inhoud van het voorstel

2.1. Het voorstel van de Commissie bestaat uit acht hoofdstukken.

2.2. In het eerste hoofdstuk wordt het toepassingsgebied gedefinieerd en wordt de betekenis van de gebruikte termen uiteengezet. Daarbij zij opgemerkt dat:

- de richtlijn niet van toepassing is op EU-burgers;
 - uitsluitend in de lidstaten waarvan de wetgeving de situatie van niet-gehuwde paren gelijkstelt met die van gehuwde paren, beide paren dezelfde behandeling krijgen;
 - alle kinderen die ten laste komen van hun ouders, op dezelfde manier worden behandeld;
 - de richtlijn niet van toepassing is ingeval de asielaanvraag bij een diplomatieke vertegenwoordiging van een van de lidstaten is ingediend;
 - de lidstaten kunnen besluiten deze richtlijn al dan niet toe te passen op procedures waarin wordt beslist over verzoeken om andere vormen van bescherming dan die welke uit het Verdrag van Genève voortvloeit.
- 2.3. In het tweede hoofdstuk zijn de algemene bepalingen opgenomen met betrekking tot de mogelijkheden die worden toegekend aan asielzoekers om:
- alle nodige informatie te ontvangen;
 - een document te krijgen waaruit hun status van asielzoeker blijkt;
 - zich op het grondgebied van de lidstaat of een deel ervan vrij te verplaatsen;
 - de eenheid van hun gezin te bewaren;
 - medische en psychologische zorg te genieten;
 - hun minderjarige kinderen onderwijs te laten genieten;
 - toegang te hebben tot de arbeidsmarkt en beroepsopleiding.

2.4. Het derde en vierde hoofdstuk bevatten bepalingen over de materiële opvangvoorzieningen, die asielzoekers een menswaardige levensstandaard en de bescherming van de grondrechten moeten garanderen. Een en ander betreft derhalve de huisvesting en de medische en psychologische zorg.

2.5. Het vijfde hoofdstuk regelt de gevallen waarin de opvangvoorzieningen kunnen worden beperkt of ingetrokken naar aanleiding van negatief gedrag, met name als de asielzoeker:

- verdwijnt;
- zijn verzoek intrekt;
- eigen financiële middelen verborgen heeft gehouden;
- beschouwd wordt als een bedreiging voor de nationale veiligheid;
- zich op gewelddadige wijze gedraagt.

2.6. Het zesde hoofdstuk bevat specifieke bepalingen ten behoeve van personen met bijzondere behoeften, zoals minderjarigen, gehandicapten, ouderen, zwangere vrouwen, slachtoffers van misbruik, seksuele discriminatie, foltering of geweld, en alleenstaande ouders.

2.7. In het zevende en achtste hoofdstuk worden de acties omschreven die het opvangsysteem doeltreffender moeten maken en worden de slotbepalingen geformuleerd. Centraal staan de samenwerking en coördinatie tussen de lidstaten en de rol van de Commissie, de rol van de lokale gemeenschappen, en het systeem voor het sturen, bewaken en controleren van de opvangvoorzieningen op nationaal en communautair niveau. De lidstaten dienen deze richtlijn uiterlijk op 31 december 2002 ten uitvoer te leggen.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Het Comité verheugt zich over de doelstellingen van de onderhavige ontwerp-richtlijn en onderschrijft de inhoud ervan. Het formuleert wel enkele inhoudelijke opmerkingen; het wijst er eerst en vooral op dat de minimumnormen moeten gebaseerd zijn op de beste praktijken op dit gebied, en dat billijke en menswaardige opvangvoorzieningen het beste middel zijn om een succesvol integratieproces of, desgevallend, een correcte repatriëring naar het land van herkomst te verzekeren.

3.2. Tegelijkertijd attendeert het erop dat de behandelde thema's — waarop de Europese Raad van Tampere van 15 en 16 oktober 1999 in zijn conclusies 13, 14 en 15 doelt — moeten worden bekeken in het licht van de mensenrechten en worden ingepast in een internationaal rechtskader waarvan niet alleen het Verdrag van Genève en het Protocol van New York van 1967 deel uitmaken, maar ook het Europees Verdrag

tot bescherming van de rechten van de mens, het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten, het Verdrag betreffende afschaffing van alle vormen van discriminatie van de vrouw en het Verdrag inzake de rechten van het kind.

3.3. Hoewel wordt verwezen naar tal van internationale rechtsinstrumenten die rechten van uiteenlopende aard verzekeren, wordt in de ontwerp-richtlijn nauwelijks het woord „recht” gebruikt maar is er daarentegen sprake van „vrijheid om ...”, „mogelijkheid om...”, „toegang tot ...” of „asielzoekers kunnen...”. Enige uitzondering daarop zijn de bepalingen betreffende het „recht” zich tot de rechter te wenden. Aldus wordt de indruk gewekt dat asielzoekers personen zijn die in wezen geen rechten hebben. Het Comité betwijfelt of dit wel met het bovenvermelde internationale rechtskader in overeenstemming kan worden gebracht.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1. Volgens het Comité spreekt het voor zich dat de bepalingen van de onderhavige richtlijn ook van toepassing zijn op procedures waarin wordt beslist over verzoeken om andere vormen van bescherming dan die welke uit het Verdrag van Genève voortvloeien (art. 3).

4.1.1. Het ligt voor de hand dat de partner (art. 2) alleen als gezinslid wordt erkend als de wetgeving van de lidstaat waarin het asielverzoek wordt behandeld, niet-gehuwde paren gelijkstelt met gehuwde paren; anders zou er van discriminatie sprake zijn, of van een oneigenlijke harmonisatie van desbetreffende nationale normen.

4.2. De kwestie van de bewegingsvrijheid (art. 7) is een heikel thema, daar het zeer moeilijk is om tegelijkertijd dit grondrecht te respecteren en tegemoet te komen aan de eisen i.v.m. een snelle afwikkeling van het onderzoek van asielverzoeken. Het Comité is er mee ingenomen dat beperkingen van bewegingsvrijheid alleen toegestaan worden als zij verband houden met de doelstellingen van de richtlijn. Ook is het een goede zaak dat voor deze beperkingen via uitzonderingen en de verzekering dat steeds gerechtelijk beroep kan worden aangetekend een tegenwicht wordt geboden. Het Comité is er zich evenwel van bewust dat dergelijke beperkingen de doeltreffendheid van andere voorzieningen, b.v. de toegang tot de arbeidsmarkt, dreigen te verminderen. Het is dan ook van mening dat, behoudens de gevallen waar om administratieve redenen uitzonderingen gerechtvaardigd zijn — die evenwel slechts voor een beperkte tijd mogen gelden —, bewegingsvrijheid op het hele grondgebied van de lidstaat moet worden gewaarborgd.

4.3. Het staat buiten kijf dat de mogelijkheid om tot de arbeidsmarkt (art. 13) toe te treden — voor zowel het land van ontvangst als de asielzoeker zelf — materiële en morele voordelen oplevert. De bepaling dat uiterlijk zes maanden na indiening van het asielverzoek de toegang tot de arbeidsmarkt

niet kan worden geweigerd, lijkt redelijk, ook al geeft de negatieve formulering van het voorstel te verstaan dat er enige weerstand bestaat tegen deze voorziening die, naar de mening van het Comité, als een „recht” zou moeten worden beschouwd. De algemene formulering van art. 14 en de ruime speelruimte die de lidstaten wordt gelaten om een en ander te regelen, zijn dan ook bron van ongenoegen. Er zou ten minste moeten worden aangegeven dat deze toegang tot de arbeidsmarkt zowel geldt voor activiteiten als zelfstandige als voor arbeid in loondienst, en dat, in laatstgenoemd geval, de asielzoeker dezelfde rechten en behandeling moet krijgen als autochtone werknemers. Door de toegang tot de arbeidsmarkt te bemoeilijken of te beperken, zal het zwartwerk alleen maar toenemen.

4.3.1. Op basis van dezelfde overwegingen wordt in de ontwerprichtlijn eveneens bepaald dat de toegang tot beroepsopleiding (art. 14), die van cruciaal belang is om de integratie te versnellen, tot ten hoogste zes maanden na de indiening van het asielverzoek kan worden ontzegd. Het Comité is van mening dat een dergelijke beperking, die met betrekking tot de toegang tot de arbeidsmarkt redelijk is, in het geval van beroepsopleiding geen adequate oplossing biedt. Er moet op zo ruim mogelijke schaal opleiding worden aangeboden aan onderdanen van derde landen die aan de hoede van een van de lidstaten zijn toevertrouwd. Er zijn twee redenen daarvoor. Eerst en vooral zal iedere opleiding die aan asielzoekers wordt aangeboden, de ontwikkeling van hun land van herkomst ten goede komen indien zij ernaar terugkeren. Er zij in dit verband herinnerd aan de inspanningen die in het kader van het communautaire immigratiebeleid worden gedaan met het oog op wederzijdse ontwikkeling en mobiliteit, teneinde de landen van herkomst van gekwalificeerde arbeidskrachten te voorzien. De tweede reden is dat, als de asielzoeker in de betrokken lidstaat blijft, de genoten opleiding hem de toegang tot de arbeidsmarkt aldaar zal vergemakkelijken.

4.3.2. Dezelfde criteria, die volgens het Comité ervoor pleiten asielzoekers toegang tot een opleiding te verstrekken, gelden bij uitbreiding ook voor andere gebieden waarop kennis kan worden verworven, zoals de taal, de samenleving of de instellingen van het ontvangstland. Het zou derhalve een goede zaak zijn als in de ontwerprichtlijn een desbetreffende paragraaf wordt opgenomen waarbij de lidstaten ertoe worden verplicht vanaf het begin van de opvangprocedure opleidingsmogelijkheden aan te bieden.

4.3.3. In dit verband zij eraan herinnerd dat in het communautaire initiatief op het gebied van gelijke kansen (EQUAL) expliciet wordt verwezen naar asielzoekers in het kader van een actief en preventief werkgelegenheidsbeleid en de maatregelen ter bestrijding van discriminatie en bevordering van gelijke kansen.

4.4. De bepalingen waarin de materiële opvangvoorzieningen (artt. 15-19) worden gedefinieerd, zijn overgenomen uit met name het Internationaal verdrag inzake economische,

sociale en culturele rechten, het Handvest van grondrechten van de Europese Unie en de Universele Verklaring van de rechten van de mens. Zij moeten zorgen voor een levensstandaard die de gezondheid en het welzijn van asielzoekers en de hen vergezellende gezinsleden garandeert, gescheiden huisvesting van mannen en vrouwen behalve in het geval van gezinnen, die bijeen moeten blijven, onderwijs voor minderjarigen, tegemoetkoming aan de bijzondere behoeften van ouderen, kinderen en gehandicapten, mogelijkheden om op daarvoor geschikte plaatsen de eigen godsdienst te belijden, en culturele activiteiten te ontplooien onder dezelfde voorwaarden en met dezelfde vrijheid als onderdanen van de lidstaten ⁽¹⁾.

4.4.1. Het verblijf in opvangcentra moet zo kort mogelijk worden gehouden — met name daar opvangcentra vaak op gevangnissen lijken — en moet worden vervangen door andere en normale vormen van huisvesting. Tijdens het verblijf in een opvangcentrum is het evenwel van groot belang dat de asielzoekers op een of andere manier bij het beheer van het centrum worden betrokken en zich kunnen wenden tot een onafhankelijke autoriteit die het respecteren van hun individuele rechten kan garanderen.

4.4.2. Het bedrag en de aard van de steun (geld, in natura, tegoedbonnen) is zeer belangrijk daar het bepalend is voor het levenspeil en de levenskwaliteit van de asielzoekers, die in de verschillende lidstaten nagenoeg dezelfde moeten zijn. Het Comité is er zich evenwel van bewust dat er op dit gebied wel degelijk verschillen bestaan die niet uitsluitend door het verschil in kosten voor levensonderhoud of andere levensomstandigheden te rechtvaardigen zijn, en dat het in art. 30 voorgestelde systeem voor het sturen, bewaken en controleren er waarschijnlijk niet voor zal kunnen zorgen dat asielzoekers in alle lidstaten dezelfde opvangvoorzieningen kunnen genieten. In samenwerking met de UNHCR, betrokken NGO's en de sociale partners moet een Europees toezichtstelsel worden opgezet voor alle arbeidsaangelegenheden. De bevindingen op dit gebied zouden dan ieder jaar aan de Commissie moeten worden voorgelegd.

4.4.2.1. Wat het steunbedrag betreft, is het volgens het Comité niet voldoende voor te schrijven dat het totale bedrag hoog genoeg moet zijn om te voorkomen dat asielzoekers armoede lijden. Er zou een bepaling moeten worden opgenomen die zegt dat het steunbedrag moet worden vastgelegd op basis van het bestaansminimum of, in lidstaten waar zo iets niet bestaat, van de toelage die wordt uitgekeerd door een instelling die vergelijkbare voorzieningen verstrekt. Als bepaald wordt hoeveel, in welke vorm ook, aan asielzoekers wordt toegekend, moet hoe dan ook rekening worden gehouden met alle voorzieningen die onderdanen van lidstaten genieten.

⁽¹⁾ Artikel 4 van het Verdrag van Genève: „Godsdienst — De Verdragsluitende Staten zullen de vluchtelingen op hun grondgebied ten minste even gunstig behandelen als hun onderdanen, wat betreft de vrijheid tot uitoefening van hun godsdienst en de vrijheid ten aanzien van de godsdienstige opvoeding van hun kinderen.”

4.4.2.2. Het gebruik van tegoedbonnen in plaats van uitkeringen heeft in sommige lidstaten scherpe kritiek gekregen daar een dergelijke regeling voor asielzoekers problemen meebrengt en een onnodig onderscheid ten opzichte van de rest van de bevolking creëert. Het Comité is van mening dat het gebruik van tegoedbonnen uit de ontwerp-richtlijn moet worden geschrapt.

4.5. Wat de medische en psychologische zorg (artt. 20-21) betreft, is een onderscheid in behandeling naar gelang van de gevolgde procedure volgens het Comité niet gerechtvaardigd en moet bijgevolg iedereen hoe dan ook toegang hebben tot eerstelijnsgezondheidszorg.

4.6. De opsomming in art. 22 betreffende de beperking of intrekking van opvangvoorzieningen is niet logisch opgebouwd en komt niet tegemoet aan de doelstellingen van de richtlijn. Als de asielzoeker immers:

- zijn verzoek intrekt, valt hij niet meer onder deze richtlijn;
- beschouwd wordt als een bedreiging voor de nationale veiligheid of als er redenen zijn te geloven dat hij oorlogsmisdaden of misdaden tegen de menselijkheid heeft gepleegd, dan valt hij onder de bevoegdheid van de gerechtelijke autoriteiten of, ingeval hij niet onder de jurisdictie van het ontvangstland valt, dan het recht op opvangvoorzieningen worden ingetrokken;
- zich meer dan 30 dagen schuilhoudt of niet voldoet aan de verplichting om op een vastgestelde plaats te verblijven, dan moeten de redenen voor dit gedrag worden onderzocht en moet, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, worden beslist of de opvangprocedure wordt voortgezet of stopgezet; in ieder geval lijkt het niet logisch opvangvoorzieningen, die in de richtlijn zelf als „minimaal” worden beschouwd, te beperken.

4.6.1. Alleen ingeval de asielzoeker zijn eigen financiële middelen verborgen heeft gehouden, lijken de opvangvoorzieningen te kunnen worden beperkt, om de eenvoudige reden dat hij zelf helemaal of gedeeltelijk in zijn levensonderhoud kan voorzien. In het belang van het ontvangstland dient de eerstelijnsgezondheidszorg evenwel in ieder geval, en niet alleen in noodsituaties, te worden verzekerd.

4.7. Het Comité is ingenomen met het hoofdstuk betreffende de voorzieningen voor personen met bijzondere behoeften (artt. 23-26), en met name de aandacht voor kinderen, alleenstaande vrouwen, slachtoffers van foltering en geweld, en gehandicapten.

4.8. Bijzonder belangrijk voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de richtlijn zijn de maatregelen om het opvangsysteem doeltreffender te maken (artt. 27-31). Deze blijven een zaak van de lidstaten en hebben o.m. betrekking op:

- de aanwijzing van een nationaal contactpunt dat moet zorgen voor de uitwisseling van informatie tussen lidstaten;
- het regelmatig meedelen van gegevens betreffende asielzoekers aan de Europese Commissie;
- de samenwerking met betrokken NGO's, die aldus hun rol beter zullen kunnen spelen;
- de bevordering, in samenwerking met plaatselijke instanties, van initiatieven die racisme, vreemdelingenhaat en discriminatie op grond van geslacht en, het dient gezegd, ook van religie bestrijden;
- de controle van het kwaliteitsniveau van de opvangvoorzieningen;
- de opleiding van al het personeel dat met asielzoekers in contact komt gedurende de hele procedure.

Vooraf wat de laatste drie punten betreft, is het volgens het Comité zaak dat de belangrijkste NGO's en de sociale partners bij een en ander worden betrokken.

5. Conclusies

5.1. Het Comité onderstreept dat de bevoegde overheden in verschillende landen, ondanks alle goede voornemens om de opvangprocedures zo snel mogelijk af te handelen, vaak maanden, soms meer dan een jaar nodig hebben om een beslissing te nemen. Een algehele herziening van de immigratie- en asielproblematiek — waaraan thans wordt gewerkt op basis van de aanwijzingen van de Raad van Tampere — die uitgaat van respect van de mensenrechten en van een Europese Unie die voor de rest van de wereld openstaat, zou tot een vermindering van het aantal asielaanvragen moeten leiden. Een dergelijk proces vergt evenwel tijd en zal een zekere culturele weerstand moeten overwinnen.

5.2. Het zou een goede zaak zijn als diegenen die — tot bewijs van het tegendeel — op de vlucht zijn voor onderdrukking of vervolging, niet al te lang in een toestand moeten verkeren waarbij hun rechten, vanaf het ogenblik dat zij het ontvangstland betreden, zijn opgeschort.

5.3. Het Comité pleit er dan ook voor dat alle mogelijkheden en toegevingen die in het richtlijnvoorstel voor asielzoekers zijn ingebouwd, uitdrukkelijk worden omgezet in rechten; indien uitzonderingen daarop om administratieve redenen noodzakelijk worden geacht, moet ook worden aangegeven voor welke tijdsduur en op welke gronden dit gebeurt. Hiermee zou concrete inhoud worden gegeven aan het tot dusver enige erkende recht van asielzoekers, nl. het recht zich tot de rechter te wenden.

5.4. Het ESC herinnert er ten slotte aan dat het succes van een opvangsysteem niet alleen van materiële voorzieningen en een efficiënte organisatie afhangt, maar ook van een positieve

instelling van de publieke opinie, die adequaat voorbereid en geïnformeerd moet zijn over de beweegredenen van asielzoekers, zodat er begrip voor hun situatie ontstaat.

Brussel, 28 november 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) nr. 577/98 van de Raad betreffende de organisatie van een steekproefenquête naar de arbeidskrachten in de Gemeenschap”

(2002/C 48/15)

De Raad heeft op 2 juli 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 „Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 7 november 2001 met algemene stemmen goedgekeurd. Algemeen afdelingsrapporteur was de heer Sklavounos.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 386e zitting van 28 en 29 november 2001 (vergadering van 28 november) het volgende advies uitgebracht, dat met 117 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 1 onthouding, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Verordening (EG) nr. 577/98 van de Raad betreffende de organisatie van een steekproefenquête naar de arbeidskrachten in de Gemeenschap bevat de basisvoorschriften voor een steekproefenquête naar de arbeidskrachten die zo is opgezet dat vergelijkbare statistische informatie over de omvang, de structuur en de ontwikkeling van de werkgelegenheid en de werkloosheid in de lidstaten wordt verkregen.

1.2. Omdat het moeilijk is de doorlopende arbeidskrachten-enquête in alle lidstaten op dezelfde datum uit te voeren, werd in art. 1, tweede alinea, van Verordening (EG) nr. 577/98 bepaald dat „lidstaten die niet in staat zijn een doorlopende enquête te houden, [...] gemachtigd [zijn] alleen een jaarlijkse enquête in het voorjaar te houden.”

1.3. In het in januari 2001 goedgekeurde rapport van de Commissie over de uitvoering van de Verordening ⁽¹⁾ wordt vastgesteld dat een doorlopende enquête momenteel alleen in tien van de EU-lidstaten wordt uitgevoerd.

1.3.1. Zoals bij de goedkeuring van de verordening werd opgemerkt, profiteren de landen waarvoor dit een technisch en politiek probleem vormt van het feit dat de lidstaten niet verplicht zijn om naar een doorlopende enquête over te schakelen. Zolang een lidstaat die een aanzienlijk aandeel van de werkgelegenheid in de EU vertegenwoordigt niet naar een doorlopende enquête overschakelt, worden de inspanningen van de overige lidstaten uit Europees oogpunt op onaanvaardbare wijze voor een groot deel tenietgedaan.

⁽¹⁾ Rapport van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de uitvoering van Verordening (EG) nr. 577/98 van de Raad betreffende de organisatie van een steekproefenquête naar de arbeidskrachten in de Gemeenschap, COM(2000) 895 def.

1.4. Sinds de inwerkingtreding van Verordening (EG) nr. 577/98 (in maart 1998) is nu voldoende tijd verstreken om alle lidstaten in staat te stellen de maatregelen te treffen en de verbintenissen aan te gaan die nodig zijn voor een volledige tenuitvoerlegging van die verordening; dit is echter nog niet door alle lidstaten gedaan. Daarom moet de afwijking op grond waarvan de lidstaten zich tot een jaarlijkse enquête kunnen beperken, aan een tijdslimiet worden gebonden.

1.5. Door de Commissie wordt dan ook voorgesteld de Verordening als volgt te wijzigen:

De tweede alinea van artikel 1 moet worden vervangen door:

„Bij de enquête gaat het om een doorlopende enquête die kwartaal- en jaarresultaten oplevert; gedurende een overgangperiode die niet langer duurt dan tot 31 december 2002, houden lidstaten die niet in staat zijn een doorlopende enquête te houden, in plaats daarvan evenwel in het voorjaar een jaarlijkse enquête”.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Het Economisch en Sociaal Comité verheugt zich over het Commissievoorstel en is het ermee eens dat de afwijking op grond waarvan de lidstaten zich tot een jaarlijkse enquête kunnen beperken, aan een tijdslimiet moet worden gebonden. Het stemt ook in met de voorgestelde tijdslimiet.

2.2. Het Comité herhaalt zijn in een eerder uitgebracht advies geformuleerd standpunt over de steekproefenquête naar de arbeidskrachten in de EU ⁽¹⁾.

2.2.1. „Het ESC is van mening dat er betrouwbare en gedetailleerde gegevens nodig zijn omtrent de situatie op de arbeidsmarkt, incl. de werkgelegenheidssituatie alsmede de aard en omvang van de werkloosheid in de diverse lidstaten en de regio's daarbinnen, teneinde een coherente en gecoördineerde strategie ter vermindering van de werkloosheid in de

Europese Unie te kunnen uitstippelen. Het is evenzeer duidelijk dat dergelijke statistieken onderling vergelijkbaar en consistent moeten zijn, omdat hun waarde anders gering is”.

2.2.2. „Naar de mening van het ESC zou het de onderlinge vergelijkbaarheid van de statistieken zeer ten goede komen als alle lidstaten hun enquêtes op een permanente basis zouden uitvoeren, zoals overigens op dit moment reeds in de meeste lidstaten het geval is. Het Comité hoopt dan ook dat de overgangsfase gedurende welke lidstaten de vrijheid hebben om slechts één keer per jaar, in het voorjaar, een enquête te houden, zo kort mogelijk zal zijn, en dat binnen afzienbare tijd een situatie zal ontstaan waarin alle lidstaten een doorlopende enquête houden. Dit zou echter geen al te zware belasting mogen inhouden voor de nationale instellingen die de enquêtes uitvoeren, noch voor de geïnterviewden.”

2.3. Werkloosheid is geen onafhankelijke variabele, maar een sociaal-economisch fenomeen met verscheidene facetten. Ter aanvulling van de kwartaal- en jaarresultaten zouden er dan ook adequate statistische instrumenten moeten worden gehanteerd die de complexe realiteit van de werkloosheid in kaart kunnen brengen.

2.3.1. De verzameling van statistische gegevens moet als een instrument voor analyse en beleidsvorming, en niet eenvoudigweg als een neutraal boekhoudkundig instrument worden beschouwd.

2.3.2. De methode en organisatie van de enquêtes, en niet alleen de opeenvolging of periodiciteit ervan, moeten voortdurend worden geëvalueerd.

2.4. Niet alleen de oorzaken maar ook de gevolgen van werkloosheid dienen te worden blootgelegd — de directe en indirecte kosten ervan op sociaal, economisch en cultureel gebied, alsmede de oorzaken en gevolgen tegen de achtergrond van duurzame ontwikkeling.

2.4.1. Aangezien duurzame ontwikkeling een van de belangrijkste strategische doelstellingen van de Europese Unie aan het worden is, moet het verzamelen van statistische gegevens duurzaamheid ondersteunen en ertoe bijdragen dat inzicht wordt verkregen in sociale en economische fenomenen en dat maatregelen worden uitgewerkt om de desbetreffende problemen te verhelpen.

⁽¹⁾ Advies over de organisatie van een steekproefenquête naar de arbeidskrachten in de Gemeenschap, PB C 129 van 27.4.1998, blz. 65 (par. 3.1 en 3.2). Rapporteur was de heer Walker.

Brussel, 28 november 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, voor wat medische hulpmiddelen betreft die stabiele derivaten van menselijk bloed of menselijk plasma bevatten, van Richtlijn 93/42/EEG van de Raad, zoals gewijzigd bij Richtlijn 2000/70/EG”

(2002/C 48/16)

Op 15 september 2001 heeft de Raad besloten, overeenkomstig art. 95 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De afdeling „Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 7 november 2001 goedgekeurd. Algemeen afdelingsrapporteur was de heer Ribeiro.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens de 386e zitting van 28 en 29 november 2001 (vergadering van 28 november) het volgende advies uitgebracht, dat met 117 stemmen vóór, 1 stem tegen, bij 2 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Richtlijn 2000/70/EG ⁽¹⁾ wijzigt Richtlijn 93/42/EEG ⁽²⁾, zodat in het toepassingsgebied van deze richtlijn ook hulpmiddelen zijn opgenomen, die stabiele derivaten van menselijk bloed of producten van menselijk bloed bevatten.

1.2. Nadat het gemeenschappelijke standpunt — dat tot Richtlijn 2000/70/EG ⁽³⁾ heeft geleid — door de desbetreffende commissie van het Europees Parlement was goedgekeurd, hebben enkele lidstaten de Commissie erop gewezen dat de door de Raad goedgekeurde tekst een vergissing bevatte.

⁽¹⁾ Richtlijn 2000/70/EEG van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2000 tot wijziging, voor wat medische hulpmiddelen betreft die stabiele derivaten van menselijk bloed of menselijk plasma bevatten, van Richtlijn 93/42/EEG van de Raad. PB L 313 van 13.12.2000.

⁽²⁾ Richtlijn 93/42/EEG van de Raad van 14 juni 1993 betreffende medische hulpmiddelen. PB L 169 van 12.7.1993.

⁽³⁾ Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende medische hulpmiddelen voor in vitro diagnose. PB C 18 van 22.1.1996.

1.3. Deskundigen van alle bij de opstelling betrokken partijen (Raad, Parlement en Commissie) hebben bevestigd dat er sprake is van een vergissing. Zij erkenden ook dat deze vergissing tot verwarring kan leiden bij de uitlegging van de bepalingen van de richtlijn en dat de tekst moet worden verduidelijkt.

1.4. In dit kader stelt de Commissie deze nieuwe richtlijn voor, die de vereiste wijzigingen bevat ter verduidelijking van richtlijn 2000/70/EG.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Het Economisch en Sociaal Comité is het eens met het Commissievoorstel dat richtlijn 2000/70/EG verduidelijkt.

Brussel, 28 november 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 instelling van gemeenschappelijke regels op het gebied van de veiligheid in de burgerluchtvaart”

(2002/C 48/17)

De Raad heeft op 5 november 2001 besloten, het Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 80, tweede lid, van het EG-Verdrag te raadplegen over het voornoemde voorstel.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft besloten afdeling TEN te belasten met de voorbereiding van het advies. Rapporteur was de heer Green.

Gezien de dringende aard van de werkzaamheden heeft het Economisch en Sociaal Comité tijdens zijn 386e zitting van 28 en 29 november 2001 (vergadering van 28 november) besloten de heer Green aan te wijzen als algemeen rapporteur en heeft het zijn advies met 74 stemmen vóór, bij 2 onthoudingen, goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. De dag na de terroristische aanslagen van 11 september 2001 in New York en Washington besloten de staatshoofden en regeringsleiders, de voorzitter van het Europees Parlement en de met buitenlands beleid en gemeenschappelijke veiligheid belaste hoge vertegenwoordiger dat de Gemeenschap zo spoedig mogelijk maatregelen moest treffen om deze nieuwe bedreiging het hoofd te bieden. De Raad van de Europese Unie, die dezelfde dag bijeenkwam, verzocht de transportministers de bestaande veiligheidsmaatregelen in de luchtvaartsector te evalueren en eventuele aanvullende initiatieven te overwegen.

1.2. De Transportraad besloot tijdens een buitengewone vergadering op 14 september dat het noodzakelijk was de in document 30 van de Europese Burgerluchtvaartconferentie (ECAC) ⁽¹⁾ opgenomen essentiële maatregelen ter voorkoming van ongeoorloofde tegen de burgerluchtvaart gerichte acties volledig uit te voeren.

1.3. Tenslotte heeft de Europese Raad tijdens een buitengewone zitting op 21 september de Transportraad verzocht op zijn volgende vergadering (15 oktober) de nodige maatregelen te treffen om de veiligheid in de luchtvaart te verhogen. Deze maatregelen dienen met name betrekking te hebben op:

- classificatie van wapens;
- technische opleiding van de bemanningen;
- controle en bewaking van ingecheckte bagage;

— bescherming van de toegang tot de cockpit;

— kwaliteitscontrole op de veiligheidsmaatregelen van de lidstaten.

2. Het Commissievoorstel

2.1. Tot nu toe hebben de lidstaten passende antwoorden gevonden op de golven van terrorisme in de jaren '70 en '80 dankzij hun samenwerking binnen de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) ⁽²⁾ en de Europese Burgerluchtvaartconferentie (ECAC). Tussen 1970 en 1999 verviervoudigde het aantal passagiers en verdubbelde het aantal vluchten, terwijl het aantal acties die de veiligheid van de luchtvaart in gevaar brachten, daalde van 100 tot 6 en het aantal slachtoffers van 92 tot 0.

2.2. De recente gebeurtenissen hebben duidelijk gemaakt dat de situatie rigoureus gewijzigd is en dat iedereen in de Gemeenschap blootstaat aan de dreiging dat elk vliegtuig na vertrek gekaapt kan worden kan worden gebruikt als bom op iedere stad die binnen het vliegbereik ligt.

2.3. Tijdens de besprekingen binnen bovengenoemde organen is duidelijk gebleken dat men zich van deze onderlinge afhankelijkheid bewust is. Geconstateerd werd dat iedereen nu de in document 30 van de ECAC opgenomen maatregelen uniform moet toepassen, zowel bij internationale als binnenlandse vluchten, en dat er een collectief mechanisme moet komen om de toepassing van de regels te controleren.

⁽¹⁾ European Civil Aviation Conference, is een vrijwillig verbond van Europese luchtvaartautoriteiten, dat een reeks aanbevelingen op o.m. het gebied van de luchtvaartveiligheid heeft opgesteld.

⁽²⁾ International Civil Aviation Organisation, het luchtvaartagentschap van de VN.

2.4. Omdat het vertrouwen van het publiek in de luchtvaart snel hersteld moet worden, vindt de Commissie dat een verordening het beste middel is om de voorgestelde regels in alle lidstaten in te voeren; een richtlijn zou teveel tijd in beslag nemen. De rechtsgrond van de verordening wordt volgens de Commissie gevormd door het vervoerbeleid en dus door artikel 80, lid 2, van het Verdrag.

2.5. Men is het er dus over eens dat de essentiële maatregelen in document 30 van de ECAC de basis moeten vormen voor het communautaire optreden. Probleem is echter dat de maatregelen niet gedetailleerd genoeg zijn om gecontroleerd te kunnen worden en daarom moeten er technische normen worden opgesteld. Daarbij komt nog dat niet alle maatregelen in document 30 door alle lidstaten zijn toegepast en daarom moeten de voorgestelde regels fasegewijs worden ingevoerd. In dit verband is het voor de coördinatie van de inspanningen van doorslaggevend belang dat elke lidstaat een op dit vlak bevoegde instantie aanwijst.

2.6. De voorgestelde regels moeten de Gemeenschap de nodige middelen in handen geven om de veiligheid in de burgerluchtvaart te waarborgen door middel van de volgende maatregelen:

- controle op de toegang tot kwetsbare zones op luchthavens en in vliegtuigen;
- controle van passagiers en handbagage;
- controle en bewaking van ingecheckte bagage;
- controle van vracht en post;
- opleiding van het grondpersoneel;
- vaststelling van de specificaties van de apparatuur voor bovengenoemde controles;
- classificatie van wapens en andere voorwerpen die niet aan boord van vliegtuigen of binnen kwetsbare zones op luchthavens mogen worden gebracht.

2.7. Aangezien zich speciale situaties kunnen voordoen waarin uniforme regels niet het beste middel vormen om concrete dreigingen tegen vliegtuigen het hoofd te bieden, moeten de lidstaten de mogelijkheid hebben om bijzondere voorzorgsmaatregelen te treffen. Dergelijke voorzorgsmaatregelen kunnen echter nadelige gevolgen voor de algemene maatregelen hebben. Daarom moet de Gemeenschap beschikken over een communautair controlemechanisme dat ervoor zorgt dat ongewenste gevolgen van bijzondere nationale maatregelen worden voorkomen en bijzondere maatregelen die niet langer gerechtvaardigd zijn, worden ingetrokken.

2.8. Daarnaast stelt de Commissie voor een controlesysteem op te zetten dat onder meer bijdraagt tot verspreiding van succesvolle initiatieven.

2.9. Het moet duidelijk zijn dat de voorgestelde verordening alleen kan gelden voor het grondgebied van de Gemeenschap. Vliegtuigen uit derde landen die in de Gemeenschap landen of over de lidstaten vliegen, vallen dus niet onder het toepassingsgebied. Het blijft daarom noodzakelijk bi- of multilaterale overeenkomsten te sluiten om de wereldwijde luchtvaartveiligheid te waarborgen. Hiermee is reeds een begin gemaakt via de ICAO, waarbinnen o.a. de Gemeenschap heeft gepleit voor aanscherping van de regels voor de luchtvaartveiligheid in bijlage 17 bij het Verdrag van Chicago.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Het Economisch en Sociaal Comité is ingenomen met de voorgestelde verordening omdat met de maatregelen om ongeoorloofde tegen de burgerluchtvaart gerichte acties te voorkomen, een snel en adequaat antwoord wordt geboden op de noodzaak om een hoog veiligheidsniveau te waarborgen.

3.2. Het Comité stemt in met de rechtsvorm van het voorstel waarvoor de Commissie heeft gekozen (verordening in plaats van richtlijn). Een verordening is in principe rechtstreeks toepasselijk in alle lidstaten en hoeft dus niet in nationale wetgeving te worden omgezet.

3.3. De gemeenschappelijke normen voor veiligheidsmaatregelen op luchthavens en de technische specificaties van apparatuur ter bevordering van de luchtvaartveiligheid zijn gebaseerd op de huidige normen van document 30 (ECAC) en zijn opgenomen in de bijlage bij de verordening. Deze technische bijlage wordt voortdurend aangepast via een comité-procedure. Het Comité is het ermee eens dat gedetailleerde technische uitvoeringsmaatregelen door een speciaal comité worden vastgesteld.

3.4. Gezien de gebeurtenissen in de VS zijn snelle, maar tevens goed doordachte maatregelen geboden om een hoog veiligheidsniveau in de burgerluchtvaart te waarborgen.

3.5. Nog drie andere wetgevingsvoorstellen die met de luchtvaartveiligheid te maken hebben, worden momenteel binnen de EU behandeld:

- voorstel voor een verordening tot wijziging van de technische voorschriften en administratieve procedures op het gebied van de burgerluchtvaart (JAR-OPS);
- voorstel voor een richtlijn inzake ongevallenpreventie en gegevensverzameling en -verspreiding in de burgerluchtvaart;

- voorstel voor een richtlijn inzake veiligheidseisen en vakbekwaamheidsattesten voor cabinepersoneel in de burgerluchtvaart.

3.6. Deze voorstellen zijn van invloed op de luchtvaartveiligheid en moeten bijgevolg zo spoedig mogelijk definitief worden goedgekeurd.

3.7. De titel van de voorgestelde verordening is niet helemaal correct, aangezien de veiligheidsmaatregelen alleen betrekking hebben op de procedures vóór het instappen en niet op de procedures aan boord van vliegtuigen.

3.8. Er moeten zo snel mogelijk wetgevingsmaatregelen worden vastgesteld om de veiligheid aan boord te waarborgen. Deze moeten onder meer betrekking hebben op de toegang tot de cockpit, veiligheidspersoneel aan boord en handhaving van een goede communicatie tussen cockpit en luchtverkeersleiding in crisissituaties.

3.9. Concreet wordt in de verordening voorgesteld de aanbevelingen in document 30 onder te brengen in EG-wetgeving.

3.10. De verordening zou 20 dagen na bekendmaking in het Publicatieblad van de EG van kracht moeten worden.

3.11. Deze termijn is niet realistisch, met name wat betreft voorstellen die betrekking hebben op de infrastructuur.

3.12. Uitvoering van het voorgestelde pakket maatregelen zal aanzienlijke kosten met zich meebrengen.

3.13. Het is niet redelijk dat luchthavens en luchtvaartmaatschappijen deze extra kosten op zich moeten nemen. Het is de taak van de lidstaten om de veiligheid van de burgers op luchthavens te garanderen.

4. Specifieke opmerkingen

4.1. *Werkingssfeer (art. 3)*

4.1.1. Het Comité vraagt zich af of artikel 3 van de voorgestelde verordening, waarin staat: „de door deze verordening voorgeschreven maatregelen zijn van toepassing op alle luchthavens en andere luchtvaartfaciliteiten die gelegen zijn op het grondgebied van de lidstaten” niet in tegenspraak is met de hoofddoelstelling van de verordening. Ook is het de vraag of

vliegtuigen uit derde landen uitsluitend toestemming krijgen om op luchthavens in de EU te landen indien de veiligheidsmaatregelen op de luchthaven van herkomst minstens even streng zijn als die in de verordening worden voorzien.

4.1.2. Veiligheid is geen geografisch afgebakend begrip; veiligheidsmaatregelen mogen dus niet tot het grondgebied van de EU worden beperkt.

4.2. *Gemeenschappelijke normen (art. 4.1)*

4.2.1. In dit artikel zou verwezen moeten worden naar de vigerende normen in document 30 van de ECAC.

4.3. *Stringentere maatregelen (art. 6)*

4.3.1. De lidstaten mogen stringentere maatregelen treffen dan die welke in de verordening zijn voorzien; dit is merkwaardig omdat het doel van de verordening immers is een hoog veiligheidsniveau tot stand te brengen.

4.3.2. Indien de bepalingen van dit artikel worden gehandhaafd, is het van groot belang dat de Commissie de toepassing ervan controleert om te voorkomen dat deze nationale maatregelen een discriminerend effect sorteren of onnodig beperkend zijn.

4.4. *Nalevingstoezicht (art. 7, lid 3)*

4.4.1. De Commissie zal de betrokken lidstaat tijdig in kennis stellen van luchthaveninspecties die zij conform de verordening zal uitvoeren.

4.4.2. Het Comité meent dat een controlesysteem met onaangekondigde inspecties er veel beter voor zal zorgen dat de bepalingen van de verordening worden nageleefd.

4.5. *Publicatie van informatie (art. 9)*

4.5.1. Bij het jaarverslag van de Commissie over de uitvoering van de verordening dient er rekening mee te worden gehouden dat de gegevens vertrouwelijk behandeld moeten worden.

5. Conclusie

5.1. Het Comité steunt het voorstel en is het ermee eens dat is gekozen voor een verordening in plaats van richtlijn, die niet zo snel geïmplementeerd zou kunnen worden.

5.2. Drie andere wetgevingsvoorstellen die te maken hebben met de luchtvaartveiligheid moeten zo spoedig mogelijk worden goedgekeurd.

5.3. Het huidige voorstel bevat alleen veiligheidsmaatregelen die betrekking hebben op de procedures vóór het instappen en niet op de procedures aan boord van vliegtuigen. Er moeten ook zo snel mogelijk wetgevingsmaatregelen inzake de veiligheid aan boord worden voorgesteld en goedgekeurd.

5.4. De termijn voor inwerkingtreding van het voorstel is niet realistisch voor de maatregelen die betrekking hebben op de infrastructuur.

5.5. De hoge kosten van de voorgestelde maatregelen dienen voor rekening te komen van de lidstaten.

Brussel, 28 november 2001.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

G. FRERICHS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Fiscaal beleid in de Europese Unie: prioriteiten voor de komende jaren”

(2002/C 48/18)

De Commissie heeft op 5 juni 2001 besloten, overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het „Fiscaal beleid in de Europese Unie: prioriteiten voor de komende jaren”.

De afdeling „Economische en Monetaire Unie — Economische en sociale samenhang”, die met de voorbereiding van desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 13 november 2001 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Morgan.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 386e zitting (vergadering van 28 november 2001) het volgende advies uitgebracht, dat met 72 stemmen voor en 8 stemmen tegen, bij 7 onthoudingen is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. De Commissie heeft de materie in onderhavige, uitgebreide, mededeling uitputtend behandeld.

In de Inleiding ⁽¹⁾ legt zij uit wat zij met het document beoogt:

„In deze mededeling zet de Commissie haar visie uiteen op de fundamentele prioriteiten voor het fiscale beleid van de Europese Unie in de komende jaren. Het document geeft een overzicht van de algemene aanpak die de Gemeenschap volgens de Commissie zou moeten volgen, een en ander in overeenstemming met de bredere beleidsdoelstellingen van de EU, en schenkt aandacht aan enkele prioriteiten voor

bepaalde belastingonderdelen. Omdat voor de besluitvorming op belastinggebied unanimititeit vooralsnog een vereiste blijft, bekijkt deze mededeling ook of, naast wetgeving, andere instrumenten voor het bereiken van deze prioritaire doelstellingen geschikt zijn.”

1.2. De mededeling bestaat uit vier onderdelen: algemene context voor de ontwikkeling van het fiscale beleid van de EU, fiscaal beleid van de EU: specifieke doelstellingen voor de komende jaren, mechanismen om de doelstellingen te verwezenlijken en een conclusie. In hoofdstuk twee van dit advies worden de door de Commissie geschetste achtergronden zonder commentaar samengevat om haar voorstellen duidelijk tot uiting te laten komen. In de daaropvolgende drie hoofdstukken wordt een positief of negatief standpunt ingenomen over de door haar opgevoerde maatregelen en gedane voorstellen.

⁽¹⁾ COM(2001) 260 def, Inleiding, laatste alinea.

1.3. De Commissie geeft o.m. te kennen, het grote aantal onderwerpen waarmee burgers en bedrijfsleven te maken hebben pragmatisch te willen aanpakken.

2. Algemene context voor de ontwikkeling van het fiscale beleid van de EU

2.1. Dit hoofdstuk is in vier paragrafen opgedeeld:

- Recente ontwikkelingen in de EU;
- De wereldwijde tendens naar economische integratie en samenwerking;
- Fiscaal beleid van de EU: algemene doelstellingen;
- Methoden om deze doelstellingen te bereiken.

2.2. De eerste twee paragrafen „Recente ontwikkelingen in de EU” en „De wereldwijde tendens naar economische integratie en samenwerking” zijn niets anders dan achtergrondinformatie. De tweede en derde paragraaf zijn echter van groot belang voor het op te zetten actieprogramma.

2.3. Fiscaal beleid van de EU: algemene doelstellingen ⁽¹⁾

2.3.1. „Met welk type fiscaal beleid kan de EU de inspanningen van de lidstaten om hun belastingstelsel te hervormen ondersteunen? Het is duidelijk dat zo'n beleid allereerst de belangen moet dienen van burgers en bedrijven die willen profiteren van de vier vrijheden die de interne markt biedt: vrij verkeer van personen, goederen en kapitaal en vrijheid van dienstverlening. (...) In de tweede plaats moeten de initiatieven van de EU op fiscaal gebied ervoor zorgen dat het belastingstelsel bijdraagt tot efficiënter functioneren van de goederen-, diensten- en kapitaalmarkten en tot een correct functioneren van de arbeidsmarkt. Dit is een vereiste voor het verwezenlijken van de doelstellingen van Lissabon.(...) In de derde plaats moet het fiscale beleid van de EU, overeenkomstig de globale richtsnoeren voor het economisch beleid, stimuleren dat de nominale tarieven worden verlaagd terwijl de belastinggrondslag wordt verbreed, zodat economische distorsie in de belastingstelsels van de lidstaten kan worden teruggedrongen. (...)”.

2.4. Methoden om deze doelstellingen te bereiken ⁽²⁾

2.4.1. „Bij de besprekingen over de wijze waarop de hierboven aangegeven algemene doelstellingen kunnen worden verwezenlijkt, is een van de meest gestelde vragen in welke mate fiscale harmonisatie op EU-niveau noodzakelijk of wenselijk is.”

2.4.2. „Het is duidelijk dat er geen behoefte is aan totale harmonisatie van de belastingstelsels van de lidstaten. Mits de regels van de Gemeenschap worden nageleefd, kan iedere lidstaat naar eigen voorkeur het belastingstelsel vaststellen dat hij het meest geschikt acht. (...)”

2.4.3. „Verregaande harmonisatie is echter wel essentieel voor de indirecte belastingen. Het verdrag voorziet specifiek in een dergelijke harmonisatie (in artikel 93), omdat indirecte belastingen een rechtstreekse belemmering kunnen vormen voor het vrije verkeer van goederen en de vrijheid om diensten te verlenen binnen de interne markt. Bovendien kunnen zij leiden tot concurrentievervalsing. (...)”

2.4.4. „Wat de inkomstenbelasting betreft is de gedachte dat die aan de lidstaten kan worden overgelaten, ook wanneer de Europese Unie tot een hoger integratieniveau komt. (...)”

2.4.5. „Ten aanzien van directe belasting van mobiele belastinggrondslagen is de noodzaak van een zekere mate van coördinatie al onderkend, met name waar het gaat om de uitwisseling van informatie over inkomsten uit spaargelden: in de reeds goedgekeurde richtlijnen inzake belastingen op ondernemingen (krachtens artikel 94 van het verdrag); in de gedragscode inzake de belastingregeling voor ondernemingen; en in de voorgestelde richtlijn inzake rente en royalty's. (...) Nadere analyse is dus noodzakelijk. Rekening moet daarbij worden gehouden met enerzijds verstoringen van de werking van de interne markt en anderzijds het effect van belastingconcurrentie. (...)”

2.4.6. „De Commissie blijft van oordeel dat, in ieder geval voor sommige belastingvraagstukken, besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid een noodzaak is. Eenparigheid van stemmen wordt voorlopig echter als juridische grondslag gehandhaafd. Gezien de problemen om voor wetgevingsbesluiten tot unanimititeit te komen, problemen die door de uitbreiding nog zullen verergeren, dient de Gemeenschap voor initiatieven op fiscaal gebied ook andere instrumenten in overweging te nemen. (...)”

3. Fiscaal beleid van de EU: specifieke doelstellingen voor de komende jaren

3.1. Indirecte belastingen

3.1.1. Belasting over de toegevoegde waarde (BTW)

3.1.1.1. De Commissie heeft voorstellen gedaan om het overgangssysteem te verbeteren. ⁽³⁾ In zijn advies dienaangaande ⁽⁴⁾ concludeerde het Comité het volgende:

⁽¹⁾ COM(2001) 260 def, par. 2.3, 1e, 2e en 3e alinea.

⁽²⁾ COM(2001) 260 def, par. 2.4, 1e, 2e, 3e 4e, 5e, 6e en 8e alinea.

⁽³⁾ COM(2000) 348 def.

⁽⁴⁾ PB C 116 van 20.4.2001, blz. 59.

3.1.1.2. Het Comité wijst er andermaal op dat aan de verbrokkeldheid en de grote tekortkomingen waardoor het vigerende overgangsstelsel worden gekenmerkt, uitsluitend een einde kan worden gemaakt door een nieuw definitief stelsel in te voeren dat op het oorsprongsbeginsel is gebaseerd. Het betreurt ten eerste dat er in dit verband in het geheel geen vooruitgang is geboekt, maar constateert wel met genoegen dat de Commissie hieraan als lange-termijndoelstelling vasthoudt, waarbij het zich echter afvraagt hoelang men nog met het gammele overgangsstelsel zal moeten leven.

3.1.1.3. Het doet verder een beroep op de lidstaten om de voordelen voor de Unie te realiseren die voortvloeien uit een stelsel dat de interne markt versterkt in plaats van ondermijnt en BTW-fraude ver zou terugdringen.

3.1.1.4. Verder is het met de Commissie eens dat vereenvoudiging en modernisering van de bestaande regels, uniformere toepassing ervan en nauwere administratieve samenwerking daarbij de belangrijkste elementen vormen. Daarnaast vindt ook het Comité dat „modernisering en vereenvoudiging” en „administratieve samenwerking en fraudepreventie” onmogelijk van elkaar kunnen worden gescheiden.

3.1.2. Accijnzen

3.1.2.1. Energie- en milieuheffingen

3.1.2.1.1. Beseft dient te worden dat belastingheffing slechts één instrument is om milieuproblemen aan te pakken. Zo zijn regelingen betreffende de technische efficiency van interne verbrandingsmotoren en energiezuinige componenten van gebouwen van groot belang. De grootste bijdrage tot verwezenlijking van de doelstellingen van Kyoto bestond uit de verschuiving van steenkool en olie naar gas als energiebron voor de opwekking van elektriciteit. Fiscale instrumenten moeten evenwel in de juiste context worden gehanteerd. Het Comité heeft zich in verschillende adviezen over economische stuurinstrumenten in het kader van het milieubeleid uitgesproken. Het heeft er echter ook herhaaldelijk op gewezen dat het concurrentievermogen van het Europese bedrijfsleven niet door invoering van milieubelastingen mag worden aangetast en dat met name in energie-intensieve sectoren geen arbeidsplaatsen verloren mogen gaan ⁽¹⁾.

3.1.2.1.2. Het Comité vindt dat de EU het Kyoto-protocol onverkort moet blijven steunen, maar zich daarbij wel moet blijven afvragen hoe de doelstellingen ervan kunnen worden verwezenlijkt.

3.1.2.1.3. De Commissie merkt het volgende op ⁽²⁾: „De huidige nationale en communautaire mechanismen kunnen dus leiden tot vertekening van de keuze van de consument tussen energiebronnen of -producten en tot concurrentievervalsing. Een communautaire regeling om de onderlinge aanpassing van de belastingstelsels van de lidstaten te bevorderen, zou voor deze problemen de beste oplossing zijn”. Het Comité vindt echter dat de lidstaten bevoegd moeten blijven voor deze materie, die hoofdzakelijk in het teken staat van de leverings- en vraagpatronen in de afzonderlijke lidstaten. Wel moeten de lidstaten het samen eens worden over vermindering van de uitstoot, aangezien deze zich van landsgrenzen niets aantrekt.

3.1.2.1.4. De Commissie is er veel aan gelegen om de impasse omtrent het voorstel voor een richtlijn van de Raad tot herstructurering van de communautaire regeling voor belasting van energieproducten ⁽³⁾ te doorbreken. Het Comité vindt dat de lidstaten ook in dit verband bevoegd dient te blijven, maar wijst hen wel op de aanbeveling in het voorstel dat voorkomen moet worden dat omzetting van deze richtlijn in stijging van de totale belastingdruk resulteert.

3.1.2.1.5. Verder is de Commissie de volgende mening toegedaan ⁽⁴⁾: „De zwakten van het huidige systeem zijn opnieuw aangetoond door de reeks verschillende maatregelen die de lidstaten in reactie op de verhoging van de olieprijs in 2000 hebben genomen, met name voor het wegvervoer. Hieruit blijkt dat er een gemeenschappelijke regeling voor heffingen op energieproducten moet komen, niet alleen wat de structuur van de heffingen betreft, maar ook met betrekking tot de tarieven”. Het Comité ziet het verband niet tussen de reacties van de lidstaten en de behoefte aan een gemeenschappelijke regeling. De gebeurtenissen in de verschillende landen zijn immers veroorzaakt door verschillende nationale factoren.

3.1.2.1.6. Tenslotte komt de Commissie tot de volgende conclusie ⁽⁵⁾: „Het is duidelijk dat de invoering van milieuheffingen bijzonder traag verloopt. Een gemeenschappelijk kader, met gedifferentieerde tarieven afhankelijk van de milieudoelstellingen, zou zeer nuttig kunnen zijn.” Pogingen om tot dit kader te komen, mogen geen beletsel zijn voor maatregelen die de lidstaten anders onafhankelijk zouden nemen. Een stelsel van gemeenschappelijke doelstellingen verdient de voorkeur, maar tegelijkertijd moet ook worden gekeken naar een mogelijk gemeenschappelijk kader.

⁽²⁾ COM(2000) 260 def, par. 3.1.3, Energie- en milieuheffingen, 3e alinea.

⁽³⁾ COM(97) 30.

⁽⁴⁾ COM(2001) 260 def, par. 3.1.3, Energie- en milieuheffingen, 7e alinea.

⁽⁵⁾ COM(2001) 260 def, par. 3.1.3, Energie- en milieuheffingen, laatste alinea.

⁽¹⁾ PB C 19 van 21.1.1998, blz. 91.

3.1.2.2. Belasting op voertuigen

3.1.2.2.1. De Commissie is van mening dat de onderlinge aanpassing van de belastingen op voertuigen moet worden gestimuleerd. Het Comité vindt echter dat dat voor de burgers de grensoverschrijdende effecten van deze heffingen op particuliere voertuigen te verwaarlozen zijn en dat de prioriteiten van de lidstaten voorrang dienen te genieten. Waar het gaat om commerciële voertuigen in het grensoverschrijdende verkeer doet zich echter een mededingingsprobleem voor.

3.1.2.2.2. Verder kondigt de Commissie aan dat „de mogelijkheid (zal) worden bekeken om de registratie- en verkeersbelasting om te vormen tot een milieuheffing”⁽¹⁾. Het Comité kan zich in beginsel in dit voornemen vinden, maar voorwaarde voor succes is wel dat de lidstaten de desbetreffende richtsnoeren in hun eigen CO₂-reductie-plannen opnemen.

