ISSN 1725-2474

Publicatieblad

van de Europese Unie

C 85

46e jaargang

8 april 2003

Uitgave
in de Nederlandse taal

Mededelingen en bekendmakingen

Nummer | Inhoud | Bladzijde

I *Mededelingen*

. . . . . .

II *Voorbereidende besluiten*

Economisch en Sociaal Comité

395e zitting van 11 en 12 december 2002

2003/C 85/01 Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van de Raad tot invoering van een Europese executoriale titel voor niet-betwiste schuldvorderingen" (COM(2002) 159 def. — 2002/0090 (CNS)) 1

2003/C 85/02 Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Groenboek betreffende alternatieve wijzen van geschillenbeslechting op het gebied van het burgerlijk recht en het handelsrecht" (COM(2002) 196 def.) 8

2003/C 85/03 Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 68/151/EEG van de Raad met betrekking tot de openbaarmakingsvereisten voor bepaalde soorten ondernemingen" (COM(2002) 279 def. — 2002/0122 COD)) 13

2003/C 85/04 Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Verwezenlijking van de gestructureerde sociale dialoog bij de pan-Europese vervoerscorridors" 16

Prijs: 26,00 EUR

NL

(Vervolg z.o.z.)

Nummer	Inhoud (vervolg)	Bladzijde
2003/C 85/05	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over: — het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende specifieke stabiliteitsvereisten voor ro-ro-passagiersschepen”, en — het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad houdende wijziging van Richtlijn 98/18/EG van de Raad van 17 maart 1998 inzake veiligheidsvoorschriften en -normen voor passagiersschepen” (COM(2002) 158 def. — 2002/0074 (COD) — 2002/0075 (COD))	20
2003/C 85/06	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake het hergebruik en de commerciële exploitatie van overheidsdocumenten” (COM(2002) 207 def. — 2002/0123 (COD))	25
2003/C 85/07	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad houdende een verbod op organische tinverbindingen op schepen” (COM(2002) 396 def. — 2002/0149 (COD))	28
2003/C 85/08	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake in of op levensmiddelen gebruikte of te gebruiken rookaroma’s” (COM(2002) 400 def. — 2002/0163 (COD))	32
2003/C 85/09	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 94/35/EG inzake zoetstoffen die in levensmiddelen mogen worden gebruikt” (COM(2002) 375 def. — 2002/0152 (COD))	34
2003/C 85/10	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 91/68/EEG met betrekking tot de intensivering van de controles op verplaatsingen van schapen en geiten” (COM(2002) 504 def. — 2002/0218 (CNS))	36
2003/C 85/11	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 95/2/EG wat betreft de gebruiksvoorwaarden voor het levensmiddelenadditief E 425 konjac” (COM(2002) 451 — 2002/0201 (COD))	39
2003/C 85/12	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad houdende wijziging van Richtlijn 88/407/EEG tot vaststelling van de veterinairrechtelijke voorschriften van toepassing op het intracommunautaire handelsverkeer in diepgevroren sperma van runderen en de invoer daarvan” (COM(2002) 527 def. — 2002/0229 (CNS))	40

NL

2003/C 85/13 Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van de Richtlijnen 66/401/EEG betreffende het in de handel brengen van zaaizaad van groenvoedergewassen, 66/402/EEG betreffende het in de handel brengen van zaaigranen, 68/193/EEC betreffende het in de handel brengen van vegetatief teeltmateriaal voor wijnstokken, 92/33/EEG betreffende het in de handel brengen van teeltmateriaal en plantgoed van groentegewassen, met uitzondering van zaad, 92/34/EEG betreffende het in de handel brengen van teeltmateriaal van fruitgewassen, alsmede van fruitgewassen die voor de fruitteelt worden gebruikt, 98/56/EG betreffende het in de handel brengen van teeltmateriaal van siergewassen, 2002/54/EG betreffende het in de handel brengen van bietenzaad, 2002/55/EG betreffende het in de handel brengen van groentezaad, 2002/56/EC betreffende het in de handel brengen van pootaardappelen en 2002/57/EC betreffende het in de handel brengen van zaaizaad van oliehoudende planten en vezelgewassen, ten aanzien van de communautaire vergelijkende proeven" (COM(2002) 523 def. — 2002/0232 (CNS)) 43

2003/C 85/14 Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van kwaliteits- en veiligheidsnormen voor het doneren, verkrijgen, testen, bewerken, bewaren en distribueren van menselijke weefsels en cellen" (COM(2002) 319 def. — 2002/0128 (COD)) 44

2003/C 85/15 Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over een communautair terugkeerbeleid ten aanzien van personen die illegaal in de Europese Unie verblijven" (COM(2002) 564 def.) 51

2003/C 85/16 Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Economische governance in de EU" 55

2003/C 85/17 Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over:

— het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1210/90 voor wat betreft de budgettaire en financiële voorschriften van toepassing op het Europees Milieuagentschap en het Europees milieuobservatie- en -informatienetwerk en de toegang tot de documenten van dit Agentschap",

— het „Voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 178/2002 voor wat betreft de budgettaire en financiële voorschriften van toepassing op de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en de toegang tot de documenten van deze Autoriteit",

— het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1592/2002 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke regels op het gebied van burgerluchtvaart en tot oprichting van een Europees Agentschap voor de Veiligheid van de Luchtvaart", en

— het „Voorstel voor een verordening tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1406/2002 van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van een Europees Agentschap voor maritieme veiligheid"

(COM(2002) 406 def. — 2002/0169 (COD) — 2002/0179 (COD) — 2002/0181 (COD) — 2002/0182 (COD)) 64

NL

(Vervolg z.o.z.)

Nummer	Inhoud (vervolg)	Bladzijde
2003/C 85/18	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De economische en sociale gevolgen van de uitbreiding voor de kandidaat-lidstaten”	65
2003/C 85/19	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement — Tussenbalans van het gemeenschappelijk landbouwbeleid” (COM(2002) 394 def.)	76
2003/C 85/20	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de bewaking van bossen en milieu-interacties in de Gemeenschap (Forest Focus)” (COM(2002) 404 def. — 2002/0164 (COD))	83
2003/C 85/21	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie betreffende de hervorming van het gemeenschappelijk visserijbeleid (de „Roadmap”)” (COM(2002) 181 def.)	87
2003/C 85/22	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement — productiviteit: de sleutel tot het concurrentievermogen van de Europese economieën en ondernemingen” (COM(2002) 262 def.)	95
2003/C 85/23	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De gevolgen van de uitbreiding voor de interne markt”	101
	396e zitting van 22 en 23 januari 2003	
2003/C 85/24	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité — Op weg naar een thematische strategie voor een duurzaam gebruik van pesticiden” (COM(2002) 349 def.)	112
2003/C 85/25	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „XXXIe Verslag over het mededingingsbeleid 2001” (SEC(2002) 462 def.)	118
2003/C 85/26	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Werkdocument van de diensten van de Commissie „Leren van talen en taalverscheidenheid bevorderen”” (SEC(2002) 1234)	126
2003/C 85/27	Advies van het Europees 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 voorlichtings- en communicatiestrategie voor de Europese Unie” (COM(2002) 350 def.)	129
2003/C 85/28	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een Richtlijn van de Raad houdende wijziging van Richtlijn 92/81/EEG en Richtlijn 92/82/EEG tot vaststelling van een bijzondere belastingregeling voor als motorbrandstof voor commerciële doeleinden gebruikte gasolie en tot geleidelijke onderlinge aanpassing van de accijnzen op benzine en op gasolie” (COM(2002) 410 def. — 2002/0191 (CNS))	133

NL

(Vervolg zie bladzijde 3 van de omslag)

Nummer	Inhoud (vervolg)	Bladzijde
2003/C 85/29	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de inspectie en de verificatie van goede laboratoriumpraktijken (GLP) (gecodificeerde versie)" (COM(2002) 529 def. — 2002/0233 (COD))	137
2003/C 85/30	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inzake de toepassing van de beginselen van goede laboratoriumpraktijken en het toezicht op de toepassing ervan voor tests op chemische stoffen (gecodificeerde versie)" (COM(2002) 530 def. — 2002/0231 (COD))	138
2003/C 85/31	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over een „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de Richtlijnen 78/660/EEG, 83/349/EEG en 91/674/EEG van de Raad betreffende de jaarrekening en de geconsolideerde jaarrekening van bepaalde vennootschapsvormen en verzekeringsondernemingen" (COM(2002) 259 def. — 2002/0112 (COD))	140

NL

II

(Voorbereidende besluiten)

ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

395e ZITTING VAN 11 EN 12 DECEMBER 2002

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van de Raad tot invoering van een Europese executoriale titel voor niet-betwiste schuldvorderingen"

(COM(2002) 159 def. — 2002/0090 (CNS))

(2003/C 85/01)

De Raad heeft op 15 april 2002 besloten, overeenkomstig de bepalingen van art. 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Interne markt, productie en consumptie", die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 27 november 2002 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Ravoet.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 395e zitting van 11 en 12 december 2002 (vergadering van 11 december) het volgende advies uitgebracht, dat met 79 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 2 onthoudingen, is goedgekeurd.

Synthese van de conclusies

Het Comité is ingenomen met de voorgestelde verordening die het vereiste van het bekomen van een exequatur afschaft voor onbetwiste schuldvorderingen. Het verordeningsvoorstel bouwt hierbij verder op de reeds bestaande communautaire instrumenten, in het bijzonder de Brussel I Vo en de Betekening Vo. Zwak punt van het ontwerp blijft de vrijheid die lidstaten wordt gelaten hun procesregelen al dan niet in overeenstemming te brengen met de voor aflevering van de Europese executoriale titel vereiste minimale procedurele normen. Om een echte Europese juridische ruimte te creëren, dringt zich een meer verregaande harmonisatie van de regelgeving van de lidstaten op.

1. Samenvatting van het Commissiedocument

1.1. De Europese Raad van Tampere van 15 en 16 oktober 1999 onderschreef het beginsel van wederzijdse erkenning van vonnissen en andere beslissingen van rechterlijke autoriteiten als hoeksteen van de justitiële samenwerking binnen de Unie. Op het gebied van het burgerlijk recht drong de Europese Raad aan op verdere vermindering van de intermediaire maatregelen die moeten worden genomen om in de ene lidstaat een beslissing die in een andere lidstaat is gegeven, te erkennen en ten uitvoer te leggen.

1.1.1. In het, op verzoek van de Europese Raad, door de Commissie en de Raad opgestelde gemeenschappelijke programma inzake maatregelen voor de uitvoering van het beginsel van wederzijdse erkenning van beslissingen in burgerlijke en handelszaken, dat op 30 november 2000 door de Raad werd aangenomen ([1]), wordt de afschaffing van het exequatur voor onbetwiste schuldvorderingen als één van de prioriteiten van de Gemeenschap genoemd ([1]).

1.1.2. De invoering van de Europese executoriale titel voor niet-betwiste schuldvorderingen vormt het proefproject voor de afschaffing van het exequatur.

1.2. Op 1 maart 2002 is Verordening (EG) nr. 44/2001 van de Raad van 22 december 2000 betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (hierna: Brussel I Vo) in werking getreden. Deze verordening betekent reeds een grote stap vooruit in de vereenvoudiging van de procedure voor het verkrijgen van een verklaring van uitvoerbaarheid ten opzichte van het Verdrag van Brussel betreffende de rechterlijke bevoegdheid en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken van 1968 (hierna: EEX-Verdrag).

1.3. Met zijn voorstel voor een Verordening tot invoering van een Europese executoriale titel voor niet-betwiste schuldvorderingen, wenst de Raad een stap verder te zetten dan met de Brussel I Vo.

([1]) PB C 12 van 15.1.2001.

1.3.1. Benadrukt moet worden dat de notie „Europese executoriale titel" een duale betekenis heeft, waardoor meteen zijn dubbele doelstelling tot uiting komt. In een restrictieve opvatting doelt hij op de afschaffing van het exequatur. In zijn brede betekenis slaat hij op (het creëren van) een eenvormige procedure voor het verkrijgen van een beslissing die vervolgens, zonder exequaturprocedure, in alle lidstaten ten uitvoer kan worden gelegd. Voor niet-betwiste schuldvorderingen streeft de Commissie actief beide doelstellingen na, maar niet in hetzelfde rechtsinstrument.

1.4. Huidig voorstel beoogt louter de eerste doelstelling te realiseren, m.n. de afschaffing van het exequatur als voorwaarde voor de tenuitvoerlegging in een andere lidstaat van gerechtelijke beslissingen of schikkingen en authentieke akten die aantoonbaar zijn verkregen zonder dat de aard of de omvang van de schuldvordering door de schuldenaar werd betwist. Er wordt van uitgegaan dat deze passieve houding van de schuldenaar een bewuste keuze is die voortvloeit uit het feit dat hij het bestaan van de schuld erkent of uit het opzettelijk negeren van de vordering. Voor schuldeisers biedt deze afschaffing het voordeel dat tenuitvoerlegging in het buitenland snel en doeltreffend verloopt. Onder Europese executoriale titel wordt in dit voorstel een algemene en doorzichtige waarmerking van een gerechtelijke beslissing, schikking of authentieke akte verstaan, waaruit blijkt dat zij aan alle voorwaarden voor tenuitvoerlegging in de gehele Gemeenschap, zonder tussenmaatregelen, voldoet.

1.5. De tweede, ruimere doelstelling bereidt de Commissie voor via een Groenboek over de invoering van een eenvormige of geharmoniseerde procedure voor een Europees bevel tot betaling. Naar verwachting zal dit nog in 2002 worden gepubliceerd.

1.6. De afschaffing van het exequatur kan enkel gerealiseerd worden door een wederzijds vertrouwen van de lidstaten in elkaars rechtsstelsels. Verder moet gewaakt worden over een strikte naleving van de vereisten van een eerlijk proces ex art. 6 Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en van art. 47 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Om die redenen achtte de Commissie het van essentieel belang in dit voorstel een aantal procedurele minimumnormen inzake betekening en kennisgeving (meer bepaald: toegestane methoden, tijdstip) vast te stellen, die aan de schuldenaar garanties bieden dat hij naar behoren wordt ingelicht over de tegen hem ingestelde vordering en hem de gelegenheid bieden terzake zijn verweer voor te bereiden. Alleen mits voldaan is aan deze minimumnormen kan de controle op inachtneming van de rechten van verdediging in de lidstaat waar de beslissing ten uitvoer moet worden gelegd, worden opgeheven.

1.7. Het gebruik van de via de ontworpen verordening gecreëerde mogelijkheid tot vereenvoudigde tenuitvoerlegging is, in dubbel opzicht, facultatief. Allereerst kunnen lidstaten zelf beslissen of zij hun nationale wetgeving al dan niet in overeenstemming brengen met de procedurele minimumnormen, zodat zoveel mogelijk beslissingen betreffende niet-betwiste schuldvorderingen als Europese executoriale titel kunnen worden gewaarmerkt. In de tweede plaats kunnen schuldeisers kiezen tussen de klassieke verklaring van uitvoerbaarheid krachtens de Brussel I Vo en de waarmerking als Europese executoriale titel.

2. **Details van het voorstel**

2.1. Het voorstel bevat in zijn hoofdstuk I een duidelijke omschrijving van het voorwerp (art. 1), nl. het tot stand brengen van een Europese executoriale titel voor niet-betwiste schuldvorderingen in burgerlijke en handelszaken om het vrije verkeer van gerechtelijke beslissingen, gerechtelijke schikkingen en authentieke akten in alle lidstaten mogelijk te maken. Het toepassingsgebied (art. 2) is identiek aan de materies die door de Brussel I Vo worden bestreken.

2.1.1. Art. 3 van het voorstel definieert het begrippenapparaat: beslissing, schuldvordering, niet-betwist, kracht van gewijsde, gewoon rechtsmiddel, authentieke akte, lidstaat van oorsprong, lidstaat van tenuitvoerlegging en gerecht van oorsprong.

2.2. Hoofdstuk II handelt over de Europese executoriale titel. Indien aan de in art. 5 gestelde voorwaarden is voldaan, wordt een in een lidstaat gegeven beslissing door het gerecht van oorsprong op verzoek van de schuldeiser als Europese executoriale titel gewaarmerkt, zodat deze in de andere lidstaten wordt erkend en ten uitvoer gelegd zonder dat daarvoor een speciale procedure vereist is. Het bewijs van waarmerking wordt verstrekt in de vorm van het in bijlage I van het voorstel opgenomen standaardformulier (art. 7).

2.2.1. De in art. 5 vervatte, cumulatieve voorwaarden zijn de volgende:

— de beslissing is in de lidstaat van oorsprong uitvoerbaar en heeft kracht van gewijsde;

— de beslissing is niet strijdig met de afdelingen 3, 4 of 6 van hoofdstuk II van de Brussel I Vo;

— in het geval van een niet-betwiste schuldvordering in de zin van art. 3, punt 4, onder b) of c), van de voorgestelde verordening, voldoet de gerechtelijke procedure aan de in hoofdstuk III ervan vastgestelde vormvereisten; en

— de krachtens hoofdstuk III van de voorgestelde verordening vereiste betekening of kennisgeving van de stukken, indien deze in een andere lidstaat dan de lidstaat van oorsprong moet geschieden, gebeurde in overeenstemming met art. 31 (dat refereert aan Verordening (EG) nr. 1348/2000 van de Raad inzake de betekening en kennisgeving in de lidstaten van gerechtelijke en buitengerechtelijke stukken in burgerlijke of in handelszaken ([1]); hierna Betekening-Vo).

2.2.2. Indien een titel niet in zijn geheel aan deze voorwaarden beantwoordt, voorziet art. 6 in de mogelijkheid van het verstrekken van een gedeeltelijke Europese executoriale titel.

2.2.3. De inhoud van het bewijs van waarmerking als Europese executoriale titel is opgenomen onder art. 7.

2.2.4. Tegen een beslissing inzake een verzoek om waarmerking als Europese executoriale titel kan geen rechtsmiddel worden ingesteld (art. 8), in het bijzonder gelet op de waarborgen voor de schuldenaar vervat in art. 15.

2.2.5. Indien een beslissing nog geen kracht van gewijsde verwierf, maar voor het overige aan de voorwaarden van art. 5 voldoet, kan een Europese executoriale titel voor bewarende maatregelen worden verkregen (art. 9).

2.3. Een Europese executoriale titel kan enkel worden verkregen indien, bij het totstandkomen van de gerechtelijke beslissing die ervan aan de basis ligt, de rechten van verdediging afdoende werden gewaarborgd. Om die reden worden in het voorstel voor een verordening minimum procedurele vereisten opgenomen waaraan de gerechtelijke procedure in de lidstaat van oorsprong moet voldoen. Het wordt aan de lidstaten overgelaten te beoordelen of zij het nodig of wenselijk vinden hun nationale wetgeving aan deze minimumvereisten aan te passen.

2.3.1. De minimum procedurenormen besteden allereerst ruim aandacht aan de betekening of kennisgeving van het stuk dat het geding inleidt (of van een gelijkwaardig stuk). Dit moet aan de beweerde schuldenaar (de bestemmeling) zo tijdig als nodig is worden meegedeeld om hem, indien hij dat wenst, in staat te stellen zich te verdedigen (art. 11-15). Verder dient de schuldenaar behoorlijk te worden ingelicht over de schuldvordering (art. 16) en over de noodzakelijke procedurele stappen ter betwisting ervan (art. 17) en ter voorkoming dat bij verstek een beslissing zou worden gegeven (art. 18).

2.3.2. Indien de verweerder op de hoogte is van de vordering die tegen hem is ingesteld, kan hij er niet simpelweg van uitgaan dat een vormverzuim bij de aanvang van de procedure automatisch gevolgen heeft voor de tenuitvoerlegging in het buitenland. Art. 19 bepaalt hoe, indien nodig, herstel van niet-naleving van de minimumnormen kan worden bekomen.

2.3.3. Het is denkbaar dat, in uitzonderlijke gevallen, de schuldenaar buiten zijn schuld geen kennis heeft kunnen nemen van de stukken die hem betekend werden of waarvan hem kennis werd gegeven. Indien de voorwaarden bepaald in art. 20 vervuld zijn, heeft de schuldenaar het recht ontheven te worden van de gevolgen van het verstrijken van de termijn voor het instellen van een gewoon rechtsmiddel tegen de beslissing van het bevoegde gerecht in de lidstaat van oorsprong.

2.4. Hoofdstuk IV van het voorstel handelt over de eigenlijke tenuitvoerlegging. De tenuitvoerleggingsprocedures worden beheerst door de wet van de lidstaat van tenuitvoerlegging (art. 21). Er dient enkel een afschrift van de beslissing, een afschrift van het certificaat van waarmerking en, indien nodig, een vertaling te worden voorgelegd.

2.4.1. Onder strikte voorwaarden heeft de schuldenaar in de lidstaat van tenuitvoerlegging de mogelijkheid tot rechterlijke toetsing, wanneer de ten uitvoer te leggen beslissing onverenigbaar is met een in een van de lidstaten of een derde land gegeven eerdere beslissing. In geen geval wordt overgegaan tot de beoordeling van de juistheid van de beslissing of de waarmerking daarvan als Europese executoriale titel (art. 22).

2.4.2. Slechts in de in de artt. 20 en 22 beschreven uitzonderlijke gevallen is opschorting of beperking van de tenuitvoerlegging mogelijk (art. 23).

2.4.3. De afschaffing van de exequaturprocedure maakt de tenuitvoerlegging van een beslissing in een andere lidstaat gemakkelijker. Dit dingt er niet aan af dat er aanzienlijke verschillen tussen de in de diverse lidstaten voorziene tenuitvoerleggingsprocedures blijven bestaan. Om die reden wordt bepaald dat de lidstaten dienen samen te werken om voorlichting te verstrekken over deze procedures, in het bijzonder via het Europees justitieel netwerk (art. 24).

2.5. Hoofdstuk V voorziet in het waarmerken van gerechtelijke schikkingen en authentieke akten als Europese executoriale titels, waarvoor eveneens standaardformulieren worden opgesteld. Er wordt voorzien in de verplichting passende informatie te verstrekken over de onmiddellijke uitvoerbaarheid ervan in alle lidstaten (art. 26).

2.6. De vaststelling van woonplaats van zowel natuurlijke personen als van vennootschappen of andere rechtspersonen gebeurt naar analogie met de regels van de Brussel I Vo (hoofdstuk VI, art. 27-28).

2.7. Hoofdstuk VII, art. 29 van het voorstel van verordening regelt, op gedetailleerde wijze de toepassing in de tijd.

([1]) PB L 160 van 30.6.2000.

2.8. In hoofdstuk VIII zijn bepalingen opgenomen over de verhouding tot andere communautaire instrumenten, m.b. de Brussel I Vo en Verordening (EG) nr. 1348/2000, die van toepassing blijven (art. 30-31). De schuldeiser behoudt de keuze te opteren voor een verklaring van uitvoerbaarheid overeenkomstig de Brussel I Vo.

2.9. De als bijlage bij de ontwerpverordening gevoegde standaardformulieren kunnen worden bijgewerkt overeenkomstig de in art. 33 voorziene procedure. Als datum van inwerkingtreding van de voorgestelde verordening is 1 januari 2004 voorzien.

3. **Algemene opmerkingen**

3.1. Het Comité onderschrijft het opzet van de voorgestelde verordening die aanzienlijke voordelen biedt in vergelijking met de procedure strekkende tot het bekomen van een verklaring van uitvoerbaarheid onder de Brussel I Vo. Door de afschaffing van het exequatur is geen tussenkomst meer vereist van het gerechtelijk apparaat in de lidstaat van tenuitvoerlegging. De daaraan verbonden vertraging in de rechtsgang en kosten worden vermeden. Ook een vertaling van de titel wordt veelal overbodig, aangezien voor de waarmerking gebruik wordt gemaakt van meertalige standaardformulieren. De economische voordelen zijn niet te versmaden, aangezien naar schatting 90 % van de gerechtelijke uitspraken die in een andere lidstaat dan de lidstaat van herkomst worden ten uitvoer gelegd niet-betwiste schuldvorderingen — als bedoeld in de ontworpen verordening — tot voorwerp hebben.

3.2. Essentieel voor de invoering van een Europese executoriale titel is het vertrouwen van de lidstaten in elkaars rechtsstelsels. Een strikt respect voor de fundamentele beginselen van behoorlijke procesvoering, in het bijzonder de eerbiediging van de rechten van verdediging, moet worden verzekerd. Om dit te bereiken zijn in het voorstel van verordening procedurele minimumnormen opgenomen.

3.2.1. Terecht wordt hierin bijzondere aandacht besteed aan de betekening en de kennisgeving van de relevante gedingstukken. Kenmerkend voor uitspraken over niet-betwiste schuldvorderingen is immers dat deze beslissingen worden verleend in een procedure waarbij de schuldenaar hetzij uitdrukkelijk instemt met de schuldvordering ([1]), hetzij zich afzijdig houdt. Om in deze laatste hypothese zeker te zijn dat deze houding een bewuste keuze van de schuldenaar uitmaakt, dienen er voldoende waarborgen te bestaan omtrent de betekening en kennisgeving van de stukken, die moeten geschieden op zodanige wijze en zo tijdig als nodig om de schuldenaar — indien hij dit wenst — in staat te stellen zich te verdedigen. Slechts wanneer de schuldenaar, overeenkomstig die minimumnormen, behoorlijk werd opgeroepen, kan zijn niet verschijnen in de gerechtelijke procedure worden geïnterpreteerd als een gebrek aan verweer tegen de schuldvordering.

3.2.2. De rechten van verdediging worden verder gevrijwaard door de verplichting de schuldenaar, via het stuk dat het geding inleidt of het gelijkwaardige stuk, behoorlijk in te lichten over de schuldvordering, over de ter betwisting van de schuldvordering en het voorkomen dat er bij verstek een beslissing zou worden verleend noodzakelijke procedurele stappen.

3.2.3. Er wordt in het voorstel niet geopteerd voor een harmonisatie van de procedurele voorschriften in de lidstaten. Evenmin worden voormelde minimum procedurele normen verplicht opgelegd. Elke lidstaat behoudt immers zijn vrijheid zijn wetgeving al dan niet in overeenstemming te brengen met de in dit voorstel vervatte minimumnormen. De enige consequentie van het niet conformeren van de nationale wetgeving aan de minimumnormen is dat de in die lidstaat verleende uitspraken over niet-betwiste schuldvorderingen niet in aanmerking kunnen komen voor waarmerking als Europese executoriale titel. Voor zover hun regelgeving thans niet reeds voldoet aan de procedurele minimumvereisten, zal het van de lidstaten afhangen om de doelstelling van de ontworpen regeling te realiseren. Deze, op het eerste gezicht, bescheiden opzet van het ontworpen rechtsinstrument, mag de voordelen voor de ingezetenen van lidstaten wier regelgeving hiermee conform is of conform wordt gemaakt, niet uit het oog doen verliezen. Het valt te verwachten dat de resultaten van de ontworpen regeling zullen fungeren als hefboom voor harmonisatie van de procedureregels van de lidstaten.

3.3. Het begrip „schuldvordering" wordt in de ontworpen verordening eerder eng omschreven als „een opeisbare vordering van een bepaald bedrag". Dit impliceert dat het bedrag van de schuldvordering reeds moet vaststaan vóór de aanvang van de gerechtelijke procedure, c.q. exact begroot moet zijn in de authentieke akte, op basis waarvan naderhand de waarmerking als Europese executoriale titel kan worden gevraagd. De vraag rijst of, gelet op de vele waarborgen waarmee het bekomen van een Europese executoriale titel is omgeven, het niet raadzaam zou zijn het toepassingsveld ervan uit te breiden tot opeisbare vorderingen van een bepaalbaar bedrag. In deze hypothese volstaat het dat het stuk of de stukken waarop de schuldvordering is gebaseerd, toelaten de precieze omvang ervan vast te stellen.

3.4. Volkomen in overeenstemming met een moderne, doelgerichte opvatting over procedureregels, ligt het niet in de bedoeling van het voorstel om de strenge vormvereisten louter formalistisch te benaderen. In het bijzonder art. 19 van het voorstel staat model voor de bezorgdheid het bekomen van een Europese executoriale titel niet te doen stranden op al te stringent geïnterpreteerde vormvereisten, die gebeurlijk kwade trouw vanwege de schuldenaar in de hand werken. Deze opvatting ligt overigens in de lijn van de ontwikkeling die de overgang van het EEX-Verdrag naar de Brussel I Vo reeds aangaf ([2]).

([1]) Door, in de loop van een gerechtelijke procedure, hetzij uitdrukkelijk met de schuldvordering in te stemmen, hetzij het bestaan van de schuld toe te geven, hetzij door een schikking te treffen die wordt goedgekeurd door het gerecht. Instemming met de schuldvordering kan ook buiten een procedure om gebeuren, bijvoorbeeld in een authentieke akte.

([2]) Zie art. 34.2 Brussel I Vo en vergelijk met H.v.J. E.G. 12 november 1992, Minalmet/Brandeis, zaak C-123/91, Jur. 1992, I-5661.

3.5. Het voorstel houdt terdege rekening met en sluit naadloos aan op de nieuwe communautaire rechtsinstrumenten die sinds de wijziging van de bevoegdheden van de Europese Unie het daglicht zagen, in het bijzonder de Brussel I Vo en de Betekening Vo.

3.6. De ontworpen regeling voorziet evenmin in een uniformisering van de regelgeving van de lidstaten op het vlak van de tenuitvoerlegging. De gedwongen executie van de Europese executoriale titel zal in overeenstemming met de terzake geldende bepalingen van (ie)de(re) lidstaat van tenuitvoerlegging moeten verlopen. Voor de rechtzoekende is dit weinig transparant en wellicht ook moeilijk begrijpbaar. Daarbij komt nog dat de regelgeving inzake faillissement en schuldoverlast, met de hieraan inherente bescherming van de schuldenaar, in de lidstaten sterk uiteenloopt. Hoewel harmonisatie van al deze regelen manifest buiten het voorwerp van het besproken voorstel valt, wenst het Comité de aandacht op dit moeilijke probleem te vestigen.

4. **Specifieke opmerkingen**

4.1. Een gerechtelijke beslissing kan slechts als Europese executoriale titel worden gewaarmerkt wanneer de beslissing in de lidstaat van oorsprong uitvoerbaar is en kracht van gewijsde heeft (art. 5, a)). Het begrip „gewoon rechtsmiddel" krijgt in het voorstel, sub art. 3.6, een eigen communautaire invulling aan de hand van de omschrijving die het Hof van Justitie eraan gaf in de zaak Industrial Diamond Supplies t./Riva [1]. In deze omschrijving wordt verwezen naar het nationale recht i.v.m. de wettelijk bepaalde termijn voor de aanwending van een rechtsmiddel. Deze definitie biedt te weinig rechtszekerheid over het ogenblik waarop deze termijn begint te lopen. Het is daarom aangewezen ze, aan de hand van de leer van voormeld arrest, als volgt te herformuleren: „Gewoon rechtsmiddel: elk rechtsmiddel dat kan leiden tot vernietiging of wijziging van de beslissing die het voorwerp uitmaakt van de procedure tot Europese executoriale titel, en waarvan de aanwending is gebonden aan een wettelijk bepaalde termijn die tengevolge van de ten uitvoer te leggen beslissing zelf is gaan lopen of die loopt tengevolge van een betekening of kennisgeving van die beslissing".

4.1.1. Om duidelijker te bepalen welke rechtsmiddelen precies onder deze notie dienen te worden begrepen, is het aangewezen de verdere precisering — die ook door het Hof van Justitie in voormeld arrest werd verwoord — op te nemen in de in het ontwerp van verordening voorgestelde definitie. Het betreft „elk rechtsmiddel dat tot het normale verloop van een procedure behoort en dat als zodanig een ontwikkeling van de rechtsgang vormt, waarmee elke partij redelijkerwijs rekening moet houden" [2]. Ook het opnemen van de negatieve omschrijving, zoals verwoord door het Hof van Justitie in voormeld arrest, in het ontwerp van verordening kan discussies en moeilijkheden bij de waarmerking als Europese executoriale titel vermijden. Het Hof preciseerde [3] immers nog dat rechtsmiddelen „die afhangen van ten tijde van de oorspronkelijke beslissing onvoorzienbare gebeurtenissen of van het optreden van derden in geval aan hen de uit hoofde van de oorspronkelijke beslissing aangevangen termijnen niet kunnen worden tegengehouden", niet als „gewone rechtsmiddelen" kunnen worden gekwalificeerd. Aldus aangevuld, beantwoordt de definitie aan de bedoeling van de verordening, nl. een snelle tenuitvoerlegging van beslissingen, waarbij tevens rekening wordt gehouden met het uiteindelijke lot van de ten uitvoer te leggen beslissing.

4.2. De toelichting op art. 7.3 van het ontwerp stipt aan dat het aantal afschriften van het bewijs van waarmerking als Europese executoriale titel moet overeenstemmen met het aantal uitvoerbare uitgiften dat van de beslissing in de lidstaat van oorsprong aan de schuldeiser wordt verstrekt. In de tekst zelf van het ontwerp is er echter sprake van „echt verklaarde afschriften", waar duidelijk „uitvoerbare titels" worden bedoeld. Het is aangewezen in de tekst uitdrukkelijk te refereren aan de uitvoerbare uitgifte van de uitspraak die als Europese executoriale titel kan worden gewaarmerkt. Enerzijds zijn in de wetgeving van de diverse lidstaten verschillende soorten afschriften van gerechtelijke uitspraken gekend die evenwel niet altijd als basis kunnen dienen voor een gedwongen tenuitvoerlegging [4]. Anderzijds is het terecht de bedoeling zoveel afschriften van de waarmerking als Europese executoriale titel uit te reiken als er uitvoerbare uitgiften van een uitspraak afgeleverd kunnen worden. Bovendien verdient het aanbeveling het begrip „uitvoerbare uitgifte" ook nader te definiëren onder de definities in art. 3.

4.3. Art. 11, 1.b) en art. 11, 1.c) van het ontwerp dient aangevuld te worden met de zinsnede „of geweigerd heeft het stuk in ontvangst te nemen". Een weigering van de schuldenaar een aan hem gedane betekening of kennisgeving in ontvangst te nemen, mag de rechtspleging strekkende tot het bekomen van een uitspraak die aan de vereisten voldoet om als Europese executoriale titel te worden gewaarmerkt, niet in de weg staan [5]. Eenzelfde probleem rijst overigens m.b.t. art. 11, 1.d), waarvoor — zowel rekening houdende met de eigenheid van de erin vermelde technieken als met de ontwikkeling die deze in de toekomst nog zullen ondergaan (waardoor b.v. een automatische ontvangstmelding kan worden gegenereerd) — ook een passende oplossing zal moeten worden uitgewerkt.

---

(1) H.v.J. E.G. 22 november 1977, Industrial Diamond Supplies/Riva, zaak 43/77, Jur. 1977, I-2175, r.o. 37 en 38.

(2) H.v.J. E.G. 22 november 1977, Industrial Diamond Supplies/Riva, zaak 43/77, Jur. 1977, I-2175, r.o. 37.

(3) H.v.J. E.G. 22 november 1977, Industrial Diamond Supplies/Riva, zaak 43/77, Jur. 1977, I-2175, r.o. 39.

(4) Naar Belgisch recht kan een onderscheid gemaakt worden tussen niet ondertekende afschriften, eensluidend verklaarde afschriften en een uitvoerbare uitgifte van een uitspraak. In principe wordt er naar Belgisch recht slechts één uitvoerbare uitgifte van een vonnis af arrest aan eenzelfde partij verstrekt (zie art. 1379 Ger. W.).

(5) Zie overigens art. 13, a), waar de hypothese voorzien in art. 11.1, b), terecht niet werd vermeld. Vgl. met art. 13, b), iii): „wanneer het stuk ter betekening of kennisgeving is aangeboden aan een andere persoon dan de schuldenaar, (...)".

4.4. De begrippen „wettelijke vertegenwoordiger" en „gevolmachtigde" uit art. 11.2 van het ontwerp, behoren — voor het geval de betekening of kennisgeving grensoverschrijdend dient te gebeuren — onder art. 3 (definities) te worden opgenomen en verduidelijkt overeenkomstig hetgeen in de toelichting hierover wordt vermeld. Geen van deze noties wordt omschreven in de Betekening-Vo.

4.5. In art. 12.1 worden diverse vage begrippen en omschrijvingen gebruikt die, bij gebreke aan nadere omschrijving, tot uiteenlopende interpretatie kunnen aanleiding geven, minstens in de hypothese van een grensoverschrijdende betekening of kennisgeving. Het betreft „redelijke pogingen tot betekening of kennisgeving" (art. 12.1, aanhef) en de notie „volwassene" [art. 12.1, a) en b)]. Ook hiervan dient een uniforme omschrijving te worden aangereikt. Ook de zinsnede „indien in die brievenbus veilig post kan worden achtergelaten" [art. 12.1, d)] is vaag en laat ruimte voor uiteenlopende beoordeling. Voor wat art. 12.2 betreft, dient verwezen te worden naar hetgeen boven werd opgemerkt betreffende art. 11.2.

4.6. Het ontworpen art. 15.1 verstrekt een concrete invulling aan het vereiste van „betekening of kennisgeving zo tijdig als nodig is met het oog op de verdediging". Deze termijnen moeten berekend worden „vanaf de datum van betekening of kennisgeving van het stuk dat het geding inleidt of van een gelijkwaardig stuk" (art. 15.1 *in fine*). Gelijkaardige termen en termijnen komen voor in art. 15.2. Afhankelijk van de concrete processituatie zal het precieze tijdstip waarop de betekening of kennisgeving plaatsvindt, alsook de wijze waarop deze termijnen moeten worden berekend, beheerst worden door resp. het recht van de lidstaat bevoegd om over de vordering uitspraak te doen (m.n. wanneer de betekening of kennisgeving aan de schuldenaar in diezelfde lidstaat plaatsvindt), resp. het recht van de lidstaat die voor de voltooiing van de betekening of kennisgeving wordt aangezocht (m.n. in geval van grensoverschrijdende betekening of kennisgeving). De precisering die nopens dit tijdstip werd aangereikt in art. 9.1 Betekening-Vo zal in dit laatste geval zijn nut bewijzen. Dit dingt er niet aan af dat in de ontworpen regeling nog moet gepreciseerd worden volgens welk recht — in geval van grensoverschrijdende betekening — de termijn van 28 dagen dient berekend te worden (hetzij volgens het recht van de lidstaat waar de rechtspleging die moet leiden tot de Europese executoriale titel wordt gevoerd, dan wel volgens het recht van de lidstaat die werd aangezocht voor de voltooiing van de betekening of de kennisgeving) teneinde hierover elke discussie en bijgevolg rechtsonzekerheid te vermijden.

4.7. In het ontworpen art. 18 dienen de woorden „de rechter" geschrapt te worden. Er bestaan belangrijke verschillen in de regels van de lidstaten m.b.t. het opstellen van de dagvaarding en het daarbij al dan niet tussenkomen van de rechter of het gerecht. De ontworpen regeling heeft niet de ambitie de procedurewetgeving in de lidstaten te harmoniseren en de door art. 18 beoogde informatie kan net zo goed via een ander kanaal (b.v. door de schuldeiser zelf of de voor hem optredende gerechtsdeurwaarder) dan door de tussenkomst van een rechter worden verstrekt [1].

4.8. De Nederlandse tekst van het ontworpen art. 20.1, a), i) — „de schuldenaar heeft buiten zijn schuld niet tijdig genoeg van de beslissing tot instelling van een gewoon rechtsmiddel kennis kunnen nemen" — is een ongelukkige en onjuiste verwoording van de bedoelde inhoud [2] die in het Engels luidt: „did not have knowledge of the judgement in sufficient time to lodge an ordinary appeal" (zie ook de Franse versie: „n'a pas eu connaissance de la décision en temps utile pour exercer un recours ordinaire"). De woorden „tot instelling van een gewoon rechtsmiddel" dienen geschrapt te worden.

4.9. De voorwaarden [opgesomd resp. sub art. 20.1, aanhef, art. 20.1, a) ii) en iii) en sub art. 20.1, b)] waaronder in het ontworpen art. 20 de gevolgen van termijnoverschrijding om een rechtsmiddel tegen de verleende beslissing over de niet-betwiste schuldvordering aan te wenden, worden opgeheven, lijken tegenstrijdig te zijn. Er valt niet in te zien hoe ooit aan het vereiste van art. 20.1, b) („de schuldenaar heeft zich aanvankelijk ten gronde tegen de rechtsvordering geweerd") kan worden voldaan als de schuldenaar niet tijdig genoeg van het stuk dat het geding inleidt of van het gelijkwaardig stuk kennis heeft kunnen nemen om zich te verdedigen [art. 20.1, a), ii)] of niet tijdig genoeg van de dagvaarding kennis heeft kunnen nemen om te verschijnen [art. 20.1, a), iii)]. Dit geldt des te meer voor de hypothese voorzien sub art. 3, punt 4, b), waaraan art. 20.1 in zijn aanhef refereert.

4.10. De term „gerechtelijke schikking" (art. 25), die ook reeds werd gebruikt in art. 58 Brussel I Vo zonder daar omschreven te worden, zou ter verduidelijking kunnen worden opgenomen onder de definities in art. 3 (waar het overigens reeds impliciet figureert sub art. 3.4,d).

4.11. In tegenstelling met andere recente communautaire instrumenten op het vlak van het procedurerecht is in de ontworpen verordening niet voorzien in verslaggeving over de toepassing ervan en gebeurlijke voorstellen tot wijziging ervan (vgl. met art. 73 Brussel I Vo en art. 24 Betekening-Vo). Precies omdat de ontworpen regeling een eerste stap vormt in een programma om de doeltreffendheid van de maatregelen om de tenuitvoerlegging van beslissingen te verbeteren, verdient het opnemen van een dergelijke evaluatiebepaling sterk aanbeveling.

---

(1) Naar Belgisch recht is geen tussenkomst van een rechter of een rechtbank voorzien alvorens het dagvaardingsexploot aan de verweerder wordt betekend.

(2) Zie ook de toelichting bij art. 20: „Indien de schuldenaar de beslissing niet tijdig heeft ontvangen, (...)".

5. **Conclusies**

5.1. Het Comité is ingenomen met de voorgestelde verordening:

— De invoering van een Europese executoriale titel levert aanzienlijke voordelen op in vergelijking met de bestaande exequaturprocedure. De tussenkomst van een gerechtelijk apparaat in de lidstaat van tenuitvoerlegging en de daarmee gepaard gaande vertraging en kosten verdwijnen. Door de uitgebreide garanties inzake de rechten van verdediging is de afschaffing van controle mogelijk. Bijkomende vereenvoudiging bestaat erin dat een vertaling veelal overbodig wordt, aangezien voor de waarmerking als Europese executoriale titel gebruik wordt gemaakt van meertalige standaardformulieren.

— Het verordeningsvoorstel houdt rekening met, en is in overeenstemming met de Brussel I Vo en de Betekening Vo, waarop overigens verder wordt gebouwd om een Europese gerechtelijke ruimte te creëren.

5.2. De vrijheid die de lidstaten gelaten wordt al dan niet te opteren voor het aanpassen van het nationale procedureregels aan de minimumnormen die in de ontworpen regeling zijn opgenomen, vormt de achillespees van het ontwerp. Hopelijk zullen de lidstaten snel inzien dat een Europese executoriale titel hun ingezeten schuldeisers alleen maar voordelen kan bieden, zodat — waar nodig — de regelgeving snel en adequaat zal worden bijgesteld in het licht van de minimale procedurale normen.

5.3. Waar de ontworpen regeling ongetwijfeld een nieuwe stap vormt in de creatie van een Europese gerechtelijke ruimte, moet benadrukt worden dat — vooraleer het werkelijk zover zal zijn — er nog heel wat weg af te leggen is. Verregaande harmonisatie van nationale procedurevoorschriften (met inbegrip van de regels van het executierecht) dringt zich op. Het Comité is zich goed bewust van de uitdagingen waarmee dit gepaard gaat, omwille van de impact van deze regelen op moeilijke en delicate vraagstukken zoals de gelijke behandeling van schuldeisers, bescherming van de consument, de regelgeving inzake ondernemingen in moeilijkheden, faillissement en schuldoverlast.

5.4. Het Comité beveelt ook aan dat zou worden onderzocht of voor alternatieve wijzen van geschillenbeslechting (ADR) niet een soortgelijke regelgeving kan worden uitgewerkt. ADR vormt terecht een politieke prioriteit voor de instellingen van de Europese Unie en de hernieuwde belangstelling voor deze technieken blijkt manifest uit het totstandkomen van het Groenboek betreffende alternatieve wijzen van geschillenbeslechting op het gebied van het burgerlijk recht en het handelsrecht ([1]).

([1]) Brussel 19 april 2002, COM(2002) 196 def.

Brussel, 11 december 2002.

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

R. BRIESCH

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Groenboek betreffende alternatieve wijzen van geschillenbeslechting op het gebied van het burgerlijk recht en het handelsrecht"

(COM(2002) 196 def.)

(2003/C 85/02)

De Commissie heeft op 19 april 2002 besloten om overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het: „Groenboek betreffende alternatieve wijzen van geschillenbeslechting op het gebied van het burgerlijk recht en het handelsrecht".

De gespecialiseerde afdeling „Interne markt, productie en consumptie", die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 6 november 2002 goedgekeurd; rapporteur was de heer Malosse.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 395e zitting van 11 en 12 december 2002 (vergadering van 11 december) het volgende advies uitgebracht, dat met 91 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 2 onthoudingen, werd goedgekeurd.

0. Samenvatting van het advies

0.1. Wat de algemene benadering betreft: het Comité geeft de voorkeur aan een aanbeveling als rechtsinstrument. Na drie jaar kan dan, nadat de impact van die aanbeveling aan een evaluatie is onderworpen, worden bezien of er voor een richtlijn moet worden gekozen dan wel dat de aanbeveling gehandhaafd blijft.

0.2. Draagwijdte van contractuele ADR-clausules: de rechter kan geen uitspraak doen voordat partijen via ADR werkelijk hebben geprobeerd om tot een oplossing te komen. Dit zou echter niet het geval mogen zijn bij adhesie- en meer in het algemeen, consumentencontracten.

0.3. Opschorting van gerechtelijke procedures: bevat een overeenkomst vanaf de sluiting ervan een ADR-clausule, dan kan deze voor de rechter worden ingeroepen met als resultaat dat de procedure wordt opgeschort. Bij afwezigheid van een dergelijke clausule geldt dit evenwel ook wanneer partijen de ADR-procedure werkelijk hebben opgestart.

0.4. Minimale procedurele garanties: hier dient het beginsel te gelden dat de derden onpartijdig moeten zijn, alsook het transparantie-, efficiency-, rechtvaardigheids- en vertrouwelijkheidsbeginsel.

0.5. De afloop van de ADR-procedure: akkoorden moeten in alle lidstaten dezelfde rechtskracht hebben. Verder dient een akkoord dat overeenkomstig de wetgeving van een lidstaat uitvoerbaar is, automatisch ook uitvoerbaar te zijn in de andere lidstaten. Verordening „Brussel I" moet in deze zin worden bijgesteld.

0.6. De status van de actoren: er moet een concrete basisopleiding komen die wordt aangevuld met een verplichte periodieke opfrissingscursus. Verder dient er een gedragscode voor de bemiddelaars te worden opgesteld en zouden verenigingen van bemiddelaars kunnen worden opgericht die op Europees niveau worden erkend.

0.7. De verzekering van de derden: het is wenselijk dat de derden een aansprakelijkheidsverzekering afsluiten, hetzij op persoonlijke titel, hetzij via een organisatie met rechtspersoonlijkheid die hen heeft aangewezen.

1. Stand van zaken

1.1. De Commissie heeft op verzoek van de ministers van Justitie van de lidstaten op 19 april 2002 een groenboek gepubliceerd. Daarbij baseerde zij zich op artikel 65 van het EG-Verdrag op grond waarvan de door de Raad aangenomen maatregelen inzake de gerechtelijke samenwerking onder meer betrekking hebben op de verbetering en vereenvoudiging van de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken, met inbegrip van beslissingen in buitengerechtelijke zaken. De Commissie wil betrokkenen beter informeren over bestaande regelingen maar tevens een discussie opstarten over de vraag of er op Europees niveau gemeenschappelijke bepalingen moeten worden uitgevaardigd.

1.2. „Alternative Dispute Resolution" (in het Groenboek en hieronder „ADR" genoemd) heeft betrekking op buitengerechtelijke geschillenbeslechting met uitzondering van arbitrage [1]. Bedoeld worden procedures om een geschil minnelijk af te doen door inschakeling veelal van een neutrale en onafhankelijke derde die partijen op één lijn tracht te brengen. ADR wordt over het algemeen in twee categorieën ondergebracht. Houdt de rechter zich met het geschil bezig of vertrouwt hij dit aan derden toe, dan is er sprake van „ADR in het kader van judiciële procedures". Trachten partijen een geschil te regelen zonder dat de rechter tussenbeide komt, dan spreekt men van „conventionele ADR". ADR dient verschillende doeleinden: herstel van de dialoog tussen partijen, behoud van de economische betrekkingen, toegang tot rechtspleging van kwaliteit en herstel van de sociale vrede.

[1] Arbitrage is immers een vorm van geschillenbeslechting die meer gelijkenis vertoont met rechterlijke procedures dan met alternatieve methoden, omdat het de bedoeling is dat de scheidsrechterlijke uitspraak in de plaats van een rechterlijke beslissing komt. Voorts bestaan er voor arbitrage zeer gedetailleerde regelingen op zowel nationaal als internationaal niveau.

1.3. De Europese Raad heeft tijdens verschillende bijeenkomsten zijn waardering voor ADR uitgesproken: in de conclusies van de top van Wenen (december 1998) bekrachtigde de Europese Raad „het door de Raad en de Commissie opgestelde actieplan voor een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid" en drong hij er bij de Raad op aan „om onmiddellijk een begin te maken met de uitvoering van de (...) te ondernemen prioritaire acties". Tijdens de top van Tampere (15 en 16 oktober 1999) bood de Europese Raad nieuwe vooruitzichten op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken door de wens uit te spreken dat buitengerechtelijke procedures een hoge vlucht zullen nemen. Tijdens de top van Lissabon (maart 2000) richtte de Europese Raad een oproep tot de Commissie en de Raad „om na te gaan hoe het vertrouwen van de consument in de elektronische handel kan worden versterkt, met name via alternatieve systemen voor geschillenbeslechting". Tijdens de top van Feira (juni 2000) werd deze doelstelling bevestigd door de goedkeuring van het actieplan „e-Europa 2002".

1.4. Meer concreet heeft de Unie een serie sectorale maatregelen betreffende ADR genomen.

1.5. Deze hebben vooral betrekking op het consumentenrecht omdat de Commissie de consumenten uniforme bescherming wil bieden. In dit verband kan worden verwezen naar de aanbevelingen van de Commissie van 30 maart 1998 ([1]) en 4 april 2001 ([2]).

1.6. Voorts hebben Raad en Commissie bij de goedkeuring van de Verordening „Brussel I" ([3]) betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken niet in de verordening zelf maar in een gezamenlijke verklaring ([4]) nogmaals een aanmoediging tot de lidstaten gericht om de werkzaamheden aangaande ADR in burgerlijke en handelszaken voort te zetten. Daarbij werd de nadruk gelegd op ADR als aanvulling op de klassieke rechtspleging, met name op het gebied van de elektronische handel.

1.7. Verder worden de lidstaten in de richtlijn van 8 juni 2000 ([5]) (artikel 17) er uitdrukkelijk toe opgeroepen om in het kader van consumentengeschillen de gang naar buitengerechtelijke organen te stimuleren ([6]).

1.8. Teneinde de toegang van de consument tot minnelijke schikking van grensoverschrijdende geschillen te vergemakkelijken, heeft de Commissie twee Europese netwerken opgezet die uit nationale ADR-instanties bestaan. Het „FIN-Net" werd op 1 februari 2001 voor de financiële-dienstensector opgericht. Het „EBG-Net" bevindt zich sinds 16 oktober 2001 in een proeffase en is niet sectorgebonden.