3.1.2.3. Accijnzen op tabak en alcohol

3.1.2.3.1. De huidige accijnsregelingen in de EU bieden de lidstaten ruimschoots manoeuvreerruimte. Het ESC heeft zich in zijn advies van 18 oktober (CES 1330/2001) uitgesproken tegen een voorstel van de Commissie⁽²⁾ tot wijziging van structuur en tarieven van de accijns op tabaksfabrikaten, waardoor deze dichter bij elkaar zouden komen te liggen. De Commissie wil overigens vóór het einde van 2002 met een verslag over alcoholaccijnzen komen.

Accijnzen op tabak en alcohol zijn binnen bepaalde grenzen aangelegenheden voor de lidstaten. Er bestaan duidelijk verbanden tussen deze rechten, het globale niveau van de directe belastingen en het besteedbare inkomen, en bredere belangen op het gebied van onder meer volksgezondheid en landbouw. Weliswaar leiden de onderling ver uiteenlopende nationale accijnzen op alcoholische dranken tot druk (legaal en illegaal) grensoverschrijdend verkeer, maar dat is een aangelegenheid voor de lidstaten.

3.2. Directe belastingen

3.2.1. De internationale context

3.2.1.1. „Het algemene streven van de grote wereldeconomieën, waaronder ook die van de EU-lidstaten, is gericht op een fiscaal klimaat dat vrije, eerlijke concurrentie bevordert en

grensoverschrijdende ondernemingsactiviteiten stimuleert, en tegelijkertijd waarborgt dat de nationale belastinggrondslagen niet worden aangetast. Dit streven staat de laatste jaren centraal in de werkzaamheden ter bestrijding van schadelijke belastingconcurrentie in OESO-verband en op EU-niveau in het kader van het belastingpakket”⁽³⁾.

3.2.1.2. Het Comité werkt momenteel eveneens aan een advies (ECO/067) over „Fiscale concurrentie en concurrentievermogen van ondernemingen”. Daarin schaaft het zich op hoofdlijnen achter de volgende conclusie van de Commissie⁽⁴⁾: „Aanzienlijke vooruitgang is gemaakt met de identificatie van schadelijke fiscale praktijken en de vaststelling van tijdschema's voor het elimineren daarvan”. Het standpunt van het Comité dienaangaande zal verder worden uitgewerkt in advies ECO/067.

3.2.2. Belastingen op ondernemingen

3.2.2.1. De Commissie heeft aangekondigd dat zij momenteel werkt aan een mededeling inzake belastingbeleid en dat daarin uitvoerig zal worden ingegaan op belastingen op ondernemingen.

3.2.2.2. „In deze studie zullen de verschillen tussen de effectieve vennootschapsbelastingtarieven van de lidstaten worden geanalyseerd, onder andere rekening houdend met de resultaten van het rapport van het comité-Ruding (1992). Er moet aandacht worden geschonken aan de invloed van de grondslag van de vennootschapsbelastingen op de effectieve belastingtarieven. Ook moeten de voornaamste belastingbepalingen in kaart worden gebracht die de grensoverschrijdende economische activiteiten in de interne markt kunnen belemmeren. Op basis daarvan moet worden nagegaan welke de effecten zijn op de situering van economische bedrijvigheid en investeringen. De Commissie moet aangeven welke fiscale beleidsproblemen verbonden zijn aan het reduceren van deze belastinggerelateerde distorsies en onderzoeken hoe ze kunnen worden opgelost, rekening houdend met de respectieve bevoegdheidsterreinen van de lidstaten en de Gemeenschap”⁽⁵⁾.

3.2.2.3. Het Comité is inmiddels in het bezit van deze nieuwe mededeling en is van plan hierover advies uit te brengen.

3.2.3. Persoonlijke inkomstenbelasting

3.2.3.1. Samengevat neemt de Commissie ten aanzien van deze belastingen het volgende standpunt in⁽⁶⁾: „Zoals gezegd in punt 2.3 valt de persoonlijke inkomstenbelasting volledig onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten. Coördinatie

⁽¹⁾ COM(2001) 260 def, par. 3.1.4, Belasting op voertuigen, 2e alinea.

⁽²⁾ COM(2001) 133 def.

⁽³⁾ COM(2001) 260 def, par. 3.2.1, 1e alinea.

⁽⁴⁾ COM(2001) 260 def, par. 3.2.1, 2e alinea.

⁽⁵⁾ COM(2001) 260 def, par. 3.2.2, 2e alinea.

⁽⁶⁾ COM(2001) 260 def, par. 3.2.3, 1e en 3e alinea.

in EU-verband is slechts nodig om grensoverschrijdende discriminatie en belemmeringen voor de uitoefening van de vier vrijheden te voorkomen. Coördinatie van de inkomstenbelasting is met name nodig in bepaalde gevallen om in grensoverschrijdende situaties dubbele belastingheffing of onbedoeld achterwege blijven van belastingheffing te voorkomen, en om grensoverschrijdende belastingontduiking aan te pakken. (...)”

3.2.3.2. „(...) Zoals blijkt uit het toenemende aantal zaken dat bij het Hof aanhangig is gemaakt, kunnen nieuwe problemen worden verwacht. Wil men de oplossing van het probleem van grensoverschrijdende situaties in verband met de inkomstenbelasting niet volledig aan het Hof overlaten, dan lijkt verdergaande coördinatie in EU-verband noodzakelijk.”

3.2.3.3. Een zekere mate van coördinatie is een goede zaak en kan de samenwerking tussen de lidstaten vergemakkelijken.

3.2.4. Belasting op pensioenen

3.2.4.1. De Commissie constateert dat een paar lidstaten geen belastingaftrek toestaan voor (werknemers- en werkgevers) bijdragen aan pensioenregelingen in andere lidstaten. Het spreekt voor zich dat dit problemen oplevert en zij zoekt dan ook binnen de grenzen van de huidige regelingen naar oplossingen⁽¹⁾. Het Comité deelt haar zorgen en heeft advies over deze materie uitgebracht.

3.2.5. Belastingfraude — directe en indirecte belastingen

3.2.5.1. Het Comité maakt zich zorgen over het algemeen fraudeniveau in de EG, met name met BTW, douaneverplichtingen en accijnzen, en is ingenomen met de door de Commissie in dit verband ondernomen stappen.

3.2.6. Verwezenlijking van de doelstellingen van het fiscale beleid in het kader van de uitbreiding

3.2.6.1. Ook in dit verband steunt het Comité de maatregelen van de Commissie, die ertoe strekken dat de kandidaat-lidstaten de hoekstenen van het fiscale EU-recht als onderdeel van de communautaire verworvenheden overnemen.

4. Mechanisme om de doelstellingen te verwezenlijken

4.1. Het besluitvormingsproces⁽²⁾

4.1.1. „Om op fiscaal gebied tot vooruitgang te komen, maakt de Commissie traditioneel voornamelijk gebruik van voorstellen voor richtlijnen en in sommige gevallen verordeningen. Het voordeel van richtlijnen en verordeningen is dat deze, voor zij worden vastgesteld, in de Raad, het Europees Parlement en het Economische en Sociaal Comité uitvoerig worden besproken. Bovendien bieden deze instrumenten juridische zekerheid: naleving kan door het Hof van Justitie worden afgedwongen”.

4.1.2. „Het tempo waarmee voorstellen voor richtlijnen op fiscaal gebied worden vastgesteld ligt echter teleurstellend laag. (...) Gezien de snelle economische en technische veranderingen, die duidelijk om aanpassing en modernisering van de wetgeving vragen, is de Commissie van plan meer gebruik te maken van de bevoegdheden die de Raad haar overeenkomstig het verdrag heeft toegekend.”

4.1.3. „(...) Zoals gezegd blijft de Commissie van oordeel dat, in ieder geval voor sommige belastingvraagstukken, besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid een noodzaak is. Omdat eenparigheid van stemmen vooralsnog echter als juridische grondslag wordt gehandhaafd, zal goedkeuring van nieuwe communautaire wetgeving na de uitbreiding veel moeizamer verlopen. In gevallen dat wetgeving niet absoluut essentieel is (met name op het gebied van directe belastingen) zullen dus andere wegen moeten worden gevonden om fiscale belemmeringen en distorsies van de interne markt weg te werken, iets waar de belastingbetaler recht op heeft.”

4.1.4. Het Comité is het eens met de Commissie dat vooruitgang op belastinggebied moeilijk is en dat andere wegen moeten worden gevonden. Het kan dan ook instemmen met de hieronder in de paragrafen 4.2, 4.3 en 4.4 behandelde Commissiemaatregelen.

4.2. De taak van de Commissie als hoedster van de verdragen⁽³⁾

4.2.1. De Commissie legt de nadruk op het grote aantal zaken dat voor het Hof van Justitie is gebracht op grond van vermoedelijke inbreuken op het Verdrag of het secundaire recht. Zij merkt daarbij het volgende op: „De snelle ontwikkeling van de EG-jurisprudentie op het gebied van de directe belastingen in de afgelopen jaren, als gevolg van zaken die door individuele burgers aanhangig zijn gemaakt, maakt uitbreiding van het optreden van de Commissie echter des te noodzakelijker.”

⁽¹⁾ COM(2000) 214.

⁽²⁾ COM(2001) 260 def, par. 4.1, 1e, 2e en 4e alinea.

⁽³⁾ COM(2001) 260 def, par. 4.2, 1e, 2e, 3e en 5e alinea.

4.2.2. „De Commissie kan hier een rol spelen door een gemeenschappelijke reactie op dergelijke uitspraken voor te stellen, indien nodig ook door middel van communautaire wetgeving. De Commissie heeft ook als belangrijke taak ervoor te zorgen dat de uitspraken van het Hof van Justitie in de lidstaten worden geëerbiedigd en correct worden uitgevoerd.”

4.2.3. Het Comité kan zich in beginsel vinden in de opstelling van de Commissie ten aanzien van naar aanleiding van uitspraken van het Hof te nemen maatregelen op belastinggebied.

4.2.4. „(...) Daarnaast is het echter duidelijk dat de Commissie, als hoedster van de verdragen, inbreuken op de belastingwetgeving streng moet aanpakken.”

4.2.5. „(...) De Commissie is nu van plan in het algemeen ten aanzien van fiscale overtredingen een meer pro-actieve strategie te volgen en sneller actie te ondernemen wanneer zij van oordeel is dat de communautaire wetgeving wordt overtreden. Zij zal er ook op toezien dat uitspraken van het Hof van Justitie correct worden toegepast. (...)”

4.2.6. Ook in dit standpunt van de Commissie kan het Comité zich vinden. Er bestaan immers verschillen tussen de wijzen waarop de lidstaten uitspraken in hun fiscale stelsel opnemen en ten uitvoer leggen.

4.3. Verruiming van de inzetbare beleidsinstrumenten ⁽¹⁾

4.3.1. „Een niet-wetgevende aanpak of „zachte wetgeving” kan een aanvullende methode zijn om op fiscaal gebied tot vooruitgang te komen. (...) Bij toepassing van zo’n niet-wetgevende aanpak moet het Europees Parlement via de bestaande raadplegingsmechanismen zo veel mogelijk worden betrokken.”

4.3.2. „Een niet-wetgevende aanpak en het gebruik van zachte wetgeving kunnen bijzonder effectief zijn in gevallen dat er een stevige juridische grondslag is, gebaseerd op het verdrag en de rechtspraak van het Hof van Justitie. Instrumenten als mededelingen, aanbevelingen, richtsnoeren en interpretatieve nota’s kunnen de lidstaten in zulke gevallen helpen bij de toepassing van de beginselen van het verdrag en bevorderen dat hindernissen voor de interne markt snel worden weggenomen. (...)”

4.3.3. Het Comité is het hier volledig mee eens en moedigt de Commissie aan om te werken aan het gebruik van niet-wetgevende instrumenten en zachte wetgeving als daarmee vooruitgang op belastinggebied kan worden geboekt.

4.4. Nauwere samenwerking ⁽²⁾

4.4.1. De Commissie merkt in dit verband het volgende op: „De mogelijkheden voor nauwere samenwerking tussen subgroepen van gelijkgestemde lidstaten, ingevoerd door het Verdrag van Amsterdam en nader uitgewerkt in het Verdrag van Nice, kunnen in bepaald gevallen ook worden gebruikt. (...)”

4.4.2. Het Comité is voorstander van nauwere samenwerking in gevallen waarin lidstaten dat in hun belang achten.

5. Conclusie

De Commissie gaat in haar conclusie in op zes doelstellingen voor het fiscale beleid.

- i. Implementatie van een wetgevingsstrategie voor de BTW
— Het Comité kan zich hierin volledig vinden ⁽³⁾.
- ii. Verdere onderlinge aanpassing van de wetgeving van de lidstaten inzake milieu- en energieheffingen
— Het Comité denkt dat dit niet mee zal vallen. Verder zou het graag zien dat hier de doelstellingen worden bijgesteld en er richtsnoeren komen voor milieuheffingen, afvalverwerking, enz.
- iii. Betere onderlinge afstemming van de nationale accijns-tarieven voor alcohol en tabak
— Aangezien accijnzen een belangrijk onderdeel zijn van de nationale belastingstelsels is het waarschijnlijk niet mogelijk om deze kwestie afzonderlijk te regelen. Door mededinging tussen de lidstaten zouden de tarieven op termijn naar elkaar kunnen toegroeien.
- iv. Coördinatie van de belastingheffing op ondernemingen
— Het Comité zal te gelegener tijd advies uitbrengen op de nieuwe mededeling van de Commissie over belastingen op ondernemingen ⁽⁴⁾.
- v. Eliminatie van hindernissen voor grensoverschrijdende bedrijfspensioenregelingen
— Het Comité schaaft zich voorbehoudsloos achter deze doelstelling.
- vi. Verbetering van de besluitvorming inzake fiscale kwesties
— Het Comité deelt de mening van de Commissie dat eenparigheid van stemmen de rechtsgrondslag moet blijven.

⁽¹⁾ COM(2001) 260 def, par. 4.3, 1e en 2e alinea.

⁽²⁾ COM(2001) 260 def, par. 4.4, 1e en 2e alinea.

⁽³⁾ PB C 116 van 20.4.2001, blz. 59.

⁽⁴⁾ COM(2001) 582 def.

Verder geeft het zijn steun aan de door de Commissie voorgestelde mechanismen ter verwezenlijking van de fiscale beleidsdoeleinden ⁽¹⁾:

⁽¹⁾ COM(2001) 260 def, par. 5, laatste puntje.

- een meer proactieve, zorgvuldig gerichte en evenwichtige inzet van inbreukprocedures op fiscaal terrein is nu nodig;
- frequenter gebruik van andere middelen dan wetgeving, en van het mechanisme voor nauwere samenwerking moet worden overwogen.

Brussel, 28 november 2001.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

G. FRERICHs

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het onderwerp „Nieuwe randvoorwaarden voor de mondiale economie: nieuwe uitdagingen voor het economisch beleid van de Europese Unie”

(2002/C 48/19)

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn zitting van 28 en 29 november 2001 overeenkomstig artikel 23, lid 3, van zijn reglement van orde besloten, een advies op te stellen over het onderwerp „Nieuwe randvoorwaarden voor de mondiale economie: nieuwe uitdagingen voor het economisch beleid van de Europese Unie”.

De afdeling „Economische en Monetaire Unie — economische en sociale samenhang”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 12 november 2001 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw Konitzer.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 386e zitting van 28 en 29 november 2001 (vergadering van 28 november) het volgende advies uitgebracht, dat met 46 stemmen vóór, bij 3 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Uitgangssituatie

1.1. De economische ontwikkeling van de EU in het jaar 2000 was de gunstigste in 10 jaar. Het BBP groeide met een kleine 3,5 % en de werkgelegenheid nam fors toe (1,7 %), waarmee de werkloosheid in vergelijking met 1999 met een volle punt daalde tot 8,3 % van de beroepsbevolking. Daarmee nam het maximale werkloosheidspercentage van 1994 (11,1 %) weer af tot vrijwel het niveau van vóór de recessie van 1992/1993. Ondanks de hoge olieprijs bedroeg de inflatie nauwelijks meer dan 2 % en was de handel met derde landen in evenwicht.

1.2. Deze gunstige cijfers waren te danken aan zowel duurzame structuurmaatregelen om het functioneren van de goederen-, diensten-, arbeids- en kapitaalmarkten te verbete-

ren, als de significante vooruitgang die sinds de laatste recessie, met name ook met de verwezenlijking van de Economische en Monetaire Unie (EMU) in het vizier, werd geboekt bij de versterking van de macro-economische randvoorwaarden voor groei en werkgelegenheid ⁽¹⁾.

1.3. De hoop, om deze positieve tendens, die voor het terugdringen van de werkloosheid binnen de EU geboden is, gedurende een aantal jaren ononderbroken te kunnen voortzetten, liep in de loop van 2001 evenwel op een teleurstelling uit.

⁽¹⁾ PB C 139 van 11.5.2001, blz. 51 (ECO/041); PB C 139 van 11.5.2001, blz. 60 (ECO/042); PB C 139 van 11.5.2001, blz. 72 (ECO/046); PB C 139 van 11.5.2001, blz. 79 (ECO/054); PB C 221 van 7.8.2000, blz. 177 (ECO/065).

1.4. In het najaar van 2001 werd duidelijk dat het BBP van de Unie in de zomer niet meer was gegroeid of zelfs was afgenomen en dat voor heel 2001 rekening moet worden gehouden met een economisch-groeipercentage dat beduidend onder de 2 % zal liggen ⁽¹⁾. Dit betekent ook dat het werkloosheidspercentage niet meer daalt en in 2001 en 2002 wellicht zelfs weer zal toenemen.

1.5. De oorzaken van deze negatieve trend liggen hoofdzakelijk buiten de Gemeenschap, maar de omvang ervan en de afhankelijkheid van de Unie van mondiale economische ontwikkelingen werden onderschat. In dit verband moeten de volgende factoren worden genoemd: de koopkracht binnen de EU daalde door de gestegen oliepijzen (hetgeen nog werd versterkt door de dure dollar) en de plotselinge krachtige stijging van de levensmiddelenpijzen. Voorts liep de export terug als gevolg van de scherpe groeivertraging in de VS en de wereldwijd afzwakkende groei. Deze dalende tendens werd verder aangewakkerd door de directe gevolgen, zowel binnen de VS als wereldwijd, van de aanslagen van 11 september 2001 (men denke aan luchtvaartmaatschappijen, toerisme, verzekeringen en hogere kosten van veiligheidsmaatregelen). Ten slotte nam ook nog eens het vertrouwen van consumenten en ondernemingen af. Het valt niet uit te sluiten dat dit vertrouwen door de strijd tegen het terrorisme, met alle onzekerheden van dien, nog verder zal afnemen.

1.6. Voor de Europese volkshuishoudingen is het nu van het grootste belang, deze met verlies aan vertrouwen gepaard gaande malaise zo spoedig mogelijk te boven te komen en koers te zetten naar het hogere groeipad dat de Europese Raad met de strategie waartoe hij in het voorjaar van 2000 in Lissabon heeft besloten, zich ten doel heeft gesteld.

2. Mogelijkheden en beperkingen van economisch beleid

2.1. De beschreven factoren zijn in beginsel slechts tijdelijk van aard en vormen geen bedreiging voor de substantiële vooruitgang die in de jaren '90 bij het gezondmaken van de Europese economie werd geboekt. Toch dient er ondubbelzinnig op te worden gewezen dat verwezenlijking van volledige werkgelegenheid weer een stuk verder uit het gezichtsveld is geraakt.

2.2. We moeten ons daarom afvragen, hoe met behulp van economisch beleid meer vaart achter het oplossen van de huidige problemen kan worden gezet. Daarbij mogen we ons evenwel geen illusies maken: economisch beleid kan niet alle externe schokken volledig dempen en evenmin kan het

groei en werkgelegenheid bij wijze van spreken bij decreet afdwingen. Verder gaat het er niet om, vraagtekens te plaatsen bij structuurmaatregelen en de fundamentele oriëntatie van het macro-economisch beleid op prijsstabiliteit en behoud van het macro-economische evenwicht. Wél is het zaak, is na te gaan

- hoe de macro-economische beleidsmix het beste op de nieuwe situatie kan worden toegesneden;
- of de procedures voor coördinatie van het economisch beleid, zowel mondiaal als binnen de EU en de eurozone, verbeterd kunnen worden ten behoeve van een optimale „policy mix”.

3. Een beter op de nieuwe situatie toegesneden macro-economische beleidsmix

3.1. In de huidige situatie komt het er in wezen op aan, de interne en de internationale vraag binnen de groeiende capaciteitsruimte aan te zwengelen, zonder echter prijs- en kostenontwikkelingen negatief te beïnvloeden en de voor duurzame groei (en daarmee tevens voor volledige werkgelegenheid) onontbeerlijke middellange-termijnconsolidering van de nationale begrotingen in gevaar te brengen. Daarbij dienen de uitgangspunten voor het economisch beleid te berusten op een duidelijke integrale analyse van zowel de wereldeconomie als de situatie binnen de EG en de EMU. Verder spreekt het voor zich dat uitgangspunten en bijbehorende maatregelen geëigend dienen te zijn om het vertrouwen van consumenten en bedrijven in de toekomstige economische ontwikkelingen snel te herstellen.

3.2. De speelruimte op de afzonderlijke gebieden van het macro-economisch beleid (monetair en begrotingsbeleid en loonvorming) is beperkt.

3.2.1. Mits de inflatiedreiging afzwakt, kan het monetair beleid worden versoepeld om het algemeen economisch beleid te ondersteunen (artikel 105, lid 1, van het EG-Verdrag). Tot op zekere hoogte is dit, ook in internationaal verband, overigens reeds gebeurd. Of verder nog maatregelen worden genomen, hangt vooral af van de verwachtingen betreffende het effect van het begrotingsbeleid en de loonontwikkeling.

3.2.2. De moeizaam verworven geloofwaardigheid op middellange termijn van het begrotingsbeleid mag niet in gevaar worden gebracht. Dit is onder meer van belang voor de ontwikkeling van de lange-termijnrente en het evenwicht tussen besparingen en investeringen in het groeiproces op de middellange termijn, dat onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van volledige werkgelegenheid. Wordt aan deze voorwaarde voldaan, dan kan in de huidige, in ieder geval per land verschillende, situatie ook via de automatische stabilisatoren toch nog voor een stabielere economische ontwikkeling in EG en EMU worden gezorgd. Naast de bijdrage van de stabilisatoren zou tot op zekere hoogte meer in b.v. infrastructuur

⁽¹⁾ De Commissie zal haar nieuwe ramingen op 21.11.2001 publiceren.

kunnen worden geïnvesteerd (eventueel via public/private partnerships) en heffingen kunnen worden verlaagd. Die maatregelen moeten echter wel in het nagestreefde groeiproces voor de middellange termijn passen. De bijdrage van het begrotingsbeleid tot de macro-economische beleidsmix in EG en EMU stuit evenwel op een bijkomende moeilijkheid: in tegenstelling tot het monetair beleid is het begrotingsbeleid in de EG en de EMU om weloverwogen redenen niet gecentraliseerd, maar in handen van de lidstaten gelaten. De bijdrage van het begrotingsbeleid tot de totale „policy-mix” van de EMU blijft echter een aangelegenheid van Gemeenschapsbelang, dat volgens het Comité momenteel in de Unie onvoldoende aandacht krijgt.

3.2.3. Ook de mogelijkheden voor de sociale partners om via de loonvorming tot het macro-economisch beleid bij te dragen zijn in wezen beperkt. Overeenkomstig per lidstaat en bedrijfstak uiteenlopende verschillende procedures besluiten de sociale partners over zowel de kostenontwikkeling als de lonen in hun lidstaat. Zij oefenen daarmee doorslaggevende invloed uit op de nationale concurrentiekracht, de rendabiliteit en de consumptieve vraag. Ondanks de in het kader van het proces van Keulen opgestarte macro-economische dialoog, wordt onvoldoende rekening gehouden met de invloed hiervan op de macro-economische mix van EG en EMU. In dit verband moet de macro-economische dialoog op Raadsniveau beter worden georganiseerd en dient meer aandacht aan het EG-belang te worden geschonken.

3.3. Meer aandacht voor het EG-belang en een redelijke mate van wederzijds vertrouwen in stabiliteit en rationaliteit van de beleidsmakers op monetair en begrotingsgebied, alsook in de sociale partners zijn onontbeerlijk voor een macro-economisch pakket waarmee EG en EMU het hoofd kunnen bieden aan de huidige groeiverzwakking en de loerende recessie. Hier spelen belangrijke kwesties met betrekking tot inhoud en efficiënte coördinatie van economisch beleid.

4. Inhoud en efficiënte coördinatie van het economisch beleid in EG en EMU

4.1. Ondanks de vooruitgang die bij het herstel van de economie van de Gemeenschap is geboekt en niettegenstaande de verscheidenheid aan, overigens deels bureaucratische, coördinatieprocedures en „processen” heeft de EG bij de samenstelling van de juiste macro-economische mix en de aanpassing aan de veranderende interne en externe omstandigheden met fundamentele problemen te kampen. Aangetoond kan namelijk worden dat de recessie van 1992/1993 in ruime mate te wijten

was aan inschattingsfouten bij de samenstelling van de mix (verkeerde beoordeling van de beurscrash van 1987, oververhitting in 1988/1989 en financieringsfouten bij de Duitse eenwording) en dat ontoereikend resp. te laat met een aanpassing van het pakket werd gereageerd op de groeivertragingen van 1995/1996 (Mexicaanse crisis, een onvoldoende geloofwaardig begrotingsbeleid in een aantal lidstaten, valutaturbulenties) en 1999 (de Azië- en Ruslandcrisis). In de VS werd en wordt het monetair en het begrotingsbeleid daarentegen vlotter en beter op veranderende situaties afgestemd. Dit is één van de hoofdredenen waarom gedurende de jaren '90 de groei binnen de EU ver bij die in de VS achterbleef.

4.2. Met betrekking tot de huidige, mondiale, daling van de groei moet worden getracht de fouten uit het verleden zo min mogelijk te herhalen. De verwezenlijking van EMU, waarmee een dam tegen interne valutaschokken werd opgeworpen, komt in dit verband overigens zeer van pas. Ondanks de diversiteit aan procedures en organen blijven er evenwel op de volgende gebieden cruciale lacunes bestaan:

- a) de op de behoeften van de EMU toegesneden evaluatie en raming van de economische ontwikkeling, alsmede de openbare discussie over de opties voor het economisch beleid van Gemeenschap en Monetaire Unie blijven voor verbetering vatbaar;
- b) de positie van de Commissie moet worden versterkt waar het gaat om het doen van uitgebreide voorstellen voor het economisch beleid in het algemeen en de macro-economische beleidsmix in het bijzonder. Deze voorstellen mogen namelijk niet worden bepaald door belangen of ideologieën van lidstaten of groepen, maar moeten uitsluitend het EG-belang en een optimale economische ontwikkeling binnen de EMU dienen. Dit geldt vooral ook voor de bijdrage van het budgettaire beleid en de loonvorming tot de mix; hierbij mogen de soevereiniteit van de lidstaten en de autonomie van de cao-partners niet in het gedrang komen;
- c) de dialoog tussen de beleidsmakers dient te worden geïnstitutionaliseerd en transparanter te worden gemaakt. Hierbij moet niet alleen worden gedacht aan de regelmatige bijeenkomsten van de ECB-president, de vertegenwoordigers van de eurozone en de bevoegde commissaris, maar ook aan de inhoudelijke verbetering van de macro-economische dialoog. In beide verbanden dient de positie van de Commissievertegenwoordiger als behartiger van het Gemeenschapsbelang te worden versterkt. Verder is het Comité in staat om actief aan de macro-economische dialoog deel te nemen, en dient het te worden geraadpleegd wanneer daartoe aanleiding bestaat.

5. De volgende stappen

Het Comité acht het noodzakelijk dat:

- a) de Commissie de komende weken met concrete voorstellen komt voor bijstelling van het economisch beleid en de macro-economische beleidsmix in het licht van de veranderde mondiale economische randvoorwaarden. Daarbij dient ze verder te gaan dan de Verklaring van de Europese Raad van Gent en duidelijk aan te geven, welke bijdrage van de afzonderlijke actoren wordt verwacht;
- b) de openbare discussie over en de behandeling door de Raad van de mededeling van de Commissie van 7 februari 2001 ⁽¹⁾ over „De verbetering van de coördinatie van het economisch beleid in het eurogebied” weer wordt aangezwengeld, zodat er in dit verband pragmatische en efficiënte verbeteringen kunnen worden aangebracht;
- c) de komende tijd wordt besproken hoe, in het kader van de Verdragsherzieningen met het oog op de uitbreiding, de bepalingen betreffende het economisch beleid en de Gemeenschapsbelangen dienaangaande kunnen worden aangescherpt.

⁽¹⁾ COM(2001) 82 def.

Brussel, 28 november 2001.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

G. FRERICHES

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Ontwerpmededeling van de Commissie betreffende het niet opleggen of verminderen van geldboeten in zaken betreffende mededingingsregelingen”

(2002/C 48/20)

Het Economisch en Sociaal Comité heeft op 18 oktober 2001 besloten, overeenkomstig art. 23, lid 2, van zijn rvo, een advies op te stellen over de „Ontwerpmededeling van de Commissie betreffende het niet opleggen of verminderen van geldboeten in zaken betreffende mededingingsregelingen”

De afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 21 november 2001 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Sepi.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 386e zitting (vergadering van 29 november 2001) het volgende advies uitgebracht, dat met 52 stemmen vóór en zes stemmen tegen, bij tien onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Het Comité heeft zich gebogen over bovenstaande ontwerpmededeling waarin de Commissie uiteenzet hoe de boeten van ondernemingen die geheime afspraken tussen ondernemingen waarmee de mededingingsregels worden overtreden (kartels) aan de kaak stellen, kunnen worden kwijtgescholden of verlaagd.

1.2. Met dit ontwerp voor een nieuwe mededeling — die in de plaats moet komen van de over dit vraagstuk uitgevaardigde Mededeling van 1996 ⁽¹⁾ — wil de Commissie bedoelde

⁽¹⁾ PB C 207 van 18.7.1996, blz. 4.

instrumenten op doeltreffender wijze inzetten tegen een handelwijze die nog steeds als de ernstigste overtreding van de mededingingsregels wordt beschouwd.

2. Grote lijnen van de ontwerpmededeling

2.1. De Commissie is ervan overtuigd dat uit geheime afspraken tussen ondernemingen voortvloeiende mededingingsbeperkende maatregelen op den duur tot prijsverhoging

en inkrimping van de keuzemogelijkheden leiden en nadelig zijn voor het Europese bedrijfsleven. Ondernemingen die geheime afspraken maken, ontkomen immers aan de druk van de markt die anders een prikkel tot innovatie zou vormen, drijven de prijzen van grondstoffen op en beïnvloeden de werkgelegenheid in ongunstige zin.

2.2. Volgens de Commissie komt het voor dat bedrijven zich wel aan die afspraken zouden willen onttrekken en van die afspraken bij haar aangifte zouden willen doen, maar daarvan afzien uit beduchtheid voor het risico dat zij hoge boeten krijgen opgelegd. Nu de Mededeling van 1996 inmiddels vijf jaar van toepassing is, beschikt de Commissie over voldoende praktijkervaring om daarop ingrijpende wijzigingen te kunnen voorstellen, waarbij wordt uitgegaan van criteria als transparantie en zekerheid over de voorwaarden, alsook van een nauwer verband tussen de mate waarin de boeten worden verminderd en het belang van de door de betrokken onderneming geboden medewerking. Dergelijke verminderingen zullen uitsluitend worden toegestaan in het geval van ondernemingen die significante bewijsstukken voorleggen.

2.3. Alles welbeschouwd acht de Commissie het voordeel hiervan voor burgers en consumenten groter dan het belang dat de EU heeft bij het beboeten van ondernemingen die het mogelijk maken om illegale praktijken aan het licht te brengen. Daarom heeft de Commissie deze ontwerpmededeling betreffende het niet opleggen of verminderen van geldboeten opgesteld, met dien verstande dat

- deze nieuwe mededeling die van 1996 moet vervangen en dat daarin vervolgens — nadat er lang genoeg praktijkervaring mee is opgedaan — opnieuw wijzigingen kunnen worden aangebracht;
- deze gunstige behandeling in ieder stadium van de procedure weer kan worden gestopt, zodra ondernemingen niet langer aan de gestelde voorwaarden voldoen;
- de mate van samenwerking slechts één van de factoren is waarmee de Commissie rekening zal houden, en dat kortingen op de boeten dus ook om andere redenen kunnen worden toegekend;
- de Commissie over ondernemingen die voor deze gunstige behandeling in aanmerking komen, maar daarom nog niet van hun juridische/wettelijke aansprakelijkheid zijn bevrijd, krachtens art. 81, lid 1, van het Verdrag een besluit neemt waarin precies uit de doeken wordt gedaan welke rol de betrokken onderneming in de onrechtmatige praktijk heeft gespeeld en het niet- opleggen of verlagen van de boete met redenen wordt omkleed.

2.4. Immunititeit tegen geldboeten

2.4.1. De Commissie zal geen boete opleggen in het geval een onderneming een geheime afspraak als eerste bij haar aanmeldt, vermits aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- er moeten bewijsstukken worden geleverd en gegevens worden bekend gemaakt waardoor een controle op de naleving van de EU-regelgeving mogelijk wordt;
- de betrokken onderneming mag geen enkel bewijsstuk of gegeven achterhouden;
- de betrokken onderneming moet vanaf het tijdstip van de aangifte iedere deelname aan de geheime kartelafpraak beëindigen;
- de betrokken onderneming mag geen enkele andere onderneming ertoe hebben gedwongen tot het kartel toe te treden.

2.5. Verlaging van de boete

2.5.1. Als de Commissie een onderneming voorwaardelijk immunititeit tegen geldboeten heeft verleend of als bij haar de verdenking van een geheime kartelafpraak bestaat, dan kunnen andere ondernemingen nog in aanmerking komen voor verlaging van boeten. Een onderneming moet daartoe dan bewijsstukken leveren die de Commissie daadwerkelijk een extra wapen in handen geven. Die reële „toegevoegde bewijswaarde” houdt in dat het informatie moet zijn die de doorslag geeft bij het aantonen dat daadwerkelijk sprake is van een geheime afspraak. De verlaging van de verschuldigde boete kan gaan van 20 tot 50 %: de mate waarin het bedrag wordt verlaagd, hangt af van het tijdstip waarop de informatie is gegeven en de grootte van de reële „toegevoegde bewijswaarde” daarvan.

2.6. Procedure

2.6.1. In beide gevallen (immunititeit tegen en verlaging van de geldboete) omvat de te volgen procedure in ieder geval de schriftelijke bevestiging van de ontvangst van de aanvraag, de omschrijving van de vermeende inbreuk, informatie over het aantal bedrijven dat aan het kartel deelneemt en de namen van die bedrijven, en een aanduiding van de omvang van de door de aangemelde geheime afspraak bestreken markt.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Het bewijs van een onrechtmatige afspraak is nooit gemakkelijk te leveren. Door het voor ondernemingen mogelijk te maken zich onder kwijtschelding of verlaging van de boete aan illegale praktijken te onttrekken, wordt het opsporen daarvan gemakkelijker gemaakt. Bovendien kan deze maatregel een reden vormen voor andere ondernemingen om van het sluiten van nieuwe geheime afspraken af te zien.

3.1.1. Daarbij moeten het Comité echter twee waarschuwingen van het hart. Ook dringt het aan op de wijziging van de regeling op twee punten waar het aangeven van geheime afspraken juist minder aantrekkelijk wordt gemaakt.

3.1.2. Zo is het in de eerste plaats zaak de „beloning” van overtreders te beperken tot wat absoluut noodzakelijk is om geheime afspraken te kunnen opsporen en tegen te kunnen gaan. Het is immers in het algemeen belang dat overtredingen van de mededingingsregels worden bestraft. Daarom mag de voorgestelde regeling alleen worden toegepast als het uit de school klappende bedrijf werkelijk voldoende bewijsstukken levert om de Commissie in staat te stellen het bestaan van de geheime afspraak aan te tonen en de overtreders te bestraffen.

3.1.3. Daarnaast is het volgens het Comité belangrijk om zorgvuldig na te gaan of de aangiften volledig zijn, c.q. daadwerkelijk alle bewijsstukken bevatten die het uit de school klappende bedrijf ter beschikking staan.

3.2. In vergelijking met de regeling van de Mededeling van 1996 vertoont onderhavig ontwerp enkele lacunes waardoor de nieuwe regeling aan doeltreffendheid kan inboeten.

3.2.1. Zo wordt in dit ontwerp de voorwaarde gesteld dat de Commissie op het tijdstip van aangifte niet op de hoogte is van de onrechtmatige afspraak, terwijl in de Mededeling van 1996 ook het geval genoemd wordt dat de Commissie over onvoldoende gegevens beschikt om het bestaan van het kartel te kunnen aantonen.

3.2.2. Die nieuwe voorwaarde beperkt uiteraard het aantal gevallen van immuniteit, waardoor het voor ondernemingen

dus ook minder aantrekkelijk wordt om geheime afspraken aan te geven. Daarom pleit het Comité ervoor dat de versie van de Mededeling van 1996 wordt aangehouden.

3.2.3. Ook de voorwaarde waaronder tot verlaging van de geldboete kan worden overgegaan, is in onderhavig ontwerp stringenter dan in de Mededeling van 1996: terwijl het in die Mededeling voldoende was, „inlichtingen dan wel schriftelijke of andere stukken te verstrekken die bijdragen tot het bewijs van het bestaan van de inbreuk”, moet er volgens dit ontwerp „bewijsmateriaal” worden overgedragen. De Commissie geeft evenwel niet aan wat zij precies onder „bewijsmateriaal” verstaat.

3.2.4. Opnieuw zal de prikkel om geheime afspraken aan te geven, dus minder groot worden. Ook hier weer zou volgens het Comité moeten worden vastgehouden aan de versie van de Mededeling van 1996 of zou nader moeten worden aangegeven welke soorten bewijsstukken moeten worden geleverd om in aanmerking te komen voor een verlaging van de boete.

3.3. Ten slotte moet in de nieuwe mededeling duidelijker worden gewezen op de bereidheid om, als een geheime afspraak eenmaal na de nodige controles door de Commissie is bekend gemaakt, met het oog op de juridische consequenties daarvan, nuttige gegevens te verschaffen waardoor de onderneming die de geheime afspraak heeft aangegeven, in een betere positie komt te staan tegenover derden die deze onderneming kunnen aanklagen wegens ondervonden schade.

Brussel, 29 november 2001.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
G. FRERICHS

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

Het hiernavolgende wijzigingsvoorstel is verworpen in weerwil van het feit dat meer dan een kwart van de ingebrachte stemmen vóór dit wijzigingsvoorstel was.

Paragrafen 3.1.2 en 3.1.3

Beide paragrafen schrappen.

Motivering

De suggesties stroken niet met het doel van de nieuwe Commissiemededeling, t.w. de voorspelbaarheid voor ondernemingen te verhogen, waardoor zij eerder bereid zouden zijn om mee te werken aan het onthullen en ontmantelen van kartels. Het is niet helemaal duidelijk wat de bedoeling is met par. 3.1.2, maar wat in 3.1.3 wordt voorgesteld kan onmogelijk door de Commissie worden uitgevoerd c.q. maakt het voor de onderneming onmogelijk te beoordelen of zij kan rekenen op immuniteit of verlaging van de boete wanneer zij overweegt de Commissie in kennis te stellen van een kartel waaraan zij heeft deelgenomen.

Uitslag van de stemming

Vóór: 23, tegen: 28, onthoudingen: 4.

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over voedsel en voedselingrediënten die in de Gemeenschap mogen worden behandeld met ioniserende straling

(2002/C 48/21)

De Commissie heeft op 8 augustus 2001 besloten het Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 262 van het EG-Verdrag te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 21 november 2001 goedgekeurd; rapporteur was de heer Jaschick.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 386e zitting (vergadering van 28 november 2001) het volgende advies uitgebracht, dat met 104 stemmen vóór en 4 stemmen tegen, bij 5 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Levensmiddelen worden zelden geconsumeerd op de plaats waar ze groeien of geoogst worden. Meestal moeten ze vervoerd en opgeslagen worden, waarbij ze aan kwaliteit kunnen inboeten of zelfs kunnen bederven.

1.2. De van oudsher toegepaste methoden om dit laatste te voorkomen zijn onder meer drogen, verhitten, koelen, roken, diepvriezen en opslag in een gecontroleerde atmosfeer (CA). Ook de behandeling van levensmiddelen met ioniserende straling is bedoeld om het aantal micro-organismen en parasieten te verminderen en het kiemen af te remmen. Bovendien kan ioniserende straling in het geval van fruit (VS) of honing (Zuid-Afrika) worden gebruikt om te voldoen aan quarantaine-bepalingen die tot doel hebben om insecten of ziektekiemen te weren uit gebieden waar deze niet voorkomen.

1.3. Sinds maart 2001 moeten alle met straling behandelde levensmiddelen voldoen aan de Richtlijnen 1999/2/EG en 1999/3/EG. Krachtens Richtlijn 1999/2/EG moest de Commissie eind 2000 een voorstel indienen om de positieve lijst van levensmiddelen die met ioniserende straling mogen worden behandeld aan te vullen. In artikel 4(4) van deze Richtlijn staat echter dat de lidstaten onder bepaalde voorwaarden bestaande vergunningen voor de behandeling van levensmiddelen met ioniserende straling mogen handhaven zolang er geen definitieve positieve lijst is.

1.4. Overeenkomstig deze Richtlijn mogen levensmiddelen en levensmiddeleningrediënten alleen met ioniserende straling worden behandeld als dit uit technologisch oogpunt noodzakelijk is, geen gevaar oplevert voor de gezondheid, nuttig is voor de consument en de straling niet wordt toegepast ter vervanging van goede hygiënische en gezondheidspraktijken.

1.5. Tal van deskundigen en vertegenwoordigers van consumenten, leverantiebedrijven, wetenschappelijke en onderzoekskringen en internationale gremia zijn al geraadpleegd. De resultaten hiervan zijn complex en controversieel.

1.5.1. Volgens consumentenorganisaties is bestraling niet nodig als goede hygiënepraktijken worden toegepast. Als deze techniek toch wordt gebruikt, dan moet dat uiterst restrictief gebeuren.

1.5.2. Veel levensmiddelenproducenten zijn ertegen dat hun producten in de positieve lijst worden opgenomen. Zij zijn onder meer bang dat het imago van hun producten hierdoor geschaad wordt.

1.5.3. De International Consultative Group on Food Irradiation van de FAO/WHO, onderzoeksinstituten en ook de bestralingsindustrie vinden dat in ieder geval producten waarvoor het Wetenschappelijk Comité voor de menselijke voeding een positief advies heeft uitgebracht doorstraald mogen worden. Doorstraling van levensmiddelen zou ook „het beste alternatief zijn voor fumigatie van fruit en groenten en ook schadelijke chemicaliën kunnen vervangen”. In het advies dat de regering van de VS heeft opgesteld in het kader van de EU-raadpleging wijst zij er met name op dat er geen wetenschappelijk onderbouwde, duidelijke redenen zijn om de doorstraling van levensmiddelen te beperken. De Food Commission Ltd. (VK) breekt echter de staf over deze bewering.

1.6. De Commissie wil nu met haar mededeling ⁽¹⁾ een nog bredere discussie op gang brengen.

⁽¹⁾ COM(2001) 472.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Het ESC is tevreden over de zeer informatieve mededeling van de Commissie, waarin de reacties op haar raadpleging overzichtelijk uiteen worden gezet.

2.2. Het ESC huldigt nog altijd het standpunt dat het innam in zijn advies van 31 mei 1989 ⁽¹⁾:

„Met het oog op het voorgaande acht het Comité het onverstandig, behalve met de doorstraling van kruiden ook met een EG-kader voor doorstraling van levensmiddelen in te stemmen, zolang de Europese Commissie de technische noodzaak van deze conserveringsmethode en de onschadelijkheid hiervan voor de gezondheid niet overtuigend heeft aangetoond.”

2.2.1. Technische noodzaak: volgens de meeste wetenschappers is doorstraling van levensmiddelen alleen al technisch noodzakelijk en zinvol als er tot nu toe voor hetzelfde doel chemicaliën gebruikt werden. Bewuste consumenten staan namelijk kritisch tegenover het gebruik van chemicaliën, omdat resten hiervan in de behandelde levensmiddelen kunnen achterblijven.

2.2.2. Niet schadelijk voor de gezondheid: doorstraling van levensmiddelen maakt deze niet radioactief (dat wil zeggen: de doorstraalde levensmiddelen zenden zelf geen straling uit). Bij een adequate doorstraling worden juist schadelijke organismen (rottingsbacteriën, ziekteverwekkers, parasieten) vernietigd, wat de bescherming van de consument ten goede komt. Volgens de meeste wetenschappers is het een veilige methode. Ook de WHO heeft herhaalde malen aangegeven dat doorstraling van levensmiddelen geen gevaar oplevert voor de gezondheid.

2.2.3. In bovengenoemd advies verzocht het ESC de Commissie een rapport op te stellen waarin onder meer de beoordeling van voedsel-doorstraling door bepaalde internationale organisaties aan de orde moest komen.

2.2.3.1. Consumentenorganisaties (BEUC, CI) staan uiterst kritisch tegenover voedsel-doorstraling. Bij goede hygiëne is bestraling volgens hen uit technisch oogpunt overbodig. Mocht er ondanks alles toch behoefte aan bestaan, dan moet deze techniek zo restrictief mogelijk worden toegepast.

2.2.3.2. De WHO is voor doorstraling, omdat hiermee het aantal ziekteverwekkers in levensmiddelen kan worden gereduceerd.

2.2.3.3. JEFCI en de Codex Alimentarius zijn niet van plan restricties op te leggen aan voedsel-doorstraling.

2.2.3.4. De FAO, IAEA en WHO zijn van mening dat levensmiddelen die om het beoogde technische resultaat te bereiken met niet meer dan de hiervoor noodzakelijke stralingsdosis zijn behandeld, zonder risico geconsumeerd kunnen worden en niet aan voedingswaarde inboeten.

2.2.4. De Commissie heeft niet voldaan aan het verzoek van het ESC om aandacht te besteden aan de verdere ontwikkeling van alternatieve conserveringstechnieken, omdat deze technieken nog niet zo ver ontwikkeld zijn dat ze al in de praktijk kunnen worden toegepast.

2.2.5. Het ESC vroeg de Commissie ook om in te gaan op methoden om doorstraling aan te tonen. In bijna alle gevallen blijken inmiddels analytische detectiemethoden voor doorstraalde levensmiddelen beschikbaar te zijn. Vijf methoden zijn al door het Europees Comité voor Normalisatie (CEN) erkend en een aantal andere wordt momenteel onderzocht ⁽²⁾.

2.2.6. Aan het verzoek van het ESC om aandacht te besteden aan internationale doorstralingspraktijken is door de Commissie evenmin gehoor gegeven. Naar schatting worden jaarlijks wereldwijd 200 000 ton levensmiddelen doorstraald.

2.2.7. Ondanks het verzoek van het ESC heeft de Commissie ook geen aandacht besteed aan de invoer van producten die doorgaans met straling worden behandeld. Frankrijk heeft bijvoorbeeld doorstraalde kikkerbiljetjes uit derde landen geïmporteerd. De huidige wetgeving biedt de Commissie nog niet de mogelijkheid om hiertegen in het geweer te komen.

2.2.8. Het ESC heeft de Commissie verder verzocht om na te gaan hoe groot de doorstralingscapaciteit voor levensmiddelen in de EU is. Krachtens de huidige wetgeving moeten de lidstaten alle toegelaten installaties melden. Een eerste lijst van dergelijke installaties is al opgesteld ⁽³⁾.

2.2.9. Ten slotte is de Commissie ook niet ingegaan op het verzoek van het ESC om verslag te doen van de discussie over voedsel-doorstraling die momenteel door haarzelf, de Raad en de lidstaten wordt gevoerd. Dat de situatie echter enigszins onbevredigend is, blijkt wel uit de opmerking van de Commissie dat zij momenteel geen mogelijkheid ziet om de in Richtlijn 1999/2/EG genoemde positieve lijst op te stellen.

⁽¹⁾ PB C 194 van 31.7.1989, blz. 14, rapporteur: de heer Gardner.

⁽²⁾ Dat dergelijke methoden zo ruim beschikbaar zijn, komt ook doordat zij, en ook andere methoden, in Duitsland als DIN-standaards zijn ingevoerd en door de onderzoeksinstituten in de praktijk worden toegepast.

⁽³⁾ De stralingsbelasting van medewerkers in doorstralingsinstallaties is volgens deskundigen dankzij de betonnen afscherming normaliter geringer dan in de open lucht.

3. Aanbevelingen

3.1. In zijn advies van 31 mei 1989 achtte het ESC het onverstandig om, naast de doorstraling van kruiden, óók een EG-kader voor de doorstraling van levensmiddelen goed te keuren, zolang hierover geen bewijzen en rapporten voorhanden zijn (zie paragraaf 2.2 van dit advies).

3.2. Een aantal van deze bewijzen en rapporten (zie de paragrafen 2.2.1 tot en met 2.2.9 van genoemd advies) is inmiddels beschikbaar.

3.3. Levensmiddelen die doorstraald zijn of doorstraalde ingrediënten bevatten, dienen voorzien te worden van een etiket met desbetreffende informatie. Er zijn bruikbare metho-

den om na te gaan of levensmiddelen doorstraald zijn. Goed geïnformeerde consumenten — ook zij die in duurzame producten geïnteresseerd zijn — kunnen dan ook weloverwogen keuzes maken en desnoods besluiten een bepaald product niet te kopen.

3.4. Gezien de angsten en twijfels van bepaalde delen van de bevolking moet de bestraling van alle levensmiddelen met terughoudendheid worden voortgezet. Hierbij mag echter niet vergeten worden dat deze ioniserende straling volgens de meeste wetenschappers geen gevaar voor de consument oplevert.

3.5. Het ESC benadrukt de relevantie van de geplande regelingen voor de EER en gaat ervan uit dat de grootschalige open discussie in de EU tot alle landen van de EER uitgebreid zal worden.

Brussel, 28 november 2001.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

G. FRERICHs

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „Economische groei, fiscaliteit en betaalbaarheid van de pensioenregelingen in de EU”

(2002/C 48/22)

Het Economisch en Sociaal Comité heeft op 29 maart 2001, overeenkomstig artikel 23, lid 3, van zijn reglement van orde, besloten om een advies uit te brengen over „Economische groei, fiscaliteit en betaalbaarheid van de pensioenregelingen in de EU”.

Het Comité heeft, overeenkomstig art. 11, lid 4, en artikel 19, lid 1, van zijn reglement van orde besloten een subcomité in het leven te roepen en dit te belasten met de voorbereidende werkzaamheden.

Het subcomité „Economische groei, fiscaliteit en betaalbaarheid van de pensioenregelingen in de EU”, dat was belast met de voorbereidende werkzaamheden, heeft zijn ontwerpadvies goedgekeurd op 19 oktober 2001. Rapporteur was de heer Byrne, co-rapporteur was de heer Van Dijk.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 386e zitting (vergadering van 29 november 2001) het volgende advies uitgebracht, dat met 90 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 2 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Het verstrekken van toereikende uitkeringen aan gepensioneerden is een van de belangrijkste onderdelen van de sociale bescherming in Europa die gepensioneerden een bepaalde inkomenszekerheid biedt.

1.2. Studies die de afgelopen jaren door o.a. de Commissie zijn uitgevoerd, hebben de aandacht gevestigd op de veranderende demografische structuur in de EU en de mogelijke bedreiging die dit voor de betaalbaarheid van pensioenregelingen inhoudt. Zo heeft de Commissie gewezen op het volgende: „De combinatie van de drie pijlers biedt de ouderen in Europa een ongekende mate van welvaart en economische onafhankelijkheid. Het vooruitzicht van de vergrijzing van de bevolking en de pensionering van de generatie van de „geboortegolf” betekent een ernstige uitdaging voor deze historische prestatie. De vergrijzing van de bevolking zal een dergelijke omvang aannemen dat wanneer er geen adequate hervormingen worden doorgevoerd het Europese sociale model, de economische groei en de stabiliteit in de Europese Unie ondermijnd dreigen te worden ⁽¹⁾”.

1.3. Er moet echter niet alleen gekeken worden naar de demografische ontwikkelingen, maar ook naar de noodzaak om pensioenregelingen aan te passen aan de veranderende behoeften van mensen en van de maatschappij als geheel.

1.4. Aangezien de algemene pensioenkwestie uiterst belangrijk is, heeft het Comité besloten een initiatiefadvies op te stellen waarin dit vraagstuk wordt onderzocht en waarin wordt bekeken in hoeverre economische groei en fiscaliteit kunnen bijdragen tot het vinden van een oplossing.

1.5. Het Comité erkent dat de Commissie de afgelopen jaren veel heeft gedaan om de aandacht op deze cruciale kwestie te richten. De Mededeling van de Commissie „Ondersteuning van de nationale strategieën ten behoeve van veilige en betaalbare pensioenen door middel van een geïntegreerde benadering ⁽²⁾”, die onlangs is gepubliceerd, gaat uit van de werkzaamheden van het Comité voor de economische politiek en het Comité voor sociale bescherming.

1.5.1. In de Mededeling wordt voorgesteld de open coördinatiemethode te gebruiken, waarbij het subsidiariteitsbeginsel onverlet blijft. Deze methode houdt in dat gemeenschappelijke doelstellingen bepaald worden en dat de lidstaten gezamenlijk indicatoren vaststellen. De doelstellingen worden in drie groepen ingedeeld:

- toereikende pensioenen;
- betaalbaarheid van publieke en private pensioenvoorzieningen;
- modernisering van de pensioenstelsels om te kunnen inspelen op de behoeften van de samenleving en die van het individu.

1.5.2. Hoewel reeds vóór publicatie van de Mededeling ⁽³⁾ met het opstellen van dit advies werd begonnen, wordt uitvoerig genoeg op de in de mededeling behandelde pensioenkwesties ingegaan om bovengenoemde doelstellingen te

⁽¹⁾ COM(2000) 622 def.

⁽²⁾ COM(2001) 362 def.

⁽³⁾ SOC/085 — Ondersteuning van de nationale strategieën ten behoeve van veilige en betaalbare pensioenen door middel van een geïntegreerde benadering (COM(2001) 362 def.).

kunnen onderschrijven, onder voorbehoud van de opmerkingen in het advies waarnaar in de volgende paragraaf wordt verwezen;

1.5.3. Het Comité werkt aan een advies over de Mededeling waarin het met name aandacht besteedt aan de coherentie tussen de betrokken beleidsterreinen alsook aan manieren om de samenwerking op dit gebied uit te bouwen. De twee adviezen vullen elkaar dus aan en vormen samen de bijdrage van het Comité aan de discussie over pensioenen die momenteel gaande is.