1.9. Verder dient rekening te worden gehouden met de menselijke dimensie van gezinsconflicten en daarom hebben Raad en Commissie ook op het gebied van het familierecht initiatieven genomen. Zo is bemiddeling als instrument om deze conflicten op te lossen duidelijk een van de doelstellingen van de voorgestelde Verordening „Brussel II bis" ([7]).

1.10. In het arbeidsrecht van een groot aantal lidstaten vormt ADR (vaak in de vorm van bemiddeling) een dwingende voorwaarde die aan ieder proces voorafgaat en soms zelfs de eerste fase van een gerechtelijke procedure is. Het nut van ADR bij arbeidsconflicten werd reeds in het Europees Sociaal Handvest van 1989 benadrukt ([8]) en verder wees de Commissie op het belang van ADR voor de modernisering van het Europees sociaal model in haar mededeling „Een agenda voor het Europees sociaal beleid" (28 juni 2000) ([9]). Vervolgens heeft zij een groep deskundigen op hoog niveau belast met het doen van concrete aanbevelingen over het aanpassen van arbeidsverhoudingen aan veranderingen.

1.11. ADR heeft dus op een groot aantal gebieden ingang gevonden, maar wordt vaak niet door de lidstaten of zelfs binnen een lidstaat op dezelfde wijze geïnterpreteerd. Momenteel is ADR een verzamelnaam voor zeer gevarieerde en soms onnauwkeurige aanduidingen. Weliswaar vormt deze diversiteit zonder meer een sterk punt, maar zij zou een vruchtbare ontwikkeling van ADR-mechanismen kunnen schaden. Er moet dus worden gewerkt aan een milieu waarin ADR zich met alle garanties kan ontplooien en daartoe dienen bepaalde principes te worden geformuleerd betreffende minimale procedurele waarborgen, onpartijdigheid en rechtvaardigheid van de bemiddelaars en vertrouwelijkheid.

([1]) Betreffende de principes die van toepassing zijn op de organen die verantwoordelijk zijn voor de buitengerechtelijke beslechting van consumentengeschillen, PB L 115 van 17.4.1998.

([2]) Met betrekking tot de beginselen voor de buitengerechtelijke organen die bij de consensuele beslechting van consumentengeschillen betrokken zijn, PB L 109 van 19.4.2001.

([3]) Verordening (EG) nr. 44/2001 van de Raad van 22 december 2000, PB L 12 van 16.1.2001.

([4]) Over de artikelen 15 en 73 van de verordening, opgenomen in de notulen van de vergadering van de Raad op 22 december 2000, tijdens welke deze verordening werd aangenomen.

([5]) Richtlijn 2000/31/EG van 8 juni 2000, PB L 178 van 17.7.2000.

([6]) Wat geschillen in het kader van de elektronische handel betreft, en niet alleen consumentengeschillen, dienen de lidstaten hun rechtstelsel dusdanig aan te passen dat ADR ook elektronisch kan worden toegepast.

([7]) COM(2001) 505 def, PB C van november 2001. Dit voorstel dient als aanvulling op Verordening (EG) nr. 1347/2000 van 29 mei 2000, PB L 160 van 30.6.2000, blz. 19 — de zogenaamde Verordening „Brussel II" — betreffende de bevoegdheid en de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen in huwelijkszaken en inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid voor gemeenschappelijke kinderen.

([8]) Zie artikel 13.

([9]) COM(2000) 379 def. van 28 juni 2000.

1.12. Daarom is er in het kader van Grotius [1] actie ondernomen in samenwerking met verschillende bemiddelingscentra van de lidstaten [2]. Ook werd het programma „MARC 2000" ingevoerd voor Europese samenwerking ten behoeve van de ontwikkeling van minnelijke afdoening van burger- en handelsrechtelijke geschillen tussen bedrijven. Dit programma resulteerde in een lijst aanbevelingen om tot een minimumharmonisatie van ADR in Europa te komen.

1.13. In het verlengde daarvan worden in onderhavig Groenboek 21 vragen gesteld die betrekking hebben op de vaststelling van fundamentele beginselen die de lidstaten gemeen hebben. Inhoud en werking van deze beginselen moeten nu zichtbaar worden gemaakt.

2. **De belangrijkste te ontwikkelen beginselen**

2.1. *Eerdere adviezen van het ESC*

2.1.1. Het Comité heeft reeds in een zeer vroeg stadium blijk gegeven van belangstelling voor ADR als aanvullend mechanisme voor geschillenbeslechting, waarbij een beroep gedaan wordt op de verantwoordelijkheid van de sociale en economische actoren van de georganiseerde civiele samenleving. Men kan ADR in die zin als een vorm van „functionele subsidiariteit" beschouwen. Met name kan worden verwezen naar de adviezen over het „Voorstel voor een verordening (EG) van de Raad betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken" [3], het „Initiatief van de Bondsrepubliek Duitsland met het oog op de aanneming van een verordening van de Raad betreffende de samenwerking tussen de gerechten van de lidstaten op het gebied van bewijsverkrijging in burgerlijke en handelszaken" [4], het „Voorstel voor een beschikking van de Raad betreffende de oprichting een Europees justitieel netwerk op het gebied van burgerlijke en handelszaken" [4] en het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de verkoopbevordering in de interne markt" [5].

2.2. *De behoeften*

2.2.1. Contentieuze procedures worden steeds langer en gaan soms gepaard met kosten die in vergelijking met de waarde van het voorwerp van het geding onevenredig hoog zijn. Los van deze klassieke problemen worden grensoverschrijdende geschillen vaak gekenmerkt door ingewikkelde kwesties met betrekking tot conflicterende wetten of rechtsmachtregelingen. ADR is dus in de eerst plaats ontwikkeld als oplossing voor moeilijkheden die worden ondervonden bij de toegang tot de rechter, want alternatieve mechanismen kunnen een perfecte aanvulling vormen op gerechtelijke procedures. Anders gezegd, bevordering van vormen van buitengerechtelijke geschillenbeslechting lijkt een oplossing te bieden voor de toename van het aantal grensoverschrijdende geschillen die worden veroorzaakt door de intensivering van de handel, met name door de elektronische handel, en de mobiliteit van de burgers.

2.2.2. Voorts valt te constateren dat ADR in de eerste plaats is ontwikkeld ten behoeve van consumenten-, arbeids- en sociale geschillen. ADR blijkt echter ook nuttig om geschillen tussen bedrijven af te doen: men denke aan de wens van handelspartners om, voordat een geschil hoog oploopt, zich tot een neutrale derde te wenden met wie hun respectieve belangen kunnen worden onderzocht en besproken. Op die manier kunnen zij hun zakelijke betrekkingen voortzetten dank zij adequate oplossingen die zelden op een andere wijze hadden kunnen worden gevonden.

2.2.3. Het Comité wijst er echter andermaal op dat ADR nooit een middel mag vormen om zich aan de gewone rechtspraak te onttrekken. Buitengerechtelijke afdoening dient een door alle partijen overeengekomen optie te zijn en dat moet het uitgangspunt blijven voor alle antwoorden op de in het Groenboek gestelde vragen. ADR biedt een alternatief, maar het grondrecht, zich tot de gewone rechter te kunnen wenden blijft onverlet. Het feit dat de klassieke rechtspraak over het algemeen onbevredigend functioneert (vertragingen, een overvloed aan stukken en trage procedures) doet daar niets aan af. Verder weerspiegelt de bevordering van ADR het streven van de civiele samenleving naar minnelijke schikking waarbij een belangrijke plaats wordt ingeruimd voor de actoren van deze samenleving en hun organisaties.

2.2.4. De vraag of EG-maatregelen betreffende ADR terecht zijn, staat in het teken van het proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginsel. Daarbij moet men zich niet blind staren op modellen en ruimte laten voor adequate lokale, regionale of nationale methoden. Daar staat tegenover dat conflicten steeds vaker grensoverschrijdend van aard zijn in het kader van een integratieproces dat steeds meer invloed uitoefent op de dagelijkse gang van zaken binnen het bedrijfsleven (interne markt, euro) en het leven van de burgers (verplaatsingsvrijheid, arbeidsmobiliteit, gezinsrelaties, enz.). Er dienen dus op Europees niveau geleidelijk de juiste randvoorwaarden voor ADR te worden ontwikkeld. Het Comité is dan ook voorstander van een soepele aanpak en pleit voor een besluit waarmee een referentie- en vertrouwenskader wordt gecreëerd, voor maatregelen ter bevordering en uitwisseling van goede praktijkvoorbeelden [6] en voor oprichting van een Europees netwerk van ADR-instanties. Ook zou de Unie in dit verband inderdaad het voortouw kunnen nemen door een Europese gedragscode in te voeren om de verspreiding van goede praktijken te stimuleren.

---

[1] Op basis van dit programma kunnen de gerechtelijke en buitengerechtelijke samenwerking worden vergemakkelijkt door met behulp van subsidies de wederzijdse kennis van de rechtsstelsels en rechterlijke structuren op te voeren.

[2] Het Brussels Business Mediation Centre (BBMC, België), het Centre for Effective Dispute Resolution (CEDR, Groot-Brittannië), het Nederlandse Mediation Institute (NMI, Nederland), de Union Camere (Italië) en het Centre de médiation et d'arbitrage de Paris (CMAP), belangrijkste deelnemer aan het programma „MARC 2000".

[3] PB C 117 van 26.4.2000.

[4] PB C 139 van 11.5.2001.

[5] PB C 221 van 17.9.2002.

[6] Sommige lidstaten hebben sectorale initiatieven genomen om ADR te stimuleren door adviesinstanties op ADR-gebied in te voeren (vooral in Frankrijk), ADR-structuren te financieren (bijv. Scandinavië), opleidingsprogramma's op te zetten (bijv. Portugal) en de mensen over ADR voor te lichten.

3. De in het Groenboek gestelde vragen: een aanzet tot analyse

3.1. *De algemene benadering van ADR door de EU-instellingen (vragen 1-2-3-4)*

3.1.1. Wat de algemene aspecten van de eigenlijk ADR-procedure betreft, brengt een verordening of richtlijn het risico met zich mee dat de ontwikkeling van ADR in de kiem wordt gesmoord. Een aanbeveling daarentegen lijkt geschikter om de soepelheid van de buitengerechtelijke procedures te waarborgen: er zou een juridisch raamwerk kunnen worden ingevoerd waarin wordt gepleit voor de naleving van gemeenschappelijke beginselen betreffende deontologie en opleiding van onpartijdige „derden" ([1]). Toch is het wenselijk dat de ervaringen met een eventuele aanbeveling na drie jaar worden geëvalueerd en dat dan wordt bezien in hoeverre het wenselijk is om een richtlijn met procedurele minimumgaranties uit te vaardigen. Voor specifieke aspecten als de wisselwerking tussen een ADR- en een gerechtelijke procedure (onbevoegdheid van de rechter in geval van ADR-clausules, opschorting van de verjaringstermijnen ([2]) zullen waarschijnlijk tijdens de herziening van Verordening „Brussel I" dwingende voorschriften moeten worden ingevoerd.

3.1.2. Verder wordt gevraagd of het toepassingsgebied van ADR moet worden veralgemeniseerd. Zou men daartoe overgaan, dan dient echter te worden bepaald dat het de lidstaten vrijstaat om aangelegenheden die zij op het terrein van de openbare orde situeren buiten de reikwijdte van ADR te houden en deze aan de rechterlijke macht voor te behouden. Wel kunnen met een dergelijke veralgemenisering gemakkelijker deontologische voorschriften en gemeenschappelijke algemene beginselen worden ontwikkeld.

3.1.3. Online-methoden voor geschillenbeslechting, die met name in het consumentenrecht moeten worden gestimuleerd, en traditionele methoden dienen volgens dezelfde beginselen te worden behandeld. Beide soorten dienen te worden aangepast in het licht van technische bijzonderheden, bijv. t.a.v. de beveiliging van gegevensuitwisselingen op internet.

3.1.4. ADR-praktijken op het gebied van het familierecht die reeds in verschillende lidstaten hun waarde hebben bewezen, moeten absoluut verder worden uitgewerkt. Het is te hopen dat het voorstel voor de verordening „Brussel II bis", dat een aantal gunstige bepalingen voor deze praktijken bevat, wordt goedgekeurd. Verder moet in Europa een netwerk van bemiddelingsorganen in gezinsconflicten worden opgericht, die worden erkend door de bevoegde nationale autoriteiten, te weten de ministeries van Justitie of rechterlijke instanties die met familierechtelijke zaken zijn belast.

3.2. *Waarde en draagwijdte van contractuele ADR-clausules (vragen 5-7-8)*

Partijen kunnen, reeds bij sluiting, ADR-clausules in hun overeenkomst opnemen. De Commissie wil weten of deze in alle lidstaten dezelfde reikwijdte moeten hebben.

3.2.1. In de eerste plaats: uit analyse blijkt dat bemiddelings- of schikkingsclausules een resultaatsverplichting opleveren die echter niet verder gaat dan de verplichting om de overeengekomen buitengerechtelijke procedure op te starten. Dergelijke clausules zouden partijen dus moeten verplichten om via onderhandelingen een oplossing te zoeken met toepassing van de algemene regels van het verbintenissenrecht: leeft een partij een ADR-clausule niet na, dan is zij contractueel aansprakelijk en riskeert zij tot schadevergoeding te worden veroordeeld. Is daarentegen een bemiddelings- of schikkingsprocedure eenmaal opgestart, dan rust op partijen slechts de verplichting om te goeder trouw mee te werken aan de eventuele totstandkoming van een akkoord; het kan echter nooit een dwingende verplichting zijn tot een oplossing van het geschil te komen. Het dient partijen dus vrij te blijven staan om een ADR-procedure te beëindigen en daarbij kan er uitsluitend in geval van bewezen kwade trouw sprake zijn van aansprakelijkheid.

3.2.2. In de tweede plaats: niet-naleving van ADR-clausules leidt er bijgevolg alleen toe dat de rechter geen uitspraak kan doen voordat partijen via ADR werkelijk hebben geprobeerd om tot een oplossing te komen. Dit zou echter niet het geval mogen zijn bij adhesie-, consumenten- en arbeidscontracten. In bepaalde zaken blijkt namelijk dat ADR-clausules gevaarlijk kunnen zijn wanneer een der partijen in een zwakke positie verkeert.

3.3. *Opschorting van gerechtelijke procedures wanneer een beroep op een ADR-mechanisme wordt gedaan (vragen 9-10)*

3.3.1. Indien een dergelijke regel door de lidstaten zou worden ingevoerd, dient er onderscheid te worden gemaakt tussen overeenkomsten die, vanaf de sluiting ervan, wél een en overeenkomsten die geen ADR-clausule bevatten.

3.3.1.1. In het eerste geval kan iedere partij de clausule voor de rechter inroepen met als resultaat dat de procedure wordt opgeschort. De derde dient te voorkomen dat de bemiddeling onnodig lang duurt, zodat de opschorting zo kort mogelijk is.

3.3.1.2. Is er geen ADR-clausule, dan liggen de zaken wat gecompliceerder omdat twee argumenten tegenover elkaar staan. Enerzijds bestaat het risico dat een der partijen de automatische opschorting van de verjaring als vertragingsmiddel gebruikt ([3]). Anderzijds is de vraag in hoeverre het logisch is om, terwijl men ADR wil stimuleren, partijen te straffen die er te goeder trouw een beroep op doen. Wellicht kan in dit geval als veiligheidsklep worden gedacht aan het „daadwerkelijk" lopen ([4]) van een ADR-procedure als criterium voor de opschorting van de verjaring.

([1]) In het Groenboek wordt een bemiddelaar in een ADR-procedure als derde aangemerkt.

([2]) Zie de paragrafen 3.2 en 3.3.

([3]) Is er wel een clausule, dan is dit risico kleiner in die zin dat partijen vanaf de sluiting van de overeenkomst werkelijk van plan waren een beroep op een bemiddelaar te doen.

([4]) Of dit het geval is wordt door de rechter bepaald. Doorslaggevend zou in dit verband bijvoorbeeld kunnen zijn of er al een eerste vergadering van partijen en derde heeft plaatsgevonden.

Gegeven het bovenstaande zou de verjaringstermijn, indien partijen hun geschil niet op weten te lossen, weer moeten gaan lopen vanaf de dag dat de bemiddelaar officieel mededeelt dat zijn taak beëindigd is.

3.4. *Minimale procedurele garanties (vragen 11-12-13-15-16)*

3.4.1. De in de twee aanbevelingen van de Commissie (1998 en 2001) betreffende het consumentenrecht [1] vervatten beginselen vormen in principe een goede basis.

3.4.2. Verder kan, meer in het algemeen, aan de volgende minimumgaranties ter zake van ADR-procedures in burgerlijke en handelszaken worden gedacht, die in een aanbeveling zouden moeten worden opgenomen (zie par. 3.1.1):

— het beginsel dat de derde (bemiddelaar, tussenpersoon, enz.) onpartijdig dient te zijn: er mag geen sprake zijn van een belangenconflict met (één der) partijen en de tussenpersoon dient vóór het openen van de procedure partijen over zijn onafhankelijkheid en onpartijdigheid te informeren;

— het transparantiebeginsel; partijen dienen in ieder stadium van de procedure toegang tot de nodige informatie te hebben (algemene kwesties — talen, tijdschema — procedureverloop, kosten, waarde van een eventueel akkoord);

— het efficiencybeginsel: de toegang dient gemakkelijk te zijn [2] en partijen moeten de kosten in de hand kunnen houden;

— het rechtvaardigheidsbeginsel: dit moet met name tot uiting komen in gelijke behandeling van partijen door de derde, met name wat informatievoorziening betreft over het procedureverloop, het recht om zich op ieder moment uit de procedure te kunnen terugtrekken om zich tot de gewone rechter te wenden of andere, buitengerechtelijke stappen te ondernemen; de garantie dat de separate gesprekken met partijen dezelfde duur hebben;

— het vertrouwelijkheidsbeginsel: tenzij partijen uitdrukkelijk anders besluiten, worden tijdens de procedure alle argumenten, alsook alle andere informatie, op vertrouwelijke basis tussen partijen uitgewisseld. Het beginsel dient eveneens op de uitkomst van de procedure van toepassing te zijn.

3.5. *De afloop van de ADR-procedure (vragen 17 en 18)*

3.5.1. Het is onwenselijk dat er vóór ondertekening van het akkoord bedenktijd geldt of na ondertekening een termijn tijdens welke partijen hun instemming kunnen herroepen. Een dergelijke mogelijkheid zou de procedure namelijk verwringen en afbreuk kunnen doen aan de loyaliteit van partijen. In ieder geval is de derde op grond van het rechtvaardigheidsbeginsel [3] verplicht om gedurende de gehele procedure voor evenwicht tussen partijen te zorgen.

3.5.2. Het is wenselijk dat akkoorden in alle lidstaten dezelfde rechtskracht hebben. Ongeacht de kwalificatie die in de verschillende lidstaten aan deze akkoorden wordt gegeven, gaat het in wezen altijd om „transacties". Maar de notie „transactie" heeft niet overal dezelfde betekenis.

Voor zover deze kwestie het ADR-kader te buiten gaat, zouden dan ook mogelijkheden moeten worden onderzocht voor uniformering via een Europees document van dwingende aard en bredere strekking dat betrekking heeft op het verbintenissenrecht [4].

3.5.3. Reeds nu zou moeten worden bepaald dat een akkoord dat overeenkomstig de wetgeving van een lidstaat uitvoerbaar is, automatisch ook uitvoerbaar is in alle andere lidstaten. Bijgevolg zou Verordening „Brussel I" tijdens de herziening ervan op dit punt moeten worden gewijzigd.

3.6. *De status van de actoren (vragen 14-19-20)*

Er dient een beroep te worden gedaan op derden waarvan de kwalificaties en de onderhandelingsvaardigheden erkend zijn. Daartoe zouden aanbevelingen met name de volgende punten kunnen betreffen:

3.6.1. Er moet een opleiding in bemiddeling komen om de derden voldoende vaardigheden te verschaffen en hen in staat te stellen om hun taak zinvol en efficiënt uit te voeren. De opleiding zou moeten worden aangevuld met een verplichte periodieke opfriscursus.

Tijdens de opleiding zou het ongetwijfeld nuttig zijn praktijksituaties te simuleren om de cursisten aan de hand van concrete gevallen de verschillende technieken, het verloop en de afloop van de ADR-procedure te leren kennen.

3.6.2. Er zou een Europese gedragscode moeten worden opgesteld met richtsnoeren voor de bemiddelaars. Deze code, die aan de aanbeveling zou moeten worden gehecht, kan principes bevatten als onafhankelijkheid, neutraliteit, onpartijdigheid, vertrouwelijkheid en het beginsel dat de derde gekwalificeerd dient te zijn.

3.6.3. Verder kan worden gedacht aan verenigingen van bemiddelaars die op Europees niveau worden erkend en met financiële steun van de Commissie functioneren.

---

(1) Zie nota's 2 en 3, blz. 9.

(2) In dit verband moet met name het gebruik van elektronische middelen worden gestimuleerd.

(3) Zie paragraaf 3.4.2.

(4) Misschien kunnen de huidige werkzaamheden van de Commissie op het vlak van het verbintenissenrecht op termijn hierin resulteren.

3.7. *De verzekering van de derden (vraag 21)*

Het lijkt niet het moment om speciale regels voor de aansprakelijkheid van de derden uit te vaardigen. Het gemene recht betreffende de wettelijke aansprakelijkheid volstaat. Wel is het zeker wenselijk dat de derden een aansprakelijkheidsverzekering afsluiten, hetzij op persoonlijke titel, hetzij via een organisatie met rechtspersoonlijkheid die hen heeft aangewezen.

Dit laatste, essentiële, punt dient in de Europese gedragscode te worden geregeld.

Brussel, 11 december 2002.

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

R. BRIESCH

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 68/151/EEG van de Raad met betrekking tot de openbaarmakingsvereisten voor bepaalde soorten ondernemingen"

(COM(2002) 279 def. — 2002/0122 COD))

(2003/C 85/03)

Op 16 september 2002 heeft de Raad besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Interne markt, productie en consumptie", die met de voorbereiding van de werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 27 november 2002 goedgekeurd; rapporteur was mevrouw Sánchez Miguel.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 11 en 12 december 2002 gehouden 395e zitting (vergadering van 11 december) het volgende advies uitgebracht, dat met 91 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 2 onthoudingen is goedgekeurd.

1. **Inleiding**

1.1. Richtlijn 68/151/EEG is de eerste communautaire richtlijn inzake vennootschappen. Er wordt vooral mee beoogd om via het creëren van zgn. openbaarmakingsvereisten, de belangen van deelnemers en derden in vennootschappen die als hoofdkenmerk hebben dat de deelnemers beperkt aansprakelijk zijn, d.w.z. kapitaalvennootschappen, beter te kunnen beschermen.

1.2. De openbaarmakingsvereiste vloeit voort uit de voor vennootschappen geldende verplichting zich te laten inschrijven in het in ieder land bestaande openbare handelsregister. Het doel van deze registers is de belangen van de vennoten en van derden die contractuele betrekkingen met de vennootschap hebben, te beschermen. Bij deze openbaarmaking gaat het om drie zaken: informatie over de oprichtingsakte, de aansprakelijkheid die de vennootschap in de oprichtingsfase heeft aanvaard, en de gevolgen van nietigverklaring van de oprichtingsakte.

1.3. Deze vorm van verplichte informatie vindt zijn oorsprong in de registratie, in het verleden, van de handelaars bij hun respectieve beroepsverenigingen (gilden), en is voor vennootschappen vervolgens verplicht geworden om rechtspersoonlijkheid te kunnen verwerven. De inschrijvingsplicht heeft zowel interne werking als derdenwerking: de overeenkomst betreffende de oprichting van de vennootschap dient een bepaalde minimuminhoud te hebben, en de personen of organen die in juridisch of financieel opzicht de vennootschap zullen binden, worden aangeduid.

1.4. Deze richtlijn is al lange tijd van kracht, en in deze periode hebben zich op economisch en juridisch vlak veranderingen voorgedaan die om aanpassing van de richtlijn vragen. Zo zijn er nieuwe soorten ondernemingen bijgekomen waarvoor verplichte inschrijving in het register geldt (art. 1) en hebben de technologische mogelijkheden voor het verzamelen en openbaar maken van informatie een hoge vlucht genomen (art. 3), waardoor de ingeschreven akten breder verspreid en kenbaar gemaakt kunnen worden, ook over de landsgrenzen heen.

1.5. Tegen deze achtergrond heeft de vierde fase van de vereenvoudiging [1] plaatsgevonden, waarin de werkgroep vennootschapsrecht een aantal aanbevelingen heeft gedaan m.b.t. de eerste en de tweede richtlijn vennootschapsrecht. Zo wordt aanbevolen, de gegevens in de diverse registers gemakkelijker toegankelijk te maken, het gebruik van verschillende talen mogelijk te maken, en de bepalingen te actualiseren waar het gaat om nieuwe soorten ondernemingen waarvoor de inschrijvingsplicht geldt. Ook moet rekening worden gehouden met de in de jaarrekeningenrichtlijnen aangebrachte wijzigingen op grond waarvan publicatie van de jaarrekeningen via inschrijving ervan in het handelsregister verplicht is.

2. **Inhoud van het voorstel**

2.1. Het voorstel tot wijziging van Richtlijn 68/151/EEG is enerzijds ingegeven door de noodzaak om bij het opslaan en openbaar maken van gegevens nieuwe technologieën toe te passen, en anderzijds door de noodzaak om deze nieuwe instrumenten in overeenstemming te brengen met de wettelijke vereisten, teneinde te garanderen dat beginselen als rechtmatigheid en rechtszekerheid, die onlosmakelijk met openbare registratie zijn verbonden, in acht worden genomen.

2.2. Allereerst wordt voorgesteld de inhoud van de Richtlijn uit te breiden, waarbij het gaat om:

— nieuwe soorten ondernemingen waarvoor verplichte inschrijving geldt;

— documenten waarvoor de openbaarmakingsvereiste geldt (boekhoudbescheiden).

De eerste voorgestelde wijziging vloeit voort uit nationale wetgeving, meer in het bijzonder uit het ontstaan van nieuwe soorten ondernemingen in een aantal lidstaten. De tweede voorgestelde wijziging vloeit voort uit de verplichting die is opgelegd bij andere communautaire bepalingen (Richtlijn 78/660/EEG van de Raad van 20.7.1978 [2], laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 2001/65/EG van het Europees Parlement en de Raad [3]; Richtlijn 83/349/EEG van de Raad van 13.6.1983 [4], laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 2001/65/EG; Richtlijn 86/635/EEG van de Raad van 8.12.1986 [5], laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 2001/65/EG; Richtlijn 91/674/EEG van de Raad van 19.12.1991 [6], waarop momenteel een Commissievoorstel tot wijziging van toepassing is).

2.3. Wat de belangrijkste wijziging betreft — de invoering van nieuwe technologieën voor het registreren en publiceren van gegevens — wordt gewezen op de voorstellen inzake:

— een elektronisch registratiesysteem vanaf 2007,

— elektronische waarmerking van de ingeschreven akten,

— effecten voor derden van elektronisch openbaar gemaakte akten,

— gebruik van meer dan één taal in het inschrijvings- en openbaarmakingssysteem,

— informatie om vast te stellen in welk register het dossier van de vennootschap wordt bewaard.

2.4. Al deze wijzigingen hebben slechts in formeel opzicht gevolgen voor de registers; de beginselen die eraan ten grondslag liggen, veranderen niet. Voorts zij erop gewezen dat Richtlijn 1999/93/EG [7] betreffende elektronische handtekeningen inmiddels in werking is getreden, waarmee de rechtszekerheid rond het gebruik van elektronische systemen voor de waarmerking van in het register ingeschreven gegevens wordt gegarandeerd.

3. **Algemene opmerkingen**

3.1. Het EESC is ingenomen met de voorgestelde wijzigingen, die aansluiten bij de voorstellen ter vereenvoudiging van de communautaire wetgeving. Met name is het te spreken over de wijzigingen die zorgen voor meer zekerheid in de handelsbetrekkingen en die correcte informatieverstrekking aan alle betrokkenen vergemakkelijken.

3.2. Vereenvoudiging mag er echter in geen geval toe leiden dat getornd wordt aan uit het Verdrag voortvloeiende algemene beginselen, met name de taalverscheidenheid. Dit beginsel moet niet alleen erkend worden binnen de lidstaten (sommige lidstaten kennen verschillende erkende regionale talen), maar ook tussen de lidstaten onderling, zoals de Commissie in haar voorstel aangeeft.

3.3. De Commissie stelt voor dat er in 2005 een computersysteem operationeel moet zijn en dat alle documenten die in de tien jaar voorafgaand aan deze datum zijn geregistreerd, ook in elektronische vorm verkrijgbaar moeten zijn. Dit voorstel kan juridische verwarring tot gevolg hebben. Sommige essentiële documenten, zoals oprichtingsakten, kunnen namelijk al vóór die tijd zijn ingeschreven, zodat zij niet onder de verplichting in kwestie zouden vallen.

3.4. Om dergelijke problemen te voorkomen, zou het goed zijn om onderscheid te maken tussen akten die móeten worden ingeschreven (de in art. 2 bedoelde akten) en akten die mógen worden ingeschreven (die vrijwel altijd van statutaire aard zijn). Op die manier zou de voorgestelde deadline alleen van toepassing zijn op de eerste soort akten en zou de elektronische verwerking van de tweede groep akten ook later kunnen plaatsvinden.

---

(1) Zie het Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad — Resultaten van de vierde fase van SLIM, 4 februari 2000 (COM(2000) 56 def.).
(2) PB L 222 van 14.8.1978.
(3) PB L 283 van 27.10.2001.
(4) PB L 193 van 18.7.1983.
(5) PB L 372 van 31.12.1986.
(6) PB L 374 van 31.12.1991.
(7) PB L 13 van 19.1.2000.

3.5. Onduidelijk in het voorstel is ook de verwijzing naar de effecten van ingeschreven akten ten aanzien van derden (art. 3, lid 5 van de oorspronkelijke richtlijn). Volgens de nieuwe formulering van art. 3, lid 4, kan er van dergelijke akten op twee manieren kennis worden genomen: via het nationale publicatieblad, of langs elektronische weg. In het tweede geval zou het moeilijker te bewijzen zijn dat derden er kennis van hebben genomen en dat het effect in kwestie kan zijn opgetreden, tenzij er een systeem wordt ingevoerd voor het bevestigen van de toegang tot het register, waarmee bewezen kan worden dat er inderdaad informatie elektronisch is opgevraagd.

3.6. Het Comité onderschrijft dat de kosten van de waarmerking van elektronische kopieën niet hoger mogen zijn dan de administratiekosten, waarbij de kosten van het elektronisch in het register invoeren van de informatie niet mogen zijn inbegrepen.

4. **Specifieke opmerkingen**

4.1. Met het voorstel tot wijziging van de regeling inzake openbaarmakingsvereisten voor in het register ingeschreven ondernemingen wordt beoogd de werking ervan — in het kader van de interne markt — uit te breiden, zodat de regeling voortaan ook over de grenzen heen geldt. Vandaar dat in de bepalingen ervan wordt verwezen naar de gehanteerde talen en naar het gebruik van elektronische systemen als middel om akten in te schrijven en openbaar te maken. Het EESC vindt wel dat hoe dan ook gezorgd moet worden voor rechtszekerheid in de betrekkingen tussen ondernemingen. Deze betrekkingen moeten gebaseerd zijn op de beginselen transparantie en rechtmatigheid van optreden.

4.2. Om dit „universele" karakter van het voorstel te waarborgen, dient er een oplossing te worden gevonden voor kwesties die averechtse gevolgen kunnen hebben. Allereerst gaat het hierbij om de formulering van art. 3 bis, lid 1, op grond waarvan de lidstaten — wat de akten betreft — kunnen kiezen voor één van de talen die overeenkomstig de taalvoorschriften van het land zijn toegestaan. Deze bepaling zou wel eens een ander effect kunnen hebben dan ermee beoogd wordt.

4.3. Het EESC verzoekt de Commissie deze bepaling beter te formuleren, in die zin dat de lidstaten zouden moeten vaststellen dat de in art. 2 bedoelde akten verplicht dienen te worden ingeschreven in de officiële EU-taal van hun land. De regionale identiteit kan geëerbiedigd worden door daarnaast, in overeenstemming met het bepaalde in lid 2 van art. 3 bis, het gebruik van andere talen toe te staan.

4.4. Wat het systeem voor elektronische inschrijving betreft, zij erop gewezen dat het tot dusverre ongewijzigde lid 5 van art. 3 van de oorspronkelijke Richtlijn 68/151/EEG, op grond waarvan ingeschreven akten pas na 15 dagen kunnen worden tegengeworpen aan te goeder trouw zijnde derden, verouderd lijkt. Met het nieuwe systeem voor het kennisnemen van akten is deze termijn immers zeer ruim bemeten. De lidstaten kunnen deze termijn inkorten zodra de invoering van de nieuwe technologieën dat toestaat.

4.5. Het EESC stelt daarom voor dat er in bovengenoemd lid een zin wordt ingelast om ervoor te zorgen dat deze bepaling alleen geldt voor registers die géén gebruikmaken van het elektronische systeem voor het inschrijven en openbaar maken van akten. Zo kan een van de beoogde doelen — een snelle en „universele" openbaarmaking — worden bereikt.

Brussel, 11 december 2002.

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

R. BRIESCH

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Verwezenlijking van de gestructureerde sociale dialoog bij de pan-Europese vervoerscorridors"

(2003/C 85/04)

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 2 maart 2000, overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn rvo, besloten een advies op te stellen over de „Verwezenlijking van de gestructureerde sociale dialoog bij de pan-Europese vervoerscorridors".

De gespecialiseerde afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij", die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies goedgekeurd op 15 november 2001. Het rapporteurschap werd aanvankelijk waargenomen door de heer von Schwerin en daarna door mevrouw Alleweldt ([1]).

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 395e zitting van 11 en 12 december 2002 (vergadering van 11 december) het volgende advies uitgebracht, dat werd goedgekeurd met 94 stemmen vóór, bij 3 onthoudingen.

1. Doelstelling van het initiatief van het EESC

1.1. Als vervolg op het in maart 2000 uitgebrachte initiatiefadvies over de verwezenlijking van de gestructureerde sociale dialoog bij de pan-Europese vervoerscorridors ([2]) (o.g.v. beginsel 10 van de Verklaring van Helsinki ([3]) en de hieruit voortgevloeide activiteiten heeft het EESC besloten om de werkzaamheden voort te zetten en een vaste studiegroep in te stellen.

1.2. Dit besluit kwam niet alleen voort uit de positieve ervaringen die het EESC heeft opgedaan bij de samenwerking met vertegenwoordigers van de sociaal-economische organisaties uit de landen van Midden- en Oost-Europa (de LMOE), en de gunstige reacties daarop, maar werd mede ingegeven door het besef dat nodig iets moest worden gedaan aan een hardnekkig probleem: ondanks de toezeggingen van regeringen en Europese instellingen om advies in te winnen bij de sociaal-economische groeperingen over zaken die de ontwikkeling van het vervoersbeleid betreffen, blijkt hiervan in de praktijk in de meeste LMOE hoegenaamd niets terecht te komen. Het probleem van onvoldoende coördinatie en transparantie op nationaal niveau werkt door op internationaal niveau, zodat de sociaal-economische groeperingen niet de kans krijgen actief bij te dragen tot het proces van Europese eenwording. Van de kant van de Europese instellingen en andere Europese organisaties wordt te weinig gedaan om deze wantoestand uit de wereld te helpen. Middels dit initiatiefadvies wil het Comité ertoe aanzetten dat hieraan in de toekomst meer wordt gedaan.

1.3. De vaste studiegroep streeft ernaar om de sociale partners en milieu- en consumentenorganisaties tijdig, voordat op politiek niveau definitieve beslissingen vallen, te betrekken bij de besluitvorming inzake een toekomstig vervoersbeleid en infrastructuurinvesteringen. Dit is het belangrijkste doel van de verschillende activiteiten die in de corridors en vervoerszones worden ontwikkeld.

2. Samenvatting van de werkzaamheden en conclusies van het EESC

2.1. Tijdens de eerste vergadering op 26 oktober 2000 is een openbaar debat gehouden waarbij de conclusie werd getrokken dat de tenuitvoerlegging van een werkelijk geïntegreerd vervoersbeleid nogal te wensen overlaat.

Er zou vooral behoefte zijn aan verbeteringen op de volgende punten:

— verbeterde aansluiting van de regionale vervoersnetten;

— verbetering van de milieubalans;

— verhoging van de verkeersveiligheid;

— scheppen van voorwaarden voor eerlijke mededinging;

— adequaat omgaan met structuurveranderingen ten gevolge van de privatisering;

— beschikbaar stellen van betere instrumenten voor infrastructuurplanning;

— beschikbaar stellen van de nodige financieringsmiddelen;

— meer transparantie op het gebied van voorlichting;

— verbetering van de raadplegingsprocedures en de sociale dialoog;

— betere coördinatie van de activiteiten op Europees niveau, in het bijzonder met de Commissie.

2.2. Het EESC is erin geslaagd de banden met de door de regeringen in de corridors ingestelde stuurgroepen stelselmatig aan te halen. Op dit moment fungeert het EESC als een vaste gesprekspartner en is het met name actief betrokken bij de werkzaamheden in de corridors IV, X en VII en bij die van de stuurgroep spoorwegen van corridor IV.

2.3. Door het nauwer aanhalen van deze banden zal het ook gemakkelijker worden een actieve rol te spelen in de andere stuurgroepen. Als besloten wordt deze rol concreet gestalte te geven, zal wel zorgvuldig moeten worden afgewogen of een en ander de werkcapaciteit en mogelijkheden van de studiegroep niet te boven gaat.

([1]) Wegens vierjarige mandaatsvernieuwing.

([2]) PB C 117 van 26 april 2000, blz. 12.

([3]) In 1997 werden vertegenwoordigers van Europese regeringen en parlementen en van de Europese instellingen het in Helsinki eens over een gemeenschappelijke verklaring t.a.v. de ontwikkeling van een pan-Europees vervoersbeleid. Een van de daarbij overeengekomen principes is dat de sociaal-economische groeperingen moeten worden geraadpleegd inzake de ontwikkeling van het vervoersbeleid (beginsel 10).

2.4. De Commissie heeft op veler verzoek een nieuw coördinatieforum in het leven geroepen, dat is samengesteld uit de voorzitters van de stuurgroepen, vertegenwoordigers van de ECMV (Europese Conferentie van ministers van Verkeer) en vertegenwoordigers van de VN/ECE (Economische Commissie van de VN voor Europa). Ook het EESC zal deelnemen aan dit forum.

2.5. De verdere ontwikkeling van de corridors zal de komende twee à drie jaar moeten aansluiten op de herziening van de TEN-richtsnoeren. Er zijn plannen voor een nieuwe „brede" conferentie van de vervoersministers, waarop de toekomst van het pan-Europese vervoersbeleid centraal zou dienen te staan: dit zou min of meer neerkomen op een follow-up van de Verklaring van Helsinki. Het werk dat het EESC op dit gebied verricht, speelt een rol van belang en zou dienovereenkomstig in aanmerking moeten worden genomen.

2.6. Het EESC is bij zijn activiteiten zeer voortvarend te werk gegaan. Het heeft bewezen dat het op dit gebied wezenlijk kan bijdragen aan de bevordering van de sociale dialoog met de sociaal-economische partners in Midden- en Oost-Europa. Tegelijk heeft het zich op deze wijze geprofileerd als gesprekspartner van de Europese instellingen en de betrokken regeringen en ministeries.

Deze rol kan nog meer reliëf krijgen als:

— een en ander wordt afgestemd op de middellange termijn, bijv. door voortzetting van de activiteiten van de vaste studiegroep „Bevordering van de sociale dialoog in de pan-Europese corridors";

— de uitvoering van taken op het gebied van opbouw van contacten, versterking van informatie en uitwisseling van ervaringen verder wordt verbeterd;

— het beginsel van „dialoogconferenties" en activiteiten ter plekke nog beter wordt nageleefd, en

— gewaarborgd wordt dat het EESC op niet-vrijblijvende basis vertegenwoordigd wordt in de stuurgroepen en andere relevante forums, zodat ook de belangen van de sociaal-economische actoren aan bod kunnen komen.

2.7. Gezien het politieke en economische belang van een snelle hervatting van de werkzaamheden in corridor X (het voormalige Joegoslavië) en de nog altijd grote belangstelling van onze sociaal-economisch partners voor meer samenwerking in deze corridor, lijkt het zinvol de volgende dialoogconferentie in deze regio te houden.

3. **Verslag van de activiteiten sinds maart 2000**

3.1. *Eerste vergadering van de vaste studiegroep en openbaar debat op 26 oktober 2000*

3.1.1. Terwijl het EESC zijn activiteiten aan het verbreden is en de betrokken regeringen zorg dragen voor het verloop en de coördinatie van de werkzaamheden in de verschillende vervoerscorridors, zijn andere actoren aan het afhaken of bezig hun aandacht naar elders te verleggen. Het was de bedoeling dat de G-24-werkgroep Vervoer van de Commissie en de OESO zich na Helsinki zou bezighouden met de monitoring [1]. De werkgroep is van januari 1999 tot maart 2001 echter geen enkele keer in vergadering bijeengekomen; bovendien zijn tijdens de vergadering van maart jl. een groot aantal punten m.b.t. het toekomstig functioneren van de groep op tafel blijven liggen. Daardoor is een zeker „vacuüm" ontstaan. Dit betekent niet zozeer dat het totale aantal activiteiten er minder op zou zijn geworden, maar dat nu niets terecht komt van de transparante, gecoördineerde en gemeenschappelijke werkwijze waartoe tijdens de conferentie en in de Verklaring van Helsinki (de laatste belangrijke beleidsverklaring) is opgeroepen.

3.1.2. Tegelijkertijd zien we dat, zowel op het gebied van een gemeenschappelijk vervoersbeleid als op het punt van een evenwichtige economische en sociale samenhang in Europa, de uitdagingen en concrete problemen alleen maar toenemen. Er waren in de LMOE hoge verwachtingen gewekt n.a.v. het „Helsinki-proces" — in de eerste plaats bij de sociaal-economische actoren maar ook bij de beleidsmakers op regerings- en parlementair niveau en bij bestuurders: er zou een brede ondersteuning komen van de EU en een betere communicatie met de betrokken Europese organen. Nu bestaat echter het gevaar dat deze verwachtingen niet worden ingelost. De laatste raadpleging op politiek niveau was de gezamenlijk door het EESC en de Commissie georganiseerde hoorzitting over het TINA-rapport in maart 1999. Helaas wordt deze hoorzitting niet vermeld in het eindrapport, terwijl ook het gezamenlijk door de Commissie en het TINA-secretariaat op te stellen verslag over de hoorzitting nog altijd op zich laat wachten. De sociaal-economische partners in de LMOE worden hierdoor niet bepaald aangemoedigd om een actieve rol te spelen.

3.1.3. Derhalve werd besloten om, in samenhang met de vergadering van de studiegroep op 26 oktober 2000, een openbaar debat te organiseren, speciaal bedoeld voor degenen die een verantwoordelijke functie of taak hebben in het totale proces — zoals vertegenwoordigers van de Commisie, het Europees Parlement, de Europese Conferentie van ministers van Verkeer (ECMV), de economische commissie voor Europa van de VN (VN-ECE) en de stuurgroepen — alsmede voor een select aantal vertegenwoordigers van sociaal-economische groeperingen uit de LMOE, met wie het EESC eigen contacten heeft opgebouwd [2]. Bedoeling van de discussie was overeenstemming te bereiken over specifieke acties en zo mogelijk gemeenschappelijke prioriteiten voor toekomstige samenwerking op te stellen. Er was behoefte aan duidelijke, concrete en praktische ideeën voor nieuwe samenwerkingsprojecten.

---

[1] In de Verklaring van Helsinki staat dat de deelnemers worden verzocht zich er rekenschap van te geven dat moet worden gecontroleerd hoe de in deel IV van de Verklaring genoemde middelen in praktijk worden gebracht, en dat ook periodiek verslag moet worden uitgebracht over de vorderingen, geboekt bij de verwezenlijking van de in deel II geformuleerde doelstellingen. Verder worden de Europese Unie, de Europese conferentie van vervoersministers, de economische commissie voor Europa van de VN en ook degenen die betrokken zijn bij multilaterale en regionale initiatieven, opgeroepen om samen te werken bij het verzamelen van de benodigde gegevens, na te gaan in hoeverre de regionale en sectoriële doelstellingen worden verwezenlijkt en voorstellen te doen om een en ander doeltreffender in praktijk te brengen, zulks aan de hand van opgedane ervaringen.

[2] Een lijst met deelnemers aan de vergadering van 26.10.2000 is in verslag DI 262/2002 opgenomen — op het TEN-secretariaat verkrijgbaar.

3.2. *Corridor IV*

3.2.1. Sedert juni 1999 onderhoudt het EESC zeer goede werkbetrekkingen met de gouvernementele stuurgroep van corridor IV. Het Comité neemt regelmatig deel aan de vergaderingen van deze groep (29 september 2000 te Wenen, 7-8 juni 2001 te Bratislava, 21-22 juni 2002 te Sofia — voor korte verslagen van deze vergaderingen zie voetnoot 2, blz. 17).

3.2.2. Na de conferentie in Vidin (Bulgarije) en Calafat (Roemenië) in februari 2000 is de aldaar aangenomen gemeenschappelijke verklaring toegestuurd aan de EU-coördinator voor het Stabiliteitspact, de heer Hombach, die er met belangstelling kennis van heeft genomen. De politieke besluiten inzake de bouw van de brug over de Donau zijn inmiddels genomen en er wordt hard gewerkt aan de infrastructuurplannen. Op 22 mei 2002 hebben de partijen elkaar opnieuw ontmoet ter gelegenheid van de vergadering van de stuurgroep van corridor IV. Het EESC heeft zich andermaal bereid verklaard de plaatselijke actoren op politiek, economisch en sociaal gebied te ondersteunen en ertoe bij te dragen dat de positieve effecten die uitgaan van ontwikkeling van de corridor, ook optimaal ten goede komen aan de regio zelf. Hierover heeft de rapporteur tevens van gedachten gewisseld met commissaris Verheugen, die ingenomen is met de actieve rol van het Comité.

3.2.3. De stuurgroep spoorwegen in corridor IV heeft het EESC uitgenodigd voor zijn vergadering van 10 en 11 mei 2000 in Athene. De bedoeling was, een concrete vorm te vinden voor toekomstige samenwerking en projectvoorstellen uit te werken. De rapporteur van het EESC heeft een voorlopige lijst met concrete voorstellen gepresenteerd (zie voetnoot 2, blz. 17), die in beginsel zijn goedgekeurd. Over deze voorlopige lijst is ook op 20 september 2000 in Brussel tijdens de vergadering van de sectie spoorwegen van de Europese Transportfederatie (ETF) informeel van gedachten gewisseld met vakbondsvertegenwoordigers. In juli 2001 hebben de spoorwegvakbonden uit de landen van corridor IV een eigen werkgroep opgericht. De vierde vergadering van deze werkgroep, gehouden in februari 2002 te Praag, is bijgewoond door de rapporteur. Verbetering van de grensovergangen en bevordering van de uitwisseling van informatie over de gehele linie zijn de twee onderwerpen waarover men met de spoorwegmaatschappijen wil onderhandelen. Op een bemiddelende rol van het EESC wordt bijzonder veel prijs gesteld, zoals is gebleken uit een brief aan de rapporteur.

3.2.4. De afgelopen tijd heeft het EESC zich in het kader van zijn activiteiten t.a.v. corridor IV vooral ingezet voor de organisatie van een ronde-tafel, gewijd aan het bevorderen van intermodale benaderingen in de corridor (in het kader van de Donau-Top in Konstanz op 26-27 juni 2002). Deze is gehouden in samenwerking met de EIA (European Intermodal Association). Het was de eerste keer dat vertegenwoordigers van de stuurgroep „Spoorwegen corridor IV" en de werkgroep van de vakbonden met elkaar van gedachten konden wisselen. Het is de bedoeling dat deze ronde-tafel het startsein geeft tot een gedegen discussie, waaruit nieuwe concrete projecten kunnen voortkomen die ook in andere corridors te verwezenlijken zijn. Voor meer details wat de resultaten en conclusies voor de toekomst betreft zie voetnoot 2, blz. 17.

3.3. *Corridor III*

3.3.1. Begin september 2000 is in Polen een studiebijeenkomst gehouden over kwesties die samenhangen met de liberalisering van het openbaar vervoer over korte afstand. Dit was oorspronkelijk een initiatief van Euronatur (onder voorzitterschap van de heer Ribbe). Aan deze studiebijeenkomst is ook deelgenomen door de toenmalige rapporteur van onderhavig advies, de heer von Schwerin. Tijdens de bijeenkomst is het idee voor een conferentie op het knooppunt van de corridors III en IV in Katowice (Polen) gelanceerd.

3.3.2. Centraal op de conferentie in Katowice van 19-20 maart 2001 stond het thema „Aansluiting van vervoersnetten in regio's rond corridors: planning en financiële aspecten". Er hebben ongeveer zestig vertegenwoordigers van economische en sociale belangengroeperingen aan deelgenomen. Men liet er geen twijfel over bestaan dat bij de aanleg van corridors absoluut rekening moet worden gehouden met de aansluiting op omliggende regio's en regionale vervoersnetten. Dat is belangrijk vanuit een oogpunt van milieu, veiligheid en een efficiënte kostenraming, alsmede voor een goed functioneren van het openbaar streekvervoer [1].

3.4. *Corridor X*

3.4.1. De eerste contacten met de destijds nog „onofficiële" stuurgroep van corridor X dateren uit juni 2000, toen al afspraken zijn gemaakt over samenwerking binnen deze groep. Pas in het voorjaar van 2001 heeft de stuurgroep met de ondertekening van een Memorandum van Overeenstemming een officiële status gekregen. De eerste vergadering waaraan het EESC heeft deelgenomen, was die op 26-27 april 2002 te Grevena in Griekenland (voor een kort verslag hiervan zie voetnoot 2, blz. 17). De stuurgroep wordt bijgestaan door een technisch secretariaat, onderdeel van de Aristoteles Universiteit in Thessaloniki, dat gedetailleerde analyses maakt en de Internetsite van de stuurgroep verzorgt.

3.4.2. Dit jaar zal de stuurgroep zich vnl. bezighouden met de problemen bij de grensovergangen. Hiertoe heeft zij een werkgroep in het leven geroepen die zal samenwerken met DG TREN, DG Belastingen en VN/ECE. Ook het EESC is verzocht deel te nemen.

3.4.3. Gezien het politieke en economische belang van een snelle hervatting van de werkzaamheden in corridor X en de nog altijd grote belangstelling van onze sociaal-economisch partners voor meer samenwerking in deze corridor, lijkt het zinvol de volgende dialoogconferentie hier te houden.

---

[1] Zie uitgebreid verslag van 11 juni 2001 (DI 261/2002).

3.5. *Corridor V*

3.5.1. In corridor V is de samenwerking met de Sloveense spoorwegmaatschappij en de Sloveense vakbond van spoorwegpersoneel alsook met het Sloveense ministerie van Vervoer voorspoedig van start gegaan. In juni 2001 vond een werkbijeenkomst in Ljubljana plaats die zeer concrete plannen voor een dialoogconferentie heeft opgeleverd. Deze conferentie had al in oktober van datzelfde jaar moeten worden gehouden, wat echter niet is doorgegaan door de gewijzigde politieke prioriteiten in Slovenië en omdat het EESC niet genoeg middelen kon vrijmaken.

4. **Toekomstige arbeidsthema's**

4.1. Bij haar verdere werkzaamheden zal de vaste studiegroep „Bevordering van de sociale dialoog in de pan-Europese corridors" zich bezighouden met de volgende vragen:

— De dialoogconferenties hebben veel weerklank gevonden. In welke andere corridors kunnen ook nog conferenties worden gehouden? Aan welke onderwerpen moeten ze gewijd zijn en wat zijn de doelstellingen?

— Het EESC krijgt steeds meer naam bij de diverse betrokkenen. Hoe kunnen de voorlichting en de bekendheid bij de buitenwereld nog meer worden verbeterd?

— De contacten met de sociaal-economische partners in de LMOE moeten nog verder worden ontwikkeld. Intussen zijn de vakbonden begonnen met het opzetten van overkoepelende organisaties. De overige maatschappelijke belangengroeperingen hebben nog geen vergelijkbare initiatieven. Hoe kan het EESC zijn rol als spreekbuis, forum en bemiddelaar verbeteren?

— De werkzaamheden van de vaste studiegroep beperken zich niet alleen tot het vervoersbeleid; zij houdt zich tevens bezig met andere initiatieven van het EESC. Hoe kunnen de werkzaamheden van het EESC intern beter worden gecoördineerd en hoe kan de samenwerking worden verbeterd?

— Samenwerking in de stuurgroep heeft alleen zin als concrete activiteiten worden voorgesteld. De rapporteur en het secretariaat van de afdeling zijn niet meer in staat, dit alles in hun eentje uit te stippelen en organisatorisch uit te voeren. Hoe kan dit probleem worden verholpen?

Brussel, 11 december 2002.

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

R. BRIESCH

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over:

— **het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende specifieke stabiliteitsvereisten voor ro-ro-passagiersschepen", en**

— **het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad houdende wijziging van Richtlijn 98/18/EG van de Raad van 17 maart 1998 inzake veiligheidsvoorschriften en -normen voor passagiersschepen"**

(COM(2002) 158 def. — 2002/0074 (COD) — 2002/0075 (COD)) [1]

(2003/C 85/05)

Op 14 mei 2002 besloot de Raad, overeenkomstig artikel 80, lid 2, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over de voornoemde voorstellen.

De gespecialiseerde afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij", die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 31 oktober 2002 goedgekeurd; rapporteur was de heer Chagas.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 395e zitting van 11 en 12 december 2002 (vergadering van 11 december) het volgende advies uitgebracht, dat met 94 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 1 onthouding, werd goedgekeurd.

1. Achtergrond

1.1. De Commissie heeft op 25 maart 2002 een document doen uitgaan over de veiligheid van passagiersschepen in de Gemeenschap waarin een voorstel voor een richtlijn betreffende specifieke stabiliteitsvereisten voor ro-ro-passagiersschepen, een voorstel tot wijziging van Richtlijn 98/18/EG van de Raad van 17 maart 1998 inzake veiligheidsvoorschriften en -normen voor passagiersschepen, alsook een mededeling van de Commissie inzake de aansprakelijkheidsregeling voor vervoerders van reizigers per schip werden gepresenteerd.

1.2. Tot de maatregelen die al sinds de jaren negentig van de vorige eeuw van kracht zijn, behoren onder andere:

— 98/18/EG: richtlijn inzake veiligheidsvoorschriften en -normen voor passagiersschepen [2];

— 98/41/EG: richtlijn inzake de registratie van passagiers [3];

— 98/179/EG: verordening betreffende het veiligheidsbeleid voor ro-ro-veerboten [4];

— 99/35/EG: richtlijn betreffende verplichte veiligheidsmaatregelen voor ro-ro-veerboten enhogesnelheidsvaartuigen [5].

1.3. Het nieuwe pakket veiligheidsvoorschriften voor passagiersschepen is bedoeld om de kans op tragische ongevallen met schepen, zoals met de Estonia in 1994 en de Express Samina in 2000, zo veel mogelijk te beperken.

1.4. Het voorstel voor een richtlijn betreffende specifieke stabiliteitsvereisten voor ro-ro-passagiersschepen heeft tot doel de stabiliteitsvereisten van het Verdrag van Stockholm (VvS) op alle ro-ro-passagierschepen in de EU die geregelde internationale lijndiensten uitvoeren, toe te passen ongeacht de vlag waaronder zij varen. Doel van een dergelijke maatregel is de stabiliteitsvoorschriften in de EU op één lijn te brengen en de overlevingskansen van beschadigde ro-ro-passagiersschepen te vergroten zodat de veiligheid van EU-burgers die als passagiers per schip reizen en voor bemanningsleden beter wordt gewaarborgd.

---

(1) Dit document omvat ook een Mededeling van de Commissie over de grotere veiligheid van passagiersschepen in de Gemeenschap, dat door het EESC, gezien het belang ervan, in zijn advies is meegenomen.

(2) Richtlijn 98/18/EG van de Raad van 17 maart 1998 inzake veiligheidsvoorschriften en -normen voor passagiersschepen (PB L 144 van 15.5.1998, blz. 1) — advies ESC in PB C 212 van 22.7.1996, blz. 21.

(3) Richtlijn 98/41/EG van de Raad van 18 juni 1998 inzake de registratie van de opvarenden van passagiersschepen die vanuit of naar havens in de lidstaten van de Gemeenschap varen (PB L 188 van 2.7.1998, blz. 35) — advies ESC in PB C 206 van 7.7.1997, blz. 111.

(4) Verordening (EG) nr. 179/98 van de Commissie van 23 januari 1998 tot wijziging van verordening (EG) nr. 3051/95 van de Raad inzake het veiligheidsbeleid voor ro-ro-passagiersveerboten (PB L 19 van 24.1.1998, blz. 35).

(5) Richtlijn 99/35/EG van de Raad van 29 april 1999 betreffende een stelsel van verplichte onderzoeken voor de veilige exploitatie van geregelde diensten met ro-ro-veerboten en hogesnelheidspassagiersvaartuigen (PB L 138 van 1.6.1999, blz. 1) — advies ESC in PB C 407 van 28.12.1998, blz. 106.

1.4.1. De nieuwe stabiliteitsvereisten gelden voor alle ro-ro-passagiersschepen die na 1 oktober 2004 worden gebouwd. Voor schepen die vóór die datum zijn gebouwd, is in de voorstellen een periode van gefaseerde invoering voorzien die op 1 oktober 2010 afloopt. De normen van het VvS worden op dit moment door zeven leden die partij zijn bij dat Verdrag gehanteerd, namelijk door Denemarken, Duitsland, Finland, Ierland, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden. Noorwegen heeft het VvS eveneens ondertekend.

1.5. De doelstelling van het voorstel tot wijziging van Richtlijn 98/18/EG inzake veiligheidsvoorschriften en -normen voor passagiersschepen is het verbeteren van de veiligheid van alle passagiersschepen die binnenlandse vervoersdiensten in de lidstaten uitvoeren door de invoering van strengere stabiliteitsvoorschriften voor ro-ro-schepen en nieuwe veiligheidsnormen voor passagiers met een mobiliteitshandicap. Het voorstel bevat ook enkele wijzigingen op Richtlijn 98/18/EG teneinde de tenuitvoerlegging ervan aan te passen en te verbeteren, waaronder een geharmoniseerde procedure voor lidstaten voor de kennisgeving van de zeegebieden die tot hun jurisdictie behoren.

1.5.1. Terwijl de nieuwe stabiliteitsvereisten voor alle ro-ro-passagiersschepen gelden die na 1 oktober 2004 zijn gebouwd, is voor oudere schepen in het voorstel een deadline vastgelegd van 1 oktober 2010. Schepen die op die datum niet aan de vereisten van het VvS voldoen, moeten uit de vaart genomen worden zodra zij ouder dan dertig jaar zijn, in ieder geval uiterlijk op 1 januari 2015, op voorwaarde dat zij tot die datum aan de normen van het SOLAS 90-verdrag voldoen.

1.6. In de mededeling worden ook voorstellen gedaan ter verbetering van de aansprakelijkheidsregeling voor schade die passagiers hebben opgelopen, zoals een verplichte verzekering voor de vervoerders, een risicoaansprakelijkheid van maximaal 250 000 EUR per passagier en een onbeperkte aansprakelijkheid indien er sprake is van schuld aan de zijde van de vervoerder. In dit verband wordt een besluit van de diplomatieke conferentie over de herziening van het Verdrag van Athene afgewacht. Daarnaast wordt in de mededeling ook aandacht besteed aan een betere veiligheid en toegankelijkheid voor gehandicapte passagiers.

2. **Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende specifieke stabiliteitsvereisten voor ro-ro-passagiersschepen**

2.1. *Algemene opmerkingen*

2.1.1. Het Comité erkent het belang van een internationaal akkoord via de Internationale Maritieme Organisatie (IMO). Tot op zekere hoogte wordt hier al in voorzien door de bepalingen van het SOLAS 90-verdrag. Omdat er echter nog geen bevredigende internationale veiligheidsregels bestaan, is een communautaire regionale maatregel zoals die door de Commissie wordt voorgesteld in overeenstemming met de bepalingen van voorschrift 14 van het SOLAS 95-verdrag van de IMO essentieel om adequate veiligheidsvoorschriften en -normen te waarborgen met betrekking tot het vervoer van passagiers vanuit of naar havens in de Gemeenschap.

2.1.2. Het Comité deelt de bezorgdheid van de Commissie en van de secretaris-generaal van de IMO in verband met de steeds grotere afmetingen van zowel ro-ro-passagiersschepen als andere passagiersvaartuigen. Het Comité is ook bezorgd over de extrapolatie van de bouwvoorschriften en de daaruit voortvloeiende gevolgen voor de bedrijfsveiligheid van de betreffende schepen. Ondanks deze bedenkingen is het Comité van mening dat de voorstellen van de Commissie tot een aanzienlijke verbetering leiden van de veiligheidsvoorschriften en -normen met betrekking tot het vervoer van passagiers op ro-ro-passagiersschepen van of naar EU-havens.

2.1.3. Ondanks de beperkingen van het VvS staat het Comité in het algemeen positief tegenover deze voorstellen. Het is echter teleurstellend dat het zo lang geduurd heeft voordat het VvS voor alle lidstaten algemeen geldend werd verklaard. In weerwil van de eerder genoemde beperking van het VvS, schaart het EESC zich volmondig achter de voorstellen van de Commissie om de werkingssfeer tot alle lidstaten uit te breiden omdat hierdoor de veiligheid van zowel EU-burgers die als passagiers op ro-ro-veerboten reizen, als van bemanningsleden beter gewaarborgd wordt.

2.1.4. Het Comité is zich ervan bewust dat deze voorstellen geen ongelukken kunnen voorkomen, maar hopelijk zullen zij er wel toe leiden dat de gevolgen en het daaruit voortvloeiende tragische verlies aan mensenlevens in de gegeven omstandigheden beperkt worden.

2.1.5. De aanpassingskosten mogen geen belemmering vormen en in de meeste gevallen is een aanpassing ook niet nodig. Indien aanpassing van de schepen wel noodzakelijk is, doet zich de mogelijkheid voor om een nieuwe tonnage in te voeren waarop het SOLAS 90-verdrag standaard van toepassing is en waardoor de veiligheid dus wordt vergroot. Daarnaast zorgt een uniforme toepassing van de voorschriften zowel voor eerlijke mededinging tussen exploitanten in de lidstaten als voor meer veiligheid op alle reisroutes voor alle EU-burgers die als passagiers reizen en voor de bemanning.

2.1.6. Het EESC heeft nota genomen van de opmerking van de Commissie dat de golfhoogte in het Middellandse-Zeegebied vergelijkbaar is met die in de Oostzee en dat de golfhoogte in de oostelijke Atlantische Oceaan (de Atlantische kust van Frankrijk, Spanje en Portugal) vergelijkbaar is met die in de Noordzee en het Kanaalgebied. Het is echter niet alleen de golfhoogte die bepalend is voor de overlevingskansen en -tijd van de betreffende vaartuigen. Ook de relatieve omvang van de schade aan het vaartuig, het binnendringen van water door welke oorzaak ook en het restvrijboord spelen daarbij een rol. Dit is vastgesteld in een gezamenlijk Noord- en West-Europees onderzoeksproject getiteld „Veiligheid van passagiers-/ro-ro-schepen door Det Norske Veritas Doc.-nr.: REP-T00-001 d.d. 5.7.1997."

2.2. *Specifieke opmerkingen*

2.2.1. Wat de termijn voor de tenuitvoerlegging van het VvS in Zuid-Europa betreft, steunt het EESC de voorstellen van de Commissie met betrekking tot de gefaseerde invoering. Deze ontloopt die van de Noord-Europese lidstaten niet veel. Feit is dat sommige veerbootdiensten een verbinding vormen tussen bepaalde lidstaten en een aantal Noord-Afrikaanse landen, maar dit mag, gezien het onmiskenbare belang van universele veiligheidsnormen in verhouding tot het potentiële risico, niet als excuus worden gebruikt om de tenuitvoerlegging te vertragen. De voorgestelde datum van 2010 is dan ook zonder meer reëel.

2.2.2. Artikel 1 — In dit artikel wordt het doel van de richtlijn omschreven, nl. de invoering van uniforme stabiliteitsvereisten voor ro-ro-passagiersschepen in Europa om de overlevingskansen van dit type schepen te verbeteren bij schade door aanvaring om een hoger veiligheidsniveau voor passagiers en bemanning te waarborgen. Het EESC onderschrijft dit doel en de wijze waarop het wordt geformuleerd.

2.2.3. Artikel 2a — De Commissie wordt verzocht de definitie van „ro-ro-passagiersschip" eens kritisch tegen het licht te houden en nauwkeuriger te formuleren overeenkomstig de bepalingen van zowel het Verdrag van Stockholm als het SOLAS-Verdrag.

2.2.4. Artikel 5.3 — De voorstellen voor een nieuwe procedure voor kennisgeving en publicatie van zeegebieden via het Internet zijn toe te juichen omdat het systeem daardoor betrouwbaarder en doorzichtiger wordt.

2.2.5. Artikel 9.1 — Indien een ro-ro-passagiersschip op korte termijn voor een bepaalde dienst wordt ingezet, is de verplichting om de bevoegde instantie van het gastland of de gastlanden binnen drie maanden hiervan in kennis te stellen enigszins bezwarend en onpraktisch. Voorgesteld wordt om deze termijn terug te brengen tot één maand. In geval van onvoorziene omstandigheden, d.w.z. technische oorzaken, dient zo spoedig mogelijk voor een vervangend ro-ro-passagiersschip gezorgd te worden om de continuïteit van de dienstverlening en de noodzakelijke sociale regelingen te waarborgen. Net als in artikel 4 van het Verdrag van Stockholm moet er een bepaling worden ingevoerd op grond waarvan specifieke reizen in een aantal situaties vrijgesteld worden van bepaalde eisen.

2.2.6. In de bijlage, modelproef, paragrafen 2.1 en 2.2.5.2 (editorial) wordt verwezen naar de Safety at Sea Convention. Bedoeld wordt echter Safety of Life at Sea (Internationaal Verdrag voor de beveiliging van mensenlevens op zee) en met „SOLAS 90" in 2.1 wordt „SOLAS" bedoeld.

3. **Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad houdende wijziging van richtlijn 98/18/EG van de Raad van 17 maart 1998 inzake veiligheidsvoorschriften en -normen voor passagiersschepen**

3.1. *Stabiliteit — Algemene en specifieke opmerkingen*

3.1.1. In het algemeen staat het Comité positief tegenover de voorstellen om Richtlijn 98/18/EG van de Raad te wijzigen.

3.1.2. Het Comité neemt nota van en stemt in met de motieven van de Commissie om een eind te maken aan de huidige uitzonderingsregeling voor Griekenland.

3.1.3. Het Comité neemt nota van de voorstellen met betrekking tot hogesnelheidsvaartuigen en de goedkeuring van de nieuwe IMO-code voor deze vaartuigen. Aangezien de nieuwe code van toepassing is op nieuwe schepen waarvan de romp op of na 1 juli 2002 is gelegd of waarvan de bouw zich op dat tijdstip in een soortgelijk stadium bevond, dient de kwetsbaarheid van bestaande hogesnelheidsvaartuigen erkend te worden. Dit is met name het geval bij schade aan de bodemschotten van beide rompen bij schepen zonder dubbele bodembescherming.

3.1.4. Hoewel de problemen i.v.m. de toepassing op bestaande ro-ro-passagiersschepen van de klassen A, B, C en D worden onderkend, blijven de risico's voor passagiers aanwezig. De voorstellen zijn weliswaar aanvaardbaar, maar moeten in de gegeven omstandigheden als minimumnorm worden beschouwd.

3.1.5. Het Comité staat positief tegenover de voorstellen met betrekking tot specifieke stabiliteitsvereisten voor nieuwe ro-ro-passagiersschepen van de klassen A, B en C waarvan de kiel op of na 1 oktober 2004 is gelegd of waarvan de bouw zich op die datum in een soortgelijk stadium bevindt.

3.1.6. Het Comité is eveneens ingenomen met de voorstellen om met ingang van 1 oktober 2010 specifieke stabiliteitsvoorschriften op te leggen aan bestaande ro-ro-passagiersschepen van de klassen A, B, C en D waarvan de kiel vóór 1 oktober 2004 is gelegd of waarvan de bouw zich op die datum in een soortgelijk stadium bevindt. Het Comité heeft nota genomen van de mogelijke verschuiving van die datum naar 2015, waarmee niet alleen de urgentie van deze verschuiving wordt miskend, maar tevens voorrang wordt gegeven aan economische overwegingen boven de veiligheid van EU-burgers en bemanningsleden.

3.1.7. Leeftijd mag op zich geen criterium zijn voor het uit de vaart nemen van een schip; bepalend zijn namelijk de stabiliteitsvereisten en de mate waarin het vaartuig aan de noodzakelijke veiligheidsnormen voldoet. Naarmate een schip ouder wordt, dienen er echter wel strengere inspecties te worden uitgevoerd.

3.1.8. Met betrekking tot de indeling in de klassen „C" en „D" wordt verwezen naar een significante golfhoogte van respectievelijk 2,5 en 1,5 meter. De golfhoogte mag zich op jaarbasis niet meer dan 10 % van de tijd voordoen indien het schip het gehele jaar in de vaart is of niet meer dan 10 % gedurende een bepaalde periode van een jaar indien een schip uitsluitend in die periode gebruikt wordt; het risico op grotere golfhoogten blijft echter aanwezig. Er dient met name op gewezen te worden dat het predikaat klasse „C" verwijst naar een significante golfhoogte van meer dan 2,5 meter die zich minder dan 10 % van de tijd mag voordoen gedurende een periode van één jaar indien een schip het hele jaar door in de vaart is of minder dan 10 % gedurende een bepaalde periode indien een schip uitsluitend in die periode gebruikt wordt. In dat opzicht kan de hoeveelheid tijd waarin de hoogte van 1,5 meter overschreden wordt, aanzienlijk groter zijn dan 10 %. Dergelijke vaartuigen mogen op vijftien mijl afstand van een plaats met reddings- en opsporingsvoorzieningen varen en vijf mijl vanaf de kustlijn waar schipbreukelingen aan land zouden kunnen gaan. Deze criteria houden echter geen direct verband met de kwetsbaarheid van dergelijke vaartuigen aangezien zij bij schade en door het binnendringende water niet tijdig een veilige haven zouden kunnen bereiken of reddingsdiensten te laat ter plaatse zouden zijn. Datzelfde geldt ook voor de criteria voor schepen in de klasse „D" die op zes mijl afstand van een plaats met reddings- en opsporingsvoorzieningen mogen varen en maximaal drie mijl vanaf de kustlijn waar schipbreukelingen aan land zouden kunnen gaan. Dit onderstreept eens te meer de noodzaak voor betere stabiliteitsvereisten ongeacht de afmetingen van schepen en het exploitatiegebied. Aangezien het Comité strengere stabiliteitsvereisten wenst, is het niet blij met de constatering dat de Raad met het schrappen van artikel 6 bis, lid 3, de voorkeur geeft aan een compromisoplossing.

3.2. *Passagiers met een mobiliteitshandicap — Algemene en specifieke opmerkingen*

3.2.1. Het Comité staat positief tegenover de voorstellen om passagiersschepen die binnenlandse diensten uitvoeren, veilig en toegankelijk te maken voor mensen met een mobiliteitshandicap en is verheugd over de wijze waarop e.e.a. is geformuleerd. Bij passagiersschepen en ro-ro-passagiersschepen wordt in sommige opzichten al meer aandacht besteed aan mensen met een mobiliteitshandicap omdat de vervoerders proberen om oudere bevolkingsgroepen met een hoger besteedbaar inkomen te trekken.

3.2.2. In een geïntegreerd vervoersysteem is het absoluut begrijpelijk dat er op ro-ro-passagiersschepen speciale voorzieningen worden getroffen voor passagiers met een mobiliteitshandicap. Er dient echter wel een praktisch onderscheid gemaakt te worden tussen nieuwe en bestaande schepen. De lidstaten zouden overigens niet alleen de belangenorganisaties van mensen met een mobiliteitshandicap moeten raadplegen op de wijze als omschreven in artikel 6 ter, lid 2, maar ook de organisaties die havenexploitanten, reders en werknemers vertegenwoordigen.

4. Aansprakelijkheid van vervoerders voor passagiers over zee — Algemene en specifieke opmerkingen

4.1. Het Comité onderkent dat de aansprakelijkheidsregeling voor vervoerders van reizigers per schip al veel eerder herzien en geactualiseerd had moeten worden. De huidige normen voor schadevergoedingen zijn inmiddels uitgehold door de inflatie. In het kader van het protocol van 1990 bij het Verdrag van Athene is de maximale vergoeding verhoogd tot 175 000 SDR (250 000 EUR) wat overeenkomt met de bedragen die in het protocol van 1996 bij het Verdrag over de aansprakelijkheidsbeperking van maritieme vorderingen (LLMC — Convention on Limitation of Liability for Maritime Claims) voor passagiersschepen zijn vastgesteld. Geen van beide protocollen heeft echter internationale rechtskracht.

4.2. Het Comité merkt op dat er noch op Europees noch op internationaal niveau uniformiteit bestaat met betrekking tot de aansprakelijkheid van vervoerders voor reizigers par schip. Daarentegen dient wel geconstateerd te worden dat sommige lidstaten, onder druk van de publieke opinie en de media, hun nationale wetgeving hebben aangepast om voor een adequate schadevergoeding te zorgen, met name bij overlijden.

4.3. Het Comité is zich ervan bewust dat de diplomatieke conferentiein Londen tot „vaststelling van een ontwerp-protocol 2002 houdende wijziging van de overeenkomst van Athene van 13 december 1974 inzake het vervoer over zee van passagiers en bagage" naar een wereldwijde regeling streeft. Het Comité erkent dat een internationale norm de meest wenselijke optie is, maar is ook van mening dat desondanks moet worden gegarandeerd dat alle lidstaten van de EU dezelfde bedragen aan schadevergoeding uitkeren en dezelfde soort regeling hanteren. Het is dan ook niet meer dan billijk dat er, als integraal onderdeel van de communautaire regelgeving voor passagiersschepen, een adequate aansprakelijkheidsregeling voor vervoerders van passagiers ingevoerd wordt.

4.4. Met het oog op de onderhandelingen in de IMO constateert het Comité dat de voorstellen van de Commissie in grote lijnen in overeenstemming zijn met de beginselen die door de IMO als aanvulling op het Verdrag van Athene werden voorgesteld, namelijk:

— het invoeren van een strikte risicoaansprakelijkheid voor alle risico's die verband houden met de exploitatie van een schip;

— een schuldaansprakelijkheid voor risico's die niet rechtstreeks verband houden met de exploitatie van het schip;

— het invoeren van een verplichte aansprakelijkheidsverzekering;

— het invoeren van de mogelijkheid om vorderingen rechtstreeks bij de verzekeraar in te dienen;

— een beperkt aansprakelijkheidsbedrag per passagier, onafhankelijk van de grootte van het vaartuig.

De Commissie zal er in dat verband overigens, gezien de voorstellen in de IMO, voor moeten zorgen dat de concurrentiepositie van het vervoer per veerboot niet negatief beïnvloed wordt.

4.5. Het Comité is zich bewust van de problemen die zich kunnen voordoen bij het onderscheid tussen vorderingen die wél en vorderingen die niet met de zeevaart hebben te maken. In de voorstellen van de Commissie, die aansluiten bij de huidige ontwerptekst van het nieuwe protocol bij het Verdrag van Athene, wordt er echter vanuit gegaan dat een onderscheid tussen de twee categorieën vorderingen noodzakelijk is. Schade die veroorzaakt wordt door de exploitatie van een schip — een situatie waarin de mogelijkheden van passagiers om controle over de gebeurtenissen uit te oefenen doorgaans beperkt is — dient onderworpen te zijn aan een risicoaansprakelijkheidsregeling. Een aansprakelijkheidssysteem dat op nalatigheid is gebaseerd, is adequaat genoeg voor vorderingen die geen verband houden met de zeevaart, zoals persoonlijk letsel dat aan boord ontstaat.

4.6. Hoewel de meeste passagiersschepen gebruik maken van een financiële beschermingsconstructie door deelname aan een van de onderlinge verzekeringsmaatschappijen van rederijen (Protection & Indemnity Clubs — P&I-Clubs) is het van essentieel belang dat de verzekering, net als bij olievervuiling, een verplicht karakter krijgt.

4.7. De bepalingen over de mogelijkheid voor belanghebbenden om hun vordering rechtstreeks bij de verzekeraar in te dienen, zijn positief. Gezien de aard van het scheepvaartbedrijf kan het vaak moeilijk zijn om de reder te traceren of kan het voor vervoerders in bepaalde omstandigheden niet mogelijk zijn om hun financiële verplichtingen na te komen. Deze situatie doet zich met name voor bij „bedrijven met slechts één schip", omdat alle activa van het bedrijf verloren kunnen gaan wanneer dat schip gezonken is.

4.8. Aangezien sommige binnenlandse routes onder bepaalde omstandigheden langer en gevaarlijker kunnen zijn dan vergelijkbare internationale routes, is het zonder meer zinvol dat de bepalingen van het Verdrag van Athene en het bijbehorende protocol niet alleen van toepassing zijn op internationale reizen, maar ook op binnenlandse vervoersdiensten.

4.9. Hoewel de hoop bestaat dat de diplomatieke conferentie die het protocol bij het Verdrag van Athene dient goed te keuren, enige vooruitgang zal boeken bij de aanpak van de internationale tekortkomingen, bestaat de mogelijkheid dat dit protocol niet universeel ondertekend zal worden. Tegen die achtergrond, en vanwege de noodzaak om een adequate financiële schadeloosstelling te waarborgen bij overlijden en persoonlijk letsel van passagiers, is een communautaire regeling zoals voorgesteld door de Commissie onontbeerlijk om de rechten van passagiers op afdoende wijze te garanderen.

5. **Conclusies**

5.1. Hoewel een internationaal akkoord via de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) de voorkeur verdient, staat het Comité positief tegenover de voorstellen om de werkingssfeer van het Verdrag van Stockholm tot alle lidstaten uit te breiden. Ondanks de beperkingen van het Verdrag van Stockholm wordt dit gezien als een belangrijke stap.

5.2. Het Comité stemt in met de voorstellen tot wijziging van Richtlijn 98/18/EG van de Raad, maar heeft helaas moeten vaststellen dat de Raad met het schrappen van artikel 6 bis, lid 3, de voorkeur geeft aan een compromisoplossing.

5.3. Het Comité constateert dat de voorstellen van de Commissie grotendeels aansluiten bij de beginselen die tijdens diplomatieke conferentie in Londen tot „vaststelling van een ontwerp-protocol 2002 houdende wijziging van de overeenkomst van Athene van 13 december 1974 inzake het vervoer over zee van passagiers en bagage" werden omschreven. Hoewel een internationaal akkoord de voorkeur verdient, heeft ook uniformiteit in alle lidstaten volgens het Comité grote voordelen.

5.4. Het Comité steunt de voorstellen om passagiersschepen op binnenlandse vaarten veiliger en toegankelijker te maken voor passagiers met een mobiliteitshandicap.

Brussel, 11 december 2002.

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

R. BRIESCH

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake het hergebruik en de commerciële exploitatie van overheidsdocumenten"

(COM(2002) 207 def. — 2002/0123 (COD))

(2003/C 85/06)

Op 24 juli 2002 heeft de Raad van de Europese Unie besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig artikel 95 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij", die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 31 oktober 2002 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Levaux.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 11 en 12 december 2002 gehouden 395e zitting (vergadering van 11 december) het volgende advies uitgebracht, dat met 98 stemmen vóór, bij 4 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. In dit voorstel voor een richtlijn wordt een minimumpakket voorschriften vastgesteld voor de commerciële en niet-commerciële exploitatie van algemeen toegankelijke documenten die in het bezit zijn van openbare lichamen van de lidstaten.

1.2. Het voorstel maakt deel uit van het eEurope-Actieplan 2002 — „Een informatiemaatschappij voor iedereen" en houdt rekening met de reacties op het Groenboek getiteld „Overheidsinformatie: een essentiële hulpbron voor Europa — Groenboek over overheidsinformatie in de informatiemaatschappij", dat op 20 januari 1999 werd goedgekeurd.

1.3. Het Comité heeft over deze twee documenten advies uitgebracht op respectievelijk 24 januari 2001 ([1]) en 28 april 1999 ([2]). Het is wellicht nuttig deze adviezen, waarin de aanpak van de Commissie werd toegejuicht, er nog eens op na te slaan; de daarin door het Comité geopperde ideeën zijn immers nog steeds actueel.

2. Algemene en bijzondere opmerkingen

2.1. De Commissie wijst op het belang van overheidsinformatie als wezenlijke „grondstof" voor digitale informatieproducten en -diensten en voor de ontwikkeling van de desbetreffende sectoren, die al een flinke omzet boeken. Een betere toegankelijkheid van deze informatie is noodzakelijk om de economische groei, de bedrijvigheid en de werkgelegenheid een nieuwe impuls te geven en de internationale concurrentie voor te blijven.

2.2. In zijn advies van 28 april 1999 over „Overheidsinformatie: een essentiële hulpbron voor Europa — Groenboek over overheidsinformatie in de informatiemaatschappij" heeft het Comité het volgende opgemerkt:

2.2.1. onder de toegang tot informatie wordt „niet louter en alleen het passief ter beschikking stellen van informatie begrepen, maar ook de plicht om het op soepeler en rationeler wijze verstrekken van duidelijke informatie aan de burger actief te bevorderen" ([3]).

Het Comité moet helaas constateren dat de gedachte van „actieve bevordering" niet terug te vinden is in het voorstel van de Commissie; daarom blijft het Comité bij zijn suggesties en voorstellen, die de doelstellingen van de richtlijn moeten helpen verwezenlijken, nl.:

— rationele verstrekking van duidelijke informatie, waarvan de continuïteit wordt gewaarborgd;

— gelijke toegang voor iedereen tot de bronnen van overheidsinformatie;

— de plicht van de overheid om de algemene toegankelijkheid te beschermen;

([1]) Zie advies ESC over „eEurope-Actieplan 2002 — Een informatiemaatschappij voor iedereen", PB C 123 van 24.4.2001.

([2]) Zie advies ESC over „Overheidsinformatie: een essentiële hulpbron voor Europa — Groenboek over overheidsinformatie in de informatiemaatschappij", PB C 169 van 16.6.1999.

([3]) Zie advies ESC over „Overheidsinformatie: een essentiële hulpbron voor Europa — Groenboek over overheidsinformatie in de informatiemaatschappij", PB C 169 van 16.6.1999, par. 3.1.2.

2.2.2. Overheidslichamen: „ (...) in ieder geval moet onder „overheid" worden verstaan: elke organisatie die, ongeacht haar rechtsvorm, in opdracht van het openbaar gezag en onder toeziend oog daarvan een openbare-dienstverleningstaak verricht (...). Het gaat hier derhalve zowel om overheidsbedrijven die privaatrechtelijke rechtspersonen zijn als om particuliere ondernemingen waaraan middels delegatie van bestuur of volmacht een overheidstaak is opgedragen, althans voor zover zulks geen commerciële doeleinden betreft" [1].

Door het begrip „openbare lichamen" zo strak te omlijnen beperkt de Commissie het effect en de doelmatigheid van de richtlijn.

2.2.3. Recht op informatie: het Comité „hecht veel belang aan een nauwgezette regeling van het recht op informatie en de uitzonderingen daarop" [2], waarbij de genoemde principes in acht moeten worden genomen.

Het Comité is van mening dat de uitzonderingsgevallen die in lid 2 en 3 van het eerste artikel van de richtlijn worden omschreven, te veel beperkingen opleggen aan het soort documenten dat algemeen toegankelijk is en de kwaliteit ervan.

Het Comité beklemtoont dat zulks met name geldt voor de documenten die deel uitmaken van het „gemeenschappelijk Europees cultureel erfgoed" en die veelal in handen zijn van openbare musea en universiteits- en openbare bibliotheken.

De richtlijn zou, vanaf het moment van inwerkingtreding of binnen een redelijke termijn, ook van toepassing moeten zijn op deze documenten, die door hun grotere toegankelijkheid de bekendheid van het Europees cultureel patrimonium — bron van eenheid, trots en toenemend „Europagevoel" — helpen vergroten.

Deze grotere bekendheid zal niet alleen een positief effect hebben op de wisselwerking tussen de Europese culturen, de kunstzinnige en vormingsactiviteiten, maar ook spin-off-effecten met zich meebrengen voor het plaatselijke toerisme.

[1] Zie advies ESC over „Overheidsinformatie: een essentiële hulpbron voor Europa — Groenboek over overheidsinformatie in de informatiemaatschappij", PB C 169 van 16.6.1999, par. 3.2.1 en 3.2.2.

[2] Zie advies ESC over „Overheidsinformatie: een essentiële hulpbron voor Europa — Groenboek over overheidsinformatie in de informatiemaatschappij", PB C 169 van 16.6.1999, par. 3.3.3.

3. **Bijzondere opmerkingen m.b.t. de ontwerprichtlijn**

3.1. *Artikel 1: Voorwerp en toepassingsgebied*

Het Comité stelt voor lid. 2, sub f) te wijzigen en als volgt te formuleren:

— [Deze richtlijn is niet van toepassing op] „documenten die in het bezit zijn van (niet-gesubsidieerde) culturele instellingen, met name archieven, orkesten, operahuizen, balletgezelschappen en theaters, met uitzondering van openbare musea en openbare en universiteitsbibliotheken die onder deze richtlijn vallen".

3.2. *Artikel 4: Beschikbaarheid*

Het Comité denkt dat de gebruikers nieuwe diensten zullen ontwikkelen indien zij bij de overheidsorganen informatie aantreffen die is afgestemd op de conjuncturele ontwikkelingen en die op duurzame wijze is gepubliceerd.

Daarom verzoekt het Comité:

— de laatste zin van lid 1 van artikel 4 („Dit houdt geen verplichting voor openbare lichamen in, documenten te doen ontstaan of aan te passen teneinde aan een verzoek te voldoen") te schrappen.

  Het Comité stelt voor de openbare lichamen er juist wél toe aan te moedigen een verzoek tot vervaardiging of aanpassing van documenten in overweging te nemen en in te willigen indien een dergelijk verzoek wordt gerechtvaardigd door een legitiem belang (openbaar, economisch, sociaal, cultureel of opvoedkundig belang, dan wel oogmerk van wetenschappelijk of universitair).

— lid 2 van artikel 4 te wijzigen en als volgt te doen luiden: „Openbare lichamen moeten erop toezien dat de productie van bepaalde soorten documenten niet in gevaar komt wanneer deze vaak en regelmatig door andere particuliere of openbare instanties worden gebruikt of, indien zulks onvermijdelijk is, dat er vervangende middelen worden voorgesteld."

3.3. *Artikel 5: Termijn en eisen in geval van een afwijzende beslissing*

3.3.1. In lid 3 van artikel 5 wordt bepaald dat openbare lichamen, in geval van afwijzing van een verzoek om hergebruik van overheidsdocumenten, in hun beslissing dienen te verwijzen naar de persoon bij wie de rechten berusten of naar de licentiegever.

Op die manier is het duidelijk tot wie het verzoek om hergebruik moet worden gericht.

Het Comité keurt deze verplichting goed, die de toegang tot en het gebruik van overheidsinformatie bevordert.

3.3.2. Desalniettemin is het Comité van mening dat de huidige formulering van de laatste zin van lid 3 („Het betrokken openbare lichaam kan niet aansprakelijk worden gesteld ingeval een dergelijke verwijzing onjuist blijkt.") de doeltreffendheid van deze maatregel allerminst ten goede komt.

Het Comité is dan ook voorstander van een wijziging van het derde lid en stelt de volgende formulering voor: „(...) Ingeval een afwijzende beslissing slechts gebaseerd is op artikel 1, lid 2, onder b), dient het openbare lichaam in zijn beslissing te verwijzen naar de natuurlijke of rechtspersoon bij wie of welke de rechten berusten of naar de licentiegever bij wie het openbaar lichaam het relevante materiaal heeft betrokken. Het betrokken openbare lichaam kan niet aansprakelijk worden gesteld mocht een dergelijke verwijzing onjuist blijken te zijn, behalve indien blijkt dat te kwader trouw werd gehandeld door het achterhouden van documenten".

3.4. *Artikel 6: Tariefbeginselen*

3.4.1. In punt 4 van de toelichting stelt de Commissie twee uitzonderingen voor:

— Het „lagetarievenmodel", waarbij de kosten van hergebruik de marginale kosten van vermenigvuldiging en verspreiding niet overschrijden;

— het „terugverdienmodel".

De Commissie stelt dat „het economisch effect en de „welvaartseffecten" verreweg het hoogst zijn wanneer enkel de marginale kosten van de reproductie en verspreiding in rekening worden gebracht".

Logischerwijs geeft zij dus de voorkeur aan het lagetarievenmodel, hetgeen door het Comité wordt gesteund.

3.4.2. Toch stelt de Commissie dat „ofschoon de lidstaten aangemoedigd worden om openbare lichamen te stimuleren waar mogelijk te kiezen voor een model waarbij enkel de marginale kosten van reproductie en verspreiding in rekening worden gebracht, het aan de lidstaten en de openbare lichamen wordt overgelaten om hun eigen tariferingsbeleid vast te stellen".

Het Comité constateert dat artikel 6 van de richtlijn deze gedachte niet weergeeft, integendeel, aangezien hier voor het „terugverdienmodel" wordt gepleit.

3.4.3. Het Comité verzoekt de Commissie derhalve in haar toelichting duidelijk te maken wat nu precies haar standpunt is en verwijst naar zijn advies over het Groenboek waarin het aangaf dat „in ieder geval onderscheid moet worden gemaakt tussen, enerzijds, essentiële informatie voor de burger, m.n. informatie die voor de uitoefening van de democratische rechten van de burgers noodzakelijk is en die gratis of tegen een kleine vergoeding wordt aangeboden, en, anderzijds, informatie voor commerciële doeleinden, die tegen de werkelijke kostprijs (van het printen, bijwerken, verzamelen en doorgeven van de gegevens) of tegen een redelijke marktprijs wordt aangeboden" ([1]).

3.4.4. Onder „essentiële informatie" dient volgens het Comité met name te worden verstaan:

— grondwetten, wetboeken, wetten en regels, verdragen en jurisprudentie afkomstig van de EU-autoriteiten;

— statistische gegevens, rapporten, studies van algemeen belang;

— informatie van juridische en reglementaire en politieke aard, zoals verslagen van werkzaamheden van vergaderingen met beslissingsbevoegdheid of van adviesorganen.

„Essentiële informatie" is in eerste instantie de informatie die door de overheidsinstellingen van de lidstaten wordt verstrekt. Vervolgens wordt de lidstaten, na een redelijke termijn, verzocht soortgelijke documenten afkomstig van hun openbare lichamen onder dezelfde voorwaarden ter beschikking te stellen.

Het Comité wijst er overigens op dat bepaalde lidstaten al de eerste stappen in deze richting hebben gezet. Eén van de meest recente initiatieven werd in Frankrijk genomen, nl. Decreet nr. 2002-1064 van 7 augustus 2002 betreffende de verspreiding van het geldend recht via het internet als vorm van openbare dienstverlening, dat op 9 augustus 2002 in het Franse Staatsblad werd gepubliceerd en op 15 september 2002 in werking trad; hierin wordt bepaald dat een reeks van documenten die „essentiële informatie" bevatten, gratis ter beschikking moeten worden gesteld.

4. **Conclusies**

4.1. Het Comité steunt de initiatieven die de ontwikkeling van een „informatiemaatschappij voor iedereen" — doel van het eEurope-plan — bevorderen. Het Comité onderschrijft derhalve het voorstel voor een richtlijn.

4.2. Toch wenst het Comité te beklemtonen dat het voorstel, althans in zijn huidige versie, niet ver genoeg gaat en niet leidt tot snelle verwezenlijking van zijn doel, nl. dat „de digitale, op kennis gebaseerde economie een krachtige motor is voor groei, concurrentievermogen en werkgelegenheid, en tezelfdertijd bijdraagt tot de kwaliteit van het bestaan van de burger".

([1]) Zie advies ESC over „Overheidsinformatie: een essentiële hulpbron voor Europa — Groenboek over overheidsinformatie in de informatiemaatschappij", PB C 169 van 16.6.1999, par. 5.2.

4.3. Het Comité verzoekt de Commissie om meer rekening te houden met de voorstellen en suggesties die het in zijn advies van 28 april 1999 [1] en in het onderhavige advies heeft gedaan, ten einde de in de richtlijn genoemde doelstellingen te verwezenlijken; deze voorstellen betreffen o.m.:

— wijziging van het aantal uitzonderingen, met dien verstande dat de richtlijn van toepassing dient te zijn op documenten die in handen zijn van openbare musea en universiteits- en openbare bibliotheken, d.w.z. het „gemeenschappelijk Europees cultureel erfgoed";

— alle openbare lichamen of instellingen zijn aansprakelijk indien zij opzettelijk foute of te beperkte informatie leveren;

— volgens het tariefbeginsel dient voorkeur te worden gegeven aan het lagetarievenmodel;

— „essentiële informatie" die in handen is van overheidsinstanties van lidstaten moet gratis ter beschikking worden gesteld, wat op termijn voor alle instellingen moet gelden;

4.4. Tot slot wenst het Comité te worden betrokken bij de in artikel 12 genoemde herziening van de richtlijn, die tevens een goede gelegenheid biedt om de beantwoordingstermijnen te evalueren en de richtlijn aan te vullen, zodat de praktijken en tarieven, die momenteel uiteenlopen, meer met elkaar in overeenstemming worden gebracht.

(1) Zie advies ESC over „Overheidsinformatie: een essentiële hulpbron voor Europa — Groenboek over overheidsinformatie in de informatiemaatschappij", PB C 169 van 16.6.1999.

Brussel, 11 december 2002.

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

R. BRIESCH

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad houdende een verbod op organische tinverbindingen op schepen"

(COM(2002) 396 def. — 2002/0149 (COD))

(2003/C 85/07)

De Raad heeft op 30 juli 2002 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig artikel 80, lid 2, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De met de voorbereidende werkzaamheden belaste gespecialiseerde afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur en informatiemaatschappij" heeft haar advies op 31 oktober 2002 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw Bredima-Savopoulou.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 11 en 12 december 2002 gehouden 395e zitting (vergadering van 11 december) het volgende advies uitgebracht, dat met 98 stemmen vóór, bij 3 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. **Achtergrond**

1.1. Decennialang zijn organische tinverbindingen verwerkt in aangroeiwerende verven die op schepen worden gebruikt. Tributyltin (TBT) wordt sinds de jaren zeventig toegevoegd aan verf om de aangroei van bijvoorbeeld keelwormen, algen en eendenmosselen op scheepsrompen en visnetten te voorkomen. Eind jaren zeventig werden de schadelijke milieu-effecten hiervan voor het eerst waargenomen in oesterkwekerijen langs de Franse westkust. Sindsdien zijn in de hele wereld steeds hogere concentraties van organische tinverbindingen aangetroffen in mariene organismen die zich hoger in de voedselketen bevinden, zoals vissen, zeevogels en zeezoogdieren. Deze chemicaliën kunnen de hormoonhuishouding van bepaalde diersoorten verstoren, en ook mensen kunnen problemen met hun gezondheid krijgen als zij vis eten die deze stoffen bevat.

1.2. Door de bezorgdheid over de eventuele milieu-effecten van aangroeiwerende verven op TBT-basis is het gebruik hiervan in de Verenigde Staten en ook elders in de wereld aan regels gebonden. Sommige landen hebben strengere regels ingevoerd dan andere (in Japan is het gebruik van verven op TBT-basis bijvoorbeeld geheel en al verboden).

1.3. Van de in de handel zijnde aangroeiwerende verven is TBT-SPC (SPC: self polishing copolymer) de wereldwijde standaard; meer dan zeventig procent van de in de wereld gebruikte aangroeiwerende verven is TBT-SPC (gerekend in volumeprocenten) ([1]). Er zijn momenteel geen andere verfsoorten die scheepswanden even efficiënt vrij houden van aangroei als verven op TBT-SPC-basis. Alleen deze verven gaan gegarandeerd tot vijf jaar mee. Alternatieve TBT-loze verven beschermen scheepswanden hooguit drie jaar. Schepen moeten dan vaker in een dok worden behandeld en opnieuw worden geverfd. Daar komt nog bij dat deze alternatieve verven waarschijnlijk niet dezelfde bescherming bieden als verven op TBT-SPC-basis en onbekende milieu-effecten hebben.

1.4. Alternatieve aangroeiwerende verfsoorten worden weliswaar wereldwijd aan de man gebracht, maar zijn nog niet voldoende onderzocht. Er is alleen onderzoek gedaan naar hun giftigheid op de korte termijn, terwijl er bij voortdurende blootstelling aan aangroeiwerende verven ook sprake zou kunnen zijn van giftigheid op de lange termijn.

1.5. Al in december 1989 verbood de EU op haar grondgebied de verkoop van organische tinverbindingen die worden gebruikt als biociden ter voorkoming van aangroeiing op scheepsrompen met een lengte van minder dan 25 meter.

1.6. In 1990 drong de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) er in een resolutie bij de regeringen op aan om het gebruik van aangroeiwerende verven op TBT-basis terug te dringen. In november 1999 riep de IMO op tot een wereldwijd verbod op het gebruik van organische tinverbindingen in aangroeiwerende middelen voor schepen vanaf 1 januari 2003 en tot een algeheel verbod op de aanwezigheid van deze verbindingen op schepen vanaf 1 januari 2008.

1.7. Op 5 oktober 2001 keurde de IMO de Conventie inzake de controle op schadelijke aangroeiwerende systemen op schepen (AFS-Conventie) goed. De Conventie zal het gebruik van schadelijke organische tinverbindingen in aangroeiwerende verven voor schepen verbieden en voorzien in een mechanisme dat het eventuele gebruik van andere schadelijke stoffen in aangroeiwerende systemen moet voorkomen.

1.8. De nieuwe Conventie staat sinds 1 februari 2002 open voor ondertekening en treedt in werking 12 maanden nadat 25 staten die samen 25 % van de mondiale koopvaardijtonnage vertegenwoordigen haar hebben bekrachtigd.

1.9. In Resolutie 1 van de Internationale Conferentie inzake de controle op schadelijke aangroeiwerende systemen op schepen wordt erkend dat er mogelijk niet meer genoeg tijd is om de Conventie per 1 januari 2003 in werking te laten treden. Aangezien de Conferentie wel wil dat vanaf 1 januari 2003 daadwerkelijk wordt gestopt met het gebruik van organische tinverbindingen in de scheepvaart, heeft zij de lidstaten van de IMO verzocht de bepalingen van de Conventie met spoed te aanvaarden. Ook bij de industrie is erop aangedrongen vanaf die datum de marketing, verkoop en toepassing van organische tinverbindingen te beëindigen.

1.10. Onmiddellijk na de AFS-conferentie benadrukte de Internationale Koopvaardijkamer (International Chamber of Shipping — ICS) dat het „een enigszins academische vraag is of de Conventie al dan niet op 1 januari 2003 in werking treedt, aangezien de data 1 januari 2003 en 1 januari 2008 als bindend dienen te worden beschouwd voor elk in de internationale handel opererend schip". Ondanks de algemene bereidheid zullen slechts enkele lidstaten de Conventie vóór 1 januari 2003 kunnen bekrachtigen.

2. **Het voorstel van de Commissie**

2.1. De voorgestelde verordening is gebaseerd op de basiseisen van de AFS-Conventie. De Commissie heeft geen doublure willen maken van de uitvoeringsbepalingen die de lidstaten overeenkomstig hun verplichtingen als partijen bij de AFS-Conventie moeten vaststellen. Verder is de voorgestelde verordening, in tegenstelling tot de op het voorzorgsbeginsel gebaseerde en als kaderovereenkomst bedoelde AFS-Conventie, alleen van toepassing op organotinverbindingen.

2.2. De verordening heeft als doel de schadelijke effecten op het mariene milieu en de volksgezondheid, veroorzaakt door organische tinverbindingen die fungeren als biociden in aangroeiwerende systemen op schepen, te beperken of weg te nemen. De Commissie stelt voor om deze verordening vóór eind 2002 vast te stellen; in dat geval wordt het schepen die de vlag van een lidstaat voeren met ingang van 1 januari 2003 verboden om organische tinverbindingen te gebruiken in aangroeiwerende systemen, en geldt met ingang van 1 januari 2008, ongeacht de datum van inwerkingtreding van de Conventie, een algemeen verbod op actieve organische tinverbindingen op schepen die van en naar havens in de EU varen.

2.3. Voorafgaand aan de inwerkingtreding van de AFS-Conventie zal de toepassing van dit artikel worden opgeschort voor schepen die niet onder de vlag van een lidstaat varen.

([1]) CEFIC 1996.

Volgens de Commissie is de beste regeling voor toezicht op de naleving van het verbod op het gebruik van TBT op schepen opgenomen in Richtlijn 95/21/EG over havenstaatcontrole ([1]). Als de AFS-Conventie in werking is getreden, kan deze Richtlijn echter alleen worden toegepast op onder de vlag van een derde land varende schepen.

2.4. Krachtens de voorgestelde verordening moeten de lidstaten, naar het model van de AFS-Conventie, keurings- en certificatieregelingen opstellen voor verschillende categorieën schepen, waarbij de lengte de doorslag geeft.

2.5. In de periode tussen 1-1-2003 en de inwerkingtreding van de AFS-Conventie kunnen reders en scheepswerven in de EU volgens de Commissie concurrentienadelen ondervinden. Zij verwacht echter dat onder de vlag van een derde land varende schepen zich ook aan de regeling zullen houden. Bovendien stelt zij een procedure voor waarbij deze schepen, afhankelijk van de mate waarin zij zich op vrijwillige basis aan de regeling houden, eveneens onder de verordening vallen.

3. **Algemene opmerkingen**

3.1. Het EESC acht het een principiële zaak dat de scheepvaart, die immers mondiaal is, aan de hand van wereldwijd geldende normen wordt geregeld, die bij voorkeur door de internationaal opererende IMO worden ontwikkeld en goedgekeurd. De EU van haar kant zou de ontwikkeling van strenge internationale normen moeten stimuleren en ervoor dienen te zorgen dat deze op haar grondgebied worden nageleefd.

3.2. Naar aanleiding van eerdere pogingen om de werkingssfeer van Richtlijn 76/769/EEG ([2]) uit te breiden, is indertijd besloten om eerst de ontwikkelingen binnen de IMO af te wachten. Het EESC is ingenomen met de aanpak die de Commissie hanteert met betrekking tot de AFS-Conventie. Zij:

— beveelt de lidstaten aan om de conventie zo snel mogelijk te ondertekenen en te ratificeren;

— is van plan Richtlijn 76/769/EEG te wijzigen;

— stelt een verordening voor die gebaseerd is op de beginselen van de AFS-Conventie.