2. Demografische ontwikkelingen

2.1. Uit demografische studies blijkt duidelijk dat het aantal ouderen in verhouding tot de potentiële beroepsbevolking sterk zal toenemen. In haar Mededeling wijst de Commissie erop dat „de afhankelijkheidsratio van ouderen ... gedurende het komende decennium snel [zal] stijgen en tegen 2050 verdubbeld [zal] zijn ten opzichte van nu ⁽¹⁾” (zie tabel 1).

⁽¹⁾ COM(2001) 362 def.

Tabel 1: Prognoses van de afhankelijkheidsratio's van ouderen in de EU-lidstaten (personen van ouder dan 65 jaar in verhouding tot de leeftijdsgroep 20-64 jaar)

%	2000	2010	2020	2030	2040	2050
B	29,5	31,1	38,0	48,8	53,5	52,0
DK	25,5	29,6	35,7	42,0	47,0	43,7
D	28,0	34,1	38,6	50,3	57,0	56,1
EL	30,2	33,6	38,0	44,4	54,7	61,6
E	28,7	30,7	35,2	44,7	59,8	68,7
F	28,5	29,5	38,1	46,4	52,1	53,2
IRL	20,3	20,5	26,2	32,1	38,4	46,6
I	30,7	35,5	42,1	52,9	67,8	69,7
L	24,8	27,6	33,0	42,5	47,2	43,5
NL	23,1	26,2	34,7	44,2	50,1	46,9
A	26,3	30,1	34,5	47,0	57,0	57,7
P	26,7	28,5	32,2	37,2	46,3	50,9
FIN	25,9	29,7	41,4	49,5	49,7	50,6
S	30,9	33,8	39,8	45,4	48,9	48,5
UK	27,8	28,5	33,9	43,1	49,1	48,5
EU-15	28,3	31,4	37,3	46,8	55,0	55,9

2.2. De vergrijzing is in de eerste plaats het gevolg van de verbeterde gezondheidssituatie en leefomstandigheden in de EU, waardoor de gemiddelde levensverwachting stijgt. De Commissie wijst er ook op dat de toename van de gemiddelde levensverwachting in alle eerdere voorspellingen onderschat is, zodat de huidige voorspellingen eerder aan de lage dan aan de hoge kant zullen zijn.

2.3. In de tweede plaats wordt de vergrijzing veroorzaakt door de forse daling van het vruchtbaarheidscijfer, dat in sommige lidstaten inmiddels onder het vervangingsniveau ligt.

2.4. In de discussie over de betaalbaarheid van de pensioenen wordt er door verschillende personen en instanties op

gewezen dat immigratie een positieve bijdrage zou kunnen leveren. Anderen bestrijden deze gedachte. De Commissie bijvoorbeeld meent dat ondanks een waarschijnlijk toenemende immigratie, de afhankelijkheidsratio niet verlicht zou worden.

In dit kader wil het ESC wijzen op het eerder uitgebrachte advies over het immigratiebeleid. Mocht tot een actief immigratiebeleid worden overgegaan dan is het noodzakelijk dat een adequaat beleid voor sociale integratie wordt ontwikkeld, waardoor de EU en de immigranten optimaal profiteren van de omstandigheden.

2.5. Algemeen kan dan ook worden gesteld dat de afhankelijkheidsratio de komende 30-40 jaar aanzienlijk zal stijgen. Dit zal gevolgen hebben voor de financiering van pensioenstelsels.

2.6. Aan de hand van enkele cijfers heeft de Commissie de potentiële omvang van het probleem proberen aan te geven. Als er geen hervormingen worden doorgevoerd, zouden de uit

hoofde van wettelijke pensioenstelsels gedane uitgaven in 2030 kunnen oplopen tot meer dan 15 van het BBP — een percentage dat niet strookt met de huidige doelstelling van gezonde overheidsfinanciën (zie tabel 2). De huidige pensioen-uitgaven bedragen in de EU gemiddeld 12 % van het BBP. Achter deze gemiddelde cijfers gaan echter aanzienlijke verschillen tussen de lidstaten schuil. Vooral het tempo waarin het percentage in sommige lidstaten in het begin zou kunnen oplopen, is belangrijk.

Tabel 2: Prognoses van de overheidsuitgaven voor pensioenen — trendmatige hypothesen ⁽¹⁾

	(in procenten van het BBP, vóór belastingen)							
	2000	2005	2010	2020	2030	2040	2050	Maximum- stijging
België	9,3	8,7	9,0	10,4	12,5	13,0	12,6	3,7
Denemarken ⁽²⁾	10,2	11,3	12,7	14,0	14,7	13,9	13,2	4,5
Duitsland ⁽³⁾	10,3	9,8	9,5	10,6	13,2	14,4	14,6	4,3
Griekenland ⁽⁴⁾	12,6	12,4	12,6	15,4	19,6	23,8	24,8	12,2
Spanje	9,4	9,2	9,3	10,2	12,9	16,3	17,7	8,3
Frankrijk	12,1	12,2	13,1	15,0	16,0	15,8	NA	3,9
Ierland	4,6	4,5	5,0	6,7	7,6	8,3	9,0	4,4
Italië	14,2	14,1	14,3	14,9	15,9	15,7	13,9	1,7
Luxemburg ⁽⁵⁾	7,4	7,4	7,5	8,2	9,2	9,5	9,3	2,1
Nederland ⁽⁶⁾	7,9	8,3	9,1	11,1	13,1	14,1	13,6	6,2
Oostenrijk	14,5	14,4	14,8	15,7	17,6	17,0	15,1	3,1
Portugal	9,8	10,8	12,0	14,4	16,0	15,8	14,2	6,2
Finland ⁽³⁾	11,3	10,9	11,6	14,0	15,7	16,0	16,0	4,7
Zweden	9,0	8,8	9,2	10,2	10,7	10,7	10,0	1,7
Verenigd Koninkrijk ⁽⁷⁾	5,1	4,9	4,7	4,4	4,7	4,4	3,9	0,0

Bron: EPC.

⁽¹⁾ Met uitzondering van Spanje, dat is uitgegaan van een sterkere daling van zijn werkloosheids-percentage (4 % op termijn), en van Portugal en Denemarken, die zijn uitgegaan van een productiviteitsontwikkeling van 3 % (Portugal) en 1,5 % (Denemarken).

⁽²⁾ Voor Denemarken bedraagt de stijging van 2000 tot het jaar met het hoogste percentage slechts 3,1 % van het BBP indien het aanvullende, ten dele gefinancierde stelsel (ATP) buiten beschouwing wordt gelaten.

⁽³⁾ De cijfers hebben betrekking op het wettelijke pensioenstelsel met uitzondering van de regeling voor overheidspersoneel „Beamtenversorgung”.

⁽⁴⁾ Voorlopige gegevens.

⁽⁵⁾ De cijfers verwijzen naar het publieke pensioenstelsel voor de particuliere sector en hebben geen betrekking op de publieke pensioenstelsels voor ambtenaren en gelijkgestelde werknemers.

⁽⁶⁾ De tweede pijler is in Nederland vrij goed ontwikkeld. Dit heeft rechtstreekse positieve gevolgen voor het publieke pensioenstelsel doordat de druk van de vergrijzing op de eerste pijler wordt verminderd. Er is evenwel ook een belangrijk niet-rechtstreeks gevolg: belastingen op toekomstige pensioenuitkeringen (betaald uit private fondsen) zullen naar verwachting tamelijk hoog liggen en kunnen de stijging van de publieke pensioenen gedeeltelijk compenseren.

⁽⁷⁾ Bij de cijfers voor het Verenigd Koninkrijk is geen rekening gehouden met de onlangs aangekondigde aanzienlijke toename van pensioenen. Door deze verandering zal het aandeel van het voor uitgaven ten behoeve van de publieke pensioenen bestemde BBP toenemen. Sociale bijstand voor gepensioneerden is ook aanzienlijk toegenomen en zal worden gewijzigd om de private pensioenvoorziening te compenseren. Het Verenigd Koninkrijk beschikt voorts over goed ontwikkelde regelingen van de tweede en derde pijler. Belastingen over toekomstige pensioenuitkeringen uit private fondsen zullen gedeeltelijk een tegenwicht vormen voor de toename van de uitgaven voor de publieke pensioenen.

2.7. Ondanks de groeiende kloof tussen premiebetalers en pensioengerechtigden moet ervoor worden gezorgd dat zowel pensioenregelingen op basis van het omslagstelsel als regelingen via kapitaaldekking betaalbaar blijven.

2.8. Om de betaalbaarheid van de pensioenstelsels te garanderen is het volgens het Comité voor de sociale bescherming noodzakelijk dat:

- de capaciteit van de pensioenstelsels wordt gewaarborgd, zodat zij aan hun sociale doelstellingen kunnen voldoen; hierbij gaat het om het verschaffen van zekere en toereikende inkomens aan gepensioneerd en de personen te hunnen laste en, in samenwerking met gezondheidszorg en systemen voor zorg voor de lange termijn, van acceptabele levensomstandigheden voor alle ouderen;
- de pensioenstelsels betaalbaar worden gehouden, zodat in de toekomst de gevolgen van de vergrijzing niet de begrotingsstabiliteit in gevaar brengen of leiden tot een onrechtvaardige verdeling van de middelen tussen de generaties;
- het vermogen van de pensioenstelsels om in te spelen op de veranderende behoeften van de samenleving en individuen wordt verbeterd, waardoor een bijdrage wordt geleverd aan een grotere flexibiliteit op de arbeidsmarkt, gelijke kansen voor mannen en vrouwen wat betreft werk en sociale zekerheid en een betere aanpassing van de pensioenstelsels aan individuele behoeften.

2.8.1. In het kader van het gelijkekansenbeleid en het streven om tegemoet te komen aan individuele wensen zou extra aandacht naar „atypische” werknemers kunnen uitgaan.

2.9. Het ESC is het met het Comité voor de sociale bescherming eens dat bij de financiële gevolgen van de vergrijzing het verband tussen de pensioenuitgaven en de kosten van de gezondheidszorg niet over het hoofd mag worden gezien. Wanneer de bevolking vergrijst, stijgen niet alleen de pensioenuitgaven, maar ook de kosten van de gezondheidszorg onder meer als gevolg van lichamelijke gebreken en ouderdomsziekten. Deze kosten bedragen in de EU momenteel gemiddeld 7 % van het BBP.

2.9.1. Volgens de Commissie onderzoekt het Comité voor de economische politiek momenteel wat het effect van de vergrijzing op de kosten van de gezondheidszorg is, waarmee een betrouwbare raming van de toekomstige kosten voorhanden zal zijn. Het ESC is ingenomen met dit initiatief, maar wijst er wel op dat een uitsluitend op financiële

haalbaarheid gebaseerde aanpak onvoldoende zou zijn en de kwaliteit van de dienstverlening in gevaar zou brengen. Het Comité hamert er dan ook op dat de verschillende onderdelen van de uitgaven voor gezondheidszorg moeten worden geanalyseerd, met bijzondere aandacht voor geneesmiddelen, zoals het Comité al in tal van adviezen heeft aanbevolen. In een recent advies heeft het erop gewezen dat „de mogelijkheid van een aanvullende ziektekostenverzekering ... alleen maar [kan] worden toegejuicht” (SOC/040 — aanvullende ziektekostenverzekering) ⁽¹⁾.

2.10. Als de lidstaten samen gecoördineerde maatregelen treffen, is er geen reden om aan te nemen dat de Gemeenschap geen blijvende oplossing voor de vergrijzing kan vinden. Er moet ook worden bedacht dat het hier om zowel een financieel probleem als een sociale kwestie gaat. Zoals het Comité reeds eerder heeft betoogd, zijn investeringen op sociaal gebied gunstig voor de economische ontwikkeling. Het verslag van het Comité voor de economische politiek is in dit verband betekenisvol, omdat hierin wordt opgeroepen tot een vermindering van de overheidsschuld om middelen vrij te maken voor investeringen in sociaal beleid.

3. Pensioenvoorzieningen

3.1. De Commissie deelt pensioenstelsels in de EU in op basis van drie pijlers:

- Pijler 1 wettelijke pensioenstelsels (meestal op basis van een omslagstelsel)
- Pijler 2 bedrijfspensioenregelingen op basis van kapitaaldekking (meestal via werkgever of bedrijfstak)
- Pijler 3 individuele pensioenvoorzieningen (meestal via een levensverzekeringsmaatschappij).

Bedrijfspensioenregelingen en individuele pensioenvoorzieningen worden doorgaans tot de aanvullende pensioenvoorzieningen gerekend.

3.2. De voor- en nadelen van iedere pijler werden besproken in het Groenboek „Aanvullende pensioenen in de interne markt ⁽²⁾” dat de Commissie in juni 1997 heeft uitgebracht.

⁽¹⁾ PB C 204 van 18.7.2000, blz. 51.

⁽²⁾ COM(97) 283 def.

3.3. In de EU als geheel vormen wettelijke pensioenstelsels veruit de belangrijkste vorm van pensioenvoorziening. In drie lidstaten, t.w. Nederland, het VK en Ierland, maken de tweede en derde pijler echter een zeer wezenlijk onderdeel van het pensioenstelsel uit.

3.4. De Commissie heeft duidelijk te kennen gegeven dat de lidstaten zelf moeten bepalen in welke mate de pensioenopbouw op iedere pijler berust. Het Comité is hiermee eens en acht het van cruciaal belang dat de pensioenkwestie wordt geregeld op die manier die het best bij de specifieke situatie en gewoonten in de lidstaat past. Doel moet zijn een evenwicht aan te brengen tussen sociale doelstellingen en betaalbaarheid. Dit zal alleen mogelijk zijn indien de regeringen en de sociale partners overeenstemming bereiken over de hervormingen.

3.5. Het Comité is verheugd dat de lidstaten dit proces op gang hebben gebracht en de Commissie melden dat zij geen radicale wijziging van hun pensioenstelsels verwachten en de basisbeginselen en sociale doelstellingen zullen handhaven.

3.6. Het bepalen van gemeenschappelijke doelstellingen en indicatoren — in combinatie met de open coördinatiemethode — zal volgens het Comité bijdragen tot consensus tussen de lidstaten over noodzakelijke hervormingen, en de mogelijkheid beiden om ervaringen op dit belangrijke gebied uit te wisselen. De methoden om deze doelstellingen te bereiken, zullen overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel aan de lidstaten zelf worden overgelaten.

4. Betaalbare pensioenen

4.1. Het gaat er in de eerste plaats om dat de betaling van toekomstige pensioenen wordt gegarandeerd, ongeacht voor welke financieringsmethode is gekozen.

4.2. Invloed van economische groei

4.2.1. Een hogere economische groei is geen doel op zich, maar genereert de middelen om de levensstandaard van de gehele bevolking te verbeteren. De hoogte van de verantwoordelijke uitgaven, waaronder pensioenuitgaven, kan niet volledig los worden gezien van de algemene economische situatie. De betaalbaarheid van pensioenen kan sterk worden beïnvloed

door het economische groeitempo. Naar verwachting leidt een hogere economische groei immers tot meer werkgelegenheid en hogere inkomens.

4.2.2. Bij demografische voorspellingen op basis van ongecorrigeerde cijfers wordt gekeken naar het aantal personen in de pensioengerechtigde leeftijd in verhouding tot de potentiële beroepsbevolking. Het staat vast dat er relatief steeds meer gepensioneerden zullen bijkomen.

4.2.3. Belangrijker is echter de verhouding tussen het aantal mensen dat economisch actief is en het aantal mensen dat een pensioen ontvangt. Wanneer de arbeidsparticipatie in de EU op het huidige lage niveau blijft (al doen zich op dit punt tussen de lidstaten aanmerkelijke verschillen voor), worden de voorspellingen over de betaalbaarheid van pensioenen nog somberder.

4.2.4. Indien echter meer mensen aan het arbeidsproces zouden deelnemen, zouden de gevolgen van de vergrijzing verzacht kunnen worden — hoe meer mensen aan het werk, hoe groter het effect op de pensioenen. Daarvoor is echter wel een langere periode van hoge economische groei nodig.

4.2.5. In de volgende paragraaf zal nader worden ingegaan op de verhoging van de arbeidsparticipatie. Hier wil het Comité aangeven dat een duurzame, dynamische economische groei noodzakelijk is, waardoor de werkgelegenheid kan toenemen. Belangrijke factoren die dit kunnen beïnvloeden zijn: concurrentievermogen, de economische prestaties van de EU en het werkgelegenheidsbeleid.

Verder is voor de verhoging van de arbeidsparticipatie een coherente en consistente nationale en Europese aanpak noodzakelijk zoals in het Luxemburgproces wordt voorzien. Belangrijk in dat geval is dat flankerend beleid, zoals kinderopvang en mogelijkheden voor loopbaanonderbreking, de mogelijkheden voor de combinatie van arbeid- en zorgtaken vergroten.

4.3. Hogere arbeidsparticipatie

4.3.1. Een forse verhoging van de arbeidsparticipatie is een van de krachtigste maatregelen om de betaalbaarheid van pensioenen te verbeteren.

4.3.2. Zoals gezegd verschilt de situatie op dit gebied sterk per lidstaat, maar de gemiddelde arbeidsdeelname in de EU is laag in vergelijking met de VS en Japan.

4.3.3. Hoewel dit al jarenlang bekend is, is er nog maar weinig aan deze situatie gedaan.

4.3.4. De Raad van Lissabon heeft als doel gesteld dat de participatiegraad, die momenteel 63 % bedraagt, vóór 2010 op 70 % moet liggen. Voor vrouwen geldt een aparte doelstelling, „méér dan 60 %”, aangezien de arbeidsparticipatie van vrouwen van oudsher achterblijft bij die van mannen.

In Stockholm hebben de Europese regeringsleiders deze doelstellingen nader aangescherpt. Vóór 2005 moet de participatie op 67 % liggen, voor vrouwen op 57 %. Apart is nog de doelstelling van 50 % voor oudere werknemers geformuleerd.

4.3.5. Het Comité is het ermee eens dat de arbeidsparticipatie moet worden verbeterd, maar gezien de ervaringen in het verleden denkt het wel dat dit een enorme opgave is voor de lidstaten. Natuurlijk is een sleutelrol duidelijk weggelegd voor de economische groei, die steeds boven de 3 % per jaar zou moeten liggen. Ondanks de goede resultaten in 2000 zal dit doel de komende jaren niet worden gehaald. Op middellange termijn zijn de vooruitzichten voor groei en werkgelegenheid hopelijk iets rooskleuriger. Volgens het Comité is een succesvolle combinatie van gunstige macro-economische omstandigheden en bestendige hervormingsmaatregelen nodig om groei en werkgelegenheid te bevorderen.

4.3.6. Hoewel de mogelijkheid om met vervroegd pensioen te gaan in sommige beroepen gerechtvaardigd is, is het ESC het met het Comité voor de sociale bescherming eens dat de economische en maatschappelijke behoeften waardoor vervroegd pensioen als aanvaardbaar werd beschouwd, nu aan het veranderen zijn. De afvloeiingsregelingen, waarbij oudere werknemers met vervroegd pensioen gingen zodat jongeren soms aan het werk konden (blijven), zijn mede debet geweest aan de lage arbeidsparticipatie en een toegenomen afhankelijkheidsratio. Stimulering van de arbeidsdeelname van ouderen is een kwestie die een aparte studie vereist om de nodige strategieën uit te werken.

4.3.7. Het ESC steunt de doelstelling om meer vrouwen aan het werk te krijgen, maar wijst erop dat daartoe een betere kinderopvang vereist is. Het moet gemakkelijker worden om werk en gezin te combineren, wil een verdere daling van het vruchtbaarheidscijfer worden voorkomen. Een stijging van het vruchtbaarheidscijfer zou gunstig zijn voor de demografische

situatie. Het ESC heeft deze kwestie nader geanalyseerd in zijn informatief rapport over „De demografische ontwikkeling in de Europese Unie ⁽¹⁾”.

4.3.8. Het ESC hecht net als het Comité voor de sociale bescherming groot belang aan de nieuwe doelstelling om de participatiegraad van oudere mannen en vrouwen te verhogen. Ook is het van mening dat moet worden gezorgd voor mogelijkheden om ouderen en gehandicapten scholing en flexibele arbeidsvormen te bieden, zodat zij kunnen werken als zij dat willen (hetgeen vaak het geval is).

4.3.9. Het benadrukt dat het van belang is dat deze arbeidsmarktdoelstellingen worden verwezenlijkt, vanwege de daaruit voortvloeiende voordelen voor de pensioenstelsels, maar het wijst erop dat tegelijkertijd andere maatregelen nodig zijn om de betaalbaarheid van pensioenen te waarborgen.

4.4. *Terugdringing van de staatsschuld*

4.4.1. Het ESC ziet in dat vermindering van de staatsschuld en dus ook van de kosten van de schuldendienst de financiële positie van lidstaten zal versterken. Daardoor zullen zij over meer mogelijkheden beschikken om de financieringskosten van pensioenen in de toekomst te dragen, zij het dat het effect per lidstaat zal variëren.

4.4.2. Het Stabiliteits- en groeipact, dat voor alle lidstaten geldt en onder meer betrekking heeft op vermindering van de staatsschuld en het genereren van overschotten, zal het op termijn ook gemakkelijker maken om pensioenregelingen te financieren, bijvoorbeeld door middel van reservefondsen (zie par. 7.5).

4.4.3. De financiële positie van lidstaten kan tevens worden versterkt door de belastinginning te verbeteren, met name door belastingontwijking te bestrijden.

4.5. *Prognoses voor de overheidsuitgaven voor pensioenen — scenario van Lissabon*

4.5.1. Het Comité voor de economische politiek heeft op basis van de doelstellingen van Lissabon een scenario ontwikkeld en heeft de lidstaten verzocht een tweede prognose van de overheidsuitgaven voor pensioenen te maken op basis van dat scenario (zie Tabel 3). Het verschil in maximumstijging van de schuld als percentage van het BBP ligt tussen 0 % en 2 %, met uitzondering van Griekenland (4,2 %).

⁽¹⁾ SOC/017 — Informatief rapport „De demografische ontwikkeling in de Europese Unie” — CES 930/99 fin.

Tabel 3: Prognoses voor de overheidsuitgaven voor pensioenen — scenario van Lissabon ⁽¹⁾

	(in procenten van het BBP, vóór belastingen)								
	2000	2005	2010	2020	2030	2040	2050	Maximumstijging	
								Lissabon	Trend
België ⁽²⁾	9,2	7,9	7,6	8,7	10,3	10,8	10,4	1,6	3,7
Denemarken	10,2	10,7	11,8	12,8	13,0	12,1	11,3	2,8 ⁽³⁾	4,5 ⁽⁴⁾
Duitsland	10,3	9,8	9,5	10,5	12,2	12,6	12,3	2,3	4,3
Griekenland ⁽⁵⁾	12,6	12,1	11,9	14	16,8	20,2	20,6	8	12,2
Spanje	9,4	9,2	9,2	9,8	12,0	14,9	15,8	6,4	8,3
Frankrijk	12,1	11,3	11,7	13,6	14,7	14,8	NA	2,7	3,9
Ierland	4,6	4,6	5,5	6,7	7,4	8,3	8,2	3,7	4,4
Italië	14,2	13,9	13,9	14,0	14,6	14,5	14,1	0,4	1,7
Luxemburg ⁽⁶⁾	7,4	7,4	7,5	8,2	9,2	9,5	9,3	2,1	2,1
Nederland ⁽⁷⁾	7,9	8,3	9,2	11,5	13,3	13,9	13,4	6,0	6,2
Oostenrijk	14,5	14,4	14,4	14,7	15,8	15,2	13,5	1,3	3,1
Portugal	9,4	10,1	11,0	12,7	13,5	12,7	11,0	4,1	6,2
Finland	11,3	10,9	11,6	13,6	15,1	15,4	15,6	4,3	4,7
Zweden	9,0	8,6	8,7	9,4	9,6	9,4	8,9	0,6	1,7
Verenigd Koninkrijk ⁽⁸⁾	5,1	4,8	4,4	4,0	4,0	3,8	3,4	0,0	0,0

Bron: CEP.

⁽¹⁾ Voor het scenario van Lissabon is Frankrijk uitgegaan van lagere werkloosheidspercentages en arbeidsparticipatiecijfers dan hierboven genoemd. De arbeidsparticipatie is lager omdat geen rekening is gehouden met veranderingen in de voorwaarden voor het recht op pensioen om de arbeidsparticipatie van ouderen te stimuleren. De hypothesen van Frankrijk leiden tot een optimistischer scenario op de middellange termijn (rond 2010-2020) terwijl op de langere termijn het tegengestelde het geval is. Italië gebruikt lagere arbeidsparticipatiecijfers dan die welke in de algemene methodologie zijn beschreven, terwijl de productiviteitsstijging in Spanje na 2035 enigszins hoger zal liggen. Portugal gebruikt voor het demografische scenario de middenvariant in plaats van de hoge variant.

⁽²⁾ België gaat uit van de hypothese van een arbeidsparticipatie van 76,5 %, waarbij rekening wordt gehouden met stringente voorwaarden voor vervroegde uittreding en projecten voor langdurig werklozen, de toename van de arbeidsparticipatie van vrouwen (met uitzondering van vrouwen onder de leeftijd van 30 jaar) en de stijging van de effectieve pensioenleeftijd. Een toename van de arbeidsparticipatie van jongeren werd niet verondersteld, aangezien dit zou betekenen dat het percentage jongeren dat onderwijs zou volgen, zal dalen.

⁽³⁾ Voor Denemarken is de stijging van 2000 tot het jaar met het hoogste percentage slechts 1,6 % van het BBP, indien het aanvullende, gedeeltelijk gefinancierde stelsel (ATP) buiten beschouwing wordt gelaten.

⁽⁴⁾ Voor Denemarken is de stijging van 2000 tot het jaar met het hoogste percentage slechts 3,1 % van het BBP, indien het aanvullende, gedeeltelijk gefinancierde stelsel (ATP) buiten beschouwing wordt gelaten.

⁽⁵⁾ Voorlopige gegevens.

⁽⁶⁾ In het geval van Luxemburg is het huidige scenario gelijk aan het scenario van Lissabon: bij dit scenario wordt uitgegaan van de hypothese van een ongeremde groei van het reële BBP met 4 % per jaar gedurende de gehele prognoseperiode, hetgeen overeenkomt met de gemiddelde groei van de laatste 40 jaar. De cijfers verwijzen naar het publieke pensioenstelsel voor de particuliere sector en omvatten niet de publieke pensioenstelsels voor ambtenaren en gelijkgestelde werknemers.

⁽⁷⁾ De tweede pijler is in Nederland vrij goed ontwikkeld. Dit heeft rechtstreekse positieve gevolgen voor het openbare pensioenstelsel doordat de druk van de vergrijzing op de eerste pijler wordt verminderd. Er is evenwel ook een belangrijk niet-rechtstreeks gevolg: belastingen op toekomstige pensioenuitkeringen (betaald uit private fondsen) zullen naar verwachting tamelijk hoog liggen en kunnen de stijging van de publieke pensioenen gedeeltelijk compenseren.

⁽⁸⁾ Bij de cijfers voor het Verenigd Koninkrijk is geen rekening gehouden met de onlangs aangekondigde aanzienlijke toename van pensioenen. Door deze verandering zal het aandeel van het voor uitgaven ten behoeve van de publieke pensioenen bestemde BBP toenemen. Sociale bijstand voor gepensioneerden is ook aanzienlijk toegenomen en zal worden gewijzigd om de private pensioenvoorziening te compenseren. Het Verenigd Koninkrijk beschikt voorts over goed ontwikkelde regelingen van de tweede en derde pijler. Belastingen over toekomstige pensioenuitkeringen uit private fondsen zullen gedeeltelijk een tegenwicht vormen voor de toename van de uitgaven voor de publieke pensioenen.

4.5.2. Het ESC stelt vast dat dit scenario op tamelijk optimistische veronderstellingen is gebaseerd, te weten:

- een jaarlijkse stijging van het BBP met gemiddeld 3 % of meer in de periode tot 2007;
- de arbeidsparticipatie van mannen en vrouwen zou in 2045 83 % bedragen (om dit te bereiken zouden mensen in de meeste landen later met pensioen moeten gaan);
- het werkloosheidspercentage voor mannen en vrouwen zou in 2045 convergeren naar 4 %;
- bij de prognoses is uitgegaan van het „gunstige scenario” van Eurostat;
- de productiviteitsstijging binnen de EU zou convergeren en in 2050 gelijk liggen met die van de VS; in de VS wordt deze voor de eerste helft van deze eeuw geschat op 1 %, tegen 2,3 % nu.

4.5.3. Het Comité erkent dat dit zeer algemeen opgezette scenario meer een toekomstprojectie is dan een voorspelling. Desalniettemin stemt het in met de conclusie van het Comité voor de economische politiek dat het weliswaar een belangrijke bijdrage kan leveren aan de aanpak van het financiële effect van de vergrijzing, maar de problemen van de financiering van de pensioenen op de lange termijn hiermee niet oplost. Gezien de huidige wereldwijde verslechtering van economische conjunctuur en werkgelegenheidssituatie moet het hierboven geschetste scenario met reden als optimistisch worden beschouwd. Daarom bestaat er volgens het Comité dringend behoefte aan een beter gecoördineerde Europese strategie ter bevordering van de economische groei en de werkgelegenheid, waarbij alle belanghebbende partijen worden betrokken.

5. Maatregelen om pensioenen betaalbaar te maken

5.1. De mate waarin de vergrijzing in de EU zal voortschrijden, heeft grote gevolgen voor de betaalbaarheid van pensioenen. Aangezien alles erop wijst dat de levensverwachting zal stijgen, is het van essentieel belang nu maatregelen te nemen om op de extra kosten in de toekomst te anticiperen. Het Comité voor de economische politiek heeft al erkend dat de financiële gevolgen van de vergrijzing zelfs in hun optimistische scenario niet volledig gedekt zullen zijn en met de recente ontwikkelingen in de wereld is het gevaar dat de doelstellingen niet gerealiseerd zullen worden, nog groter geworden. Indien nu maatregelen worden genomen, kan worden voorkomen

dat de kosten voor uitbetaling van pensioenen onhoudbaar worden omdat de extra kosten over een langere periode kunnen worden uitgesmeerd. Dit zou ook in overeenstemming zijn met het concept van solidariteit tussen generaties.

5.2. Het ESC stemt in met de opvatting van het Comité voor de sociale bescherming, dat een onrechtvaardige verdeling van de middelen tussen de generaties moet worden voorkomen. Indien vroegtijdig maatregelen worden genomen, worden de komende generaties niet onnodig met deze kosten belast.

5.3. Globaal gezien kunnen twee soorten maatregelen worden genomen:

- a) de betaalbaarheid van pensioenregelingen op basis van een omslagstelsel verbeteren;
- b) de bestaande pensioenvoorzieningen aanvullen door meer regelingen op basis van kapitaaldekking (pijl 2 en 3).

Deze twee mogelijkheden sluiten elkaar niet uit.

5.4. *De betaalbaarheid van pensioenregelingen op basis van een omslagstelsel verbeteren*

Naast de in par. 4 genoemde maatregelen, zouden de lidstaten, afhankelijk van de omstandigheden, ertoe kunnen overgaan:

- a) de arbeidsdeelname van ouderen te verhogen (zie par. 7.3);
- b) overwegende de premies te verhogen (zie par. 7.4);
- c) reservefondsen te creëren om het vergrijzingseffect op te vangen totdat een lagere afhankelijkheidsratio is bereikt (zie par. 7.6);
- d) andere criteria voor toekomstige pensioenen aan te leggen (zie par. 7.6);
- e) de structuur van het hoger onderwijs te herzien omdat mensen hierdoor in sommige lidstaten op onnodig late leeftijd met werken beginnen (zie par. 7.7);
- f) de staatsschuld te verlagen, zodat extra middelen voor pensioenregelingen vrijkomen (zie par. 4.4);
- g) een combinatie van bovenstaande opties.

5.5. In het kader van haar internemarktbeleid heeft de Commissie stappen ondernomen om invoering van aanvullende pensioenregelingen mogelijk te maken zonder de ontwikkeling ervan specifiek te bevorderen. Met de richtlijn die zij onlangs heeft voorgesteld, wil zij tevens de bescherming van deelnemers aan pensioenregelingen verbeteren door middel van eisen inzake strengere controleprocedures, het verstrekken van relevante gegevens t.b.v. een grotere doorzichtigheid, en een beleggingsregeling die betere resultaten moet opleveren waarbij de risico's tegelijkertijd beheersbaar blijven.

5.6. Hoewel een — zelfs gedeeltelijke — overschakeling van pensioenregelingen op basis van een omslagstelsel naar een pensioenregeling op basis van kapitaaldekking voor sommige lidstaten aantrekkelijk kan lijken (en bijvoorbeeld in Zweden en Italië is ingevoerd), moet met de sociale gevolgen van deze overschakeling voorzichtig worden omgesprongen.

5.7. In dat geval zouden immers twee stelsels tegelijkertijd gefinancierd moeten worden. Het kan niet zo zijn dat het inkomen van huidige gepensioneerden in gevaar wordt gebracht doordat premies niet langer voor hun pensioen, maar voor toekomstige pensioenen zouden worden bestemd. Niettemin is een zekere mate van financiering via kapitaaldekking haalbaar (zie wederom het Zweedse voorbeeld), waardoor de toekomstige lasten al verlicht zouden worden.

5.8. Het belangrijkste voordeel van pensioenregelingen op basis van een kapitaaldeckingsstelsel is dat de pensioenen niet afhankelijk zijn van de toekomstige relatie tussen premiebetalers en uitkeringsgerechtigden, die per definitie niet precies voorspeld kan worden. Het kapitaal zou moeten worden belegd in een goed gediversifieerde portefeuille, om de risico's zo klein mogelijk te houden; er zouden echter geen kwantitatieve limieten mogen gelden. Het Comité heeft advies uitgebracht over het voorstel van de Commissie voor een richtlijn betreffende de werkzaamheden van instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening ⁽¹⁾.

5.9. Aangezien wettelijke pensioenstelsels zo'n belangrijke plaats innemen, dient de meeste aandacht echter uit te gaan naar maatregelen om de betaalbaarheid daarvan te garanderen.

6. Fiscaliteit

6.1. De lidstaten kunnen fiscale regelingen invoeren om bepaalde pensioenvoorzieningen te stimuleren.

6.1.1. Mensen kunnen d.m.v. mogelijkheden voor belastingaftrek van premieafdrachten of andere vormen van pensioensparen worden aangemoedigd om zelf voor hun oudedagvoorziening te sparen, bijv. om de wettelijke regelingen aan te vullen.

6.1.2. Belastingaftrek kan tevens worden gebruikt om werkgevers aan te moedigen bedrijfspensioenregelingen voor hun werknemers af te sluiten. De ontwikkeling van aanvullende

pensioenregelingen op bedrijfs- of bedrijfstakniveau — door afspraken hierover op te nemen in collectieve arbeidsovereenkomsten — zou nuttig zijn.

6.1.3. In de EU bestaan drie verschillende manieren waarop pensioenregelingen op basis van kapitaaldekking door de fiscus worden behandeld:

- a) premies en kapitaalopbrengsten zijn onbelast; pensioenuitkeringen zijn belast (VVB-systeem);
- b) premies zijn onbelast, kapitaalopbrengsten en pensioenuitkeringen zijn belast (VBB-systeem);
- c) premies zijn belast; kapitaalopbrengsten en pensioenuitkeringen zijn onbelast (BVV-systeem).

Dat belastingheffing wordt uitgesteld wanneer inkomen wordt uitgesteld (via pensioenpremies), is logisch. Het volledig blijven vrijstellen van pensioenen zal waarschijnlijk moeilijk worden, omdat in de toekomst een groter aandeel van het BBP naar gepensioneerden zal gaan.

6.2. In het kader van de interne markt is het van belang dat op korte termijn iets gedaan wordt aan de problemen met grensoverschrijdende pensioenregelingen. Het Comité is dan ook ingenomen met de mededeling over belastingheffing die de Commissie onlangs heeft uitgebracht en waarover het reeds een apart advies heeft opgesteld ⁽²⁾.

7. Algemene opmerkingen

7.1. De gevolgen van de vergrijzing voor de uitbetaling van pensioenen houden een enorme uitdaging in voor de EU. De mensen moeten ervan uit kunnen gaan dat de nodige maatregelen zullen worden getroffen.

7.2. Belangrijkste punt van zorg blijft voor het Comité het waarborgen van het inkomen van toekomstige gepensioneerden. Gepensioneerden zijn een kwetsbare groep in de samenleving en hun belangen moeten beschermd worden. Het Comité is het er dan ook zonder meer mee eens dat daartoe adequate maatregelen moeten worden getroffen, waarbij de noodzakelijke solidariteit tussen generaties niet uit het oog mag worden verloren.

7.3. De arbeidsdeelname van ouderen verhogen

7.3.1. Voor de financiële betaalbaarheid van de pensioenen is verhoging van de arbeidsparticipatie van groot belang. Zoals al eerder was aangegeven is deze bij werknemers tussen 55-64 substantieel lager dan bij andere leeftijdscategorieën. Dit wordt grotendeels veroorzaakt door regelingen die het voor oudere werknemers mogelijk maakt om vroegtijdig het arbeidsproces — vóór de werkelijke pensioengerechtigde leeftijd — te verlaten.

⁽¹⁾ PB C 155 van 29.5.2001, blz. 26.

⁽²⁾ ECO/071 — De opheffing van fiscale barrières voor grensoverschrijdende bedrijfspensioenregelingen — COM(2001) 214 def.

Deze regelingen waren ontstaan om op een sociaal verantwoorde manier oudere werknemers plaats te laten maken voor jongere werknemers. De noodzaak hiervoor was gelegen in een hoge werkloosheid

7.3.2. De inzichten zijn sinds het ontstaan van deze regelingen gewijzigd. De arbeidsmarktsituatie is in veel lidstaten gewijzigd. Ook de financiële gevolgen van vroegpensioenregelingen drukken steeds zwaarder.

7.3.3. Het ESC heeft in eerdere adviezen al een hogere participatiegraad van oudere werknemers bepleit. Verschillende maatregelen werden voorgesteld in het advies over oudere werknemers:

- een leeftijdsbewust personeelsbeleid
- fiscale stimulansen voor werkgevers om ouderen in dienst te houden
- deeltijdpensioen
- fiscale stimulansen voor werknemers om langer te blijven werken
- flexibele pensionering.

7.3.4. Indien de participatiegraad van oudere werknemers zal stijgen, ziet het Comité voorlopig geen aanleiding tot een harmonisatie van de pensioengerechtigde leeftijd. Dat is nu een nationale aangelegenheid, waar voorlopig ook geen verandering in zal komen.

Tot slot meent het Comité dat een discussie over verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd weinig nut heeft, zo lang de arbeidsparticipatie van oudere werknemers niet substantieel is verhoogd. Het gaat namelijk niet om de wettelijke pensioengerechtigde leeftijd, maar om de leeftijd waarop werknemers feitelijk met pensioen gaan.

7.3.5. Het Comité pleit daarom voor flexibiliteit, zodat het voor ouderen die in goede gezondheid verkeren en aan de slag willen blijven, mogelijk en financieel aantrekkelijk is om volledig of gedeeltelijk te blijven werken. Vanaf een bepaalde leeftijd zouden werknemers die een volledige baan niet meer aankunnen, het aantal werkuren geleidelijk moeten kunnen afbouwen; op deze manier zouden zij in staat worden gesteld om actief te blijven met een toereikend salaris, terwijl zij pas later echt met pensioen zouden gaan.

7.3.6. Wettelijke pensioenregelingen en bedrijfspensioenregelingen zouden dezelfde mate van flexibiliteit moeten bieden; momenteel verschillen de regels op dit gebied nog vaak per pijler. Door die regels gelijk te trekken, zouden mensen kunnen

worden aangemoedigd om later met pensioen te gaan. Dit zou niet alleen economische voordelen bieden, maar tevens bijdragen tot verbetering en waarborging van de pensioenvoorzieningen.

7.4. Een verhoging van de premies overwegen

7.4.1. De betaalbaarheid van pensioenen kan verbeterd worden door de werknemers- en werkgeverspremies te verhogen.

7.4.2. Premieverhoging kan echter de volgende consequenties hebben:

- a) werk wordt duurder; premieverhoging is daarom mogelijk in strijd met de doelstelling om de arbeidsparticipatie te verhogen;
- b) premieverhoging is misschien onrechtvaardig in die zin dat van werknemers gevraagd wordt aanzienlijk meer te betalen dan de economische kosten van de uitkeringen die zij zelf in de toekomst zullen ontvangen, omdat het aantal premiebetalers en het aantal uitkeringsgerechtigden halverwege deze eeuw niet meer met elkaar in evenwicht zal zijn;
- c) het zou moeilijker kunnen worden voor de EU om internationaal mobiel kapitaal aan te trekken;
- d) mogelijk wordt zo in de EU een „braindrain” van hooggequalificeerde arbeidskrachten in de hand gewerkt.

7.4.3. Ieder voorstel om de premies te verhogen zou dan ook beoordeeld moet worden op de aannemelijke gevolgen ervan voor de werkgelegenheid.

7.5. De toename in pensioenkosten opvangen door reservefondsen

7.5.1. Een manier om de betaalbaarheid van de wettelijke pensioenregelingen te verbeteren, is nu middelen opzij te zetten — waar dit mogelijk is — om na 2020 de stijgende kosten te kunnen betalen.

7.5.2. Dit gebeurt in een aantal lidstaten, bijvoorbeeld in Ierland, waar de regering in 1998 een herziening van de pensioenregelingen aankondigde. Er werd een National Pension Reserve Fund ingesteld, waaraan de regering jaarlijks verplicht 1 % van het BBP afdraagt. Bovendien zijn de opbrengsten van recente privatiseringen aan het fonds toegevoegd. De middelen zullen worden belegd onder toezicht van

een onafhankelijke raad en uiteindelijk worden gebruikt om de pensioenlast van de overheid na 2025 te verlichten. De bestemming van het fonds staat vast; toekomstige regeringen kunnen de middelen niet voor andere doeleinden gebruiken.

7.5.3. Het vastleggen van de bestemming is naar de mening van het Comité een belangrijke waarborg voor gepensioneerden dat toekomstige regeringen de fondsen niet voor andere doeleinden kunnen gebruiken.

7.5.4. Hiermee wordt niet overgestapt op een kapitaaldekkingssysteem, maar wordt geprobeerd een eerlijkere verdeling van de middelen tussen de generaties tot stand te brengen.

7.6. De betaalbaarheid van pensioenen kan verbeterd worden door de criteria op basis waarvan men in de toekomst in aanmerking voor een pensioen komt, te veranderen. Sommige lidstaten hebben al dergelijke aanpassingen doorgevoerd. Dit gebied leent zich echter niet voor algemene aanbevelingen, in de eerste plaats vanwege het subsidiariteitsbeginsel en in de tweede plaats omdat ieder initiatief om de criteria te wijzigen afgestemd moet worden op de specifieke situatie in de lidstaat en bij voorkeur met de sociale partners besproken moet worden.

7.7. In sommige lidstaten leidt de structuur van het hoger onderwijs ertoe dat afgestudeerden op onnodig hoge leeftijd tot de arbeidsmarkt toetreden. De nieuwe demografische situatie maakt het wenselijk deze structuur te herzien. Met dit voorstel is het uitdrukkelijk niet de bedoeling het onderwijsniveau te verlagen; gezien de doelstelling van de Raad van Lissabon dat de EU de meest concurrerende kenniseconomie moet worden, zou het onderwijs eerder op een hoger niveau gebracht moeten worden.

7.8. Aanvullende pensioenregelingen

7.8.1. Veel lidstaten zijn van mening dat bevordering van aanvullende pensioenregelingen kan helpen de pensioenstelsels betaalbaarder te maken. Het kapitaal zou moeten worden belegd in een sterk gediversifieerde portefeuille, om de risico's zo klein mogelijk te houden; er zouden echter geen te restrictieve kwantitatieve limieten mogen gelden.

7.8.2. De Commissie heeft al minimum regelgevingsnormen voorgesteld om de veiligheid en betaalbaarheid van aanvullende pensioenregelingen te waarborgen.

7.8.3. Aanvullende pensioenregelingen komen met name voor in drie lidstaten: Nederland, het VK en Ierland. In deze landen is het wettelijk pensioen (omslagstelsel) relatief laag en veel werknemers zijn aangewezen op aanvullende regelingen

om hun pensioen aan te vullen. Terwijl in Nederland bijna alle werknemers gedekt zijn, bieden aanvullende regelingen in het VK en Ierland nog onvoldoende dekking, om uiteenlopende redenen: gebrek aan bereidheid van werkgevers om een regeling op te zetten, werknemers met tijdelijke banen, enz.

7.8.4. Zowel het VK als Ierland hebben onlangs maatregelen getroffen. In het VK heeft de regering het zgn. „stakeholder pension” geïntroduceerd, d.w.z. dat de regering een kader heeft vastgesteld waarbinnen pensioenfondsen „stakeholder pensions” kunnen aanbieden. Werkgevers zijn verplicht mee te werken door de werknemerspremies op het loon in te houden; de werkgeverspremies behouden echter een vrijwillig karakter. Bovendien zijn de kosten wettelijk aan een maximum gebonden om ervoor te zorgen dat zoveel mogelijk ten gunste van de werknemer wordt belegd. De regeling biedt werknemers in feite een individueel pensioenspaarplan.

7.8.5. Het Comité denkt dat dit type regeling nuttig kan zijn voor andere lidstaten, om hun nationale pensioenregelingen aan te vullen.

7.9. Pensioenen aanpassen aan een veranderende samenleving

7.9.1. Het Comité voor de sociale bescherming stelt terecht dat aandacht moet uitgaan naar aanpassing van de pensioenstelsels in verband met de veranderende werkgelegenheidspatronen en het streven naar gelijke behandeling van mannen en vrouwen.

7.9.2. Het gaat hier om belangrijke overwegingen en de lidstaten zouden er zeker goed aan doen hun ervaringen uit te wisselen.

7.9.3. Het zou op lange termijn wenselijk zijn bij pensioenen uit te gaan van het individu, d.w.z. dat pensioen een individueel recht is en niet — zoals thans soms het geval is — wordt gekeken of een persoon financieel afhankelijk is van iemand anders. Dit zou met name gevolgen hebben voor vrouwen. Met hun werkgelegenheidspatronen lopen zij echter het gevaar onvoldoende pensioen op te bouwen, bijvoorbeeld omdat zij tijdelijk stoppen met werken om kinderen groot te brengen. Dit probleem moet worden aangepakt, zoals in sommige lidstaten met succes is gedaan.

7.9.4. Zelfstandigen bouwen vaak geen goed pensioen voor zichzelf en hun gezin op, terwijl ze wellicht niet in aanmerking komen voor een toereikend wettelijk pensioen. Er moet voor worden gezorgd dat het pensioen van deze mensen goed geregeld is.

7.9.5. Ouderen ontvangen niet alleen pensioen, maar profiteren vaak ook van allerlei andere regelingen, zoals gunstigere belastingtarieven, gratis elektriciteit, goedkoper of gratis openbaar vervoer en huursubsidie. Dit soort regelingen zijn uitermate geschikt om armoede onder ouderen te verminderen.

7.10. *Problemen bij aanvullende regelingen*

7.10.1. Een van de belangrijkste problemen met pensioenregelingen in sommige landen is de lange opbouwperiode (soms zelfs tien jaar) voordat een werknemer recht krijgt op pensioen. Dit is duidelijk in strijd met het standpunt dat pensioen een vorm van uitgesteld loon is, d.w.z. dat pensioenrechten elk jaar net als loon worden verdiend. Het Comité meent dat lange opbouwperiodes afgeschaft moeten worden.

7.10.2. De demografische ontwikkelingen, die van invloed zijn op pensioenregelingen op basis van een omslagstelsel, zijn ook van belang voor de regelingen op basis van kapitaaldekking. Het belangrijkste is dat actuarissen de hoogte van de premies tijdig aanpassen om voor voldoende technische reserves te zorgen om de gevolgen van de hogere levensverwachting op te vangen.

7.10.3. Al eerder heeft het Comité zich in een advies ingenomen getoond met de voorgestelde richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de werkzaamheden van instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening, waarmee wordt beoogd bedrijfspensioenregelingen grensoverschrijdende mogelijkheden te bieden ⁽¹⁾.

7.10.4. De belangrijke fiscaliteitskwestie komt in deze richtlijn niet aan de orde, maar de Commissie heeft hierover onlangs een mededeling gepubliceerd, waarover het ESC advies heeft uitgebracht ⁽²⁾.

7.11. *Uitbreiding*

7.11.1. Het Comité meent dat de betaalbaarheid van pensioenen in de kandidaat-lidstaten zowel voor de kandidaat-lidstaten zelf als voor de EU een belangrijke sociaal-economi-

sche kwestie is. De kandidaat-lidstaten zouden moeten worden aangemoedigd de financiële haalbaarheid van hun pensioenregelingen op de lange-termijn te beoordelen, en de betaalbaarheid waar nodig te verbeteren.

8. **Conclusies**

8.1. Het Comité kent de hoogste prioriteit toe aan de bescherming van huidige en toekomstige gepensioneerden, om hen tijdens hun pensioen een behoorlijke levensstandaard te garanderen. Het Comité beveelt de Commissie derhalve aan deze kwestie speciale aandacht te geven in de context van de demografische en maatschappelijke veranderingen.

8.2. Het Comité stelt tevreden vast dat de lidstaten momenteel actief bezig zijn de betaalbaarheid van hun pensioenregelingen te verbeteren. Het is niet gewenst de lidstaten gemeenschappelijke oplossingen voor te stellen, omdat hun uitgangssituaties zo sterk verschillen.

8.2.1. Het Comité is in dit verband van mening dat de lidstaten de mogelijkheid van aanvullende pensioenregelingen in overweging moeten nemen (tweede en derde pijler), maar tekent daarbij wel aan dat dit geen wondermiddel is.

8.3. Het Comité wijst met klem op het verband tussen vergrijzing en gezondheid en de lange-termijncosten voor (medische) verzorging en pensioenen. Het verwelkomt de plannen van het Comité voor de economische politiek om een lange-termijnplanning voor deze kosten te maken. De speciale kosten voor gehandicapten mogen niet over het hoofd worden gezien.

8.4. Het Comité is tevens van mening dat pensioenregelingen aan de veranderende samenleving moeten worden aangepast, en juicht het toe dat dit punt in de mededelingen van de Commissie duidelijk uit de verf komt.

8.5. Het Comité denkt dat de economische prestaties van aanzienlijke invloed zouden kunnen zijn op de betaalbaarheid van pensioenen: een stijging van het groeitempo van het BBP helpt niet alleen de werkloosheid terug te dringen, maar ook om een grotere arbeidsdeelname te stimuleren. Dit houdt een enorme uitdaging in, waarvoor alle krachten moeten worden gebundeld in doelgerichte actieprogramma's. De werkzaamheden van het Comité voor de economische politiek dragen in belangrijke mate bij tot een beter inzicht in de mogelijkheden op dit gebied.

8.6. De potentiële gevolgen van groeiende pensioenkosten in de lidstaten zijn zo omvangrijk dat de voorgestelde open coördinatiemethode moet worden toegejuicht. Het vaststellen van gemeenschappelijke doelstellingen met geschikte indicatoren zal de lidstaten ervan overtuigen dat de andere lidstaten niet stil zitten, en biedt kansen om ervaringen uit te wisselen en van elkaar te leren.

⁽¹⁾ PB C 155 van 29.5.2001, blz. 26.

⁽²⁾ ECO/071 — De opheffing van fiscale barrières voor grensoverschrijdende bedrijfspensioenregelingen — COM(2001) 214 def.

8.7. Het Comité dringt erop aan dat de kandidaat-lidstaten worden aangemoedigd hun pensioenregelingen op vergelijkbare wijze te onderzoeken op betaalbaarheid op de lange termijn.

8.8. Tot slot benadrukt het Comité nogmaals dat er nu maatregelen genomen moeten worden met betrekking tot de betaalbaarheid van de pensioenen, een uiterst belangrijke kwestie die alle huidige en toekomstige gepensioneerden in de EU aangaat.

Brussel, 29 november 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, het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité: Ondersteuning van de nationale strategieën ten behoeve van veilige en betaalbare pensioenen door middel van een geïntegreerde benadering”

(2002/C 48/23)

De Commissie heeft op 5 juli 2001 besloten om overeenkomstig artikel 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over de voornoemde mededeling.

De afdeling „Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap” die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 7 november 2001 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw Cassina.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 28 en 29 november 2001 gehouden 386e zitting (vergadering van 29 november) het volgende advies uitgebracht, dat met 92 stemmen vóór en zonder stemmen tegen, bij 1 onthouding is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Naar aanleiding van de aanbevelingen van de Europese Raden van Stockholm ⁽¹⁾ en Göteborg ⁽²⁾ heeft de Commissie op 3 juli 2001 een Mededeling ⁽³⁾ aan de Raad, het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité gepubliceerd, onder de titel „Ondersteuning van de nationale strategieën ten behoeve van veilige en betaalbare pensioenen door middel van een geïntegreerde benadering”.

1.2. De discussies en evaluaties naar aanleiding van deze Mededeling moeten een bijdrage leveren tot de voorbereiding van een verslag t.b.v. de Top van Laken (december 2001). Bij die gelegenheid zullen de lidstaten overeenstemming moeten bereiken over de doelstellingen en methoden om de veiligheid en betaalbaarheid van de pensioenstelsels in de EU te waarborgen. Een en ander dient gestalte te krijgen in een proces van vrijwillige samenwerking, coördinatie en uitwisseling van goede praktijken en gegevens, voortbordurend op eerdere uitspraken van de Commissie in haar Mededeling uit 1999 over sociale bescherming ⁽⁴⁾.

1.3. Al voordat het Economisch en Sociaal Comité door de Commissie werd geraadpleegd over de in paragraaf 1.1 genoemde Mededeling, had het besloten een subcomité op te richten voor het opstellen van een initiatiefadvies over

⁽¹⁾ „... dient het potentieel van de open coördinatiemethode — met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel — ten volle te worden benut.”

⁽²⁾ „... een voortgangsverslag moeten opstellen voor de Europese Raad in Laken, op basis van een mededeling van de Commissie waarin de doelstellingen en werkmethodes op het gebied van de pensioenen worden uiteengezet.”

⁽³⁾ COM(2001) 362 def.

⁽⁴⁾ COM(1999) 347 def. „Een gezamenlijke strategie voor de modernisering van de sociale bescherming”.

„Economische groei, fiscaliteit en betaalbaarheid van de pensioenregelingen in de EU”. Het advies van het subcomité gaat vooral in op de onderdelen van de Mededeling die meer specifiek betrekking hebben op het verband tussen economische groei, belastingen en de betaalbaarheid van pensioenen, terwijl het onderhavige advies zich zal concentreren op de samenhang tussen verschillende beleidstakken en op methodologische problemen op het gebied van samenwerking. De twee adviezen zullen elkaar aanvullen, en tezamen de bijdrage van het Comité zijn tot de lopende discussie.