Wat dit betreft is het een goede zaak dat de Commissie de werkingssfeer van de verordening wil beperken tot EU-schepen en niet uit is op extraterritoriale jurisdictie over vaartuigen van derde landen.

3.3. Het EESC is echter wel bezorgd over eventuele concurrentienadelen voor EU-schepen en -rederijen tijdens de interimperiode. Er moet dan ook hogere prioriteit worden gegeven aan een snelle ratificatie van de AFS-Conventie door de lidstaten, Noorwegen, IJsland en de 13 kandidaat-lidstaten. Deze in totaal dertig landen vertegenwoordigen maar liefst 30,9 % van de mondiale koopvaardijtonnage, wat meer dan genoeg is om de Conventie in werking te doen treden. Onder de 13 lidstaten bevinden zich belangrijke zeevarende landen als Malta en Cyprus en landen met een aanzienlijke tonnage als Polen, Roemenië en Bulgarije.

3.4. Voor lidstaten die er niet in slagen de Conventie vóór 1 januari 2003 te bekrachtigen, kan de toepassing met terugwerkende kracht van „1 januari 2003" als aanvangsdatum waarin de Conventie en de Verordening voorzien uit het oogpunt van hun nationale wetgeving een belemmering vormen voor het bekrachtigingsproces. Omgekeerd zal deze „terugwerkende eis" grote financiële consequenties hebben voor nieuwe schepen die volgens de plannen in 2003 geleverd zullen worden en krachtens het contract met TBT-verven moeten worden behandeld én voor schepen die volgens de plannen in 2003 in een dok moeten worden behandeld en daar een TBT-coating zullen krijgen. Om de gevolgen voor de EU-scheepvaart zo gering mogelijk te houden, zou de verordening niet moeten gelden voor dergelijke schepen en zouden de deadlines voor de toepassing ervan flexibeler moeten zijn.

4. **Bijzondere opmerkingen**

4.1. *Artikel 3*

4.1.1. Aan artikel 3, lid 1, punten a en b, zouden de volgende woorden moeten worden toegevoegd: „en die een haven of een offshore terminal van een lidstaat aandoen". Als de verordening geen algemene eis bevat voor EU-schepen en niet van toepassing is op schepen die buiten de EU-wateren varen, zal het effect ervan geringer zijn. Een groot gedeelte van de EU-vloot opereert buiten de EU-wateren en zou kunnen profiteren van deze tijdelijke vrijstelling.

([1]) Richtlijn van 19 juni 1995 betreffende de naleving, met betrekking tot de schepen die gebruik maken van havens in de Gemeenschap en varen in de onder de jurisdictie van de lidstaten vallende wateren, van internationale normen op het gebied van veiligheid van schepen, voorkoming van verontreiniging en leef- en werkomstandigheden aan boord (havenstaatcontrole) — PB L 157 van 7.7.1995, blz. 1 — EESC-advies: PB C 393 van 31.12.1994, blz. 50.

([2]) Richtlijn 2002/62/EG van de Commissie van 9 juli 2002 tot negende aanpassing aan de technische vooruitgang van bijlage I bij Richtlijn 76/769/EEG van de Raad betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der lidstaten inzake de beperking van het op de markt brengen en van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen en preparaten (organische tinverbindingen) (PB L 183 van 12.7.2002, blz. 58; EESC-advies: PB C 16 van 23.1.1975, blz. 25).

4.1.2. In artikel 3, lid 2, van de voorgestelde verordening zou de volgende tekst van artikel 3, lid 2, tweede zin, van de AFS-Conventie moeten worden opgenomen:

„D.m.v. maatregelen die geen nadelige gevolgen hebben voor de activiteiten of operationele mogelijkheden van dergelijke in hun bezit zijnde of in hun beheer varende schepen, dienen de lidstaten er echter voor te zorgen dat deze schepen voor zover dat redelijk en haalbaar is aan de verordening voldoen."

4.2. *Artikel 5*

Het EESC stemt in met de mogelijkheid in artikel 5, lid 1, om op de romp van een schip een toplaag aan te brengen en zo te voorkomen dat verbindingen vrijkomen uit de onderliggende TBT-verf. De AFS-Conventie bevat een gelijkluidende bepaling. Het aanbrengen van een toplaag verdient de voorkeur boven het verwijderen van TBT-verfsoorten en zandstralen, aangezien de verfresten schadelijk voor het milieu zijn.

4.3. *Artikel 6*

Lid 3 maakt een pessimistische indruk, ondanks de verwachting dat de AFS-Conventie spoedig in werking zal treden. Het zou daarom geschrapt moeten worden. Artikel 10 bevat bovendien een passage met ongeveer dezelfde strekking.

4.4. *Artikel 7*

De opmerking hierboven met betrekking tot artikel 6 geldt ook voor het tweede lid van artikel 7.

4.5. *Artikel 11*

De verordening zou pas per 1-1-2004 in werking moeten treden; dan kunnen schepen zich gemakkelijker aan de nieuwe regels aanpassen en zijn nieuwe verfsoorten beter verkrijgbaar, zodat de TBT-verfsoorten soepeler van de markt kunnen worden genomen. Bovendien kan de Commissie in dit jaar overeenkomstig artikel 10 onderzoeken in hoeverre de regels worden nageleefd zonder dat de EU-scheepvaart hier al te zeer door wordt belast.

5. **Conclusies**

5.1. Ook het EESC wil de negatieve milieu-effecten van schadelijke aangroeiwerende verven die op schepen worden gebruikt terugdringen. De maatregelen van de EU moeten wel stroken met de beginselen van de AFS-Conventie van de IMO; met name de juridische en commerciële randvoorwaarden dienen hierbij de nodige aandacht te krijgen.

5.2. Regeringen die internationale rechtsinstrumenten ontwikkelen en ratificeren moeten realistische doelen vaststellen en hun verplichtingen nakomen, omdat anders ongunstige effecten mogelijk zijn. De lidstaten dienen de AFS-Conventie zo snel mogelijk te ratificeren en na te gaan in hoeverre deze wordt nageleefd en wat de vooruitzichten voor de koopvaardijsector zijn. Verder is het zaak dat zij aanvullende maatregelen met een realistische reikwijdte nemen.

5.3. Om het gebruik van TBT-verven snel volledig te kunnen verbieden, dient men er wel vast van overtuigd te zijn dat de nieuwe verven niet even schadelijk of zelfs schadelijker zijn dan de oude. Tot dusverre is er geen bewijs voor het een noch voor het ander. Aangezien er wat dit betreft dus meer ervaring moet worden opgedaan, is er veel te zeggen voor een terughoudende, flexibele aanpak.

5.4. Als de productie van TBT-verven geleidelijk aan wordt stopgezet, komt dat het milieu ten goede en behoudt de EU-vloot tegelijkertijd zijn internationale concurrentiepositie.

Brussel, 11 december 2002.

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

R. BRIESCH

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake in of op levensmiddelen gebruikte of te gebruiken rookaroma's"

(COM(2002) 400 def. — 2002/0163 (COD))

(2003/C 85/08)

De Raad heeft op 24 juli 2002 besloten, overeenkomstig artikel 95 van het EG-Verdrag, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Landbouw, plattelandsontwikkeling en milieu", die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 29 oktober 2002 goedgekeurd; rapporteur was mevrouw Davison.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 11 en 12 december 2002 gehouden 395e zitting (vergadering van 11 december) het volgende advies uitgebracht, dat met 95 stemmen vóór en één stem tegen, bij zes onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Hoofdlijnen van het Commissievoorstel

1.1. De Europese Commissie heeft op 15 juli 2002 een voorstel over nieuwe procedures voor het beoordelen van de veiligheid en het toestaan van rookaroma's goedgekeurd. Rookaroma's worden dikwijls gebruikt in plaats van verse rook om levensmiddelen als vlees, vis of snacks van een rooksmaak te voorzien.

1.2. De chemische samenstelling van rook is complex en hangt o.m. af van de gebruikte houtsoorten en de voor het produceren van de rook gebruikte methode. Algemeen gesproken kunnen gerookte levensmiddelen gezondheidsrisico's inhouden.

1.3. Bij de bereiding van rookaroma's wordt rook in water gecondenseerd en vervolgens gefractioneerd en gezuiverd. Op grond van dit zuiveringsproces wordt het gebruik van rookaroma's over het algemeen als minder bezwaarlijk voor de gezondheid beschouwd dan het traditionele rookproces.

1.4. Het Commissievoorstel behelst de invoering van een procedure voor veiligheidsbeoordeling en toelating van rookcondensaten (de vele bestaande rookaroma's worden uit slechts een klein aantal in de handel verkrijgbare rookcondensaten bereid). Er zijn slechts enkele bedrijven in en buiten de EU die rookaroma's voor de communautaire markt produceren. Elk van deze bedrijven levert een zeer beperkt aantal primaire producten. Naar schatting hoeven niet meer dan 20 producten te worden beoordeeld.

1.5. Voor het aanvragen van een vergunning voor een rookcondensaat moet de fabrikant uitvoerige informatie verstrekken over de productiemethode en de verschillende stappen bij de productie van ervan afgeleide rookaroma's, toxicologische studies en gevalideerde methoden voor de bemonstering en aantoning. De beoordeling wordt verricht door de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid (EAV).

1.6. De Commissie zal op basis van het resultaat van de beoordeling een besluit nemen over een aanvraag. De Commissie stelt voor de vergunningen te beperken tot een periode van tien jaar, waarna deze dienen te worden herzien.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Het Comité is ingenomen met het Commissievoorstel tot invoering van een gelijkvormige en geharmoniseerde vergunningsprocedure voor rookaroma's in de EU. Momenteel loopt de situatie in de verschillende lidstaten sterk uiteen: sommige lidstaten kennen geen regelgeving op dit gebied, terwijl er in andere sprake is van zeer strenge voorschriften. Een doorzichtige methode ter bescherming van volksgezondheid en consumentenbelangen zal zowel de consument als de bedrijfssector en alle overige betrokken partijen ten goede komen.

2.2. Het Comité steunt de voorgestelde procedure, en met name de aanwijzing van de EAV als centraal orgaan voor de beoordeling van rookaroma's.

3. Specifieke opmerkingen

3.1. Het opstellen van een positieve lijst met toegestane producten valt in goede aarde bij het Comité. Een dergelijke lijst omvat o.a. een duidelijke beschrijving en karakterisering van het primaire product, de voorwaarden voor gebruik in of op specifieke levensmiddelen of levensmiddelencategorieën en het tijdstip waarop de vergunning voor het product van kracht wordt. Het Comité neemt er nota van dat deze lijst, en iedere bijgewerkte versie ervan, ter beschikking van het publiek zal worden gesteld.

3.2. Vergunningsaanvragen dienen onder meer vergezeld te gaan van de voor de wetenschappelijke beoordeling van primaire rookcondensaten en primaire teerfracties benodigde informatie. Het verschaffen van dergelijke informatie behoort tot de verantwoordelijkheid van degene die het product op de markt brengt. De vereiste informatie omvat tevens een toxicologische analyse van het primaire product.

3.3. Er bestaan diverse analysemethodes en de mate waarin hiermee mogelijke problemen aan het licht kunnen worden gebracht, varieert. Het Comité vreest dat dit de in het voorstel genoemde doelstellingen, namelijk harmonisatie op EU-niveau en hoogwaardige volksgezondheid en consumentenveiligheid, in gevaar zou kunnen brengen. Het is dan ook van belang om strenge criteria voor de bemonstering en het testen op te stellen, alsook methodes te valideren die de vergelijkbaarheid en kwaliteit van de door de aanvragers geleverde resultaten waarborgen. Deze mogelijkheid wordt in het voorstel van de Commissie slechts overwogen (art. 16.2 en 16.3). Het Comité meent dat uitsluitend aanvragen voor volgens deze methodes getoetste producten in aanmerking zouden moeten worden genomen.

3.4. Een vergunning kan worden gewijzigd, geschorst of ingetrokken. Hiertoe kan worden overgegaan op initiatief van de vergunninghouder, de EAV of een lidstaat. Het Comité juicht deze bepaling toe en benadrukt het belang hiervan. Ook als een product al in de handel is gebracht, moet er ruimte worden gelaten voor evaluaties achteraf. Indien namelijk het vermoeden zou ontstaan dat het gebruik van een product nadelige gevolgen heeft voor mens of milieu en er aan deze vrees ernstige en goed gedocumenteerde redenen ten grondslag liggen, dan moet het mogelijk zijn het gebruik hiervan óók na het verstrekken van de vergunning alsnog aan banden te leggen of te verbieden.

3.5. Het Comité heeft overwogen om te adviseren dat in het Commissievoorstel voor alle belanghebbenden de mogelijkheid wordt vastgelegd om de EAV om een herbeoordeling van de vergunningen te vragen. Het Comité erkent echter dat dit de werkdruk van de EAV wellicht zou opvoeren, aangezien elk verzoek uit de samenleving in dat geval in behandeling zou moeten worden genomen. Hoewel het Comité het dus niet raadzaam acht het Commissievoorstel in deze zin te wijzigen, dringt het er bij de lidstaten, de Commissie, de EAV en de vergunninghouders op aan om openheid en doorzichtigheid te betrachten en aan elk behoorlijk onderbouwd verzoek om herbeoordeling van vergunningen de nodige aandacht te schenken.

3.6. Vergunningen die volgens de voorgestelde regelgeving worden verleend, zullen om de tien jaar opnieuw worden beoordeeld. Het Comité onderschrijft deze bepaling volledig. De beperkte geldigheidsduur van de vergunningen waarborgt dat de op de markt verkrijgbare producten regelmatig worden getoetst en opnieuw beoordeeld.

4. **Conclusies**

4.1. Het Comité is ingenomen met en steunt het voorstel, maar beveelt de Commissie aan om met het oog op harmonisering van de situatie op Europees niveau strenge criteria voor bemonstering en aantoning alsmede gevalideerde analysemethodes in te voeren.

Brussel, 11 december 2002.

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

R. BRIESCH

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 94/35/EG inzake zoetstoffen die in levensmiddelen mogen worden gebruikt"

(COM(2002) 375 def. — 2002/0152 (COD))

(2003/C 85/09)

De Raad heeft op 24 juli 2002 besloten, overeenkomstig artikel 95 van het EG-Verdrag, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De gespecialiseerde afdeling Landbouw, plattelandsontwikkeling en milieu, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 29 oktober 2002 goedgekeurd; rapporteur was de heer Donnelly.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 11 en 12 december 2002 gehouden 395e zitting (vergadering van 11 december) het volgende advies uitgebracht, dat met 101 stemmen vóór, bij 6 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inhoud van het Commissievoorstel

1.1. Kaderrichtlijn 89/107/EEG inzake levensmiddelenadditieven voorziet in vaststelling van bijzondere richtlijnen om het gebruik van de verschillende categorieën additieven in levensmiddelen te harmoniseren. Richtlijn 94/35/EG inzake zoetstoffen die in levensmiddelen mogen worden gebruikt, bevat een lijst van toegestane zoetstoffen, de levensmiddelen waarin zij mogen worden gebruikt en de gebruiksvoorwaarden.

1.2. De richtlijn is in juni 1994 vastgesteld en in 1996 voor het eerst gewijzigd. Zij moet nu worden aangepast aan recente technische en wetenschappelijke ontwikkelingen.

1.3. De belangrijkste voorgestelde wijzigingen zijn:

1.3.1. Toelating van twee nieuwe zoetstoffen: sucralose en het zout van aspartaam en acesulfaam.

— Sucralose is een zoetstof die wordt vervaardigd door gecontroleerde chlorering van sucrose en 500-600 maal zo zoet is als suiker. De stof is op dit moment in verscheidene derde landen toegestaan, waaronder Canada, Australië, Japan en de Verenigde Staten van Amerika. Volgens de fabrikant heeft sucralose ten opzichte van andere op dit moment toegestane zoetstoffen een aantal specifieke voordelen. Zo blijkt uit het smaakprofiel de sterke overeenkomst met suiker (met minder bij- en nasmaak als bij intensieve zoetstoffen vaak het geval is) en is de stof stabiel bij verwerking bij hoge temperatuur, zodat de consument de tafelzoetstof thuis voor koken en bakken kan gebruiken. Ook mengt de stof goed met suikers.

— Het zout van aspartaam en acesulfaam is een zout van twee al toegestane zoetstoffen, namelijk aspartaam en acesulfaam-K. Het wordt uit deze twee stoffen gemaakt door het kaliumion van acesulfaam-K door aspartaam te vervangen. Het Wetenschappelijk Comité voor de menselijke voeding heeft de veiligheid van de stof beoordeeld en vastgesteld dat het gebruik van de stof geen nieuwe vragen oproept wat betreft de veiligheid. Volgens de fabrikant heeft deze stof een aantal specifieke voordelen; zo kunnen de beide bestanddelen niet van elkaar gescheiden worden, waardoor een constantere productkwaliteit wordt verkregen. Daarom wordt het gebruik van aspartaam-acesulfaamzout voorgesteld voor de levensmiddelencategorieën waarvoor beide producten apart zijn toegelaten.

1.3.2. Verlaging van de maximale gebruiksdosis voor cyclamaten door het gebruik ervan in bepaalde levensmiddelencategorieën te verbieden of te beperken.

1.3.3. Machtiging van de Commissie om te besluiten of een stof een zoetstof in de zin van de richtlijn is.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Het Comité onderschrijft het voorstel van de Commissie, dat onder meer betrekking heeft op de toelating van twee nieuwe zoetstoffen. Aangezien fabrikanten nieuwe zoetstoffen hebben ontwikkeld (die zowel in een behoefte van de consument voorzien, als uit de medische hoek zijn aanbevolen), ligt het, gelet op de beoordelingen van het Wetenschappelijk Comité voor de menselijke voeding, voor de hand de lijst met zoetstoffen aan te passen.

2.2. Intensieve zoetstoffen hebben voordelen voor consumenten die hun suiker- of energie-inname willen beperken en voor diabetici. Toelating van een nieuwe intensieve zoetstof heeft als voordeel dat de consumenten en de voedingsindustrie een ruimere keuzemogelijkheid in zoetstoffen krijgen, zodat de inname van de afzonderlijke zoetstoffen daalt.

2.3. Het Comité bepleit een uniforme communautaire regelgeving inzake het gebruik van levensmiddelenadditieven om de kwaliteit van aanbod en voedselveiligheid te waarborgen.

3. **Specifieke opmerkingen**

3.1. Het Comité is ingenomen met het feit dat de voedingsindustrie door de twee nieuwe levensmiddelenadditieven een ruimere keuze aan caloriearme producten kan vervaardigen en dat de consument tafelzoetstoffen thuis voor koken en bakken kan gebruiken.

3.2. Het Comité wil gewaarborgd zien dat de wijzigingsvoorstellen betreffende het gebruik van cyclamaten niet leiden tot het overschrijden van de door het Wetenschappelijk Comité voor de menselijke voeding vastgestelde aanvaardbare dagelijkse dosis.

3.3. Het Comité steunt het besluit om de Commissie te machtigen om te besluiten of een stof een zoetstof in de zin van Richtlijn 94/35/EG is, zoals reeds het geval is voor de overige levensmiddelenadditieven.

3.4. Het Comité is er een warm voorstander van dat de Commissie nauwlettend toeziet op zoetstoffen en dat de zoetstoffenrichtlijn wordt gebaseerd op een positieve lijst [1]. Er zij echter gewezen op een opmerking in het advies over de eerste wijziging van de zoetstoffenrichtlijn [2]; het Comité betwijfelt daarin namelijk of het dienstig is de medebeslissingsprocedure te hanteren bij het aanpassen van zowel de lijst met zoetstoffen als de lijst met alle levensmiddelen waarin deze zoetstoffen mogen worden verwerkt, gelet op de tijd en energie die deze aanpak vergt.

3.5. Het Comité juicht het dan ook toe dat de Commissie momenteel onderzoekt of het mogelijk is de voedingsmiddelenbijlagen te wijzigen door middel van de comitéprocedure, met het oog op de toekomstige herziening van Kaderrichtlijn 89/107/EEG, die gepland is voor het einde van 2002.

4. **Conclusies**

4.1. Het stemt het EESC tevreden dat het Wetenschappelijk Comité voor de menselijke voeding de twee nieuwe stoffen heeft beoordeeld en heeft vastgesteld dat het gebruik ervan als zoetstof geen vragen oproept wat betreft de veiligheid.

4.2. Het Comité steunt het voorstel van de Commissie om het gebruik van deze zoetstoffen toe te laten op communautair niveau.

4.3. Het Comité acht het van groot belang dat de lidstaten en de Commissie het gebruik van zoetstoffen voortdurend bewaken via de Europese Voedselautoriteit om de hoogst mogelijke standaard voor voedselveiligheid te waarborgen.

(1) Volgens het beginsel van een positieve lijst zijn alleen de in (de bijlage bij de) de richtlijn opgenomen zoetstoffen toegelaten.

(2) PB C 174 van 17.6.1996.

Brussel, 11 december 2002.

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

R. BRIESCH

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 91/68/EEG met betrekking tot de intensivering van de controles op verplaatsingen van schapen en geiten"

(COM(2002) 504 def. — 2002/0218 (CNS))

(2003/C 85/10)

Op 9 oktober 2002 heeft de Raad besloten overeenkomstig art. 95 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu" die met de voorbereidende werkzaamheden terzake was belast, heeft haar advies op 13 november 2002 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Fakas.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 395e zitting van 11 en 12 december 2002 (vergadering van 11 december) het volgende advies met 97 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 5 onthoudingen, goedgekeurd.

1. **Inleiding**

1.1. De Raad heeft midden de jaren '60, op basis van een voorstel van de Commissie, Richtlijn 64/432/EEG inzake veterinairrechtelijke vraagstukken op het gebied van het intracommunautaire handelsverkeer in runderen en varkens vastgesteld. Deze richtlijn is later gewijzigd en bijgewerkt bij Richtlijn 97/12/EG, teneinde tegemoet te komen aan de nieuwe eisen van de Europese interne markt.

1.2. Een overeenkomstige of op zijn minst equivalente regeling voor het intracommunautaire handelsverkeer van schapen en geiten is in die tijd niet uitgewerkt. Dat gebeurde evenmin in de jaren '70 en '80, omdat het handelsverkeer van schapen en geiten binnen de EEG toen nogal beperkt was, maar ook omdat er tot het begin van de jaren '80 voor die sector geen gemeenschappelijke marktordening bestond.

1.3. Het ontbreken van een dergelijke regeling deed zich eerst gevoelen naarmate het intracommunautaire handelsverkeer van levende schapen en geiten toenam, vooral na de uitstippeling van het GLB voor schapen- en geitenvlees in 1981 en de geleidelijke toetreding van nieuwe landen waar heel wat schapen en geiten werden gehouden, namelijk Griekenland, Spanje en Portugal, maar ook ingevolge de inwerkingtreding van de interne markt vanaf 1991.

1.4. Begin jaren '90 werd zo Richtlijn 91/68/EEG vastgesteld „inzake veterinairrechtelijke voorschriften voor het intracommunautaire handelsverkeer in schapen en geiten" die de tegenhanger vormt van Richtlijn 64/432/EEG inzake de handel in runderen en varkens, zonder er evenwel volledig mee overeen te komen.

1.5. Tussen de twee genoemde richtlijnen bestaan er verschillen met betrekking tot de erkende verzamelcentra en de daarbij horende installaties, de controles en de voorwaarden voor verplaatsing van de dieren.

1.6. De wetgeving met betrekking tot schapen en geiten is in de jaren '90 niet uitvoerig bijgewerkt, hoewel het communautaire *acquis* voortdurend werd uitgebreid wat betreft de veterinaire voorschriften voor intracommunautair dierenvervoer, het dierenwelzijn en de mogelijkheid om in geval van crisis de plaats van herkomst te kunnen opsporen (traceerbaarheid).

1.7. Er werd zware druk uitgeoefend om de veterinairrechtelijke voorschriften voor verplaatsingen van schapen en geiten op de voorschriften voor runderen en varkens af te stemmen tijdens de mond- en klauwzeercrisis in 2001, toen schapen en geiten vanuit epidemiologisch oogpunt zeer belangrijk waren. Zij zijn immers gevoelig voor besmetting, kunnen zich zoals andere herkauwers tot ziektedragers ontwikkelen, en vertonen daarbij vaak slechts zeer zwakke klinische ziektesymptomen die gemakkelijk over het hoofd worden gezien of dikwijls worden gemaskeerd door soortgelijke symptomen die evenwel een andere oorzaak hebben.

1.8. Tijdens de mond- en klauwzeercrisis van 2001 heeft de Commissie specifieke besluiten genomen waarbij de handel in levende dieren van gevoelige soorten, samen met de handel in embryo's en van deze dieren afgeleide producten, vanuit besmette lidstaten of regio's werd beperkt. Daarenboven heeft de Commissie uit voorzorg van meet af aan ook beperkende maatregelen getroffen met betrekking tot verplaatsingen van dieren van gevoelige soorten tussen en binnen de lidstaten die vooralsnog aan de mond- en klauwzeerepidemie waren ontsnapt. Op 24 april 2001 heeft de Commissie Beschikking 2001/327/EG houdende beperkingen op verplaatsingen van dieren van voor mond- en klauwzeer gevoelige soorten goedgekeurd, en die zal ten minste tot 31 december 2002 van kracht blijven. Deze beschikking is gericht op verscherpte controles op intracommunautaire verplaatsingen van schapen en geiten en het gebruik van halteplaatsen; de bepalingen werden met het oog op het dierenwelzijn vastgesteld.

1.9. De voorgestelde wijziging van Richtlijn 91/68/EEG, die strookt met de bepalingen van Beschikking 2001/327/EG, was noodzakelijk om het probleem van gevaarlijke epizootieën bij verplaatsingen van schapen en geiten op een geïntegreerde en duurzame manier aan te pakken; tevens was het zaak eenheid te brengen in de versnipperde wetgeving die was uitgevaardigd als dringende maatregel om de mond- en klauwzeercrisis te bedwingen.

2. **De nieuwe regelgeving**

2.1. Het voorstel betreft de vervanging van gehele of gedeeltelijke artikelen van Richtlijn 91/68 waarbij de volgende punten worden gespecificeerd:

— de verzamelcentra en de daarbij horende installaties

— de controles

— het merken, de registratie en de identificatie van de dieren

— de duur van de verplaatsingen van de dieren in het intracommunautaire handelsverkeer

— de wijze van doorvoer

— de minimale verblijfsduur in het bedrijf van herkomst en het verbod op frequente verplaatsingen van dieren tussen bedrijven

— normen inzake de minimumperiode waarin geen nieuwe dieren het bedrijf mogen worden binnengebracht vooraleer de aanwezige partij dieren voor uitvoer is verzonden.

2.2. De verzamelcentra en de installaties dienen te zijn erkend en moeten, wat infrastructuur, hygiëne, organisatie en beheer betreft, overeenkomen met die voor runderen en varkens.

2.3. In het kader van het handelsverkeer mag de duur van de verplaatsing niet meer dan 6 dagen bedragen; deze periode kan evenwel worden verlengd met de duur van een zeereis indien het vervoer over zee gebeurt, of met de rusttijd ingeval de dieren een halteplaats aandoen overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1255/97.

2.4. De dieren mogen alleen via één erkend verzamelcentrum in de lidstaat van herkomst passeren; een uitzondering hierop vormen slachtdieren, die daarnaast ook nog via één verzamelcentrum in een lidstaat van doorvoer mogen passeren.

2.5. In het geval van fok- en mestschapen en fok- en mestgeiten moeten de dieren ten minste 30 dagen, of sedert hun geboorte wanneer zij jonger zijn dan 30 dagen, in het bedrijf van herkomst hebben verbleven voordat zij naar een andere lidstaat worden verzonden.

2.6. Op het bedrijf van herkomst mogen in de laatste 21 dagen van die verplichte verblijfsperiode geen schapen of geiten zijn binnengebracht en in de laatste 30 dagen vóór de verzending vanop het bedrijf van herkomst mag op dat bedrijf geen enkel uit een derde land ingevoerd tweehoevig dier zijn binnengebracht, tenzij het binnengebrachte dier volledig afgezonderd is gehouden.

3. **Algemene opmerkingen**

3.1. Het ESC stelt vast dat dit voorstel tot wijziging er vooral op gericht is de veterinairrechtelijke voorschriften inzake het intracommunautaire handelsverkeer in schapen en geiten bij te stellen en aan te passen aan het communautaire *acquis* van de jaren '90 met betrekking tot de veterinaire voorschriften voor intracommunautair vervoer van runderen en varkens. Deze bijstelling is noodzakelijk, daar de te wijzigen richtlijn niet verwijst naar Richtlijn 92/102/EEG met betrekking tot de identificatie en de registratie van dieren, hoewel deze richtlijn reeds sinds 1992 van kracht is en wordt toegepast, en evenmin naar Richtlijn 91/628/EEG of Verordening (EG) nr. 1255/97, waarin in principe toch voorwaarden zijn vastgesteld voor het welzijn van dieren in het kader van de intracommunautaire handel.

3.2. Volgens het Comité gaat het niet alleen om een typische aanpassing van de desbetreffende regelgeving aan het zich steeds ontwikkelende communautaire *acquis*, maar moet ook de controle op verplaatsingen van schapen en geiten binnen de EU worden opgevoerd en geharmoniseerd op uniforme basis en aan de hand van de ervaringen die zijn opgedaan en de lering die is getrokken uit de mond- en klauwzeercrisis van 2002. Er zij aan herinnerd dat toen ook druk is uitgeoefend op de intracommunautaire handel in schapen en geiten daar deze dieren als belangrijkste overdragers van de ziekte werden beschouwd.

3.3. Ook de uitbreiding met een aantal LMOE maakt een herziening van de veterinaire voorschriften voor de intracommunautaire dierenhandel noodzakelijk.

3.4. Het ESC stelt hoe dan ook vast dat de wijzigingen alleen gericht zijn op preventie van mond- en klauwzeer en andere infectieuze ziekten via controles van verplaatsingen en behandeling van dieren die voor deze ziekten gevoelig zijn. Het zou dan ook nuttig zijn erop te wijzen dat de wijziging geen noodmaatregelen in het kader van de wetgeving inzake voedselveiligheid betreft, daar mond- en klauwzeer geen bedreiging voor de volksgezondheid vormt.

4. **Bijzondere opmerkingen**

4.1. In het voorstel tot wijziging wordt, in overeenstemming met bestaande definities in andere richtlijnen, onder verzamelcentrum begrepen: iedere plaats of ruimte, met inbegrip van bedrijven en markten, waar dieren van verschillende bedrijven van herkomst worden bijeengebracht om van daaruit te worden weggebracht. In het kader van de intracommunautaire handel moeten deze verzamelcentra zijn goedgekeurd en onder veterinair toezicht staan.

4.2. Gelet op de verscherpte eisen die het voorstel tot wijziging van de wetgeving m.b.t. de installaties stelt, ligt het voor de hand dat er in de huidige verzamelcentra van zowel invoer- als uitvoerlanden werk zal moeten worden gemaakt van infrastructuur en organisatieschema's, hetgeen heel wat tijd zal vergen.

4.3. Om de bepalingen van de richtlijn in nationale wetgeving van de lidstaten om te zetten en in de nodige veeartsen, databanken en administratieve infrastructuur te voorzien is een lange periode van voorbereiding nodig; de termijn die voor de tenuitvoerlegging van de aanpassingen is vastgesteld (31.12.2002), zou daarbij wel eens overschreden kunnen worden.

4.4. Het ESC stelt de Commissie dan ook voor te voorzien in een passende overgangsperiode om de lidstaten in staat te stellen de bepalingen van de Richtlijn in nationale wetgeving om te zetten en zich aan de nieuwe regeling voor schapen en geiten aan te passen. Bij deze overgangsperiode moet terdege rekening worden gehouden met het feit dat Beschikking 2001/327/EG van de Commissie sinds 24 april 2001, en in haar huidige versie sinds maart 2002 van kracht is. Voorts moet ook voor ogen worden gehouden dat de handel tussen twee bedrijven of tussen een bedrijf en een slachthuis door het uitblijven van goedkeuringen voor verzamelcentra niet wordt gehinderd.

4.5. Bovengenoemde aanpassingsmaatregelen zijn volgens het ESC van cruciaal belang daar een uniforme toepassing van de nieuwe regeling in alle lidstaten — ongeacht of ze van oudsher landen van bestemming of van herkomst zijn — naar de mening van het Comité een prioritaire vereiste is wil men technische obstakels voor het intracommunautaire handelsverkeer in die sector vermijden.

4.6. Het is duidelijk dat een en ander betekent dat infrastructuur en diensten in alle EU-lidstaten op een gelijk niveau moeten functioneren en dat er zowel in de halteplaatsen als in de centra van herkomst of bestemming equivalente organisatiesystemen voor verplaatsingen van dieren moeten worden gehanteerd.

4.7. Het ESC merkt voorts op dat het weliswaar een goede zaak is dat verplaatsingen van dieren in het bedrijf, voordat zij worden verhandeld, nauwlettend in het oog worden gehouden; anderzijds is dit zeer moeilijk realiseerbaar en blijft het gevaar bestaan dat van de normen wordt afgeweken.

Brussel, 11 december 2002.

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

R. BRIESCH

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 95/2/EG wat betreft de gebruiksvoorwaarden voor het levensmiddelenadditief E 425 konjac"

(COM(2002) 451 — 2002/0201 (COD))

(2003/C 85/11)

De Raad heeft op 17 september 2002 besloten, overeenkomstig art. 95 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu", die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 13 november 2002 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Donnelly.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 11 en 12 december 2002 gehouden 395e zitting (vergadering van 11 december) het volgende advies uitgebracht, dat met 97 stemmen vóór, bij zes onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. De Richtlijn betreffende diverse levensmiddelenadditieven (95/2/EG) heeft betrekking op andere levensmiddelenadditieven dan kleur- en zoetstoffen en meelverbeteraars. Uitsluitend additieven die aan de door het Wetenschappelijk Comité voor de menselijke voeding vastgestelde normen voldoen, mogen in levensmiddelen worden gebruikt. Als belangrijkste gebruiksvoorwaarde geldt de veiligheid van de consument.

1.2. Krachtens Richtlijn 95/2/EG (Bijlage IV) is het gebruik van het levensmiddelenadditief E 425 konjac in levensmiddelen onder bepaalde voorwaarden toegelaten.

1.3. Verschillende lidstaten en derde landen hebben een tijdelijk verbod afgekondigd op het in de handel brengen van E 425 konjac bevattende geleiproducten in minicups, omdat deze een ernstig gezondheidsrisico vormen. Waarschuwing door middel van etikettering volstaat niet om de menselijke gezondheid te beschermen, zeker niet als het om kinderen gaat.

1.4. Volgens artikel 53, lid 1, van Verordening (EG) nr. 178/2002 mag de Commissie overgaan tot opschorting van het in de handel brengen of het gebruik van een levensmiddel dat waarschijnlijk een ernstig risico voor de menselijke gezondheid inhoudt, indien dat risico niet op afdoende wijze kan worden beheerst met door de betrokken lidstaten getroffen maatregelen.

1.5. De Commissie heeft het in de handel brengen en invoeren van geleiproducten die het levensmiddelenadditief E 425 konjac bevatten, bij Besluit 2002/247/EG van 27 maart 2002 opgeschort.

1.6. Met het in 2002 geformuleerde voorstel [1] over de gebruiksvoorwaarden voor het levensmiddelenadditief E 425 konjac wil de Commissie Richtlijn 95/2/EG betreffende levensmiddelenadditieven wijzigen om het gebruik van E 425 konjac in geleiproducten in minicups en in iedere andere geleihoudende zoetigheid niet langer toe te staan. Geleiproducten in minicups vormen een risico voor de menselijke gezondheid en kunnen levensbedreigend zijn. Waarschuwing door middel van etikettering wordt in dit geval niet voldoende geacht om de menselijke gezondheid te beschermen, zeker niet als het om kinderen gaat.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Het gebruik van E 425 konjac in geleihoudende zoetigheid vormt een ernstig gezondheidsrisico. Verwerkt in geleiproducten in minicups kan dit additief zelfs dodelijke gevolgen hebben: uit derde landen is een aantal gevallen bekend waarin met name zuigelingen, kinderen en ouderen door het nuttigen van dergelijke producten zijn overleden.

2.2. Het Comité meent derhalve dat de door de Commissie voorgestelde maatregel op zijn plaats is en overeenkomt met de communautaire doelstelling om een hoge mate van voedselveiligheid te waarborgen.

2.3. Het Comité is het met de Commissie eens dat het probleem door middel van etikettering onvoldoende wordt aangepakt. Er mag niet van worden uitgegaan dat kleuters en jonge kinderen etiketten kunnen lezen.

2.4. Een aantal derde landen heeft het probleem aangepakt door het terugroepen van producten te gelasten. In maart 2002 trof de Commissie een dergelijke noodmaatregel. De Commissie stelt hiermee nu een definitieve maatregel voor. Het Comité onderschrijft het standpunt van de Commissie.

2.5. Het terugroepen van producten is geschikt als tijdelijke maatregel in noodsituaties of als preventieve maatregel, maar volstaat niet op de langere termijn. Het produceren en verhandelen van een product dat niet slechts een gezondheidsrisico inhoudt, maar levensbedreigend is en tot een groot aantal sterfgevallen heeft geleid, dient in de Gemeenschap niet slechts te worden opgeschort, maar te worden verboden.

[1] COM(2002) 451 van 5.8.2002.

2.6. Ten slotte heeft het Comité altijd benadrukt dat de EU-regelgeving moet overeenstemmen met de internationale handelsnormen. In dit geval meent het Comité dat het verbieden van het gebruik van E 425 konjac in geleiproducten in minicups en in iedere andere geleihoudende zoetigheid geen handelsbelemmering vormt. De voorgestelde maatregel is er alleen op gericht het gebruik van E 425 te verbieden in producten waarbij dit een levensbedreigend risico inhoudt.

3. Conclusie

3.1. Het Comité staat volledig achter het voorstel van de Commissie om Bijlage IV van Richtlijn 95/2/EG aldus te wijzigen dat het gebruik van E 425 konjac in geleiproducten in minicups en in iedere andere geleihoudende zoetigheid niet langer is toegestaan.

Brussel, 11 december 2002.

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

R. BRIESCH

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad houdende wijziging van Richtlijn 88/407/EEG tot vaststelling van de veterinairrechtelijke voorschriften van toepassing op het intracommunautaire handelsverkeer in diepgevroren sperma van runderen en de invoer daarvan"

(COM(2002) 527 def. — 2002/0229 (CNS))

(2003/C 85/12)

De Raad heeft op 9 oktober 2002 besloten, overeenkomstig artikel 37 van het EG-Verdrag, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Landbouw, plattelandsontwikkeling en milieu", die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 13 november 2002 goedgekeurd; rapporteur was de heer Leif E. Nielsen.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 11 en 12 december 2002 gehouden 395e zitting (vergadering van 11 december) het volgende advies uitgebracht, dat met 103 stemmen vóór, bij 2 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inhoud van het Commissievoorstel

1.1. Richtlijn 88/407/EEG bevat een reeks gedetailleerde veterinairrechtelijke voorschriften voor het handelsverkeer van diepgevroren sperma en de invoer daarvan.

Onderhavig voorstel tot wijziging van bovengenoemde Richtlijn heeft tot doel:

— de opslag van sperma in andere voorzieningen dan het KI-station waar het sperma is gewonnen, mogelijk te maken;

— de veterinaire voorschriften voor het binnenbrengen van stieren in KI-stations te wijzigen, met name ten aanzien van infectieuze boviene rhinotracheïtis (BVD/MD), in het licht van nieuwe wetenschappelijke gegevens en van de nieuwe voorschriften van het Internationaal Bureau voor Besmettelijke Veeziekten (OIE);

— op communautair niveau de procedure te vereenvoudigen voor de erkenning van KI-stations in derde landen en voor de opneming ervan in de lijsten van erkende centra; deze lijsten worden regelmatig bijgewerkt op basis van gegevens van de bevoegde autoriteiten van derde landen (adres, naam, nieuwe inrichting, enz.);

— de Commissie in staat te stellen volgens de comitologieprocedure wijzigingen aan te brengen in de bijlagen bij Richtlijn 88/407/EEG aangezien die betrekking hebben

op technische aspecten van de erkenning van centra en de voorwaarden voor de toelating van stieren tot de centra.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Productie van en handel in sperma en embryo's van dieren in de EU is tot nog toe een zaak geweest van officieel erkende spermacentra die in handen zijn van coöperaties en landbouwverenigingen met een sterke lokale verankering. Hoewel thans sprake is van ongehinderde distributie tussen deze afzetkanalen van sperma en embryo's uit andere lidstaten en derde landen, is het door zorgvuldige selectie mogelijk om in het kader van fokprogramma's rekening te houden met een aantal specifieke eisen met betrekking tot bijvoorbeeld gezondheid, uitsluiting van ongewenste genetische eigenschappen of aanpassing aan regionale of lokale verhoudingen. De verkoop van rundersperma vormt de economische basis van de fokactiviteit in de betrokken sector. Volgens de huidige regeling, waarbij met erkende spermacentra wordt gewerkt, kan men ook bij problemen of schadegevallen terugvallen op een waarborg en productaansprakelijkheid; als het systeem grondig wordt gewijzigd, zou hiervan niet meer in dezelfde mate sprake zijn.

2.2. De voorgestelde mogelijkheid om afzonderlijke spermabanken ten opzichte van het KI-station in te richten [1], zal leiden tot marktliberalisering en tot een meer internationaal georiënteerde „inseminatiesector" die zich bezighoudt met de distributie van rundersperma en embryo's via plaatselijke opslagpunten. Dit betekent een ernstig risico voor het huidige systeem alsook een toenemende centralisering in de selectie, productie en distributie van erfelijk materiaal. Dit kan op zijn beurt tot gevolg hebben dat er gaandeweg verandering komt in de doelstellingen van de fokactiviteit en dat het erfelijk materiaal niet gevarieerd genoeg is, waardoor „gestroomlijnde productiedieren" ontstaan. Dit kan zowel gevolgen hebben voor de toekomstige oriëntatie van de fokactiviteit als voor het streven naar een duurzame en multifunctionele landbouw in de EU. Dat de variatie van het erfelijk materiaal afneemt blijkt bijvoorbeeld ook uit het feit dat bij het fokken van het Fries-Holstein ras het aantal stamboekdieren wereldwijd wellicht al minder dan 40 stuks bedraagt; het voorstel van de Commissie zou een verdere afname in de hand kunnen werken.

2.3. Met het voorstel van de Commissie verandert niets aan de veterinaire voorschriften voor het bewaren van rundersperma in KI-stations, omdat de distributie van sperma aan veestapels van individuele bedrijven onderworpen blijft aan nationale veterinairrechtelijke voorschriften. Liberalisering van de distributie vanuit plaatselijke spermabanken zonder monitoring, controle en expertise van de fokkerijsector kan het risico van besmettelijke ziektes en genetische defecten alleen maar vergroten.

2.4. De verspreiding van besmettelijke dierziektes in de EU kan ernstige gevolgen hebben. Onlangs zijn de sociaal-economische gevolgen van mond- en klauwzeer in het Verenigd Koninkrijk maar al te duidelijk aan het licht getreden. Overigens kunnen in dit verband nog een aantal andere besmettelijke ziektes worden genoemd, zoals tuberculose, brucellose, IBR, BVD, enz. Daarom is de grootst mogelijke waakzaamheid geboden ten aanzien van alle risicofactoren, niet in het minst in het kader van contacten met veestapels van individuele bedrijven.

2.5. De interne markt met in beginsel vrij verkeer van levende dieren over grote afstanden, met vrij grote veestapels in individuele bedrijven en grotere concentraties van dieren in bepaalde regio's verhogen bovendien het risico van verspreiding van besmettelijke ziektes en verergeren de sociaal-economische consequenties van een eventuele uitbraak daarvan.

2.6. Winning, opslag, invoer, distributie en gebruik van sperma en embryo's vertegenwoordigen in dit verband een ernstig besmettingsrisico, zodat bijzonder strenge controlevoorzieningen op hun plaats zijn. De hoeveelheid sperma afkomstig uit één ejaculaat kan namelijk gebruikt worden voor wel 2 000 inseminaties en een eventuele besmetting kan zich dan ook uitbreiden tot een even groot aantal bedrijven in diverse lidstaten.

2.7. Bovengenoemde risico's worden nog groter na de komende uitbreiding, zeker niet in de laatste plaats met betrekking tot de verdere ontwikkeling van erfelijk materiaal en de mogelijke dominantie van belangen uit de „inseminatiesector" in de nieuwe lidstaten. Daarbij komt nog dat hiervan een precedentwerking kan uitgaan op parallelle regelgeving, bijvoorbeeld op het gebied van de varkensteelt. Om deze redenen moet in het voorstel een meer diepgaande analyse worden gemaakt van de mogelijke consequenties.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1. Met de voorgestelde regeling kan een spermabank rundersperma en embryo's in- en uitvoeren. Daarom is het absoluut zaak dat er duidelijke procedures worden vastgelegd voor de lokale dierenarts die officieel belast is met de controle op de naleving van de voorschriften. De huidige bepalingen inzake het in de handel brengen van sperma bieden zowel de dierenarts die de inseminatie uitvoert als de fokker voldoende zekerheid, wat bij de spermacentra niet altijd het geval hoeft te zijn.

3.2. Het is noodzakelijk dat de producenten van rundersperma worden geregistreerd met het oog op de traceerbaarheid in de omzetkanalen vanaf het moment van winning tot en met het eindgebruik in individuele bedrijven. Een absolute eis moet zijn dat leveringen uitsluitend „one-way" kunnen geschieden van producent naar opslagplaats en van opslagplaats naar fokkerij, zonder de mogelijkheid van retourzendingen.

[1] Volgens de huidige regelgeving kunnen alleen „satelliet-opslagplaatsen" in samenhang met een spermacentrum worden gecreëerd.

3.3. De invoer van rundersperma en embryo's uit KI-stations of spermabanken in derde landen veronderstelt dat adequate controlevoorzieningen aanwezig zijn en dat ook de traceerbaarheid is gegarandeerd in geval van risico van uitbraak van besmettelijke dierziektes. Het is onder meer zaak dat registratie en monitoring van KI-stations in derde landen, van waaruit rundersperma wordt geïmporteerd naar spermacentra in de EU, goed is geregeld, zodat de veterinaire overheden in de desbetreffende lidstaat onmiddellijk de nodige voorzieningen kunnen treffen in geval van ziekteproblemen.

3.4. Teneinde de toelating van dieren in erkende spermacentra doeltreffender te maken, stelt het EESC de volgende toevoegingen voor:

— Wanneer de onderzoeken bedoeld in bijlage B, hoofdstuk I, onder 1d) en e) in het KI-station tijdens de quarantaineperiode worden uitgevoerd, moet het begin van de quarantaineperiode worden gerekend vanaf de datum van het verkrijgen van monsters voor het onder d) bedoelde onderzoek en niet de datum waarop de resultaten van de tests beschikbaar zijn; dit kan wel twee weken later zijn. De tijd tussen het onder d) en e) bedoelde onderzoek komt daarmee op 21 dagen, hetgeen overeenkomt met de internationale norm van het OIE.

— Het onderzoek naar campylobacter en naar trichomonas geschiedt door bacteriële in plaats van serologische tests en dient na 7 dagen quarantaine en niet zoals voorgesteld na 21 dagen quarantaine te worden uitgevoerd. Hierdoor is een vroege identificatie van geïnfecteerde dieren mogelijk en kunnen in geval van infectie alle tests gedurende de quarantaineperiode worden uitgevoerd.

3.5. Volgens artikel 3 van het voorstel is de intracommunautaire handel in en de invoer van sperma dat is gecertificeerd overeenkomstig de voorschriften zoals die tot nog toe van kracht waren, toegestaan gedurende zes maanden na de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn. In een aantal taalversies is deze formulering onduidelijk, en bovendien doet dit wezenlijke vragen rijzen m.b.t. de bestaande opslagpunten, waar volgens algemene usance sperma normaliter gedurende een langere periode wordt gebruikt.

4. **Conclusie**

4.1. Ondanks het feit dat onderhavige wijzigingsvoorstellen diverse jaren op zich hebben laten wachten, nl. totdat er een OIE-norm, onder meer met betrekking tot vaccinatie voor IBR, beschikbaar was, stelt het EESC zich op het standpunt dat het wijzigingsvoorstel betreffende spermabanken in zijn huidige vorm niet kan worden goedgekeurd. Wel kan het EESC instemmen met de drie overige wijzigingsvoorstellen.

Brussel, 11 december 2002.

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

R. BRIESCH

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van de Richtlijnen 66/401/EEG betreffende het in de handel brengen van zaaizaad van groenvoedergewassen, 66/402/EEG betreffende het in de handel brengen van zaaigranen, 68/193/EEC betreffende het in de handel brengen van vegetatief teeltmateriaal voor wijnstokken, 92/33/EEG betreffende het in de handel brengen van teeltmateriaal en plantgoed van groentegewassen, met uitzondering van zaad, 92/34/EEG betreffende het in de handel brengen van teeltmateriaal van fruitgewassen, alsmede van fruitgewassen die voor de fruitteelt worden gebruikt, 98/56/EG betreffende het in de handel brengen van teeltmateriaal van siergewassen, 2002/54/EG betreffende het in de handel brengen van bietenzaad, 2002/55/EG betreffende het in de handel brengen van groentezaad, 2002/56/EC betreffende het in de handel brengen van pootaardappelen en 2002/57/EC betreffende het in de handel brengen van zaaizaad van oliehoudende planten en vezelgewassen, ten aanzien van de communautaire vergelijkende proeven"

(COM(2002) 523 def. — 2002/0232 (CNS))

(2003/C 85/13)

De Raad heeft op 9 oktober 2002 besloten om, overeenkomstig art. 37 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu" die met de voorbereidende werkzaamheden terzake was belast, heeft haar advies op 14 november 2002 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Bedoni.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 395e zitting van 11 en 12 december 2002 (vergadering van 11 december) het volgende advies met 92 stemmen vóór, bij 4 onthoudingen, goedgekeurd.

1. Samenvatting van het Commissievoorstel

1.1. In de voorbije 25 jaar zijn op grond van de bestaande regelgeving communautaire vergelijkende proeven verricht voor landbouwgewassen, waaronder granen, aardappelen, voedergewassen en oliehoudende planten en vezelgewassen.

1.2. De laatste jaren is nieuwe regelgeving vastgesteld met betrekking tot het in de handel brengen van teeltmateriaal van fruit, groenten en sierplanten, waarbij met name ook precieze uitvoeringsbepalingen betreffende communautaire vergelijkende proeven zijn vastgelegd; de proeven zijn daardoor zowel in aantal als in omvang toegenomen.

1.3. Deze nacontrole van in de Gemeenschap in de handel gebracht zaad en teeltmateriaal wordt beschouwd als een belangrijk hulpmiddel in het kader van de harmonisatie van het in de handel brengen door de lidstaten.

1.4. De hierboven bedoelde proeven zijn uitgevoerd met een financiële bijdrage van de Gemeenschap. Doel van het Commissievoorstel is, met het oog op de transparantie, een duidelijke rechtsgrond voor het verlenen van deze financiële bijdrage vast te stellen, samen met bepalingen inzake financiële maatregelen van de Gemeenschap voor het verrichten van de communautaire vergelijkende proeven, met name de verplichte aanrekening van de uitgaven op de begroting van de Gemeenschap.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Het is voor de Europese Unie van groot belang dat op monsters van zaad en teeltmateriaal vergelijkende proeven worden verricht en aldus nacontroles worden uitgevoerd om na te gaan of het zaad aan de normen beantwoordt. Bij het telen van granen, aardappelen, voedergewassen, oliehoudende planten, vezelgewassen, enz., hangen de resultaten immers in grote mate af van de kwaliteit en de gezondheidstoestand van het gebruikte materiaal.

2.2. Dankzij deze proeven en analyses worden de methodes voor het controleren van zaad en teeltmateriaal bovendien in de praktijk geharmoniseerd, hetgeen van cruciaal belang is om te kunnen garanderen dat het materiaal op het communautaire grondgebied vrij kan worden verhandeld, en dat de Europese afnemers gezond en kwalitatief goed zaad en teelmateriaal kunnen kopen.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1. Het Comité valt de doelstelling van de Commissie bij om een duidelijke rechtsgrond vast te stellen voor het verlenen van een communautaire financiële bijdrage voor het verrichten van bovenvermelde vergelijkende proeven.

3.2. Het onderschrijft met name het streven naar grotere transparantie en zekerheid, en onderstreept dat de lidstaten zelf hebben erkend dat het systeem van nacontroles een belangrijk instrument is in het kader van de harmonisering van het in de handel brengen van genoemd materiaal.

4. **Conclusies**

4.1. Het Comité stemt in het voorstel van de Commissie tot wijziging van de tien desbetreffende richtlijnen, teneinde een duidelijke rechtsgrond vast te stellen voor het verlenen door de Gemeenschap van een financiële bijdrage voor het verrichten van vergelijkende proeven op zaad en teeltmateriaal.

Brussel, 11 december 2002.

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

R. BRIESCH

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van kwaliteits- en veiligheidsnormen voor het doneren, verkrijgen, testen, bewerken, bewaren en distribueren van menselijke weefsels en cellen"

(COM(2002) 319 def. — 2002/0128 (COD))

(2003/C 85/14)

Op 2 juli 2002 heeft de Raad besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig art. 152 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap", die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 25 november 2002 goedgekeurd; rapporteur was de heer Bedossa.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 395e zitting, gehouden op 11 en 12 december 2002 (vergadering van 11 december) het volgende advies uitgebracht, dat met 97 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 7 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. **Stand van zaken**

1.1. Elk jaar ondergaan in Europa meer dan 500 000 patiënten een transplantatie van menselijke weefsels of cellen.

Het gaat daarbij niet alleen om traditionele transplantaties, waarvan het therapeutische belang al tientallen jaren wordt erkend (hoornvlies, bot, huid, bloedvaten, hartkleppen, hematopoiëtische cellen), maar ook om toepassingen op het vlak van de biotechnologie, een sector in volle ontwikkeling.

1.2. Ondanks diverse aanbevelingen van de Wereldgezondheidsorganisatie en de Raad van Europa en publicatie van de gedragscodes van een aantal Europese wetenschappelijke verenigingen, is de Europese regelgeving nog lang niet geharmoniseerd. Het wordt hoog tijd dat de gevolgen daarvan duidelijk worden. Als de gezondheidsautoriteit niet instaat voor de controles, moet de gebruiker van materiaal van menselijke oorsprong zelf beslissen waar hij zijn producten betrekt, zonder dat hij de verantwoordelijken voor het wegnemen, bewerken en leveren van het materiaal kan controleren. Hij kan dus niet anders dan vertrouwen op de resultaten van zijn transplantaties en de ervaringen van collega's. Een georganiseerde vorm van toezicht is er niet. Sommige lidstaten beschikken over eigen regelgeving, wat de veiligheid verhoogt, maar tevens impliceert dat de voorschriften van land tot land sterk uiteen lopen.

1.3. Nu we aan de vooravond van de uitbreiding staan en de globalisering steeds meer terrein wint, is het de hoogste tijd om orde op zaken te stellen.

1.4. *De noodzaak van een Europese benadering*

1.4.1. Er circuleren steeds meer producten

Er vindt een omvangrijke uitwisseling plaats van zowel traditionele transplantaten als biotechnologische producten binnen én buiten de Gemeenschap. Zo wordt in Frankrijk 25 % van het hoornvlies voor transplantaties ingevoerd.

1.4.1.1. De verscheidenheid aan nationale regels bemoeilijkt de controle op ingevoerde producten, die de EU binnen kunnen komen via een lidstaat waar geen specifieke bepalingen gelden en vervolgens in de gehele Unie kunnen gaan circuleren zonder de nodige veiligheidsgaranties. Harmonisatie van de voorschriften zal daarentegen een veiligere en een controleerbare handel mogelijk maken.

1.4.2. Het feit dat de nationale regelgevingen zo uiteenlopen maakt het de producenten of banken die materiaal willen uitvoeren naar landen buiten de EU extra moeilijk. Het ligt dan ook in de lijn der verwachtingen dat de betrokkenen erop zullen gaan aandringen dat gemeenschappelijke voorschriften worden uitgewerkt, zoals dat ook is gebeurd voor geneesmiddelen en medische hulpmiddelen, bv. voor in vitro-diagnose.

Als de EU er niet toe overgaat de nationale voorschriften op elkaar af te stemmen, zal zij onmogelijk kunnen opboksen tegen andere hoogontwikkelde landen.

1.4.3. Producten waarvoor hoge veiligheidsnormen vereist zijn en die ethisch erg beladen zijn

Zoals dat met producten van menselijke oorsprong steeds het geval is, impliceren deze technieken een risico op specifieke complicaties, die m.n. verband houden met de overdracht van besmettelijke ziekten. Verder roept de oorsprong van het materiaal een aantal ethische vragen op, die te maken hebben met de toestemming van de donor, anonimiteit, en het feit dat een donatie geen geld mag opbrengen.

1.4.4. In verband met de veiligheid zij het volgende opgemerkt:

— De incidentie van gerapporteerde gevallen is niet verwaarloosbaar. Ook al is het risico van overdracht van andere ziekten residueel, het is vergelijkbaar met het risico dat geleid heeft tot het terughalen of uit de handel nemen van bloedderivaten.

— De ontwikkeling van nieuwe biotechnologieën versnelt de uitwisseling, maar verhoogt de kans dat zich een aaneenschakeling van risico's voordoet. De lidstaten werpen met hun nationale regelgevingen steeds hogere barrières op.

— De bevolking is opgeschrikt door de zaak van het besmet bloed en de gevallen van Creutzfeldt-Jacob, en is ten gevolge van de toenemende berichtgeving over gezondheidsaangelegenheden steeds meer gaan aandringen op veiligheidsmaatregelen.

2. **Soort regelgeving**

2.1. Het Comité is ingenomen met het voornemen van de Commissie (zie toelichting, inleiding) om strikte maar toch flexibele voorschriften te ontwikkelen die alle domeinen beslaan. Overeenkomstig artikel 152 van het Verdrag is het immers de taak van de Gemeenschap om een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid te verzekeren en dient zij dus de nodige kwaliteits- en veiligheidsvereisten vast te leggen, te meer daar het hier om een zeer uitgestrekt en ethisch beladen domein gaat.

2.2. Het Comité schaart zich achter de bevindingen van de Europese Groep ethiek van de exacte wetenschappen en de nieuwe technologieën, die verklaart dat de omstandigheden waaronder menselijke weefsels op de Europese markt circuleren dringend aan controle moeten worden onderworpen. De groep gaat vooral in op de volgende aspecten:

— de ethische plicht om de gezondheid te beschermen;

— respect voor de integriteit van het menselijk lichaam;

— het feit dat de donor bij leven vooraf, vrijwillig en voldoende geïnformeerd toestemming moet verlenen;

— garantie van anonimiteit, om zo de identiteit van de donor te beschermen.

Orgaan-, weefsel- of celdonatie moet overigens worden aangemoedigd.

2.3. Een en ander houdt in dat donatie onbetaald moet blijven, aangezien het gaat om een daad van solidariteit, waarmee wordt bijgedragen aan een gemeenschappelijk doel, nl. de beschikbaarheid van stoffen van menselijke oorsprong te vergroten.

2.4. Op dit moment heeft elke lidstaat zijn eigen kijk op de bescherming van donors, de procédés voor het verkrijgen van weefsels, de activiteiten van weefselbanken, de voorwaarden waaraan donors moeten voldoen, de invoer van menselijke stoffen enz., en dit geldt te meer voor de kandidaat-lidstaten.

2.5. Op de conferenties van Porto (2000) en Malaga (maart 2002) zijn deskundigen tot de conclusie gekomen dat zo snel mogelijk een richtlijn moet worden opgesteld tot vaststelling van „strenge kwaliteits- en veiligheidsnormen voor het verkrijgen, testen, bewerken, bewaren en distribueren van weefsels en cellen van menselijke oorsprong".

Aangezien het zaak is duidelijk afgebakende bepalingen vast te leggen, blijft de richtlijn beperkt tot deze aspecten.

3. **Normen die van toepassing zijn op het hele gebied**

3.1. *Algemene gemeenschappelijke, bindende en aanpasbare regels*

3.1.1. De veiligheidsnormen worden opgesteld aan de hand van de bestaande gedragscodes; zij bevatten bindende criteria aangaande de ethische en biologische aspecten van de selectie van donors.

3.1.2. Traceerbaarheid is een vereiste; toch mag de naam van de donor niet worden vermeld op het etiket of in de begeleidende documenten. In dit verband moeten de aanbevelingen op het vlak van veilige bloeddonaties worden gevolgd.

3.1.3. Indien de nationale voorschriften inzake de ethische aspecten van kracht blijven kan daarin worden verwezen naar:

— het Verdrag van de Raad van Europa inzake de rechten van de mens en de biogeneeskunde (restmateriaal van operaties en levende donors),

— resolutie 78-29 van de Raad van Europa over de harmonisatie van de wetgevingen van de lidstaten op het gebied van het verwijderen en transplanteren van materiaal van menselijke oorsprong,

— advies nr. 16 van 7 mei 2002 van de Europese Groep ethiek van de exacte wetenschappen en de nieuwe technologieën over de octrooieerbaarheid van menselijke cellen.

3.2. *Invoering van een systeem voor erkenning en inspectie van publiekrechtelijke organen voor bewaring en verwerking*

— dit moet geschieden onder verantwoordelijkheid van de lidstaten;

— de lidstaten moeten erop toezien dat de erkenning wordt gebaseerd op een gemeenschappelijk referentiekader, en niet indruist tegen de communautaire voorschriften;

— elk van deze organen moet worden onderworpen aan controle;

— door de oprichting van Europese gegevensbanken zal kunnen worden nagegaan welke producten in de lidstaten worden ingevoerd;

— het toezicht door de lidstaten wordt op communautair niveau gecentraliseerd.

3.2.1. Sancties

Instellingen (of organen) die niet aan de voorschriften voldoen, moeten een sanctie opgelegd krijgen, die zelfs sluiting van de instelling om redenen van volksgezondheid kan zijn.

4. **Algemene opmerkingen**

Het Comité prijst de nauwkeurige en gedetailleerde omschrijving van het toepassingsgebied.

Een dergelijke precieze afbakening is noodzakelijk aangezien het niet de bedoeling is dat de Commissie gaat uitweiden over problemen die niet onder de volksgezondheid vallen. Enkel het gebruik op of in het menselijk lichaam wordt hier behandeld.

Er wordt uitdrukkelijk verwezen naar het doneren, verkrijgen en testen: het is immers zaak op deze gebieden hoge veiligheids- en kwaliteitsnormen op te leggen.

Het EESC verheugt zich erover dat:

— bloed, bloedproducten en menselijke organen niet onder de richtlijn vallen;

— de Commissie inziet dat voor de transplantatie van menselijke organen een andere aanpak nodig is;

— menselijke weefsels en cellen bestemd voor xenotransplantatie in deze tekst niet aan de orde komen omdat dit terrein nog verder moet worden ontgonnen;

— er specifieke regels gelden voor weefsels en cellen voor autologe transplantatie, daar de veiligheids- en kwaliteitsnormen daarvoor anders zijn;

— indien een bepaalde toepassing van stamcellen of embryonale of foetale cellen en weefsels in een lidstaat aanvaard wordt, hoewel over deze erg omstreden ethische kwestie geen consensus bestaat, zodat ook geen geharmoniseerde besluiten kunnen worden genomen, toch de desbetreffende bepalingen van deze richtlijn van toepassing zijn.

4.1. *Het toepassingsgebied*

Het EESC is zich ten volle bewust van het grote belang van deze richtlijn, die zeker gerechtvaardigd is.

Aangezien het hier om een erg uitgebreid en moeilijk af te bakenen toepassingsgebied gaat, zijn duidelijkere definities noodzakelijk. Vermeden moet worden dat verwarring ontstaat tussen „homologe (allogene)" en „autologe" oorsprong. Voorts ontbreken bepaalde specifieke of uitzonderingsbepalingen.

Bepaalde soorten producten zouden in het toepassingsgebied moeten worden opgenomen, andere zouden beter kunnen worden behandeld in aparte bepalingen.

Voortplantingscellen horen niet thuis in het toepassingsgebied; de desbetreffende specifieke kwalificatieprocedures vallen overigens onder de regels inzake medisch geassisteerde voortplanting. Daaraan zou dan ook een aparte richtlijn moeten worden gewijd.

4.2. *Bewerken, preserveren, bewaren en distribueren van weefsels en cellen voor transplantatie bij de mens*

4.2.1. De volgende twee bepalingen vallen bij het Comité alvast in goede aarde:

als bij de voorbewerking van cellen en weefsels voor transplantatie bij de mens de differentiatie ervan beïnvloed wordt, zullen er wellicht extra veiligheidsmaatregelen moeten komen;

als deze cellen en weefsels technisch complexe wijzigingen moeten ondergaan, zoals tissue *engineering*-procédés, dan is daarvoor specifieke regelgeving noodzakelijk.

4.3. *Verplichtingen van de autoriteiten van de lidstaten*

4.3.1. De beschrijving van de verplichtingen van de autoriteiten van de lidstaten is bijzonder overzichtelijk.

4.3.2. Het voorstel doet geen afbreuk aan de besluiten van de lidstaten inzake het al dan niet gebruiken van bepaalde soorten weefsels of cellen. Is echter een bepaalde toepassing van dergelijke cellen in een lidstaat toegestaan, dan moeten volgens het voorstel alle voorschriften toegepast worden die nodig zijn om de volksgezondheid te beschermen en de eerbiediging van de grondrechten te waarborgen.

— De lidstaten blijven verantwoordelijk voor de organisatie van de gezondheidszorg en het verstrekken van medische zorg.

— Het voorstel raakt niet aan de bestaande nationale organen, zoals de centra voor het verkrijgen van weefsels en cellen en/of de weefselbanken.

— Door de invoering van hoge kwaliteits- en veiligheidsnormen zal de bevolking meer vertrouwen gaan stellen in donaties uit andere lidstaten.

— Om dergelijke hoge kwaliteits- en veiligheidsnormen te kunnen invoeren zijn controle en erkenning van de nationale organen onontbeerlijk; dit geldt ook voor de opleiding van het betrokken personeel.

— De traceerbaarheid van alle weefsels en cellen van donor tot patiënt is essentieel, evenals de monitoring van bijwerkingen en incidenten.

— De toenemende invoer van weefsels en cellen uit derde landen mag alleen in handen worden gegeven van erkende instellingen, die erop toezien dat het materiaal in kwestie beantwoordt aan normen die ten minste gelijk zijn aan de in de EU geldende vereisten, en die daarbij op hun beurt onder toezicht staan van de bevoegde autoriteiten.

4.4. *Beoordeling van donors: kwaliteit, veiligheid en ethische aspecten*

— Om de gezondheid van de ontvangers te waarborgen moet bij de selectie en de beoordeling van donors worden uitgegaan van hoge kwaliteits- en veiligheidsnormen.

— De rechten en de gezondheid van donor én ontvanger moeten afdoend worden beschermd. Bij de uitwisseling en de toewijzing van weefsels en cellen mag derhalve geen winst worden nagestreefd, en donaties moeten vrijwillig en gratis zijn, conform de teksten van de Raad van Europa en de Europese Groep ethiek.

— Bij het verkrijgen van menselijke weefsels en cellen moeten het Handvest van de grondrechten en het Verdrag inzake de rechten van de mens en de biogeneeskunde in acht worden genomen.

— Het EESC is ingenomen met het feit dat de weefselbanken verantwoordelijk worden gesteld voor de kwaliteit en veiligheid tijdens de hele procedure.

5. **Bijzondere opmerkingen**

5.1. Het EESC staat volledig achter de doelstellingen van de richtlijn en is het eens met de noodzaak om voor alle betrokkenen een strikte, duidelijke en transparante Europese kaderwetgeving uit te werken, en algemene voorschriften op te stellen die gelden voor de hele EU, die aan de vooravond van de uitbreiding staat.

5.2. Er wordt een rechtsgrondslag opgegeven (artt. 152 en 4a).

5.3. De Commissie eerbiedigt het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel, maar kiest in het richtlijnvoorstel, vanwege de transnationale dimensie van het onderwerp, voor een gemeenschappelijke aanpak, die samenwerking en coördinatie vereist.

5.4. Met dit voorstel legt de Commissie de wettelijke en administratiefrechtelijke basis die nodig is om de spectaculair toenemende uitwisseling van weefsels en cellen van menselijke oorsprong in goede banen te leiden.

5.5. Dankzij dit voorstel kan de EU de toon aangeven in het debat terzake binnen de Wereldgezondheidsorganisatie.

6. **Specifieke voorstellen van het EESC**

6.1. De term „doneren" is al te beperkt, aangezien zowel autoloog als allogeen gebruik onder het toepassingsgebied van de richtlijn vallen. Wanneer sprake is van het inzamelen van restmateriaal van operaties om dit opnieuw te gebruiken bij een ingreep met therapeutische doeleinden, zou in de plaats van „doneren" gebruik kunnen worden gemaakt van de term „wegnemen", die betrekking heeft op operaties die bedoeld zijn om weggenomen en „ingezamelde" elementen te transplanteren.

Deze termen komen in de plaats van het woord „verkrijgen", dat in de rest van de tekst wordt geschrapt; op die manier zou de terminologie stroken met die van de richtlijn inzake bloed.

Voorts moet duidelijk worden gemaakt dat de term „testen" niet slaat op het product, maar op het wegnemen en inzamelen.

6.2. „Conserveren" is te verkiezen boven het beperktere begrip „bewaren" („stockage" in de Franse tekst).

6.3. Artikel 1 moet als volgt worden geformuleerd: „Deze richtlijn legt normen vast voor de kwaliteit en de veiligheid van weefsels en cellen van menselijke oorsprong, bestemd voor gebruik bij de mens (in plaats van „bestemd om in of op het menselijk lichaam te worden gebruikt") teneinde een hoog niveau van bescherming van de gezondheid van de mens te waarborgen". Deze formulering slaat immers op alle vormen van gebruik, zowel in als op het lichaam. (in de Franse tekst staat er alleen „destinés à des usages sur le corps humain", bestemd om op het menselijk lichaam te worden gebruikt — noot van de vertaler).

6.4. De verwijzing in artikel 2 naar „op industriële wijze bereide producten" is bij lange na niet nauwkeurig genoeg. Beter zou zijn te vermelden dat de bepalingen van de richtlijn van toepassing zijn op alle producten behalve geneesmiddelen, zoals weefsels en cellen die zijn opgenomen in medische hulpmiddelen.

Verder zij opgemerkt dat geneesmiddelen, van de verwerking tot de verdeling, toch al van het toepassingsgebied van de richtlijn zijn uitgesloten. De verwijzing in dit artikel naar „autologe cellen, bestemd voor de bereiding van geneesmiddelen", is dus overbodig waar het gaat om het bewerken, bewaren en distribueren.

6.5. De in artikel 3 opgenomen definities zouden wel eens veel reacties kunnen oproepen. Deskundigen en specialisten zouden zich immers geroepen kunnen voelen wijzigingsvoorstellen in te dienen om de definities nauwer te doen aansluiten bij hun visie. Het EESC zelf plaatst de volgende kanttekeningen:

6.5.1. Wat de definitie van „weefsel" betreft, zou het beter zijn zich te baseren op de definitie uit aanbeveling R (94) 1 van de Raad van Europa over weefselbanken, die als volgt luidt: „alle delen van het menselijk lichaam, inclusief restmateriaal van operaties, met uitzondering van organen, bloed en bloedproducten, voortplantingscellen, haar, nagels en afvalstoffen van het organisme".

6.5.2. Het EESC stelt voor het begrip donor voor het ogenblik te beperken tot levende of overleden personen. Foetaal of embryonaal materiaal van menselijke oorsprong kan in alle lidstaten tot discussie en ethische controverse leiden die op EU-niveau moeilijk beheersbaar zijn.

6.5.3. Het EESC is het ermee eens dat organen worden uitgesloten van het toepassingsgebied; zij kunnen immers niet worden bewaard. Een orgaan ondergaat namelijk een behandeling volgens specifieke, andere procedures die nodig zijn voor transplantatiedoeleinden.

6.5.4. In de definitie van distributie behoort niet te worden verwezen naar het transport; deze laatste activiteit staat immers los van de distributie, en wordt bovendien al uitdrukkelijk vermeld in artikel 23.

6.5.5. Het EESC stelt voor in de Franse tekst het woord „transplantation" te vervangen door de geijktere term „greffe" (in het Nederlands allebei te vertalen met „transplantatie"), verder het woord „toedienen" te gebruiken (bv. bij bepaalde vormen van celtherapie), en het begrip „ontvanger", dat enkel lijkt te verwijzen naar allotransplantatie, te vervangen door „patiënt".

6.5.6. Het zou wenselijk zijn nader te verduidelijken wat onder „uitgesteld autoloog gebruik" moet worden verstaan, naar het voorbeeld van de in de richtlijn bloed gehanteerde omschrijving, die veelzeggender is (een transfusie waarbij donor en ontvanger dezelfde persoon zijn en waarbij bloed en bloedbestanddelen worden gebruikt die eerder zijn verwijderd).

6.5.6.1. Er moeten speciale maatregelen worden getroffen m.b.t.:

— autologe cellen

— autologe weefsels waarvan het gebruik wordt uitgesteld

— restmateriaal van operaties en de placenta

— weefsels en cellen voor plastische chirurgie.

6.5.7. Ook moeten er gedetailleerde definities worden opgenomen van de begrippen traceerbaarheid en biovigilantie, omdat de artikelen 10 en 11 daarover gaan.

— Traceerbaarheid: het geheel van gegevens en maatregelen die het mogelijk moeten maken snel alle etappes na te trekken, gaande van de selectie van de donor tot het therapeutische gebruik van de weefsels en cellen, via het wegnemen of inzamelen, het testen, de verwerking, het bewaren en de distributie. Dankzij de traceerbaarheid kan een verband worden gelegd tussen de donor en de ontvanger(s)-patiënt(en). Om de anonimiteit te waarborgen wordt gewerkt met codes.

— Biovigilantie: het geheel van de procedures voor toezicht op ongewenste voorvallen en bijwerkingen bij donoren en ontvangers-patiënten, en voor de epidemiologische follow-up van de donoren; hierbij wordt uitgegaan van de in het kader van de traceerbaarheid verstrekte gegevens.

7. **Algemene voorstellen**

7.1. De titel is niet volledig genoeg.

7.1.1. „Verkrijgen" ... te vervangen door:

— „wegnemen": door een gespecialiseerd team (van het desbetreffende ziekenhuis of de weefselbank) al dan niet ter plaatse uitgevoerde operatieve ingreep;

— „inzamelen": operatieve ingreep voor het inzamelen van residuen van operaties (kop van het dijbeen, geëxplanteerd hart) of van placenta-stoffen, medische ingreep voor het inzamelen van stamcellen;

— „verwerven": administratieve en sanitaire procedure om weefsels of cellen te verkrijgen van een bevoegd organisme (weefselbank, laboratorium voor sterilisatie/inactivatie dat niet de status van weefselbank heeft, ziekenhuisafdelingen die gespecialiseerd zijn in celtherapie).

Een andere mogelijkheid is de term „verkrijgen" in de hele richtlijn te behouden, maar de definitie ervan in artikel 3, sub e), te wijzigen en daarbij de bovenstaande begrippen te gebruiken.

7.1.2. „Stockage" te vervangen door „conservation"; deze laatste term verwijst zowel naar de bewaring (dynamische en technische etappe van de preparatie) als naar het opslaan (statische etappe, waarbij de weefsels of cellen in dezelfde toestand worden gehouden).

7.1.3. De zinsnede „van menselijke oorsprong" dekt de lading beter dan „menselijke".

7.1.4. De titel zou dus als volgt moeten luiden:

„Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van kwaliteits- en veiligheidsnormen voor het doneren, wegnemen, inzamelen, verwerven, testen, bewerken, bewaren en distribueren van weefsels en cellen van menselijke oorsprong."

7.2. In zeven min of meer volledige hoofdstukken wordt bepaald aan welke voorwaarden de gespecialiseerde instellingen, d.w.z. de weefselbanken, moeten voldoen om te worden toegelaten. Erkend worden dus alleen teams die aan de normen voldoen.

Toch zou het nuttig zijn nog een bijlage toe te voegen met een lijst van alle toegestane producten. Deze geïndividualiseerde lijst zou door middel van een eenvoudige procedure moeten worden opgesteld, die frequente aanpassingen mogelijk maakt om rekening te kunnen houden met de snelle vooruitgang van de kennis op het gebied.

7.3. In het corpus van de richtlijn zou ook de officiële erkenning van procédés voor de preparatie van de verschillende soorten producten (op basis van weefsels of cellen) verplicht moeten worden gesteld. Daarbij moet voor elk soort product een omschrijving worden gegeven van de verschillende werkwijzen en praktijken, van het wegnemen tot de distributie.

7.3.1. Deze bepalingen zouden kunnen worden opgenomen in artikel 20, waar nu eenvoudigweg sprake is van „standaardwerkvoorschriften".

7.3.2. De erkenning van deze procédés — bv. door de in artikel 4, lid 1, genoemde „bevoegde autoriteit", zou bepaalde garanties bieden op het vlak van de gezondheid en veiligheid van de transplantaten.

7.4. Het EESC is echter van mening dat andere, specifieke richtlijnen noodzakelijk zijn wanneer weefsels en cellen worden gebruikt voor andere doeleinden, waartoe meer onderzoek nodig is en waarbij geavanceerde technieken komen kijken. Het kan dan bv. gaan om behandelingen die niet bedoeld zijn om een bepaalde functie te herstellen, zoals bij de hier bedoelde transplantaties van weefsels en cellen, maar toepassingen die weefselkweek of „uitzonderlijke" differentiaties nodig maken.

7.5. *Overeenkomst tussen de weefselbanken en de gezondheidszorginstellingen die weefsels leveren en/of gebruiken (idem voor afdelingen voor celtherapie en gezondheidszorginstellingen)*

7.5.1. In de artikelen 24 (betrekkingen van weefselbanken met derden) en 25 (toegang tot menselijke weefsels en cellen) is van een dergelijke overeenkomst (of protocol) geen sprake.

7.5.2. In dit soort overeenkomsten, die in de meeste landen schering en inslag zijn, worden de betrekkingen geregeld tussen de leverancier van transplantaten (weefselbanken) en de chirurg die deze gaat gebruiken (of de gezondheidszorginstelling), en tussen de chirurg (of de gezondheidszorginstelling) die het weefsel wegneemt en de weefselbank. Beide partijen gaan in deze contracten een aantal verbintenissen aan op het vlak van kwaliteit, kwantiteit, verantwoordelijkheid, verbindings- en vervoerstechnieken, facturering en geschillen.

7.5.3. Op Europees vlak zou deze praktijk in de richtlijn moeten worden opgenomen, bv. in artikel 25 (toegang tot menselijke weefsels en cellen).

7.6. *Klinische proeven*

Klinische proefnemingen waarbij voor therapeutische doeleinden gebruik wordt gemaakt van weefsels of cellen dienen niet van het toepassingsgebied van de richtlijn te worden uitgesloten, maar het is wel zaak een aantal specifieke bepalingen op te nemen, waarin rekening wordt gehouden met hun bijzondere kenmerken (vergunningen voor het wegnemen en bewerken en voor bepaalde toepassingen) en met de bestaande wetgeving inzake biomedisch onderzoek. Bij klinische proefnemingen is het per definitie mogelijk dat gebruik wordt gemaakt van nog niet erkende procédés voor de preparatie van producten.

7.7. *Europees gezondheidscertificaat*

7.7.1. Er zou een Europees gezondheidscertificaat moeten worden ingevoerd voor alle in de richtlijn bedoelde weefsel- en celproducten die zijn geprepareerd door de weefselbanken van de lidstaten.

7.7.2. In dit certificaat zou melding worden gemaakt van de resultaten en technieken van de verplichte tests voor de biologische homologatie van deze producten, wat de internationale uitwisseling ten goede zou komen.

7.7.3. Het Comité pleit voor de invoering van een centrale databank die alle beschikbare informatie over erkende centra, over producten die in erkende weefselbanken en andere centra aanwezig en/of verwerkt zijn, over gezondheidscertificaten en over biovigilantie verzamelt.

7.8. *Verwarring tussen weefselbanken en afdelingen die zich bezighouden met cellen*

Om duidelijk te maken welk verschil er is met de weefselbanken dienen de volgende termen overal in de tekst te worden verklaard:

— Weefsel- en celbank

— Celbank

— Afdeling voor celtherapie

— Weefselcentrum

— Inrichtingen van derden — technisch complexe vormen van dienstverlening.

7.9. Het Comité acht de effectbeoordeling ontoereikend en verlangt behalve een verdieping daarvan, een periodiek impactverslag. Dit zou ook nuttig kunnen zijn voor de toepassingsgebieden die op het ogenblik uitgezonderd zijn en die aan de orde zullen komen in toekomstige richtlijnvoorstellen van de Commissie.

8. **Conclusie**

8.1. Er is dringend behoefte aan een specifieke richtlijn als onderhavige en de voorgestelde bepalingen zijn noodzakelijk en coherent; de aanpak van de Commissie is de juiste. Bovendien wordt bij deze uitwisseling van weefsels en cellen de hand gehouden aan een aantal elementaire beginselen: het gaat om anonieme, vrijwillige en niet betaalde donaties, waaruit een grote mate van solidariteit spreekt.

8.2. Het EESC sluit zich aan bij de opmerking van de Commissie dat deze tekst, gezien de snelle wetenschappelijke ontwikkelingen op de behandelde gebieden, regelmatig moet kunnen worden aangepast aan de wetenschappelijke vooruitgang, op voorwaarde dat het gaat om degelijk onderbouwde resultaten en de samenhang niet in het gedrang komt.

8.3. Het zou verstandig zijn in het corpus van de richtlijn het opstellen van een officiële machtiging (vergunning) verplicht te stellen voor het procédé dat gevolgd wordt om een bepaald type (weefsel- of cel-)product te prepareren. Daarin moeten de werkvoorschriften en/of praktijken worden omschreven per type product, voor alle stadia, vanaf het wegnemen tot het distribueren. Een dergelijke vergunning zou een waarborg zijn voor de veiligheid en gezondheid inzake transplantaten.

8.4. *Verantwoordelijkheid van alle betrokkenen*

De verantwoordelijkheid voor de afgifte van een product (weefsel of cellen) ligt normaal bij de weefselbank. De verantwoordelijkheid voor de gezondheidsbescherming m.b.t. een product ligt echter bij drie niveaus:

— Gezondheidszorginstellingen en verkrijgingscentra zijn verantwoordelijk voor: de selectie van de potentiële donor, de technische en gezondheidsvoorwaarden, de traceerbaarheid en de monitoring (biovigilantie);

— Weefselbanken en afdelingen voor celtherapie zijn verantwoordelijk voor: de preparering, microbiologische controle (overdraagbare ziektes, bacteriën enz.), biologische en functionele validering, traceerbaarheid en monitoring;

— Transplanterende chirurg is verantwoordelijk voor de risico/profijtbeoordeling, waarbij rekening moet worden gehouden met het gezondheidsdossier van het product en de noodzaak voor de patiënt, de traceerbaarheid.

8.5. Er moet worden gezorgd voor een Europese overeenkomst (protocol) tussen gezondheidszorgcentra die weefsels leveren en/of weefsels gebruiken (idem voor afdelingen voor celtherapie en zorgcentra).

8.6. De bijlagen maken een integrerend deel uit van de richtlijn; het kan om administratieve redenen moeilijk zijn deze regelmatig up-to-date te houden. Het Comité vindt daarom dat in artikel 29 moet worden bepaald dat de aanpassing van de bijlagen aan de technische en wetenschappelijke vooruitgang regelmatig dient plaats te vinden, en wel om de twee jaar.

Brussel, 11 december 2002.

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

R. BRIESCH

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over een communautair terugkeerbeleid ten aanzien van personen die illegaal in de Europese Unie verblijven"

(COM(2002) 564 def.)

(2003/C 85/15)

De Commissie heeft op 14 oktober 2002 besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig artikel 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, te raadplegen over de voornoemde mededeling.

De gespecialiseerde afdeling „Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap", die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 25 november 2002 goedgekeurd; algemeen afdelingsrapporteur was de heer Pariza Castaños.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 11 en 12 december 2002 gehouden 395e zitting (vergadering van 11 december) het volgende advies uitgebracht, dat met 103 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 10 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. **Inhoud van het Commissievoorstel**

1.1. Het terugkeerbeleid wordt door de Commissie gepresenteerd als integrerend onderdeel van het immigratie- en asielbeleid. De Commissie wijst er enerzijds op dat de legale immigratiekanalen en de toegang tot bescherming moeten worden geconsolideerd voor hen die hieraan behoefte hebben. Anderzijds dienen illegaal in de EU verblijvende personen terug te keren (bij voorkeur zelfstandig, maar zonodig ook gedwongen), want als „er een reële dreiging is van gedwongen terugkeer, die daarop ook wordt uitgevoerd, geeft dit een duidelijk signaal aan illegaal in de lidstaten verblijvende personen en aan potentiële illegale migranten buiten de EU, dat illegale binnenkomst en illegaal verblijf niet leiden tot de gewenste stabiele vorm van verblijf [1]". Het terugkeerbeleid vormt derhalve een noodzakelijke aanvulling op het algemene immigratie- en asielbeleid.

1.2. Met de mededeling van de Commissie wordt ook gevolg geven aan het verzoek van de Europese Raad te Sevilla van 21 en 22 juni 2002 om voor het einde van het jaar de grondslagen voor een uitzettings- en repatriëringsbeleid goed te keuren.

1.3. Alvorens de grondslagen voor een terugkeerbeleid vast te stellen, heeft de Commissie eerst een brede discussie over

[1] Punt 1.2.2 (tweede alinea) van de mededeling.

het onderwerp op gang gebracht door middel van een Groenboek ([1]). De discussie werd afgesloten op 16 juli 2002 met een conferentie waaraan organisaties en instellingen uit alle lidstaten en kandidaat-lidstaten deelnamen. Ook het EESC nam aan deze conferentie deel.

1.4. De mededeling waarop dit advies betrekking heeft, is uitsluitend gericht op de terugkeer van „illegaal in de EU verblijvende personen" (in de bewoordingen van de Commissie). In een volgende mededeling zal aandacht worden besteed aan legaal in de EU verblijvende personen die bereid zijn terug te keren naar hun land van herkomst en aan de wijze waarop terugkeer de ontwikkeling van dat land ten goede kan komen.

1.5. In de mededeling wordt het meeste aandacht geschonken aan communautaire samenwerking voor efficiëntere repatriëring van illegaal in de EU verblijvende personen. Op korte termijn dienen hiertoe maatregelen voor operationele samenwerking te worden genomen en op de middellange termijn zijn er wettelijke maatregelen nodig om een aantal gemeenschappelijke normen vast te stellen, zoals de wederzijdse erkenning van repatriëringsbesluiten.

1.6. De operationele samenwerking tussen de lidstaten omvat voor de korte termijn de volgende aspecten:

— nieuwe statistische methodes; zo stelt de Commissie voor jaarlijks een volledig verslag over asiel- en immigratiestatistieken uit te brengen;

— rechtstreeks contact tussen de met terugkeer belaste diensten van de verschillende lidstaten;

— uitwisselen van ervaringen en beste praktijken om een handboek met beste praktijken samen te stellen;

— gezamenlijk opleiden van met terugkeer belaste ambtenaren: regelmatige seminars, vergaderingen etc.;

— verbeteren van de mogelijkheden om de identiteit vast te stellen van illegaal in de Unie verblijvende personen die geen enkel document willen of kunnen overleggen. Hiertoe wordt voorgesteld een database op te zetten met een scan van de foto en de reisdocumenten van alle personen die visa aanvragen in enig consulaat van een lidstaat;

— verlenen van onderlinge bijstand door de diensten van de lidstaten wanneer (zelfstandig of gedwongen) terugkerende personen via luchthavens van andere lidstaten of over het grondgebied van een andere lidstaat moeten reizen;

— vereenvoudigen van het werk van de met immigratie belaste verbindingsambtenaren in de landen van herkomst of doorreis;

— gebruikmaken van gemeenschappelijke chartervluchten om de repatriëring van illegaal in de EU verblijvende personen goedkoper te maken;

— tot stand brengen van een geschikt kader voor, ten eerste, de coördinatie van een breder gebruik van ICONet en, ten tweede, het opzetten van een technische ondersteuningsfaciliteit.

1.7. De op korte termijn vast te stellen gemeenschappelijke minimumnormen voor betere samenwerking tussen de lidstaten omvatten de volgende elementen:

— de uitzetting van personen wier uitzetting is gelast door een lidstaat en die in een andere lidstaat worden vastgehouden. Hiertoe is een bindend rechtskader nodig, teneinde het tweede land tot uitvoering van de door het eerste land bevolen uitzetting te verplichten;

— minimumnormen die bij de uitzettingsprocedure moeten worden nageleefd. Zo zijn er voorschriften nodig inzake het uitzetten van personen met een lichamelijke of psychische aandoening, minderjarigen of zwangere vrouwen, gevallen waarin uitzetting tot het scheiden van gezinsleden leidt of waarin fysiek verzet moet worden overwonnen om tot uitzetting te kunnen overgaan. Het is van belang overeenstemming over deze minimumnormen te bereiken, zodat de ene lidstaat kan meewerken aan een door een andere lidstaat gelaste uitzetting;

— criteria om dwingende redenen voor uitzetting, zoals ernstige bedreiging van de openbare orde of de staatsveiligheid, te onderscheiden van minder ernstige redenen, omdat de wederzijdse erkenning van besluiten tot uitzetting verschillend zal zijn al naar gelang van de ernst van de reden. Ook zijn er minimumwaarborgen voor beroep tegen uitzettingsbesluiten nodig;

— eensgezind optreden wanneer het legaal verblijf eindigt en iemand beschouwd moet worden als een illegaal in de EU verblijvend persoon;

([1]) Zie EESC-advies over het Groenboek.

— minimumnormen voor de omstandigheden waaronder personen in afwachting van hun uitzetting in bewaring worden gesteld. Er worden groepen vastgesteld die niet in bewaring mogen worden gesteld, zoals niet-begeleide minderjarigen, ouderen, zwangere vrouwen en personen met een ernstige handicap;

— normen voor het leveren van bewijs dat terugkeer heeft plaatsgevonden, in het bijzonder ten aanzien van gevallen waarin het vertrek niet vrijwillig was.

1.8. In de mededeling wordt gepleit voor „geïntegreerde terugkeerprogramma's", die gericht zijn op vrijwillige terugkeer en geslaagde herintegratie in het land van herkomst. Er zijn plannen om personen die moeten terugkeren van advies te dienen, bijstand te verlenen bij de reis, opleiding en het vinden van een baan en onderdak etc. De Commissie verklaart dat moet worden nagedacht over stimulansen om eventuele repatrianten te doen besluiten tot vrijwillige terugkeer naar hun land van herkomst en dat er voor voldoende middelen moet worden gezorgd om dit voorstel uit te voeren. Volgens de Commissie dient te worden onderzocht of hiertoe een beroep kan worden gedaan op een financieel instrument van de Unie.

1.9. De doelmatigheid van het terugkeerbeleid valt of staat — met name bij gedwongen terugkeer — met de medewerking van de landen van herkomst en doorreis. Deze landen dienen hun eigen onderdanen, of personen die over hun grondgebied reisden, weer op te nemen, indien hun verblijf in een lidstaat als illegaal is aangemerkt. Volgens de mededeling heeft de medewerking van deze landen onder meer betrekking op de volgende elementen:

— administratieve samenwerking, waardoor bepaalde instellingen in de landen van herkomst een grotere rol kunnen spelen en er meer maatregelen voor herintegratie van terugkerende onderdanen kunnen worden ontwikkeld;

— overnameovereenkomsten hebben weinig kans van slagen als ze geen specifieke stimulansen bevatten voor de landen van herkomst die deze overeenkomsten moeten onderschrijven — derhalve pleit de Commissie ervoor dergelijke stimulansen vast te stellen;

— samenwerking met de doorreislanden, zodat zij personen zullen toelaten die niet rechtstreeks naar hun land van herkomst kunnen worden teruggebracht.

1.10. De Commissie eindigt haar mededeling met het verzoek aan de Raad om het actieprogramma inzake terugkeer voor het einde van het jaar goed te keuren.

2. **Algemene opmerkingen**

2.1. De mededeling wordt gepubliceerd nadat een Groenboek over hetzelfde onderwerp een discussie op gang heeft gebracht. Het EESC juicht toe dat er voor is gekozen deze beleidsmaatregelen via de participatieve methode op te stellen. De Commissie en de Raad dienen de verschillende voorstellen goed te benutten. Het stemt tot tevredenheid dat in deze mededeling van de Commissie met diverse voorstellen uit het advies van het EESC rekening is gehouden.

2.2. In het advies over het Groenboek heeft het EESC zich reeds uitgesproken over het merendeel van de door de Commissie genoemde zaken. De gedane voorstellen hoeven in dit kader niet te worden herhaald. Het onderhavige document betreft slechts een aanvulling op dit eerdere advies.

2.3. Er mag nooit uit het oog worden verloren dat iemand „zonder papieren" zeker niet rechteloos is, en dat een illegale immigrant geen crimineel is. Het Comité verwelkomt met name de nadruk die in punt 1.2.3 van de Mededeling wordt gelegd op de naleving van de rechten van de mens, die ook gelden voor mensen „zonder papieren". Hiertoe behoren in het bijzonder ook sociale en economische rechten.

2.4. Deze mededeling heeft dus bijna uitsluitend betrekking op de terugkeer van illegaal in de EU verblijvende personen. Hoewel het EESC begrijpt dat de door de Raad van Sevilla vastgestelde doelstellingen moeten worden uitgewerkt, wil het er nogmaals de aandacht op vestigen dat er spoed moet worden gezet achter de behandeling van de wetgevingsvoorstellen, om de EU in staat te stellen op legale en doorzichtige wijze een gemeenschappelijk beleid inzake economische immigratie te voeren, alsmede een gemeenschappelijke asielwetgeving te hanteren.

2.5. Er zij op gewezen dat het EESC in diverse adviezen heeft gepleit voor het op touw zetten van regulariseringsacties. De Commissie stelt terecht dat gedwongen terugkeer een aanvullend element bij het immigratiebeleid dient te zijn. Het EESC meent dat uitzetting en gedwongen repatriëring een extreme maatregel is.

2.6. De Commissie heeft aangekondigd dat er nog een mededeling over immigratie en ontwikkeling in voorbereiding is, waarin wordt bestudeerd hoe zelfstandige terugkeer van onderdanen de ontwikkeling van het land van herkomst ten goede kan komen. Dit voornemen valt in goede aarde bij het Comité, hoewel ervoor moet worden gezorgd dat ook de gedwongen terugkeer van illegaal in de EU verblijvende personen aan de ontwikkeling van het land van herkomst ten goede komt. Deze gedachte komt ter sprake in punt 2.4, over „integrale terugkeerprogramma's", zij het in te algemene bewoordingen.

2.7. In het EESC-advies over het Groenboek is er reeds voor gepleit zoveel mogelijk zelfstandige (vrijwillige) terugkeer aan te moedigen en pas in laatste instantie tot gedwongen terugkeer over te gaan. Hoewel het ook in de mededeling van de Commissie raadzaam wordt geacht zelfstandige terugkeer te stimuleren, komt dit idee in de uitwerking van de concrete voorstellen onvoldoende tot uitdrukking. Het meest uitgebreide en concrete deel van de mededeling heeft betrekking op samenwerking tussen lidstaten op het vlak van gedwongen terugkeer.

2.8. Het benadrukken van vrijwillige terugkeer is tevens geboden omdat (humanitaire) niet-gouvernementele organisaties alleen aan terugkeeractiviteiten meewerken indien vrijwilligheid hierbij het uitgangspunt is. Medewerking van dit soort organisaties is echter zeer wenselijk en in sommige gevallen zelfs een voorwaarde voor het slagen van terugkeerprogramma's. Derhalve dient de problematiek niet alleen tussen staten te worden behandeld.

2.9. Het terugkeerbeleid dient noodzakelijkerwijs op naleving van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden te worden gebaseerd. Het EESC heeft er in zijn advies over het Groenboek reeds op gewezen dat zowel de artikelen 3, 5, 6, 8 en 13 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, als de artikelen 3, 4, 19, 24 en 47 van het Handvest van de grondrechten precieze bepalingen bevatten die op het terugkeerbeleid voor illegaal in de EU verblijvende personen van toepassing zijn.

2.10. Zelfstandige terugkeer komt met name aan de orde in het deel over „integrale terugkeerprogramma's", maar de tekst is hier aanzienlijk minder concreet. Het Comité dringt er derhalve bij de Commissie op aan om inzake de organisatie van zelfstandige terugkeer net zoveel voorstellen te ontwikkelen als met betrekking tot gedwongen terugkeer. Het EESC is voorstander van een communautair financieringsinstrument voor de ontwikkeling van de terugkeerprogramma's.

2.11. Bij alle gevallen van gedwongen terugkeer moet doeltreffende rechtsbescherming worden gegarandeerd. Het EESC eist dat eenieder beroep moet kunnen aantekenen tegen een besluit tot uitzetting, en dat deze stap opschortende werking moet hebben. Dit laatste is beslist noodzakelijk, want als een beroep gunstig uitpakt, maar pas nà uitzetting bekend wordt gemaakt, zal de belanghebbende hier in de meeste gevallen niets aan hebben. Zo zou het recht op beroep worden uitgehold.

3. **Specifieke opmerkingen**

3.1. Het is niet bepaald logisch enkele voorstellen uit deze mededeling uit te voeren, vóórdat er sprake is van een gemeenschappelijk beleid en gemeenschappelijke wetgeving voor immigratiebeheer of van gemeenschappelijke asielwetgeving. De Commissie is zich hiervan bewust, maar de Raad van Sevilla heeft het zo besloten.

3.2. Dit geldt bijvoorbeeld voor de wederzijdse erkenning van besluiten tot terugkeer, waarmee wordt beoogd dat de door lidstaat A gelaste uitzetting door lidstaat B wordt uitgevoerd (in het geval dat een illegale immigrant in een andere lidstaat in bewaring wordt gehouden dan de lidstaat die de uitzetting gelastte), zonder dat hiertoe een nieuw uitzettingsbesluit hoeft te worden uitgevaardigd ([1]). Het EESC acht de invoering van deze regel voorbarig zolang er geen eenvormige regels en criteria zijn voor de uitleg van de Conventie van Genève of het toekennen van subsidiaire bescherming. Ook de Commissie erkent dit in haar mededeling ([2]). Het EESC wil dat de maatregelen ter beperking van illegale immigratie in verhouding staan tot de maatregelen die nodig zijn om legale immigratie goed te laten verlopen.

3.3. Van uitzetting wegens illegaal verblijf mag uiteraard geen sprake zijn als hiermee het recht op de eenheid van het gezin in het gedrang komt. Derhalve zij opnieuw gewezen op hetgeen al in het EESC-advies over het Groenboek is opgemerkt, namelijk dat er niet tot uitzetting mag worden besloten indien dit leidt tot het scheiden van gezinsleden.

3.4. Volgens de mededeling zijn er grenzen aan de dwangmaatregelen die kunnen worden gebruikt bij fysiek verzet van een uit te zetten persoon en is de fysieke integriteit van de repatriant van het grootste belang ([3]). Het EESC onderstreept dat het belang van de fysieke integriteit van de repatriant als een paal boven water staat: bij de uitzetting mag deze fysieke integriteit eenvoudig aan geen enkel risico worden blootgesteld. Het is betreurenswaardig dat velen wier enige schuld erin bestond dat zij naar Europa kwamen om een baan en een waardige toekomst te zoeken, tijdens hun uitzetting de dood vonden door wreed optreden van ambtenaren.

3.5. In de mededeling wordt onderzocht in hoeverre personen voorafgaande aan hun uitzetting in bewaring moeten worden gesteld. Hierbij is rekening gehouden met de verschillende EESC-voorstellen in het Groenboek en met ideeën die diverse organisaties naar voren brachten tijdens de door de Commissie georganiseerde conferentie op 16 juli 2002, hetgeen lovenswaardig is. Niettemin zij nogmaals op een aspect van voornoemd advies gewezen: volgens de mededeling dienen repatrianten zoveel mogelijk te worden afgezonderd van gedetineerden ([4]). Het EESC meent evenwel dat het absoluut moeten worden verboden om personen voorafgaand aan hun uitzetting in gevangenissen op te sluiten: illegale immigranten die hun uitzetting afwachten zijn immers geen delinquenten.

([1]) Punt 2.3.1 (eerste alinea) van de mededeling.
([2]) Punt 2.3.1 (tweede alinea) van de mededeling.
([3]) Punt 2.3.2 (vierde alinea) van de mededeling.
([4]) Punt 2.3.5 (zevende alinea) van de mededeling.

3.6. In de mededeling wordt terecht onderstreept dat op vreemdelingenbewaring met het oog op uitzetting het evenredigheidsbeginsel van toepassing is. Vreemdelingenbewaring mag principieel niet worden gebruikt als een soort gijzeling of als pressiemiddel (bijvoorbeeld met het oog op het verschaffen van identiteitspapieren).

3.7. In het advies over het Groenboek heeft het EESC zijn standpunt over deze zaken reeds uiteengezet. Er zij nogmaals op gewezen dat detentie met het oog op uitzetting niet langer dan 30 dagen mag duren.

3.8. Om te voorkomen dat de betrokken personen in ernstige problemen komen, dient de Europese Unie een tijdelijke lijst op te stellen met landen waarnaar iemand niet mag worden uitgezet wegens levensbedreigende risico's, gebrek aan vrijheid, oorlogen of humanitaire crises.

3.9. Aan het slot van de mededeling van de Commissie wordt de Raad verzocht om het terugkeerprogramma vóór het einde van dit jaar te bekrachtigen, overeenkomstig het mandaat van de Europese Raad van Sevilla. Het EESC wil dat de Raad en de Commissie inzien dat de trage voortgang van de gemeenschappelijke wetgeving inzake illegale immigratie enerzijds, en de goedkeuring van harde maatregelen, zoals uitzetting en gedwongen repatriëring, anderzijds, van een weinig evenwichtig beleid getuigen.

Brussel, 11 december 2002.

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

R. BRIESCH

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Economische governance in de EU"

(2003/C 85/16)

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 18 juli 2002 besloten om overeenkomstig artikel 23, lid 3, van zijn reglement van orde een advies uit te brengen over „Economische governance in de EU".

De afdeling „Economische en Monetaire Unie, economische en sociale samenhang", die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 26 november 2002 goedgekeurd; rapporteurs waren eerst mevrouw Konitzer en vervolgens mevrouw Florio.

Het Comité heeft tijdens zijn op 11 en 12 december 2002 gehouden 395e zitting (vergadering van 12 december) het volgende advies uitgebracht, dat met 69 stemmen vóór, 13 tegen, bij 16 onthoudingen werd goedgekeurd.

1. **Inleidende opmerkingen**

1.1. Bij de Europese Akte (1986) en de Verdragen van Maastricht (1992) en Amsterdam (1997) is het activiteitengebied van de Gemeenschap en van de Europese Unie aanzienlijk uitgebreid. De EU blijft echter een „sui generis"-verband zonder regering (government) die bevoegd is er voor de klassieke vormen van staatsoptreden. Op basis van de Verdragen en talloze akkoorden tussen de EG-instellingen, de lidstaten, en met medewerking van verschillende organen, organisaties en ook ondernemingen heeft zich een specifieke EG-vorm van bestuur (governance) ontwikkeld.