2. Samenvatting van de Mededeling van de Commissie

2.1. De gemeenschappelijke doelstellingen worden door de Commissie in drie groepen ingedeeld:

- Toereikende pensioenen;
- Betaalbaarheid van openbare en particuliere pensioenregelingen;
- Modernisering van de pensioenstelsels ⁽¹⁾.

2.2. De Commissie stelt tevens voor indicatoren te ontwikkelen ter onderbouwing van de open coördinatiemethode tussen de lidstaten, ten einde tot een brede en geïntegreerde benadering van doelstellingen (veiligstellen van pensioenen in maatschappelijk en financieel opzicht) en beleid (op het gebied van werkgelegenheid, sociale en economische bescherming) te komen en de coördinatie tussen de bij het proces betrokken partijen te waarborgen.

2.3. Tijdens de Top van Laken zal een verslag worden gepresenteerd (zie par. 1.2) waarin de doelstellingen en methoden worden uiteengezet. De lidstaten zullen vóór juli 2002 hun nationale strategieën moeten bepalen; de Commissie zal deze beoordelen en goede praktijkvoorbeelden en vernieuwende benaderingen in kaart brengen, die in een gezamenlijk verslag van de Commissie en de Raad aan de voorjaarsstop in 2003 zullen worden gepresenteerd. De nationale strategieverslagen zullen ieder jaar worden geactualiseerd. In 2005 zal een omvangrijke evaluatie worden uitgevoerd.

2.4. Het Comité voor de sociale bescherming, het Comité voor de werkgelegenheid en het Comité voor de economische politiek beoordelen respectievelijk de nationale pensioenstrategieën en hun samenhang met de doelstellingen, de voortgang van de Europese werkgelegenheidsstrategie en het effect van de vergrijzing op de overheidsbegroting in het kader van de procedure voor multilateraal toezicht.

3. Algemene opmerkingen

3.1. *Het algemene referentiekader*

3.1.1. Het Comité is van mening dat om de Mededeling goed op waarde te kunnen schatten, voortdurend rekening moet worden gehouden met de strategische doelstelling voor het komende decennium, die de Europese Raad van Lissabon in maart 2000 heeft goedgekeurd, en die de EU in staat moet stellen „de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te worden die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang”.

3.1.2. Dit betekent dat zowel de Europese Unie als de lidstaten een reeks beleidsmaatregelen moeten nemen en hun verantwoordelijkheid op zich moeten nemen: een dermate belangrijke strategische doelstelling als die van Lissabon vereist dat al het beleid daarop wordt afgestemd en dat tegelijkertijd wordt gezorgd voor samenhang en overeenstemming tussen de verschillende strategieën om deze doelstelling te verwezenlijken. Met andere woorden: het „scenario van Lissabon” is een bewuste politieke keuze, een strategische fase in het integratieproces waarmee de EU en de lidstaten hun geloofwaardigheid t.a.v. de burgers moeten waarmaken, zoals dat ook het geval was bij eerdere doelstellingen als de interne markt en de EMU.

3.1.3. In het kader van de strategie van Lissabon is vergroting van de arbeidsdeelname een doelstelling die van priorair belang is om een correcte ontwikkeling van de sociaal-economische strategieën en meer in het bijzonder op het gebied van pensioenen, te verwezenlijken.

3.1.4. Het Comité is verbaasd dat de Commissie in haar Mededeling geen melding maakt van de kandidaat-lidstaten, en wijst erop dat reeds vóór de eerste evaluatie, die gepland is voor 2005, verschillende kandidaat-lidstaten al tot de EU zullen zijn toetreden. Het is dan ook absoluut zaak dat de kandidaat-lidstaten nu reeds bij de samenwerking op het gebied van pensioenen worden betrokken.

3.2. *Het subsidiariteitsbeginsel*

3.2.1. Het Comité waardeert het dat de Commissie er in haar Mededeling over de ingewikkelde en gevoelige materie van pensioenen voor zorgt dat het subsidiariteitsbeginsel wordt nageleefd. Wel herhaalt het zijn opmerking uit eerdere adviezen, nl. dat het subsidiariteitsbeginsel niet alleen een beginsel is dat de verdeling van bevoegdheden tussen de EU en de lidstaten regelt, maar dat het vooral ook een dynamisch beginsel is dat de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de verschillende actoren op de verschillende niveaus in

⁽¹⁾ Een gedetailleerde lijst met de tien doelstellingen is te vinden in de bijlage bij het advies van het subcomité, en zal in paragraaf 3.3 worden geciteerd.

een netwerk onderbrengt, binnen de complexe institutionele en sociale structuur van de Europese Unie en haar lidstaten. Het Comité wijst erop dat bij de d.m.v. de open coördinatie-methode te realiseren convergentie van de sociale-zekerheidsstelsels het subsidiariteitsbeginsel volledig dient te worden toegepast, op basis van autonome politieke besluiten van de lidstaten. De hoofdverantwoordelijkheid voor de besluiten op pensioengebied blijft berusten bij de nationale wetgevers, maar aangezien hierbij keuzes moeten worden gemaakt die diep ingrijpen in het leven van alle burgers, moeten de besluiten op dit gebied worden voorbereid door de regionale en lokale overheden, de sociale partners en de organisaties van de civil society er systematisch bij te betrekken; zij moeten kunnen deelnemen, volgens de in de lidstaten geldende normen en/of gebruiken, bij het uitstippelen en uitvoeren van de verschillende strategieën, zoals in par. 3.4 nader zal worden uiteengezet.

3.3. De doelstellingen

3.3.1. De analyse en beoordeling van de 10 door de Commissie voorgestelde doelstellingen zijn grotendeels uitgevoerd door het subcomité (zie par. 1.3). In het onderhavige advies zal slechts een beperkt aantal doelstellingen of onderdelen daarvan van commentaar worden voorzien.

3.3.1.1. De eerste doelstelling ⁽¹⁾ heeft een universeel karakter, omdat hiermee de solidariteit wordt bevestigd als fundamentele waarde van het Europese sociaal model. Het Comité benadrukt dat het zaak is om, onder meer door modernisering en aanpassing van pensioenstelsels, te zorgen voor instandhouding en versterking van de instrumenten van solidariteit (tussen generaties, tussen werkenden en werklozen, tussen welgestelden en behoeftigen) die weliswaar veranderen in de tijd maar die toch het „bindmiddel” van onze samenleving moeten blijven. Deze eerste doelstelling moet worden geïnterpreteerd als de mogelijkheid voor alle ouderen (inclusief zij die geen pensioenpremies hebben kunnen betalen en zij die lijden aan fysieke of mentale beperkingen, blijvend arbeidsongeschikt zijn of een handicap hebben, enz.) om een waardige levensstandaard te genieten zodat zij zich volwaardig onderdeel voelen van de samenleving en het economische systeem waarin zij leven. Dit is een uiterst belangrijke doelstelling, waarmee wordt gestreefd naar totstandbrenging van sociale cohesie, gelijke kansen voor alle burgers en bestrijding van sociale uitsluiting van ouderen.

(1) „Zorg ervoor dat ouderen over een acceptabele levensstandaard beschikken, deel hebben aan de economische welvaart van hun land en actief kunnen deelnemen aan het openbare, sociale en culturele leven.”

3.3.1.2. De tweede doelstelling ⁽²⁾ houdt verband met de toegankelijkheid van adequate pensioenstelsels, waarbij met „adequaat” vooral de capaciteit om in te spelen op de pensioenverwachtingen van de burgers wordt bedoeld, zodat dezen op verantwoorde en bevredigende wijze hun leven kunnen uitstippelen. Het Comité wijst erop dat de gemiddelde levensverwachting aanzienlijk is gestegen, hetgeen bijna altijd betekent dat de periode gedurende welke pensioen wordt genoten in lengte toeneemt. Het is derhalve van groot belang te weten en te beoordelen wat de verwachte duur van het actieve en zelfstandige leven zal zijn (ook nadat men is gestopt met werken), en wat de levensverwachting is vanaf het moment dat men niet meer zonder hulp van derden op zichzelf kan wonen. Het Comité herinnert eraan dat het aantal niet-zelfstandige ouderen in alle lidstaten van de EU toeneemt en dat naast het probleem van de toenemende kosten voor zorg, het gevaar bestaat van een geleidelijke uitsluiting — een gevaar dat moet worden voorkómen.

3.3.1.3. De derde ⁽³⁾, vierde ⁽⁴⁾ en vijfde ⁽⁵⁾ doelstelling zijn uitgebreid geanalyseerd in het advies van het subcomité.

3.3.1.4. De zesde ⁽⁶⁾ en zevende ⁽⁷⁾ doelstelling zijn in het advies van het subcomité geanalyseerd. In onderhavig advies

(2) „Geef iedereen toegang tot adequate pensioenregelingen die noodzakelijk zijn om de levensstandaard van zijn/haar keuze te handhaven na pensionering op grond van leeftijd of arbeidsongeschiktheid en van die van hun nabestaanden in het geval van overlijden.”

(3) „Verwezenlijk in de context van de Werkgelegenheidsstrategie een grote arbeidsparticipatie, zodat de verhouding tussen actieven en gepensioneerden zo gunstig mogelijk blijft.”

(4) „Zorg dat pensioenstelsels, met name regelingen voor vervroegde uittreding en arbeidsongeschiktheid, en de wisselwerking ervan met de belasting- en socialezekerheidsstelsels, doeltreffende prikkels bieden voor de arbeidsdeelname van oudere werknemers; dat werknemers niet worden aangemoedigd om vervroegd met pensioen te gaan en er nadelen van ondervinden dat zij na de normale pensioengerechtigde leeftijd blijven doorwerken; en dat pensioenstelsels geleidelijke pensionering vergemakkelijken.”

(5) „Handhaaf in de context van het veilig stellen van de overheidsfinanciën in de toekomst en met het oog op de noodzaak om het budgettaire effect van vergrijzende bevolkingen op te vangen de voor pensioenen bestemde overheidsbestedingen als een percentage van het BBP dat verenigbaar is met het Stabiliteits- en groeipact. Het kan hierbij onder meer gaan om het opbouwen van specifieke reservefondsen, indien de autoriteiten dat wenselijk achten.”

(6) „Zorg voor het juiste evenwicht tussen de actieven en de gepensioneerden door de benodigde aanpassingen van premies en belastingen en pensioenuitkeringen.”

(7) „Zie er door middel van adequate wetgeving op nationaal en Europees niveau op toe dat particuliere, kapitaalgedekte pensioenregelingen ook in de toekomst steeds efficiënter en economisch verantwoord de pensioenen kunnen verstrekken waarop degenen die onder de regelingen vallen recht hebben.”

beperkt het Comité zich ertoe zijn instemming uit te spreken met de verplichting om voor de regelingen van de tweede en derde pijler nationale en communautaire regelgevingskaders te scheppen, ten einde een correct en doeltreffend beheer te verzekeren, om ervoor te zorgen dat pensioenuitkeringen kunnen worden verschaft aan alle rechthebbenden (doelstelling 7). Met betrekking tot de bijdrage van de pensioenregelingen uit de tweede en derde pijler tot de instandhouding van het evenwicht tussen actieven en gepensioneerden, wijst het Comité erop dat deze bijdrage nuttig en noodzakelijk is. De doelstelling van universele garanties voor regelingen uit de eerste pijler moet worden behouden. Het Comité zou niet instemmen met een uitholling van de eerste pijler en een algemene verschuiving naar particuliere regelingen (die overigens niet door de Commissie wordt voorgesteld). Het evenwicht tussen de verschillende regelingen is echter een delicate kwestie, die op nationaal niveau moet worden geregeld.

3.3.1.5. Met betrekking tot de achtste doelstelling⁽¹⁾ merkt het Comité op dat arbeidscontracten worden bedoeld die afwijken van full-time contracten voor onbepaalde duur, d.w.z. part-time contracten, contracten voor bepaalde duur, en andere nieuwe vormen van arbeid als uitzend- en oproepkrachten of free-lancer, die zich de afgelopen decennia in rap tempo hebben ontwikkeld. In principe zou een billijk en evenwichtig pensioenstelsel niet nadelig mogen zijn voor mensen met zo'n nieuw type arbeidscontract, mobiele werknemers — in binnen- of buitenland — of zelfstandigen. Helaas gebeurt dat in de praktijk soms nog wel, vanwege de starheid van de huidige pensioenstelsels en de arbeidsmarkt, en vanwege kwantitatieve en kwalitatieve tekortkomingen die tegenwoordig in veel gevallen de ontmoeting tussen vraag en aanbod van werk nog karakteriseren. Door het verlies van pensioenrechten zoveel mogelijk te beperken en de terughoudendheid t.a.v. deze nieuwe arbeidsvormen te overwinnen — door een correcte toepassing en een duidelijke wetgeving — wordt een eerste stap gezet op weg naar de gelijke behandeling van alle arbeidsvormen. Het Comité acht het van cruciaal belang dat ook werknemers met atypische contracten, mobiele werknemers en zelfstandigen hun arbeidsleven kunnen inrichten met een zekere veiligheidsmarge. Het zal nuttig zijn om in het kader van de benchmarking, te kijken naar de beste praktijken, die kunnen gaan van verzekeringen tegen tijdelijke risico's, ter dekking van niet-betaalde premies tijdens periodes van werkloosheid, tot belastingverlichting voor periodes van opleiding en omscholing of periodes waarin werknemers b.v. tijdelijk werkloos zijn en geen salaris ontvangen.

(1) „Stem de pensioenstelsels af op de eisen van flexibiliteit en zekerheid op de arbeidsmarkt en zie erop toe dat arbeidsmarkt-mobiliteit binnen en tussen lidstaten en afwijkende arbeidssituaties niet tot een buitensporig verlies van pensioenrechten leiden en de pensioenstelsels arbeid als zelfstandige niet ontmoedigen.”

3.3.1.6. Terwijl de negende doelstelling⁽²⁾ in het advies van het subcomité is behandeld, wenst het Comité in onderhavig advies het belang van de tiende doelstelling⁽³⁾ te onderstrepen. Tot iets meer dan tien jaar geleden was pensioen een vrijwel automatische zekerheid aan het eind van het arbeidsleven. Tegenwoordig moet vanaf de eerste werkdag of zelfs al op school een duidelijk plan worden uitgestippeld — zij het met onvermijdelijke onzekerheidsmarges — voor het verdere verloop van het leven. Aanpassingen van dit oorspronkelijke „levensproject” kunnen niet van de ene op de andere dag worden doorgevoerd; daarom dient uitgebreid en stelselmatig informatie te worden verstrekt over de grote ontwikkelingen op demografisch, sociaal en economisch gebied, zodat iedereen zich op tijd kan voorbereiden op veranderingen in pensioenstelsels en -regelingen. Iedere verandering hierin dient gepaard te gaan met maatregelen die werknemers de mogelijkheid bieden eventuele negatieve effecten te compenseren — maatregelen en mogelijkheden waarvan de werknemers op verantwoorde wijze gebruik kunnen maken om hun oorspronkelijke plan zoveel mogelijk overeind te houden.

3.4. De methode

3.4.1. De belangrijkste methodologische doelstelling — die terecht wordt benadrukt in het Commissiedocument — is het verwezenlijken van een sterke synergie en samenhang tussen werkgelegenheids-, sociaal en economisch beleid. Terwijl de nationale wetgevers en autoriteiten hun bevoegdheden en verantwoordelijkheid behouden, kan deze samenhang beter worden verwezenlijkt door de sociale partners, die de belangrijkste actoren zijn van alle ontwikkelingen in de samenleving, op alle niveaus, op systematische wijze bij dit proces te betrekken. Iedere strategie op pensioengebied die voorbijgaat aan deze methodologische voorwaarde is gedoemd om te mislukken. Het Comité wijst erop dat dit aspect in de Mededeling van de Commissie onvoldoende uit de verf komt — het komt slechts in twee passages zijdelings ter sprake — en herinnert eraan dat in de conclusies van de Europese Raad van Stockholm werd gewezen op de rol van de sociale partners in veranderingsmanagement.

(2) „Herzie de pensioenstelsels om een einde te maken aan de op geslacht gebaseerde discriminatie en pak tegelijkertijd de oorzaken van seksegerelateerde ongelijke situaties bij de pensioenopbouw aan (zoals onderbrekingen van de loopbaan om gezinsredenen en actuariële factoren).”

(3) „Maak de pensioenstelsels transparanter en beter voorspelbaar en zorg dat ze zich aan veranderende omstandigheden kunnen aanpassen. Stel betrouwbare en begrijpelijke informatie beschikbaar over de toekomstverwachtingen van de pensioenstelsels op lange termijn, met inbegrip van prognoses betreffende de gevolgen van demografische, sociale en economische veranderingen en het effect van geplande beleidsmaatregelen op de resultaten van de pensioenstelsels, met name met betrekking tot de te verwachten ontwikkeling van uitkeringsniveaus en premiepercentages. Verbeter de methodologische basis voor een efficiënt toezicht op de pensioenhervormingen en het pensioenbeleid.”

3.4.2. Ook op het gebied van werkgelegenheids- en, vooral, economisch beleid dient de betrokkenheid van de sociale partners te worden bevorderd en/of versterkt. De Commissie stelt bijvoorbeeld voor, te kijken of het mogelijk is reservefondsen aan te leggen: samenstelling, financiering, functioneren en gebruik van deze fondsen moeten echter zoveel mogelijk m.b.v. onderhandelingen en/of wetgeving worden bepaald.

3.4.3. Sociale consensus is niet iets dat louter kan worden bereikt door de bevolking correct en uitgebreid voor te lichten; er moet tevens voor worden gezorgd dat alle relevante organisaties van de civil society en de sociale partners een actieve rol kunnen spelen. De sociale partners zijn organisaties die hun vertegenwoordiging organiseren m.b.v. een systeem van interne participatie, waarbij een brede en permanente dialoog met hun leden wordt gevoerd. Het belangenbehartigingsmandaat dat deze organisaties dan krijgen heeft een substantiële waarde.

3.4.4. Het welslagen van de open coördinatiemethode hangt niet alleen af van de uitwisseling van informatie en goede praktijkvoorbeelden tussen overheden en deskundigen uit de lidstaten en de Commissie, noch van de ongetwijfeld doeltreffende en enorme inzet van de verschillende comités (voor de sociale bescherming, de werkgelegenheid en het de economische politiek). Het Comité heeft in sommige eerdere adviezen⁽¹⁾ al onderstreept dat iedere ontwikkeling van het sociaal- en welzijnsbeleid in overleg met de sociale partners en belangenorganisaties vorm dient te krijgen. Iedere lidstaat heeft zijn eigen participatiesysteem en -platformen, en het is dan ook niet de bedoeling structuren en aanpakken overal gelijk te trekken. Desalniettemin was een expliciete vermelding van de betrokkenheid van alle sociale actoren in de Mededeling op haar plaats geweest.

3.4.5. De Commissie zou de nationale leden van bovengenoemde comités moeten verzoeken om platformen voor informatie, raadpleging en participatie open te stellen voor de sociale partners, waarbij tevens aandacht zou moeten worden geschonken aan de regionale en territoriale dimensie van de problemen. De kwaliteit van het bestaan van gepensioneerden hangt af van de kwaliteit, kwantiteit en toegankelijkheid van de sociale dienstverlening, de gezondheidszorg en de algemene infrastructuur in de streek waar zij wonen. Een positief klimaat voor maatschappelijk duurzame pensioenstelsels kan niet uitsluitend worden bereikt m.b.v. nationale parameters; het is tevens zaak de stelsels op lokaal niveau aan te passen aan de plaatselijke omstandigheden.

3.4.6. Wanneer men een hervorming overweegt dient allereerst te worden nagegaan wat de motieven zijn en of veranderingen noodzakelijk zijn, en zo ja tot op welke hoogte: ook bij deze beoordeling moeten alle belanghebbende partijen worden betrokken. Indien een hervorming van een zekere omvang op stapel staat, die het systeem van pensioenpremies, de voorwaarden voor het opbouwen van pensioenrechten en de wijze van uitbetaling aanzienlijk veranderen, dan dient het onderhandelings- en overlegtraject — in landen waar dit gangbare praktijk, traditie of door de wet voorgeschreven is — lang genoeg te zijn om consensus te kunnen bereiken over de te nemen maatregelen. Maar indien geen consensus wordt bereikt, of de onderhandelingen langer duren dan de termijn die redelijkerwijs werd vastgesteld, dient de wetgever hoe dan ook zijn verantwoordelijkheid op zich te nemen.

3.4.7. Daarbij is tevens van groot belang dat de aan de sociale partners voor te leggen scenario's en voorspellingen duidelijk en goed onderbouwd zijn, en dat in de hervorming tevens een nationale controle⁽²⁾ op de gevolgen ervan na een bepaalde tijd wordt voorzien. De sociale partners dienen op hun beurt hun achterban correct en uitgebreid te informeren, door vakbondsleden dienstverleningsstructuren te bieden — zoals in veel landen al gebeurt — waarmee werknemers worden geholpen hun individuele en collectieve pensioenrechten op te bouwen.

3.4.8. Terwijl het verband tussen een beleid van betaalbare pensioenen en het economisch en begrotingsbeleid evident is, zijn er nog tal van andere dwarsverbanden tussen het pensioenbeleid en andere (zo goed als alle) beleidstakken. In het algemeen lijkt het wenselijk om (zelfs gedeeltelijke) wijzigingen van pensioenregelingen, niet in begrotingswetten op te nemen: daardoor zou de doelstelling van duurzame pensioenen onderschikt worden gemaakt aan de louter financiële duurzaamheid, en zou het pensioenbeleid, dat van nature uitgaat van scenario's voor de middellange en lange termijn, een „incidenteel” karakter krijgen.

4. De indicatoren

4.1. De Commissie wijst in haar Mededeling op het belang van geschikte „indicatoren, die vergelijkbare informatie moeten verschaffen over de voornaamste economische, financiële en demografische trends die van invloed zijn op de betaalbaarheid van de pensioenen op lange termijn, de ontwikkeling van de pensioenhervormingen en het waarschijnlijke effect ervan; hiernaast moet er voldoende speelruimte overblijven voor het

⁽¹⁾ Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie „Een gemeenschappelijke strategie voor de modernisering van de sociale bescherming” — PB C 117 van 26.4.2000.

⁽²⁾ Wij herinneren eraan dat in de Mededeling een algemene evaluatie van het voorgestelde systeem wordt gepland in 2005.

brede scala aan nationale pensioenstelsels". Het Comité wijst erop dat het soort indicatoren in de mededeling niet wordt gespecificeerd; de subgroep „Indicatoren” van het comité voor sociale bescherming buigt zich hier momenteel over, en het comité voor de economische politiek heeft in zijn verslag van november 2000 ⁽¹⁾ al een reeks indicatoren gebruikt. Het Comité hoopt dat de drie comités (voor de sociale bescherming, de werkgelegenheid en het de economische politiek) nauw zullen samenwerken, om ervoor te zorgen dat de voorgestelde indicatoren het mogelijk maken de open-coördinatiemethode te schragen met een reeks vergelijkbare statistieken, die een compleet beeld van de situatie en de huidige ontwikkelingen in de lidstaten geven.

4.2. Het Comité dringt met name aan op de ontwikkeling van voldoende gespecificeerde indicatoren waarmee alle gevolgen van analyses en voorspellingen kunnen worden geëvalueerd. Het wijst in dit verband op eerdere uitspraken in zijn advies over „Werkgelegenheids- en sociaal beleid: een kader voor het investeren in kwaliteit” ⁽²⁾, over het belang van goede en vergelijkbare indicatoren en betrouwbare statistieken.

⁽¹⁾ Voortgangsverslag van het Comité voor de economische politiek aan de Raad ECOFIN over „De financiële gevolgen van de vergijzing voor de publieke pensioenstelsels” (EPC/ECFIN/581/00-Rev. 1, november 2000).

⁽²⁾ PB C 311 van 7.11.2001.

4.3. In de context van het onderhavige advies, bijvoorbeeld, en onder verwijzing naar hetgeen is opgemerkt over de tweede doelstelling, stelt het Comité voor de indicator „levensverwachting” aan te vullen met een sub-indicator „verwachte duur van het zelfstandig leven” ⁽³⁾. Bovendien zijn statistieken m.b.t. de kwaliteit van het bestaan van gepensioneerden of de kwaliteit van de arbeid of van het bestaan van oudere of invalide werknemers belangrijke elementen, die afhangen van verschillende factoren die bijna nooit in statistieken worden gemeten, zoals mogelijkheden op het stuk van communicatie en mobiliteit, de mate van sociale integratie in de woonomgeving, het feit of iemand eigenaar is van de woning, de veiligheid van de leefomgeving, de toegankelijkheid van diensten en structuren voor vrijetijdsbesteding, enz. Deze factoren zouden moeten worden meegenomen in een analyse van de nationale systemen, niet alleen omdat hiermee de maatschappelijke duurzaamheid van de pensioenstelsels en de reeds doorgevoerde en toekomstige hervormingen kan worden gemeten, maar ook omdat zij van invloed zijn op de financiële duurzaamheid van de stelsels ⁽⁴⁾. Het Comité behoudt zich hoe dan ook het recht voor om in een specifiek advies terug te komen op deze kwestie, zodra het document over de indicatoren (dat de subgroep „Indicatoren” van het comité voor de sociale bescherming momenteel opstelt) is gepubliceerd.

⁽³⁾ Deze indicator wordt ook gebruikt door Eurostat, dat de lidstaten gegevens verstrekt over „disability-free life expectancy”.

⁽⁴⁾ Zie bijvoorbeeld de studie van Merrill Lynch („Progress Report European Pension Reform”, 17.1.2001), waarin de indicator m.b.t. de levensstandaard van gepensioneerden een belangrijke plaats inneemt.

Brussel, 29 november 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 loonkostenindex”

(2002/C 48/24)

De Raad van de Europese Unie heeft op 13 september 2001 besloten, overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag, 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 werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 12 november 2001 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw Hornung-Draus.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 28 en 29 november 2001 gehouden 386e zitting (vergadering van 29 november) het volgende advies uitgebracht, dat met 49 stemmen vóór, 2 stemmen tegen, bij 1 onthouding is goedgekeurd.

1. Inhoud van het Commissiedocument

1.1. Al jaren wordt het gebrek aan een actuele en vergelijkbare indicator voor de kortetermijnontwikkeling van de loonkosten als een zeer grote lacune in de arbeidsmarktstatistiek beschouwd. Na tal van investeringen in een arbeidsprijsindex in de loop van de jaren negentig besloot het Comité Statistisch Programma (CSP) in 1997 de arbeidsprijsindex als mogelijke langetermijnoplossing te beschouwen, en voorlopig — weliswaar zonder rechtsgrondslag — te werken met een loonkostenindex (LKI).

1.2. De sindsdien geproduceerde en regelmatig verspreide LKI-gegevens zijn echter nog steeds onvoldoende actueel, volledig en vergelijkbaar.

1.3. Daarom worden in het Actieplan betreffende de statistiek van de Economische en Monetaire Unie (EMU), de statistische gegevens over de kortetermijnontwikkeling van de loonkosten vermeld als één van de ontwerpverordeningen die in het voorjaar van 2001 aan het Europees Parlement en de Raad moest worden voorgelegd. Dit Actieplan is overigens tijdens de ECOFIN-Raad van 29 september 2000 goedgekeurd.

1.4. De Commissie heeft nu een voorstel voor een verordening betreffende de loonkostenindex voorgelegd. In de toelichting stelt zij o.m. dat in een gebied zo groot als de EMU de loonkosten doorgaans als één van de belangrijkste potentiële oorzaken van inflatie worden beschouwd. Actuele indexcijfers over de loonkosten zijn daarom van het grootste belang voor de Europese Centrale Bank — om toezicht te houden op de inflatie in de EMU — en voor de sociale partners — om te gebruiken bij loononderhandelingen.

1.5. Krachtens de voorgestelde verordening moeten de lidstaten kwartaalgegevens van hun werkgevers over de loonkosten verstrekken, waar mogelijk op basis van reeds bestaande

gegevens. Voorts is het de bedoeling de verordening zowel op kleine als op middelgrote en grote ondernemingen toe te passen en de reikwijdte ervan tot alle economische sectoren — met inbegrip van overheidsdiensten — uit te breiden.

1.6. De besprekingen met de lidstaten, in werkgroepen en in het CSP, hebben geleid tot een vermindering van het aantal in te dienen gegevens; zo is er bijvoorbeeld geen indeling naar beroep of volledige/gedeeltelijke dagtaak meer nodig. De voorgestelde verordening is zo opgezet dat deze op het gebied van loonkosten, verdiende lonen en nationale rekeningen strookt met de bestaande wetgeving.

1.7. In de verordening wordt een gedetailleerde beschrijving gegeven van de methoden voor de berekening van de index, de formulieren voor het indienen van de gegevens en de criteria voor de beoordeling van de kwaliteit van de nationale LKI's.

2. Opmerkingen

2.1. Het Economisch en Sociaal Comité is het in grote lijnen eens met het door de Commissie voorgelegde voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de loonkostenindex. In een gemondialiseerde wereld wordt het concurrentievermogen van ondernemingen en dus ook van de EU-lidstaten in belangrijke mate bepaald door de loonkosten. Daarom is het volgens het ESC dringend noodzakelijk over betrouwbare, vergelijkbare en actuele gegevens over de evolutie van de loonkosten in de EU-lidstaten te beschikken.

2.2. De loonkostenindex zoals die momenteel door de Commissie wordt gepubliceerd, voldoet niet of althans onvoldoende aan de eisen. Het probleem is dat de uiteenlopende statistische methoden en definities die momenteel in de lidstaten worden gehanteerd, in deze index tot uiting komen. Het is dan ook zaak een nieuw concept voor de loonkostenindex uit te werken.

2.3. Het concept dat de Commissie in haar voorstel voor een verordening betreffende de loonkostenindex naar voren schuift, zal het mogelijk maken de evolutie van de loonkosten op de voet te volgen. Het ESC staat met name positief tegenover:

- het gebruik van reeds beschikbare nationale gegevens;
- het inzetten van geschikte schattingsprocedures door de nationale statistische diensten. Het ESC moedigt die diensten aan van deze mogelijkheid gebruik te maken.

2.4. Het ESC heeft bezwaren tegen de volgende elementen van de ontwerpverordening:

2.4.1. Door ook kleine en zeer kleine ondernemingen tot het verzamelen van deze gegevens te verplichten, komen twee doelstellingen — verbetering van de kwaliteit van de loonkostenindex en vermindering van de administratieve rompslomp voor het MKB — op gespannen voet met elkaar te staan. De Commissie zou er dan ook goed aan doen te onderzoeken of deze bedrijven aan een vereenvoudigde procedure voor het verzamelen van gegevens kunnen worden onderworpen, door gebruikmaking van andere bronnen, dan wel of, in gewettigde gevallen, uitzonderingen kunnen worden toegestaan. In dit verband moet rekening worden gehouden met de resultaten van „de modelstudies inzake de haalbaarheid van het verzamelen van volledige gegevens in statistische eenheden met minder dan 10 werknemers”; de verplichting om deze gegevens te verzamelen is overigens reeds verankerd in artikel 4 van Verordening (EG) nr. 530/1999⁽¹⁾ inzake structuurstatistieken van lonen en loonkosten.

⁽¹⁾ PB L 63 van 12.3.1999, blz. 6.

2.4.2. De eis om loonkosten zonder onregelmatig betaalde premies en bonussen (post D 11112 in bijlage II van Verordening (EG) nr. 1726/99) apart te vermelden, brengt voor de betrokken bedrijven, in verhouding tot het resultaat, onnodig veel werk en kosten met zich mee. Actualiteit, kwaliteit en representativiteit van de aangeleverde gegevens kunnen hierdoor in gevaar komen. Het ESC dringt er dan ook op aan dit onderdeel van de index te schrappen, dan wel de desbetreffende gegevens maar één keer per jaar op te vragen.

2.4.3. Het ESC erkent dat een loonkostenindex zo dicht mogelijk bij de actualiteit moet aansluiten, maar betwijfelt ten eerste of de lidstaten erin zullen slagen de gegevens binnen de voorgestelde termijn van 70 dagen in te dienen. Volgens het ESC is dit voor de verwerking van administratieve gegevens geen haalbare kaart. Teneinde de lidstaten voldoende tijd te geven om hun statistische systemen aan de nieuwe eisen aan te passen, stelt het ESC dan ook voor deze termijn tijdens een overgangsperiode van 5 jaar tot 90 dagen te verlengen.

2.4.4. Ook m.b.t. secties M, N en O van de NACE Rev. 1 moeten krachtens de nieuwe verordening gegevens ter beschikking worden gesteld. Aangezien in een aantal lidstaten geen of onvoldoende statistische gegevens over deze economische sectoren beschikbaar zijn, kan het opstellen en publiceren van de index vertraging oplopen. Het verdient daarom aanbeveling eerst een partiële index op te stellen waarin secties M, N en O van NACE Rev. 1 niet zijn opgenomen.

Brussel, 29 november 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, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over „Een nieuw kader voor praktische samenwerking in verband met het voorlichtings- en communicatiebeleid van de Europese Unie”

(2002/C 48/25)

De Commissie heeft op 29 juni 2001 besloten het Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig de bepalingen van art. 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, te raadplegen over het voornoemde thema.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft de heer Gafo Fernández als algemeen rapporteur aangewezen om dit advies voor te bereiden.

Het Comité heeft tijdens zijn 386e zitting (vergadering van 29 november 2001) het volgende advies uitgebracht, dat met algemene stemmen is goedgekeurd.

1. Algemene opmerkingen

1.1. Het ESC steunt het streven van de Commissie om te komen tot een nieuw kader voor praktische samenwerking op het gebied van voorlichting en communicatie, op basis waarvan een gezamenlijke voorlichtings- en communicatiestrategie kan worden vastgesteld en ten uitvoer gelegd. Deze strategie moet rekening houden met de rol die de diverse instellingen en organen van de Europese Unie op dit terrein moeten spelen.

1.2. Alvorens een gefundeerde discussie over de toekomst van Europa op gang kan worden gebracht — zoals met betrekking tot het witboek over governance — moet het publiek uiteraard worden voorgelicht en op actieve en positieve wijze bij het onderwerp worden betrokken. Dit geldt nog sterker wanneer sprake is van onverwachte gebeurtenissen die van invloed zijn op het communautair beleid, zoals in het geval van de voedselcrises. Toen bleek gestructureerde en doorzichtige voorlichting van de burger van groot belang. Een en ander vereist dat er eerst een op „geïndividualiseerde doelstellingen” gebaseerde communicatiestrategie wordt ontwikkeld, waarbij de communicatiekanalen en de te verstrekken informatie op deze doelstellingen moeten worden afgestemd. Op deze wijze wordt het mogelijk om efficiënter te reageren op onverwachte situaties waarin de burger moet worden voorgelicht over het beleid en de maatregelen van de Europese Unie.

1.3. Het ESC is bereid hieraan een bijdrage te leveren, waarbij het niet alleen gebruik zal maken van zijn functie als adviesorgaan van de Europese instellingen, maar ook zijn eigenheid en aanvullende karakter ten opzichte van de overige Europese instellingen wil laten meespelen. Als enige vergadering op Europees niveau die niet direct of indirect gebonden is aan politieke partijen, is het Europese ESC in staat om in het kader van de geformuleerde doelstelling:

- op te treden als spreekbuis van de maatschappelijke organisaties van de lidstaten;

- bij te dragen aan het structureren van de dialoog tussen de maatschappelijke organisaties („institutional building”) in de landen/zones buiten de EU, met name in de kandidaat-lidstaten;

- de overeenkomstig de Mededeling te verstrekken informatie af te stemmen op de specifieke eigenschappen van het betreffende publiek en van de diverse organisaties die binnen het ESC zijn vertegenwoordigd.

Een en ander sluit bovendien aan bij het samenwerkingsprotocol dat onlangs tussen de Commissie en het Comité is overeengekomen.

1.4. Het ESC wijst er verder op dat het beschikt over een strategisch communicatieplan dat op veel punten overeenkomt met de in de Mededeling vermelde richtsnoeren. De door de Commissie nagestreefde interinstitutionele samenwerking is een van de hoofddoelstellingen van dit strategisch communicatieplan van het ESC. Dit plan, dat het ESC op eigen initiatief heeft ontwikkeld, vormt reeds een efficiënt operationeel instrument dat kan beantwoorden aan de in de Mededeling geformuleerde verwachtingen. Voorwaarde is wel dat voldoende financiële middelen ter beschikking worden gesteld.

1.5. Het ESC betreurt dat de Mededeling — die gericht is aan alle instellingen van de EU — zich voornamelijk op het Europees Parlement en de Commissie concentreert, hoewel herhaaldelijk wordt gesproken van de integriteit en de verantwoordelijkheid van alle instellingen. Om te komen tot een „daadwerkelijke reorganisatie van het voorlichtings- en communicatiebeleid” zou men verder moeten gaan dan de al jaren bestaande regelingen, waarvan wordt erkend dat de resultaten teleurstellen. Er zou namelijk meer ruimte moeten worden geboden voor de nieuwe, originele en aanvullende bijdragen die de overige communautaire instellingen en organen — hoewel bescheidener — in veel gevallen aan de Commissievoorstellen kunnen leveren. Dit geldt eveneens voor de rol van de Europese Raad.

Het Comité, dat actief deelneemt aan alle acties die gericht zijn op versterking van de interinstitutionele samenwerking, zou graag betrokken worden bij alle in de Mededeling bedoelde interinstitutionele structuren. Meer in het bijzonder zou het ESC zitting willen nemen in de Interinstitutionele Groep voor Voorlichting (IGV).

2. Bijzondere opmerkingen

2.1. Een Europa dat dichterbij de burgers staat

Als essentieel onderdeel van de ten uitvoer te leggen strategie moet het ESC gebruik maken van zijn rol als schakel en bemiddelaar tussen de Europese instellingen en de maatschappelijke organisaties van de lidstaten, waarmee het ESC solide en regelmatige contacten onderhoudt. Via deze maatschappelijke organisaties kan de burger worden bereikt.

Deze grotere rol die het ESC sinds het Verdrag van Nice toekomt, moet worden erkend door de overige instellingen en moet tot zijn recht komen en worden vergemakkelijkt bij de tenuitvoerlegging van een gezamenlijke voorlichtings- en communicatiestrategie.

Deze strategie zal bovendien duidelijk moeten maken voor welke groepen burgers de informatie bestemd is. De informatie moet daarbij worden afgestemd op hun specifieke behoeften. Ook hier kan het Comité een belangrijke rol spelen.

2.2. Verantwoordelijkheid en integriteit van de instellingen

Dankzij zijn positie — dichterbij het economische en sociale leven en dichterbij de burger dan alle overige Europese instellingen — kan het ESC in het kader van een interinstitutionele benadering een essentiële meerwaarde betekenen.

Door gebruik te maken van de synergieën die de samenwerking tussen de instellingen biedt, kan het ESC zich een nieuwe identiteit verschaffen: het specifieke en aanvullende karakter van de informatie moet worden gecombineerd.

2.3. De Interinstitutionele Groep voor Voorlichting en het Adviesorgaan inzake voorlichting en communicatie

Om twee redenen moet de samenstelling van de Interinstitutionele Groep voor Voorlichting worden verbreed: ten eerste omdat door deelname van het ESC de expertise en de mogelijkheden om de burger te benaderen worden vergroot, en ten tweede omdat het onwaarschijnlijk is dat de niet

vertegenwoordigde instellingen zich zullen kunnen vinden in en genoeg zullen nemen met de volgende opmerking in de Mededeling: „Elke instelling neemt nota van de besluiten van de IGV en van de gedane aanbevelingen”.

Om deze redenen moet het ESC deel kunnen uitmaken van de Interinstitutionele Groep voor Voorlichting en eveneens van het Adviesorgaan inzake voorlichting en communicatie (zie de laatste alinea van paragraaf I.1.2., blz. 8).

2.4. Samenwerking in de praktijk — Vertegenwoordigingen en externe bureaus

Hoewel het ESC niet beschikt over dergelijke structuren, heeft het een vruchtbare en permanente dialoog met de maatschappelijke organisaties in derde landen tot stand weten te brengen. Dit gold de afgelopen jaren met name voor de kandidaat-lidstaten (Institutional Building).

Deze acties van het ESC zouden kunnen zorgen voor een veel grotere belangstelling en steun van de vertegenwoordigingen en de externe bureaus van de Commissie, maar ook van het Europees Parlement. Aangezien de Commissie voornemens is de mission statements van deze bureaus te herzien, verdient het aanbeveling de bureaus te belasten met (en niet alleen te verzoeken tot):

- het verspreiden van publicaties van het ESC;
- het actief meewerken aan manifestaties van het ESC in de betrokken landen;
- het actief begeleiden van leden en ambtenaren van het ESC die zijn afgereisd om deze manifestaties voor te bereiden;
- het aanwijzen van een contactpersoon voor het ESC in het kader van de activiteiten.

2.5. Andere instellingen en organen

Er zou in de Mededeling dieper moeten worden ingegaan op het ESC (en het CvdR). Opvallend is dat het op 24 september 2001 getekende samenwerkingsprotocol van ESC en Commissie in de Mededeling wordt gereduceerd tot een „gezamenlijke verklaring”.

In de Mededeling wordt gepleit voor een duidelijk omlinjende rol van elke instelling. Het is van belang dat de rol van het ESC nader wordt omschreven door de andere instellingen, als deze het besluitvormingsproces uiteenzetten. Alleen al op grond van zijn onafhankelijkheid en zijn sterke voeling met de dagelijkse realiteit en met de burger kan het ESC bijdragen aan de door de Commissie beoogde toenadering tussen de Europese burgers en de instellingen van de Unie.

2.6. De lidstaten en de nationale instellingen: parlementen en sociaal-economische raden

Het ESC zou moeten deelnemen aan gezamenlijke acties met regeringsinstanties in de lidstaten (blz. 12, vierde alinea). Het ESC zou samen met de sociaal-economische raden op nationaal en regionaal niveau het initiatief tot dergelijke acties kunnen nemen — in het kader van de betrekkingen en de informatie-uitwisseling met deze raden — en kunnen dienen als doorgeefluik voor de nationale parlementen.

2.7. Mogelijkheden van uitbesteding

Oprichting van een interinstitutioneel voorlichtingsagentschap is in zoverre interessant dat in een dergelijk agentschap veel ervaring en deskundigheid zou kunnen worden verenigd. Het agentschap zou nauwe betrekkingen moeten onderhouden met de verschillende instellingen, waardoor het goed kan aansluiten bij wat daar leeft. Daarbij zou het agentschap op het gebied van communicatie en voorlichting onafhankelijk en professioneel moeten optreden en het menselijk aspect niet uit het oog mogen verliezen (eenvoudig taalgebruik, begrijpelijke informatie, luisteren), iets waar het volgens de Europese burger aan schort.

Door uitbesteding van voorlichtingsactiviteiten kan voeling worden gehouden met de markt en de trends, en kan worden voorkomen dat de informatie te star en te ambtelijk wordt. Dit zou een garantie kunnen bieden voor een creatieve en originele formulering van de informatie en voor een verfrissende uitstraling van de instellingen.

Dit is voor het ESC een interessant initiatief. Het ESC zou moeten worden betrokken bij de eventuele oprichtingswerkzaamheden van een dergelijk agentschap.

2.8. Follow-up

Naar aanleiding van de oproep van de Commissie (laatste alinea) moet het ESC de nadruk leggen op de rol die de leden in de lidstaten kunnen spelen via de organisaties die zij vertegenwoordigen. Dit sluit aan op de wens van de Europese Commissie om met name opinieleiders en opinieverspreiders in te schakelen.

- als informatieverspreiders vervullen de leden ook naar de organisaties die zij vertegenwoordigen toe en met betrekking tot alle contacten die zij op alle niveaus onderhouden, de functie van voorlichter;
- de betrekkingen met de sociaal-economische raden op nationaal en regionaal niveau zijn essentieel, aangezien ook deze als multiplicator van niet te onderschatten betekenis zijn. Het is van belang dat er geen scheidslijnen tussen de diverse organisaties en niveaus worden getrokken waardoor de verspreiding van informatie zou worden belemmerd.

3. Over de bijlage bij de Mededeling

3.1. Programma voor prioritaire voorlichtingsactiviteiten (PRINCE)

In 1996/1997 nam het ESC samen met leden van het Europees Parlement deel aan verschillende voorlichtingsactiviteiten, met name met betrekking tot de euro. Indien dit programma voor prioritaire voorlichtingsactiviteiten wordt voortgezet, zou het ESC graag opnieuw zijn medewerking verlenen aan PRINCE.

3.2. Netwerken en steunpunten

Info-Points Europe (139), Carrefours Ruraux (130) en Urban Forums (19): het Comité zou deze voorlichtingscentra stelselmatig moeten ondersteunen.

Er moet niet alleen contact worden onderhouden met de grote centra, maar ook met regionale en lokale steunpunten. Het gaat hierbij om netwerken die niet door de Commissie worden gefinancierd (openbare bibliotheken, lokale overheden, kamers van koophandel etc.) en om de Europese Documentatiecentra (EDC), de Internationale Vereniging van Europahuizen (Fédération Internationale des Maisons de l'Europe; FIME) en de sprekersnetwerken Team Europe en Groepseuro.

3.3. De website EUROPA

Het ESC is vertegenwoordigd in het Internet Editorial Committee (Interinstitutioneel Internet Redactiecomité), waarvoor het een aantal vergaderingen heeft georganiseerd.

Het ESC is vertegenwoordigd op de website EUROPA (informatieverstrekking op basis van wederkerigheid, bijwerken van informatie en verbindingen).

De overgang van EUROPA naar EUROPA II en het ontstaan van initiatieven als e-governance of e-Commissie moeten het ESC de mogelijkheid bieden op deze ontwikkelingen in te haken door bijvoorbeeld e-consult te introduceren. Hiermee zou met name het Europese ESC, maar ook andere, vergelijkbare adviesorganen prominent op het web aanwezig zijn. Initiatieven als CESlink en AICESIS verdienen dan ook steun.

3.4. Europa Direct

Om het groeiende aantal e-mails dat naar de infobox van het ESC (info@esc.eu.int) wordt gezonden te kunnen verwerken, moet er nauw worden samengewerkt met Europa Direct. Veel informatieaanvragen die bestemd zijn voor de Commissie worden namelijk abusievelijk aan het ESC gericht.

Als we de gedragscode (de „netiquette”) willen eerbiedigen, moet deze groeiende stroom e-mails met verzoeken om informatie op snelle en passende wijze worden behandeld; met deze afhandeling moeten specifieke voorlichtingsdiensten worden belast. Verder moeten hiervoor teams van correspondenten worden opgericht die thuis zijn op alle beleidsterreinen en in alle talen (waaronder enkele Midden- en Oost-Europese talen).

3.5. Bezoeken

Het ESC, dat beschikt over een team van sprekers die worden ondersteund door een aantal leden, ontvangt ieder jaar onge-

veer 8 000 bezoekers die goed op de hoogte zijn van de institutionele werkzaamheden van het ESC, van de rol van het ESC bij de communautaire besluitvorming, etc.

Het is van groot belang dat de sprekers van alle instellingen dezelfde boodschap uitdragen, waarin de nadruk wordt gelegd op samenwerking tussen de instellingen ten behoeve van de opbouw van een transparant, democratisch en solide Europa. Deze boodschap moet eenvoudig en helder zijn. Het lijkt soms noodzakelijk deze sprekers te informeren over de essentie van het ESC. Bestaat er een cursus voor sprekers?

De samenwerking met de Commissie en met het European Union's Visitors' Programme (EU-bezoekersprogramma) is echter uitstekend en zou nog moeten worden geïntensiveerd.

Brussel, 29 november 2001.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

G. FRERICHS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „Een duurzaam Europa”

(2002/C 48/26)

Op 31 mei 2001 heeft het Economisch en Sociaal Comité krachtens de art. 11(4), 19(1) en 23(3) van het reglement van orde besloten een advies op te stellen over: „Een duurzaam Europa voor een betere wereld”.

Het subcomité „Een duurzaam Europa”, dat met de voorbereiding van de werkzaamheden was belast, heeft zijn advies op 30 oktober 2001 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Ehnmark; co-rapporteur de heer Ribbe.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 28 en 29 november 2001 gehouden 386e zitting (vergadering van 29 november) het volgende advies uitgebracht, dat met algemene stemmen is goedgekeurd.

1. Oproep tot de Europese Raad van Laken

1.1. Het initiatief van het Belgische voorzitterschap om een verklaring over de toekomst van Europa voor te bereiden en deze ter gelegenheid van de Europese Raad van Laken ter goedkeuring voor te leggen, is een uitermate geschikte kans om voorafgaand aan de brede maatschappelijke discussie een visie op de toekomst en de doelstellingen van de Unie naar voren te brengen.

1.2. Tijdens de Europese Raad van Göteborg werd besloten van duurzame ontwikkeling een prioritaire doelstelling van de

Unie te maken. Met dit verstrekkende besluit werd een nieuwe visie op de toekomst van Europa ingeluid.

1.3. In de Verklaring van Laken moet nog duidelijker uit de verf komen dat duurzame ontwikkeling één van de belangrijkste taken van de Unie is. Het is nú zaak om de uitdagingen en kansen die dit nieuwe project voor de Unie met zich meebrengt, in hun volle reikwijdte te belichten en om deze nieuwe visie in het brandpunt van de discussie over de toekomst van Europa

te plaatsen. Wanneer het erop aankomt het Europa, de door ons gewenste vorm te geven, kunnen we niet om duurzame ontwikkeling heen.

1.4. Het afgelopen jaar heeft het ESC bijzondere aandacht aan de globale dimensie van duurzame ontwikkeling en aan de gevolgen van het besluit van de Europese Raad van Göteborg besteed. In zijn tweede advies over duurzame ontwikkeling bekijkt het Comité hoe deze visie kan worden toegepast en hoe de samenleving hier méér bij kan worden betrokken.

1.5. Met duurzame ontwikkeling wordt beoogd randvoorwaarden te creëren waarin het welzijn van alle burgers — niet alleen op economisch, maar ook op sociaal, cultureel en milieuvlak — op lange termijn verzekerd is. Een goede levenskwaliteit wordt immers niet uitsluitend door economische factoren, maar door een over een langere periode beschouwd samenspel van tal van elementen bepaald.

1.6. Duurzame ontwikkeling is plechtig tot één van de horizontale langetermijndoelstellingen van de Europese Unie uitgeroepen en derhalve stevig ingebed in de nieuwe visie op Europa. In een duurzame-ontwikkelingsstrategie wordt een radicaal antwoord gegeven op de vraag hoe het beleid ten dienste van algemeen welzijn en solidariteit kan worden gesteld; de nadruk ligt hierbij op een gecoördineerde en coherente stroomlijning van het beleid.

1.7. De toepassing van het concept duurzame ontwikkeling zoals hierboven beschreven, zal gevolgen hebben voor alle activiteiten van de Unie en haar lidstaten en bijdragen tot een beter contact tussen burger en Unie.

1.8. Nu de Unie deze nieuwe visie heeft omarmd, moet zij bewijzen dat zij in staat is om als blijk van solidariteit en verantwoordelijkheidszin de jonge generatie en andere delen van de wereld de hand te reiken. De beginselen die aan de basis van de oprichting van de Gemeenschap lagen, kunnen de Unie ook nu nog tot bron van inspiratie dienen. Om een ambitieus en verstrekkend project als dit tot een goed einde te brengen, zullen de lidstaten van de Unie eens te meer de wil moeten tonen om de handen ineen te slaan en samen te werken.

1.9. Er is sprake van duurzame ontwikkeling, indien het economisch, sociaal en milieubeleid duidelijk op de totstandbrenging van een duurzame samenleving worden afgestemd. Milieu dient hierbij net zo zwaar te wegen als economische en sociale overwegingen. Aangezien de drie beleidsterreinen in al hun geledingen met elkaar moeten interageren, is het nodig dat de EU overeenkomstig het besluit van de Europese Raad van Göteborg het voortouw neemt en aan de burgers van de Unie en de rest van de wereld een belangrijk signaal afgeeft.

1.10. *Concreet, burgergericht beleid*

1.10.1. Door radicaal de kaart van de duurzame ontwikkeling te trekken, laten de beleidsmakers duidelijk zien welke weg zij met Europa willen inslaan. Een beleid waarin duurzame ontwikkeling vooropstaat, zal het leven en gedrag van de burger als geen andere beleidsvisie beïnvloeden, en maatschappij en bedrijfsleven voor enorme opgaven plaatsen.

1.10.2. De concrete toepassing van een beleid voor duurzame ontwikkeling — waarin solidariteit centraal staat — biedt een gelegenheid bij uitstek om de beginselen van goed governance echt in de praktijk te brengen. Willen we een toekomst waarin het beleid op de langetermijnprioriteiten van de burger is afgestemd, dan zal politiek leiderschap van essentieel belang zijn en moet governance als thema voor het voetlicht worden gebracht.

1.11. Hoewel duurzame ontwikkeling per definitie pas op lange termijn kan worden verwezenlijkt, moeten nu reeds realistische en concrete streefdoelen worden vastgesteld. In Unie en lidstaten moeten de beginselen van duurzame ontwikkeling in concrete projecten worden vertaald. Dit is zowel om psychologische als om politieke redenen belangrijk, aangezien de burger dan met eigen ogen kan vaststellen dat met zijn zorgen rekening wordt gehouden.

1.12. De nieuwe visie maakt alleen een kans, indien onafgebroken aan de verwezenlijking ervan wordt gewerkt. Duurzame ontwikkeling is een proces van lange adem dat alleen met succes kan worden bekroond, indien de betrokkenen in alle sectoren zich hier onafgebroken voor inzetten. Aangezien de nodige kennis voorhanden moet zijn, is het van groot belang dat in onderwijs, levenslang leren en onderzoek wordt geïnvesteerd.

1.13. Duurzame-ontwikkelingsbeleid moet vanuit de basis worden opgebouwd en op een breed maatschappelijk draagvlak kunnen rekenen. Nationale projecten ter bevordering van duurzame ontwikkeling zijn een ideale kweekvijver voor nieuwe vormen van dialoog; de burger moet de kans krijgen om mede dankzij een efficiënt voorlichtings- en raadplegingsproces aan de totstandkoming van dit beleid bij te dragen. Cruciaal is dat wordt verduidelijkt wat met de nationale plannen wordt beoogd en hoe deze op de strategie van de Europese Unie aansluiten.

1.14. Een essentiële rol is weggelegd voor de sociale partners; zij dienen het raadplegingsproces te ondersteunen en op te volgen. Zonder de actieve betrokkenheid van sociale partners en niet-gouvernementele organisaties is het onmogelijk om de strategie voor duurzame ontwikkeling op een succesvolle manier gestalte te geven.