1.2. „Het EESC fungeert binnen het Europese institutionele bestel als adviesforum waar de „georganiseerde civiele samenleving" van Europa bijeenkomt, geïnformeerd wordt en haar stem kan laten horen. Vertegenwoordigers van allerlei sociaal-economische en burgerorganisaties uit de EU-lidstaten kunnen dankzij het Comité ten volle aan het communautaire beleids- en besluitvormingsproces deelnemen" ([1]). Het Comité neemt daarom uiteraard deel aan de discussie over de vraag hoe in het kader van de Conventie en met het oog op de komende IGC en de uitbreiding van de EG de governance in de EU

([1]) Resolutie aan de Europese Conventie.

verbeterd kan worden (zie in dit verband de tot de Conventie gerichte resolutie van het EESC — CES 10003/2002).

1.3. Het Comité acht het wenselijk om ook over economische governance een advies uit te brengen. Deze governance mag overigens niet worden verward met economisch beleid. Het succes van economische governance in de EG is doorslaggevend voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie. Het Comité is een Gemeenschapsorgaan dat zeer deskundig is op het gebied van economische en sociale kwesties, en op grond van zijn samenstelling als intermediair tussen de verschillende belangengroeperingen kan fungeren. Daarom is het zinvol dat het met dit advies bijdraagt tot het antwoord op de moeilijke vraag hoe de economische governance in de EG verbeterd kan worden.

1.4. Zoals aangekondigd in de resolutie van 19 september 2002, vormt dit advies een concrete uitwerking van de in die resolutie geformuleerde algemene beginselen van economisch beleid. Het gaat daarbij met name om het volgende:

1.4.1. De coördinatie van het economisch beleid dient ertoe bij te dragen, het groei- en werkgelegenheidspotentieel van de EU te benutten.

1.4.2. Het initiatiefrecht van de Commissie en verplichte raadpleging van het Comité bij het opstellen van de richtsnoeren voor het economische beleid, moeten weer worden ingevoerd.

1.4.3. Volledige werkgelegenheid moet in het grondwetsverdrag expliciet als een van de doelstellingen van de Unie worden genoemd en in dat verdrag dient duidelijker te worden aangegeven dat het economische en monetaire beleid tot de beoogde groei en volledige werkgelegenheid dient bij te dragen.

1.4.4. De Unie moet zich de instrumenten verschaffen die nodig zijn voor de tenuitvoerlegging van de strategie van Lissabon. Daartoe behoren afstemming van macro-economisch en structuurbeleid en een intensieve dialoog tussen de actoren van het macro-economisch beleid.

1.4.5. In het nieuwe verdrag mag de verlening van diensten van algemeen belang niet onvermeld blijven. Ook dient het een verbeterde rechtsgrondslag te bevatten voor coördinatiemethoden en de betrokkenheid van de sociale partners en andere actoren van de civiele samenleving. De Europese besluitvorming dient voorts in het teken te staan van de beginselen solidariteit, transparantie, samenhang, subsidiariteit, proportionaliteit en openbaarheid.

2. **Oorsprong van de discussie**

2.1. De vraag hoe economische governance in het kader van het integratieproces moet worden gestructureerd, is zo oud als de Verdragen van Rome (1957). Bij het EG-Verdrag werd gemeenschappelijk beleid in het leven geroepen met betrekking tot bijv. douanezaken, buitenlandse handel, vervoer, landbouw en mededinging. Het algemeen economisch beleid wordt slechts als een aangelegenheid van gemeenschappelijk belang beschouwd waarbij de lidstaten hun economische beleid op voorstel (artikel 103) respectievelijk aanbeveling van de Commissie (artikel 105) in de Raad (artikel 145) coördineren.

2.2. Reeds spoedig werden deze schaarse Verdragsbepalingen aangevuld met informele akkoorden, conclusies van de Europese Raad en resoluties van de Raad, alsook met secundaire wetgeving in de vorm van verordeningen, besluiten en richtlijnen van de Raad, die op de huidige Verdragsteksten waren gebaseerd. Soms [1] werd ook gekozen voor Verdragswijzigingen (artikel 236 van het EG-Verdrag).

2.2.1. Overeenkomstig het EG-Verdrag is het afgeleide recht gebaseerd op voorstellen (en soms ook op aanbevelingen) die de Commissie doet, veelal nadat het Europees Parlement zijn mening kenbaar heeft gemaakt of in het kader van de codecisieprocedure (artikel 252 — ex artikel 189 van het EG-verdrag)) een formeel standpunt heeft ingenomen. Tevens werd vaak ook het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) geraadpleegd.

2.2.2. De belangrijkste fasen bij de ontwikkeling van de governance in de EU werden gevormd door de Raadsbesluiten met betrekking tot de organisatie respectievelijk oprichting van de volgende adviescomités:

— 18 maart 1958: Monetair Comité [2];

— 9 maart 1960: Comité voor de conjunctuurpolitiek [3];

— 15 april 1964: Comité voor het economisch beleid voor de middellange termijn [4];

— 8 mei 1964: Comité voor het begrotingsbeleid [5].

2.3. *Het „plan Werner"*

2.3.1. De schommelingen tussen de Franse franc en de D-mark (1969) vormde aanleiding voor een nieuwe impuls in de vorm van plannen voor de oprichting van een Europese Economische en Monetaire Unie (EMU) (Brandt, Pompidou,

[1] In dit verband valt met name te denken aan de „Europese Akte" (1986) (interne markt) en het Verdrag van Maastricht (1993) (EMU).
[2] PB 17 van 6.10.1958, blz. 390.
[3] PB 31 van 9.5.1960, blz. 764.
[4] PB 64 van 22.4.1964, blz. 1031.
[5] PB 77 van 21.5.1964, blz. 1205.

conclusies van de Europese Raad van 1 en 2 december 1969). De Raad schaarde zich tijdens zijn vergadering van 8 en 9 juli 1970 achter de conclusies van het rapport-Werner over de oprichting van een EMU. In die conclusies wordt onder meer opgemerkt dat de EMU inhoudt dat de belangrijkste besluiten op het gebied van het economische beleid op EG-niveau zullen worden genomen en dat de desbetreffende bevoegdheden dus van het nationale naar het Gemeenschapsniveau zullen worden overgeheveld. Dit kan leiden tot invoering van één munt, waarmee het proces onherroepelijk wordt.

2.3.2. Dit uitgangspunt leidde tot versterking van de coördinatieprocedures op het vlak van economisch beleid, en wel op de volgende manier:

— de Comités voor het conjunctuurbeleid, het economisch beleid op de middellange termijn en voor begrotingen werden samengevoegd in een Comité voor het economisch beleid (Raadsbesluit 74/122/1 EG van 18 februari 1974);

— Richtlijn van de Raad van 18 februari 1974 betreffende de stabiliteit, de groei en de volledige werkgelegenheid in de Gemeenschap (74/121/EEG);

— Convergentiebeschikking van de Raad van 18 februari 1974 (74/120/EEG).

2.3.3. Binnen deze constellatie stelde de Raad op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Parlement en het EESC met gekwalificeerde meerderheid van stemmen richtsnoeren vast voor het economische beleid op de korte en de middellange termijn. Wat concepten het begrotingsbeleid betreft, werd (vertrouwelijk) besloten tot kwantitatieve richtsnoeren voor de begrotingen van de lidstaten.

2.3.4. Deze relatief sterke coördinatieprocedure bleek evenwel niet al teveel soelaas te bieden vanwege de internationale en intercommunautaire valutaschommelingen die in de jaren zeventig plaatsvonden als gevolg van de ineenstorting van het Bretton Woods-systeem en de eerste oliecrisis. Dit falen werd nog versterkt door een gebrek aan samenwerking op het gebied van financieel en monetair beleid, alsook door fors uiteenlopende concepten van economische beleid in de lidstaten. Dit alles maakt de eerste poging om een EMU in te voeren tot mislukken gedoemd. Daarna volgde een lange periode die werd gekenmerkt door hoge inflatie, achterblijvende groei en stijgende werkloosheid.

2.4. *Het Europees Monetair Stelsel*

2.4.1. Pas met de totstandkoming van het Europees Monetair Stelsel naar aanleiding van de conclusies van de Europese Raad van Bremen (6 en 7 juni 1978 — Schmidt en Giscard d'Estaing), de resolutie van de Europese Raad van Brussel (5 december 1978) en het akkoord van 13 maart 1979 tussen de centrale banken van de lidstaten werd, op relatief informele wijze, vooruitgang geboekt met de samenwerking binnen de Gemeenschap op monetair en valutagebied.

2.4.2. Het uiteenlopen van het monetaire en het economische beleid van de lidstaten bleek wel uit de talrijke wisselkoersschommelingen binnen het EMS („aanpassingen") die zich in de loop van de jaren '80 voordeden. Dit leidde er evenwel ook toe dat de nationale opvattingen over economisch beleid dichter bij elkaar kwamen te liggen en er meer begrip ontstond voor de noodzaak, tot een gemeenschappelijk, geïnstitutionaliseerd monetair beleid te komen. Een volgende, doorslaggevende, stap was de met de Europese Akte (1987) gelegde basis voor de interne markt, waarmee ook de EMU voor de eerste keer als doelstelling in het Verdrag werd verankerd.

2.5. *Het Verdrag van Maastricht*

2.5.1. Dank zij de politieke gebeurtenissen van de jaren 1988-1990 (men denke met name aan het perspectief van de Duitse hereniging) kon, na de hierboven geschetste ervaringen, mislukkingen en successen, het project van een echte Europese Monetaire Unie met een gecentraliseerd monetair beleid, een Europese Centrale Bank en één munt weer worden opgepakt. De belangrijkste etappes op deze weg waren de volgende: de Europese Raden van Hannover (juni 1988) en Straatsburg (december 1989) (Kohl en Mitterrand), het verslag van het Comité-Delors (juni 1989) en ten slotte het Verdrag van Maastricht, dat op 7 februari 1992 werd ondertekend.

2.5.2. Het Verdrag van Maastricht, dat op 1 november 1993 in werking trad, en de politieke wil van de meeste lidstaten om aan de EMU deel te nemen, maakten vooruitgang mogelijk bij de nominale convergentie (de zog. Maastrichtcriteria) en vooral op het gebied van de prijsstabiliteit. Op die manier werd de EMU per 1 januari 1999 voor elf landen een realiteit en werd de euro per 1 januari 2002 voor inmiddels twaalf landen als gemeenschappelijke munt ingevoerd. Bij het opstellen van het Verdrag van Maastricht werden de op het plan Werner stoelende relatief strikte coördinatieprocedures echter losgelaten (zie bijvoorbeeld het Raadsbesluit van 18 februari 1974). Wat de begroting betreft, gelden evenwel nog altijd de artikelen 100-104 (van de geconsolideerde versie van het Verdrag), die samen met het groei- en stabiliteitspact (afgeleide recht) ervoor moeten zorgen dat het nationale begrotingsbeleid het op stabiliteit georiënteerde monetair beleid (artikel 105) van de EMU niet raakt. De voorschriften zwijgen evenwel over de vraag in hoeverre het gesaneerde begrotingsbeleid als instrument voor algemeen economisch beleid kan en moet worden gebruikt.

2.5.3. De procedures voor de coördinatie van het algemeen economisch beleid in het kader van de algehele economische ontwikkeling zijn er in het Verdrag van Maastricht duidelijk op achteruitgegaan. De bevoegdheid voor het algemeen economisch beleid is in handen van de lidstaten gebleven. De monetaire unie, het plan Werner en de conclusies van de Raad van 8 en 9 juni 1970 hebben hieraan niets kunnen verhelpen. Bovendien komt het algemeen belang er bijzonder bekaaid af: de Commissie beschikt in dit verband niet over het initiatiefrecht (noch bij het opstellen, noch bij het controleren van de

omzetting van de „algemene richtsnoeren voor het economisch beleid" — artikel 99); de Raad kan met een meerderheid van stemmen besluiten nemen, maar hoeft het Parlement hier alleen van op de hoogte te brengen; anders dan in het Convergentiebesluit van 18 februari 1974 (74/120/EEG) bestaat er geen verplichting om het EESC te raadplegen, en de sociale partners worden niet officieel bij het opstellen van de algemene richtsnoeren betrokken (zie ook paragraaf 2.1 „Filosofie van het Verdrag van Maastricht" op pagina's 4 en 5 van het EESC-advies over de „Coördinatie van de economische politiek op lange termijn" ([1]).

2.5.4. De eenheidsmunt werd in het plan Werner in zekere zin als de bekroning van een economische en monetaire unie beschouwd. Intussen blijkt dat, niettegenstaande het bestaan van een douane-unie, een interne markt en een monetaire unie, voor het algemeen economisch beleid opmerkelijk minder strenge coördinatieprocedures gelden dan bedoeld in de eerste en de geplande tweede fase van het plan Werner.

3. Betere „economische *governance*" in de EU: Waarom en hoe?

3.1. De EMU heeft verhinderd dat Europa de afgelopen paar jaar in een periode van tragere economische groei en internationale crises (o.m. naar aanleiding van 11.9.2001) ernstige monetaire schommelingen heeft gekend of dat de lidstaten, zoals in de jaren 70, 80 en begin 90, op economisch gebied fundamenteel verschillende koersen gingen varen. Dit mag een groot succes worden genoemd!

3.2. Toch zijn er de laatste jaren steeds meer stemmen opgegaan voor een betere coördinatie van het economisch beleid.

Zo wordt in punt 7 van de conclusies van Barcelona aangedrongen op: (1) betere statistieken voor de eurozone, (2) betere analyse van de macro-economische beleidsmix (samenspel van monetair en begrotingsbeleid en loonontwikkeling) en (3) verbetering van de coördinatieprocedures. Het EESC heeft zich hierover reeds in paragraaf 1.4 van zijn advies over „Coördinatie van de economische politiek op lange termijn" ([1]) uitgesproken en de Commissie met klem verzocht tijdig uitvoerige voorstellen in dit verband voor te leggen.

3.3. De economische governance in de EU en de EMU moet om de volgende redenen worden verbeterd:

3.3.1. De Gemeenschap mag dan veel hebben verwezenlijkt, zoals prijsstabiliteit en de EMU, op het vlak van groei en werkgelegenheid laat zij het echter schromelijk afweten.

3.3.2. De lacunes die het Verdrag van Maastricht inzake economisch beleid te zien geeft, zijn later op uiteenlopende en niet altijd even transparante wijze opgevuld: invoeging van een apart hoofdstuk over werkgelegenheid (artikelen 125-130), invoering van een aantal meer of minder gestructureerde en transparante „processen" (Luxemburg, Cardiff, Keulen), een onoverzichtelijk vlechtwerk aan regelingen voor facultatieve raadplegingen, versterking van de rol van de Comités ten nadele van de rol van de Commissie als behartiger van het algemeen belang en ten slotte, de oprichting van de informele eurogroep in de Raad, die zich bezighoudt met de uitwerking van de beleidsmix en de coördinatie van het economisch beleid in de EMU, zonder evenwel over beslissingsbevoegdheid te beschikken (zie par. 2.2 van het EESC-advies over de „Coördinatie van de economische politiek op lange termijn" ([1])). Met een dusdanig brede waaier aan initiatieven is er duidelijk behoefte aan een transparante, coherente, efficiënte en Verdragsconforme regeling!

3.3.3. Zo blijkt steeds duidelijker dat de EMU met haar gecentraliseerd monetair beleid een nieuwe macro-economische aanpak in Europa noodzakelijk en mogelijk maakt (zie punt 7 van de conclusies van de Europese Raad van Barcelona). Dit impliceert dat monetair beleid, begrotingsbeleid en loonontwikkeling op elkaar moeten worden afgestemd en dat de autonomie van de verschillende actoren alsmede het algemeen belang hierbij in aanmerking worden genomen. Dit is van groot belang voor de groei- en werkgelegenheidsvooruitzichten (belang van de macro-economische dialoog).

3.3.4. De behartiging van de belangen van de Gemeenschap op de overige terreinen van het economisch beleid noopt niet tot overdreven centralisering van dat beleid. Het lijkt zinvoller om opnieuw na te denken over de juiste bevoegdheidsverdeling op economisch gebied tussen de verschillende nationale bestuursniveaus (gemeenten, regio's/deelstaten en de centrale overheid/bond), waarbij rekening wordt gehouden met het Gemeenschapsbelang. Dit is een inhoudelijk ingewikkelde kwestie. Daarom dient zo spoedig mogelijk een groep van deskundigen op hoog niveau te worden opgericht naar het voorbeeld van de groepen Werner (1970) en Delors (1988/1989). Deze groep zou dan met het oog op de Conventie en de daaropvolgende IGC moeten worden belast met het uitwerken van concrete voorstellen.

3.3.5. De EG moet ook op het terrein van economische governance worden klaargestoomd voor de uitdagingen van de 21e eeuw. Dit houdt het volgende in:

a) Een beter georganiseerde economische governance dient in de komende tien à vijftien jaar een essentiële bijdrage te leveren tot de terugkeer naar volledige werkgelegenheid (zie de doelstellingen van Lissabon) en daarmee tot de instandhouding en de verdere uitbouw van het Europees sociaal model, inclusief de wezenlijke elementen van de sociale bescherming. Daartoe moeten macro-economisch

([1]) PB C 221 van 17.9.2002, blz. 67.

en micro-economisch structuurbeleid onderling afgestemd ten uitvoer worden gelegd en dient de dialoog tussen de actoren van het macro-economisch beleid te worden verdiept, verbeterd en transparanter te worden gemaakt. Uitsluitend op die manier kunnen de doelstellingen van Lissabon worden verwezenlijkt.

b) Terugkeer naar volledige werkgelegenheid onder deze voorwaarden en uiteraard ook met oog voor de eisen die duurzame ontwikkeling stelt, betekent niet alleen dat er gedurende de komende tien tot vijftien jaar zo'n 30 à 35 miljoen arbeidsplaatsen moeten bijkomen, hetgeen bijna zo veel is als de huidige omvang van de Duitse beroepsbevolking. Ook zou het jaarlijkse BBP van de Gemeenschap, los van productiviteitsstijging, moeten toenemen met een bedrag welk bijna het Duitse BBP en ongeveer tweemaal dat van de toetredingslanden (zonder Turkije) bedraagt. Dit kan de interne uitbreiding van de Gemeenschap worden genoemd! Deze beleidsverandering is ook nodig om de EU-landen de gelegenheid te geven, een adequaat antwoord te vinden op de demografische problemen die zich later in de 21e eeuw zullen voordoen.

c) Bij de aanstaande uitbreiding moet niet alleen de handelingsvrijheid van de Gemeenschap op het gebied van economisch beleid worden behouden, maar ook dient er op het terrein van de interne markt en in het economisch beleid sprake te zijn van verdieping. Verder zal de geografische uitbreiding het BBP van de Gemeenschap, en haar toekomstige werkgelegenheids- en groeipotentieel (zie bijv. Ierland) nog verder verhogen. Er dient echter wel op de aan de uitbreiding klevende risico's te worden gelet: de economische en sociale cohesie mag niet worden aangetast en ook mag de handelingsvrijheid van de EMU op economisch terrein niet worden beperkt. Verder dient te worden beseft dat het aantal lidstaten van de Gemeenschap na de uitbreiding gedurende een bepaalde periode het aantal lidstaten van de EMU significant zal overtreffen.

d) Zou bovenstaand scenario inderdaad werkelijkheid worden, dan zal het economische en politieke gewicht van de Gemeenschap op mondiaal niveau fors toenemen. Om hiervan optimaal te profiteren, moet de Gemeenschap naar buiten toe ook (maar niet alleen) op economisch terrein met één stem kunnen spreken.

e) Het Comité is van mening dat de overwegingen inzake economische governance moeten resulteren in een nieuw model dat uitgaat van een gezamenlijke economische en sociale ontwikkeling; hierbij moet met name rekening worden gehouden met de diversiteit en de verschillende behoeften en situaties van ondernemingen en moeten de beginselen van het Europees Handvest van het kleinbedrijf in acht worden genomen.

3.4. *Een positief perspectief*

3.4.1. Het voorgaande vormt het wenkend perspectief dat de Gemeenschap op basis van vrijwilligheid met gemeenschappelijk uitgeoefende soevereiniteit haar doelstellingen van vrijheid en vrede, welvaart en sociale gerechtigheid duurzaam kan verwezenlijken. Haar economische, sociale, en politieke model zou op die manier een voorbeeld kunnen gaan vormen voor een wereld waarin de voordelen van internationale arbeidsverdeling zonder sociale misstanden worden benut en waarin de huidige en toekomstige vijandige verhoudingen tot vreedzame partnerschappen kunnen worden omgevormd.

3.4.2. Dit perspectief, een Europese droom!, betekent niet dat de regionale en nationale specificiteiten en bevoegdheden door de EG-instellingen moeten worden verdrongen. De gulden middenweg is dat Europese governance en daarmee ook de economische governance in de EU via het subsidiariteitsbeginsel in beide richtingen tot uiting komt: bevoegdheden die het best door de lagere niveaus kunnen worden uitgeoefend, dienen daar te blijven. Daar staat tegenover dat andere bevoegdheden die het beste, zoniet uitsluitend, door de hoge bestuursniveaus kunnen worden uitgeoefend naar boven moeten worden overgedragen. Dit betekent uiteraard wel dat deze niveaus over de noodzakelijke democratische legitimatie dienen te beschikken. In dit verband worden de Conventie en de daaropvolgende IGC met grote uitdagingen geconfronteerd.

3.5. Attributie aan bij economische governance betrokken bestuursniveaus en actoren dient gebaseerd te zijn op transparante consultatie- en coördinatieprocedures. Daartoe behoren onder meer uitwisseling van informatie van goede praktijkvoorbeelden („best practices"), verplichte raadpleging van de betrokken groeperingen en instellingen (bijv. het EESC), de open coördinatiemethode, de georganiseerde dialoog tussen de autonome actoren (waarbij de vertegenwoordiger van het Gemeenschapsbelang het voorzitterschap dient te bekleden — bijvoorbeeld in het kader van de macro-economische dialoog), transparante toepassing van de EG-wetgevingsprocedure (voorstel van de Commissie, meerderheidsbesluit van de Raad, medebeslissingsrecht voor het Europees Parlement en duidelijke centralisering van beslissingsbevoegdheid bijv. aangaande monetair beleid).

4. **Concrete voorstellen**

4.1. Er bestaan reeds een aantal min of meer concrete en uitgebreide voorstellen ter verbetering van de economische governance in de EU. In dit verband kunnen vooral de volgende Commissiedocumenten worden genoemd:

— de mededeling van de Commissie (7 februari 2001) [1] over de versterking van de coördinatie van het economisch beleid binnen de eurozone. Deze mededeling maakt deel uit van de voorbereiding van de Verdragswijziging;

[1] COM(2001) 82 def.

— de mededeling van de Commissie over een project voor de EU [1], waarin een aantal belangrijke Verdragswijzigingen wordt voorgesteld.

Verder heeft de Commissie op 19 juli 2002 besloten om een groep deskundigen te belasten met onderzoek naar economische governance in een uitgebreide Unie. Voorts zijn er al voorstellen van de raadgevende comités, de ECB, de Raad Ecofin en het Europees Parlement (zie het voorlopig ontwerp van 27 juni 2002: 2002/2062 (INI)).

4.2. Ook het Comité heeft reeds in verschillende adviezen een eerste serie voorstellen gedaan. Zie daartoe en met name het advies over de bijdrage van het Comité tot de richtsnoeren voor het economisch beleid van de lidstaten en de Gemeenschap in 2002 [2] (20 maart 2002) en over de coördinatie op lange termijn van het economisch beleid [3] (29 mei 2002).

4.3. Het Comité heeft zich in dit advies op de volgende uitgangspunten gebaseerd [4]:

— in sommige gevallen kunnen verbeteringen ook zonder Verdragswijzigingen worden aangebracht, maar dient wel te worden gezorgd voor transparantie en democratische legitimatie;

— in andere gevallen lijkt Verdragswijziging echter onontbeerlijk;

— er dient meer gegrepen te worden naar secundaire wetgeving door de Raad (en het EP), op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Comité (en indien het geen co-decisieprocedure betreft, ook het Parlement). De desbetreffende Verdragsartikelen dienen daartoe te worden uitgebreid — bijv. artikel 99, lid 5).

4.4. Het Comité doet ten behoeve van Verdragswijzigingen de volgende voorstellen:

4.4.1. De Commissie moet zich niet beperken tot het geven van een overzicht van de huidige formele en informele procedures (processen en raadplegingen ten behoeve van ontwerp en coördinatie van het economisch beleid op EG-niveau [5]), maar dient tevens te komen met een kritische evaluatie betreffende vereenvoudiging en opvoering van efficiency.

4.4.2. De Commissie kwam op 7 februari 2001 met een mededeling over meer coördinatie van het economisch beleid in de eurozone. De daarin geschetste gedachten betreffende onder meer de verbetering van de coördinatie zonder daartoe Verdragswijzigingen aan te brengen moeten weer worden opgepakt en nogmaals aan een overweging te worden onderworpen tijdens de werkzaamheden van de Conventie en met het oog op eventuele Verdragswijzigingen. Het gaat hierbij om voorstellen om de coördinatie van het economisch beleid in de eurozone te verbeteren door onder andere meer aandacht te schenken aan de afstemming van monetair beleid, begrotingsbeleid en loonontwikkeling (policy mix), opstellen van regels voor de ontwikkeling van economisch beleid die de geloofwaardigheid en voorspelbaarheid op termijn van de economische strategie van de zone doen toenemen, verbetering van de dialoog tussen de economische beleidsmakers, informatieverschaffing door de Commissie en de lidstaten over nationale economische maatregelen die van invloed op de eurozone kunnen zijn, enz.

4.4.3. Het idee om in navolging van bovengenoemde groepen Werner (1970) en Delors (1989) een groep deskundigen op hoog niveau te belasten met „economische governance in de EU" verdient met het oog op de werkzaamheden van de Conventie en vooral van de IGC alle aandacht. Zonder de deskundige aanbevelingen van deze groepen zou de EMU namelijk niet tot stand zijn gekomen. De organisatie van de „economische governance" in de EU, en vooral in de EMU, alsook de bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende nationale bestuursniveaus (gemeenten, regio's/deelstaten en centrale overheid/ bond) en de behartiging van de Gemeenschapsbelangen blijven echter nog open kwesties. De Conventie en de IGC kunnen slechts baat hebben met uitermate deskundig en autoriteit omkleed advies over deze ingewikkelde, maar voor het Gemeenschapsbelang zeer belangrijke onderwerpen.

4.4.4. Ook in de openbare discussie over het huidige economische beleid in de Gemeenschap dient meer te worden gestreefd naar verdere dwarsverbanden en deskundige inbreng. Dit kan gedeeltelijk zijn beslag krijgen door het EESC en de sociale partners formeel over belangrijke EG-documenten te raadplegen. Van de Commissie zou moeten worden gevraagd dat zij in het openbaar op deze adviezen reageert. Het Comité heeft in zijn advies over de coördinatie van het economisch beleid van de lidstaten op lange termijn [6] bovendien reeds voorgesteld om een onafhankelijke groep van deskundigen op te richten, die Europees is samengesteld en wordt belast met evaluatie van de economische ontwikkeling en het economisch beleid in de EG. Bedoeling is dat de groep middels advies, constructieve kritiek en voorstellen analyse en openbare discussie stimuleert. Het is echter niet de bedoeling om constant nieuwe instanties in het leven te roepen. Het Comité wil juist vermijden dat de Gemeenschapsorganen elkaar concurrerende deskundigengroepen in het leven roepen. Het Comité wenst dat de openbare discussie over aangelegenheden van economisch beleid in Gemeenschap en EMU op competente en onafhankelijke wijze wordt gestimuleerd. Artikel 99,

[1] COM(2002) 247 def.
[2] PB C 125 van 27.5.2002, blz. 56.
[3] PB C 221 van 17.9.2002, blz. 67.
[4] Deze zijn afkomstig van punt 4 van het genoemde advies.
[5] Zie „Euro Papers" 45 — de studie over de coördinatie van het economisch beleid in de EU: een presentatie van de essentiële kenmerken van de belangrijkste procedures.
[6] PB C 221 van 17.9.2002, punt 4(ii).

lid 5, van het EG-Verdrag zou, nadat het is aangepast, daartoe een passende rechtsgrondslag voor secundaire wetgeving kunnen bieden.

4.5. Het Comité stelt onderstaande Verdragswijzigingen [1] voor

4.5.1. In artikel 2 moet volledige werkgelegenheid als doelstelling expliciet worden genoemd. Ook moet duidelijker worden geformuleerd dat via het economisch beleid een aanzienlijke bijdrage dient te worden geleverd aan de verwezenlijking van de doelstellingen op het gebied van werkgelegenheid en economische groei (artikelen 3, 4 en 98). Daarnaast moeten de diensten van algemeen belang worden opgenomen in de doelstellingen van artikel 2, waarbij de artikelen 3, 4 en 16 dienovereenkomstig dienen te worden aangepast. Op grond hiervan zouden de artikelen 2, 3, 4 en 16 van het EG-verdrag als volgt kunnen worden geformuleerd:

Artikel 2

De Gemeenschap heeft tot taak, door het [...] het bevorderen van een harmonische, evenwichtige en duurzame ontwikkeling van de economische activiteit binnen de gehele Gemeenschap, een hoog niveau van werkgelegenheid, in overeenstemming met het streven naar volledige werkgelegenheid, waarbij wordt gelet op passende kwaliteit en de waarde van arbeid, van sociale bescherming en van dienstverlening van algemeen belang, de gelijkheid van mannen en vrouwen, [...] tussen de lidstaten.

Artikel 3

(1) Teneinde de in artikel 2 genoemde doelstellingen te bereiken, omvat het optreden van de Gemeenschap onder de voorwaarden en volgens het tijdschema waarin dit Verdrag voorziet:

In de in dit artikel opgesomde punten „a" tot en met „u" dient een nieuw punt „hbis" te worden ingevoegd, dat als volgt zou moeten luiden:

„hbis) het opstellen van gemeenschappelijke richtsnoeren voor het algemene economisch beleid en, binnen het stabiliteitskader van de EMU, onverminderd het bepaalde in de artikelen 101 tot 105 en met inachtneming van de autonomie van de verschillende betrokken partijen, met name het bevorderen van de samenhang tussen financieel beleid, begrotingsbeleid en loonontwikkeling om het Gemeenschapsbelang beter te waarborgen en tot de verwezenlijking van de in artikel 2 genoemde doelstellingen op het gebied van groei, concurrentievermogen en werkgelegenheid bij te dragen;"

Artikel 4

(1) wordt niet gewijzigd behalve dat het begrip „open markteconomie" door „open en sociale markteconomie" wordt vervangen.

(2) [...] de invoering van één munt, de euro, alsmede het bepalen [...] beide met als hoofddoel het handhaven van prijsstabiliteit en, onverminderd deze doelstelling, het ondersteunen van het algemene economische beleid in de Gemeenschap, teneinde bij te dragen tot de verwezenlijking van de in artikel 2 omschreven doelstellingen van de Gemeenschap (zelfde formulering als in artikel 105), met inachtneming van het beginsel van een open en sociale markteconomie met vrije mededinging.

(3) [...] houdbare betalingsbalans, zodat de in artikel 2 omschreven doelstellingen ten aanzien van economische groei en werkgelegenheid op duurzame en gefundeerde wijze kunnen worden nagestreefd.

Artikel 16

De strekking van dit artikel is niet erg duidelijk. Wordt het niet gewijzigd, dan zou aan het eind het volgende kunnen worden toegevoegd: [...] hun taken te vervullen. In het algemeen geldt dit ook voor openbare en particuliere bedrijven en instellingen die betrokken zijn bij de vertering van diensten van algemeen belang.

4.5.2. Het subsidiariteitsbeginsel moet op een meer symmetrische wijze in het Verdrag worden omschreven. Artikel 5 zou dan als volgt kunnen worden geformuleerd:

Artikel 5

De Gemeenschap handelt binnen de grenzen van de haar door dit Verdrag verleende bevoegdheden en toegewezen doelstellingen. Daarbij geldt als uitgangspunt dat bevoegdheden die het beste op lokaal, regionaal of nationaal niveau kunnen worden uitgeoefend, ook op deze niveaus uitgeoefend moeten blijven; bevoegdheden die effectiever of uitsluitend op Gemeenschapsniveau kunnen worden uitgeoefend, moeten aan deze bestuurslaag worden overgedragen, met inachtneming van de regels inzake democratische legitimiteit en controle.

Op gebieden die [...]: wordt niet gewijzigd.

4.5.3. Wat betreft het fiscaal beleid, verwijst het Comité naar zijn recente adviezen over „Fiscaal beleid in de Europese Unie: prioriteiten voor de komende jaren" [2] en „De vennootschapsbelasting" [3]. Wat betreft het probleem van de unanimiteit, zou gebruik kunnen worden gemaakt van de in het verdrag van Nice vastgelegde procedure voor intensieve samenwerking, op grond waarvan een groep lidstaten de mogelijkheid zou hebben overeenkomstig het Gemeenschapsrecht pionierswerk te verrichten. Daarnaast zou ten aanzien van de unanimiteitskwestie kunnen worden overwogen in artikel 93 van het Verdrag termijnen te vermelden:

[1] Deze bevatten de „Geconsolideerde versie van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap", PB C 340 van 10.11.1997, blz. 173-308.

[2] PB C 48 van 21.2.2002, blz. 73 (ECO/072).

[3] PB C 241 van 7.10.2002, blz. 75.

Artikel 93

Een wijziging van dit artikel roept principiële vragen op. Er moet dan ook goed over worden nagedacht of het volgende aan dit artikel kan worden toegevoegd: [...] gestelde termijn te verzekeren. Lukt het niet om met eenparigheid van stemmen hierover te beslissen, hoewel de Commissie en het Europees Parlement met meerderheid van stemmen besluiten hebben genomen die een ernstige belemmering vormen voor de vrije concurrentie of het functioneren van de interne markt, of die de fiscale concurrentie schaden, dan kan de Raad drie jaar hierna, na raadpleging van het EESC en overeenkomstig de procedure uit artikel 251, de noodzakelijke maatregelen nemen.

4.5.4. In artikel 98 dient te worden bekrachtigd dat ook de Gemeenschap een economisch beleid voert. De formulering van dit artikel zou dan als volgt kunnen luiden:

Artikel 98

„De lidstaten en de Gemeenschap voeren hun economisch beleid teneinde bij te dragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de Gemeenschap, als omschreven in artikel 2, en in het kader van de in artikel 99, lid 2, bedoelde globale richtsnoeren. De lidstaten en de Gemeenschap handelen in overeenstemming met het beginsel van een open en sociale markteconomie met vrije mededinging [...]"

4.5.5. Artikel 99 dient grotendeels te worden herschreven, met inachtneming van het volgende:

a) de Commissie moet bij het coördineren van het economisch beleid nadrukkelijk het algemeen belang van de Gemeenschap behartigen, daarnaast moet ze op beleidseconomisch vlak de Gemeenschap en de monetaire unie naar buiten toe vertegenwoordigen;

b) de functies van het Parlement en het Comité moeten expliciet worden omschreven;

c) de procedure voor het opstellen van de globale richtsnoeren voor het economisch beleid moet naar analogie van de procedure voor het opstellen van de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid (artikel 128) zodanig worden gedefinieerd dat deze ook het recht van initiatief van de Commissie omvat;

d) in de paragraaf betreffende het toezicht op de toepassing van de globale richtsnoeren voor het economisch beleid moet worden vermeld welke rol het Bureau voor de statistiek van de Gemeenschap daarbij vervult, en moeten de verschillende coördinatieprocedures worden genoemd;

e) een Euro-Ecofin-Raad moet voor een bepaalde overgangsperiode worden geïnstitutionaliseerd, er moet nadrukkelijk op worden gewezen dat voor de verwezenlijking van de in de artikel 2 omschreven doelstellingen ten aanzien van economische groei en werkgelegenheid het samenspel tussen begrotingsbeleid, loonontwikkeling en monetair beleid (beleidsmix) zeer belangrijk is, daarnaast moet ook het macro-economisch overleg worden geïnstitutionaliseerd;

f) wijkt het economisch beleid in een lidstaat af van de globale richtsnoeren voor het economisch beleid, dan moet de Commissie een eerste waarschuwing kunnen afgeven en aan de Raad een officiële aanbeveling kunnen doen, ook moeten de globale richtsnoeren voor het economisch beleid zonodig kunnen worden herzien;

g) de rechtsgrondslag voor de secundaire wetgeving ten aanzien van de coördinatie van het economisch beleid moet zodanig worden geformuleerd dat nieuwe beleidseconomische aspecten en bijzonderheden uit de coördinatieprocedures en dergelijke op transparante wijze via secundaire wetgeving kunnen worden geregeld, zonder dat iedere keer het Verdrag hoeft te worden gewijzigd of in plaats daarvan onofficiële en niet transparante procedures en „processen" hoeven te worden ontwikkeld.

In het licht van bovenstaande opmerkingen zou artikel 99 als volgt moeten luiden:

Artikel 99

99(1) De lidstaten beschouwen hun economisch beleid als een aangelegenheid van gemeenschappelijke belang. De Raad coördineert het economisch beleid, waarbij de Commissie het beleidseconomische belang van de Gemeenschap als geheel en dat van de monetaire unie behartigt (vgl. art. 213). In beleidseconomische kwesties worden de Gemeenschap als geheel en de monetaire unie naar buiten toe door de Commissie vertegenwoordigd. Het Europees Parlement, voorzover het Verdrag niet de procedure uit artikel 252 vereist, en het Economisch en Sociaal Comité worden over alle belangrijke beleidseconomische vraagstukken geraadpleegd.

99(2) Aan de hand van een economisch jaarverslag van de Commissie en met inachtneming van het advies van de Raad beziet de Europese Raad jaarlijks de economische situatie en de tenuitvoerlegging van het economisch beleid in de Gemeenschap, en neemt terzake conclusies aan. (naar analogie van artikel 128)

De Commissie verwoordt in haar economisch jaarverslag ook haar standpunt ten aanzien van het jaarlijkse rapport van de onafhankelijke Europese instantie van deskundigen voor de beoordeling van de economische ontwikkeling in de Gemeenschap als geheel; tot de instelling van deze instantie wordt op grond van artikel 95-5 wordt besloten.

99(2bis) Op grond van de conclusies van de Europese Raad neemt de Raad op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité een aanbeveling aan waarin de globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de Gemeenschap en de lidstaten worden omschreven. Tenminste één keer in de drie jaar omvat deze aanbeveling alle belangrijke deelterreinen van het economisch beleid. De Raad informeert het Europees Parlement over zijn aanbeveling.

99(3) De eerste alinea wordt niet gewijzigd behalve de laatste regel: [...] bedoelde globale richtsnoeren, en verricht hij tenminste eenmaal per jaar, op voorstel van de Commissie, een algehele evaluatie.

Aan het eind van de tweede alinea wordt de volgende zin toegevoegd: Het Bureau voor de statistiek van de Gemeenschap stelt de voor dit toezicht de benodigde statistieken op; over verdere details wordt op grond van artikel 99-5 een besluit genomen.

99(3a) In overeenstemming met de behoefte aan coördinatie op de afzonderlijke deelterreinen van het economisch beleid en de noodzaak te handelen in het algemeen belang van de Gemeenschap kunnen op grond van artikel 99-5 verschillende coördinatieprocedures worden opgesteld, met inachtneming van het vereiste transparant te werk te gaan.

99(3b) Zolang nog niet alle lidstaten van de Gemeenschap aan de monetaire unie deelnemen, worden de beleidseconomische vraagstukken inzake de monetaire unie door een Raad in bijzondere samenstelling (Euro-Ecofin) behandelt. De Raad bestaat in dit geval dan slechts uit de lidstaten die deelnemen aan de EMU. Aan de hand van verslagen van de Commissie en de Europese Centrale Bank, waarin ook de ontwikkeling van de economische betrekkingen met derde landen aan de orde komt, spreekt de Euro-Ecofin, onverminderd het bepaalde in de artikelen 101 tot 105 en met inachtneming van de autonomie van de verschillende betrokken partijen en de beginselen van artikel 4, lid 3, regelmatig over de vraag hoe de samenhang tussen financieel beleid, begrotingsbeleid en loonontwikkeling kan worden verhoogd met het oog op de verwezenlijking van de in artikel 2 genoemde doelstellingen op het gebied van groei, concurrentievermogen en werkgelegenheid. Over eventuele aanbevelingen en andere beslissingen besluit de Euro-Ecofin-Raad op voorstel van de Commissie met gekwalificeerde meerderheid van stemmen. Betreft het fundamentele vraagstukken, dan worden het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité geraadpleegd. Over details ten aanzien van het functioneren van de Euro-Ecofin-Raad wordt op grond van artikel 99-5 besloten.

99(3c) Tenminste tweemaal per jaar vindt „macro-economisch overleg" plaats tussen Raad, Commissie, Europese Centrale Bank en de Europese sociale partners (vgl. artt. 138 en 139). Telkens neemt een vertegenwoordiger van het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité aan dit overleg als waarnemer deel. Tijdens dit overleg wordt aan de hand van verslagen van de Commissie en eventueel van de Europese Centrale Bank gesproken over de economische situatie, de economische vooruitzichten en beleidseconomische vraagstukken die gevolgen hebben voor de Gemeenschap als geheel. Onverminderd het bepaalde in de artikelen 101 tot 105 en met inachtneming van de autonomie van de verschillende betrokken partijen en de beginselen van artikel 4, lid 3, wordt eveneens gesproken over de vraag hoe de samenhang tussen financieel beleid, begrotingsbeleid en loonontwikkeling kan worden verhoogd met het oog op de verwezenlijking van de in artikel 2 genoemde doelstellingen op het gebied van groei, concurrentievermogen en werkgelegenheid.

Dit overleg moet er niet toe leiden dat de coördinatie van het begrotings-, loon- en monetair beleid van tevoren reeds wordt vastgesteld. Daarentegen moeten de afzonderlijke actoren en instanties die betrokken zijn bij het macro-economisch beleid, elkaar — met volledige inachtneming van elkaars autonomie — informeren over hoe zij de economische situatie beoordelen en wat zij voornemens zijn te doen.

Tijdens dit overleg behartigt de Commissie het algemeen belang van de Gemeenschap. De sociale partners kunnen, indien zij dit wenselijk achten, tijdens dit overleg een gemeenschappelijk standpunt innemen. Op grond van artikel 138-1 ondersteunt de Commissie de dialoog tussen de sociale partners.

Het macro-economisch overleg vindt op technisch niveau plaats onder leiding van de diensten van de Commissie en op politiek niveau onder voorzitterschap van de voorzitter van de Raad.

Over verdere details wordt op grond van artikel 99-5 besloten.

99(4) Nieuwe eerste alinea: Indien de Commissie vaststelt dat het economisch beleid in een lidstaat dreigt af te wijken van de in artikel 99 lid 2 genoemde globale richtsnoeren of het voorgeschreven functioneren van de economische en monetaire unie in gevaar dreigt te brengen, dan geeft de Commissie de betreffende lidstaat een eerste waarschuwing en doet deze ook aan de Raad toekomen. Indien aan de hand van de in artikel 99-3, eerste alinea, omschreven procedures wordt vastgesteld dat een van beide zojuist beschreven situaties werkelijkheid is geworden of hoogstwaarschijnlijk werkelijkheid zal worden, dan doet de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen op voorstel van de Commissie aan de betreffende lidstaat de noodzakelijke aanbevelingen. Deze aanbevelingen zijn openbaar.

99(4) Nieuwe tweede alinea: Indien aan de hand van de in artikel 99-3, eerste alinea, omschreven procedures wordt vastgesteld dat op grond van de algemene en/of internationale economische ontwikkeling bepaalde algemene onderdelen van de in artikel 99, lid 2, genoemde globale richtsnoeren moeten worden herzien, dan besluit de Raad op voorstel van de Commissie met gekwalificeerde meerderheid van stemmen over noodzakelijke aanpassingen in de aanbeveling. Deze aanbeveling is openbaar.

99(4) De huidige tweede alinea wordt een nieuwe derde alinea en wordt niet gewijzigd behalve dat het volgende laatste zinsdeel wordt geschrapt: [...] indien de Raad zijn aanbevelingen openbaar heeft gemaakt.

99(5) Nieuwe tekst: Op voorstel van de Commissie en op grond van de in artikel 252 beschreven procedure stelt de Raad de verdere details van de coördinatieprocedure vast, die in onderhavig artikel 99 worden genoemd.

4.5.6. Artikel 114 van het Verdrag moet fundamenteel worden gewijzigd. Hierin is de vervanging van het oude Monetair Comité door het Economisch en Financieel Comité geregeld en wordt dit laatste Comité op beleidseconomisch vlak zo goed als volledig de functie van een comité bestaande uit de permanente vertegenwoordigers van de lidstaten (artikel 207) toebedeeld. In artikel 114 worden echter de betrekkingen met het Comité voor economische politiek (Besluit van de Raad van 18 april 1974, 74/122/EEG) en met het comité voor de werkgelegenheid (artikel 130) niet geregeld.

Om te zorgen voor de nodige transparantie (en om te voorkomen dat de macht op een niet transparante en niet te controleren wijze in één punt is geconcentreerd) zou in het Verdrag slechts een eenvoudige kaderregeling moeten worden vastgesteld en zou wat betreft gedetailleerde bepalingen naar secundaire wetgeving moeten worden verwezen, die, naar analogie van het in artikel 99-5 bepaalde, op grond van de in artikel 252 beschreven procedure kan worden uitgewerkt.

Brussel, 12 december 2002.

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

R. BRIESCH

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over:

— **het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1210/90 voor wat betreft de budgettaire en financiële voorschriften van toepassing op het Europees Milieuagentschap en het Europees milieuobservatie- en -informatienetwerk en de toegang tot de documenten van dit Agentschap",**

— **het „Voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 178/2002 voor wat betreft de budgettaire en financiële voorschriften van toepassing op de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en de toegang tot de documenten van deze Autoriteit",**

— **het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1592/2002 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke regels op het gebied van burgerluchtvaart en tot oprichting van een Europees Agentschap voor de Veiligheid van de Luchtvaart", en**

— **het „Voorstel voor een verordening tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1406/2002 van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van een Europees Agentschap voor maritieme veiligheid"**

(COM(2002) 406 def. — 2002/0169 (COD) — 2002/0179 (COD) — 2002/0181 (COD) — 2002/0182 (COD))

(2003/C 85/17)

De Raad heeft op 23 september 2002 besloten, overeenkomstig artikel 157 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over voornoemde voorstellen.

Het EESC heeft tijdens zijn 395e zitting van 11 en 12 december 2002 (vergadering van 11 december) de heer Chagas aangewezen als algemeen rapporteur en het volgende advies uitgebracht, dat met 54 stemmen vóór, bij 1 onthouding, werd goedgekeurd.

1. Het nieuwe Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen [1] treedt op 1 januari 2003 in werking. Daarmee verandert het budgettaire en financiële statuut van de gedecentraliseerde communautaire organen.

2. De inwerkingtreding van dit Reglement impliceert een wijziging van de basisbesluiten tot instelling van de bovenvermelde agentschappen, te weten:

— het Milieuagentschap (Kopenhagen) [2];

[1] Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad van 25 juni 2002 houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen — PB L 248 van 16.9.2002 blz. 1 — Advies van het EESC: PB C 260 van 17.9.2001, blz. 42.

[2] Verordening (EEG) nr. 1210/90 van de Raad van 7 mei 1990 inzake de oprichting van het Europees Milieuagentschap en het Europees milieuobservatie- en -informatienetwerk — PB L 120 van 11.5.1990 blz. 1 — Advies van het EESC: PB C 56 van 7.3.1990, blz. 20.

— de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid [1];

— het Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart [2];

— en het Europees Agentschap voor maritieme veiligheid [3].

3. Het Europees Economisch en Sociaal Comité is, zoals het hoort, geraadpleegd over de wijziging van de besluiten tot instelling van deze agentschappen.

4. Het Europees Economisch en Sociaal Comité kan zich vinden in de voorstellen van de Commissie.

(1) Verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002 tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden — PB L 31 van 1.2.2002 blz. 1 — Advies van het EESC: PB C 155 van 29.5.2001, blz. 32.

(2) Verordening (EG) nr. 1592/2002 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke regels op het gebied van burgerluchtvaart en tot oprichting van een Europees Agentschap voor de Veiligheid van de Luchtvaart — PB L 240 van 7.9.2002, blz. 1 — Advies van het EESC: PB C 221 van 7.8.2001, blz. 38.

(3) Verordening (EG) nr. 1406/2002 van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van een Europees Agentschap voor maritieme veiligheid — PB L 208 van 5.8.2002, blz. 1 — Advies van het EESC: PB C 221 van 7.8.2001, blz. 54.

Brussel, 11 december 2002.

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

R. BRIESCH

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De economische en sociale gevolgen van de uitbreiding voor de kandidaat-lidstaten”

(2003/C 85/18)

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn zitting van 16 en 17 januari 2002 besloten om, overeenkomstig art. 23, lid 3, van zijn reglement van orde, een advies op te stellen over „De economische en sociale gevolgen van de uitbreiding voor de kandidaat-lidstaten”.

De afdeling „Externe betrekkingen” die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 7 november 2002 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Dimitriadis; co-rapporteur was mevrouw Belabed.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 11 en 12 december 2002 gehouden 395e zitting (vergadering van 11 december) het volgende advies uitgebracht, dat met 98 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 3 onthoudingen, is goedgekeurd.

Samenvatting

Het onderhavige advies toont concreet aan dat het EESC er bijzonder belang aan hecht dat de onderhandelingen over de toetreding van de kandidaat-lidstaten tot een uitgebreide Unie tot een goed einde worden gebracht, ook al zijn bepaalde belangrijke voorwaarden nog niet helemaal vervuld. De uitbreiding stelt de EU voor de moeilijkste opdracht waarmee zij sinds haar oprichting werd geconfronteerd, maar is tevens een uitnodiging om werk te maken van de doelstellingen van de Raad van Lissabon die van Europa de meest concurrerende economie ter wereld wil maken.

Het EESC steunt de uitbreiding ten volle en valt het standpunt van het Deense voorzitterschap bij dat het tijdschema voor de EU-uitbreiding gerespecteerd moet worden, rekening houdend met de vooruitgang die door iedere kandidaat-lidstaat afzonderlijk geboekt is.

Het EESC steunt op verschillende manieren het uitbreidingsproces en met name de ontwikkeling van de samenwerking en de ondersteuning van sociale en beroepsorganisaties, sociale partners en specifieke NGO’s in de toetredingslanden, zodat zij a) op nationaal niveau doeltreffend kunnen functioneren, b) zich beter kunnen organiseren door de nodige knowhow te

verwerven, c) tot de oplossing van problemen op lokaal niveau kunnen bijdragen en d) actief aan de Europese initiatieven kunnen deelnemen. Het EESC ijvert voor deze doelstelling en zal alles in het werk stellen om ze te verwezenlijken, ook na de toetreding, waarmee alle sociaal-economische problemen van de kandidaat-lidstaten immers niet zomaar zullen zijn opgelost. Het Comité verbindt zich ertoe de uitbreiding als een horizontaal thema in al zijn werkzaamheden mee te nemen, in overeenstemming met de doelstellingen van het actieprogramma voor de uitbreiding 2002.

1. **Inleiding**

1.1. De uitbreiding is een stap in de richting van een verenigd Europa waarbij tegelijkertijd vrede, veiligheid en voorspoed op het hele continent worden versterkt. Het laatste decennium hebben de kandidaat-lidstaten tijdens de voorbereiding van hun toetreding tot de EU, ondanks de bijzonder ongunstige omstandigheden, aanzienlijke vorderingen gemaakt op economisch en bestuurlijk gebied. Niettemin zijn volgehouden inspanningen geboden om deze vooruitgang veilig te stellen, met name de komende jaren die van cruciaal belang zijn voor enerzijds de goede afloop van de toetredingsonderhandelingen en de uiteindelijke uitbreiding, en anderzijds de aanpak van de aanpassingsproblemen i.v.m. de grondige en volledige overname van het communautaire acquis.

De droom van de totstandbrenging van een eengemaakt Europa en een grote interne markt met meer dan 500 miljoen Europeanen (de toetredingslanden meegerekend) kan alleen worden gerealiseerd als a) de economische en sociale veranderingen in de toetredingslanden in hoog tempo en zonder enige aarzeling worden voortgezet ([1]), en b) de sociaal-economische omstandigheden dit mogelijk maken, m.a.w. als de burgers van de kandidaat-lidstaten de nieuwe realiteit aanvaarden en zich in het eengemaakt Europa veilig voelen.

1.2. De toetredingslanden worden met een dubbele uitdaging geconfronteerd: terwijl ze nog zware inspanningen leveren om hun hele politieke, economische en maatschappelijke bestel te hervormen, moeten ze zich tegelijkertijd ook onmiddellijk aan het communautaire acquis aanpassen. Deze twee processen lopen parallel en overlappen elkaar ook vaak, maar kunnen toch duidelijk van elkaar worden onderscheiden; ze zijn opgelegd door de vele verbintenissen en verplichtingen die zijn aangegaan tegenover internationale actoren, die vaak zelf, op grond van eigen strategieën of maatschappelijke modellen, verschillende politieke en economische richtingen aangeven. De toetreding tot de EU wordt bijgevolg in hoge mate beïnvloed door de overgang en vice versa. Niet alleen de kandidaat-lidstaten zullen daarom de economische en sociale gevolgen van de uitbreiding ondervinden, ook de EU zal aanzienlijk beïnvloed worden, eens de kandidaat-lidstaten zullen zijn toegetreden, door de systemen die aldaar worden gehanteerd. De omvang van deze beïnvloeding is kennelijk nog niet tot de huidige lidstaten doorgedrongen.

1.3. Tijdens de conferentie over de uitbreiding die op 16 november 2000 te Brussel onder auspiciën van het EESC werd georganiseerd, hebben vertegenwoordigers van verschillende sociale groeperingen de concrete toestand in de kandidaat-lidstaten en de gevolgen van de toetreding van die landen tot de EU besproken. Daarbij werden de Raad, de overige Europese instellingen en de regeringen van de toetredingslanden geattendeerd op de noodzaak de toekomstige toetreding van de nieuwe leden terdege te ondersteunen zodat deze het maatschappelijk middenveld ten goede komt. De deelnemers aan de conferentie waren er tevens van overtuigd dat een duurzame en succesvolle uitbreiding van de EU in eerste instantie gebaseerd moet zijn op een doeltreffende deelname van de belanghebbende partijen aan de voorbereidende werkzaamheden.

1.4. Tijdens de aan de uitbreiding gewijde bijeenkomsten die van 5 tot 7 november 2001 door het EESC werden georganiseerd ([2]) heeft de ter zake bevoegde EU-commissaris Verheugen het Comité verzocht zijn aandacht toe te spitsen op de economische en sociale gevolgen van de toetreding voor de kandidaat-lidstaten.

1.5. Voorts werden de leden van de gemengde raadgevende comités (GRC's) met de kandidaat-lidstaten opgeroepen ([3]) om zowel in de EU als in de uitbreidingslanden het succes van de uitbreiding mee te helpen verzekeren. Tijdens deze ontmoetingen werden de belangrijkste problemen waarmee de toetredingslanden worden geconfronteerd, aan de orde gesteld en tijdens de discussies werden zonder enige terughoudendheid enkele belangrijke vragen besproken zoals de landbouwsubsidies en -quota, het regionale beleid, de bureaucratie bij openbare besturen, het ontbreken van een sociale dialoog, het vrije verkeer van personen, de redenen voor het uitblijven van EU-steun, de bijdrage van het MKB aan de economie, het beperkte wetenschappelijke onderzoek, de beroepsopleiding, het geringe concurrentievermogen en ten slotte ook de gebrekkige voorlichting van de burgers in de kandidaat-lidstaten m.b.t. de uitbreiding.

1.5.1. De door de Raad van Kopenhagen in 1993 vastgestelde criteria om de vorderingen van elk toetredingsland te meten, blijven ook nu nog van kracht. De toetredingslanden blijven, met uitzondering van Turkije, ook nu nog aan de politieke criteria van Kopenhagen voldoen. In de meeste kandidaat-lidstaten is aanzienlijke vooruitgang geboekt op het gebied van verdieping en consolidering van de democratie, eerbiediging van de rechtsorde, bescherming van de mensenrechten en versterking van de democratische structuren.

([1]) Zie ook de EESC-adviezen PB C 193 van 10.7.2001 „Werkgelegenheid en sociale situatie in de LMOE" en PB C 193 van 10.7.2001 „De uitbreiding van de Europese Unie: de kandidaat-lidstaten en de economische criteria".

([2]) Samenvattend verslag over de door het EESC georganiseerde bijeenkomsten met het oog op de uitbreiding, 5 tot 7 november 2001.

([3]) Conferentie tijdens de „week van de uitbreiding" bij het EESC, met als thema: Op weg naar een partnerschap voor economische groei en sociale rechten, 14 tot 17 november 2000.

1.6. Het hele proces staat of valt echter met het vermogen van de toetredingslanden om het communautaire acquis over te nemen en met name in nationale wetgeving om te zetten. Opgemerkt zij dat ondanks de vele wetten die m.b.t. deze overname zijn goedgekeurd, er niet de nodige ondersteunende maatregelen zijn genomen. Bovendien is niet bekend welke gevolgen deze wetten zullen hebben wanneer zij in de praktijk en volledig zullen worden toegepast. De doelstellingen die de toetredingslanden in het kader van de uitbreiding moeten nastreven, zijn over het algemeen zeer duidelijk, hetgeen deze landen met name ook helpt om prioriteiten vast te stellen en bepaalde saneringsprocessen sneller door te voeren.

In het advies komen vooral de volgende onderwerpen aan bod:

2. **Huidige economische toestand — herstructureringen**

2.1. *Economische gegevens — statistieken*

2.1.1. Het reële BBP van de groep van 10 binnen de kandidaat-lidstaten is in 2001 gemiddeld met bijna 5 % gestegen. In de eerste helft van 2001 verliep deze stijging minder snel. Voor de 10 landen van Midden- en Centraal-Europa bedroeg het BBP per hoofd, uitgedrukt als percentage van het EU-gemiddelde (gemeten in koopkrachtpariteiten — KKP), 39 % in 2000, tegen 38 % in 1999. Het totale BBP van de kandidaat-lidstaten beloopt slechts 5 % van het BBP van de EU ([1]). De grote olieprijsstijgingen hebben de inflatie van 10 % tot op 15 % gebracht in 2000. Ondanks de relatief goede groeiresultaten is de werkloosheid gestegen van ca. 11 tot 12,5 % in 2000, en tot 18 % in 2001 (met pieken van 25 en 31 % in sommige regio's) ([2]). De stijging van de werkloosheid wijst op een negatief effect van de herstructureringen op het arbeidspotentieel, op verstoringen van de arbeidsmarkt en op een gebrekkige afstemming van beroepskwalificaties op het werkgelegenheidsaanbod.

2.1.2. De ondergang van de centraal geleide economie in 1989 en de overgang naar de vrije markt liggen in de kandidaat-lidstaten ten grondslag aan een nieuwe perceptie van de processen op economisch, sociaal en ondernemingsgebied en hebben ervoor gezorgd dat deze landen zich op economisch gebied niet langer meer naar het oosten maar naar het westen richten. Meestal hebben de burgers heftig gereageerd op deze radicale verandering in de sociaal-economische omstandigheden. De redenen hiervoor zijn a) de hoge politieke en sociaal-economische kosten van de overgang, b) het gebrek aan efficiëntie van de openbare besturen en c) de instorting van de interne economische mechanismen en processen.

2.1.3. De hervorming van de economie heeft in de nieuwe sectoren nieuwe banen geschapen en tegelijkertijd in de traditionele sectoren een groot aantal arbeidsplaatsen doen verdwijnen. Uitgestrekte gebieden werden aldus met hoge werkloosheid, een gebrek aan infrastructuur en ongunstige vooruitzichten geconfronteerd. Samen met het probleem van de financiering ligt hierin de grootste uitdaging wat de ontwikkeling van de betrokken gebieden betreft. Alle krachten moeten worden gebundeld en alle betrokken actoren moeten samenwerken om voor deze gebieden een strategie uit te stippelen en de nodige voorwaarden te creëren om investeringen aan te trekken en nieuwe banen te scheppen. Er moeten niet alleen maatregelen worden genomen om vaardigheden te ontwikkelen maar er moet ook een actief beleid worden gevoerd met het oog op de arbeidsmarkt; voorts moet de infrastructuur worden verbeterd en moet een evenwichtig beleid inzake sociale voorzieningen, vergoedingen en lonen worden uitgestippeld, zodat voor investeerders en voor werknemers een gunstig klimaat ontstaat om nieuwe banen te scheppen resp. aan te nemen.

2.1.4. Het handelsverkeer van de kandidaat-lidstaten werd de laatste jaren grondig geherstructureerd zodat de EU thans voor de meeste toetredingslanden de belangrijkste handelspartner is. Zoals kon worden verwacht, zorgde de toegenomen invoer van goederen en diensten in de meeste van die landen echter tevens voor een tekort op hun handelsbalans.

2.1.5. De nieuwe concurrentievoorwaarden die met de toetreding zullen ontstaan, zullen in de kandidaat-lidstaten waarschijnlijk grote verschuivingen teweegbrengen in zwakke sectoren van de economie (b.v. landbouw, verwerking, enz.). Er zullen met name inspanningen moeten worden geleverd om alle betrokken actoren voor te bereiden op de nieuwe concurrentievoorwaarden die de toetreding zal meebrengen en op de mogelijke gevolgen die deze ook voor ogenschijnlijk „gezonde" sectoren zullen hebben.

2.2. *Industrie — Diensten — Handel*

2.2.1. Directe buitenlandse investeringen hebben aanzienlijk bijgedragen tot de vereffening van de buitenlandse schuld in alle toetredingslanden. Tevens vormden zij een belangrijke bron van nieuwe werkgelegenheid en hebben zij aldus verhinderd dat er zowel bij de grote ondernemingen als in de sector van het MKB een zware crisis in de werkgelegenheid is ontstaan. Het overgrote deel van de directe buitenlandse investeringen komt voort uit privatiseringen van voornamelijk openbare industriële ondernemingen die voor de grootste kapitaalinbreng hebben gezorgd. Een vijfde van de directe buitenlandse investeringen in de handelssector is gericht op intensieve arbeidssectoren als de textiel- en kledingindustrie, elektrische apparatuur en auto's. Deze investeringen zijn tevens de belangrijkste hefboom voor de vernieuwing van verouderde installaties, voor de introductie en het aanleren van nieuwe technologieën, nieuwe managementsvormen en moderne marketingtechnieken. Ondanks de grote veranderingen die zich

([1]) Eurostat — Statistical Yearbook 2002.

([2]) DIW-Wochenbericht 1-2/02, Grundlinien der Wirtschaftsentwicklung 2002/2003 („Grote lijnen van de economische groei 2002-2003"); DIW, Berlin, 2002. Eurostat, Regional Unemployment rates in the Central European Candidate Countries 2000 („Regionale werkloosheidspercentages in de kandidaat-lidstaten van Midden-Europa in 2000").

hebben voorgedaan, blijft de zware industrie in vele gebieden een sociaal-economische factor van cruciaal belang; als deze industrie niet terdege wordt ondersteund, zijn verdere sociale problemen dan ook niet uit te sluiten.

2.2.2. De privatiseringen waren zeer belangrijke instrumenten voor het overgangsproces. De resultaten ervan lopen, ook nu nog, sterk uiteen naar gelang van het land, de sector, de grootte van de onderneming, de gekozen methode en het wettelijke en institutionele kader. Hoewel deze privatiseringen de productiviteit van bepaalde ondernemingen aanzienlijk hebben doen stijgen, hebben ze in vele gevallen de werkloosheid doen toenemen en het verschil in inkomens verscherpt.

2.2.3. Er waren niet alleen privatiseringen in de industrie maar ook in andere sectoren als openbare nutsbedrijven, vervoer en energie, die gepaard gingen met inspanningen om de betrokken sectoren volledig te hervormen. Het proces van privatisering van de banksector is thans in de meeste kandidaat-lidstaten afgerond maar niettemin is er in sommige staatsbanken nog staatsinmenging waarneembaar op het gebied van werkmethoden en de uitstippeling van het kredietbeleid. Er zal bijzondere aandacht moeten worden geschonken aan het ontbreken van privatiseringsprocessen in andere financieel-economische sectoren in de toetredingslanden. Opgemerkt zij evenwel dat privatiseringen in de financiële sector en met name van banken, niet voor alle sociaal-economische problemen een oplossing bieden of hebben geboden.

2.2.4. Het omzetten van het communautaire acquis in nationale wetgeving en het implementeren ervan is voor de vervoersector in de kandidaat-lidstaten een enorme uitdaging. Er moeten specifieke maatregelen worden genomen ter ondersteuning van de kandidaat-lidstaten op administratief en organisatorisch gebied, zodat zij de vervoerwetgeving in de praktijk ten uitvoer kunnen leggen ([1]).

2.2.5. Het ontbreken van aangepaste financieel-economische instrumenten ontmoedigt investeringen in de particuliere sector die zich stilaan ontwikkelt. In de meeste gevallen moet vóór de toetreding nog meer vooruitgang worden geboekt zodat de overname van de instrumenten voor de uitstippeling van het monetaire beleid doeltreffender kan verlopen. Er zij op gewezen dat het bestaande toezicht op de wetmatige werking van de banksector niet betekent dat er ook soortgelijke toezichtmechanismen voorhanden zijn voor andere sectoren waar ondernemingen die bemiddelingsdiensten aanbieden, zich zouden kunnen ontwikkelen en aldus voor groei en efficiëntie zouden kunnen zorgen. Opgemerkt zij dat toezichtmechanismen economisch niet voldoende sterk en betrouwbaar zijn en de ondernemingsactiviteit vaak in grote mate afremmen en vertragen. Ook het ontbreken van partners die wederzijdse garanties voor aan het MKB verleende kredieten kunnen verstrekken, verhoogt in aanzienlijke mate het risico dat met investeringen gepaard gaat.

2.2.6. De onverantwoorde vertraging die de noodzakelijke hervorming van het grondbezit heeft opgelopen, is de belangrijkste oorzaak van het feit dat de markt voor huisvesting, woningbouw en vastgoed zich niet ontwikkelt, met alle directe negatieve gevolgen van dien voor de arbeidsmarkt, de ontwikkeling van het MKB, nieuwe ondernemingen en financiële bemiddelaars. Dit specifieke probleem vormt, met name in combinatie met de lacunes in het eigendomsrecht, ook een belangrijke hinderpaal voor binnen- en buitenlandse investeringen, zowel in de genoemde als in een groot aantal andere sectoren.

2.2.7. Wat de binnenlandse markt betreft, dienen horizontale structuren tot stand te worden gebracht en te worden versterkt, met name wanneer zij het ondernemingsklimaat en het ondernemerschap ten goede komen. Als voorbeelden van gebieden waar grote verbeteringen mogelijk zijn, kunnen worden vermeld: markttoezicht, standaardisering, certificering, en industriële en intellectuele eigendomsrechten.

2.2.8. In de toetredingslanden is concurrentie in ruime zin pas in het laatste decennium gecultiveerd als een economisch, maatschappelijk en ondernemingsprincipe. De tot dusver geboekte vooruitgang moet op peil worden gehouden en worden versneld via de oprichting van officiële organen voor toezicht op het concurrentiekader en op de specifieke beleidslijnen, zoals dit ook in de EU van 15 lidstaten het geval is.

2.2.9. De toetredingslanden moeten met name iets doen aan het feit dat de nodige cultuur voor innoverende productie ontbreekt en dat niet duidelijk is wat de inbreng van onderzoek en ontwikkeling in de economische sectoren kan zijn.

2.3. *MKB*

2.3.1. Het EESC is van mening dat het MKB de belangrijkste bron van ontwikkeling in de LMOE is, daar deze ondernemingen over veel soepelheid en aanpassingsvermogen beschikken en aldus in aanzienlijke mate tot een vermindering van de werkloosheid bijdragen. Ondernemingen en met name het MKB hebben een belangrijke rol te spelen in het uitbreidingsproces. Het EESC heeft er reeds eerder op gewezen dat „het bedrijfsleven er wezenlijk toe kan bijdragen dat nieuwe banen worden gecreëerd en inkomsten worden gegenereerd die voor de verdere economische en sociale ontwikkeling noodzakelijk zijn". In die zin is het van bijzonder belang dat de overheden in de kandidaat-lidstaten worden aangemoedigd om sneller werk te maken van systemen voor voorlichting van bedrijven over het communautaire *acquis* en om de filosofie van het ondernemerschap in het MKB kracht bij te zetten.

2.3.2. Ook al ontbreken ervaring en de nodige middelen, toch heeft de sector van het MKB blijk gegeven van een

([1]) Zie het EESC-advies over vervoer/uitbreiding van september 2002.

ontwikkelingspotentieel en van flexibiliteit, en draagt hij in aanzienlijke mate bij tot het BBP en de werkgelegenheid in alle toetredingslanden. Met name het MKB dat in de sector van de spitstechnologie/informatica, de gespecialiseerde productie en de dienstverlening actief is, laat op het gebied van werkgelegenheid soortgelijke kenmerken en resultaten zien als de grotere ondernemingen die van directe buitenlandse investeringen kunnen profiteren.

2.3.3. In andere sectoren is het MKB evenwel actief in een economische omgeving waar de „parallelle economie" vaak een belangrijke invloed heeft op de overlevingskansen van het MKB en het behoud van zijn positie op de markt. Op het gebied van arbeidsverhoudingen leidt deze parallelle economie tot a) onstabiele werkgelegenheid, b) vergoedingen op het niveau van het minimumloon of lager, c) in sommige gevallen aanvullende vergoedingen „in 't handje", d) contracten van beperkte duur of werk zonder contract, en het in de wind slaan van arbeidsvoorwaarden of regelingen inzake werktijden.

2.3.4. Het EESC roept de Commissie op meer aandacht te schenken aan de verbetering van het ondernemingsklimaat voor het MKB in de toetredingslanden; daarbij moet het ondernemerschap verder worden gestimuleerd en moeten steun- en opleidingsmaatregelen worden voorgesteld die steeds gepaard moeten gaan met een grondiger voorlichting over het EU-beleid ten gunste van het MKB.

2.4. *Openbare diensten*

2.4.1. De sector van de dienstverlening van openbaar nut (nutsbedrijven) verdient bijzondere aandacht. Zoals de ervaring in de westerse landen ons heeft geleerd, kan de volledige liberalisering van deze sector, die dan in concurrentie treedt met particuliere ondernemingen, problemen doen rijzen op het gebied van aanbod en/of veiligheid. In sommige kandidaat-lidstaten heeft de stijging van de energieprijs ertoe geleid dat huishoudens niet meer in staat zijn hun elektriciteitsverbruik te betalen, zodat de stroom ook wordt afgesneden, wat in tal van gevallen ernstige sociale onrust heeft veroorzaakt. Vaak slaagt men er in het privatiseringsproces niet in een wettelijk kader te doen gelden in de sectoren die dergelijke diensten (openbaar vervoer, energie, telecommunicatie) verstrekken, hetgeen in sommige gevallen tot monopolievorming kan leiden.

2.4.2. Het Europees Parlement heeft gewezen op de cruciale rol van investeringen voor de ontwikkeling en verbetering van de sociale structuren in de landen van Midden- en Oost-Europa ([1]). Dit is een belangrijke factor om mogelijke negatieve sociale gevolgen van het integratieproces op te vangen.

2.4.3. In de meeste toetredingslanden moeten de openbare diensten onverwijld worden gemoderniseerd, met name wat de dienstverlening aan de burger en de betrekkingen tussen burger en overheid betreft. Ook zal bijzonder belang moeten worden gehecht aan de invoering van elektronische *governance* in de openbare sector.

2.5. *Landbouw*

2.5.1. De integratie van de landbouw van de LMOE in het GLB is een moeilijk en langdurig proces. De uitgangssituatie kenmerkt zich door grote verschillen en de landbouwstructuren lopen sterk uiteen. Structuurproblemen worden op velerlei manieren aangepakt en er bestaan ook grote verschillen in het beleid ter verbetering van de concurrentiepositie. In de meeste LMOE is de bijdrage van de landbouw aan de werkgelegenheid en aan het BBP aanzienlijk hoger dan in de EU-lidstaten. De werkgelegenheidsgraad in de landbouwsector schommelt tussen 5,1 % in Tsjechië en 42,8 % in Roemenië (tegen gemiddeld 4,3 % in de EU). De bijdrage van de landbouw tot het BBP kenmerkt zich eveneens door grote verschillen en ligt tussen 2,9 % in Slovenië en 15,8 % in Bulgarije (tegen gemiddeld minder dan 2 % in de EU).

2.5.2. Uit de cijfers blijkt dat enerzijds de economische en anderzijds de sociale betekenis van de landbouw geheel verschillend moeten worden geïnterpreteerd. Een betrekkelijk groot aantal werknemers is verantwoordelijk voor een relatief klein deel van de nationale economie. Vooral in overwegend rurale gebieden van uitgestrekte toetredingslanden zoals Polen en Roemenië moet met name rekening worden gehouden met het enorme belang van de landbouw voor de lokale arbeidsmarkt, vooral in het licht van de hoger dan gemiddelde werkloosheid op het platteland en de moeilijkheid uitgerekend in deze sector nieuwe arbeidsplaatsen te scheppen.

2.5.3. De herstructurering van bepaalde bedrijfssectoren en de werkloosheid in stedelijke gebieden hebben vele burgers in de toetredingslanden ertoe aangezet terug te keren naar het platteland ([2]).

2.5.4. De officiële werkgelegenheidspercentages in de landbouw zijn voor de 13 LMOE op het peil van 1999 gebleven; in de meeste landen zijn ze heel traag verminderd maar in enkele landen, waaronder Polen en Roemenië, is de werkgelegenheid in de landbouwsector licht gestegen.

([1]) Resolutie van het Europees Parlement van 17 april 1996 over het Witboek „Voorbereiding van de geassocieerde landen in Midden- en Oost-Europa op integratie in de interne markt van de Unie" (PB C 141 van 13.5.1996).

([2]) DIW-Wochenbericht 1-2/02, Grundlinien der Wirtschaftsentwicklung 2002/2003 („Grote lijnen van de economische groei 2002-2003"); DIW, Berlin, 2002. Eurostat, Regional Unemployment rates in the Central European Candidate Countries 2000 („Regionale werkloosheidspercentages in de kandidaat-lidstaten van Midden-Europa in 2000").

2.5.5. De gevolgen van de GLB-begroting voor het platteland en de economie in het algemeen zullen sterk verschillen naar gelang van de wijze waarop de middelen worden aangewend. Als ontkoppeling aan de orde is, zou dit de werkgelegenheid op het platteland kunnen beïnvloeden. Dit zal natuurlijk sociale consequenties hebben, en er zullen alternatieve werkgelegenheidsbronnen nodig zijn die onderwijs en opleiding vergen.

2.5.6. Het is bekend dat de arbeidsintensieve landbouw in de toetredingslanden wegens zijn structuur veelal niet mee kan concurreren. De landbouw in de kandidaat-lidstaten staat duidelijk onder hoge druk om zich aan te passen. De productiviteit moet worden ontwikkeld, hetgeen echter niet alleen aanzienlijke gevolgen op sociaal gebied, maar ook voor het milieubeleid zou kunnen hebben.

2.5.7. Volgens het EESC moet steeds weer opnieuw duidelijk worden onderstreept dat bij de ontwikkeling van de landbouw en het platteland in de kandidaat-lidstaten het beginsel van duurzaamheid in acht moet worden genomen en dat de fouten die in het verleden zijn gemaakt, niet mogen worden herhaald.

2.5.8. Tot aan het moment van toetreding zullen de voorbereidingsprogramma's een belangrijke rol spelen. Het EESC pleit voor decentralisering bij de tenuitvoerlegging van de programma's ISPA en in het bijzonder Sapard, die volgens hem zo spoedig mogelijk in alle toetredingslanden operationeel zouden moeten zijn. Het is echter zeer betreurenswaardig dat het Sapard-programma in een aantal landen eerst met grote vertraging van start is gegaan en vervolgens voor een deel niet eens in de geplande vorm wordt uitgevoerd. Dit belemmert het noodzakelijke aanpassingsproces en bemoeilijkt een heroriëntering van de landbouw met het oog op duurzame productie.

2.5.9. De Europese Raad heeft op 25 oktober 2002 besloten om overeenkomstig het voorstel van de Commissie trapsgewijs rechtstreekse steun voor landbouwers in de kandidaat-lidstaten in te voeren. Volgens het Comité is daarmee een belangrijke stap gezet om de onderhandelingen over het complexe landbouwhoofdstuk succesvol en tijdig af te ronden. Het Comité hoopt dat de toetredingslanden bij de beoordeling van dit besluit ook aandacht zullen schenken aan de andere steunmaatregelen, met name ter verbetering van de landbouwstructuren en de ontwikkeling van het platteland.

2.5.10. Het Comité steunt de inspanningen voor verdere ontwikkeling van het GLB die ervoor moeten zorgen dat de Europese landbouw niet alleen beter aan de verwachtingen van de samenleving tegemoet komt maar ook een passend antwoord kan bieden op de nieuwe uitdagingen die de uitbreiding meebrengt.

2.5.11. De Commissie heeft met haar voorstellen duidelijk gemaakt dat ze intensiever van juist die GLB-instrumenten gebruik wil maken die met de Agenda 2000 in de „tweede zuil" werden ondergebracht. Deze komen met name de plattelandsontwikkeling en de landbouwmilieuprogramma's ten goede. Het EESC heeft in verschillende adviezen reeds benadrukt dat het zich in principe in dit beleid kan vinden, in het bijzonder wanneer het de kandidaat-lidstaten betreft.

3. **Huidige sociale situatie**

3.1. *Werkgelegenheid*

3.1.1. Ondanks de over het algemeen stijgende werkloosheid zijn er grote verschillen op de arbeidsmarkt tussen stedelijke gebieden en het platteland. De herstructurering van de meeste industriële sectoren en de ontwikkeling van de dienstensector, met name in de steden, hebben de verschillen in werkgelegenheid tussen stad en platteland nog verscherpt ([1]); een groot deel van de werkenden, met name op het platteland, beschikken niet over de nodige vaardigheden om te voldoen aan de vereisten van de nieuwe economie die meer en meer op diensten is gericht. Naast de eerder vermelde maatregelen voor regionale ontwikkeling en de maatregelen om investeerders aan te trekken, moet er een evenwicht worden gevonden tussen het werkgelegenheidsaanbod, de vereiste kwalificaties en de aangeboden lonen, zodat het menselijk potentieel in de kandidaat-lidstaten wordt ingeschakeld en ontwikkeld overeenkomstig de in de strategie van Lissabon vastgestelde doelstellingen.

3.1.2. Ten aanzien van het proces van sociale hervormingen in de LMOE gaat het herstructureringsmodel ervan uit dat er zich een snelle economische groei zal voordoen, met name door de ontwikkeling van een bloeiende particuliere sector in de economie. Vooral directe buitenlandse investeringen en de ontwikkeling van het MKB zouden moeten helpen de onvermijdelijke ontslagen en de daling van de levensstandaard op te vangen. Ondanks de grondige veranderingen in de structuur en werking van de economieën van de betrokken gebieden, blijven de resultaten ver onder de verwachtingen. In de meeste gevallen blijft de werkgelegenheidssituatie bepalend voor het welslagen van het toetredingsproces.

3.1.3. Uit de ervaring die tot dusver is opgedaan met de „overgang" naar een vrije markteconomie blijkt dat de snelle economische groei niet gepaard is gegaan met het creëren van meer en betere arbeidsplaatsen als automatisch voortvloeisel uit de herstructurerings- en moderniseringsinspanningen. In sommige gevallen (Polen) gingen hogere groeipercentages gepaard met een hardnekkig en steeds nijpender werkloosheidsprobleem.

([1]) PB C 51 van 23.2.2000.

3.1.4. De „goedkope arbeidsreserve" werd grotendeels uitgeput door de snelle ontwikkeling van de parallelle economie en de proliferatie van „parallelle" arbeidspraktijken in legale ondernemingen. De verworven vrijheid die bij de hervormingen als schokdemper voor de armoede moest dienen en de sociale vrede moest zien te garanderen, had als cumulatief effect dat ook de corruptie uitbreiding nam en dat de begrotingsinkomsten en de financiële middelen van sociale fondsen zwaar tegenvielen. Een en ander was ook nefast voor de doeltreffende werking van marktactoren en -mechanismen en zorgde voor scheeftrekkingen van de concurrentie op de opkomende handels- en arbeidsmarkten.

3.1.5. Grote buitenlandse ondernemingen hebben een deel van de arbeidsmarkt het vooruitzicht gegeven op vaste, goed bezoldigde en kwalitatief betere nieuwe arbeidsplaatsen. Ze behoren tot een beperkte groep van ondernemingen die investeren in gezondheid en veiligheid op de werkplek. Niettemin kunnen de nieuwe arbeidsplaatsen de „leegloop" van arbeidspotentieel wel beperken, maar geenszins ombuigen.

3.1.6. Het MKB dat werkzaam is in sectoren als lichte industrie, voeding, bouw, houtbewerking en meubelmakerij, kan wegens de beperkingen van zijn economische omgeving de werkloosheid slechts in geringe mate absorberen.

3.1.7. Buitenlandse ondernemingen trekken door hun beleid uiteraard arbeidspotentieel met hoge kwalificaties aan, hetgeen voor structurele spanningen op de lokale arbeidsmarkt kan zorgen. De geografische concentratie van directe buitenlandse investeringen (80 % in Polen, Hongarije en de Tsjechische Republiek) houden de regionale verschillen op de arbeidsmarkt in stand of verscherpen deze nog; dit geldt zowel voor de LMOE in hun geheel als voor elk land afzonderlijk. De buitenlandse ondernemingen zijn nog te weinig in de lokale economische stelsels geïntegreerd en de afgeleide resultaten (via nieuwe dochterondernemingen of onderaanneming) dragen tot dusver slechts in geringe mate tot het scheppen van nieuwe werkgelegenheid bij.

3.1.8. Het proces van integratie en aanpassing van normen, regels en praktijken dat ook gericht is op stringentere regels, betere controle en meer concurrentie, zou druk kunnen uitoefenen met het oog op „sanering" en meer transparantie maar zou ook ernstige negatieve gevolgen kunnen hebben op de werkgelegenheidssituatie als er niet tijdig maatregelen worden genomen om die gevolgen op te vangen door „gezonde" ondernemingen de nodige steun te verlenen.

3.1.9. Samenvattend kan worden gesteld dat er gelet op de algemene toestand van de werkgelegenheid en de desbetreffende vooruitzichten, een aanpak van het werkgelegenheidsbeleid en de arbeidsmarkt nodig is die veel verder reikt dan eenvoudige „actieve maatregelen", en ook pakketten maatregelen omvat m.b.t. belastingen, investeringen, onderwijs, enz., zodat er reële kansen op het scheppen van stabiele en kwalitatief hoogstaande werkgelegenheid worden geboden.

3.1.10. In het kader van de gemengde raadgevende comités zijn tijdens de gesprekken met de sociale partners o.m. de kwesties van de beroepsopleiding en de *brain drain* aan de orde gesteld. Het EESC verbindt zich ertoe deze thema's grondig te onderzoeken en passende voorstellen te formuleren ([1]).

3.2. *Lonen*

3.2.1. Daar de lonen en bezoldigingen nog relatief laag blijven, de werkloosheid toeneemt en de begrotingsproblemen geen hoge uitkeringen mogelijk maken, gaan de kandidaatlidstaten gebukt onder groeiende ongelijkheid en aanhoudende armoede. In de jaren '90 is de loonkloof in de toetredingslanden nog groter geworden en is het aantal mensen dat onder de armoedegrens leeft, nog toegenomen ([2]).

3.2.2. Door de verscheidenheid van economische actoren en arbeidspatronen, is de relatie tussen loon en totaal inkomen veel complexer dan doorgaans wordt voorgesteld. Het inkomen uit loon staat in vele gevallen voor minder dan de helft van het totale inkomen van de huishoudens (als macroeconomische nationale indicator). Tekenend is ook de opsplitsing naar hoogte van de lonen in de verschillende landen. In sommige landen (b.v. Bulgarije) bestaat er een tendens tot polarisatie met een concentratie van lonen in de industriële sectoren met lage lonen voor laag gekwalificeerd werk, met vervolgens een piek bij de gemiddelde lonen en ten slotte een lage piek bij de zeer hoge lonen (multinationals, grote overheidsbedrijven en nutsbedrijven) waarbij de particuliere sector ten opzichte van de overheidssector een achterstand vertoont.

3.2.3. Een van de gevolgen van het restrictieve inkomensbeleid is dat vaak, weliswaar in uiteenlopende vormen naar gelang van het land, kan worden vastgesteld dat in die samenlevingen een nieuwe categorie van „werkende armen" ontstaat, die een goede voedingsbodem voor de parallelle economie vormt.

3.3. *Socialezekerheidsstelsels*

3.3.1. Daar het acquis van de EU op het gebied van het sociale beleid slechts beperkt is, zijn de veranderingen in de socialezekerheidsstelsels van de toetredingslanden vooral beïnvloed door andere internationale organisaties, zoals b.v. het IMF en de Wereldbank, die inzake steunstrategieën voor landen meer onderlegd zijn. Zij oriënteren de veranderingen

([1]) Samenvattend verslag van de door het EESC georganiseerde bijeenkomsten met het oog op de uitbreiding, 5-7 november 2001.

([2]) Uiteenzetting door de vertegenwoordiger van de Commissie tijdens de vergadering van de studiegroep op 28 mei 2002.

in de richting van een sociaal model met particuliere accenten, waarbij verantwoordelijkheden en risico's met name bij individuele personen zijn geconcentreerd.

3.3.2. Hoewel de EU een vurig verdediger is van het Europese sociale model dat op de beginselen van sociale en territoriale samenhang gebaseerd is, heeft zij toch maar beperkte bevoegdheden en mogelijkheden om op de veranderingen en de planning van deze systemen te kunnen inwerken. Gevolg daarvan is dat het sociale model naar de mening van het EESC in vele gevallen, en ook op het gebied van de sociale zekerheid, door de wijze waarop het tot stand is gekomen, niet voor Europa gebruikt kan worden [1]. Het Comité stelt voor dat meer aandacht wordt geschonken aan deze kwesties in het kader van de open coördinatiemethode die in Lissabon werd ontwikkeld. Op basis van deze methode werd door de Raad van Barcelona reeds rekening gehouden met de kandidaatlidstaten, die aldus de gelegenheid krijgen een socialezekerheidsstelsel uit te stippelen en te ontwikkelen dat afgestemd is op hun eigen behoeften en op de beginselen van het Europese sociale model.

3.4. *Rol van de sociale dialoog en van het maatschappelijk middenveld*

3.4.1. De regelingen voor sociale dialoog in de landen van Midden- en Oost-Europa (LMOE) worden gekenmerkt door onderling vergelijkbare combinaties van centrale tripartiete overeenkomsten op nationaal niveau en bilaterale collectieve onderhandelingen die vooral geconcentreerd zijn bij particuliere ondernemingen en in sommige gevallen bij werkgeversgroeperingen. Uitzondering op de regel vormt Slovenië, waar de sectorale onderhandelingen en het geïnstitutionaliseerde systeem van arbeidsraden een doorslaggevende rol spelen.

3.4.2. De tripartiete aanpak is er vooral gekomen door de overname van een buitenlands model dat ingegeven werd door de noodzaak de sociale vrede te handhaven tijdens de kritieke overgangsstadia waarbij het oude politieke systeem werd afgebouwd en de basis voor de ontwikkeling van de markteconomie — de „omwenteling" van de liberalisering — en de eerste herstructurering van de economie werd gelegd. Eenmaal de nieuwe politieke en marktsystemen zich hadden gestabiliseerd, verloor de sociale dialoog aan betekenis en werd er, met name door de regeringen, aanzienlijk minder belang aan gehecht.

3.4.3. De toetredingsonderhandelingen gaven de ontwikkeling van het systeem van sociale dialoog een nieuwe impuls en hebben ervoor gezorgd dat de arbeidsraden sneller werden geïntroduceerd op de werkplek. Tevens werden perspectieven geopend voor deelname van LMOE-vertegenwoordigers aan de Europese arbeidsraden van verschillende multinationals. Niettemin zijn er nog aanvullende inspanningen nodig om ervoor te zorgen dat het harmonisatieproces ook in de dagelijkse praktijk op een doeltreffende manier verloopt.

3.4.4. Gelet op de steeds groter wordende druk en de tendens tot individualisering van de arbeidsrelaties, moet er nauwlettend worden toegezien op de ontwikkeling van arbeidswetgeving die als wettelijk kader voor de arbeidsverhoudingen moet fungeren, en moet ervoor worden gezorgd dat deze overeenstemt met de beginselen van het Europese sociale model, waarbinnen de sociale dialoog een centrale plaats inneemt.

3.4.5. De ontwikkeling wordt thans nog afgeremd door:

— onvoldoende inzicht in het begrip „nationale soevereiniteit" bij het nemen van besluiten door de uitvoerende en wetgevende macht en hun frequente onwil om de sociale partners echt in te lichten en te raadplegen m.b.t. onderwerpen die onder hun bevoegdheid vallen;

— de gebrekkige vertegenwoordiging van de sociale partners en het ontbreken van een institutioneel kader, alsmede de versnippering van de belangenvertegenwoordiging door de sociale partners, die het ook moeilijker maakt om binnen de structuren van de sociale dialoog gemeenschappelijke besluiten te nemen. Er zijn tekenen die erop wijzen dat er in de handelssector wel naar een samensmelting van organisaties wordt gestreefd, maar in een aantal gevallen blijven er problemen met de werkgeversorganisaties bestaan;

— de onscherpe afbakening van de identiteit en de rol van iedere partij in de nieuwe omstandigheden.

3.4.6. Voorts plaatst de toekomstige ontwikkeling van de sociale dialoog overeenkomstig het Europese model en de Europese praktijken de LMOE nog voor drie grote uitdagingen, nl.:

— de ontwikkeling van echte regels voor de onderhandelingen op algemeen en sectoraal niveau;

— de volledige erkenning en doeltreffende inschakeling van arbeidsraden op de werkplek;

— de ontwikkeling van structuren, regelingen en procedures voor sociale dialoog in het MKB.

4. **Gelijke kansen**

4.1. De wetgeving van alle toetredingslanden stemt grotendeels overeen met de belangrijkste bepalingen in de EU-wetgeving betreffende gelijke behandeling van vrouwen en mannen. In de praktijk zijn er echter wel verschillen. Zoals in de EU zijn de belangrijkste problemen vooral te wijten aan het feit dat economische moeilijkheden andere gevolgen hebben voor vrouwen dan voor mannen [2]. Bovendien wordt weinig informatie verspreid over het belang van gelijke kansen voor mannen en vrouwen.

[1] Werkgelegenheid, economische hervorming en sociale samenhang — Naar een Europa van innovatie en kennis (PB C 117 van 26.4.2000).

[2] Agenda 2000, deel II: De uitdaging van de uitbreiding (impactanalyse), blz. 46 (COM(97)2000 def.).

4.2. Er moet overigens niet alleen worden gestreefd naar gelijke kansen in het kader van betrekkingen tussen mannen en vrouwen, maar er moet ook een eind worden gemaakt aan elke vorm van discriminatie „op grond van geslacht, ras of ethnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid" (art. 13, EG-Verdrag). Met name wat de situatie van minderheden betreft, zijn er in de toetredingslanden nog heel wat heikele problemen op te lossen.

4.3. Er zullen doortastende maatregelen moeten worden genomen om in sommige kandidaat-lidstaten de aanhoudende problemen op te lossen die verband houden met de omstandigheden waarin en de redenen waarom iemand in voorlopige hechtenis wordt genomen, met de uitbuiting van vrouwen en kinderen, de gelijkheid van mannen en vrouwen en de bestrijding van discriminatie.

4.4. Met name wat de situatie van Roma-zigeuners betreft, lijkt de sociaal-economische kloof tussen de Roma en de meerderheid van de bevolking nog groter te worden. Er moeten dan ook vooral maatregelen worden genomen om de toegang tot sociale diensten en structuren voor hen te vergemakkelijken ([1]).

4.5. Er zal systematisch moeten worden gekeken naar de etnische dimensie van economische en sociale kwesties. Voor etnische minderheden is de situatie veel moeilijker wat betreft hun kansen om een onderneming op te richten, bestaans- en arbeidsvoorwaarden, onderwijs op school, toegang tot openbare diensten, enz. Minderheden zijn vaak geneigd zich te isoleren om uiteenlopende redenen, die verband kunnen houden met hun cultuur, met economische motieven of met het structurele probleem dat bepaalde maatregelen van het EU-beleid niet doeltreffend zijn omdat zij op westerse leest zijn geschoeid ([2]).

5. Consumentenrechten

5.1. Het EESC steunt de inspanningen van de vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld en met name de consumentenverenigingen, die stilaan ook in de toetredingslanden actief worden en zich beginnen te kwijten van een moeilijke taak die ondersteuning en aanmoediging verdient. Het Comité dringt er bij het directoraat-generaal voor consumentenbescherming op aan de consumentenorganisaties in de toetredingslanden op alle mogelijke manieren te steunen en hen te helpen de nodige knowhow te verwerven.

5.2. Het EESC volgt de wettelijke en bestuursrechtelijke ontwikkelingen op het gebied van consumentenbescherming op de voet, met name wat de voedselveiligheid in de toetredingslanden betreft. In deze landen, waar de beschermingspraktijken erg te wensen overlaten, worden thans in een relatief moeilijke context de eerste stappen op dit gebied ondernomen.

6. Milieuproblemen

6.1. Milieubescherming stond vroeger onderaan op de prioriteitenlijst van de kandidaat-lidstaten, met als gevolg dat b.v. de zware industrie een echte ravage heeft aangericht die in vele gevallen niet meer ongedaan kan worden gemaakt. De laatste jaren is een en ander ten goede veranderd en zijn tal van inspanningen geleverd, met name wat het technische aspect van milieubescherming betreft. Niettemin is er nog enorm veel werk aan de winkel, wil men de EU-milieunormen halen, het milieubeleid in de andere beleidsterreinen integreren en duurzame ontwikkeling verzekeren. Het Comité betreurt dat de sociale en de economische dimensie bij de discussie over milieukwesties in de kandidaat-lidstaten nauwelijks aan de orde is gesteld. Er moet meer aandacht worden geschonken aan de door milieubescherming geboden kansen op nieuwe duurzame banen, en aan de sociale problematiek die met een verhoging van de uitgaven voor milieubescherming gepaard kan gaan. Het EESC roept de Commissie op dit vooralsnog onvoldoende ontwikkelde proces aan te zwengelen door tegelijkertijd de inspanningen die thans worden geleverd, verder te ondersteunen door de nodige financiële middelen en knowhow ter beschikking te stellen, en een krachtig pleidooi te houden voor hervormingen op die gebieden waar de noodzaak van milieubescherming en -behoud nog niet is doorgedrongen.

6.2. Er moet bijzondere aandacht worden geschonken aan milieubescherming, bescherming van de ecosystemen en het behoud van een deels nog grote veelheid van soorten in samenhang met andere toetredingskwesties. De ontwikkeling van milieu-infrastructuur en de toepassing van efficiënte controlemechanismen met het oog op de tenuitvoerlegging van doeltreffende regelingen zal daarbij in alle toetredingslanden een belangrijke rol spelen.

6.3. Alle EU-instellingen worden opgeroepen hun pretoetredingsprogramma's en investeringssteun nog nauwlettender op milieu-effecten te onderzoeken.

7. Veiligheid

7.1. De veiligheid van de burgers blijft een cruciaal thema in het kader van het uitbreidingsproces. Veiligheid in het algemeen kan worden opgesplitst in een aantal vormen van veiligheid als voedselveiligheid, nucleaire veiligheid, verkeersveiligheid, enz. Bij de tenuitvoerlegging van veiligheidsmaatregelen moet grondiger worden nagegaan wat de sociale gevolgen daarvan zijn (zo bedraagt de werkloosheid in de streek van Kozlodui nog steeds 21 %).

8. Conclusies en aanbevelingen

8.1. Het EESC herhaalt dat met de uitbreiding van de EU een historische kans wordt geboden om Europa en zijn burgers samen te brengen onder één dak en het Europese continent stabiliteit en welvaart te verzekeren.

([1]) REX/083; werkdocument van het GRC EU-Bulgarije over kwesties van sociaal beleid in Bulgarije.

([2]) B.v. financiële middelen om minderheden te helpen hun identiteit te behouden.

8.2. Het EESC maakt zich grote zorgen over de toename van het euroscepticisme en de wisselvalligheid van de publieke opinie in de EU-lidstaten en de toetredingslanden.

8.3. Het Comité wijst erop dat de betere organisatie van de openbare besturen, de vermindering van de bureaucratische rompslomp, de bestrijding van de criminaliteit en de totstandbrenging van flexibele en moderne systemen voor wettelijke, administratieve en gerechtelijke bescherming het gevoel van veiligheid bij de burgers in de toetredingslanden zal doen toenemen en zal bijdragen tot de verdere ontwikkeling van buitenlandse investeringen en een groter vertrouwen van internationale investeerders in deze landen, die voortdurend behoefte hebben aan directe buitenlandse investeringen en ondersteuning door internationale kredietinstellingen.

8.4. Het EESC pleit voor meer transparantie bij de tenuitvoerlegging van Europese programma's en initiatieven die de kandidaat-lidstaten betreffen. Het gebrek aan knowhow en transparantie leidt waarschijnlijk tot een onaanvaardbare verspilling van middelen.

8.5. Het Comité geeft zijn volledige steun aan de inspanningen van de Commissie en de toetredingslanden om de landbouwhervormingen, die voor de integratie van die landen in de Europese Unie van cruciaal belang zijn, tot een goed einde te brengen.

8.6. Het EESC ondersteunt ten volle de initiatieven om representatieve organisaties en instanties op te richten die fungeren als vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld en de NGO's, die belangrijke elementen in de ontwikkeling van de democratie zijn.

8.7. Volgens het Comité staat het vrije verkeer van werknemers — een kwestie die tevens zeer gevoelig ligt — centraal in het uitbreidingsproces.

8.7.1. In haar gemeenschappelijk standpunt heeft de EU reeds met nagenoeg alle kandidaat-lidstaten over de overgangsbepalingen overeenstemming bereikt. Het EESC verheugt zich hierover en spreekt de hoop uit dat tijdens deze overgangsperiode alles in het werk wordt gesteld om vooruitgang te boeken, door de nodige voorbereidende maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat de EU voor alle toekomstige EU-lidstaten een doeltreffende gemeenschappelijke arbeidsmarkt vormt.

8.8. Het EESC onderstreept dat economische en sociale convergentie op dit moment de belangrijkste factor blijft. Daar de EU op economisch, politiek en sociaal gebied nog steeds niet volledig is eengemaakt, zal de grotere diversifiëring die door de toetreding van bepaalde landen zal worden meegebracht, de huidige partners in hun streven naar economische en sociale convergentie zwaar onder druk zetten als zij in dit verband niet in de nodige regelingen en procedures hebben voorzien.

8.9. Het EESC moedigt de Commissie aan om in samenwerking met regeringsorganen van de toetredingslanden de voorlichting van de burgers m.b.t. de uitbreiding en het institutionele werkingskader van de EU verder te bevorderen. Dit kan gebeuren via acties op het gebied van informatieverspreiding en door er met name op aan te dringen dat desbetreffende studieprogramma's in de stelsels voor onderwijs en beroepsopleiding in de kandidaat-lidstaten worden opgenomen. Het Comité juicht alle extra inspanningen van de toetredingslanden toe om de dialoog met de burgers over het toetredingsproces aan te zwengelen.

8.10. Ondernemerschap vormt de belangrijkste bron van groei voor de kandidaat-lidstaten. Ondernemingen en met name het MKB hebben een belangrijke rol te spelen in het uitbreidingsproces. Zij leveren een wezenlijke bijdrage tot het genereren van inkomen en het scheppen van nieuwe banen die voor de verdere economische en sociale ontwikkeling noodzakelijk zijn. Het is dan ook van cruciaal belang dat de overheden in de kandidaat-lidstaten terdege worden aangemoedigd om vaart te zetten achter de voorlichting van bedrijven waarop het communautaire acquis van invloed is, en om ondernemerschap te bevorderen.

8.11. Verschillende Europese en internationale organisaties ontplooien activiteiten in de kandidaat-lidstaten. Deze instellingen en organisaties vertegenwoordigen verschillende sociale en politieke modellen en het is dan ook noodzakelijk dat hun aanbevelingen worden gecoördineerd, zodat de toekomstige lidstaten zich ontwikkelen in de richting van het Europese sociale model, dat gebaseerd is op de ideeën van sociale en territoriale samenhang, en bestrijding van armoede en sociale uitsluiting, die ook de hoeksteen vormen van het economische beleid.

8.12. Tijdens de conferentie over de uitbreiding van november 2000 werd in dit verband het voorstel naar voren geschoven dat het EESC voor de verschillende betrokken instellingen als coördinator zou fungeren. Deze opdracht strookt met zijn mogelijkheden en heeft alle kans van slagen.

8.13. Het EESC onderschrijft de communicatiestrategie die de Europese Commissie in mei 2000 heeft gelanceerd om de nodige informatie over het uitbreidingsproces te verstrekken. Het houdt tevens een warm pleidooi voor deelname van de EU-instellingen en hun verkozen vertegenwoordigers, de politieke leiders en regeringen, de economische en sociale partners en de vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld in het algemeen, van zowel lidstaten als toetredingslanden, aan de thans gevoerde dialoog.

8.14. Het EESC hecht veel belang aan de rol van de landen buiten de EU die grenzen aan de kandidaat-lidstaten. Er moeten in dit verband concrete plannen worden uitgewerkt, daar er na de uitbreiding nieuwe kansen en uitdagingen zullen ontstaan, met betrekking tot b.v. vrijhandelszones, illegale migratie, douanecontrole, mensenhandel en drugssmokkel. Het uitgebreide Europa zal zijn betrekkingen met de opkomende markten van de buurlanden verder moeten ontwikkelen en met name voor de gebieden van de westelijke Balkan, de GOS en de landen van het Middellandse-Zeegebied en Noord-Afrika een gemeenschappelijke aanpak moeten hanteren.

8.15. Het EESC pleit voor versterking van een onafhankelijke en integere gerechtelijke autoriteit in de kandidaat-lidstaten die garanties moet bieden voor de goede werking van het administratieve en politieke systeem. De strijd tegen corruptie moet worden opgevoerd en er zijn tastbare resultaten nodig om de ondernemingen een transparante omgeving te waarborgen; tegelijkertijd moet ook vooruitgang op het gebied van de wetgeving inzake faillissementen worden geboekt.