1.15. Als vertegenwoordiger van alle geledingen van de georganiseerde civiele samenleving is het ESC een bij uitstek geschikte instantie om het raadplegingsproces te ondersteunen en op te volgen. Het Comité is van plan zich in het raadplegingsproces als een actieve partner op te stellen.

1.16. Aangezien het voor de kandidaat-lidstaten een erg moeilijke opdracht wordt de ontwikkeling in hun land op een duurzame manier aan te pakken, moet de Unie van meet af de dialoog met hen aangaan en alles in het werk stellen om hen achter de doelstellingen van dit project te scharen en bij de tenuitvoerlegging ervan te betrekken. Deze nieuwe visie op Europa kan het overgangsproces in deze landen een nieuw elan geven en de bevolking stimuleren om tot de totstand-koming van het EU-beleid bij te dragen.

1.17. Het is nu de taak van de EU-instellingen om in het licht van de doelstellingen van duurzame ontwikkeling voor een gecoördineerde en coherente stroomlijning van het beleid te zorgen. Alle instellingen zullen aan deze nieuwe eis moeten voldoen. In de eerste plaats moet erop worden toegezien dat bij de planning en tenuitvoerlegging van het beleid meer rekening met duurzame ontwikkeling wordt gehouden. Met name de beleidscoördinatie bij de Commissie laat te wensen over. Het ESC stelt voor om in het secretariaat-generaal of het kabinet van de Commissievoorzitter een speciale dienst op te richten die met de coördinatie wordt belast.

1.18. De EU moet ter gelegenheid van de Europese Raad van Barcelona (maart 2002) concrete maatregelen inzake klimaatverandering, energie-opwekking en vervoer aankondigen. Voorts is het van essentieel belang dat nieuwe stappen worden genomen om het publiek van de veiligheid van ons voedsel te overtuigen.

1.19. Ook voor de sociale en de economische component van duurzame ontwikkeling moeten tijdens de Europese Raad van Barcelona nieuwe streefdoelen worden vastgesteld. Nieuwe arbeidsrisico's moeten in hun sociale, economische en milieu-technische context worden aangepakt. Een kwalitatieve verbetering van de arbeidsomstandigheden is een essentieel onderdeel van de sociale component van de strategie; volksgezondheid is — met name gezien de vergrijzing — nog een aspect. Voor de oplossing van deze problemen is een multidisciplinaire aanpak vereist, hoe moeilijk het ook zij deze in de praktijk om te zetten.

1.20. In samenwerking met scholen, universiteiten, bibliotheken, bedrijven, NGO's en sociale partners zou op Europese schaal een voorlichtingscampagne over de principes van duurzame ontwikkeling moeten worden opgezet.

1.21. Deze problematiek moet via dialoog en overleg aan de samenleving worden voorgelegd. Het ESC stelt voor om in 2002, ná de Europese Raad van Barcelona, een uitgebreide overlegperiode in te lassen.

2. Achtergrond

2.1. Tijdens de zitting van mei 2001 heeft het ESC met algemene stemmen zijn advies over de voorbereiding van een EU-strategie voor duurzame ontwikkeling goedgekeurd. De teneur van de belangrijkste aanbeveling van het ESC aan de Europese Raad van Göteborg was dat meer tijd moest worden uitgetrokken om politiek overleg te plegen, een maatschappelijk draagvlak te creëren en de mogelijke impact van concrete maatregelen in kaart te brengen. Daarenboven moesten Raad en regeringen van meer gegevensmateriaal worden voorzien om met kennis van zaken besluiten te kunnen nemen.

2.2. Voorts gaf het ESC in dit initiatiefadvies blijk van zijn belangstelling om aan de voorbereiding en tenuitvoerlegging van de strategie mee te werken.

2.3. Het voorstel van de Commissie om samen met het ESC voor alle betrokkenen een tweejaarlijks forum over duurzame ontwikkeling te organiseren, kreeg in het ESC veel bijval.

2.4. Het Comité verklaarde zich daarnaast ook bereid om zijn leden ertoe aan te sporen de contacten met hun achterban te versterken en om als waakhond een kwaliteitsbeoordeling van de tenuitvoerlegging van de strategie op te stellen.

3. De Europese Raad van Göteborg

3.1. De politieke koers die in juni 2001 door de Europese Raad van Göteborg werd uitgezet, blijkt aan te sluiten bij de suggesties van het ESC: de standpunten blijken gelijk te lopen.

3.2. Het Raadsbesluit kan in de volgende vier punten worden samengevat:

- de economische, sociale en milieu-impact van alle beleidslijnen moet op een gecoördineerde manier in de besluitvorming worden meegenomen;
- als werkmethode dient gebruik te worden gemaakt van de bottom-up strategie, waarbij door de lidstaten opgestelde nationale strategieën voor duurzame ontwikkeling de basis voor de communautaire strategie vormen;
- alle relevante betrokkenen moeten worden geraadpleegd; de lidstaten krijgen de opdracht het overleg naar behoren te organiseren;

- voor de volgende vier, nog nader uit te werken prioritaire onderdelen van de strategie moeten bij wijze van richtsnoer streefcijfers en maatregelen worden vastgesteld: klimaatverandering, vervoer, volksgezondheid en natuurlijke rijkdommen.

3.3. Voorts kondigde de Raad aan de geboekte vooruitgang in het komende jaar twee keer op ministerniveau aan de orde te stellen:

- op de Europese Raad van Laken, waar de Commissie zal voorstellen mechanismen in te stellen om de economische, sociale en milieu-impact van alle belangrijke beleidsvoorstellen op duurzaamheid te toetsen;
- op de in maart 2002 te houden Europese Raad, waar in een breder kader geëvalueerd zal worden hoever men met het uitstippelen en tenuitvoerleggen van de strategie is gevorderd.

3.4. Onderstreept werd dat duurzame ontwikkeling een nieuwe golf van technologische innovatie, groei en werkgelegenheid kan teweegbrengen. De Raad nodigde het bedrijfsleven uit om aan de ontwikkeling van nieuwe milieuvriendelijke technologie in o.m. de energie- en de vervoersector mee te werken en het gebruik ervan te promoten.

4. De Europese Raad van Göteborg in perspectief

4.1. Ondanks de omstandigheden heeft de Europese Raad van Göteborg aan de verwachtingen beantwoord. Door een langetermijnstrategie voor duurzame ontwikkeling op de rails te zetten, maakte de Raad duurzaamheid tot een onlosmakelijk bestanddeel van de Europese samenwerking. De Raad beklemtoonde met recht en reden dat duurzame ontwikkeling op de steun van de burgers moet kunnen rekenen en dat geschikte raadplegingsmechanismen moeten worden uitgewerkt. Tot slot stelde de Raad een aantal prioritaire maatregelen en een tijdschema vast.

4.2. De Europese Raad heeft er met klem op gewezen dat het streven naar duurzame ontwikkeling door een gecoördineerde beleidsaanpak moet worden ondersteund.

4.3. Commissie en Raad erkennen dat duurzame ontwikkeling in de EU alleen in nauw overleg met alle geledingen van het maatschappelijk middenveld kan totstandkomen. Dit impliceert intens overleg en nauwe samenwerking met een brede waaier actoren.

4.3.1. Wegens tijdsgebrek konden in Göteborg geen concrete maatregelen ter verwezenlijking van de afgesproken doelen worden vastgesteld. Hierdoor wordt het des te belangrijker dat de Commissie in het samenvattend verslag dat bij de

Europese Raad van Barcelona als basis voor de werkzaamheden zal worden gebruikt, concrete en realistische maatregelen voorstelt. Gebeurt dit niet, dan is het niet ondenkbaar dat de maatschappelijke steun voor duurzame ontwikkeling afbrokkelt.

4.3.2. Ter illustratie: in de discussienota van de Commissie van maart 2001 wordt weliswaar melding gemaakt van een vermindering van de CO₂-uitstoot met 70 % op de lange termijn — wat op de instemming van het Comité kan rekenen —, maar van de „strategie” waarmee deze daling tot stand moet worden gebracht, wordt met geen woord gerept.

4.3.3. Om een vermindering van de CO₂-uitstoot met 70 % te verwezenlijken, zouden we het in het economisch en maatschappelijk leven over een radicaal andere boeg moeten gooien. Volgens het Europees Milieu-Agentschap zal de EU reeds alle zeilen moeten bijzetten om het Kyoto-protocol na te leven, laat staan dat zij zich voorneemt om nóg verdergaande langetermijndoelstellingen te halen.

4.3.4. Een actief klimaatbeheersingsbeleid wordt door sommigen als een rem op het concurrentievermogen beschouwd. Een efficiënt gebruik van energie en natuurlijke hulpbronnen is echter niet alleen uit ecologisch, maar ook uit economisch oogpunt renderend; een lager energieverbruik betekent immers niet alleen minder broeikasgassen, maar ook lagere energiekosten voor het bedrijfsleven. Met het gebruik van vernieuwende en doeltreffende technologie vangt men dus twee vliegen in één klap.

4.3.5. Doordat de standpunten niet altijd gelijklopen en doel en middel soms slecht op elkaar zijn afgestemd, is het moeilijk het publiek ervan te doordringen dat duurzame ontwikkeling een prioritaire doelstelling is geworden, en een maatschappelijk draagvlak ervoor te creëren.

4.4. Tijdens de Europese Raad van Göteborg is duidelijk gesteld dat institutionele mechanismen ter bevordering van de beleidscoherentie moeten worden opgezet. Dit impliceert dat maatregelen ten aanzien van de Europese instellingen moeten worden genomen om voor grensoverschrijdende coördinatie te zorgen en de sectorale beleidsterreinen op elkaar af te stemmen. In Göteborg werd de Raad Algemene Zaken verzocht de voorbereiding van de strategie voor duurzame ontwikkeling op horizontaal niveau te coördineren.

4.5. Een van de belangrijke conclusies van de Europese Raad van Göteborg was dat de lidstaten vanaf het voorjaar van 2002 — net zoals bij de structuurfondsen — nationale actieplannen ter ondersteuning van de communautaire inspanningen op het vlak van duurzame ontwikkeling moeten opstellen. Bedoeling hiervan is dat de lidstaten de door de Raad vastgestelde prioriteiten naar de eigen nationale situatie vertalen en dat een duurzaam beleid tot stand komt dat vanuit de basis is gegroeid en niet van boven af is opgelegd.

4.6. Tot slot werd er in Göteborg de nadruk op gelegd dat het échte werk aan de strategie voor duurzame ontwikkeling nu pas van start kan gaan. Aangezien een duurzame-ontwikkelingsstrategie pas na 20 tot 25 jaar vruchten afwerpt, is het irrealistisch te verwachten dat na enkele maanden maatschappelijk debat en politieke topbijeenkomsten reeds een kant-en-klare strategie uit de bus komt.

5. Een samenhangende strategie voor duurzame ontwikkeling

5.1. De strategie voor duurzame ontwikkeling is het sluitstuk in het EU-beleid ter bevordering van economische en sociale vernieuwing. Met deze strategie hebben de beleidsmakers tevens een milieucomponent (of -dimensie) aan de strategie van Lissabon toegevoegd.

5.2. In zijn vorige advies heeft het ESC benadrukt dat het van essentieel belang is de maatregelen die onder de drie componenten ressorteren, volledig op elkaar af te stemmen. In milieudoelstellingen moeten zowel werkgelegenheids- als andere sociale overwegingen een plaats krijgen. Gezonde overheidsfinanciën zijn een voorwaarde om sociale voorzieningen en een beleid voor sociale integratie (en tegen uitsluiting) op een duurzame manier gestalte te geven.

5.3. Het ESC begrijpt dat het moeilijk is een beleid uit te werken waarin de drie componenten aan bod komen. Het is niet altijd even duidelijk hoe de componenten interageren — of ze op elkaar aansluiten, dan wel elkaar in de weg zitten. Vandaar het cruciale belang van evaluatie-indicatoren; het probleem is evenwel — zoals uit een recente OESO-analyse blijkt — dat indicatoren meestal maar betrekking hebben op één van de drie componenten (economische, sociale of milieu-aspecten). Het zal verre van eenvoudig zijn indicatoren op te stellen die de interactie tussen de verschillende componenten in beeld brengen.

5.4. In de algemene analyse en de aanbevelingen van de globale richtsnoeren voor het economisch beleid zijn een aantal aspecten van duurzaamheid geïntegreerd. In de ontwerp-richtsnoeren, die door de Commissie zijn opgesteld en later door Raad en Parlement in licht gewijzigde vorm goedgekeurd, wordt het belang van gezonde overheidsfinanciën benadrukt en staat aan het eind een verwijzing naar het besluit van de Europese Raad van Stockholm om duurzame ontwikkeling in de strategie van Lissabon op te nemen.

5.5. Duurzame economische groei, een hoge arbeidsparticipatie, draagkrachtige pensioenstelsels, doeltreffende beleidsmaatregelen ter bestrijding van sociale uitsluiting, nieuwe investeringen in onderzoek en ontwikkeling, nieuwe maatregelen ter bevordering van een duurzaam milieubeleid — al deze factoren moeten bij het opstellen van de globale richtsnoeren voor het economisch beleid in aanmerking worden genomen.

5.6. De sociale component is met al zijn facetten een uitdaging op zich. Krachtens het sociale-actieplan moet vastberaden worden opgetreden om sociale uitsluiting in te dijken en integratie te bevorderen. Het werkgelegenheidsbeleid van de EU, dat tijdens de Europese Raad van Luxemburg in 1997 werd gelanceerd, is een tweede essentieel onderdeel van de sociale component. Onderwijs, opleiding en levenslang leren maken er ook deel van uit, evenals de kwaliteit van arbeid, die door de Europese Raad van Stockholm van 2001 werd toegevoegd.

5.7. In de door de Commissie opgestelde ontwerprichtsnoeren voor werkgelegenheid (2002) worden de besluiten betreffende duurzame ontwikkeling enkel terloops vermeld. Ondanks de aanbeveling van de Europese Raad dat werkgelegenheid in de milieusector middels de nationale actieplannen dient te worden bevorderd, is in de voorgestelde richtsnoeren nauwelijks een verwijzing naar duurzame ontwikkeling terug te vinden.

5.8. Een ander belangrijk thema dat deel uitmaakt van de sociale component en implicaties op lange termijn heeft, is het Europese sociale model. In het licht van de uitbreiding en het toenemende aantal internationale verplichtingen van de EU wordt het belang van dit model steeds groter. Hoewel vaak zonder verdere analyse of uitleg naar het Europese sociale model wordt verwezen, weet iedereen waar het voor staat: nl. solidariteit en sociale bescherming, gekoppeld aan een concurrerende industrie en economische groei.

5.9. De sociale partners dienen het als hun specifieke verantwoordelijkheid te beschouwen het Europese sociale model verder te analyseren en te actualiseren.

5.10. Een ander sleutelement in de strategie voor duurzame ontwikkeling is samenhang, in de meest algemene betekenis van het woord. Behoud en versterking van de samenhang is, met name in het licht van de uitbreiding, cruciaal voor de toekomst van de Europese Unie. Ontwikkeling op economisch, sociaal en milieugebied volstaat evenwel niet om een hechte samenhang te bereiken. Hiervan is pas sprake, indien ook de culturele component — gemeenschappelijke waarden, intercultureel begrip en respect voor culturele diversiteit — tot zijn recht komt.

5.11. De culturele component van de strategie voor duurzame ontwikkeling moet verder worden geanalyseerd. Multiculturaliteit en culturele diversiteit zijn hoekstenen in de visie van de Unie, die ook in de duurzame-ontwikkelingsstrategie — in de vorm van maatregelen ter bevordering van duurzame multiculturaliteit en culturele diversiteit — aan bod moeten komen.

5.12. Het ESC pleit voor een prominentere plaats voor de culturele component in de strategie voor duurzame ontwikkeling. Europese culturele waarden die door gewoonten en gedragspatronen van generatie op generatie worden doorgegeven, bepalen rechtstreeks of onrechtstreeks hoe cohesiemodelen evolueren. Erkenning en aanvaarding van gemeenschappelijke culturele tradities en gedragspatronen dragen bij tot wederzijds begrip en respect. De culturele component van duurzame ontwikkeling kan worden beschouwd als een instrument tot behoud en bevordering van multiculturaliteit.

5.13. Aangezien een strategie voor duurzame ontwikkeling per definitie uitgaat van solidariteit tussen de generaties, moeten alle generaties de gelegenheid krijgen om hun standpunten kenbaar te maken. Het zou met name erg waardevol zijn jongeren (min 25) en ouderen (plus 55) aan het woord te laten.

6. De strategie voor duurzame ontwikkeling — een dringend begin van een lange reis

6.1. Tijdens de discussie inzake het Commissievoorstel over de duurzame-ontwikkelingsstrategie tekenden zich twee kampen af: het „visionaire”, dat niet-duurzame tendensen wil tegengaan, en het „operationele”, dat de nadruk legt op concrete maatregelen, met name op milieugebied. Ter ondersteuning van deze laatste visie werd herhaaldelijk verwezen naar de vele jaren die zijn verlopen, sinds duurzame ontwikkeling tijdens de conferentie van Rio als algemeen streefdoel werd goedgekeurd.

6.2. Alle energie die in de tenuitvoerlegging van de besluiten van de Europese Raad van Göteborg is gestopt, heeft niet kunnen beletten dat de discussie sindsdien op een laag pitje staat en het onderwerp, n.a.v. de gebeurtenissen op wereldvlak, in de luwte is beland. Sociale partners en het maatschappelijk middenveld in het algemeen wachten op initiatieven van de Europese instellingen om de in Göteborg genomen besluiten, alsmede de strategie ten uitvoer te leggen.

6.3. Tegen deze achtergrond bestaat het gevaar dat uiteenlopende maatschappelijke groeperingen de druk om met de opbouw van een duurzame samenleving te beginnen, laten verslappen. In het vorige advies over duurzame ontwikkeling poneert het Comité overigens dat dit proces dringend van start moet gaan en concreet moet worden ingevuld. Een half jaar na de Europese Raad van Göteborg staan we nog steeds even ver.

6.4. Anderzijds moet de duurzame-ontwikkelingsstrategie aan het absorptievermogen van burgers en overheden worden

aangepast en stapsgewijs, over een lange periode worden uitgestippeld. De strategie kan niet in een soort oerknal verwezenlijkt worden; indien de lat te hoog wordt gelegd, zouden we ons doel wel eens voorbij kunnen schieten.

6.5. Het ESC vindt het belangrijk te beklemtonen dat de strategie voor duurzame ontwikkeling stapsgewijs moet worden uitgevoerd. Met het besluit om in de strategie van Lissabon een jaarlijkse follow-up in te bouwen, toont de Europese Raad overigens aan dezelfde mening te zijn toegedaan.

7. Cruciale milieukwesties

7.1. In het gedeelte van de duurzame-ontwikkelingsstrategie dat op milieu betrekking heeft, worden een aantal kritische kwesties aangesneden die een belangrijke impact hebben op het leven van de burger en de werking van de samenleving. In de volgende paragrafen gaat het ESC dieper op enkele van deze onderwerpen in.

7.2. Raad en Commissie hebben er vaak op gewezen dat duurzame ontwikkeling een nieuwe golf van technologische innovatie zal aanwakkeren die op zijn beurt nieuwe markten zal ontsluiten en de weg zal effenen voor een nieuwe economie. De Commissie heeft een aantal voorstellen inzake energie-efficiency en energiebesparing voorgelegd waarover het ESC vervolgens advies heeft uitgebracht. De algemene indruk die het Comité hieraan heeft overgehouden, was evenwel dat het terrein in deze sector — bijv. inzake inspraak van de burger — nagenoeg onontgonnen is.

7.2.1. Om op een duurzame manier te produceren of een andere economische activiteit te ontplooiën, is aanzienlijk meer denkwerk nodig dan voor kortetermijnexploitatie van of rooibouw op de natuurlijke hulpbronnen. Voorts mag niet uit het oog worden verloren dat een duurzame economische activiteit met de huidige economische spelregels vaak niet rendabel is.

7.2.2. Onze planeet is een gesloten systeem; een groot aantal stabiele, gesloten systemen situeren zich op lokaal en regionaal niveau. Doordat de mens op een gegeven moment op massieve schaal de natuurlijke hulpbronnen is gaan overexploiteren, zijn cycli die voordien stabiel waren, verstoord geraakt — een proces dat nog steeds niet tot staan is gebracht.

7.2.3. Helaas is met de exploitatie van algemeen beschikbare factoren zoals natuurlijke hulpbronnen en arbeidskrachten het gemakkelijkst geld te verdienen. Wie voor zijn productie strengere normen dan de wettelijke hanteert, boekt daarom per definitie niet méér winst.

7.2.4. Deze vaststellingen zijn niet bedoeld om de huidige politieke of economische besluitvormers met de vinger te wijzen, maar om iedereen met de neus op de feiten te drukken, hoe onaangenaam deze ook zijn. Willen we bedrijven ertoe aanzetten in hun activiteiten en jaarverslagen niet enkel de economische, maar ook de sociale en milieudimensie te laten meewegen, zal de gehele samenleving zich achter dit project moeten scharen.

7.2.5. Uit het voorgaande moge blijken dat de strategie voor duurzame ontwikkeling een zaak van lange adem is, dat over doelstellingen en instrumenten continu een debat met de samenleving moet worden gevoerd en dat de strategie voor duurzame ontwikkeling zich niet gemakkelijk in de moderne economische modellen laat inpassen.

7.3. Wil de strategie voor duurzame ontwikkeling geen dode letter blijven, dan is politiek leiderschap vereist. Regeringen en politieke partijen zullen zich moeten inspannen om de burger achter dit project te scharen.

8. Een maatschappij waarin duurzame ontwikkeling vooropstaat — een kennismaatschappij

8.1. In een eerder uitgebracht advies stelt het Comité dat een maatschappij die zich op een duurzame manier wil ontwikkelen, de nodige kennis in huis moet hebben. De Europese Raad van Göteborg heeft daarenboven benadrukt dat duurzame ontwikkeling een golf van technologische vernieuwing en investeringen kan teweegbrengen.

8.2. De strategie voor duurzame ontwikkeling is ingebed in de strategie van Lissabon waarmee van de EU de meest concurrerende regio ter wereld moet worden gemaakt. In de vereisten voor duurzame ontwikkeling wordt er net als in de strategie van Lissabon op gehamerd dat dringend in onderzoek en onderwijs moet worden geïnvesteerd. Voorts kan het concurrentiepositie van de EU erbij gebaat zijn, indien voor oplossingen wordt gekozen die duurzame ontwikkeling bevorderen.

8.3. Beleid en prioriteiten van het communautair kaderprogramma voor onderzoek en ontwikkeling en van de duurzame-ontwikkelingsstrategie moeten op elkaar worden afgestemd. De EU dient met haar wetenschapsbeleid een voortrekkersrol te spelen en voldoende middelen voor de ontwikkeling van oplossingen voor o.m. de vervoers- en energieproblemen uit te trekken. Zonder EU-steun zullen de nationale fondsen voor wetenschappelijk onderzoek de kar moeilijk kunnen trekken. Tot slot dient de EU netwerken van universiteiten en instellingen die samenwerken aan duurzame-ontwikkelingsprojecten, financieel te ondersteunen.

8.4. Onderwijs- en opleidingsprogramma's zullen aan de specifieke kennisvereisten moeten worden aangepast. Er zal vraag zijn naar ingenieurs en technici die in de toepassing van duurzame oplossingen zijn opgeleid, naar agronomen en andere deskundigen die in de levensmiddelen- en diervoersector gespecialiseerd zijn. Interdisciplinariteit in onderwijs en opleiding zal steeds belangrijker worden.

8.5. Ook de stelsels voor levenslang leren en bedrijfsopleidingen zullen op de kennisvereisten van de strategie voor duurzame ontwikkeling moeten worden afgestemd.

9. Overleg en dialoog

9.1. Dát raadpleging en dialoog nodig zijn om een maatschappelijk draagvlak voor het EU-beleid te creëren, wordt door niemand in twijfel getrokken; de vraag is alleen hoe dergelijke processen het beste kunnen worden georganiseerd. Het probleem is namelijk dat duurzame ontwikkeling een technische aangelegenheid is en door de basis niet als prioriteit wordt beschouwd. De Europese Raad van Göteborg heeft duurzame ontwikkeling geoordeeld als een beleidsterrein waar raadpleging en dialoog uitermate belangrijk zijn.

9.2. Voor een nadere analyse van de duurzame-ontwikkelingsstrategie worden twee vormen van raadpleging voorgesteld die in de volgende paragrafen onder de loep worden gelegd. In het eerste proces stellen lidstaten in nauw overleg met de betrokkenen nationale plannen voor duurzame ontwikkeling op. In het tweede organiseert de Commissie in samenwerking met het ESC een tweejaarlijks forum voor alle betrokken partijen.

9.2.1. De modaliteiten van het overleg op nationaal niveau worden door lidstaten en betrokken partijen vastgesteld. Hierbij moet evenwel worden aangetekend dat er raakpunten met het werk op EU-niveau zijn.

9.3. Het eerste forum voor betrokken partijen is gepland voor het najaar van 2002.

9.3.1. Aangezien het succes van het forum in grote mate afhankelijk is van het voorbereidend werk, moeten de organisaties van alle actoren al in een vroeg stadium bij het proces worden betrokken.

9.3.2. Het forum moet worden voorafgegaan door een lange periode van overleg op nationaal, regionaal en lokaal niveau. Zo wordt dit overleg een zeldzame gelegenheid voor de Unie om niet alleen met organisaties van actoren, maar met de burgers zelf de dialoog aan te gaan, bijv. ter gelegenheid van activiteiten in scholen of vrijwilligersorganisaties. Doel van dit overleg is de bevolking ervan te overtuigen dat niet duurzame tendensen moeten worden omgebogen, alsmede een communicatiekanaal tussen Unie en burger openen.

9.3.3. Om de aandacht van een breed publiek te trekken én vast te houden, is veel verbeeldingskracht nodig. Het zou goed zijn aan de hand van één of twee hoofdthema's te verduidelijken wat op het spel staat.

9.3.4. Het publiek is zich er onvoldoende van bewust dat duurzame ontwikkeling noodzakelijk is. De Commissie dient in samenwerking met het maatschappelijk middenveld de burger beter over de concrete inhoud van duurzame ontwikkeling voor te lichten.

10. Institutionele mechanismen voor beleidscoherentie

10.1. Het blijkt moeilijk te zijn duurzame ontwikkeling beleidsmatig op een coherente manier aan te pakken. Oorzaak hiervan is een algemeen euvel binnen de Europese instellingen en elders, dat in het witboek van de Commissie over governance wordt behandeld. De Europese Raad van Göteborg heeft benadrukt dat duurzame ontwikkeling alleen mogelijk is, indien economisch, sociaal en milieubeleid elkaar versterken.

10.2. Het ESC heeft met tevredenheid kennisgenomen van de signalen van de Europese Raad en deelt het standpunt dat duurzame ontwikkeling alleen mogelijk is, indien verschillende beleidssectoren elkaar versterken.

10.3. Om de beleidscoördinatie bij de Commissie vlot te doen verlopen, stelt het Comité met nadruk voor om in het secretariaat-generaal van de Commissie of in het kabinet van de Commissievoorzitter een coördinator voor de duurzame-ontwikkelingsstrategie aan te wijzen.

10.4. Het Europees Parlement zou er volgens het ESC goed aan doen een speciale groep met de coördinatie van de werkzaamheden inzake duurzame ontwikkeling te belasten.

10.5. Het ESC heeft zelf een subcomité voor duurzame ontwikkeling opgericht en zal zich in een latere fase over een institutionele regeling buigen.

10.6. Tijdens de Europese Raad van Laken in december 2001 moeten verdergaande stappen ter bevordering van de beleidscoherentie aan de orde worden gesteld. De Commissie heeft erop gewezen dat, hoewel de doelstellingen van een groot aantal strategieën en programma's op elkaar aansluiten, van enige coördinatie nauwelijks of geen sprake is.

11. Indicatoren voor de follow-up

11.1. Eind oktober heeft de Commissie duurzame-ontwikkelingsindicatoren voorgelegd. Zo worden acht nieuwe indicatoren toegevoegd en worden er acht geschrapt. Uiteindelijk is er dus een korte lijst indicatoren overgebleven voor de follow-up van de strategie van Lissabon — waarin ook duurzame ontwikkeling een plaats heeft gekregen.

11.2. Willen gegevens en indicatoren voor iedereen aanvaardbaar zijn, dan moeten ze door alle betrokkenen worden goedgekeurd en gevalideerd. Alleen als die voorwaarde is vervuld, kan op gedegen, zakelijke gronden een discussie worden gevoerd en kan ideologische standpunten de pas worden afgesneden. Het moet mogelijk zijn om aan de hand van de indicatoren een overzicht te krijgen van alle elementen — dus niet alleen van kortetermijn — of deelaspecten.

11.3. Het ESC zal in een latere fase dieper op de indicatoren ingaan.

12. Prioriteiten van de Europese Raad van Göteborg

12.1. In Göteborg zijn vier beleidsterreinen vastgesteld waar maatregelen ter bevordering van duurzame ontwikkeling bijzonder dringend zijn. Het ESC zal hier in de toekomst gedetailleerd advies over uitbrengen.

12.2. Wat het eerste prioritaire beleidsterrein — bestrijding van klimaatverandering — betreft, bevestigde de Raad andermaal zijn belofte om aan de doelstellingen van Kyoto te voldoen en het streefcijfer voor het aandeel met duurzame energie geproduceerde elektriciteit te halen. Voorts werd de Europese Investeringsbank verzocht met de Commissie samen te werken bij de uitvoering van het EU-beleid inzake klimaatverandering.

12.2.1. In het recent goedgekeurde advies inzake het groenboek van de Commissie over het energiebeleid⁽¹⁾ benadrukt het ESC dat aanzienlijke investeringen in infrastructuur en technologische ontwikkeling vereist zijn, wil men het aandeel met duurzame energie geproduceerde elektriciteit opvoeren. In de richtlijn over hernieuwbare energie is voor „groene stroom” overigens een ambitieus streefcijfer vastgesteld dat tegen 2010 moet worden gehaald. Dit streefdoel te bereiken én zelfs verder te gaan, is een grote uitdaging.

⁽¹⁾ ESC-advies over het „Groenboek — Op weg naar een Europese strategie voor een continue energievoorziening” (COM(2000) 769 def. — PB C 221 van 7.8.2001).

12.2.2. Het budget van de kaderprogramma's voor onderzoek en ontwikkeling moet o.m. worden gebruikt om universiteitsnetwerken die onderzoek verrichten naar een efficiënter gebruik van duurzame energie, financieel te ondersteunen.

12.2.3. Het ESC vraagt zich af welke maatregelen de EU zal nemen om de uitstoot van broeikasgassen overeenkomstig het Kyoto-protocol te verminderen, en kijkt uit naar de initiatieven van de Commissie terzake.

12.3. Met betrekking tot het tweede beleidsterrein — zorgen voor duurzaam vervoer — benadrukte de Europese Raad van Göteborg dat maatregelen moeten worden genomen om het vervoer over de weg naar vervoer per spoor- of waterweg en naar het openbaar personenvervoer te verleggen. Europees Parlement en Raad werd verzocht tegen 2003 herziene richtsnoeren voor trans-Europese vervoersnetwerken aan te nemen. Tot slot nam de Europese Raad er nota van dat de Commissie een kader zal voorstellen om ervoor te zorgen dat de prijzen voor de verschillende vervoersmodi tegen 2004 een betere afspiegeling vormen van de kosten voor de samenleving.

12.3.1. Het verband tussen vervoer, ruimtelijke ordening en nieuwe, zuinige voertuigen moge duidelijk zijn. Minder bekend is dat de motor achter deze verandering op gemeentelijk en regionaal niveau te vinden is. Overleg op lokaal niveau is m.a.w. een must.

12.4. Ten derde heeft de Europese Raad van Göteborg aangekondigd dat, gezien de bezorgdheid van de consument over veiligheid en kwaliteit van het voedsel, maatregelen ter bestrijding van gevaren voor de volksgezondheid moeten worden genomen. De volgende onderwerpen werden door de Raad als prioritair beschouwd: goedkeuring van het beleid inzake chemische stoffen, het actieplan betreffende uitbraken van infectieziekten, goedkeuring en inwerkingtreding van de Europese Voedselautoriteit en van de verordening inzake de levensmiddelenwetgeving. Tot slot deed de Raad een oproep om de mogelijkheid te onderzoeken een Europees netwerk voor surveillance en vroegtijdige opsporing met betrekking tot gezondheidskwesaties op te richten.

12.4.1. Deze materie is bij uitstek geschikt om de burger ervan te overtuigen dat de EU in staat is slagvaardig op zijn zorgen te reageren. Anderzijds bestaat juist bij deze materie het gevaar dat nationale en communautaire overheden in elkaars vaarwater geraken. Gezien de recente uitbraken van infectieziekten bij vee is het voor het publiek waarschijnlijk belangrijker te weten dat er wordt opgetreden dan door wie.

12.4.2. Het Europese netwerk voor surveillance en vroegtijdige opsporing met betrekking tot volksgezondheid moet hoog op de prioriteitenlijst worden geplaatst. Het ESC hoopt dat de Commissie snel een initiatief in dit verband ter tafel zal leggen.

12.5. Wat het vierde prioritair beleidsterrein — een meer verantwoord beheer van natuurlijke hulpbronnen — betreft, onderstreepte de Europese Raad van Göteborg dat goede economische prestaties hand in hand moeten gaan met

een duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen. Voorts bereikte de Raad een akkoord over een wijziging van de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en over het kader voor de herziening van het gemeenschappelijk visserijbeleid. Daarenboven werden afspraken gemaakt over de tenuitvoerlegging van het geïntegreerd productbeleid van de EU en kwam de Raad overeen dat tegen 2010 de achteruitgang van de biodiversiteit een halt moet zijn toegeroepen.

12.5.1. Het ESC-advies over de toekomst van het GLB zal in het najaar van 2002 worden gepresenteerd.

13. De verdere procedure; nieuwe onderwerpen

13.1. De eerste follow-up van de duurzame-ontwikkelingsstrategie zal tijdens de Europese Raad van Barcelona in maart 2002 plaatsvinden. Het samenvattend verslag dat als basis voor deze werkzaamheden zal dienen, zal uiterlijk in januari 2002 door de Commissie worden afgerond.

13.2. Naast de prioriteiten waarover tijdens de Europese Raad van Göteborg een akkoord is bereikt, moeten volgens het ESC ook de volgende onderwerpen in het samenvattend verslag van 2002 aan de orde worden gesteld:

13.2.1. Kwalitatieve verbetering van de arbeidsomstandigheden. In de sociale component van de duurzame-ontwikkelingsstrategie ligt de nadruk vooral op sociale uitsluiting, sociale integratie en werkgelegenheidsbeleid. Het ESC stelt voor om hieraan „duurzame arbeid” toe te voegen.

13.2.2. In Stockholm waren de staatshoofden en regeringsleiders van de Unie het erover eens dat, om iedereen bij het arbeidsproces te betrekken, niet alleen meer, maar ook betere banen nodig zijn. Om de kwaliteit van arbeid te behouden en te verbeteren, moet een gemeenschappelijke aanpak worden vastgesteld. In recent onderzoek wordt aangetoond dat de huidige arbeidsomstandigheden milieuproblemen en met name psychische problemen (o.i.v. werkdruk en overwerk) veroorzaken. In de ICT-sector is het bestaan van dergelijke problemen reeds geruime tijd bekend.

13.2.3. Wetenschappelijke netwerken en de rol van de universiteiten. Bepaalde doelstellingen van de duurzame-ontwikkelingsstrategie zijn alleen haalbaar, indien overheid en particuliere sector investeren in wetenschap en technologie. De Europese Raad heeft benadrukt dat de strategie voor duurzame ontwikkeling en het nieuwe kaderprogramma voor onderzoek en ontwikkeling voldoende op elkaar moeten worden afgestemd. Het ESC suggereert dat in het samenvattend verslag met name wordt bekeken welke bijdrage de reeds bestaande en nog op te richten wetenschappelijke netwerken tot de strategie voor duurzame ontwikkeling kunnen leveren.

13.2.4. Samenwerking met het bedrijfsleven. De Europese Raad heeft benadrukt dat het bedrijfsleven actief bij het werk inzake de duurzame-ontwikkelingsstrategie moet worden betrokken. Het ESC beschouwt het bedrijfsleven als een bondgenoot bij de bevordering van een coherent, duurzaam beleid, en stelt voor diens rol in het samenvattend verslag dan ook goed uit de verf te laten komen.

13.2.5. Globale richtsnoeren voor het economisch beleid. Overeenkomstig het besluit van de Europese Raad maakt het economisch beleid integraal deel uit van de strategie voor duurzame ontwikkeling. In de volgende reeks globale richtsnoeren voor het economisch beleid moet de wisselwerking tussen richtsnoeren en strategie worden geëvalueerd. Deze wisselwerking dient ook in het samenvattend verslag aan bod te komen.

14. De uitbreiding en de internationale context

14.1. Uitwerking en tenuitvoerlegging van de duurzame-ontwikkelingsstrategie zullen jaren in beslag nemen. Het is dan ook van het grootste belang de kandidaat-lidstaten bij de verdere besprekingen over de strategie te betrekken.

14.2. Zo zouden vertegenwoordigers van de kandidaat-lidstaten geregeld voor vergaderingen met de coördinerende instantie van de Commissie — m.a.w. het secretariaat-generaal — kunnen worden uitgenodigd. Zo krijgen deze landen de kans om reeds geruime tijd vóór hun toetreding de problemen op hun grondgebied aan te pakken.

14.3. Het ESC zal van tijd tot tijd vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld uit de kandidaat-lidstaten uitnodigen om samen over de duurzame-ontwikkelingsstrategie van gedachten te wisselen.

14.4. Naar aanleiding van de Conferentie van Rio over duurzame ontwikkeling is reeds gebleken dat duurzame ontwikkeling een materie is met een belangrijke globale dimensie. Tijdens de volgend jaar in Johannesburg te houden VN-conferentie over duurzame ontwikkeling zal de blik zowel op het verleden — de sinds Rio geboekte vooruitgang — als op de toekomst — urgente kwesties — gericht zijn.

14.5. Op het wereldtoneel heeft de EU heeft m.b.t. de strategie voor duurzame ontwikkeling een tweeledige verantwoordelijkheid. Niet alleen moet de Unie het goede voorbeeld geven en aantonen dat duurzame-ontwikkelingsmaatregelen kunnen en moeten worden toegepast, maar ook moet zij inspanningen voor de totstandkoming van een nieuwe, versterkte Global Deal met klem ondersteunen. Dit laatste punt zal het werk van de Unie de komende jaren beheersen. Het ESC zal al het mogelijke doen om deze inspanningen te ondersteunen.

15. De rol van het ESC in de strategie voor duurzame ontwikkeling

15.1. In het vorige advies verklaarde het ESC zich bereid tot het uitstippelen van de strategie bij te dragen, in samenwerking met de Commissie een tweejaarlijks forum van betrokkenen te organiseren en mede op basis van de verslagen van lidstaten en Unie als „waakhond” te fungeren.

15.2. In dit advies pleit het Comité ervoor dat vóór het in het najaar van 2002 te houden forum van betrokkenen een ruime raadplegingsfase wordt ingebouwd. Het ESC zal meewerken aan de voorbereiding en opvolging van dit proces, alsook van het forum van betrokkenen.

15.3. Om de beleidscoherentie te bevorderen, heeft het ESC een multisectoraal subcomité voor duurzame ontwikkeling opgericht. Later zal worden bekeken of het met het oog op de beleidscoherentie nodig is een meer permanente structuur in te stellen. Voorts zal in toekomstige adviezen geregeld naar de strategie voor duurzame ontwikkeling moeten worden verwezen.

15.4. Het ESC zal volgend jaar een aantal sleutelementen van de duurzame-ontwikkelingsstrategie nader belichten en zo tot de integratie van duurzame ontwikkeling in alle belangrijke segmenten van het EU-werkprogramma bijdragen.

15.5. Het ESC vertegenwoordigt als enige EU-instelling brede geledingen van de georganiseerde civiele samenleving. Dit maakt het ESC bij uitstek geschikt om op een constructieve en positieve manier tot de verdere uitwerking en opvolging van de duurzame-ontwikkelingsstrategie bij te dragen.

Brussel, 29 november 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 het Europees Parlement en de Raad inzake toegang tot de markt voor havendiensten ”

(2002/C 48/27)

Op 13 maart 2001 heeft de Raad overeenkomstig artikel 80, lid 2, van het EG-Verdrag besloten het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 6 november 2001 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Rétureau.

Tijdens de 386e zitting 28 en 29 november 2001 (vergadering van 29 november 2001) heeft het Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 62 stemmen vóór en 8 stemmen tegen, bij 10 onthoudingen is goedgekeurd.

1. Het Commissiedocument

1.1. De Commissie meent dat het zeevervoer en de zeehavens een steeds grotere rol zullen moeten spelen, met name als alternatief voor het problematische wegtransport.

1.2. Dit betekent dat er een oplossing moet worden uitgewerkt om:

- zeehavens in het trans-Europese vervoersnetwerk op te nemen;
- de toegang tot de markt voor havendiensten door middel van een brede benadering te reguleren;
- duidelijkheid te scheppen rond de publieke geldstromen naar zeehavens en haveninfrastructuur.

1.2.1. Zeehavens en het trans-Europese vervoersnetwerk (TEN-T)

1.2.1.1. Beschikking 1692/96/EG van het Europees Parlement en van de Raad van 23 juli 1996 betreffende communautaire richtsnoeren voor de ontwikkeling van een trans-Europees vervoersnet⁽¹⁾ voorziet in een kader voor een geïntegreerd multimodaal infrastructuurnetwerk. Weliswaar wordt in de beschikking een belangrijke rol aan zeehavens in het trans-Europese netwerk toegedacht, maar tot op heden is men het er nog steeds niet over eens welke havens in het netwerk moeten worden opgenomen, hoe dat moet gebeuren en welke criteria voor het soort verkeer en de omvang daarvan moeten gelden.

1.2.1.2. De Commissie acht het niet gerechtvaardigd om zeehavens nog langer uit te sluiten. Daarom heeft zij voorgesteld om aan de hand van objectieve criteria ongeveer 300 zeehavens te selecteren en in de ontwerpplannen op te nemen en

heeft zij zich ingespannen om de definitie van projecten van gemeenschappelijk belang met betrekking tot de zeehavens te verbeteren. Bovengenoemde objectieve criteria zijn:

- de zeehavens moeten openstaan voor alle commerciële exploitanten;
- de zeehaven moet ten minste drie miljoen ton goederen of 500 000 internationale passagiers per jaar verwerken (voor de Griekse eilanden gelden uitzonderingen);
- de zeehaven moet van strategisch belang voor de TEN-verbindingen over land zijn.

1.2.1.3. De bevoegde instanties proberen momenteel tot overeenstemming te komen en volgens de Commissie lijkt een oplossing nabij te zijn.

1.2.2. Toegang tot de markt voor havendiensten

1.2.2.1. De mate van openstelling van de markt voor havendiensten varieert tussen en zelfs binnen de lidstaten, maar wel hebben alle lidstaten ervoor gekozen deze sector overeenkomstig de Verdragsregels inzake mededinging, vrij verkeer en vrijheid van dienstverlening geleidelijk open te stellen voor concurrentie.

1.2.2.2. Bepaalde kenmerken van havens mogen echter niet over het hoofd worden gezien: havens beschikken soms slechts over een beperkte ruimte, spelen een concrete rol bij de uitvoering van het communautaire douaneregime en dragen een speciale verantwoordelijkheid voor de veiligheid op zee en aan wal, alsmede voor de bescherming van het milieu. Deze overwegingen kunnen legitieme redenen zijn om de toegang tot de markt voor bepaalde havendiensten te beperken. Iedere beperking dient evenwel gerechtvaardigd te worden. Aangezien de havens in de Gemeenschap onderling grote verschillen vertonen, moet bovendien voor een gedifferentieerde benadering worden gekozen. Terecht is erop gewezen dat veel besluiten inzake de mate van openstelling van de markt beïnvloed zullen worden door de specifieke kenmerken van iedere haven, en geen twee havens zijn hetzelfde.

⁽¹⁾ PB L 228 van 9.9.1996, blz. 1.

1.2.2.3. De Commissie heeft problemen met de toepassing van de Verdragsregels tot dusver steeds per geval behandeld. Tijdens overleg is volgens haar echter gebleken dat er steeds meer steun bestaat voor invoering van een EU-regelgevingskader met meer systematische regels voor de toegang tot de markt voor havendiensten in internationale havens, waarbij tegelijkertijd voldoende aandacht wordt geschonken aan de veiligheid op zee, de bescherming van het milieu en zo nodig ook de verplichtingen inzake openbare dienstverlening en de verschillen tussen de desbetreffende havens. Binnen dit EU-kader treffen de lidstaten dan maatregelen om de resterende belemmeringen op de markt voor havendiensten weg te nemen; daarbij dienen de plaatselijke, regionale en nationale kenmerken van de havens overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel gerespecteerd te worden.

1.2.2.4. Niet alle betrokken partijen zijn voorstander van deze benadering. De grootste bezwaren zijn:

- een nieuw regelgevingskader is niet noodzakelijk omdat de belemmeringen voor de toegang tot de vrachtafhandelingmarkt grotendeels uit de weg zijn geruimd. Dit is volgens de Commissie echter niet overal in de EU het geval. Bovendien wordt zo geen oplossing aangedragen voor de problemen rond de vergunningsprocedures;
- de loodsen en de sleepdiensten wensen de huidige structuren te handhaven omdat men daardoor hoge veiligheidsnormen heeft kunnen hanteren. Deze rol is voor de Commissie op zich onvoldoende reden om op voorhand te besluiten dat de Verdragsregels of een nieuw EU-regelgevingskader niet op hen van toepassing zouden moeten zijn.

1.2.2.5. Het gaat er dus om een kaderregeling uit te werken waarbij concurrentie op de markt voor havendiensten wordt toegelaten, terwijl tegelijkertijd de veiligheid op zee, de bescherming van het milieu en in het voorkomende geval ook de openbare dienstverlening worden gewaarborgd.

1.2.2.6. Gezien de ingewikkelde havenregelingen van de lidstaten, de verschillen in omvang, status en functioneren van de havens, en de eisen inzake veiligheid op zee en bescherming van het milieu wordt een richtlijn beschouwd als het meest geschikte rechtsinstrument. De toepassing van de voorschriften wordt daarmee aan de lidstaten overgelaten.

1.2.2.7. „Havendiensten” worden in het Commissiedocument omschreven als diensten van commerciële aard die tegen betaling worden verstrekt aan havengebruikers, waarbij deze betaling normaal gesproken niet is inbegrepen in de heffingen die betaald moeten worden in verband met de toestemming om een haven aan te doen of daar bepaalde handelingen te verrichten.

1.2.2.8. Kwaliteit, efficiency en kwaliteit-prijsverhouding van de havendiensten zijn doorslaggevende factoren geworden in de concurrentiestrijd tussen de havens in de EU.

1.2.2.9. Van oudsher worden havendiensten verricht op basis van exclusieve rechten en/of wettelijke c.q. de facto bestaande monopolies van publieke of particuliere aard. Deze situatie is echter aan het veranderen, met name op het gebied van de vrachtafhandeling, waar nieuwe exploitanten hun intrede hebben gedaan. Deze ontwikkeling verloopt echter niet overal gelijk en gaat niet altijd gepaard met vaste en duidelijke procedureregels waarin de rechten en verplichtingen van bestaande en toekomstige dienstverleners, alsmede die van de nationale autoriteiten die de havens controleren en/of dienstverleners selecteren, zijn vastgelegd.

1.2.2.10. Andere havendiensten laten minder grote veranderingen zien; er is daar nog altijd sprake van allerlei toegangsbeperkingen en ook particuliere en publieke monopolies, met name bij het loodsen en — zij het in mindere mate — bij het slepen en afmeren.

1.2.2.11. De havenautoriteiten zijn zich ervan bewust dat één van de gevolgen van deze situatie is dat de levering van die diensten soms een onevenredig hoge kostenpost voor de gebruikers vormt en daarmee een belangrijk element in de concurrentiestrijd tussen havens is geworden.

1.2.2.12. De Commissie erkent echter dat bepaalde beperkingen vanwege de specifieke situatie en de verplichtingen van de havens gerechtvaardigd kunnen zijn.

1.2.3. Publieke financiering en zeehavens

1.2.3.1. Na een uiterst grondige, gedetailleerde analyse van alles wat zij als staatssteun aan havens beschouwt, wijst de Commissie op de noodzaak dat de havenautoriteiten een gescheiden boekhouding voeren voor havendiensten en overige activiteiten, overeenkomstig de regels voor de algemene en analytische bedrijfsboekhouding. Volgens de Commissie zijn de huidige praktijken op het gebied van publieke financiering en kostentarifering niet transparant en kunnen de procedures voor het selecteren van dienstverleners over het algemeen niet open en eerlijk en in ieder geval niet toereikend worden genoemd.

1.2.3.2. De Commissie vindt dat geen van de drie boekhoudsystemen die in havens worden gebruikt, transparant is, omdat zij geen onderscheid tussen commerciële activiteiten en publieke taken in verband met het beheer van de haven(infrastructuur) maken en geldstromen voor specifieke activiteiten niet duidelijk worden opgevoerd (dit laatste geldt vooral voor gemeentelijke havens). De publieke instanties worden bekritiseerd omdat zij de voor de publieke sector geldende regels inzake boekhouding en financieel recht toepassen in plaats van die voor het bedrijfsleven. Daarom wil de Commissie de zgn. „Doorzichtigheidsrichtlijn” (2000/52/EG) aanvullen met de wettelijke verplichting voor zeehavens om een gescheiden algemene en/of analytische boekhouding voor commerciële activiteiten en publieke activiteiten te voeren.

1.2.3.3. De Commissie wil geen algemene richtsnoeren voor staatssteun aan havens vaststellen, zoals in andere sectoren wel is gebeurd. Zij meent dat zij niet in staat is om de gewenste verduidelijkingen aan te brengen, met name omdat de jurisprudentie over havens gebrekkig is. Daarom zal zij ieder geval apart aan de algemene Verdragsregels blijven toetsen, waarbij „de feiten en specifieke kenmerken van ieder geval alleen bepalend zijn voor het resultaat”.

2. Motivering en belangrijkste bepalingen van de ontwerp-richtlijn

2.1. Motivering

2.1.1. Aanleiding voor de richtlijn is het feit dat er momenteel geen apart regelgevingskader voor havendiensten bestaat en dat de efficiëntie van havendiensten gewaarborgd moet worden in de context van de liberalisering van het zeevervoer die de afgelopen tien jaar haar beslag heeft gekregen. Bepaalde beperkingen bij de toegang tot de markt voor havendiensten hebben gevolgen voor de kwaliteit en kosten van deze diensten. Het is in ieders belang dat er specifieke regels komen om deze beperkingen op te heffen en staatssteun op meer systematische wijze aan te pakken.

2.1.2. Deze maatregelen moeten tot eerlijke concurrentieverhoudingen binnen en tussen havens leiden. Hoewel het liberaliseringsproces al aan de gang is en zich volgens de Commissie ook zal voortzetten, is er nog geen sprake van duidelijke, algemene regels. Bovendien wijst de Commissie erop dat zij met haar voorstel gehoor geeft aan de oproep die de Raad van Lissabon in zijn conclusies aan de instellingen en de lidstaten heeft gedaan om „de liberalisering te bespoedigen in sectoren zoals ... vervoer”.

2.2. Belangrijkste bepalingen van de ontwerp-richtlijn

2.2.1. Samengevat luiden de voorgestelde regels als volgt:

- geen enkele commerciële havendienst mag van de kaderregeling worden uitgesloten (een lijst met havendiensten is als bijlage bij de richtlijn gevoegd);
- de lidstaten kunnen transparante, proportionele en niet-discriminerende regels vaststellen voor voorafgaande toestemming in verband met kwalificaties, veiligheid en andere criteria, waaronder openbare dienstverlening; tegen de selectieprocedure moet beroep aangetekend kunnen worden; de voorschriften op gebied van overheidsopdrachten zijn van toepassing, alsmede de voorschriften op het gebied van wederzijdse erkenning van beroepskwalificaties, indien een dergelijk criterium in de vergunningsprocedure opgenomen is;
- beperking van het aantal vergunningen is alleen mogelijk bij ruimtegebrek of vanwege de veiligheid van het zeevervoer — in die gevallen kan alleen het aantal dienstverleners worden beperkt (dit wordt gecontroleerd); in principe geldt er onbeperkte toegang; in de vrachtafhandelingssector moeten in het algemeen tenminste twee dienstverleners een vergunning krijgen; indien de havenbeheerder zelf ook dienstverlener is, mag hij geen beperkingen opleggen en dient de selectieprocedure in handen te zijn van een speciaal daarvoor opgerichte onafhankelijke instantie;
- zelfafhandeling moet zoveel mogelijk worden toegelaten; daarbij moeten wel dezelfde regels als voor dienstverleners gelden (ten aanzien van veiligheid, kwalificaties, enz.);
- de havenbeheerder mag als dienstverlener op geen enkele wijze anders dan andere dienstverleners worden behandeld; hij dient een gescheiden boekhouding te voeren, waarbij alle geldstromen tussen zijn verschillende activiteiten duidelijk worden aangegeven; hierop wordt externe controle uitgeoefend;
- wanneer op grond van de plaatselijke omstandigheden specifieke kennis is vereist, moeten de bevoegde autoriteiten potentiële dienstverleners passende scholing aanbieden;
- vergunningen gelden voor een beperkte tijdsduur, waarbij onderscheid kan worden gemaakt tussen dienstverleners die „aanzienlijke investeringen” hebben verricht en dienstverleners die minder aanzienlijke dienstverleningen hebben verricht;

- op grond van de overgangsmaatregelen moeten bestaande vergunningen die overeenkomstig een eerdere regeling zijn verleend, vrij snel (binnen een „redelijke termijn”) opnieuw tegen het licht worden gehouden; de duur van de overgangperiode is afhankelijk van het niveau en het soort investeringen dat door de dienstverlener is gerealiseerd;
- de richtlijn en de tenuitvoerlegging daarvan door de lidstaten mag de veiligheid in de haven en op zee of de toepassing van de milieubeschermingsregels niet in het gedrang brengen;
- overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel worden de bestuurlijke organisatie en de normen inzake opleiding en kwalificatie van het personeel, inzake de gebruikte uitrusting en inzake de veiligheid en de bescherming van het milieu door de lidstaten vastgesteld, waarbij geen afbreuk aan het communautaire recht op deze gebieden mag worden gedaan; het eigendomsrecht wordt gewaarborgd (art. 295 EG-Verdrag);
- de richtlijn heeft uitsluitend betrekking op diensten binnen het havengebied;
- art. 15 waarborgt de toepassing van de sociale wetgeving;
- de lidstaten brengen periodiek verslag uit aan de Commissie, die op basis daarvan een rapport opstelt en eventueel voorstellen voor herziening van de richtlijn uitwerkt.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Zeehavens spelen een zeer belangrijke rol in het handelsverkeer, zowel binnen de Unie als tussen de Unie en derde landen; het belangrijkste gedeelte van de externe handel en een groot gedeelte van de interne handel verloopt via hun infrastructuur. Het is dus absoluut noodzakelijk dat zij volledig in het trans-Europese vervoersnetwerk worden geïntegreerd, zeker omdat zij een positieve bijdrage aan de duurzame ontwikkeling van het vervoer in Europa, met name door ontwikkeling van de kustvaart, kunnen leveren. Wil het maritieme handelsverkeer tussen de havens van de EU toenemen, dan moeten in ieder geval de administratieve formaliteiten en lasten aanmerkelijk vereenvoudigd c.q. verlicht worden. Voor de ontwikkeling van de kustvaart vormt alle administratieve rompslomp waar een schip bij het aandoen van een haven onherroepelijk mee te maken krijgt namelijk een grotere sta-in-de-weg dan de kosten die met een en ander gemoeid zijn.

3.2. Havens spelen eveneens een rol op het gebied van de sociaal-economische samenhang en de openbare dienstverlening in het vervoer, met name bij de verbindingen met eilanden en perifere gebieden, en dragen niet alleen bij tot bescherming van het milieu en bestrijding van rampen en verontreiniging op zee, maar ook tot de algemene regionale ontwikkeling — zowel rechtstreeks als via de dienstverlenende

en industriële bedrijven die zich in en rond havens vestigen (in sommige gevallen worden havens ook door een bedrijfstak aangelegd). De bijdrage die zij op deze manier leveren tot de werkgelegenheid (in de vorm van allerlei gekwalificeerde banen) en tot de sociale en territoriale samenhang, kan niet los worden gezien van hun taken, zoals het Comité reeds in zijn advies over het Groenboek ⁽¹⁾ benadrukte.

3.3. Zeehavens vormen tevens kwetsbare gebieden, omdat ze vaak de buitengrens van de Unie uitmaken, waar taken in verband met de soevereiniteit vervuld moeten worden om de veiligheid van de Unie te waarborgen (havenstaatsinspecties, douanecontroles en criminaliteitsbestrijding) en ander beleid uit te voeren (belastingen, immigratie, enz.). Deze uiteenlopende niet-commerciële taken hebben grote, rechtstreekse commerciële gevolgen, in die zin dat schepen voor kortere of langere tijd in de haven stilliggen of wanneer de overheid bepaalde taken aan de havenautoriteiten overhevelt zonder daarvoor compensatie te verstrekken.

3.4. Al deze taken hangen in economisch opzicht samen met het algemene functioneren van havens. Willen havens goed worden beheerd en veilig en efficiënt kunnen functioneren, dan is een integrale benadering noodzakelijk om ervoor te zorgen dat de verschillende taken door de bevoegde autoriteiten en de bedrijven zo snel, veilig en efficiënt mogelijk kunnen worden uitgevoerd. Dit wordt ook door de gebruikers verwacht en beperkt de havenkosten voor het zeevervoer. Een dergelijke benadering is met name belangrijk bij de kustvaart binnen en tussen lidstaten.

3.5. Hoewel het Groenboek over havens en maritieme infrastructuur als een bijdrage tot verbetering van de efficiëntie en kwaliteit van havendiensten werd gepresenteerd, gaat de ontwerprichtlijn hoofdzakelijk over mededingingszaken. Net als in zijn advies over het Groenboek ⁽¹⁾ spreekt het Comité ook nu zijn steun uit voor de beginselen van faire mededinging, transparantie en vrije dienstverlening, maar vindt het wel dat de voorschriften tot doel moeten hebben de economische capaciteit van havens te verbeteren zonder hun administratieve lasten te verzwaren.

3.6. Bestrijding van staatssteun en vergelijkbare subsidies vormen het belangrijkste aandachtspunt van de Commissie: volgens haar is de havensector financieel onderworpen aan en afhankelijk van de overheid en voert de sector geen transparante boekhouding omdat deze vormen van staatssteun daarin niet duidelijk worden aangegeven.

⁽¹⁾ PB C 407 van 28.12.1998, blz. 92.

3.7. Het Comité is ervan overtuigd dat de Commissie met de zgn. „Doorzichtigheidsrichtlijn” [Richtlijn 2000/52/EG ⁽¹⁾], indien deze ook van toepassing wordt op alle havens in het TEN-netwerk, en de Verdragsartikelen inzake mededinging en staatssteun alsook de relevante jurisprudentie van het Hof van Justitie over aanzienlijke, toereikende en doeltreffende middelen beschikt om — ongeacht het eigendomsregime van de haven — op te treden tegen gevallen waarin deze voorschriften geschonden zouden worden. Dit blijkt ook uit de zeer gedetailleerde analyses van de Commissie over alle denkbare vormen van staatssteun in de algemene presentatie van haar document. In geval van interpretatiegeschillen is het aan het Hof van Justitie om een uitspraak te doen; op basis van deze jurisprudentie kan de Commissie dan tot een meer uniforme interpretatie van de regels inzake staatssteun en mededinging komen die voor alle havens geldt.

3.8. Havens zijn plaatsen waar goederen tijdelijk worden opgeslagen, op openbaar terrein dat door de havenautoriteiten wordt beheerd en op aangrenzende bedrijfsterreinen (tenzij het om particuliere havens gaat). In de eerste plaats dienen havens echter als overslagpunt. Daarom had wellicht beter gekozen kunnen worden voor een meer algemene benadering van diensten in het vervoer in plaats van een benadering waarbij havens met een bepaald activiteitsniveau los worden gezien van de rest van de vervoersketen, die juist in zijn geheel zou moeten worden beschouwd. Het Comité wijst erop dat de zeevaart en de efficiëntie en ontwikkeling van havens ook aan de orde komen in het Witboek over vervoer, en dat het zich binnenkort over het door de Commissie voorgestelde beleid zal uitspreken.

3.9. Het Comité vindt dat normale, eerlijke concurrentievoorwaarden tussen havens tot stand moeten worden gebracht, waarbij de veiligheidseisen voor personen en goederen, het algemeen belang en de openbare-dienstverlening in acht moeten worden genomen. Concurrentievervalsing is niet altijd terug te voeren op onrechtmatige staatssteun of subsidies, zoals de Commissie lijkt te denken. Ook bijv. distorsies bij de financiering van de toegangswegen van havens (wegen, spoorwegen, rivieren) kunnen tot concurrentievervalsing leiden.

3.10. Ook andere zaken kunnen de concurrentie vervalsen en de openbare orde en het beleid op bepaalde terreinen aanzienlijk bedreigen. Te denken valt aan de scheepsinspectie, al naargelang het Memorandum van Parijs wel of niet wordt nageleefd (op grond daarvan zou 25 % van de schepen bij

aankomst in de haven moeten worden gecontroleerd), met alle gevolgen van dien voor de veiligheid op zee, het feit dat procedures per haven verschillen en bepaalde officiële douane- en immigratiecontroles soms helemaal niet worden uitgevoerd en daarbij ten onrechte lasten op de havenbeheerder worden afgewenteld, waardoor het gevaar bestaat dat criminelen gemakkelijker hun gang kunnen gaan. De Commissie zou deze zaken, en dan vooral het laatste punt, goed in het oog moeten houden.

3.11. Overeenkomstig het proportionaliteitsbeginsel kunnen eventuele gevallen van discriminatie bovendien aan het licht worden gebracht door mogelijke restrictieve praktijken in de lidstaten met elkaar te vergelijken. Aangezien de omstandigheden echter zo sterk van haven tot haven verschillen, is een dergelijke vergelijking natuurlijk echter moeilijk. Een tekst met algemene strekking heeft in dat opzicht dus slechts beperkte betekenis.

3.12. Uit de schriftelijke en mondelinge bijdragen van betrokken bedrijven en havengebruikers, met name tijdens de hoorzitting die door het Comité op 18 juli 2001 werd georganiseerd en die door een aantal vertegenwoordigers van deze bedrijven en gebruikers werd bijgewoond, blijkt dat de diverse kanttekeningen die bij diverse punten van het Commissievoorstel zijn geplaatst — en die onderling nuances verschillen vertonen — niet uitsluitend afkomstig zijn van de loods-, sleep- en afmeerdiensten, hoewel de Commissie alleen hen vermeldt;

- de loods-, sleep- en afmeerdiensten verzetten zich duidelijk tegen de voorgestelde richtlijn;
- de havenorganisaties zelf onderschrijven weliswaar het mededingings- en het transparantiebeginsel in het EG-verdrag, maar hebben bedenkingen bij vorm en inhoud van het voorstel, met name omdat havens met een bepaalde omvang los worden gezien van de rest van de vervoersketen en er strikte regels worden opgelegd in plaats van de havenautoriteiten meer ruimte te bieden om de specifieke omstandigheden van de haven in aanmerking te nemen (onder voorbehoud van eventuele controle door de Commissie en, in voorkomend geval, het Hof van Justitie);
- de werknemersorganisaties in de vrachtafhandelingssector vinden dat op deze manier een kunstmatig mededingingsstelsel gecreëerd wordt, dat geen rekening houdt met bestaande collectieve overeenkomsten en afspraken en zou leiden tot grote sociale problemen; zij vinden dat hun sector van de richtlijn moet worden uitgesloten;
- de vertegenwoordigers van reders en scheepsbevrachters, de klanten van havens dus, gaan in principe akkoord met het Commissievoorstel; zij verwachten vooral dat de havenkosten zullen dalen en de efficiëntie zal toenemen.

⁽¹⁾ PB L 193 van 29.7.2000, blz. 75.

3.13. Het Comité is het met de Commissie eens dat mededinging en transparantie de afgelopen jaren aanmerkelijk zijn toegenomen, maar dat de situatie per haven verschilt. Daarom zou het subsidiariteitsbeginsel in alle gevallen een beslissende rol moeten spelen — onder voorbehoud van bovengenoemde controle — en zou de richtlijn in deze zin moeten worden aangepast.

3.14. In zijn advies betreffende het Groenboek over havens heeft het Comité een aantal specifieke opmerkingen en aanbevelingen geformuleerd en erop gewezen dat ook aan sociale aspecten, werkgelegenheid, sociaal-economische samenhang en milieu aandacht moet worden geschonken. Helaas krijgen deze zaken in de voorgestelde richtlijn niet de plaats die zij verdienen.

3.15. Met de richtlijn wordt onder meer beoogd het gecombineerde vervoer te stimuleren en aldus de overige vervoersinfrastructuur te ontlasten. Het Comité kan zich hier beslist in vinden, maar acht het wenselijk dat sommige bureaucratische procedures die alleen op de zeevaart en niet op andere vervoerswijzen van toepassing zijn, worden verlicht.

3.16. Voorkomen moet worden dat de autoriteiten van de betrokken havens nieuwe verplichtingen opgelegd krijgen, waardoor hun taken aanmerkelijk zwaarder en moeilijker zouden kunnen worden. Vooral in kleine havens zouden de lasten dan fors toenemen.

3.17. In het kader van de doelstellingen van de richtlijn moet er beslist ook op worden toegezien dat de vrachtafhandelingvoorschriften geen afbreuk doen aan de collectieve overeenkomsten en sociale afspraken, die de continuïteit van de dienstverlening en de handhaving van de sociale vrede waarborgen⁽¹⁾.

4. Specifieke opmerkingen

4.1. Reikwijdte en definities

4.1.1. Bepaalde definities zouden verduidelijkt („haven-gebruiker” en „haveninstallaties”) of opnieuw geformuleerd („havensysteem”) moeten worden. De definitie van „zeehaven”

zou betrekking moeten hebben op alle havens die toegankelijk zijn voor zeeschepen. Tot slot zou het Comité liever zien dat de tekst wordt ondergebracht in een kaderrichtlijn, zodat alle ruimte wordt gelaten aan subsidiariteit en plaatselijke initiatieven, die van wezenlijk belang zijn om de werkwijze van havens af te stemmen op de algemene behoeften op het gebied van het trans-Europese vervoersnetwerk en op de specifieke behoeften van klanten en de regio.

4.1.2. Bij ieder wetgevingsinitiatief moet terdege aandacht worden geschonken aan de bijdrage die havens leveren aan een duurzaam vervoer, de bescherming van het milieu, de werkgelegenheid, de sociaal-economische samenhang en de regionale ontwikkeling. Het Comité plaatst ook vraagtekens bij het feit dat de richtlijn alleen betrekking heeft op havens die een bepaald goederentonnage of een bepaald aantal reizigers verwerken, terwijl het aantal scheepsbewegingen — toch ook een belangrijk criterium — buiten beschouwing wordt gelaten en er evenmin rekening mee wordt gehouden dat niet iedere vracht dezelfde behandeling en investeringen of evenveel afhandelingspersoneel vergt. In feite worden nu de grote havens bevoordeeld ten nadele van de kleine en middelgrote havens, terwijl deze laatste juist van wezenlijk belang zijn om ervoor te zorgen dat de verschillende vervoerswijzen op decentraal niveau op elkaar aansluiten en dat er in het steven naar een duurzame ontwikkeling een reëel alternatief voor bepaalde vervoerswijzen wordt geboden.

4.1.3. In ieder geval zou de lijst van TEN-havens als bijlage bij de richtlijn moeten worden gevoegd, ook al veranderen de verkeersgegevens van jaar tot jaar. Bovendien adviseert het Comité de drempels voor toepassing van de richtlijn aanmerkelijk te verhogen, om te voorkomen dat kleine en middelgrote havens met veel zwaardere lasten en verplichtingen worden geconfronteerd, waardoor zij in een nog moeilijker positie ten opzichte van de grote havens terecht zouden kunnen komen.

4.2. Boekhoudkundige bepalingen en staatssteun, controle

4.2.1. Het Comité stelt vast dat het eigendomsregime wordt gerespecteerd (artikel 295 EG-Verdrag); net als de havenautoriteiten is iedere dienstverlener verplicht de aanbestedende dienst jaarlijks een waarheidsgetrouwe, gedetailleerde boekhouding voor te leggen. Door middel van een externe controle wordt nagegaan hoe de dienstverlener de aanbestedingsvoorwaarden en zijn eventuele verplichtingen op het gebied van de openbare dienstverlening nakomt. De definitie van openbare dienstverlening mag niet te beperkt zijn: tot diensten van algemeen belang behoren diensten die voor alle schepen van essentieel belang zijn, alle diensten die van invloed

⁽¹⁾ Het HvJ heeft in drie arresten van 21 september 1999 verklaard dat collectieve overeenkomsten „wegens hun aard en hun doel” buiten de werkingssfeer van het communautaire mededingingsrecht kunnen vallen, in Albany International BV, C67/96 Rec. I-5751, in Brentjens Handelsonderneming BV, C 117/97 Rec. I-6025, in Maatschappij Drijvende Bokken BV, C219/97 Rec. I-6121.

zijn op de veiligheid van de scheepvaart, zoals loodsdiensten in sommige havens, of op de veiligheid van de werkzaamheden bij schepen met een gevaarlijke lading, en diensten die volgens de wetgeving van de havenstaat als diensten van algemeen belang worden gedefinieerd.

4.3. Aanbestedingsprocedures, transparantie

4.3.1. Het Comité onderschrijft het in de richtlijn vastgelegde beginsel dat besluiten en proceduremaatregelen moeten worden genomen door een neutrale instantie en niet door de publieke havenautoriteiten, indien deze tevens als concurrent van de particuliere dienstverleners optreedt. Aangezien de administratieve lasten van aanbestedingsprocedures beter zoveel mogelijk beperkt kunnen worden, zou echter moeten worden nagegaan of de voorgestelde transparante boekhouding, in combinatie met de aanbestedingsregels en externe controle niet volstaan om de noodzakelijke onafhankelijkheid van de havenautoriteiten te garanderen, zodat niet speciaal hiervoor een nieuwe instantie in het leven geroepen hoeft te worden.

4.3.2. Om de belangen van havengebruikers te behartigen pleit het ESC voor oprichting van een comité, bestaande uit belanghebbende partijen, dat duidelijk zou kunnen maken dat er een echte havengemeenschap bestaat die transparantie wil garanderen. Wanneer een dergelijke havengemeenschap regelmatig bijeen zou komen en ook raadsleden uit omliggende gemeenten zou toelaten, kan dit daadwerkelijk leiden tot meer economische efficiëntie, cohesie en transparantie voor gebruikers, beheerders, ondernemingen en plaatselijke bevolking.

4.3.3. De door de lidstaten aangewezen bevoegde instanties zijn krachtens de richtlijn verplicht alle dienstverleners (en al hun personeel) passende scholing aan te bieden indien bepaalde kennis van de plaatselijke omstandigheden onmisbaar is. Het gaat hier om een zware last met onduidelijke financieringsvoorwaarden. De vereiste lokale kennis is in handen van degenen die werkzaam zijn in de haven zelf, bij de toegangswegen en in het havengebied als geheel (openbaar en particulier terrein); het kan niet de bedoeling zijn dat loods-, sleep- of afmeerdiensten gedwongen worden om potentiële concurrenten op te leiden. De havenbeheerder zelf beschikt niet noodzakelijkerwijs over de middelen om zo'n opleiding te verzorgen en zou hoogstens verplicht kunnen worden om mogelijke exploitanten over de bijzondere kenmerken van de haven te informeren. Het kan in soms wel jaren duren voordat men over alle noodzakelijke specifieke kennis en ervaring beschikt.

4.3.4. Het begrip „redelijke termijn” waarbinnen bestaande vergunningen die niet overeenkomstig de bepalingen van de richtlijn zijn verleend, opnieuw tegen het licht moeten worden

gehouden (in de praktijk geldt dit voor vrijwel alle vergunningen) is niet duidelijk genoeg; er zou geen maximale looptijd van 25 jaar gehanteerd moeten worden indien een exploitant zeer grote investeringen heeft gedaan die volgens de wet over een langere termijn kunnen worden afgeschreven.

4.4. Zelfafhandeling

4.4.1. Zelfafhandeling vereist dat dezelfde mate van veiligheid en vakbekwaamheid kan worden geboden als bij vrachtafhandeling door gespecialiseerde havenbedrijven. Alleen hooggekwalificeerde werknemers die een langdurige opleiding hebben gehad, zijn in staat om met hijskranen e.d. te werken. Reders of vrachteigenaars mogen niet worden toegestaan tijdelijk personeel van elders of eigen, onvoldoende opgeleid personeel in te zetten; dit is geen serieuze optie omdat de lonen en het reguliere werk in de haven daardoor onder druk zouden komen en het gevaar voor ernstige ongevallen met persoonlijk letsel, milieuverontreiniging of materiële schade als gevolg van een incompetente behandeling van bepaalde vrachten zou toenemen. De lidstaten en de havenautoriteiten moeten de mogelijkheid behouden strikte regels en criteria op dit vlak vast te stellen om misbruik te voorkomen, de veiligheid van mensen en goederen te garanderen en de vakbekwaamheid en arbeidsvoorwaarden van het vrachtafhandelingspersoneel, die van essentieel belang zijn voor de veiligheid van de werkzaamheden, te waarborgen.

5. Conclusies

5.1. Concluderend stelt het Comité met belangstelling vast dat er met het Commissievoorstel naar wordt gestreefd de belemmeringen bij de toegang tot de markt voor havendiensten op te heffen en de bestaande monopolies aan meer concurrentie bloot te stellen. Het meent echter dat de nodige vraagtekens geplaatst moeten worden bij de voorgestelde middelen om deze doelstellingen te realiseren en dat het voorstel ook onnodige bureaucratische aspecten bevat, die het havenbeheer zwaarder dreigen te maken. Zo zou de verplichting om in de meeste havens ten minste twee dienstverleners tot de vrachtafhandelingsmarkt toe te laten, niet automatisch opgelegd moeten worden. Het Comité is het er wel helemaal mee eens dat alle TEN-havens een transparantieplicht krijgen en een gescheiden boekhouding moeten voeren, maar meent dat dit ook bereikt kan worden door de zgn. „Doorzichtigheidsrichtlijn” te wijzigen.

5.2. Bovendien lijkt het onderscheid dat tussen „onbegrensde” havens en „begrensde” havens wordt gemaakt, alleen in theorie te bestaan; iedere haven heeft te maken met specifieke omstandigheden die een benadering op maat vereisen. Bovendien zouden particuliere havens die commercieel verkeer toelaten, specifieke problemen opleveren, met name vanwege de aard en de omvang van een dergelijke investering, die pas na een zeer lange periode terugverdiend kunnen worden.

5.3. Er moet absoluut beter worden nagegaan hoe de belangen van de vrachteigenaars in het oog kunnen worden gehouden. Zij zijn het immers die uiteindelijk beslissen hoe hun vracht naar welke haven wordt verscheept. Hun beslissing hangt niet alleen af van de concurrentievoorwaarden binnen de havens, maar vooral ook van hun logistieke organisatie op het gebied van transport en opslag en van de faciliteiten en koppelingen waarover zij daartoe beschikken, alsmede van zaken als de afstand tot hun klanten, kosten-batenverhoudingen en administratieve lasten.

5.4. Het voorstel over havendiensten zou dan ook opnieuw moeten worden besproken tijdens de discussie over het Witboek betreffende het Europees vervoerbeleid. Er moet een integrale, samenhangende visie op havens worden uitgewerkt, die recht doet aan hun specifieke kenmerken en aan de belangrijke veranderingen die zich de afgelopen jaren hebben voltrokken en zich ook nu nog voltrekken. Verbetering van het concurrentievermogen van de havens in Europa vergt een benadering die breder is dan de huidige visie.

Brussel, 29 november 2001.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
G. FRERICHs

BIJLAGE

bij het advies van het Economisch en Sociaal Comité

Het volgende wijzigingsvoorstel heeft meer dan een kwart van het aantal uitgebrachte stemmen gekregen, maar is door de voltallige vergadering verworpen:

Paragraaf 4.4.1

De volgende passage schrappen: „Alleen hooggekwalificeerde ... bepaalde vrachten zou toenemen.”

Motivering

Deze paragraaf over zelfafhandeling is veel te negatief geformuleerd en is bovendien niet in overeenstemming met hetgeen het Comité in zijn advies over het Groenboek Havens stelde: „Wat de diensten m.b.t. de vracht betreft, acht het Comité het van belang dat niet alleen nieuwe „traditionele” exploitanten, maar ook reders, expeditie/eigenaars van de vracht en scheepsbevrachters toegang tot de markt krijgen (vrachtafhandeling in eigen beheer)” (par. 4.2.3). Bij de hoorzitting op 18 juli benadrukten de vertegenwoordigers van reders en expeditie dat het van groot belang is dat zelfafhandeling wordt toegelaten.

Uitslag van de stemming

Vóór: 34, tegen: 43, onthoudingen: 2.

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het thema „Vereenvoudiging”

(2002/C 48/28)

Het Economisch en Sociaal Comité heeft op 28 februari 2001 besloten overeenkomstig art. 23, lid 2, van het reglement van orde een vervolgadvis op te stellen over het thema „Vereenvoudiging”.

De afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 21 november 2001 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Walker.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 386e zitting (vergadering van 29 november 2001) het volgende advies uitgebracht, dat met 62 stemmen vóór en 5 stemmen tegen, bij 5 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Samenvatting en aanbevelingen

1.1. De overvloed aan regels voor het bedrijfsleven is in eerste instantie een nationaal probleem, maar heeft ook een Europese kant die moet worden aangepakt. De EU moet niet alleen het voortouw nemen bij het streven naar vereenvoudiging, maar de lidstaten er ook toe aanzetten er gevolg aan te geven. Zelfs als wetgeving op Europees niveau ontstaat, valt het markttoezicht onder de bevoegdheid van de lidstaten, en de overheidsdiensten van de lidstaten interpreteren Europese wetgeving in het licht van hun eigen bestuurscultuur; zij geven er een nationale „draai” aan.

1.2. Buiten kijf staat dat het EU-regelgevingskader aan een grondige herziening toe is, waarbij het bestaande geheel van regels gestroomlijnd en vereenvoudigd moet worden. Hiertoe dienen heldere en simpele doelen te worden vastgesteld die op Europees, nationaal en lokaal niveau moeten worden nagestreefd en tot tastbare resultaten moeten leiden; beginselverklaringen en goede bedoelingen volstaan niet. Het Comité ziet met belangstelling uit naar het verslag terzake dat de Commissie aan de Europese Raad van Laken zal voorleggen.

1.2.1. De herziening moet niet alleen op toekomstige, maar ook op de bestaande regelgeving zijn gericht. De regelgeving moet worden vereenvoudigd en verbeterd en in omvang worden beperkt.

1.3. Aan de herziening van bestaande regelgeving en de invoering van nieuwe regelgeving moet hetzelfde beginsel ten grondslag liggen, nl. dat regelgeving afgeschaft of niet ingevoerd moet worden tenzij er duidelijke redenen van algemeen belang zijn om haar te handhaven of in te voeren. Bestaande regelingen waaraan wordt vastgehouden, moeten zonodig worden herschreven om de tekst ervan eenvoudiger, ondubbelzinnig en doorzichtiger te maken.

1.4. Om nationale verschillen in het regelgevingskader, die tot concurrentiedistorsies op de interne markt leiden, te voorkomen, moeten de in de afzonderlijke lidstaten geldende wetgevende instrumenten goed op elkaar zijn afgestemd. Dit

is alleen mogelijk door wetgeving vaker in Europees verband tot stand te brengen en ervoor te zorgen dat Europese voorschriften op meer uniforme wijze in nationaal recht omgezet en — even belangrijk — gehandhaafd worden. Een cruciaal onderdeel van vereenvoudiging is standaardisering. Het regelgevingsklimaat moet ertoe bijdragen dat Europese bedrijven op gelijke randvoorwaarden kunnen rekenen. In de huidige situatie vormt de omzetting en toepassing van richtlijnen in de lidstaten een bron van bijkomende problemen, onderlinge afwijkingen en vertragingen. Voor het welslagen van vereenvoudiging op Europees vlak is het absoluut noodzakelijk dat er tegelijkertijd ook in de lidstaten werk van wordt gemaakt.

1.5. Alvorens tot nieuwe regelgeving te besluiten, moet worden nagegaan of er geen alternatieven voor regelgeving bestaan. Zo kan soms worden gekozen voor zelfregulering, mederegulering of zelfs voor het afzien van regelgeving. Voorts moet worden bekeken of voor markten die momenteel wettelijk gereguleerd zijn, de mogelijkheid bestaat om zelf- of mederegulering in te voeren.

1.6. Regels moeten o.a. toegankelijk, relevant en proportioneel zijn. De toegankelijkheid van het bestaande acquis laat nogal te wensen over. Regels moeten voldoende flexibel zijn om ze desgewenst te kunnen aanpassen aan snel veranderende omstandigheden, maar tevens moeten ze duurzaam genoeg zijn om voor een klimaat van rechtszekerheid te zorgen.

1.7. Kaderwetgeving is inherent flexibeler en geeft bedrijven — binnen van tevoren vastgestelde grenzen — meer vrijheid, maar brengt het risico met zich mee dat het regelgevingsproces er slechts door verplaatst wordt naar een lager niveau en dat de regels van de afzonderlijke lidstaten meer uiteen gaan lopen. Hetzelfde gevaar dreigt bij de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel.

1.8. Definitieve goedkeuring door de Raad van Commissievoorstellen om regelgeving te vereenvoudigen, laat vaak lang op zich wachten. Het Comité zou graag zien dat de Raad zo goed mogelijk meewerkt aan het vereenvoudigingsproces door Commissievoorstellen sneller goed te keuren.

1.9. Om het regelgevingskader op Europees niveau te verbeteren, doet het Comité de volgende specifieke aanbevelingen:

- Er moet een specifiek orgaan in het leven worden geroepen om op de herziening van de bestaande regelgeving toe te zien, richtsnoeren voor de invoering van nieuwe regelgeving op te stellen en achteraf te evalueren wat de gevolgen van regelgeving zijn. Dit orgaan moet bestaan uit vertegenwoordigers van de Commissie, nationale instanties en het bedrijfsleven.
- Er moeten streefcijfers worden vastgesteld voor het terugdringen van de hoeveelheid regelgeving. Zo zou het totale aantal verordeningen en richtlijnen de komende vijf jaar met 20 % kunnen worden teruggebracht.
- Voor alle nieuwe regelgeving en alle bestaande regelgeving die vernieuwd wordt, zou een beperkte geldigheidstermijn moeten worden vastgesteld. Daarna worden de regels vervallen geacht, teneinde ze (opnieuw) worden verlengd.
- Bepaalde regelingen of delen daarvan zouden voor middelgrote en kleine ondernemingen, en met name micro-bedrijven, niet moeten gelden. Hierbij zou proportioneel te werk kunnen worden gegaan, d.w.z. dat bedrijven met minder dan tien werknemers de omvangrijkste vrijstellingen zouden krijgen.
- Het acquis communautaire zou gestroomlijnd moeten worden door een „kernacquis” vast te stellen en door naar Zweeds voorbeeld tot een codificatie te komen waarbij van buitenaf voor enige ordening en rationalisering wordt gezorgd.
- Het acquis moet toegankelijker worden gemaakt door het Publicatieblad aan te passen en wetgevingsteksten on line beschikbaar te stellen.
- Waar mogelijk moet naar alternatieven voor regulering worden gezocht.
- Bij alle wetgevingsvoorstellen moet worden nagegaan of ze in het algemeen belang zijn.
- Er moet optimaal gebruik worden gemaakt van moderne ICT-mogelijkheden om de kosten van het naleven van regelgeving te beperken.
- Wanneer de Commissie een effectrapportage van wetgevingsvoorstellen maakt, moet zij voortaan ook aangeven of er alternatieven voor regulering bestaan.

2. Inleiding

2.1. Dit advies van het ESC is een vervolg op zijn advies van 19 oktober 2000 over Vereenvoudiging van de regelgeving binnen de interne markt ⁽¹⁾. Daarin wijst het Comité erop dat de regelgeving voor de interne markt met spoed moet worden vereenvoudigd, waarbij de kwaliteit van de voorschriften moet worden verbeterd, de omzetting in nationaal recht effectiever moet gebeuren, en passende aandacht moet worden geschonken aan vrijheid en verantwoordelijkheid van de betrokkenen uit het maatschappelijk middenveld.

2.1.1. Daartoe heeft het Comité er bij de Europese Raad van Stockholm op aangedrongen om in het voorjaar van 2001 op voorstel van de Commissie een zich over meerdere jaren uitstrekkend vereenvoudigingsprogramma goed te keuren dat doelstellingen, prioriteiten, methoden, financiële middelen en instrumenten voor follow-up en controle bevat. Het Comité zou graag zien dat de Europese Raad elk voorjaar op basis van een Commissieverslag evalueert in hoeverre dit programma ten uitvoer is gelegd.

2.1.1.1. Het Comité stelde in genoemd advies ook een aantal specifieke maatregelen voor:

- de EU-instellingen moeten gedragscodes opstellen die er mede voor moeten zorgen dat de regelgeving eenvoudiger in plaats van ingewikkelder wordt;
- de Commissie moet het goede voorbeeld geven door binnen haar diensten een vereenvoudigingscultuur tot stand te brengen;
- de lidstaten en hun overheidsinstanties moeten worden aangemoedigd om dergelijke gedragscodes goed te keuren en bij te dragen tot de verspreiding van goede praktijkvoorbeelden;
- er dient beter gebruik te worden gemaakt van het effectrapportageformulier waarvan iedere ontwerpregeling vergezeld moet gaan;
- de Commissie dient de keuze van de regelgevingsinstrumenten te herzien;
- het Comité verzoekt de Commissie nauw te worden betrokken bij het opstellen, ten uitvoer leggen en jaarlijks evalueren van het vereenvoudigingsbeleid;
- het Comité wenst ieder jaar door de Commissie te worden geraadpleegd over prioritaire kwesties in verband met de SLIM-projecten en de „testpanels”.

2.1.1.2. Om een effectieve bijdrage tot de vereenvoudiging te leveren, heeft het Comité zelf een gedragscode opgesteld (zie Bijlage 1).

⁽¹⁾ PB C 14 van 16.1.2001, blz. 1.

2.2. In het mandaat van de Europese Raad van Lissabon wordt ook benadrukt dat er maatregelen op nationaal niveau nodig zijn. Het leeuwendeel van de regelgevingslast voor het bedrijfsleven ontstaat op nationaal en lokaal niveau, en zelfs als wetgeving op Europees vlak wordt geïnitieerd, is de omzetting ervan in nationaal recht, alsmede de toepassing ervan een zaak van de lidstaten. Het plan om de regelgeving te verbeteren en te vereenvoudigen kan dus pas slagen als alle betrokkenen in het wetgevingsproces zich hiervoor actief inzetten en als EU-instellingen en lidstaten goed met elkaar samenwerken.

2.2.1. De wisselwerking tussen EU- en nationale instellingen verdient bijzondere aandacht. De EU moet de impact van nieuwe regelgeving op de verschillende nationale stelsels kunnen voorzien. Nieuwe voorschriften kunnen in de lidstaten namelijk ingrijpende consequenties hebben indien zij al te ijverig in nationaal recht worden omgezet (het „gold-plating“-effect). Dit geldt vooral voor wetgevingsteksten die een minimumnorm bevatten en de lidstaten de vrijheid laten om zelf desgewenst strengere normen op te leggen.

2.2.2. In eerste instantie is het vanzelfsprekend zaak dat achterhaalde regels worden afgeschaft, maar wil het vereenvoudigen van de regelgeving positief uitwerken op het bedrijfsleven, dan moet ook gekeken worden naar de bestaande regels en naar de methoden die gehanteerd worden om nieuwe voorschriften uit te werken. Het aanpakken van de bestaande regels is de omvangrijkste taak, maar belangrijker voor de lange termijn is dat de gebruikte methoden tegen het licht worden gehouden. Hoe dan ook moet van beide taken van meet af aan werk worden gemaakt om te voorkomen dat het vereenvoudigingsproces in algemene grondslagendiscussies verzandt.

2.2.3. Bij de totstandbrenging van nieuwe regelgeving moeten ook systemen worden uitgewerkt om de praktische consequenties van regelgeving achteraf te evalueren.

2.3. Bij het streven naar vereenvoudiging moet optimaal gebruik worden gemaakt van moderne ICT-mogelijkheden. In het bijzonder moet ervoor gezorgd worden dat wetgevingsteksten op alle niveaus voor het publiek vrij toegankelijk zijn op open websites. Computers kunnen ook de werklast die door routinewerkzaamheden ontstaat verlichten en daardoor de naleving van regels vereenvoudigen. Het feit dat computers beschikbaar zijn, mag echter niet gebruikt worden als excuus om meer taken op te leggen.

2.4. Vereenvoudiging van regelgeving is niet alleen op het bedrijfsleven, maar op de gehele samenleving van invloed. Sociale partners, consumenten, NGO's en andere geledingen van het maatschappelijk middenveld worden allemaal met

verwarring en onzekerheid geconfronteerd als regels niet helder, beknopt en coherent genoeg zijn en onvoldoende op elkaar aansluiten. En als regelgeving tot hogere bedrijfskosten leidt, worden deze stevast doorberekend in de consumentenprijzen. Uiteindelijk is het dus de individuele burger die het meest onder deze situatie te lijden heeft.

2.5. Vereenvoudiging is ook een interne-marktvraagstuk. Door onvoldoende harmonisering van regelgevingsinstrumenten wordt de voltooiing van de interne markt sterk belemmerd en ontstaan dikwijls concurrentiedistorsies. Het proces van wederzijdse erkenning helpt wel om dit te ondervangen, maar kan niet de conformiteit tot stand brengen die voor een echte interne markt vereist is.

3. Stand van zaken

3.1. Het Comité heeft het SLIM-initiatief (Simpler Legislation for the Internal Market) altijd als een stap in de goede richting beschouwd en consequent gesteund. Om daadwerkelijk verbetering in de situatie te brengen, moet er echter meer gebeuren.

3.2. Het SLIM-initiatief is in mei 1996 door de Commissie gelanceerd, maar de hiermee tot op heden bereikte resultaten zijn onmiskenbaar teleurstellend te noemen. De Commissie heeft in haar Interim-verslag aan de Europese Raad van Stockholm over „Verbetering en vereenvoudiging van de regelgeving“⁽¹⁾ veel van de bovengenoemde ESC-aanbevelingen overgenomen, nl. in haar voorstellen voor toekomstige maatregelen ter verwezenlijking van het op de Top van Lissabon omschreven doel van de EU, d.w.z. „de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te worden die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang“. Sindsdien is echter nog maar weinig bereikt om dit doel naderbij te brengen; er zijn andere prioriteiten tussengekomen en het elan dat in de nasleep van de Top van Lissabon was ontstaan, is grotendeels verdwenen.

3.2.1. In het Molitor-verslag uit 1995 worden 18 algemene aanbevelingen gedaan, „waarvan er in de loop der tijd veel zijn „vergeten“, zoals het Comité vorig jaar opmerkte⁽²⁾. In deze situatie is nauwelijks verandering gekomen.

⁽¹⁾ COM(2001) 130 def. van 7.3.2001.

⁽²⁾ PB C 14 van 16.1.2001, blz. 1.

3.2.2. Terecht stelt de Commissie dat het doel pas bereikt kan worden als er daadwerkelijk vooruitgang wordt geboekt bij het verbeteren en vereenvoudigen van het regelgevingsklimaat. Zoals de Commissie in haar verslag ten behoeve van de Europese Raad van Stockholm opmerkt, „hebben de burgers en de ondernemingen, in het bijzonder de kleine en middelgrote ondernemingen, behoefte aan een duidelijke en doelmatige regelgeving, die op een zich snel ontwikkelende internationale markt praktisch uitvoerbaar is”.

3.2.2.1. Het Comité onderschrijft deze aanpak. Herhaaldelijk heeft het erop gewezen dat de regelgevingslast voor het midden- en kleinbedrijf moet worden verlicht, met name voor micro-ondernemingen, die in elke dynamische samenleving de belangrijkste bron van economische groei en nieuwe banen zijn. In een recent Brits onderzoek van het Institute of Directors noemt een meerderheid van micro-ondernemingen de regelgevingslast als grootste hinderpaal voor het opstarten en uitbouwen van een bedrijf.

3.2.2.2. Wil de EU slagen in haar op de Top van Lissabon omschreven missie, dan is het volgens het Comité zaak dat regelgeving aan de sociale doelstellingen beantwoordt, zonder dat de handel hierdoor wordt belemmerd.

3.3. In de regelgevingsstrategie moet naar het oordeel van de Commissie met name van het volgende worden uitgegaan:

- er moeten alleen regels worden opgesteld als dat echt nodig is;
- voordat voorstellen worden ingediend, moet breed overleg plaatsvinden en moet een effectrapportage worden gemaakt;
- gekozen moet worden voor het meest geschikte instrument;
- er moet vaart worden gezet achter het wetgevingsproces;
- er moet gezorgd worden voor nauwkeurige omzetting en doelmatige toepassing;
- de effecten van wetgeving moeten worden geëvalueerd;
- vereenvoudiging en codificatie van bestaande teksten moeten worden versneld.

3.3.1. Het Comité staat volledig achter deze beginselen, maar meent dat de bestaande mechanismen om ze ook daadwerkelijk toe te passen, tekortschieten. De Commissie merkt terecht op dat de strategie binnen het institutionele kader van de EU moet worden ontwikkeld. De Verdragen bieden mogelijkheden, maar leggen tegelijkertijd beperkingen op. De Commissie wil optimaal gebruik blijven maken van de Verdragsinstrumenten en haar initiërende en stimulerende rol binnen de grenzen van haar bevoegdheden blijven vervullen.

3.4. Streven naar verbetering en vereenvoudiging van de regelgeving is volgens de Commissie niet hetzelfde als deregulering. Er is geen behoefte aan deregulering, maar aan betere regels. Het Comité stemt ook hiermee in, maar merkt op dat het verbeteren van de regelgeving onvermijdelijk inhoudt dat het aantal regels wordt teruggebracht, zonder dat dit evenwel de doelstellingen van de regelgeving inzake o.m. sociale en milieunormen en het leveren van essentiële diensten aan alle burgers, in gevaar brengt. Dit hoeft niet hetzelfde te betekenen als deregulering, en dat mag het ook niet; de doeltreffendheid van regels hangt af van de kwaliteit ervan, en niet van de kwantiteit. Kwantiteit staat vaak op gespannen voet met kwaliteit. Regels moeten

- toegankelijk
- relevant
- ondubbelzinnig
- onpartijdig
- noodzakelijk
- objectief
- eenvormig
- eenvoudig
- geproportioneerd
- billijk
- stabiel en
- doorzichtig zijn.

Ook moeten zij onderling op elkaar aansluiten, doeltreffend zijn en een goede kosten-batenverhouding hebben.

3.4.1. Te vaak gebeurt het dat voorschriften uit de ene regeling haaks staan op die uit een andere. Dit geldt vooral voor subsidiaire regelgeving die op lokaal of regionaal niveau wordt ingevoerd. Zoiets doet ontegenzeggelijk afbreuk aan de doeltreffendheid van de regelgeving. Bovenal moeten regels „kosteneffectief” zijn, d.w.z. dat de baten ervan minstens even hoog moeten zijn als de kosten die ermee gepaard gaan. Deze kosten moeten niet alleen in financiële termen worden berekend.

3.5. In de interne markt moet met doeltreffende regelgeving beoogd worden om eerlijke concurrentie te garanderen en discriminatie te voorkomen. Zij moet de burgers tegen fraude, misleiding en wanbeheer beschermen en de marktdeelnemers gelijke randvoorwaarden verzekeren; daarnaast moet regel-

geving flexibel zijn en onnodig ingrijpen voorkomen. Regelgevingskaders moeten zodanig soepel zijn vormgegeven dat ook nieuwe ontwikkelingen kunnen worden opgepikt en dat snelle veranderingen op technologisch gebied kunnen worden bijgehouden. Tegelijkertijd echter moeten ze stabiliteit garanderen en ervoor zorgen dat mensen weten waar ze aan toe zijn.

3.5.1. In het bijzonder mag regelgeving de ontwikkeling van de markt niet belemmeren en Europese bedrijven en burgers niet benadelen bij pogingen ten volle gebruik te maken van de marktmogelijkheden om banen te scheppen en leefomstandigheden te verbeteren.

3.5.2. Doelmatige regelgeving kan niet zonder enige vorm van deregulering; vervanging van oude door nieuwe regels is niet genoeg om tot vereenvoudiging te komen. Het is zaak het regelgevingskader grondig te herzien.

3.6. Doelstellingen van regelgeving moeten in Europese of nationale wetgeving duidelijk worden gedefinieerd. Zij moeten zo zijn opgesteld dat ze de consumentenbelangen — via efficiënte concurrentie — ten goede komen en dat ze (waar toepasselijk) een universele dienstverlening garanderen.

3.7. Het komt er nu op aan dat het streven naar eenvoudiger regels op Europees, nationaal en lokaal niveau daadwerkelijk vrucht gaat afwerpen. Beginselverklaringen alleen volstaan niet. Er zijn een cultuuromslag en een nieuw regelgevingsklimaat nodig.

3.8. De EU concentreert zich momenteel op de aanstaande uitbreiding. Een en ander maakt het nog noodzakelijker dat zij haar regelgevingsstructuur vereenvoudigt.

4. Alternatieve vormen van regulering

4.1. Er kan op drie manieren voor regels gezorgd worden, nl. via:

- wettelijke regulering,
- mederegulering (co-regulering) of
- zelfregulering.

4.2. Alle drie vormen kunnen tegelijkertijd op dezelfde markt voorkomen. Mede- en zelfregulering vormen eigenlijk niet zozeer een alternatief voor, als wel een aanvulling op wettelijke regulering.

4.3. Ter illustratie zij gewezen op de liberalisering van markten waarop voorheen één leverancier, veelal een staatsbedrijf, een monopolie bezat. In het beginstadium van liberalisering is dikwijls een hoge mate van regulering en

overheidstoezicht vereist. Deze regulering komt tot op zekere hoogte in de plaats van concurrentie. Een van de voornaamste doelstellingen van deze vorm van regulering moet zijn om voor eerlijke en daadwerkelijke concurrentie op de markt te zorgen en vooral om de mededinging te bevorderen, waarbij alle burgers moeten kunnen rekenen op bepaalde essentiële voorzieningen, min of meer zoals in het concept „universele dienstverlening” ten aanzien van diensten van algemeen belang is beschreven.

4.3.1. Zodra er sprake is van open en eerlijke concurrentie tussen een aantal onafhankelijke marktdeelnemers, wordt de consument dankzij de concurrentiedruk beschermd tegen te hoge prijzen, benadeling en oneerlijke marktpraktijken; bedrijven kunnen hun marktpositie alleen maar verbeteren door betere service te bieden, het aanbod te variëren en prijzen te verlagen. Onder deze omstandigheden kan meer vertrouwd worden op de algemene mededingingsregels van het Verdrag en kan de regelgever zich geleidelijk terugtrekken en de markt zijn werk laten doen, zodat regelgeving uiteindelijk alleen nodig is op gebieden waar marktwerking niet volstaat om beleidsdoelstellingen te halen. Dit kan leiden tot zelfregulering of mederegulering.

4.3.2. Zelfregulering berust op vrijwilligheid. Het gaat er hierbij om dat alle betrokken partijen samenwerken en zonodig EU-regels op onderlinge overeenkomsten toepassen. Kenmerken van de nieuwe economie zijn dat de technologie snel verandert, de markt zich in hoog tempo ontwikkelt en de mondialisering toeneemt. In dit snel veranderende klimaat kan zelfregulering een krachtig instrument zijn. De Commissie heeft zelfregulering consequent aangemoedigd als een flexibel alternatief voor regulering dat op vele gebieden doeltreffend en economisch verantwoord kan zijn. Het Comité is het met deze aanpak eens, mits aan een aantal voorwaarden is voldaan. Zelfregulering betekent niet dat men zelf regels kan opleggen; regels moeten immers altijd in overeenstemming zijn met de wet en daardoor geschraagd worden. Zelfregulering kan pas als bedrijfsleven en burgers een gemeenschappelijk belang hebben. Via zelfregulering tot stand gebrachte regels moeten uitvoerbaar, controleerbaar en evalueerbaar zijn; ook dienen zij doelmatig te zijn en moeten zij vergezeld gaan van duidelijk omschreven beroepsmogelijkheden, met name bij grensoverschrijdende transacties. Zelfregulering is geen wondmiddel (zelfregulering op nationaal niveau kan er in sommige gevallen toe leiden dat het vrije verkeer van diensten verder belemmerd wordt, en door ondernemingsverbanden opgelegde regels kunnen nadelig zijn voor niet aangesloten ondernemingen, met name uit het MKB), maar in de juiste omstandigheden kan zij een nuttig middel vormen om een omslachtig wetgevingsproces te vermijden.

4.3.3. Bij mederegulering worden elementen van wetgeving — met name het voorzienbare en dwingende karakter ervan — gecombineerd met de soepelere zelfreguleringsbenadering. Met mederegulering gaat men een stap verder dan zelfregulering, in de richting van een coöperatieve aanpak ten aanzien van governance. Het overheidsoptreden blijft beperkt tot het

hoognodige en het bedrijfsleven kan zoveel mogelijk zelf bepalen hoe het aan zijn verplichtingen voldoet. Mederegulering betekent meer dan een louter naast elkaar bestaan van zelfregulering en regulering; er komt ook bij kijken dat overheid en particuliere sector verantwoordelijkheden delen. Van de medereguleringsmogelijkheid is al op verschillende terreinen gebruik gemaakt, met name bij:

- de „nieuwe aanpak”-richtlijnen, waar essentiële vereisten in een kaderrichtlijn worden vastgelegd en marktdeelnemers zelf kunnen bepalen op welke wijze zij aan de verplichtingen willen voldoen; van cruciaal belang bij deze essentiële vereisten is dat zij technologisch neutraal zijn;
- de door het Verdrag van Maastricht ingevoerde mogelijkheid om de sociale partners — op eigen initiatief of na raadpleging door de Commissie — overeenkomsten te laten sluiten als alternatieve methode voor de vaststelling van voorschriften op gebieden die verband houden met arbeidsomstandigheden en toegang tot de arbeidsmarkt.

4.3.3.1. De uitdaging bij mederegulering schuilt erin dat beleidsdoelstellingen vastgesteld en nagestreefd moeten worden terwijl tegelijkertijd gezorgd moet worden voor een soepeler regelgevingskader. Hiertoe moet allereerst worden bepaald op welke gebieden mederegulering het best zal functioneren. Ten tweede is er behoefte aan alomvattende antwoorden; deeloplossingen werken niet. Ten slotte is haast geboden; gezien de druk van de mondialisering is het niet mogelijk een „ontspannen” tijdschema vast te stellen.

4.3.3.2. Op 3 mei 2001 is in Brussel onder auspiciën van de ESC-Waarnemingspost voor de interne markt een seminar over mederegulering gehouden. Geconcludeerd werd dat medereguleringsmaatregelen in de interne markt opgang maken, maar dat hierbij nog steeds op uiteenlopende wijze te werk wordt gaan. Op sommige gebieden (vaststelling van normen, sociaal beleid) zijn deze maatregelen in Europees verband goed doordacht, gestructureerd en getoetst. Op andere terreinen daarentegen (consumentenbescherming, milieu, financiële dienstverlening) staat mederegulering nog in de kinderschoenen en hebben de maatregelen terzake een meer ad hoc- en decentraal karakter, al bieden zij wel aanzienlijke mogelijkheden.

4.3.3.3. Voordeel van deze maatregelen is dat regels worden vereenvoudigd, de wetgevingsmachine wordt ontlast, sneller op veranderingen kan worden ingespeeld en bevorderd wordt dat economisch en maatschappelijk betrokkenen verantwoordelijkheid delen. Willen zij vrucht afwerpen, dan is er behoefte aan speelruimte voor bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld, samenwerking met de overheid, representatieve actoren, transparante werkwijzen en doeltreffende tenuitvoerlegging. Voorts moet de impact van de maatregelen goed in de gaten worden gehouden en moet er voor een follow-up worden gezorgd, waarbij de overheid een rol dient te spelen.

4.3.3.4. Uiteenlopende benaderingen op het gebied van mederegulering waarbij de sociaal-economische partners zijn

betrokken, kunnen een waardevolle bijdrage leveren tot het verbeteren van de werking van de interne markt, die zich voor drie uitdagingen gesteld ziet: uitbreiding, verdieping en mondialisering.

4.4. Dan is er nog een ander alternatief voor regulering: geen regels opstellen en de verantwoordelijkheid bij de markt leggen. Dit kan vanzelfsprekend niet overal, maar toch moet deze mogelijkheid niet helemaal terzijde worden geschoven. Bij ieder wetgevingsvoorstel dient de vraag te worden gesteld: waarom is wetgeving eigenlijk nodig? Over deze kwestie zou het Comité zich in zijn adviezen over wetgevingsvoorstellen ook kunnen buigen. Dezelfde vraag zou gesteld moeten worden wanneer mede- of zelfreguleringssystemen worden ingevoerd.

4.5. Iedere regelgeving, of het nu om wettelijke regulering, mede- of zelfregulering of een combinatie daarvan gaat, zal de handel nadelig beïnvloeden als zij niet uniform is en niet uniform wordt toegepast. Niets is schadelijker voor het bedrijfsleven dan onduidelijkheid over regels.

5. Vereenvoudiging van bestaande regelgeving

5.1. Door vereenvoudiging en stelselmatige actualisering van geldende wetgeving moet ervoor worden gezorgd dat de wetgeving permanent in de pas blijft lopen met de doelstellingen. De Commissie is in dit verband voornemens om:

- feedback waaruit blijkt dat wetgeving te complex en niet op haar plaats is, snel te evalueren;
- een regelmatig bij te werken meerjarenprogramma van vereenvoudigingsmaatregelen op te stellen, met politiek bindende termijnen die met de instellingen zijn overeengekomen;
- een akkoord tussen de instellingen voor te stellen om de beginselen voor de vereenvoudiging vast te leggen en politiek stelling te nemen vóór versnelling van wetgevingswerkzaamheden;
- bij alle periodieke herzieningen van geldende richtlijnen of verordeningen stelselmatig een onderdeel vereenvoudiging op te nemen;
- voort te borduren op de reeds ondernomen activiteiten op het gebied van codificatie, herschikking en consolidatie en bij iedere wijziging de geconsolideerde teksten — ter informatie — snel en stelselmatig te publiceren.

5.2. Het Comité stemt in principe met deze maatregelen in, maar vreest dat ze op zich niet zullen volstaan om voor de zo broodnodige drastische verbetering van de situatie te zorgen. Het huidige *acquis communautaire* telt ruim 80 000 bladzijden en bestaat uit bijna 10 000 wettelijke regelingen van negen verschillende soorten. Het is zo'n complex doolhof dat alleen specifiek opgeleide personen en ervaren juristen er de weg in kunnen vinden. Dit drukt niet alleen zwaar op de bedrijven in de huidige EU-landen, maar maakt de situatie ook vrijwel ondraaglijk voor de kandidaat-lidstaten, omdat er in veel gevallen sneller nieuwe wetgeving bijkomt dan zij het bestaande *acquis* kunnen overnemen.

5.3. Het Comité vreest voor willekeurige en inefficiënte vereenvoudiging als de herziening van bestaande regelgeving alleen maar gestuurd wordt door feedback vanuit de markt. Het is juist zaak dat alle bestaande regelgeving zeer grondig wordt herzien. Uitgangspunt hierbij moet zijn dat een regeling onmiddellijk moet worden afgeschaft als er geen duidelijke en dwingende redenen van algemeen belang bestaan om haar te handhaven.

5.4. Het afschaffen van achterhaalde regels is echter niet toereikend. Ook als duidelijk is dat regelgeving nog steeds noodzakelijk is, hoeft niet per se aan de huidige vorm ervan te worden vastgehouden. Het Gemeenschapsrecht is stukje bij beetje tot stand gekomen, waarbij bestaande voorschriften steeds aan nieuwe omstandigheden werden aangepast. Hierdoor zijn sommige richtlijnen vele malen gewijzigd; iedere keer als de situatie veranderde, werd de reeds complexe structuur met nieuwe voorschriften uitgebreid. Dit heeft geleid tot ingewikkelde, verwarrende en soms tegenstrijdige wetgevingsinstrumenten. Daar waar richtlijnen niet worden ingetrokken, zal het in veel gevallen nodig zijn de tekst ervan grondig te herschrijven om opnieuw tot een heldere, samenhangende en bondige wetgevingsstructuur te komen, waarbij wel zorgvuldig moet worden nagegaan wat de wijzigingen voor gevolgen zullen hebben voor de sociale en milieu-normen.

6. Het Zweedse voorbeeld

6.1. In dit soort gevallen is het nuttig om naar de „beste praktijken” te kijken, en Zweden is één van de lidstaten die het probleem van vereenvoudiging van de wetgeving systematisch hebben aangepakt.

6.2. Het is raadzaam om eerst even stil te staan bij het regelgevingskader in Zweden. Bovenaan bevinden zich wetten, die door het Parlement zijn goedgekeurd; momenteel zijn er iets meer dan 1 000 wetten. Hieronder komen beschikkingen van de regering, waarvan er naar schatting meer dan 2 000 van kracht zijn. Daaronder komen dan weer de regulerende instrumenten van de centrale overheidsorganen, die worden

verdeeld in algemene maatregelen van bestuur en algemene aanbevelingen; de eerste zijn algemeen bindend, de tweede weliswaar niet, maar in de praktijk wordt hieraan toch vrij veel belang gehecht, zelfs door de rechtbanken. Al deze categorieën tezamen omvatten zo'n 7 000 belangrijke regulerende instrumenten, die ongeveer 40 000 bladzijden tekst beslaan; hiervan heeft ongeveer 8 % betrekking op de EU. Vrijwel ieder jaar komen er ongeveer 5 000 bladzijden aan nieuwe en geamendeerde wetgeving bij; ongeveer 80 % hiervan betreft een wijziging van bestaande wetgeving, en niet „nieuwe” wetgeving. Met andere woorden, ondernemers en hun adviseurs moeten zich elk jaar in 5 000 bladzijden nieuwe wettelijke eisen verdiepen, en 4 000 bladzijden bestaande wetgeving „afleren”. In sommige lidstaten liggen deze cijfers nog veel hoger.

6.2.1. Onder deze belangrijkste regulerende instrumenten bevinden zich nog drie andere categorieën regelgeving: provinciale verordeningen, gemeentelijke verordeningen en (door de sociale partners gesloten) collectieve overeenkomsten. Deze secundaire regelgeving mag niet over het hoofd worden gezien en het belang ervan mag niet worden onderschat.

6.2.2. Uit de Zweedse cijfers kunnen drie belangrijke conclusies worden getrokken:

- elk jaar komt er zo'n 12,5 % aan nieuwe en geamendeerde wetgeving op regeringsniveau bij;
- het deel van de wetgeving dat is toe te schrijven aan EU-ingrijpen is betrekkelijk klein;
- de hoeveelheid regels neemt toe naarmate men lager op de ladder van de wetgevingshiërarchie komt.

6.2.2.1. Hoewel deze cijfers specifiek betrekking hebben op Zweden, ziet het plaatje er in de andere lidstaten hoogstwaarschijnlijk hetzelfde uit — zij het met enige, relatief minder belangrijke, plaatselijke verschillen. Vooral de verhouding tussen de wetgeving van EU-oorsprong en de nationale regelgeving is wellicht overal vergelijkbaar.

6.3. Eind jaren tachtig is men in Zweden begonnen met het rationaliseren van de baaierd van voorschriften die door bestuursorganen waren uitgevaardigd. Voor de centrale overheidsorganen werden speciale „regelgevingscodes”, thans 55 in totaal, vastgesteld om tot een ordelijk systeem te komen en de voorschriften toegankelijker te maken voor bevolking en bedrijfsleven.

6.3.1. Het geval van Zweden heeft aangetoond dat het streven naar vereenvoudiging door het centrale bestuur, d.w.z. regering en parlement, grotendeels zonder resultaat blijft indien de bestuursorganen zelf geen belang in de kwestie stellen. Een andere les die hieruit kan worden getrokken, is dat een centraal initiatief weinig kans van slagen heeft indien het leiderschap bovenaan de hiërarchie ontbreekt. Ook werd duidelijk dat het formuleren van specifieke doelstellingen essentieel is.

6.4. Kaderwetgeving is de afgelopen jaren steeds belangrijker geworden. Hoewel deze vorm van regelgeving onmiskenbare voordelen biedt ten opzichte van de veel te gedetailleerde wetgeving van vroeger, vooral met het oog op de snelle technologische vooruitgang, is de keerzijde ervan dat zij heeft geleid tot een wildgroei van wetgevende instrumenten op lager niveau. Zo heeft de Zweedse Voedselwet, een bescheiden wet van 35 hoofdstukken die slechts zes bladzijden omvat, in meer dan 100 voorschriften van bestuursorganen geresulteerd, die samen meer dan 1 800 bladzijden beslaan.

6.5. Zweden heeft maatregelen genomen om het MKB te ontlasten door toe te staan dat bepaalde voorschriften niet of slechts gedeeltelijk hoeven te worden nageleefd of door de mate waarin naleving wordt vereist, enigszins af te zwakken. In de Verenigde Staten zijn soortgelijke maatregelen genomen, die zeer effectief zijn gebleken in het bevorderen van de ondernemingsactiviteit. In tegenstelling tot wat algemeen wordt aangenomen is de samenleving in de Verenigde Staten zeer gereguleerd; de Small Business Administration (SBA) is echter in de bres gesprongen om de lastendruk op met name zeer kleine bedrijven (micro-ondernemingen) te verlichten.

6.5.1. Dergelijke voorbeelden kunnen wellicht ook op ruimere schaal in Europa worden nagevolgd. Er zullen uiteraard bepaalde voorschriften zijn waarop geen uitzonderingen mogen worden gemaakt, maar veel voorschriften drukken onevenredig zwaar op microbedrijven en schrikken startende ondernemers af; in dergelijke gevallen kan een versoepeling van de regels gerechtvaardigd zijn, zonder dat de principes van de wetgeving in kwestie worden ondermijnd.

7. De gedragscode van het Economisch en Sociaal Comité

7.1. Het vereenvoudigingsstreven kreeg een nieuwe impuls door het initiatief van het ESC om een gedragscode op te stellen en in te voeren. Om te voorkomen dat dit initiatief doodbloedt, is het van essentieel belang dat het Comité meer aandacht aan de uitvoering van die code besteedt.

7.2. Eén van de belangrijkste punten van de gedragscode van het Comité was dat het effectrapportageformulier voor iedere ontwerpregeling systematisch zou worden onderzocht, maar in de adviezen die sindsdien zijn uitgebracht komt dit onderwerp slechts mondjesmaat aan de orde.

7.3. Het Comité besloot de Europese instellingen te waarschuwen wanneer het noodzakelijk zou blijken dat regelgeving in de richting van contractuele oplossingen dan wel zelf- of mederegulering moest worden bijgesteld. Daartoe heeft de ESC-Waarnemingspost voor de interne markt in mei 2001 een seminar georganiseerd, dat door vertegenwoordigers van vijf Directoraten-Generaal van de Commissie, alsmede door vertegenwoordigers van andere EU-instellingen is bijgewoond.

7.4. Het Comité nam zich voor de dialoog met de Europese maatschappelijke en beroepskringen, het Comité van de Regio's en de nationale Sociaal-Economische Raden te intensiveren om bij te dragen tot het welslagen van het vereenvoudigingsbeleid. Van een gestructureerde dialoog is nog geen sprake, maar de Waarnemingspost voor de interne markt is voornemens in het komend jaar een aantal bezoeken aan nationale Sociaal-Economische Raden te brengen om het thema „vereenvoudiging” te bespreken. Ook met het Comité van de Regio's zijn inmiddels contacten gelegd.

7.5. In de gedragscode werd opgemerkt dat het Comité, hoewel grotendeels voorstander van de vereenvoudigingsinitiatieven van de Commissie, zelden uit eigen beweging vereenvoudiging heeft voorgesteld of eenvoudigere alternatieven voor de door de Commissie voorgestelde initiatieven heeft aangedragen. Helaas is hierin nog geen verandering gekomen.

7.6. Het spreekt voor zich dat het Comité, evenals de Commissie, de andere instellingen en de regeringen van de lidstaten, meer positieve actie op dit vlak moeten ondernemen.

8. Enkele kwesties van regelgevende aard

8.1. Vereenvoudiging van de regelgeving is op zich even ingewikkeld als de aard van het probleem dat ermee moet worden opgelost. Ook komen hierbij een aantal tegenstrijdigheden aan het licht.

8.2. Eén van de zaken waar het hier om gaat, is kaderwetgeving. Het lijkt geen twijfel dat gedetailleerde en al te normatieve wetgeving niet past in een snel veranderende maatschappij waar de technologische ontwikkeling zo snel gaat dat de wetten al bijna verouderd zijn voordat zij van kracht zijn geworden. Hierdoor moet regelgeving voortdurend bijgewerkt en aangepast worden. Dit leidt ertoe dat een klimaat van rechtsonzekerheid ontstaat en dat wetgevende instrumenten in het leven worden geroepen die vaak zó complex zijn dat zij nagenoeg onbegrijpelijk zijn. Daarom zou het beter zijn wetgeving zoveel mogelijk in algemene bewoordingen op te stellen, zodat gemakkelijker kan worden ingespeeld op nieuwe ontwikkelingen.

8.2.1. Het principe achter kaderwetgeving is echter dat bedrijven binnen de vastgestelde grenzen vrijheid moeten genieten; dit principe wordt geschonden indien de bepalingen van de Europese kaderwetgeving door de lidstaten verschillend worden geïnterpreteerd of indien de kaderwetgeving op nationaal niveau wordt ingevuld door regels van bestuursorganen of lokale overheden. Kaderwetgeving verdient de voorkeur indien zij de flexibiliteit biedt om op snelle veranderingen in te spelen en bedrijven binnen vooraf bepaalde grenzen vrijheid van handelen geeft, maar kan nadelig zijn als zij louter de regelgevende bevoegdheid uit de centrale beleidssfeer haalt en doorschuift naar het lokale bestuursniveau.

8.3. Een andere kwestie is subsidiariteit. De algemene opinie luidt dat het subsidiariteitsbeginsel ten grondslag moet liggen aan alle regelgevende activiteit. Zo moet de EU niets regelen dat op nationaal niveau kan worden geregeld of op een andere manier dan via regelgeving kan worden opgelost; ook moet binnen een lidstaat niets op centraal vlak worden geregeld dat beter op regionaal of gemeentelijk niveau kan worden afgehandeld.

8.3.1. In de praktijk veroorzaakt de toepassing van dit beginsel aanzienlijke problemen voor zowel het bedrijfsleven als de nationale overheidsdiensten van de lidstaten. Hoewel het subsidiariteitsbeginsel bepaalt dat wetgeving op nationaal niveau moet worden vastgesteld, leidt dit vaak tot grote verschillen in de vorm waarin die wetgeving in elke lidstaat wordt gegoten. Hetzelfde geldt, zelfs in nog grotere mate, voor de regelgevende bevoegdheden van lokale overheden. Zo kan het subsidiariteitsbeginsel tot gevolg hebben dat bedrijven worden geconfronteerd met een waaier van regels ten aanzien van hetzelfde onderwerp, die per lidstaat en zelfs binnen één en dezelfde lidstaat kunnen verschillen. Subsidiariteit en diversiteit gaan hand in hand.

8.3.2. Men zou kunnen stellen dat de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel, gezien de eis van uniformiteit binnen de interne markt, ertoe zou moeten leiden dat verhoudingsgewijs veel meer Europese wetgeving wordt uitgevaardigd dan thans het geval is. Bovendien moet deze wetgeving zodanig worden geformuleerd dat de regels niet substantieel kunnen worden gewijzigd wanneer zij in nationale of lokale regelgeving worden omgezet. Per slot van rekening mag niet worden vergeten dat één van de intrinsieke doelstellingen van de EU-wetgeving is de zaken te vereenvoudigen door vijftien verschillende pakketten regels in de lidstaten te harmoniseren en uniformiseren, zodat de interne markt doeltreffend kan functioneren.

8.4. Een andere relevante kwestie in dit verband is die van de handhaving. Zelfs in de (relatief schaarse) gevallen waarin de wetgeving van bepaalde lidstaten overeenstemt, doen zich vaak grote verschillen voor op het vlak van de wetshandhaving. Ook hierdoor wordt de concurrentie op de interne markt vervalst.

8.5. Eén van de sleutelementen van doeltreffende wetgeving is toegankelijkheid. Ondernemers en anderen voor wie de wetgeving is bedoeld, moeten weten wat hun rechten en plichten zijn en zonder onnodige problemen of uitgaven toegang tot de wetgeving kunnen verkrijgen. Het is betreurenswaardig dat het acquis niet alleen moeilijk te vatten, maar ook relatief ontoegankelijk is. Het eerste probleem kan worden opgelost door een „kernacquis” vast te stellen, dat de fundamentele elementen van de ongeveer 1 200 richtlijnen en verordeningen van de Raad en de 2 500 aanverwante richtlijnen en verordeningen van de Commissie omvat. Het zou ook een goede zaak zijn indien, net als in Zweden, een

codificatieproces in gang wordt gezet. Om het tweede probleem het hoofd te bieden zou het Publicatieblad der Europese Gemeenschappen moeten worden aangepast, omdat het huidige publicatiesysteem onnodig gecompliceerd en onoverzichtelijk blijkt te zijn. Als aanvulling hierop zou het volledige acquis beschikbaar moeten zijn op een speciale website, waarop ook alle wijzigingen van de bestaande wetgeving onder de aandacht worden gebracht.

8.6. Ook het evenredigheidsbeginsel is van fundamenteel belang. In het geval van regelgeving betekent dit principe dat geen grotere last op de schouders van bedrijven mag worden gelegd dan op grond van het algemeen belang werkelijk gerechtvaardigd is. Daarom moet voor elke nieuwe regel op Europees, nationaal of lokaal niveau als essentiële voorwaarde worden gesteld dat de initiatiefnemers duidelijk moeten kunnen aantonen dat de regel noodzakelijk is in het algemeen belang. Hetzelfde uitgangspunt moet worden gehanteerd bij elke aanpassing van bestaande wetgeving.

8.6.1. Regels moeten relevant en ondubbelzinnig zijn. Dit is helaas niet altijd het geval met de Europese regelgeving en misschien nog minder met regels die afkomstig zijn van lagere regelgevende instanties. Regels die in een bepaald geval noodzakelijk blijken te zijn, worden vaak „toegevoegd” aan bestaande regelingen die oorspronkelijk niet voor dat doel waren bestemd. Hierdoor ontstaan situaties waarin het zelfs voor deskundigen onduidelijk is of in bepaalde omstandigheden het ene of het andere deel van dezelfde regeling, of een heel andere regeling, of zelfs geen enkele regeling van toepassing is. Dit gebrek aan duidelijkheid schaadt de belangen van alle betrokken partijen, te weten het bedrijfsleven, de burgers, de nationale overheid en de Europese instellingen.

8.7. Het Comité is van mening dat de huidige wetgeving dringend moet worden herzien en dat richtsnoeren moeten worden vastgesteld voor de invoering van nieuwe wetgeving. De vraag is echter hoe en door wie deze herziening moet worden uitgevoerd. De ervaringen in Zweden hebben uitgewezen dat de beste resultaten worden geboekt onder de volgende omstandigheden:

- wanneer de organen in kwestie bij de herziening worden betrokken;
- wanneer de top van de politieke hiërarchie de leiding heeft over de herziening;
- wanneer er een actieve dialoog is tussen de organen en de markten; en
- wanneer specifieke doelstellingen worden geformuleerd.

Maar het is wellicht niet realistisch om ervan uit te gaan dat ambtenaren de eerste stap zullen zetten op de weg naar vermindering en rationalisering van de wetgeving; hun betrokkenheid is weliswaar essentieel, maar de aanzet moet uit een andere hoek komen en die hoek kan alleen „de politiek” zijn, ware het niet dat er voortdurend beslag wordt gelegd op de tijd van politieke leiders, die ook andere taken te vervullen hebben.

8.7.1. In zijn vorige advies over dit onderwerp ⁽¹⁾ heeft het Comité er de aandacht op gevestigd dat de objectiviteit en kwaliteit van het effectbeoordelingsformulier moeten worden opgevoerd. Daartoe moet voldoende geld ter beschikking worden gesteld, dient van het initiatiefrecht gebruik te worden gemaakt, moeten de juiste methodes worden toegepast en moeten de direct betrokken maatschappelijke en beroepskringen effectief worden geraadpleegd. De Commissie zou kunnen overwegen het effectonderzoek over te laten aan een externe instantie die over de nodige kwalificaties en onafhankelijkheid beschikt.

8.7.2. Het Comité is van mening dat zulks door een permanente Europese instantie moet worden uitgevoerd, die ook met het toezicht op het vereenvoudigingsproces zou kunnen worden belast. Om een actieve dialoog tussen bestuursorganen en markten tot stand te brengen, moet deze instantie behalve vertegenwoordigers van de Commissie, bestuursorganen en andere sociaal-economische actoren ook vertegenwoordigers van het bedrijfsleven omvatten. Dat is thans helaas niet het geval. De EU heeft er nauwgezet op toegezien dat alle nationale organen in regelgevende instanties zijn vertegenwoordigd, maar van een goede vertegenwoordiging van de marktpartijen is in de verste verte geen sprake. Bedrijven zijn de „consumenten” van wetgeving, en het is voor hen net zo essentieel als voor bestuursorganen om rechtstreeks in de vereenvoudigingsinstantie te zijn vertegenwoordigd. Uiteindelijk kunnen zij zelf het best beoordelen welk effect de wetgeving op hun activiteiten heeft. Het zou ideaal zijn om op nationaal vlak een soortgelijke instantie te hebben, die hetzelfde zou doen met de veel omvangrijker nationale wetgeving. Goed contact tussen de Europese en de nationale vereenvoudigingsinstanties zou dan uiteraard zeer wenselijk zijn. De nationale instanties zouden bovendien kunnen nagaan of de nationale wetten wel verenigbaar zijn met de EU-wetgeving.

8.7.3. Voorts zou deze instantie ook alle of enkele van de volgende functies kunnen uitoefenen:

- nagaan welke wetgeving voor opnemings in het SLIM-initiatief in aanmerking komt;
- vaststellen van richtsnoeren voor de invoering van nieuwe wetgeving;

- formuleren van doelstellingen voor beperking van de wetgeving;
- codificeren van het *acquis communautaire*;
- formuleren van effectbeoordeling;
- uitvoeren van markttoezicht;
- achteraf evalueren van de effecten van wetgevende instrumenten in de praktijk;
- overnemen van het werk van de Europese panels voor het bedrijfsleven;
- toezien op de vorderingen die door de Task Force voor vereenvoudiging van het ondernemingsklimaat worden gemaakt;
- coördineren van de diverse bestaande vereenvoudigings-initiatieven (SLIM, BEST, testpanels, effectbeoordeling).

8.8. Een maatregel die het werk van deze instantie aanzienlijk zou vergemakkelijken en een belangrijke bijdrage zou leveren aan de vereenvoudiging van de regelgevingsstructuur op lange termijn zou zijn, voor alle nieuwe regelingen (inclusief de bestaande regelingen, die ook na de herziening intact zullen blijven) een bepaalde geldigheidsduur vast te stellen, na afloop waarvan deze automatisch komen te vervallen indien zij niet worden vernieuwd (zogenoeten „sunset legislation”). Zo wordt gegarandeerd dat de regelingen systematisch worden herzien en dat de grondgedachte erachter opnieuw wordt bekeken om vast te stellen of het bestaan van de regeling nog steeds is gerechtvaardigd. De beperkte geldigheidsduur hoeft niet voor alle wetgevingsinstrumenten dezelfde te zijn; sommige instrumenten kunnen voor pakweg zeven jaar worden ingevoerd, terwijl andere vanwege hun aard een korter leven beschoren kunnen zijn. Ook op nationaal niveau kan zo te werk worden gegaan.

8.9. Er moet flinke vaart worden gezet achter het vereenvoudigingsproces om de uitbreiding van de Unie mogelijk te maken. Gezien de ongehoorde complexiteit van een groot deel van de Europese wetgeving wordt een onnodige last gelegd op de schouders van de kandidaat-lidstaten, die hun uiterste best doen om het *acquis* over te nemen. Indien geen verandering komt in deze situatie vóór hun toetreding, zal het bedrijfsleven, en met name het MKB, van de kandidaat-lidstaten worden geconfronteerd met de extra en onnodige kosten die momenteel bij hun collega's in de lidstaten belanden. Deze kosten zullen zwaarder drukken op de bedrijven in de kandidaat-lidstaten dan op die in de lidstaten, omdat de eerste actief zijn in een economie die veel minder ontwikkeld is.

8.10. De complexiteit van de bestaande wetgeving doet ook vragen rijzen met betrekking tot de rechtsstaat. De wet niet kennen is geen excuus, en veel kleine bedrijven worden er bijna toe gedwongen de grenzen van de wet te overschrijden omdat zij er niet in slagen vast stellen wat de aard en de

⁽¹⁾ PB C 14 van 16.1.2001, blz. 1.

reikwijdte van hun wettelijke verplichtingen is. De complexiteit van de wetgeving heeft ertoe geleid dat de interpretatie van de minder voor de hand liggende kwesties het voorrecht van weinig zeer gespecialiseerde advocaten is geworden, die — omdat zij met zo weinigen en zo deskundig zijn — buitengewoon hoge tarieven aanrekenen, waardoor alleen de grootste organisaties op hun diensten een beroep kunnen doen.

8.11. Er is een uitgebreide hiërarchie in de wetgeving, die er als volgt uitziet:

Europees niveau	verordeningen van de Raad richtlijnen van de Raad verordeningen van de Commissie richtlijnen van de Commissie
Nationaal niveau	omzetting van EU-wetgeving nationale wetten beschikkingen van de regering
Centrale overheidsorganen	algemene maatregelen van bestuur algemene aanbevelingen
Secundaire wetgeving	regionale verordeningen gemeentelijke verordeningen collectieve besluiten algemene plaatselijke verordeningen verordeningen van plaatselijke overheidsorganen.

Verder zijn er nog verordeningen van internationale instanties als de WTO en de IAO, alsook bi- en multilaterale internationale overeenkomsten.

8.11.1. In veel — zo niet in alle — lidstaten neemt het aantal regelingen toe naarmate men lager op de ladder van de wetgevingshiërarchie komt. Bovendien worden de regelgevende bevoegdheden op deze lagere bestuursniveaus vaak strenger en minder consequent toegepast. Zo heeft het bedrijfsleven, en met name het MKB, het meeste last van gemeentelijke, plaatselijke en regionale verordeningen. De last wordt nog groter door de verschillen in bedrijfsgewoonten en -praktijken tussen de lidstaten, die weliswaar geen kracht van wet hebben maar in veel gevallen willekeurig worden toegepast.

8.11.2. De impact van secundaire regelgeving moet niet alleen in termen van kosten en bureaucratische rompslomp voor het bedrijfsleven worden gezien, maar ook vanuit het oogpunt van democratische legitimiteit. Secundaire regelgeving komt vaak tot stand zonder echte rechtsgrondslag. Het

feit dat parlementen en regeringen anonieme organen toestaan regelgevende bevoegdheden naar zich toe te trekken, ondermijnt de legitimiteit en aanvaardbaarheid van het regelgevingsproces. Ook is de totstandkoming van secundaire regelgeving vaak allerm minst doorzichtig.

8.12. Eén van de redenen waarom de Europese wetgeving zo complex is, is dat er in Parlement en Raad substantiële en soms tegenstrijdige wijzigingen worden aangebracht in wetgevingsvoorstellen om te proberen een consensus te bereiken. Hoewel het Comité geen oplossing heeft voor dit probleem, wil het er toch op wijzen dat er verband bestaat tussen consensus en complexiteit. Daarbij komt dat effectrapportages gemaakt worden op basis van voorstellen van de Commissie en dus niet per se relevant zijn voor de uiteindelijk goedgekeurde regeling, die soms sterk verschilt van het voorstel dat eraan ten grondslag lag.

9. De rol van het Economisch en Sociaal Comité

9.1. In zijn vorige advies ⁽¹⁾ vestigde het Comité de aandacht op de belangrijke rol die het, als enig EU-orgaan waarin alle „gebruikers” van de regelgeving zijn vertegenwoordigd, kan spelen bij het formuleren en controleren van een nieuw Europees vereenvoudigingsbeleid. Om zijn taak naar tevredenheid te kunnen uitvoeren, verzocht het Comité de Commissie om:

- waar mogelijk vaker in het voorbereidingsstadium tot raadpleging over te gaan teneinde te voorkomen dat de adviezen van het Comité op vereenvoudigingsgebied sterk aan toegevoegde waarde inboeten;
- vooral ieder jaar te worden geraadpleegd betreffende de voorbereiding van het door de Commissie in het voorjaar aan de Europees Raad voor te leggen voortgangsverslag, en wel op het moment dat de Commissie het Comité het indicatief jaarprogramma van raadplegingen doet toekomen;
- direct te worden betrokken bij het denkproces om de effectrapportage te verbeteren en te versterken.

9.1.1. Het Comité wil dit verzoek nogmaals tot de Commissie richten.

9.1.1.1. Het Comité belooft, op zijn beurt, meer moeite te doen om de bepalingen van zijn eigen gedragscode na te leven.

⁽¹⁾ PB C 14 van 16.1.2001, blz. 1.

10. Conclusie

10.1. Dit advies bevat maar weinig nieuwe ideeën. Om de regelgeving te vereenvoudigen, zijn ook geen nieuwe ideeën nodig. Het gaat erom dat de denkbeelden die het Comité, de Commissie, de Europese Raad van Lissabon, de Molitor-groep en tal van andere betrokken instanties al eerder naar voren

hebben gebracht, nu eens echt in de praktijk worden vertaald. Het Comité beseft dat het vaak eenvoudig is om zaken gecompliceerd te maken en gecompliceerd om zaken te vereenvoudigen, maar wijst erop dat het niet aangaat afspraken te maken als we niet bereid zijn er gevolg aan te geven. Het is zinloos om nieuwe verplichtingen in te voeren als bestaande verplichtingen niet worden nagekomen.

Brussel, 29 november 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 grensoverschrijdende betalingen in euro”

(2002/C 48/29)

De Raad heeft op 25 september 2001 besloten, 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 12 november 2001 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Burani.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 386e zitting op 28 en 29 november 2001 (vergadering van 29 november) het volgende advies uitgebracht, dat met 38 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 2 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Doel van het voorstel voor een verordening is „de bankkosten van grensoverschrijdende betalingen in euro te verlagen tot een peil dat overeenkomt met de kosten op nationaal vlak. Vooral belangrijk is dat de Europese consument nu eindelijk een actieve deelnemer aan de interne markt wordt, waar hij kan profiteren van een grotere prijsdoorzichtigheid en keuze.”

1.2. Het initiatief van de Commissie vormt de afsluiting van een dialoog tussen de Commissie, de banken en de consumenten, die meer dan tien jaar heeft geduurd. De Commissie en de consumenten waren van oordeel dat de

kosten van grensoverschrijdende overmakingen te hoog waren — en nog altijd zijn. De banken hebben hier economische, technische en organisatorische argumenten tegenin gebracht om de prijsverschillen tussen binnenlandse en internationale betalingen te rechtvaardigen. Hoewel het bankwezen verscheidene maatregelen heeft genomen (zie par. 2.9 t/m 2.14), is het er niet in geslaagd volledig tegemoet te komen aan de verwachtingen: vandaar dat de Commissie met dit voorstel voor een verordening komt, om de kwestie definitief op te lossen.

1.3. Het Comité stemt in met de doelstelling van de verordening: de kosten van overboekingen in euro binnen de landen van de Europese Unie terug te brengen tot een niveau dat verenigbaar is met het concept van een interne markt zonder binnengrenzen.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Betalingssystemen vormen een belangrijk onderdeel van het economische leven; hiermee kunnen commerciële, financiële of persoonlijke transacties van bedrijven en burgers worden verricht. Ongeacht hun vorm hebben zij een aantal basisvereisten gemeen: veiligheid, snelheid en lage kosten voor de consument.

2.1.1. De Commissie werkt al jaren aan de verwezenlijking van deze doelstellingen, enerzijds door richtlijnen, aanbevelingen en mededelingen uit te brengen om een zo hoog mogelijk niveau van veiligheid en controle te bereiken, en anderzijds met een reeks maatregelen om de concurrentie tussen dienstverleners te bevorderen en de consumenten te beschermen, en om de kosten van overboekingen binnen Europa — die momenteel te hoog zijn en onverenigbaar met de eurozone, waar geen grenzen zouden mogen bestaan — terug te dringen.

2.2. Uit de statistieken (uit verschillende bronnen en met verschillende meetmethoden, maar die allemaal overeenstemmen qua uitkomst) blijkt dat aantal en volume van grensoverschrijdende betalingen maar een fractie is van aantal en volume van de „binnenlandse” betalingen. De redenen voor dit verschijnsel liggen voor de hand: binnenlandse transacties (vooral van de consumenten) zijn in ieder land vele malen belangrijker dan transacties met het buitenland.

2.3. Deze vaststelling laat het enorme verschil tussen „binnenlandse” en grensoverschrijdende betalingssystemen zien, en de uiteenlopende schaalvoordelen die worden gerealiseerd. Voorts kan worden gewezen op het nog zeer grote belang van de nationale markten t.o.v. de internationale markten: een verschil dat geleidelijk zal worden gelijkgetrokken door de interne markt en vooral ook door het gebruik van de euro.

2.4. Gesteld kan worden dat de banken tot nu toe hebben geprofiteerd van een bijna monopoliepositie, enerzijds omdat zij als enige aan de door de nationale centrale banken beheerde of gecontroleerde verrekeningsoperaties mogen deelnemen, en anderzijds omdat de omvangrijke investeringen die nodig zijn minder krachtige concurrenten van de markt hebben geweerd.

2.5. Deze situatie is snel aan het veranderen⁽¹⁾; er zijn twee concurrerende groepen op de markt gekomen die opereren op Internet en vooral actief zijn in de VS, maar ook in Europa zijn doorgedrongen:

- in de eerste plaats de verleners van on line-diensten, die de markt van microbetalingen beheersen;

- in de tweede plaats de fabrikanten van apparatuur waarmee toegang kan worden verkregen tot netwerken en de beheerders van deze netwerken, die beginnen te profiteren van hun brede cliëntèle en hun fijnmazige aanwezigheid op de markt, waardoor zij alternatieve betalingswijzen kunnen bieden.

2.6. De banken moeten dus rekenen op een geleidelijke relatieve inkrimping van hun marktaandeel — gecompenseerd door een toename van het aantal transacties — en een daling van de marges op verrichtingen. Dit is een gevolg van de concurrentie, waar de markt positief op reageert en die bovendien innovatie en het vinden van rationelere en goedkopere oplossingen stimuleert.

2.7. De zich voltrekkende veranderingen hebben grote gevolgen voor bedrijven en consumenten. Klanten hebben nu voor het eerst de beschikking over nieuwe alternatieven voor de traditionele retail-betalingsmechanismen van de banken: er is een heel scala aan nieuwe diensten en opties, die vaak tegen interessante prijzen worden aangeboden. Belangrijker nog is het feit dat in de handel op Internet steeds vaker de klant de wijze van betaling kiest die hem het beste uitkomt (kredietkaart, betaalkaart, elektronisch geld, enz.).

2.8. Toch wordt de elektronische handel nog overschaduwd door enkele problemen. Zo kijken uitgevers van kredietkaarten nog met enig wantrouwen naar de nieuwe commerciële websites en weigeren zij hen vaak het lidmaatschap. Volgens het Comité is dit niet geheel ten onrechte, aangezien Visa zelf heeft bekendgemaakt dat in 1999 in 22 % van de Visa-betalingen op Internet — 1 % van alle transacties — sprake was van fraude, en dat 50 % van de betalingen weer werd teruggeboekt („chargebacks”).

2.8.1. Om de weigering door uitgevers van kredietkaarten te omzeilen kan gebruik worden gemaakt van oplossingen die worden geboden door niet-bancaire operatoren, die echter hoge kosten in rekening brengen en niet de veiligheidsgaranties bieden die de „officiële” kaartsystemen wel bieden (SET — Secure Electronic Transactions, en SSL — Secure Socket Layer). De consumenten zijn zich wel degelijk bewust van de onveiligheid van systemen die niet op SET en SSL zijn gebaseerd, en schrikken ervoor terug hun kaartgegevens in te voeren op Internet.

2.9. Met betrekking tot de „traditionele” overboekingsystemen kan worden opgemerkt dat de jarenlange inspanningen van de Commissie tot resultaat hebben gehad dat de Europese banken weer aandacht hebben voor de noodzaak om de gebruikers veilige, efficiënte en goedkope oplossingen te bieden. Autonome instellingen en groepen van banken hebben maar liefst 22 verschillende systemen ontwikkeld, evenals nieuwe technische middelen (zoals rechtstreekse creditering en debitering). Deze systemen zouden moeten voldoen aan bovengenoemde vereisten, maar het is nog niet zo ver dat grensoverschrijdende overboekingen tegen dezelfde kosten als binnenlandse overboekingen kunnen worden aangeboden.

⁽¹⁾ Deze opmerking komt uit de studie „Global Payments 2000/1” van de Boston Consulting Group, 2000.

2.9.1. Voor een volledig overzicht van de bestaande systemen — zowel voor grote bedragen als retail-betalingen — wordt verwezen naar het „Blue Book” van de ECB van juni 2001 (blz. 15-54), waarin staat dat grensoverschrijdende retail-betalingen nog niet hetzelfde kwaliteitsniveau van dienstverlening hebben bereikt als binnenlandse betalingen, ondanks het feit dat deze voornamelijk door belangrijke banken of groepen van banken worden verricht.

2.10. De redenen die de bankorganisaties ⁽¹⁾ hiervoor opgeven zijn, naast de uiteenlopende schaalvoordelen (zie par. 1.2), de volgende hinderpalen (de opsomming is niet volledig):

- gebrek aan een gemeenschappelijke en centrale structuur (behalve de EBA — European Banking Association) voor verwerking en compensatie van iedere transactie;
- gebrek aan een gemeenschappelijke standaard voor alle soorten transacties;
- gebrek aan fiscale harmonisatie, met name op het gebied van de bronbelasting op dividendbetalingen;
- uiteenlopende meldingsverplichtingen t.a.v. de nationale monetaire autoriteiten;
- aanzienlijke verschillen in regelgeving op het stuk van „zwarte lijsten”;
- verschillen in nationale wetgeving t.a.v. witwaspraktijken;
- de grote omvang van investeringen in het nieuwe systeem, dat in de nationale systemen moet worden geïntegreerd, gezien het relatief geringe volume van grensoverschrijdende betalingen (dat door de banken wordt geschat op 1/300 van de binnenlandse betalingen in de eurozone).

2.11. De Commissie stemt althans gedeeltelijk in met deze analyse (zie de Toelichting, de opmerkingen m.b.t. artikel 5, eerste en laatste alinea, en de opmerkingen m.b.t. artikel 6, eerste en tweede alinea): het gebrek aan automatisering en standaardisering en de verschillende nationale wetgevingen verplichten het bankwezen tot „dure” manuele verrichtingen en uiteenlopende procedures. De Commissie en de banken lijken het er dus over eens te zijn dat de oorzaken van de verschillen op technisch en regelgevingsgebied moeten worden gezocht. Verder signaleren de banken moeilijkheden van economische aard, die te wijten zijn aan de hoge investeringen, die niet in verhouding staan tot het huidige en toekomstige transactievolume.

2.12. Ondanks de door het bankwezen genoemde problemen hebben de inspanningen van de Commissie — naast de in par. 2.9 opgesomde initiatieven — tot positieve resultaten geleid: de Europese bankenorganisaties hebben een voorstel

voor een Europese MIF-overeenkomst ⁽²⁾ inzake een nieuw geautomatiseerd systeem voor grensoverschrijdende retail-betalingen in euro voorgelegd aan DG „Concurrentie”. Bij deze overeenkomst zullen circa 9 000 banken zijn aangesloten, en wordt een interbancaire provisie van 3 EUR per transactie ingesteld. Binnen de grenzen van de mededingingsregels zou iedere bank vervolgens vrij zijn de aan de klant in rekening te brengen kosten vast te stellen. Het standpunt van de Commissie t.a.v. dit voorstel is vooralsnog niet bekend. De MIF-overeenkomst maakt het mogelijk dat de bank van de opdrachtgever op voorhand weet welke vergoeding moet worden betaald aan de bank van de ontvanger (juist omdat er één standaardprovisie is).

2.13. Voor de goedkeuring van de MIF-overeenkomst — als deze wordt goedgekeurd — is het van fundamenteel belang dat de ISO-normen (IBAN, het internationale bankrekeningnummer en BIC, de bankidentificatiecode) algemeen worden toegepast. Hiermee kan het bankrekeningnummer van iedere klant bij iedere bank in de hele Europese Unie worden geïdentificeerd. De toepassing van de BIC en het IBAN wordt overigens verplicht gesteld in de ontwerpverordening, en terecht.

2.14. De Commissie streeft er met haar voorstel voor een verordening naar om, voor grensoverschrijdende elektronische betalingstransacties vanaf 1 januari 2002 en voor grensoverschrijdende overmakingen vanaf 1 januari 2003, gelijke kosten in rekening te brengen voor binnenlandse en grensoverschrijdende betalingen in de Europese Unie. De banken verzetten zich hiertegen; de ECB is het in principe eens met de doelstellingen van de Commissie, maar wijst erop dat de hoogte van de tarieven door marktwerking tot stand moeten komen: „Hoewel de ECB de doelstelling van de ontwerpverordening deelt, zou ze echter haar voorbehoud willen benadrukken ten aanzien van een verordening die invloed uitoefent op prijzen van diensten hetgeen de werking van de markteconomie kan verstoren ⁽³⁾”. Tegelijkertijd onderstreept de ECB dat de kosten voor de consument in 2002 hoe dan ook aanzienlijk moeten dalen.

2.14.1. De volgende opmerking van de ECB ⁽⁴⁾ is een belangrijk element bij de beoordeling: de gemiddelde prijs voor de verrichting van een overboeking van middelen tussen banken bedraagt momenteel 50-80 eurocent, wat erg veel is in vergelijking met de prijs voor een binnenlandse overboeking, die in sommige gevallen minder dan een eurocent kost. Het ESC wijst erop dat de ECB er zelf niet in slaagt de afwijking van een grensoverschrijdende transactie gelijk te trekken met die van een binnenlandse transactie: de officiële TARGET-tarieven variëren van 0,80 EUR tot 1,75 EUR (plus BTW) per transactie, terwijl de nationale binnenlandse tarieven in bijvoorbeeld België gemiddeld rond de 0,17 EUR liggen: de grensoverschrijdende tarieven liggen dus 5 tot 10 maal hoger.

⁽²⁾ MIF: multilateral default interbank fee.

⁽³⁾ Advies van de ECB van 26 oktober 2001 (COM(2001) 34).

⁽⁴⁾ Ronde-tafelconferentie van de EP-commissie voor economische en monetaire zaken, 12 juli 2001.

⁽¹⁾ De Europese bankfederatie, Europese spaarbankenvereniging en de Europese vereniging van coöperatieve banken.

2.15. Bij de aanvang van de werkzaamheden die tot de opstelling van onderhavig advies hebben geleid, wilde het ESC aan de hand van de cijfers kijken of de voorgestelde verordening op realistische wijze en zonder nadeel voor de consumenten, kan voorschrijven dat de kosten voor binnenlandse en grensoverschrijdende betalingen „dezelfde” moeten zijn, zoals in art. 3 staat, of dat de kosten van grensoverschrijdende betalingstransacties moeten worden „verlaagd tot een peil dat overeenkomt met de kosten op nationaal vlak”, zoals in de Toelichting (derde alinea) staat.

2.16. Ondertussen is er een indirect antwoord gekomen van de Europese bankfederatie: in plaats van de Verordening zal het bankwezen, althans een groot deel daarvan, zich ervoor inspannen een systeem op te zetten waarmee een geleidelijke terugdringing van prijsverschillen tussen nationale en internationale transacties in euro — overmakingen en opnames van contant geld — wordt bewerkstelligd, zodat de prijzen op 31 december 2005 uiteindelijk zullen zijn gelijkgetrokken.

2.17. Er is nu duidelijkheid, zij het te laat (en het Comité behoudt zich het recht voor hier later op terug te komen, wanneer preciezere gegevens bekend zijn): met de juiste maatregelen en de nodige investeringen kan pariteit worden bereikt, hoewel dit een geleidelijk proces zal zijn en de technische aanpassingen van systemen en structuren enige tijd vergt. Commissie, Raad en Parlement zullen beoordelen of de door het bankwezen voorgestelde zelfregulering voordelen biedt ten opzichte van de Verordening.

3. Specifieke opmerkingen

3.1. Verwijzing naar het Verdrag — Rechtsgrondslag. De ontwerpverordening is gebaseerd op art. 95 van het Verdrag (maatregelen voor de verwezenlijking van de interne markt). Binnen de Raad zijn bij sommige leden twijfels gerezen rond de rechtsgrondslag van het Commissievoorstel. Ook is opgemerkt dat de verplichting om dezelfde prijs toe te passen op producten waarvan de kosten verschillen (zie par. 2.15.2) gelijkstaat aan het opleggen van prijzen en een beperking van de vrijheid van ondernemerschap, die door art. 15, 16 en 17 van het Handvest van Nice zijn gewaarborgd.

3.1.1. Andere twijfels hebben betrekking op de verenigbaarheid van de verordening met art. 4, lid 1, van het Verdrag, waarin het beginsel van vrije mededinging wordt neergelegd. Met de verordening zouden namelijk distorsies op de tarievenmarkt in de hand worden gewerkt, waardoor de minst efficiënte kredietinstellingen zouden worden beloond. Het Comité wil hier niet in detail treden, maar hoopt dat dit probleem tot op de bodem wordt uitgezocht en vóór de uiteindelijke goedkeuring van de verordening definitief wordt opgelost.

3.2. Artikel 1 — Voorwerp en werkingssfeer. In dit artikel wordt het doel van de verordening vastgelegd, namelijk ervoor te zorgen dat de kosten van binnenlandse betalingen in euro dezelfde zijn als die van grensoverschrijdende betalingen in

euro. De verordening is van toepassing op betalingen tot een bedrag van 50 000 EUR. Het Comité wijst erop dat dit maximumbedrag te hoog ligt: voor betalingen van deze omvang — en zelfs bij kleinere bedragen — bestaat het TARGET-systeem al, dat is bedoeld voor overboekingen van grote bedragen en waarvoor een gunstiger regelgeving en tarifiering wordt gehanteerd, tot volle tevredenheid van de gebruikers. Het Europees Parlement heeft zich uitgesproken voor een grens van 12 500 EUR, omdat dat tevens de door de ECB vastgestelde grens is waarboven melding voor statistische doeleinden voor banken verplicht is. Het Comité stemt hiermee in.

3.2.1. Met betrekking tot het toepassingsgebied (de verordening is van toepassing op „grensoverschrijdende betalingen in euro binnen de Gemeenschap”) lijkt het duidelijk dat hiermee ook betalingen in euro tussen lidstaten van buiten de eurozone naar een andere lidstaat buiten of binnen de eurozone worden bedoeld. De verordening is dus van toepassing op betalingen in euro in de hele interne markt. Voor landen buiten de eurozone staat een overboeking in euro gelijk aan een overboeking in een buitenlandse valuta, waaraan wisselkosten en koersrisico's zijn verbonden (aangezien het gaat om een overboeking ten laste van een rekening in euro). Wisselkosten en koersrisico's doen zich dus niet voor. Er is hier sprake van personen of bedrijven die ervoor kiezen hun transactie in een andere muntsoort dan de nationale uit te voeren (nl. de euro).

3.3. Artikel 2 — Definities. Het Comité stemt in met de gekozen definities, maar dringt erop aan de terminologie in de verschillende talen te verifiëren. Zo wordt in de Italiaanse versie onder c) gesproken van „carte di addebito diretto” (NL: bankkaarten) en onder d) van „strumento di pagamento ricaricabile” (NL: oplaadbaar betaalinstrument), terwijl in de Franse versie in beide gevallen de term „rechargeable” wordt gebruikt.

3.4. Artikel 3 — Kosten van grensoverschrijdende betalingen. In het eerste lid wordt 1 januari 2002 genoemd als datum waarop de kosten voor grensoverschrijdende elektronische betalingstransacties dezelfde moeten zijn als de kosten voor dergelijke betalingen binnen de lidstaat. Volgens de definitie in art. 2, letter a) sub ii) gaat het hierbij om overmaking van geld d.m.v. een elektronisch betaalinstrument of opneming van contanten bij een geldautomaat of een automatisch loket.

3.4.1. Op dezelfde datum (1 januari 2002) zal de Eurocheque-overeenkomst — die sinds 1968 haar waarde heeft bewezen — worden beëindigd. Deze overeenkomst voorzag in de opname van contanten in het buitenland (maar niet in het land van uitgifte) tegen voor de klant aanvaardbare kosten (circa 2 %). De door de internationale kaarten (Visa en Eurocard-Mastercard) in het leven geroepen systemen blijven bestaan. Deze brengen gewoonlijk hogere kosten in rekening (circa 4 % of meer), die variëren naar gelang van de bank die het bedrag voorschiet: technisch gezien wordt de hogere provisie gerechtvaardigd door het feit dat het hierbij niet om

een opname van eigen rekening gaat maar om een uitbetaling van een voorschot aan de kaarthouder. Voor de consument blijft de conclusie dat het met het beëindigen van de Eurocheque-overeenkomst duurder wordt om geld op te nemen.

3.4.2. Gezien de tijd die nodig is voor de goedkeuring van de Verordening — op z'n vroegst eind 2001 — valt moeilijk te voorspellen of er voldoende tijd zal zijn om de vaak uiteenlopende contracten met duizenden banken te herzien. Er moet een realistische keuze worden gemaakt tussen een verlenging van de termijnen of een situatie van onzekerheid, die zou kunnen resulteren in een opschorting van de dienstverlening.

3.4.3. Bovenstaande overwegingen zijn van toepassing op alle betaalsystemen: tot nu toe kwamen de provisies voor binnenlandse transacties geheel ten goede aan het nationale netwerk; de noodzaak om binnenlandse en internationale overmakingskosten gelijk te trekken betekent dat een deel van de provisies voor grensoverschrijdende overmakingen moet worden gebruikt om de dienstverlening door de buitenlandse banken te vergoeden. De onderhandelingen die in dat geval nodig zijn en die de instemming van de mededingingsautoriteiten moeten krijgen, kunnen veel tijd in beslag nemen of moeilijk verenigbaar zijn met de in de verordening genoemde termijnen.

3.4.4. Een bijkomend probleem betreft de vaststelling van de hoogte van de nationale provisies; in de meeste lidstaten passen de banken forfaitaire voorwaarden toe voor het aanhouden van een rekening. Hieronder valt meestal de mogelijkheid om geld op te nemen, op elektronische wijze geld over te maken binnen de grenzen en te betalen met een nationale betaalkaart, zonder dat hiervoor specifieke kosten worden aangerekend. Een mogelijke oplossing zou kunnen zijn om verschillende forfaitaire voorwaarden toe te passen al naar gelang uitsluitend nationale verrichtingen worden gedaan of zowel nationale als internationale verrichtingen.

3.5. In het tweede lid van art. 3 wordt 1 januari 2003 genoemd als datum waarop de kosten voor grensoverschrijdende overmakingen en cheques dezelfde moeten zijn als de kosten voor overmakingen en cheques binnen de lidstaat. Voor overmakingen gelden de in paragraaf 2.8 e.v. gemaakte opmerkingen; voor cheques dient een andere afweging te worden gemaakt.

3.5.1. De statistieken van de Commissie en onafhankelijke onderzoekers bevestigen een alom bekende vaststelling: cheques zijn een verouderd en duur betaalinstrument geworden, dat botst met de tendens om papieren documenten zoveel mogelijk te vervangen door elektronische systemen. De enige uitzondering wordt gevormd door Frankrijk, waar cheques en de afhandeling van cheques bij de wet gratis zijn: vandaar dat de Franse consument nog altijd massaal voor dit betaalmiddel

kiest (meer dan 40 % van het totaal aantal betalingen). Niet bekend is of de kosten voor verwerking van cheques via andere diensten worden terugverdiend op de klanten („cross subsidization”), maar het zou vreemd zijn als dit niet zo was.

3.5.2. Op nationaal niveau levert de automatische verwerking van cheques geen problemen op, behalve dan de hoge kosten, maar in internationaal verband is het totale gebrek aan harmonisatie een onoverkomelijke hindernis: de cheques zijn verschillend qua formaat, papier en magnetische codering (CMC7 of E1 3B), evenals de plaats en grootte van de magnetische strips. Harmonisatie is te duur en dus uitgesloten; er zit niks anders op dan buitenlandse cheques handmatig te verwerken, hetgeen eveneens zeer duur is.

3.5.3. Een andere kwestie is het risico: met de verdwijning van de Eurocheque-overeenkomst zullen alle cheques die in het binnen- en buitenland in omloop zijn, niet gewaarborgd zijn, met als gevolg dat zij in het buitenland moeilijk of alleen ter incasso kunnen worden aangeboden; hiervoor moet een veel ingewikkeldere en duurdere procedure worden gevolgd.

3.5.4. Vanuit tarifair oogpunt is er nog het probleem dat in paragraaf 3.3.4 werd genoemd: de kosten voor verwerking van cheques worden maar zelden per afzonderlijke verrichting in rekening gebracht. Meestal wordt een forfaitair bedrag ingehouden voor het houden van een rekening. Het is dus moeilijk de op nationaal niveau aangerekende kosten op één peil te brengen, laat staan het Franse systeem, waar de verwerking van cheques gratis is, hierin te integreren.

3.5.5. Gezien de omstandigheden en het feit dat het kennelijk onmogelijk is om de nationale en internationale tarieven gelijk te trekken, en met het oog op de risico's en het feit dat het internationale gebruik van een verouderd en te kostbaar systeem moet worden ontmoedigd, stelt het Comité voor dat cheques van het toepassingsgebied van de Verordening worden uitgesloten. Deze mening wordt gedeeld door de ECB, in haar eerder genoemde advies.

3.6. Artikel 4 — Doorzichtigheid van de kosten. Het Comité kan niet anders dan volledig instemmen met dit artikel, vooral ook omdat het op algemene en specifieke beginselen is gebaseerd die de Commissie sinds jaar en dag aanhangt.

3.7. Artikel 5 — Maatregelen ter vergemakkelijking van grensoverschrijdende betalingen. Het toekennen van codes voor de bank en de cliënt is een onmisbare voorwaarde voor de automatisering van bankdiensten; dit artikel schrijft dan ook voor dat de bank verplicht is haar cliënten deze codes mee te delen, en dat de opdrachtgever van een overboeking de codes van de begunstigde verstrekt.

3.7.1. Twee gevallen zijn in de ontwerpverordening niet voorzien: in de eerste plaats wanneer de opdrachtgever niet in staat is de codes van de begunstigde mee te delen, en in de tweede plaats wanneer de begunstigde geen code heeft (een klassiek voorbeeld zijn overboekingen aan personen die vanwege studie of vakantie tijdelijk in het buitenland verblijven, of van emigranten aan familieleden die geen bankrekening hebben). In deze gevallen zullen overboekingen nog steeds handmatig moeten worden verwerkt, maar de verordening laat in het midden of ook hiervoor dezelfde tarieven moeten gelden.

3.8. Artikel 6 — Verplichtingen van de lidstaten Om de automatisering en stroomlijning van bankdiensten te bevorderen wordt in dit artikel voorgeschreven dat de lidstaten alle meldingsverplichtingen voor statistische doeleinden afschaffen: voor betalingen tot een bedrag van 12 500 EUR vanaf 1 januari 2001 en voor betalingen tot 50 000 EUR vanaf 1 januari 2004. Verder moeten alle nationale bepalingen inzake verstrekking van gegevens van de begunstigde die automatisering van de betalingsuitvoering belemmeren, worden afgeschaft.

3.8.1. Het Comité is het hiermee in principe eens. Het is de taak van de lidstaten te beoordelen of deze verplichtingen botsen met de maatregelen om witwaspraktijken en belastingfraude tegen te gaan. Hoewel statistieken niet de meest geschikte manier zijn om illegale gedragingen op te sporen, begrijpt het Comité niet waarom bij de meldingen nog andere gegevens moeten worden verstrekt dan de numerieke gegevens en het motief van de overmaking. Blijkbaar dienen de meldingen nog andere dan louter statistische doeleinden.

4. Conclusies

4.1. Zoals gezegd steunt het Comité de doelstellingen van de Verordening. Wel vraagt het zich af hoe een eventuele stijging van de tarieven voor binnenlandse overboekingen, die sommige banken willen rechtvaardigen met de hogere kosten voor internationale verrichtingen, kan worden voorkómen. In een stelsel van vrije prijsvorming mag deze eventualiteit niet worden uitgesloten of onderschat.

4.2. Ook moet worden voorkómen dat de kwaliteit van de dienstverlening achteruitgaat of dat banken bepaalde diensten

die zij niet meer rendabel achten, schrappen. Consumenten, Commissie en ECB moeten dit aspect nauwlettend in de gaten houden.

4.3. Het Comité plaatst vraagtekens bij de laatste alinea van de bij de verordening gevoegde „effectbeoordeling”, waarin staat dat de leden van de FSPG (Financial Services Policy Group) „het volledig eens (zijn) met het idee van een gemeenschappelijke betalingsruimte, maar (dat) de meesten ... van oordeel (zijn) dat de verordening voorbarig is”. Doorzichtigheid van de procedures vereist dat de conclusies van de FSPG openbaar worden gemaakt, of in ieder geval worden meege-deeld aan degenen die verplicht zijn tot samenwerking met volledige kennis van zaken.

4.4. Bovendien heeft het Comité twijfels over de uitvoeringstermijn van de verordening. De tijd die verstrijkt tussen goedkeuring en inwerkingtreding lijkt kort, en de tijd die technisch nodig is voor de uitvoering van de verschillende maatregelen moet zorgvuldig worden beoordeeld om te voorkomen dat storende elementen worden ingebouwd in het betaalsysteem, gelijk met de invoering van de euro. Het wordt aan de beoordeling van Commissie en Raad overgelaten om — rekening houdend met het advies van de ECB, die dezelfde twijfels naar voren heeft gebracht als het Comité — te verifiëren of de uitvoeringstermijnen stroken met de noodzaak van een goed geplande verandering, zonder negatieve gevolgen voor de consumenten.

4.5. Met het oog hierop, en rekening houdend met het in par. 4.3 genoemde advies van de FSPG, wijst het Comité op het initiatief van het bankwezen waarover in par. 2.17 werd gesproken: aangezien het resultaat van de Verordening en van de zelfregulering uiteindelijk op hetzelfde neerkomt — behalve de uitvoeringstermijnen — gaat het om een zuiver politiek besluit, dat als zodanig moet worden overgelaten aan de besluitvormers.

4.6. Om te voorkomen dat een eenmaal goedgekeurde verordening vervolgens — terecht of onterecht — bij het Hof van Justitie wordt aangevochten, dringt het Comité er met klem op aan dat de rechtsgrondslag van de verordening zorgvuldig wordt geverifieerd. De geloofwaardigheid van de communautaire wetgeving moet onaanvechtbaar zijn.

Brussel, 29 november 2001.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
G. FRERICHS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het thema „Zweden: economische situatie en tenuitvoerlegging van de structurele hervormingen zoals beoogd in het proces van Cardiff en de aanbeveling van de Raad inzake het economisch beleid”

(2002/C 48/30)

Op 28 februari 2001 heeft het Economisch en Sociaal Comité besloten, krachtens artikel 23(3) van zijn reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen over het voornoemde thema.

De afdeling „Economische en Monetaire Unie — Economische en sociale samenhang”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 13 november 2001 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Walker.

Tijdens zijn 386e zitting (vergadering van 29 november 2001) heeft het Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht dat met algemene stemmen werd goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Op 13 februari 1998 heeft de afdeling „Economische en Monetaire Unie — Economische en sociale samenhang” van het Economisch en Sociaal Comité een rapport over De sociaal-economische situatie in Zweden gepubliceerd. In dit rapport heeft de afdeling een aantal voor- en nadelen opgesomd waarmee Zweden te maken had kunnen krijgen door het feit dat het niet tot de EMU is toegetreden, o.m.:

- de werkgelegenheid en de lonen mogen niet de enige variabelen zijn waarmee het concurrentievermogen van de Zweedse economie kan worden beïnvloed;
- de instabiliteit van de wisselkoersen leidt tot een hoge reële rente;
- de buitenlandse investeringen in Zweden zouden kunnen afnemen omdat de voorkeur wordt gegeven aan de zekerheid van de monetaire stabiliteit in de eurozone en de daarmee samenhangende commerciële mogelijkheden.

Gelet op de analyse in onderhavig advies ziet het er niet naar uit dat de niet-toetreding van Zweden tot de EMU belangrijke gevolgen heeft gehad voor de economie van dit land.

1.1.1. Onderhavig advies is bedoeld als vervolg op bovengenoemd rapport. Er zal met name zal worden ingegaan op de vooruitgang die bij de tenuitvoerlegging van de structurele hervormingen in het kader van het proces van Cardiff zijn geboekt, alsmede op de doelstellingen die in de conclusies van het Voorzitterschap van de Europese Raad van Lissabon zijn neergelegd. Deze beoordeling moet geplaatst worden tegen de achtergrond van de Globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de lidstaten en van de EU, de algemene economische situatie in het land en de macro-economische ontwikkelingen die zich in de onderzochte periode hebben voorgedaan.

1.2. In de conclusies van het Voorzitterschap van de Europese Raad van Lissabon werd erkend dat de Europese Unie zich geplaatst ziet voor ingrijpende veranderingen die het gevolg zijn van de mondialisering en de opkomst van een nieuwe kenniseconomie. Daarom werd een nieuw strategisch doel geformuleerd voor het komende decennium: de meest

concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te worden die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang.

1.2.1. Om dit doel te bereiken is een integrale strategie nodig die gericht is op:

- voorbereiding van de overgang naar een kenniseconomie en kennismaatschappij door een beter beleid op het gebied van de informatiemaatschappij en O & O, alsmede door versnelling van het structurele hervormingsproces met het oog op concurrentievermogen en innovatie, en door voltooiing van de interne markt;
- modernisering van het Europees sociaal model door te investeren in mensen en sociale uitsluiting te bestrijden;
- behoud van gezonde economische vooruitzichten en gunstige groeiperspectieven door een passende macro-economische beleidsmix toe te passen.

1.2.2. Deze strategie kan worden geïmplementeerd door de bestaande processen te verbeteren en een nieuwe open coördinatiemethode op alle niveaus in te voeren, gekoppeld aan een sterkere richtinggevende en coördinerende rol voor de Europese Raad, om te komen tot een coherenter strategische sturing en een doeltreffender monitoring van de vooruitgang.

1.2.3. Inmiddels is een deel van het tijdens de Raad van Lissabon gegenereerde elan weggeëbd; er kwamen andere prioriteiten en de economische groei in de EU daalde aanzienlijk beneden het gemiddelde van 3 % dat in de conclusies van

het Voorzitterschap van Lissabon nog werd omschreven als een „realistisch perspectief voor de komende jaren”. Tenzij krachtige maatregelen worden genomen, bestaat het gevaar dat deze doelstelling uit de aandacht verdwijnt.

1.3. Daarom heeft het Comité het initiatief genomen om de vorderingen van individuele lidstaten bij het bereiken van dit nieuwe strategische doel te monitoren en om daarover te rapporteren. Dit advies over de situatie in Zweden is het eerste dat in het kader van deze nieuwe benadering wordt opgesteld.

2. De Zweedse economie

2.1. In 1970 had Zweden per hoofd van de bevolking het op drie na hoogste BBP ter wereld; tien jaar later was het gedaald naar de achtste plaats, om in 1998 zelfs terecht te komen op de zeventiende plaats (Tabel 1). Deze geleidelijke relatieve achteruitgang was terug te vinden in de koers van de Zweedse kroon, die in dezelfde periode 50 % van zijn waarde verloor ten opzichte van de valuta's van 11 vooraanstaande concurrerende landen (Tabel 2).

2.2. In de jaren zestig en het begin van de jaren zeventig kende Zweden na de VS en Japan de sterkste economische groei ter wereld. In de jaren tachtig begon de economische groei af te nemen, maar bleef de werkgelegenheid hoog, met name omdat de collectieve sector groeide om overtollige arbeidskrachten op te nemen (Tabel 3). In het begin van de jaren negentig sloeg de economische neergang om in een recessie en kon de groei van de collectieve sector geen gelijke tred meer houden met de afname van de werkgelegenheid in de particuliere sector, hetgeen leidde tot een sterke maar relatief kortstondige toename van de werkloosheid (Tabel 4).

2.2.1. In de periode 1970-2000 groeide de werkgelegenheid in de collectieve sector met 800 000 en nam de werkgelegenheid in de particuliere sector met 200 000 af. Eind vorig jaar was 32 % van alle werkenden in dienst van de overheidssector, tegenover een EU-gemiddelde van 20 %. Het totaal aan arbeidskrachten bedraagt ca. 4 000 000.

2.2.2. Deze verhouding is terug te vinden in de hoogte van de overheidsbestedingen in Zweden, die in 1999 56,4 % uitmaakten van het nationale BBP, tegen een EU-gemiddelde van 46,7 % en 38,1 % in de OESO-landen (Tabel 5). Aan het einde van de jaren negentig begon dit cijfer in Zweden echter terug te lopen.

2.3. De recessie van het begin van de jaren negentig mondde uit in een economische crisis; de schuld van de centrale overheid verdubbelde in slechts een paar jaar tijd, de rente schoot omhoog, de werkloosheid groeide tot een recordhoogte van 8 %, de vaste wisselkoers van de Zweedse

kroon ten opzichte van de Ecu moest worden losgelaten en Zweedse staatsobligaties waren weinig populair. Er deden zelfs geruchten de ronde dat het land het IMF om hulp zou moeten vragen. De Zweedse regering reageerde in 1995 met een saneringsplan voor de overheidsfinanciën.

2.3.1. Met dit saneringsplan was in het eerste jaar een bedrag van ca 5 miljard EUR gemoeid, en in de periode 1995-98 een bedrag van in totaal 12 miljard EUR. Het plan bestond uit forse bezuinigingen op de overheidsuitgaven in combinatie met aanzienlijke belastingverhogingen. Het zwaartepunt van het plan kwam met opzet in de aanvangsperiode te liggen: in die periode werden de meeste maatregelen genomen om uiting te geven aan de vastberadenheid van de Zweedse regering en om de financiële markten weer het vertrouwen te geven dat de regering in staat was om de problemen op te lossen.

2.3.2. Om ervoor te zorgen dat de kiezers het saneringsplan zouden aanvaarden, werden de lasten nagenoeg gelijkelijk verdeeld over bezuinigingen en belastingverhogingen. Het resultaat was dat 40 % van de ombuigingen werd opgebracht door de hoogste 20 % van de inkomens en 10 % door de laagste 20 % van de inkomens.

2.4. Om de stabiliteit van de economie te handhaven en ervoor te zorgen dat het saneringsplan duurzaam effect zou sorteren, werd een begin gemaakt met ingrijpende institutionele hervormingen in het begrotingsproces. Met het nieuwe begrotingsmodel werd een top-down proces ingevoerd. Het belangrijkste kenmerk ervan is dat een plafond voor de uitgaven van de centrale overheid wordt vastgesteld. Het gaat hier om een driejarig voortschrijdend plafond waarin de maxima van de twee voorafgaande jaren gehandhaafd blijven en alleen het maximum voor het nieuwe (derde) jaar nog moet worden vastgesteld.

2.4.1. Hoewel de maxima naderhand nog aanzienlijk kunnen worden aangepast aan de economische ontwikkeling, is van deze mogelijkheid sinds de invoering van het systeem geen gebruik gemaakt. Dat komt o.m. omdat binnen het begrotingsproces een veiligheidsmarge wordt gehanteerd die is bedoeld voor kleine aanpassingen bij onvoorziene gebeurtenissen. Daarbij wordt het vastgestelde maximum niet overschreden.

2.4.2. De exacte hoogte van het bestedingsplafond wordt jaarlijks aan de hand van de langetermijndoelstellingen van het begrotingsbeleid van de regering bepaald. Ten einde de gecumuleerde staatsschuld te verminderen en de overheidsfinanciën te saneren in de context van ongunstige demografische ontwikkelingen, wordt momenteel binnen de conjunctuurencyclus gestreefd naar een gemiddeld overschot van 2 % per jaar. Tot op heden is deze doelstelling elk jaar gehaald of overschreden. Hierdoor kan de regering, wanneer de economische situatie dat vereist, in een bepaald jaar genoeg nemen met een overschot van minder dan 2%, mits het voortschrijdende gemiddelde boven de 2 % blijft liggen.

2.5. Het saneringsplan is bijzonder succesvol geweest. Tabel 6 laat zien hoeveel herstel heeft plaatsgevonden in termen van reële groei van het BBP, particuliere consumptie, leningsactiviteit van de overheid, werkgelegenheid, arbeidsproductiviteit en inflatie. De netto verbetering van de overheidsfinanciën ten gevolge van het plan bedroeg in de periode 1995-2000 meer dan 12 % van het BBP. In 1993 had Zweden nog een begrotingstekort van 11 % van het BBP, maar in 1998 was dit tekort omgeslagen in een overschot van 2 % van het BBP, een in alle opzichten opmerkelijke prestatie.

2.5.1. De Zweedse economie groeide in 1999 en 2000 met 4 % per jaar, ruim boven de geschatte potentiële groei van 2,5 %. De snelle groei van de effectieve vraag had een breed draagvlak: zowel de binnenlandse vraag als de export leverden een aanzienlijke bijdrage. Bovendien namen de bedrijfsinvesteringen aanzienlijk toe, gesteund door het dynamisme van de andere vraagcomponenten en een lage rente. In deze context van krachtige en evenwichtige groei verbeterden de overheidsfinanciën steeds verder, terwijl de betalingsbalans slechts een geringe verslechtering te zien gaf. Met circa 2 % lag in de afgelopen drie jaar de stijging van de macro-economische arbeidsproductiviteit een half procentpunt boven het gemiddelde van de laatste twee decennia. Ook de toeneming van de werkgelegenheid lag aanzienlijk boven de trendmatige stijging, waardoor de open werkloosheid overeenkomstig de doelstelling van de regering eind vorig jaar sterk afnam tot circa 4 % (5,9 % volgens de geharmoniseerde berekeningswijze van Eurostat).

2.5.2. Het algemene beeld van een gunstig macro-economisch klimaat gaat gepaard met opmerkelijk lage inflatiecijfers: de consumentenprijzen stegen in 1999 met niet meer dan 0,75 % en in 2000 met slechts 1,25 %. Dit is ook te zien in het vertrouwen van ondernemingen; in een eind 2000 door Eurochambres uitgevoerde enquête gaf 73 % van de deelnemende ondernemingen aan dat de vooruitzichten voor 2001 gunstig waren en verwachtte bijna geen enkele respondent dat 2001 slechter dan 2000 zou worden.

2.5.3. De groeifase na de recessie is deels te danken aan het feit dat tijdens de recessie de zwakst presterende ondernemingen zijn verdwenen en dat de overlevers tot grotere efficiency werden gedwongen.

2.6. Al met al is de Zweedse economie na de onstuimige dagen van het begin van de jaren zeventig waarschijnlijk sterker en evenwichtiger dan ooit. De verhouding besparingen/investeringen en de internationale concurrentiepositie zijn redelijk gunstig en er dreigen geen gevaren voor de bedrijvigheid; een herhaling van eerdere diepe recessies is daarom niet waarschijnlijk. De groei is sterk en degelijk gefundeerd, hoewel de krapte op de arbeidsmarkt toeneemt.

2.6.1. Deze laatste factor is eigenlijk het enige mogelijke wolkje aan de hemel. Schattingen van het huidige niveau van het potentiële BBP en de output-gap zijn omgeven door flinke onzekerheid. Zweedse analisten zijn het er in het algemeen over eens dat er nog steeds sprake is van een zekere onbenutte capaciteit en dat de output-gap pas tegen het eind van dit jaar of volgend jaar zal zijn gedicht; andere waarnemers stellen dat de output-gap mogelijk vorig jaar al is gedicht.

2.6.2. Hierdoor rijst de vraag of de lage inflatie bij de huidige rente ook duurzaam zal zijn. Hoewel de inflatieverwachtingen degelijk zijn verankerd in de inflatiedoelstelling van 2%, moet dit worden afgezet tegen signalen van toenemende krapte op de arbeidsmarkt en het feit dat de nominale lonen in Zweden iets sterker zijn blijven stijgen dan bij de handelspartners, hoewel de stijging in historisch perspectief beperkt is geweest. Het schrappen van huurverhogingen, wat neerkomt op een de facto huurmaatregel, heeft ook bijgedragen aan de lage inflatie; voorts was de reële loongroei groter dan de productiviteitsstijging, maar zijn de winstmarges de afgelopen jaren sterk onder druk komen te staan, in tegenstelling tot de ontwikkeling in de meeste andere landen. Tegen deze achtergrond zou op middellange termijn qua productiecapaciteit inflatoire druk kunnen ontstaan indien de economie sneller zou blijven groeien dan potentieel mogelijk is. De onverwachte toename van zowel de feitelijke als de onderliggende inflatie in april en mei van dit jaar onderstreept dit gevaar. Bovendien vormt de aanhoudend zwakke kroon een steeds groter risico voor de inflatie op middellange termijn. Alle tekenen wijzen erop dat het inflatierisico de afgelopen maanden duidelijk is toegenomen.

2.7. In dit verband zou de huidige teruggang van de mondiale economie ertoe kunnen bijdragen dat het langetermijnevenwicht van de vraag niet in gevaar komt. Een lagere effectieve vraag zou het inflatierisico op middellange termijn enigszins kunnen beheersen, zodat een iets ontspannener monetaire beleidskoers mogelijk zou zijn. De gevolgen van de wereldwijde vertraging zouden in Zweden ongunstiger kunnen uitvallen dan in andere lidstaten, vanwege de relatief grote afhankelijkheid van de Zweedse economie van de technologie-sector, die overal ter wereld de hardste klappen krijgt.

2.8. In het meest zorgwekkende scenario neemt de inflatie ondanks aanhoudende trage economische groei toe. Hierdoor zouden de monetaire autoriteiten gedwongen kunnen worden tot renteverhogingen om de inflatie onder controle te houden, waardoor de vertraging van de economie aanhoudt en mogelijk omslaat in een recessie. Dit macro-economische verschijnsel wordt stagflatie genoemd. Het uitgekiende economische beleid van de Zweedse regering in de afgelopen jaren en het consistente monetaire kader van de Riksbank, dat algemeen wordt beschouwd als een schoolvoorbeeld van goed monetair beleid, zouden er echter voor moeten zorgen dat dit gevaar wordt afgewend.

3. Sociaal beleid

3.1. Zweden heeft een van de meest uitgebreide en royale socialezekerheidsstelsels ter wereld. Het systeem stoelt op de beginselen van solidariteit en sociale cohesie. Uitkeringen worden beschouwd als een grondrecht van burgers, en niet als een vorm van liefdadigheid; zij vormen onderdeel van de wezenlijke infrastructuur van de samenleving en worden niet gezien als een last voor de staat. Op dit punt is er in Zweden sprake van een brede consensus; ook veel werkgeversvertegenwoordigers accepteren dat een hoge belastingdruk onlosmakelijk is verbonden met het sociale model dat zij aanhangen. De belastingen in Zweden behoren tot de hoogste in de EU (Tabel 7).

3.2. Het stelsel heeft ernstig te lijden gehad onder de economische crisis van 1994. Hoewel de regering erop toezag dat de noodzakelijke ombuigingen werden gevonden in zowel uitgavenverminderingen als belasting- en premieverhogingen, werden velen zwaar getroffen door de daaruit voortvloeiende bezuinigingen op de uitkeringen, die voor veel mensen moeilijk aanvaardbaar waren. In elk sociale zekerheidsstelsel hebben belasting/premiebetalers het gevoel dat zij te veel betalen, en menen uitkeringsgerechtigden dat zij te weinig ontvangen. Deze gevoelens worden versterkt wanneer er meer belasting/premie moet worden betaald en tegelijkertijd de uitkeringen worden verlaagd; beide groepen zijn dan geneigd om te gaan protesteren omdat zij zich tekort gedaan voelen.

3.3. Het is tekenend voor de sociale cohesie in Zweden dat de solidariteitsgedachte deze ontwikkelingen heeft kunnen overleven. Er bestaat nog steeds een brede consensus over het feit dat de verzorgingsstaat de basis vormt voor een stabiele samenleving, maar thans wordt tevens algemeen aanvaard dat gezonde overheidsfinanciën een absolute voorwaarde voor een dergelijk stelsel zijn. Nu wordt erkend dat het voeren van expansief begrotingsbeleid met gewilde tekorten leidt tot verlies van autonomie: het regeringsbeleid wordt steeds meer wordt gedictéerd door de eisen van geldverstrekkers, en de schuldendienst legt een dermate zware last op de inkomsten van de overheid dat de financiële ruimte voor het voeren van sociaal beleid aanzienlijk wordt ingeperkt.

3.3.1. Wil een regering dus haar manoeuvreerruimte behouden, dan moeten inkomsten en uitgaven op lange termijn met elkaar in evenwicht zijn. Regeringen moeten het vertrouwen van hun kiezers én dat van de financiële markten behouden; daartoe moeten zij onder meer het beginsel van transparantie in acht nemen. Uiteindelijk is solvabiliteit de sleutel tot onafhankelijkheid.

3.3.2. Door de verbeterde toestand van de Zweedse economie wordt van een aantal kanten druk uitgeoefend om de bestedingsplafonds aan te passen of zelfs af te schaffen; het argument is dat dergelijke maatregelen alleen in een crisissituatie passend zijn, maar als permanent onderdeel van het macro-economisch beleid niet te rechtvaardigen zijn. De regering heeft deze argumenten ontzenuwd: de jaarlijkse bestedingsplafonds worden vastgesteld aan de hand van een

schatting van het uitgavenniveau dat op langere termijn verantwoord is en niet aan de hand van prognoses voor de inkomsten in elk jaar. Hierdoor kan ook op lange termijn een sociaal beleid worden gevoerd en is de verzorgingsstaat niet afhankelijk van conjuncturele factoren. De regering wil absoluut voorkomen dat het land weer belandt in een situatie waarin bij een conjuncturele neergang gekozen moet worden tussen bezuinigingen op de sociale voorzieningen of het voeren van expansief begrotingsbeleid met begrotingstekorten; in het laatste geval is men immers overgeleverd aan externe invloeden.

3.3.3. De Zweedse regering heeft in feite gekozen voor de macro-economische basisstrategie die sinds 1990 in de Verenigde Staten wordt gehanteerd. Vóór die tijd moest de federale begroting van de Verenigde Staten sluitend worden gemaakt door wettelijk vastgestelde doelstellingen voor het tekort; weliswaar leidde dit tot lagere jaarlijkse tekorten, maar het lukte nooit om de begroting sluitend te krijgen, om de eenvoudige reden dat de overheidsbestedingen bij een opgaande conjunctuur mochten stijgen, maar bij een neergang niet voldoende konden worden beheerst.

3.3.3.1. Na 1990 werd de nadruk gelegd op stringent begrotingsbeleid zonder dat specifieke doelstellingen voor het tekort werden vastgelegd. Bij een conjuncturele neergang mag het begrotingstekort, door het effect van de ingebouwde stabilisatoren, oplopen. Tijdens een hausseperiode moet het tekort echter worden verminderd; de gunstige situatie aan de inkomstzijde mag dan echter niet worden aangewend voor de financiering van extra uitgaven, maar alleen voor consolidatie. Resultaat van deze strategie is een tekort waarvan de „ademhaling” perfect aansluit op de verschillende fasen van de conjunctuurring en dat door zijn anticyclische werking de conjunctuur stabiliseert.

3.3.3.2. De Zweedse regering heeft onlangs gekozen voor een vergelijkbare anticyclische strategie. In de Verenigde Staten is dit beleid bijzonder succesvol geweest. Tabel 6 laat zien dat er geen reden is aan te nemen dat de strategie in Zweden geen succes zal hebben. Een dergelijke strategie blijft uiteraard niet zonder gevolgen voor andere beleidsterreinen, o.m. het monetair beleid, dat de economische expansie op consistente wijze moet ondersteunen. Zweden is momenteel geen lid van de EMU en heeft binnen de beperkingen van het Stabiliteits- en groeipact volledige zeggenschap over zijn monetair beleid.

3.3.3.3. In verband met de ongunstige demografische ontwikkelingen zal de Zweedse regering zich op korte tot middellange termijn ten aanzien van de uitgavenplafonds waarschijnlijk strenger moeten opstellen dan de regering van de Verenigde Staten. Dat verklaart het besluit om naar een jaarlijks overschot van 2 % in plaats van een sluitende begroting te streven.

4. Werkgelegenheid

4.1. Zweden behoort binnen de Europese Unie tot de landen met de laagste open werkloosheid; in 2000 bedroeg de werkloosheid 4 % en lag daarmee onder het NAIKU-werkloosheidspercentage (zie Tabel 8). Zoals in de meeste landen zijn er echter duidelijke regionale verschillen; in het noorden van Zweden is de werkloosheid drie maal hoger dan in Stockholm, en er zijn stedelijke kernen met een relatief hoge werkloosheid.

4.1.1. Werkgelegenheidspercentage en arbeidsdeelname in Zweden behoren tot de hoogste ter wereld. In 2000 bedroeg het werkgelegenheidspercentage 75 % en lag de arbeidsdeelname op 78 % van de bevolking in de werkende leeftijd. Hoewel deze cijfers minder gunstig zijn dan in 1990, toen ze beide op 85 % stonden, ligt het werkgelegenheidspercentage in Zweden momenteel aanzienlijk boven het EU-gemiddelde en ook boven dat van de Verenigde Staten, Japan en de meeste lidstaten. Toch wil de regering het werkgelegenheidspercentage in de periode tot 2004 laten toenemen tot 80 %. Dit betekent dat er circa 110 000 nieuwe ongesubsidieerde banen bij moeten komen. De arbeidsdeelname zal inderdaad moeten worden opgevoerd, wil de groei van de productie in stand kunnen worden gehouden; steeds meer ondernemingen in zeer uiteenlopende industriële sectoren worden steeds vaker geconfronteerd met krapte op de arbeidsmarkt. In een eind vorig jaar verschenen Eurochambres-enquête gaf 35 % van de respondenten aan te verwachten dat zij hun personeelsbestand in 2001 moeten uitbreiden. Zweden is een van de vier lidstaten die hebben aangekondigd dat zij ingezetenen van nieuwe lidstaten direct na toetreding vrije en open toegang tot hun arbeidsmarkt zullen bieden.

4.1.1.1. Een onverklaarde factor op de Zweedse arbeidsmarkt is het hoge ziekteverzuim, dat nu gemiddeld op zo'n 10 % van de nominale arbeidscapaciteit ligt. De stijging van dit percentage was omgekeerd evenredig aan de daling van de werkloosheid, en heeft geleid tot een snelle groei van de ziekte-uitkeringen, waardoor vanwege de bestedingsplafonds ook andere gebieden binnen de overheidsuitgaven onder druk kwamen te staan. In de collectieve sector liggen de percentages hoger dan in de particuliere sector. Het laagste ziekteverzuim wordt gevonden onder werknemers in het MKB.

4.2. De Zweedse regering geeft de voorkeur aan het gebruik van actieve arbeidsmarktmaatregelen (ALMP) in de strijd tegen werkloosheid. Zij streeft ernaar om mensen op de arbeidsmarkt te houden: wordt vervroegde uittreding als instrument gebruikt om de werkloosheid bij een vertragende economie te verminderen, dan blijkt het later, bij een tekort aan arbeidskrachten, moeilijk om deze mensen weer te laten herintreden. Het wordt als gevaarlijk beschouwd, met een risico van maatschappelijke tweedeling, wanneer grote groepen mensen langdurig buiten de arbeidsmarkt staan. ALMP-beleid is primair gericht op verbetering van de inzetbaarheid en niet op het scheppen van werkgelegenheid.

4.3. Als onderdeel van deze strategie werd op 1 augustus 2000 een werkgarantie ingevoerd. Deze geldt voor personen die staan ingeschreven bij het arbeidsbureau, een werkloosheids- of een andere uitkering ontvangen en gedurende 27 maanden geen gewone (dus ongesubsidieerde) baan hebben gehad. Deze groep telde eind vorig jaar 50 000 personen (1,25 % van het arbeidspotentieel), ondanks het betrekkelijk lage werkloosheidspercentage.

4.4. Werkzoekenden moeten deelnemen aan een ALMP of aan een andere vorm van scholing om hun vaardighedeniveau te verbeteren. Elke maatregel in het kader van het werkgarantieplan moet voor een termijn van maximaal een halfjaar worden gepland, maar er bestaat geen beperking voor de maximale duur van de werkgarantieperiode; in principe kan dit een open-eind regeling zijn.

4.4.1. Critici in werkgevers- en andere kringen verwijten het ALMP soms dat:

- de gegeven scholing niet altijd aansluit bij de eisen van werkgevers;
- scholing zonder het creëren van werkgelegenheid neerkomt op het opleiden van beter geschoolde werklozen;
- het ALMP te veel wilde doen en er te veel doelstellingen waren;
- de arbeidsmarktactiviteiten en het management over te veel lagen zijn verspreid;
- het proces te langzaam verloopt en op de verkeerde gebieden is gericht;
- mensen niet meer actief zoeken naar werkgelegenheid wanneer zij meedraaien in een ALMP-programma;
- het systeem arbeidsmobiliteit ontmoedigt omdat de kosten van het woon-werkverkeer worden gesubsidieerd;
- werkgevers de voorkeur geven aan mensen met ervaring in „echte” banen.

4.4.2. Werklozen of mensen die hun baan dreigen te verliezen, kunnen financiële steun krijgen om voor zichzelf te beginnen. Voorwaarde is wel dat zij in staat worden geacht een onderneming te drijven.

4.4.3. Er bestaan speciale aanvangssteunregelingen en vervolgsubsidies voor gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkzoekenden. Een consultant met specifieke deskundigheid op het gebied van integratiemethodieken zorgt voor ondersteuning van zowel de werkzoekende als de werkgever.

4.4.4. Inclusief deelnemers aan het scholingsinitiatief voor volwassenen werd in het jaar 2000 door 220 000 mensen (uitgedrukt in voltijdsequivalenten) deelgenomen aan ALMP-programma's. Dat is circa 5 % van het arbeidspotentieel. De totale uitgaven voor ALMP-beleid bedroegen ruim 2 % van het BBP (Tabel 9), meer dan in enig ander OESO-land, ondanks de relatief lage werkloosheid.

4.5. Naast het ALMP verstrekt de overheid subsidies aan werkgevers die langdurig werklozen in dienst nemen. Werkgevers in zowel de collectieve als de publieke sector komen in aanmerking voor algemene werkgelegenheidssubsidies van 50% van de loonkosten, tot een maximum van SKR 350 per dag voor werknemers die gedurende meer dan twaalf maanden werkloos zijn geweest en actief naar werk hebben gezocht. Er zijn hogere werkgelegenheidssubsidies beschikbaar voor werknemers die langer dan vier en twintig maanden werkloos zijn. Voor werknemers die ouder zijn dan 57 en die al vier en twintig maanden werkloos zijn, kunnen gedurende maximaal twee jaar speciale werkgelegenheidssubsidies worden uitgekeerd van 75 % van de loonkosten, tot een maximum van SKR 525 per dag. Actief arbeidsmarktbeleid is tweemaal zo duur als gesubsidieerde werkgelegenheid, maar de zorg bestaat dat werkgevers de subsidieregeling wellicht oneigenlijk gebruiken om aan gesubsidieerde arbeid te komen.

4.6. Uit Tabel 9 blijkt dat de maximale bruto werkloosheidsuitkeringen tot de hoogste in Europa behoren; de formele criteria om in aanmerking te komen voor een werkloosheidsuitkering zijn relatief streng, maar worden niet altijd strikt toegepast. Werkloosheidsuitkeringen worden in theorie gedurende 300 dagen verstrekt, maar deze periode kan met nog eens 600 dagen worden verlengd wanneer de ontvanger deelneemt aan een scholingsprogramma. Mensen die deeltijds werken, kunnen in aanmerking komen voor een inkomenssuppletierегeling voor de resterende uren van een standaard werkweek; deze regelingen zijn dermate ruimhartig dat langer werken nagenoeg niets extra's oplevert.

4.6.1. De werkloosheidsuitkeringen bedragen 80 % van het laatstverdiende loon (tot een bepaalde inkomensgrens), maar de regering streeft nadrukkelijk naar verhoging van dit percentage omdat toepassing van deze inkomensgrens betekent dat een groot deel van de werklozen minder dan 80 % ontvangt.

4.7. Een World Competitiveness Report uit 2000 van het International Institute for Management Development (IMD) geeft aan dat de arbeidsmarktreglementering in Zweden nog relatief streng is in vergelijking met andere EU-lidstaten en andere vooraanstaande wereldeconomieën (Tabel 10).

5. Pensioenen en bevolking

5.1. Net als de meeste andere ontwikkelde landen krijgt Zweden in de komende vijftig jaar te maken met grote demografische problemen. De situatie zal in de nabije toekomst dramatisch verslechteren wanneer de naoorlogse „baby boom“-generatie de pensioengerechtigde leeftijd bereikt. De zorgen over de demografische situatie in Zweden worden nog in de hand gewerkt door het lage geboortecijfer, dat van ruim 1,7 in 1995 scherp daalde tot 1,4 nu. Deze daling is aanzienlijk scherper dan in welke andere lidstaat dan ook, en betekent dat Zweden één van de snelst vergrijzende bevolkingen van de EU heeft. In 2030 zal de verhouding tussen mensen onder de werkende leeftijd, mensen in de werkende leeftijd en mensen boven de normale pensioengerechtigde leeftijd uitkomen op 21,6: 54,4: 24. Zelfs bij een participatiegraad van 80 % zou dat betekenen dat elke actieve persoon 1,3 inactieven zou moeten onderhouden. Uitgaande van de huidige projecties zal de situatie in 2050 nog verder zijn verslechterd. Het huidige niveau van de pensioenverplichtingen op basis van een omslagstelsel bedraagt 26 % van het BBP.

5.1.1. De demografische situatie in Zweden wordt nog verergerd door het feit dat mensen vaak ruimschoots vóór de pensioengerechtigde leeftijd uittreden alsook door de gemiddeld goede gezondheid van de Zweedse bevolking, waardoor de levensverwachting in Zweden ruim boven die in sommige andere lidstaten ligt. In vrijwel alle ontwikkelde landen stijgt de levensverwachting. Het feit dat hierop niet regelmatig is ingespeeld, heeft bijgedragen tot de kosten crisis waarmee vele nationale socialezekerheidsstelsels momenteel te kampen hebben.

5.2. Het oude pensioenstelsel dateert van de jaren vijftig, toen de reële economische groei voortdurend op 4% lag en de levensverwachting veel lager was. Toen de loonstijging per capita tot ongeveer 2% afnam en de groei van de beroepsbevolking stagneerde, begonnen deskundigen te vrezen dat de premiebasis niet snel genoeg zou toenemen om de verwachte stijging van het aantal gepensioneerden te kunnen opvangen. Uit actuariële berekeningen bleek dat de pensioenpremies fors zouden moeten worden opgetrokken om aan toekomstige verplichtingen te kunnen voldoen; hierbij zij aangetekend dat een en ander natuurlijk valt of staat met de actuariële vooronderstellingen ten aanzien van de toekomst. Het feit dat op dat moment de toekomstvooruitzichten niet duidelijk waren, werd als een probleem ervaren. In brede kring is men het erover eens dat er duidelijkheid moet zijn omtrent de invulling van de inter-generatiele solidariteit binnen het omslagstelsel.

5.2.1. De bezorgdheid van de deskundigen werd gedeeld door de bevolking. In het begin van de jaren tachtig begon in brede kring de mening post te vatten dat het systeem zijn „beloftes” voor de toekomst niet zou kunnen nakomen. Met name jongere werknemers werden steeds sceptischer over hun pensioenvoorzichten. Het vertrouwen in het systeem begon af te kalven. De ernstige economische recessie van het begin van de jaren negentig en de daarmee gepaard gaande versmalming van de premiebasis met 10% hebben er toen eindelijk voor gezorgd dat in brede politieke kring de urgentie van een hervorming werd ingezien.

5.3. De Zweedse regering heeft toen in 1992 een pensioenwerkgroep opgericht en deze de opdracht meegegeven, het bestaande pensioenstelsel te hervormen om het betaalbaarder te maken. De eerste hervormingswet kwam in juni 1994. Hervormingen van het socialezekerheidsstelsel zijn per definitie politiek van aard en zijn onvermijdelijk een compromis tussen verschillende belangen. Een sterk punt van het Zweedse hervormingsproces is dat de hervorming voortvloeit uit een politieke consensus onder vijf van de zeven in 1994 in het parlement vertegenwoordigde partijen, goed voor meer dan 80% van het electoraat. Dit brede politieke draagvlak bestaat nog altijd.

5.3.1. Het onderliggende beginsel van de hervorming strookt met de beginselen die sedert de jaren vijftig aan het Zweedse sociale beleid ten grondslag liggen: doel is een inkomensgerelateerde pensioenregeling te bieden die van toepassing is op alle in Zweden werkende en wonende personen, aangevuld met een vangnet dat ouderen een redelijke levensstandaard biedt. De Zweedse hervorming streeft vier doelen na:

- Faire behandeling van personen met een verschillend bijdrageverleden; twee personen die hetzelfde bedrag aan premies hebben ingebracht, op hetzelfde moment met pensioen gaan en dezelfde leeftijd hebben, dienen recht te hebben op dezelfde pensioenuitkering;
- Transparante herverdeling; dit doel wordt verwezenlijkt via een herverdelingsbeleid dat gefinancierd wordt door speciaal hiervoor geormerkte algemene begrotingsmiddelen;
- Financiële stabiliteit met het oog op demografische en economische veranderingen;
- Oprichting van een door particuliere financiële instellingen beheerde spaarfondsen.

5.3.2. Gedurende de periode waarin de „baby-boomers” van de jaren veertig de reserves van het huidige omslagstelsel zullen aanspreken, zullen dus tegelijkertijd financiële reserves worden aangelegd via tweede-pijlervoorzieningen die door jongere werknemers worden gevoed. Resultaat van de hervorming is dat oudere werknemers bedrijfs- en staatspensioenvoorzieningen naar believen kunnen combineren, waarbij dezelfde fiscale voorschriften gelden.

5.4. De totale premie zal 18,5% gaan bedragen, voor de helft op te brengen door de werkgever en voor de helft door de werknemer. 2,5% van deze premie gaat naar een pensioenfonds, en kan worden geïnvesteerd in private beleggingsfondsen naar keuze van de werknemer. Hierdoor is een „fondsvormend” element ingevoerd in wat vroeger uitsluitend een pay-as-you-go regeling was. Zij die het minimumniveau niet halen, komen in aanmerking voor een door de staat gefinancierd aanvullend pensioen.

5.5. De tweede pijler van het pensioenstelsel bestaat uit een pensioen dat wordt gefinancierd door bijdragen van werkgevers en werknemers. Binnen deze pijler vindt men thans ook pensioenfondsen. Velen vullen hun pensioen bovendien aan met eigen pensioenregelingen.

5.6. Gelet op de hiervoor omschreven demografische situatie lijkt het onvermijdelijk dat in de komende dertig jaar gewerkt moet worden aan de verdere ontwikkeling van regelingen op basis van pensioenfondsen in plaats van regelingen op basis van het omslagstelsel. Hiervoor behoeft het systeem niet noodzakelijkerwijs te worden geprivatiseerd; het is zeer goed mogelijk, en zeker ook wenselijk dat overheden werken met regelingen op basis van pensioenfondsen.

6. Onderzoek en ontwikkeling

6.1. De O & O-uitgaven van ondernemingen en regeringen vormen de belangrijkste bron voor de ontwikkeling van nieuwe ideeën. Hoewel de uitgaven voor O & O in de Verenigde Staten aanzienlijk hoger liggen dan in Europa, besteedt Zweden van alle EU-landen per hoofd van de bevolking het meest aan onderzoek en ontwikkeling. Zoals blijkt uit Tabel 11, zijn de Zweedse uitgaven hoger dan in Japan niet veel lager meer dan de Amerikaanse, en zijn zij bijna twee keer zo hoog als het gemiddelde van de 14 EU-landen (met uitzondering van Luxemburg).

6.2. De onderzoeksuitgaven in Zweden belopen ongeveer 3,8 % van het BBP; 85 % van het onderzoek wordt echter uitgevoerd door ondernemingen en is daardoor eerder toegepast dan fundamenteel onderzoek. Een reden tot zorg op dit gebied is het aantal vooraanstaande Zweedse ondernemingen dat is overgenomen door multinationals in buitenlandse handen. Dit proces zal naar alle waarschijnlijkheid nog verder gaan. Een gevolg hiervan is dat onderzoek door deze ondernemingen mogelijk wordt geconcentreerd in onderzoekscentra elders, waardoor onderzoeksactiviteiten in Zweden mogelijk op een lager pitje komen te staan.

6.3. Universiteiten worden van oudsher beschouwd als de bakermat van fundamenteel onderzoek, maar zij raken in toenemende mate betrokken bij commerciële toepassingen van hun onderzoek. De belangrijkste bron van inkomsten voor universitaire onderzoeksprogramma's bestaat nu uit spin-off bedrijven en niet uit octrooien of uitvindingen. Alle octrooirechten op uitvindingen gaan volgens de Zweedse wet

naar de uitvinder; hoe het onderzoek is gefinancierd, doet er niet toe. Dat is een beperkende factor voor het fundamenteel onderzoek, omdat hierdoor de inkomsten van de universiteit voor verdere onderzoeksprojecten immers worden gereduceerd.

7. De Nieuwe Economie

7.1. Het afgelopen decennium stond in het teken van de opkomst van een „nieuwe economie”, gebaseerd op het gebruik van Informatietechnologie (IT). Een van de belangrijkste redenen hiervoor is het feit dat Internet een wereldwijde standaard heeft ontwikkeld die overal wordt gebruikt. Dit is mogelijk de belangrijkste standaard die ooit is ontwikkeld. Daarvoor maakten computers gebruik van verschillende platforms die niet compatibel waren; klanten zaten daardoor vast binnen een bepaald systeem. Door deze standaard kregen IT-gebruikers de beschikking over ongekende mogelijkheden en kwam het gaandeweg tot een brede en fundamentele herstructurering van alle typen commerciële, industriële, overheids- en particuliere activiteiten. Het globaliseringsproces komt voort uit de mogelijkheid tot vrije uitwisseling van informatie.

7.2. Vanouds wordt technologie beschouwd als de toepassing van wetenschappelijke ontdekkingen; de IT heeft daar nu verandering in gebracht: ontdekkingen worden nu in de technologie gedaan. IT verschilt van oude spits technologie in die zin dat deze technologie niet langer voorwerpen verplaatst maar informatiestromen rationaliseert en versnelt. De nieuwe economie brengt nieuwe voorwaarden voor de hele economie met zich mee; IT is niet alleen een zaak van succesvolle IT-bedrijven, maar beïnvloedt ook het gebruik van IT in alle soorten ondernemingen en organisaties, inclusief de overheidssector. De nieuwe technologie brengt een fundamentele herstructurering met zich mee van de informatiestromen binnen en tussen ondernemingen. Het betekent het einde van de oude grenzen:

- tussen naties;
- tussen industrieën;
- tussen goederen en diensten;
- tussen en binnen ondernemingen;
- tussen werkgevers en werknemers;
- tussen hand- en hoofdarbeiders;
- tussen werk en vrije tijd;
- tussen werk en privéleven.

7.3. Mensen ervaren op vele manieren de gevolgen van de Nieuwe Economie. Als consumenten kunnen zij profiteren van betere informatie, van een ruimere keuze uit goederen en diensten en van lagere prijzen door toegang tot een mondiale markt; als werknemers kunnen zij zowel individueel als in teamverband onafhankelijker werken, dragen zij meer verantwoordelijkheid en gezag en krijgen zij mogelijkheden voor hogere verdiensten en de kans om zich gedurende hun werkzame leven nieuwe vaardigheden eigen te maken; als burgers kunnen zij beter worden geïnformeerd, meer invloed uitoefenen en nauwer contact met de overheid onderhouden.

7.4. Zweden was een van de pioniers in het gebruik van IT. Zweedse ondernemingen en overheidsinstanties investeerden al vroeg veel geld in de nieuwe technologie. Dit proces werd bevorderd door de volgende factoren:

- goed ontwikkelde managementvaardigheden binnen Zweedse ondernemingen;
- een in het algemeen hooggeschoolde bevolking;
- geen weerstand bij de vakbonden tegen de invoering van nieuwe technologie.

7.4.1. In eigen land leverde de overheid een grote bijdrage aan de ontwikkeling van computerkennis door belastingvoordelen bij de aankoop van pc's voor persoonlijk of huiselijk gebruik in te voeren. Het resultaat hiervan is dat het percentage van het BBP dat Zweden aan IT uitgeeft, hoger is dan in enig ander Europees land, maar ook hoger dan in de Verenigde Staten en aanzienlijk hoger dan in Japan (Tabel 12). Uit de Information Society Infrastructure Index van IDC (onderdeel van de International Data Group) uit 2000 blijkt dat Zweden wereldleider is (Tabel 13).

7.5. De Nieuwe Economie wordt gekenmerkt door een sterke groei van de totale factorproductiviteit en door lage inflatie. Tabel 14 laat zien dat de inflatie in de Noordse landen (Zweden, Denemarken, Finland en Noorwegen) sterk is gedaald en dat tegelijkertijd de totale factorproductiviteit in de onderzochte periode fors is toegenomen; in de Verenigde Staten is dezelfde trend waarneembaar, zij het in mindere mate. Daarentegen werd in de EU (m.u.v. de Noordse landen, het Verenigd Koninkrijk, Nederland en Luxemburg) ook een lagere inflatie geregistreerd, maar tegelijkertijd ook een zeer forse daling van de totale factorproductiviteit; in Japan doet zich, in mindere mate, dezelfde tendens voor. Dit is terug te vinden in de relatieve posities van de landen in de Nieuwe Economie volgens een vergelijkende studie (benchmarking) van de Europese Commissie uit 1998 (Tabel 15).

7.6. Een van de doelstellingen van Lissabon was dat lidstaten in 2003 algemene elektronische toegang tot de belangrijkste elementaire openbare diensten zouden moeten waarborgen. Alleen met betrekking tot deze indicator behoort Zweden niet tot de toonaangevende IT-landen; in dit opzicht scoort Zweden iets onder het gemiddelde van de EU (Tabel 16). Het betreft hier een benchmark voor de vorderingen die nationale overheden hebben gemaakt bij het benutten van het potentieel van Internet. Hiermee wordt gemeten in hoeverre overheden en ondernemingen Internet gebruiken voor verplichte administratieve procedures (B2A); op dit gebied moet in Zweden meer worden gedaan.

7.7. Om zijn leidende positie in de Nieuwe Economie te behouden en te profiteren van de voordelen ervan, zal Zweden een aantal maatregelen moeten nemen. Zweedse ondernemingen, werknemers en huishoudens hebben de nieuwe technologie snel opgepikt maar veranderingen moeten nog beter worden aanvaard. Vakbonden zullen nieuwe technologie, nieuwe werkmethoden, nieuwe organisatietechnieken en nieuwe beloningsvormen flexibel moeten blijven benaderen. Om de mogelijkheden van de Nieuwe Economie te kunnen benutten, is kapitaal nodig; er moet meer worden gedaan aan de eigenvermogenspositie van met name het MKB, vooral door het verstrekken van durfkapitaal. Een andere gunstige maatregel zou zijn, gedeelde commerciële faciliteiten op te zetten met het doel om het MKB in de gelegenheid te stellen zijn mogelijkheden op het gebied van B2B (business-to-business) en B2C (business-to-consumer) verder te ontwikkelen.

8. Privatisering en deregulering

8.1. In de jaren negentig werd in Zweden op grote schaal een begin gemaakt met deregulering en openstelling voor concurrentie van door de overheid gefinancierde activiteiten. Tegelijkertijd werd de mededingingswetgeving strenger en vond er verdergaande aanpassing aan EU-normen plaats. Een groot deel van de Zweedse economie staat echter nog niet open voor concurrentie. Met de activiteiten in de overheidssector is in Zweden nog steeds een bedrag gemoeid van 650 miljard Zweedse kroon; circa 150 miljard daarvan staat open voor concurrentie. Een aantal publieke én private sectoren, waaronder de detailhandel, staat nog steeds onvoldoende open voor concurrentie, terwijl andere sectoren, bijvoorbeeld volkshuisvesting, nog steeds sterk gereguleerd zijn. Op een aantal gebieden, waaronder met name telecommunicatie, moet meer worden gedaan om de positie van vaste leveranciers te reguleren en om toegangsbelemmeringen op te heffen.

8.2. Net als in andere landen zijn de resultaten wisselend. De handel in elektriciteit en de productie van elektriciteit zijn opengesteld voor concurrentie, en momenteel zijn er circa 160 ondernemingen actief in deze sector. Als gevolg hiervan kent Zweden voor kleinverbruikers de laagste elektri-

citeitstarieven in de EU, hoewel de zeer sterke algemene prijsstijging in 2001 aanleiding is geweest voor de regering om de mededingingssituatie in deze sector te herijken. Een gemiddeld gezin kan een substantieel bedrag per kwartaal besparen wanneer het de juiste leverancier kiest. De deregulering van het taxivervoer heeft geleid tot een verlaging van de prijzen en tot een toename van het aantal beschikbare taxi's met 25 %. Deregulering van de dienstenmarkten heeft een sterke groei geïnduceerd.

8.2.1. Anderzijds resulteerde de privatisering van forensentrein in de regio Stockholm aanvankelijk in een jaar van chaos, omdat het proces slecht was voorbereid en er gevallen waren waarin de dienstverlening aan ouderen door de geprivatiseerde diensten verslechterde.

8.3. In het algemeen hebben vooral de consumenten van het proces geprofiteerd, maar ook werknemers hebben een ruimere keus aan werkgevers gekregen en kunnen profiteren van de positieve effecten van privatisering op het aantal beschikbare banen. Uit een onlangs uitgevoerde overheidsstudie blijkt dat 46 % van de ondervraagden van mening is dat de resultaten in het algemeen positief zijn, terwijl 27 % vindt dat de resultaten negatief zijn; 65 % staat positief tegenover het principe dat zij kunnen kiezen tussen publieke en particuliere dienstverleners en slechts 15 % is daartegen.

8.4. Een aantal ondervraagden heeft aangegeven bezorgd te zijn over het feit dat door deregulering ondernemingen met een staatsmonopolie uit andere landen op de Zweedse markt zouden kunnen opereren en de concurrentie zouden kunnen vervalsen door gebruik te maken van hun monopoliepositie op hun thuismarkt. Dit wordt beschouwd als een vorm van renationalisatie van delen van de Zweedse economie door andere lidstaten.

8.5. De overheid heeft het initiatief genomen om de rompslomp voor kleine ondernemingen te verlichten door de kleinste bedrijven ontheffing te verlenen voor een aantal voorschriften. Dit zou het starten van nieuwe bedrijven moeten stimuleren en het aantal succesvolle starters moeten vergroten.

9. Belastingen

9.1. Zoals gezegd is de belastingdruk in Zweden bijzonder hoog. De strategie voor de toekomst moet zijn dat wordt voortgebouwd op hetgeen de afgelopen jaren tot stand is gebracht; daarbij moet worden gewerkt aan de doelmatigheid van het op belastingheffing gebaseerde sociaalezekerheidsstelsel en aan de effectiviteit van de geboden sociale voorzieningen. Op middellange tot lange termijn ligt er voldoende ruimte voor verdergaande rationalisering van dit stelsel zonder dat de sociale doelstellingen in het gedrang komen.

9.2. Het belastingstelsel moet zodanig worden vormgegeven dat het sterk aanzet tot werken. Tegelijkertijd moet het minder aantrekkelijk worden gemaakt om inkomen uit werk te vervangen door inkomen uit kapitaal. Dit is een belangrijk probleem in een belastingregime waarbij verschillende tarieven gelden voor verschillende inkomensbronnen. Structurele hervormingen van de vermogensbelasting, zoals afschaffing van vrijstellingen die de hoogste inkomens bevoordelen en verhoging van de vrijstellingsdrempel voor middelgroot vastgoedvermogen, zouden ook een gunstig effect hebben.

10. Conclusies

10.1. De Zweedse economie heeft zich goed hersteld van de recessie van het midden van de jaren negentig en is in de afgelopen dertig jaar nog nooit zo gezond geweest als nu.

10.2. Cruciaal voor dit herstel is geweest dat voortschrijdende driejarige plafonds voor de overheidsuitgaven zijn vastgelegd. Hiermee werd in het Zweedse macro-economische beleid een anticyclisch element ingebouwd dat de conjunctuurencyclus moest stabiliseren en duurzaam herstel mogelijk moest maken; ook zou deze maatregel de overheid moeten helpen om een betaalbaar sociaal stelsel tot stand te brengen dat niet gevoelig is voor conjuncturele schommelingen. Een negatief aspect is dat de inflatie weer kan aanwakkeren als de productie te snel blijft groeien. De toenemende krapte op de arbeidsmarkt geeft aan dat de output-gap in de nabije toekomst zal worden gedicht, voor zover dat niet nu al het geval is.

10.3. Zweden hanteert het Noordse sociale model, dat zich kenmerkt door een hoogontwikkeld socialezekerheidsstelsel en een hoge belastingdruk. Er bestaat een brede consensus over dat het sociale model in stand moet worden gehouden maar dat het ook in de toekomst betaalbaar moet blijven en aan de eisen van de Nieuwe Economie moet kunnen worden aangepast. Leif Pagrotsky, de Zweedse minister van Handel, heeft het als volgt gezegd: „Het gaat er niet om het Europese Sociale Model te ontmantelen, maar om het zodanig te moderniseren dat Europese burgers de zekerheid hebben dat zij geholpen worden om veranderingen aan te kunnen, en niet zozeer de zekerheid dat veranderingen zonder meer worden tegengehouden ...”.

10.4. Zweden heeft een lagere werkloosheid en een hogere participatiegraad dan de meeste andere landen. Het beleid van de Zweedse regering in de strijd tegen de toenemende werkloosheid in het midden van de jaren negentig was een combinatie van actief arbeidsmarktbeleid en gesubsidieerde banen. Het eerste is duurder maar op lange termijn beter; er is echter wel enige kritiek gekomen op de manier waarop dit

beleid is uitgevoerd. De OESO heeft gezegd dat het functioneren van de arbeidsmarkt zou kunnen worden verbeterd door verdergaande versoepeling van voorschriften inzake werkzekerheid, door grotere regionale mobiliteit en door voortzetting van de trend naar vergroting van de loonverschillen. Over de wenselijkheid en haalbaarheid van dergelijke maatregelen wordt momenteel in Zweden stevig gedebatteerd.

10.5. Net als de meeste andere landen zal Zweden te maken krijgen met grote demografische problemen. De regering heeft onlangs hervormingen in het pensioenstelsel doorgevoerd om deze problemen het hoofd te bieden. Hoewel de hervormingen de betaalbaarheid van pensioenvoorzieningen hebben vergroot, zal er nog meer moeten worden gedaan om tegemoet te komen aan de verwachtingen van de werkende bevolking ten aanzien van hun pensionering.

10.6. Zweden besteedt een groter deel van zijn BBP aan O & O dan de meeste andere landen, maar deze activiteiten vinden hoofdzakelijk binnen plaats binnen ondernemingen. Daarom is eerder sprake van toegepast onderzoek dan van fundamenteel onderzoek. De internationalisering van de grootste Zweedse ondernemingen zou ertoe kunnen leiden dat deze activiteiten worden verplaatst naar andere landen.

10.7. Zweden is een van de belangrijkste spelers in de Nieuwe Economie, maar het tempo waarin de ontwikkeling zich voltrekt en de omvang van de veranderingen die een en ander met zich meebrengt, betekenen dat het land het zich niet kan veroorloven om gas terug te nemen als het zijn positie wil handhaven. Zweden staat er gunstig voor als het erom gaat om gebruik te maken van de geboden kansen, maar veel hangt af van de mate waarin het succesvol is bij het aan de man brengen van zijn *know-how*.

10.8. Er is veel gedaan op het gebied van deregulering en privatisering van overheidsmonopolies, maar grote delen van de Zweedse economie zijn nog altijd afgeschermd van concurrentie. Deregulering is niet altijd even succesvol geweest, en de meningen lopen uiteen over de mate waarin privatisering wenselijk is en de vorm waarin privatisering zou moeten plaatsvinden. In het algemeen bestaat er echter brede steun voor het beginsel van meer mededinging. Verdere afbouw van marktactiviteiten in staatseigendom lijkt onvermijdelijk. Er moet meer erkenning komen voor de noodzaak van bijscholing van managers die uitsluitend in de overheidssector hebben gewerkt, zodat zij zich kunnen aanpassen aan de vereisten van een concurrerende markt.

10.9. De regering heeft kleine ondernemingen gesteund door het verlenen van ontheffingen voor een aantal voorschriften; de kapitaalverschaffing aan het MKB blijft echter prioriteit genieten.

10.10. In veel opzichten is de economische, sociale en technische ontwikkeling van Zweden in het afgelopen decennium succesvol geweest. De uitdaging voor de toekomst moet zijn dat op dit succes wordt voortgebouwd door instandhouding van de vooraanstaande technologische positie,

door vergroting van de productiviteit, modernisering van de arbeidsmarkt en verfijning van het belastingstelsel. Hierdoor kan een duurzaam en verbeterd sociaalzekerheidsstelsel tot stand komen ter ondersteuning van de sociale cohesie die een zo centrale rol speelt in de Zweedse samenleving.

Brussel, 29 november 2001.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
G. FRERICHS