8.16. Tijdens het eerste halfjaar van 2001 heeft de Raad van ministers van financiën ermee ingestemd om tweemaal per jaar met de ministers van economische zaken en de gouverneurs van de centrale banken van de toetredingslanden samen te komen; aan de Ecofin-Raad zouden voorts regelmatige verslagen over de economische toestand in de kandidaat-lidstaten worden voorgelegd. Het Comité verheugt zich hierover en stelt voor dat ook de andere Raden van ministers dit initiatief zouden volgen en aldus de dialoog met de toetredingslanden zouden bevorderen, met name in het licht van de door de Top van Lissabon vastgestelde doelstellingen.

8.17. Het wisselkoersmechanisme 2 zal ten minste twee jaar voor de toetredingslanden blijven gelden. Het EESC houdt vast aan zijn aanbeveling om de kandidaat-lidstaten onmiddellijk na hun toetreding aan het WKM 2 te laten deelnemen zodat hun wisselkoersbeleid aldus binnen een stabielere communautaire context in goede banen wordt geleid.

Brussel, 11 december 2002.

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

R. BRIESCH

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement — Tussenbalans van het gemeenschappelijk landbouwbeleid"

(COM(2002) 394 def.)

(2003/C 85/19)

De Commissie heeft op 6 december 2002 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 262 van het EG-Verdrag te raadplegen over de voornoemde mededeling.

De afdeling „Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu", die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 14 november 2002 goedgekeurd; rapporteur was de heer Kienle.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 395e zitting op 11 en 12 december 2002 (vergadering van 11 december) het volgende advies uitgebracht, dat met 82 stemmen vóór en 3 stemmen tegen, bij 10 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Bij de discussie over de verdere ontwikkeling van het gemeenschappelijke landbouwbeleid van de Europese Gemeenschap spelen niet alleen de economische en sociale belangen van de landbouwsector een rol. Het gaat ook om voedselveiligheid, voedselzekerheid en consumentenbescherming. Uit het oogpunt van natuur- en milieubescherming is landbouw als verreweg de grootste „grondgebruiker" uiterst relevant. Bovendien komt landbouw de leefbaarheid en levensvatbaarheid van landelijke gebieden ten goede.

1.2. Met het oog op duurzaamheid en overeenkomstig het op concurrentie en multifunctionaliteit gerichte Europees landbouwmodel dienen landbouwbedrijven economische, ecologische en sociale aspecten in acht te nemen en onderling in overeenstemming te brengen. Zonder een rendabele landbouwsector is ook een groot aantal aan de landbouw gekoppelde sociale doelstellingen niet te verwezenlijken.

1.3. Het is duidelijk dat in de afgelopen jaren een ongekend brede en heftige maatschappelijke discussie over landbouw en landbouwbeleid is begonnen. De aandacht heeft zich toegespitst op de levensmiddelenschandalen en de daaraan te verbinden consequenties: de verdere ontwikkeling van het Europese levensmiddelenrecht en het opzetten van de hele productieketen omspannende kwaliteitssystemen hebben voor de boeren, alsook voor de levensmiddelenketen als geheel, een volledig nieuwe betekenis gekregen. Boeren, consumenten, politici en de levensmiddelensector willen deze uitdagingen wederom constructief benaderen.

1.4. Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft zich met name in het kader van zijn initiatiefadviezen over „De toekomst van het GLB" van 20 en 21 maart 2002 en „Een beleid ter consolidering van het Europese landbouwmodel" van 20 en 21 oktober 2000 grondig en proactief beziggehouden met de huidige stand van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het functioneren van de Agenda 2000. De nauwe samenwerking met de commissie landbouw en plattelandsontwikkeling van het Europees Parlement bleek hierbij van grote waarde. Hierbij streefde het Comité er vooral naar de toegenomen belangstelling van vele burgers en organisaties aan te wenden om het Europese model van multifunctionele landbouw beleidsmatig stevig te verankeren. Het onderhavige advies over de mededeling van de Commissie over de tussenbalans van het GLB sluit dan ook aan bij het tot dusver gehuldigde standpunt van het Comité.

1.5. Hoewel de overeenkomst op de Europese Top te Brussel op 24 en 25 oktober 2002 de weg heeft vrijgemaakt voor de historische uitbreiding van de Europese Unie naar het oosten en nu reeds duidelijkheid heeft geschapen over het tot het jaar 2013 geldende financiële kader voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid (inzake landbouwmarktordeningen en rechtstreekse steun), blijft het EESC van plan zich intensief met de in de „mededelingen" vastgelegde wijzigingen en voorstellen van de Commissie bezig te houden.

2. Inhoud van de mededeling van de Commissie van 10 juli 2002

2.1. In de mededeling wijst de Commissie op haar opdracht van de Europese Raad van Berlijn om een tussenbalans (Midterm Review) van Agenda 2000 op te maken. De doelstellingen zijn volgens haar in feite dezelfde als die van de topontmoetingen in Berlijn en Göteborg: een concurrerende landbouwsector, milieuvriendelijke productiemethodes, kwaliteitsproducten, een redelijke levensstandaard en inkomensstabiliteit voor landbouwers, dierenwelzijn, instandhouding van cultuurlandschappen, vereenvoudiging van het landbouwbeleid, alsook een maatschappelijk draagvlak voor het ondersteunen van het boerenbedrijf. Verder is de Commissie geen voorstandster van het afschaffen van de ondersteuning of het hernationaliseren van het GLB, en dienen landbouwers van de EU in haar ogen evenmin een louter passieve rol te krijgen.

2.1.1. De Commissie wil dat de wetsvoorstellen, na raadpleging van de Europese instellingen en de belanghebbenden, nog vóór de jaarwisseling 2002/2003 worden ingediend.

2.2. De voorstellen omvatten een verdere vermindering van de prijsondersteuning voor een aantal marktordeningen. Het gaat met name om graan en rijst. In die sectoren dient interventie volgens de Commissie slechts af en toe, als vangnet, te worden gebruikt. Dan moeten echter wel — eventueel hogere — compensatiebetalingen worden toegestaan. Voorts is de Commissie van plan de maandelijkse verhogingen van de interventieprijs voor granen zonder enige compensatie af te schaffen. Verder stelt zij voor de interventie voor rogge af te schaffen. De tot dusver toegekende productspecifieke steunmaatregelen voor durumtarwe en gedroogde voedergewassen dienen te worden gekort of te worden omgevormd tot een inkomenssteun voor boeren. Voor dopvruchten stelt de Commissie de invoering voor van een permanente steunregeling met vaste betalingen, die tot een bepaalde limiet door de lidstaten mogen worden aangevuld. Voor de melksector stelt de Commissie slechts vier verschillende scenario's voor. Hoewel de gevolgen van een eventuele ontkoppeling en modulatie voor oliehoudende gewassen en rundvlees — alsook voor melk — aanzienlijk zijn, doet de Commissie geen directe voorstellen ten aanzien van deze producten.

2.3. De Commissie pleit voor een fundamentele hervorming van het bestaande stelsel van prijscompensatiebetalingen, de zogenaamde ontkoppeling. Deze heeft met name betrekking op de betalingen in de landbouw, de premies per dier en vanaf ook 2005 ook op de compensatie voor melk. De compensatie wordt ontkoppeld van de huidige verdeelsleutels (bijv. per dier of hectare landbouwgrond) en als rechtstreekse inkomenssteun aan de boer betaald (algemene betaling per bedrijf). Volgens het Commissievoorstel dient de hoogte van deze bedrijfssteun te worden gebaseerd op de bedragen die een bedrijf tot dusver aan communautaire compensatiebetalingen heeft ontvangen (historische basis). Aan alle vormen van rechtstreekse steun zouden in de toekomst wel nieuwe criteria moeten worden verbonden. Dit wil zeggen dat zij opnieuw worden gedefinieerd en in zekere zin „omgekoppeld" (zie 2.5).

2.4. Veel van de tot dusver toegekende compensatiebetalingen zou de Commissie willen omzetten in een algemene betaling per bedrijf, namelijk bij akkergewassen, leguminosen, aardappelzetmeel, runderen, melk (vanaf 2005) en schapen. De Commissie bepleit verregaande wijzigingen van de marktordening voor rijst, durumtarwe en gedroogde voedergewassen. De huidige productiequota en aanplantrechten worden gehandhaafd. In beginsel is het uitgangspunt van de Commissie dat de boeren meer speelruimte moeten krijgen bij de keuze van hun teeltprogramma. Voor braaklegging zijn echter verdere verscherpende maatregelen voorzien; de Commissie stelt voor een verplichte langdurige braaklegging (tien jaar) in te voeren.

2.4.1. Bij pacht of verkoop van arealen door de boer vindt evenredige premieoverdracht aan de nieuwe beheerder plaats (quasi-areaalpremie). De Commissie wil beslist niet dat de ontkoppeling van prijscompensatie en productie wordt gebruikt voor een herverdeling van betalingen tussen bedrijven, sectoren, regio's of lidstaten, zodat de boeren de huidige betalingen in beginsel zullen blijven ontvangen. De lidstaten moeten echter de mogelijkheid houden om de bedrijfssteun ten dele op basis van regionale of nationale gemiddelde waarden vast te stellen.

2.5. Aan alle vormen van rechtstreekse steun zullen voortaan randvoorwaarden worden gesteld ten aanzien van milieu- en dierbescherming, voedselveiligheid en areaalgebruik (*cross compliance*). Om in aanmerking te komen voor rechtstreekse steun moet derhalve aan de normen van een „goede landbouwpraktijk" worden voldaan. De Commissie wil concrete voorstellen formuleren om een communautair kader voor deze criteria vast te stellen.

2.6. Verder wil de Europese Commissie voor bedrijven die jaarlijks meer dan 5 000 EUR rechtstreekse steun ontvangen, een meldsysteem verplicht stellen om ervoor te zorgen dat wordt voldaan aan de normen op het gebied van milieu, dierenwelzijn, voedingsveiligheid en exploitatie (Farm Audit). In plaats van de bestaande conjuncturele braaklegging dient een verplichte tienjaarlijkse milieubraaklegging voor landbouwgrond te worden ingesteld. Aangezien er een einde moeten komen aan het verbouwen van energiegewassen op braakgelegde arealen, stelt de Europese Commissie een „CO_2-milieuheffing" per hectare landbouwareaal voor.

2.7. De bestaande vrijwillige modulatie wordt thans alleen in het Verenigd Koninkrijk gehanteerd, terwijl ze in Frankrijk is opgeschort, in Portugal is afgeschaft, maar in Duitsland vanaf 2003 wordt ingevoerd. De Commissie stelt voor vanaf 2004 een „dynamische" modulatie voor alle EU-lidstaten verplicht te stellen. Met het oog hierop is de Commissie van plan de rechtstreekse steun aan de boeren jaarlijks met drie procent te korten. Zo wordt in 2010 de maximumkorting van 20 procent bereikt.

2.7.1. Volgens de Commissie blijven door vrijstellingsbedragen van 5 000 EUR voor de eerste twee werknemers, en van 3 000 EUR voor elke volgende werknemer met een volledige betrekking, driekwart van alle landbouwbedrijven in de EU de kortingen bespaard. Het voorstel om per bedrijf de rechtstreekse steun boven de 300 000 EUR (plus een vrijstellingsbedrag per werknemer) af te romen heeft gevolgen voor grote landbouwbedrijven, zodat een nauwkeurige bestudering van de consequenties voor bedrijven, arbeidsplaatsen en regio's geboden is.

2.7.2. Volgens de Europese Commissie zijn voor de modulatie tot 2006 geen extra nationale bijdragen van de lidstaten nodig in het kader van cofinanciering, met name aangezien het communautaire cofinancieringspercentage voor landbouwmilieumaatregelen (ook voor de voorgestelde maatregelen ter bescherming van dieren) met 10 procent dient worden verhoogd.

2.8. De door modulatie bespaarde middelen dienen volgens de voorstellen van de Commissie via het EU-budget over de lidstaten te worden verdeeld ten behoeve van programma's voor plattelandsontwikkeling (tweede pijler). Deze herverdeling moet plaatsvinden op grond van criteria zoals areaaloppervlak, aantal werknemers en welvaartspeil. Hierdoor kunnen zich financiële verschuivingen tussen de lidstaten voordoen. De af te romen middelen boven de 300 000 EUR per bedrijf plus de vrijstellingsbedragen mogen echter in de lidstaten worden besteed in het kader van de tweede pijler.

2.8.1. In het kader van de tweede pijler dient in nieuwe stimuleringsmaatregelen te worden voorzien, met name ter bevordering van de kwaliteit van levensmiddelen. Aan boeren die vrijwillig deelnemen aan programma's voor kwaliteitsborging en certificering dient steun te worden verleend. Marketingactiviteiten van producentenorganisaties en programma's ten behoeve van de milieukwaliteit dienen in dit verband eveneens steun te krijgen.

2.8.2. Voorts wil de Commissie boeren ondersteunen die voldoen aan nieuwe normen op het gebied van milieu, voedselveiligheid, dierenwelzijn en verstandig beheer. Deze normen zullen worden afgeleid van een nieuwe communautaire definitie van „goede landbouwpraktijk". De steun dient degressief te worden gespreid over een periode van maximaal 5 jaar. Ook deelname aan de Farm Audit moet kunnen worden gesteund.

2.8.3. Ten slotte stelt de Commissie voor om maatregelen ter bescherming van dieren te stimuleren, naar het voorbeeld van de landbouwmilieumaatregelen. Ten aanzien van beide soorten maatregelen dient de communautaire cofinanciering van 50 % (75 % in gebieden van doelstelling 1) te worden verhoogd tot 60 % procent (85 % in gebieden van doelstelling 1).

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. Over de functie van de tussenbalans in het kader van Agenda 2000

3.1. Zoals in de inleiding is uiteengezet, heeft het EESC zich reeds in zijn initiatiefadvies „De toekomst van het GLB" [1] beziggehouden met een groot aantal van de vraagstukken waarop de huidige mededelingen en voorstellen van de Commissie over de tussenbalans van het GLB betrekking hebben. Het EESC nam een duidelijk standpunt in over de geldigheidsduur van de in het kader van Agenda 2000 genomen besluiten en het verstrekte mandaat tot het opmaken van een tussenbalans (Midterm Review): „De besluiten (...) gelden tot eind 2006. Alleen via een zogenoemde tussentijdse evaluatie kunnen in 2002 en 2003 kleine aanpassingen in de bestaande verordeningen worden aangebracht. De landbouw kan derhalve tot eind 2006 rekenen op betrouwbare randvoorwaarden."

3.2. Ook thans is het Comité van mening dat op dit moment voor de meeste producten noch het op de Top van Berlijn verstrekte mandaat tot beoordeling, noch de verwachte marktontwikkeling aanleiding geven voor een ingrijpende hervorming van het GLB. Er zij op gewezen dat de landbouwcommissaris in het verleden herhaaldelijk heeft verklaard dat de tussenbalans een *review*, en géén *reform* is.

3.3. Met het oog op de marktontwikkeling en de communautaire landbouwuitgaven is tijdens de Top van Berlijn van maart 1999 met betrekking tot Agenda 2000 besloten om in 2002/2003 de sectoren graan, oliehoudende gewassen, melk en eventueel ook rundvlees opnieuw door te lichten. In Agenda 2000 is geen bedrag uitgetrokken voor een wijziging van de communautaire landbouwbegroting in het kader van de tussenbalans. De programma's voor plattelandsontwikkeling dienen in 2003 aan een evaluatie te worden onderworpen.

3.3.1. Bovendien heeft de landbouwraad opdracht gegeven de sectoren suiker, hop, olijven, tabak alsmede de „regeling voor kleine landbouwers" te evalueren.

3.4. Op de Top van Göteborg van juni 2001 is aan het GLB de doelstelling van duurzame ontwikkeling verbonden. Er moet meer nadruk worden gelegd op „de bevordering van gezonde producten van hoge kwaliteit, ecologisch duurzame productiemethodes — waaronder de biologische productie —, hernieuwbare grondstoffen en de bescherming van de biodiversiteit". Op de Top van Göteborg zijn echter geen concrete onderzoeksopdrachten voor de tussenbalans van Agenda 2000 vastgelegd.

3.5. Het EESC meent dat de reacties van politieke partijen, bonden en media op de bekendmaking van de mededeling betreffende de tussenbalans — of zij nu vóór of tegen zijn, ofwel een middenpositie innemen — treffend zijn verwoord door het Schuman-instituut: „Deze hervormingen betekenen de grootste verandering in de 45 jaar dat het GLB bestaat" („*Reforms... constitute the biggest change in the CAP's 45-year history*"). De voorstellen in het kader van de tussenbalans reiken dus aanzienlijk verder dan Agenda 2000. Het EESC maakt hieruit op dat vooral wordt aangestuurd op een hervorming na 2007.

[1] PB C 125 van 27.5.2002, pp. 87-99.

3.6. Het EESC acht het dan ook raadzaam om nog vóór het uitwerken van de wetsvoorstellen een grondige en openhartige discussie te voeren over het belang van een duurzaam en betrouwbaar beleid voor de Europese boeren en de vraag in hoeverre een dermate ingrijpende landbouwhervorming juist nu geboden is. Het Comité acht het bijzonder noodzakelijk bij alle overwegingen en hervormingsvoorstellen tevens rekening te houden met de eventuele gevolgen voor de landbouw- en levensmiddelenindustrie alsmede de landbouwcoöperaties. Deze discussie is ook nodig omdat Agenda 2000 niet alleen het onderhandelingskader voor de boeren in de EU vormt, maar ook de basis is voor de naderende uitbreiding van de Gemeenschap en de onderhandelingen binnen de Wereldhandelsorganisatie (WHO).

3.7. Het EESC is echter van mening dat de discussie pas ten volle kan worden gevoerd, wanneer de Commissie een uitvoerige analyse van de gevolgen van haar voorstellen heeft gemaakt. Het EESC acht het problematisch, dat de Commissie reeds volop wetgeving heeft uitgewerkt, terwijl de standpunten van het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's onmogelijk beschikbaar konden zijn.

4. **De voorstellen in de tussenbalans**

4.1. De doelstellingen van de Commissie worden in beginsel door het EESC onderschreven. Het Comité onderschrijft met name het streven om de idee van multifunctionaliteit in het gemeenschappelijk landbouwbeleid te verankeren. Er moet echter worden onderzocht of en in hoeverre de door de Commissie voorgestelde maatregelen ook echt bijdragen aan de verwezenlijking van de doelstelling en tot meer multifunctionaliteit en concurrentie in de landbouw leiden. Dit is belangrijk, aangezien de in de tussenbalans voorgestelde wijzigingen van de landbouwbeleidsinstrumenten vérstrekkende veranderingen van de Europese landbouw tot gevolg zouden hebben.

4.1.1. Het EESC wijst op de grondige dialoog die het met de Commissie en het Europees Parlement heeft gevoerd bij het opstellen van zijn ontwerpadvies „De toekomst van het GLB". Hierin stelt het Comité een aantal vragen die van groot belang zijn voor de discussie over de tussenbalans; helaas zijn deze tot op heden niet afdoende beantwoord. Het Comité acht grondige analyses en studies dan ook nog steeds nodig.

4.1.2. Ook betreurt het EESC het dat de Commissie de tussenbalans onvoldoende heeft benut om het probleem van de toenemende vergrijzing in de Europese landbouwsector te analyseren. In dit verband zij gewezen op een gemeenschappelijke verklaring van het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's van 6 december 2002, waarin is opgeroepen bij alle toekomstplannen prioriteit toe te kennen aan jonge boeren en in het kader van de tussenbalans onmiddellijk doeltreffende spoedmaatregelen te nemen ter aanmoediging en ondersteuning van jonge boeren. Het EESC hoopt dat de wetsvoorstellen hiertoe concrete maatregelen zullen omvatten.

4.2. Het specifieke doel van de Commissie om interventie in de landbouwsector — in het bijzonder wat graan betreft — terug te brengen tot een vangnetfunctie, is reeds bereikt met de in Agenda 2000 vastgelegde prijsverminderingen. De openbare opslag van graan is de afgelopen jaren drastisch beperkt. Het EESC betwijfelt derhalve of de ontwikkeling van de wereldmarktprijzen het voorstel om de graanprijs met nog eens vijf procent te verlagen rechtvaardigt, temeer daar de Commissie bij haar eigen prognoses uitgaat van stabiele verhoudingen op de wereldmarkt. Het EESC vreest dat het beginsel van communautaire preferentie aldus verzwakt en veronachtzaamd wordt.

4.2.1. In plaats van de interventie voor rogge zonder meer af te schaffen, zoals de Commissie voorstelt, acht het EESC overgangs- en omschakelingsregelingen beslist noodzakelijk. Hierbij kan worden gedacht aan het ontwikkelen van nieuwe toepassingsmogelijkheden, bijvoorbeeld door een groter deel te gebruiken als veevoeder.

4.2.2. Met betrekking tot durumtarwe vreest het Comité dat de Commissievoorstellen niet tot de voorspelde kwaliteitsverbetering zullen leiden, maar tot omvangrijke bedrijfsverplaatsingen ten koste van regio's met kleine opbrengsten. Het Comité acht het dan ook raadzaam om aan de huidige premie voor traditionele gebieden strengere kwaliteitscriteria te verbinden.

4.2.3. Het Comité deelt het standpunt van de Commissie dat er een nieuw instrument moet worden opgezet om producenten van dopvruchten te ondersteunen. Het Comité meent echter dat de voorgestelde compensatiebetalingen niet toereikend zullen zijn om de concurrentie met invoer uit derde landen te kunnen aanbinden.

4.2.4. Ook mist het EESC voorstellen over de wijze waarop de tekortschietende productie van eiwitrijke planten in de EU beter kan worden afgestemd op de toenemende vraag. Het Comité heeft in een goed ontvangen initiatiefadvies gepleit voor een nieuw communautair plan met betrekking tot plantaardige eiwitten [1]. Aangezien de regering van de VS onlangs heeft besloten de prijsondersteuning (de zogenaamde „anticyclische betaling") van de sojabonenproductie enorm te verhogen, bestaat het gevaar dat Europa met zijn beleid betreffende de productie van eiwitrijke en oliehoudende gewassen nog verder in de verdediging wordt gedrongen.

---

[1] PB C 80 van 3.4.2002, pp. 26-34.

4.3. Het EESC heeft er herhaaldelijk blijk van gegeven positief te staan tegenover het versterken van de plattelandsontwikkeling door middel van de tweede pijler van het landbouwbeleid. Hiertoe behoren in het bijzonder investeringssteun per onderneming of sector, milieumaatregelen en compensatiebetalingen voor gebieden met natuurlijke handicaps. De Commissie noemt in haar mededeling een aandeel van 16 % (EOGFL-Garantie en Oriëntatie), een percentage dat zij nog te laag vindt. Voor een evenwichtige beoordeling moet echter tevens rekening worden gehouden met de gelden die afkomstig zijn van nationale cofinancieringen en van de nationale steunmaatregelen die buiten de communautaire steun om worden genomen. Het staat vast dat de maatregelen van de eerste pijler van grote invloed zijn op het inkomen van de boeren — ofschoon zich ook hierbij tussen bedrijven en regio's grote onderlinge verschillen voordoen.

4.3.1. Naast de financiële tekorten op het niveau van de tweede pijler begint het probleem van de regionaal uiterst onevenwichtig verdeelde financiële middelen het EESC zorgen te baren. Deze ontwikkeling leidt nu reeds tot concurrentievervalsing tussen de boeren uit verschillende lidstaten en regio's. Bij verdere uitbreiding van de „tweede pijler" van het GLB (door modulatie) moet derhalve worden gewaarborgd dat de EU-lidstaten een bepaald minimumbedrag uittrekken voor nationale cofinanciering. Anders kan de tweede pijler niet langer met recht worden beschouwd als onderdeel van een gemeenschappelijk Europees landbouwbeleid.

4.3.2. Het is het EESC onduidelijk waarom ook voortaan juist in de bijzonder behoeftige gebieden van doelstelling 1 slechts beperkte flexibiliteit mag worden betracht bij de besteding van modulatiemiddelen. Tot dusverre zijn de meeste steunmaatregelen voor het platteland gefinancierd uit hoofde van EOGFL-Oriëntatie. De Commissie dient concreet aan te geven hoe dit financieel-technische probleem kan worden vereenvoudigd en opgelost.

4.3.3. In het plattelandsontwikkelingsbeleid moeten alle economische activiteiten van de landbouwsector alsmede diensten en handel — sectoren die veel banen opleveren — aan bod komen en dient ook de nodige aandacht aan milieu en ruimtelijke ordening te worden geschonken. Daarvoor moet de tweede pijler van het GLB worden versterkt en dient de steunverlening via de Europese Structuurfondsen en het Europees Sociaal Fonds meer gericht te worden op een geïntegreerd beleid tot ontwikkeling van de landelijke omgeving, dat het gehele spectrum van het sociaal-economische leven en de publieke en private diensten beslaat.

4.4. De Commissie wil de door dynamische modulatie bespaarde middelen, d.w.z. de uiteindelijke korting van 20 % op de rechtstreekse steun, vervolgens op basis van objectieve criteria (areaaloppervlak, aantal werknemers, welvaartscriteria) opnieuw over de lidstaten verdelen. Het is tot dusverre onduidelijk hoe deze criteria er concreet uitzien en wat de financiële gevolgen hiervan zullen zijn. Dit geldt eveneens voor eventuele verschuivingen tussen de regio's en de huidige lidstaten.

4.4.1. Er zij op gewezen dat kortingen op de rechtstreekse steun en verschuivingen binnen tweede pijler de inkomsten in de landbouwsector enorm zullen doen teruglopen en aanpassingen van de bedrijven zullen vergen. Naar aanleiding van de tijdens de Top te Brussel van 24 en 25 oktober 2002 genomen besluiten dienen de voorstellen tot modulatie te worden geëvalueerd. Aangezien de voorgestelde vrijstellingsbedragen en plafonds per onderneming in hun huidige vorm geen logisch verband houden met aan de bedrijfsomvang gerelateerde effecten (zoals schaalvoordelen en arbeidsproductiviteit), moeten er alternatieve oplossingen worden ontwikkeld.

4.5. Het is nu nog nauwelijks te overzien welke economische en structurele effecten een volledige ontkoppeling van compensatiebetalingen en productie op de landbouw zal hebben. Ontkoppeling zou de boer uiteraard meer keuzevrijheid kunnen verschaffen bij het vaststellen van een teeltprogramma, hetgeen een positieve ontwikkeling zou zijn. Er zij echter op gewezen dat de voorgestelde beperkingen met betrekking tot braakligging deze vrijheid ook meteen weer duidelijk indammen. Ook zouden volgens de voorstellen enkele productspecifieke premies moeten worden gehandhaafd (zoals een areaalpremie bij rijst, durumtarwe en duurzame grondstoffen). Voor het houden van rundvee en zoogkoeien geldt min of meer hetzelfde.

4.5.1. Het EESC vreest dat ontkoppeling tevens leidt tot een gevoelige terugslag op de instrumenten voor het aansturen van het aanbod (zoals productiequota en steunplafonds). Het EESC heeft immers onderstreept dat quota vooral bij het waarborgen van duurzame landbouw op achterstands- en greenfieldlocaties zeer nuttig kunnen zijn. Het is des te betreurenswaardiger dat de Commissie zich hierover tot dusverre evenmin heeft uitgelaten.

4.5.2. Zo blijft onduidelijk wat het effect van de ontkoppeling is op de productie van gewassen. Het is mogelijk dat arealen waarvan de variabele kosten hoger zijn dan de marktopbrengst in de toekomst uit de productie zullen worden genomen. Een dergelijke ontwikkeling zou zeker haaks staan op de doelstelling om een geografisch goed gespreide landbouw te handhaven. Ook voor de veehouderij is het de vraag of er na volledige ontkoppeling nog voldoende economische stimulans bestaat voor het vetmesten van stieren of het houden van zoogkoeien. Helaas geeft de Commissie in haar voorstellen niet aan hoe zij dit probleem wil aanpakken.

4.5.3. Het EESC wijst erop dat de gevolgen van ontkoppeling voor de grond- en pachtmarkt moeilijk zijn in te schatten. In de EU wordt 41 % van de landbouwgrond gepacht, hoewel dit percentage aanzienlijk verschilt per regio. De vraag rijst of de betreffende verpachters indirect mogelijk extra worden begunstigd. Het over de landbouwgronden verdelen van de rechtstreekse steun per bedrijf kan, afhankelijk van de bedrijfsstructuur, tot uiterst grote verschillen leiden in het per hectare uit te keren bedrag. Hierdoor kunnen ongewenste

neveneffecten ontstaan met betrekking tot de prijsvorming bij verkoop en pacht van specifieke arealen; dit zou zelfs braakligging tot gevolg kunnen hebben. Tevens valt te voorzien dat de ontkoppeling bedrijfsoverdracht aan jonge boeren zal bemoeilijken.

4.5.4. Het EESC wijst er tevens op dat de invoering van de door de Commissie voorgestelde bedrijfssteun kan leiden tot verstoring van de mededinging, indien boeren de rechtstreekse steun gebruiken om zich te richten op andere marktsectoren zonder prijsondersteuning.

4.5.5. De voorgestelde ontkoppeling van rechtstreekse steun zal in de praktijk leiden tot breed uiteenlopende steunbetalingen per hectare bouwland. Volgens het EESC zal dit binnen de landbouwsector, alsook in de samenleving als geheel, aanleiding geven tot een kritische discussie, waarbij op een andere verdeling of nivellering van deze steun zal worden aangedrongen. Het EESC heeft bedenkingen bij de verwachting van de Commissie dat het maatschappelijk draagvlak voor de rechtstreekse steun op de lange termijn zal beklijven of toenemen dankzij de ontkoppeling. Er moet grondig worden overwogen of de aan de orde gestelde vragen er niet toe zullen leiden dat het nut van rechtstreekse steun nog meer openlijk in twijfel zal worden getrokken. De door sommigen geuite vrees dat deze hervorming van het stelsel de eerste stap is op weg naar afschaffing van de rechtstreekse steun en bijgevolg van de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, moet serieus worden genomen.

4.5.6. Het EESC meent dat de volledige ontkoppeling en de bundeling van rechtstreekse steun in één enkele bedrijfssteun op gespannen voet staat met zowel het multifunctionele Europese landbouwmodel als het langdurig veiligstellen van de rechtstreekse steun. Derhalve stelt het EESC voor om een grondige studie te maken van alternatieven voor de verdere ontwikkeling van rechtstreekse steunmaatregelen, zoals ook reeds in het initiatiefadvies „De toekomst van het GLB" is bepleit. Bij een dergelijk onderzoek zou onder meer rekening moeten worden gehouden met de mogelijkheid van een steunstelsel waarin een algemene basissteun (bijvoorbeeld per areaal) wordt gecombineerd met productspecifieke toeslagen. Dit zou bijzonder goed aansluiten bij de vereisten van een concurrerende èn milieuvriendelijke landbouwsector.

4.5.7. Het EESC constateert dat het voorstel van de Commissie om in plaats van de huidige roterende braak voor een periode van 10 jaar vaste braak verplicht te stellen, in de praktijk op grote moeilijkheden en onbegrip stuit. Dit voorstel zou derhalve nog eens grondig moeten worden onderzocht.

4.6. Het EESC heeft hierboven (zie 2.3) reeds opgemerkt dat de voorstellen betreffende ontkoppeling feitelijk een herdefiniëring ofwel omkoppeling behelzen, aangezien voortaan moet worden voldaan aan bepaalde normen met betrekking tot de bebouwing van een areaal om voor rechtstreekse steun in aanmerking te komen (*cross compliance*). Volgens het EESC kan dit pas werkelijk worden beoordeeld wanneer de Commissie zich nader heeft uitgesproken over de omvang van de cross-compliancebepalingen en de opzet van de overeenkomstige controleprocedure.

4.6.1. Het EESC stelt vast dat er behoefte is aan behoorlijk toezicht op de besteding van de middelen uit het EOGFL. Anderzijds dient beslist vermeden te worden dat boeren en overheden met nog meer controlebureaucratie te maken krijgen.

4.6.2. Het EESC merkt op dat boeren tot dusver alleen voor inkomenssteun (landbouwmilieumaatregelen) in aanmerking komen, indien zij meer dan voldoen aan de criteria van een goede landbouwpraktijk. De voorstellen van de Commissie inzake cross-compliance vergroten de reeds bestaande afbakeningsproblemen bij het belonen van landbouwers voor hun inspanningen op milieugebied. Het EESC verlangt duidelijke en ondubbelzinnige milieucriteria met uniforme toepassing in de hele EU. Het EESC bepleit met name oplossingen voor die gevallen waarin (bij open markten) de norm binnen de Gemeenschap hoger ligt dan daarbuiten. Dit blijft nodig zolang de binnen de EU gebruikte milieucriteria niet tevens bij de invoer van levensmiddelen worden gehanteerd. Met het oog op de mededinging acht het EESC het onvoldoende een steunmaatregel (bv. inzake de bescherming van dieren) in te voeren voor een termijn van slechts vijf jaar.

4.7. Het voorstel voor een communautaire Farm-Audit strekt zeer ver, maar is nog veel te weinig concreet voor een werkelijke beoordeling. Toch bepleit het EESC nu al het op vrijwillige basis verstrekken van dergelijke rapportagesystemen alsmede een eventuele koppeling tussen of integratie van deze systemen en bestaande documentatie; dit kan de boer van nut zijn bij het bedrijfsbeheer. Met name op grond van de ervaringen met landbouwmilieuprogramma's pleit het EESC er nadrukkelijk voor in plaats van controle- en rapportagesystemen een algemeen stimuleringssysteem te ontwikkelen.

5. **Politieke geschillen rond de hervorming van het GLB**

5.1. Het EESC meent dat bij de geplande hervormingen zorgvuldig rekening moet worden gehouden met de mate waarin landbouwbedrijven aan een gewijzigd landbouwbeleid kunnen worden aangepast. Het baart veel Europese regio's zorgen dat jongeren de landbouw nog steeds de rug toekeren. De levensvatbaarheid van op ongunstige locaties — met name ook op greenland — gevestigde landbouwbedrijven is eveneens van kardinaal belang. Er zij op gewezen dat het inkomen van boeren in achterstandsgebieden beduidend lager is, ondanks de compensatiebetalingen aan deze regio's. Derhalve moeten de steuninstrumenten voor deze gebieden verder worden ontwikkeld, maar dient de regio's tevens duidelijk te worden gemaakt dat zij belang hebben bij het handhaven van arbeidsplaatsen in de landbouw en het scheppen van alternatieve kostwinningsmogelijkheden. Het EESC vindt deze gedachte

ook terug in de verklaring van de Europese Raad van 24 en 25 oktober 2002, met name wat betreft de verwijzing naar de eindconclusies over multifunctionele landbouw van de Top van Luxemburg, waarin wordt gehamerd op de noodzaak om overal in de EU een multifunctionele landbouw in stand te houden

5.2. In Agenda 2000 is de communautaire landbouwbegroting aan een limiet gebonden. Verder is er de afgelopen jaren beduidend minder uitgegeven dan voorzien was in het landbouwrichtsnoer en dan gezien de tijdens de Top van Berlijn vastgestelde financiële bovengrens mogelijk was. Er zijn regelmatig aanzienlijke niet-gebruikte middelen van de communautaire landbouwbegroting teruggesluisd naar de nationale begrotingen. Zoals bekend gaan de lidstaten bij elke wijziging van het GLB uiterst nauwkeurig na in hoeverre hun positie als netto-betaler of -ontvanger hierdoor zou kunnen veranderen. Het EESC is in zijn overtuiging gesterkt dat voor de instandhouding van het Europese multifunctionele landbouwmodel en de uitbreiding hiervan met de nieuwe lidstaten een toereikende en betrouwbare financiering nodig is. Voor alle hervormingsmaatregelen dient dan ook te worden onderzocht of zij in het nieuwe financiële kader kunnen worden bekostigd.

5.3. Het verloop van de WHO-onderhandelingen is een van de belangrijkste externe factoren bij de verdere hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Het EESC adviseert de Commissie de klassieke handelsagenda (vermindering van exportondersteuning, interne steun en betere toegang tot de markt) ook in de toekomst te verbinden met niet-handelsgerelateerde aspecten en vaart te zetten achter de uitbreiding van relevante internationale instellingen. Het gaat hierbij om zaken als preventieve consumentenbescherming en internationale normen voor milieu- en dierenbescherming. Het EESC vreest dat de voorstellen betreffende de tussentijdse herbeoordeling de indruk wekken dat de EU het „bluebox"-beginsel al weer heeft losgelaten. De Commissie dient absoluut geen overhaaste concessies te doen.

5.3.1. Van het door de Commissie aangekondigde onderzoek naar de effecten op de wereldlandbouwmarkt van de nieuwe Farm Bill van de Verenigde Staten is in haar mededelingen over de tussenbalans niets terug te vinden. Dit is des te spijtiger, omdat de op verregaande ontkoppeling en liberalisering aansturende Farm Bill 1996-2002 in de VS als onbruikbaar is aangemerkt, en de nieuwe Farm Bill weer meer markt- en prijsondersteunende maatregelen omvat.

5.4. Het verslag van de Commissie over de tussenbalans vermeldt slechts zijdelings enkele voorstellen ter verbetering van de internationale concurrentiepositie van de Europese landbouw. Met name de ontkoppeling van de rechtstreekse steun, die volgens de Commissie verenigbaar is met het „greenbox"-beginsel, zal het internationale concurrentievermogen van de Europese landbouw geen goed doen. Het EESC acht het derhalve raadzaam om grondiger te onderzoeken of de Commissievoorstellen de positie van de Europese landbouw op de wereldmarkt waarborgen.

5.5. Dikwijls wordt in de openbaarheid verklaard dat een vérstrekkende landbouwhervorming onvermijdelijk is in verband met de oostwaartse uitbreiding van de EU (met name door de extra financiële middelen die nodig zijn voor de rechtstreekse steun). De Commissie heeft dit verband altijd ontkend en een afzonderlijke benadering van de uitbreiding en de interne hervorming van het GLB bepleit. Indien de Commissie deze zienswijze laat varen, acht het EESC het beslist noodzakelijk de kandidaat-lidstaten bij het overleg over de tussenbalans te betrekken. Landen die al over twee jaar tot de Unie toetreden, zullen zeker niet warmlopen voor een tussentijdse hervorming waarbij zij niet worden betrokken; dit zal het toetredingsproces bemoeilijken.

5.6. Het EESC meent dat het veel geld en tijd zal vergen om tenminste een deel van de voorgestelde maatregelen — in het bijzonder het ontkoppelen van de rechtstreekse steun — in nationale wetgeving om te zetten. De mededelingen bevatten geen concreet tijdschema voor de omzetting van specifieke maatregelen. Voor de verdere discussie over de voorstellen over de tussenbalans is het van groot belang dat hierover duidelijkheid bestaat. Volgens het EESC kan het stelsel van rechtstreekse steun alleen worden gewijzigd met inachtneming van de marktordeningen voor rundvlees en melk. Gelet op de grote complexiteit en de verstrekkende consequenties zal een vervolgregeling op Agenda 2000 (een „Agenda 2007") uiterst zorgvuldig moeten worden voorbereid en besproken.

Brussel, 11 december 2002.

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

R. BRIESCH

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de bewaking van bossen en milieu-interacties in de Gemeenschap (Forest Focus)"

(COM(2002) 404 def. — 2002/0164 (COD))

(2003/C 85/20)

Op 26 juli 2002 heeft de Raad besloten, overeenkomstig art. 175 van het EG-Verdrag, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over de voornoemde verordening.

De gespecialiseerde afdeling„Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu", die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies goedgekeurd op 13 november 2002. Rapporteur was de heer Kallio.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 395e zitting van 11 en 12 december 2002 (vergadering van 12 december) het volgende advies uitgebracht, dat met 98 stemmen vóór en 1 tegen, bij 8 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inhoud van de verordening

1.1. Het onderhavige voorstel van de Commissie voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad heeft een nieuwe communautaire actie voor de bewaking van bossen en milieu-interacties tot doel; deze dient ter bescherming van de bossen in de Gemeenschap.

1.2. De actie is gebaseerd op de resultaten van twee eerdere verordeningen van de Raad, waarin de bewaking van de impact van luchtverontreiniging ((EEG) nr. 3528/36) en brand ((EEG) nr. 2158/92) op bosecosystemen werd geregeld [1]. De Commissie wil het toepassingsgebied van deze verordeningen in zoverre aanpassen dat de op grond hiervan te nemen bewakingsacties in de toekomst ook betrekking hebben op biodiversiteit, bodembescherming, klimaatverandering en koolstofsekwestratie.

1.3. De Commissie voert als argument voor een nieuwe verordening aan dat de verschillende door haar voorgestelde bewakingselementen alle samenhangen met essentiële prioriteiten in het zesde milieu-actieprogramma en de strategie voor duurzame ontwikkeling. Zij gaat ervan uit dat ter uitvoering van de verschillende communautaire strategieën behoefte bestaat aan betere informatie over de aard van de risico's en de onzekerheden; deze informatie kan dienen als basis voor nieuwe oplossingen en verdere beleidsbeslissingen. Artikel 175 van het Verdrag wordt voorgesteld als rechtsgrondslag van de verordening.

1.4. De looptijd van de actie bedraagt zes jaar: van 2003 t/m 2008. Voor de bewaking van de impact van luchtverontreiniging en branden op bossen, de ontwikkeling van nieuwe bewakingsactiviteiten en de verbetering van de actie zal per jaar een bedrag van 13 miljoen euro worden uitgetrokken.

1.5. In de ontwerpverordening wordt uitgegaan van een cofinanciering tot maximaal 50 % van de subsidiabele kosten voor de bewakingsactiviteiten en databaseplatforms, alsmede voor studies, experimenten en demonstratieprojecten die door de lidstaten in het kader van hun nationale programma's moeten worden uitgevoerd. De Commissie financiert haar eigen activiteiten, zoals het coördinatie- en evaluatiewerk, en stelt middelen beschikbaar voor studies, projecten en experimenten.

2. Het bestaande kader

2.1. *Het beginsel van duurzame bosbouw en de bevoegdheden van de lidstaten*

2.1.1. De bosbouwstrategie van de EU heeft als algemene doelstelling „de versterking ... van een duurzame bosontwikkeling en een duurzaam bosbeheer, zoals genoemd in de door de Conferentie van de Verenigde Naties inzake Milieu en Ontwikkeling goedgekeurde bosbouwbeginselen en zoals omschreven in de op de pan-Europese Ministeriële Conferenties inzake de bescherming van de bossen aangenomen resoluties", ofwel „het beheer en gebruik van bossen en bosgronden met behoud van hun diversiteit, productiviteit, verjongingsvermogen, vitaliteit alsmede hun vermogen om nu en in de toekomst belangrijke ecologische, economische en maatschappelijke functies op lokaal, nationaal en mondiaal niveau te vervullen, zonder dat bij de uitoefening van deze bosbouwactiviteiten schade wordt toegebracht aan andere ecosystemen". Verder heet het dat „deze aanpak ... nader [dient] te worden uitgewerkt in en [dient] te worden toegepast via nationale of subnationale bosbouwprogramma's of soortgelijke instrumenten die door de lidstaten ten uitvoer worden uitgelegd, en, met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel, via door de Europese Gemeenschap ondernomen acties waar deze voor een toegevoegde waarde kunnen zorgen" [2].

[1] PB C 80 van 3.4.2002, blz. 45.

[2] COM(98) 649 def. van 18.11.1998 (niet gepubliceerd in PB) en PB C 51 van 23.2.2000, blz. 97-104.

2.1.2. De bosstrategie gaat uit van het subsidiariteitsbeginsel. Dit betekent dat de verantwoordelijkheid voor het bosbeleid en het gebruik, het beheer en de bescherming van bossen op basis van duurzaamheid bij de lidstaten ligt. Het is dan ook van belang dat de lidstaten zoveel mogelijk speelruimte wordt gelaten op het gebied van duurzame bosbouw, omdat op deze manier alle aspecten van bossen — naast de ecologische ook de sociale en economische — kunnen worden meegewogen. Als de eigen bevoegdheid van de lidstaten in dezen wordt gerespecteerd, kan beter recht worden gedaan aan de verschillende maatschappelijke rol die bosbouw per lidstaat speelt, en aan de regionale en lokale differentiatie in bosecosystemen en soortenbestanden. Van haar kant heeft de EU een coördinerende en harmoniserende rol, waar dat nodig is en voor zover het binnen haar bevoegdheden valt, bijvoorbeeld in het kader van het milieubeleid, het beleid voor plattelandsontwikkeling of het beleid ter bescherming van de biodiversiteit.

2.2. *Bestaande bewakingssystemen*

2.2.1. Wat biodiversiteit en koolstofopslag in biomassa betreft worden er op dit moment reeds gegevens verzameld en rapporten uitgebracht in het kader van talloze internationale verdragen en in dat van internationale resp. nationale inventariseringen. Hierbij valt o.a. te denken aan de door de voedsel- en landbouworganisatie van de Verenigde Naties (FAO) uitgevoerde evaluatie van bosbestanden (Forest Resources Assessment, FRA), de pan-Europese ministerconferenties (Ministerial Conference on the Protection of the Forests in Europe, MCPFE), internationale verdragen zoals het biodiversiteitsverdrag (Convention on Biological Diversity, CBD) en het klimaatverdrag (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC), alsmede bosinventarisaties op nationaal niveau.

2.2.2. De FAO houdt al sinds 1946 de toestand van bossen in het oog met haar evaluaties van bosbestanden; om de zoveel jaar publiceert ze daarover een rapport. De evaluaties beperken zich niet tot gegevens over bosbestanden, maar geven ook informatie over de koolstofkringloop, de staat waarin bosecosystemen zich bevinden, de biodiversiteit, bosproducten en de beschermende rol van bossen. De rapporten die m.b.t. de afzonderlijke landen worden opgesteld, bevatten tevens gegevens over de sociale en economische functies van bossen.

2.2.3. In het kader van de pan-Europese ministerconferenties inzake de bescherming van bossen in Europa (MCPFE) zijn zes voor geheel Europa geldende criteria opgesteld, met behulp waarvan gemeten wordt in hoeverre duurzame bosbouw in de praktijk gestalte krijgt. Elk criterium heeft zijn eigen specifieke kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren. Op basis daarvan hebben de Europese landen hun eigen bewakingssystemen voor duurzame bosbouw opgezet. Tal van belanghebbenden hebben bij het opzetten van eigen beleidsvormen en bewakingsmechanismen voor duurzame bosbouw baat gehad bij deze pan-Europese criteria en indicatoren.

2.2.4. Tijdens de in het voorjaar van 2002 te Den Haag gehouden zesde conferentie van partijen bij het biodiversiteitsverdrag is een uitgebreid werkprogramma inzake bossen (Expanded Work Programme for Forest Biological Diversity) goedgekeurd. Hierin wordt benadrukt dat bescherming en beheer van de diversiteit van bossen een taak is van de nationale overheden bij het ten uitvoer brengen van hun bosbeleid en dat het de afzonderlijke landen zijn die zorg dragen voor de bewaking. Een studie ([1]) heeft uitgewezen dat in bijna alle landen een gemiddelde of hoge prioriteit wordt toegekend aan het uitvoeren en bewaken van programma's op het gebied van biodiversiteit. In vrijwel alle landen die bij deze studie waren betrokken, bestaat al een biodiversiteits- of vergelijkbaar programma. Bij het ten uitvoer brengen van voornoemd werkprogramma dient rekening te worden gehouden met de nationale prioriteiten en de behoeften en specifieke omstandigheden op regionaal en nationaal niveau. De lidstaten volgen hoe de actieprogramma's in praktijk worden gebracht, en brengen daarover verslag tijdens de conferenties van partijen.

2.2.5. Landen die het klimaatverdrag (UNFCCC) hebben ondertekend, worden geacht zog. nationale broeikasgasinventarisaties te verrichten, waarin de bronnen van antropogene broeikasgasemissies en koolstofputten periodiek geteld, in kaart gebracht, gepubliceerd en geactualiseerd worden. Aan bosbouw gerelateerde beleidsmaatregelen op het gebied van klimaat (Land use, land-use change and forestry — LULUCF) hebben raakvlakken met zowel de klimaatstrategie van de afzonderlijke landen als met de nationale bosprogramma's.

2.2.6. Met behulp van de nationale inventarisaties van bosbestanden worden gegevens verzameld over de bosbestanden zelf, over de toestand van de bossen en over de bodemgesteldheid en vegetatie in bossen. De afgelopen jaren zijn de inventarisaties nog uitgebreid: nu wordt ook de diversiteit in het oog gehouden en worden gegevens verzameld over de koolstof die wordt opgeslagen in de staande houtvoorraden en de bodem. Het gaat hierbij o.m. om gegevens die rechtstreeks betrekking hebben op de diversiteit, en om gegevens die indirect van invloed zijn, zoals kruidenlaag (*understorey vegetation*), opbouw van het bosbestand naar boomsoort en voedingswaarde van de bodem. De auteur van de hierboven genoemde studie, Fischer, stelt vast dat de landen de gegevens die ze nodig hebben voor het bewaken van de diversiteitsprogramma's, voornamelijk aan de nationale bosinventarisaties (*national forest inventories*) ontlenen.

2.3. *Het Permanent Comité voor de bosbouw*

2.3.1. Het bij besluit van de Raad (89/367/EEG) op 29.5.1989 opgerichte Permanent Comité voor de bosbouw heeft als taak de samenwerking in bosbouwaangelegenheden tussen de Commissie en de lidstaten te verbeteren en positief bij te dragen tot de bosbouwmaatregelen die worden genomen in het kader van het uit de verordening voor plattelandsontwikkeling voortvloeiende communautaire beleid. Het comité streeft ernaar het uitwisselen van gegevens t.a.v. de stand van zaken en ontwikkeling van de bosbouw in de lidstaten te

([1]) Fischer, R. — Overview on national biodiversity monitoring activities within some EU/ICP Forest countries, Draft 7.10.2002.

bevorderen en in de eerste plaats de Commissie voor te lichten omtrent de wijze waarop de verschillende EU-beleidsterreinen van invloed zijn op de bos- en houtsector. Het Permanent Comité voor de bosbouw bestaat uit vertegenwoordigers van de lidstaten, die bijeenkomen onder voorzitterschap van een vertegenwoordiger van de Commissie.

3. **Opmerkingen**

3.1. Bossen spelen zowel bij het reguleren van het klimaat, als bij de bestrijding van vervuiling, erosie, overstromingen, lawines en aardverschuivingen, en ook bij de waterhuishouding een belangrijke rol. Bovendien worden bossen gekenmerkt door een rijk biologisch milieu. In milieu- en economisch opzicht vormen bossen een belangrijk goed, omdat zij, mits goed beheerd, hernieuwbare duurzame natuurlijke hulpbronnen leveren. Welke vorm het boseigendom ook aanneemt, onbetwist is dat de verschillende functies die het bosmilieu vervult, van groot nut zijn voor de samenleving en dus beschermd moeten worden. De exploitatie van natuurlijke hulpbronnen dient daarom op een manier te worden gereguleerd die het algemeen belang dient en de ontwikkeling van het platteland bevordert. Taak van de bevoegde autoriteiten is de nodige regelgeving uit te werken en adequate technische maatregelen te nemen ter voorkoming van bosbranden, bodemverzuring ([1]), verarming van de biodiversiteit van bossen en alle andere processen die schade zouden kunnen toebrengen aan dit specifieke milieu, dat als gevolg van nieuwe gereedschappen en nieuwe exploitatiemethoden door de eeuwen heen steeds meer invloed heeft ondergaan van menselijke activiteiten.

3.2. Het Comité acht het van belang dat de mogelijkheden tot bestudering en bewaking van het bosmilieu, afhankelijk van de situatie in de lidstaten, verder worden ontwikkeld en de op nationaal niveau verzamelde gegevens worden gecoördineerd, zodat er in het kader van de bosbouwstrategie ([2]) efficiënter gebruik van kan worden gemaakt. Het staat achter de voorstellen van de Commissie, mits met onderstaande opmerkingen en voorstellen rekening wordt gehouden.

3.3. Het is zaak de bestaande, tien jaar geleden van start gegane programma's die gebaseerd zijn op de verordeningen inzake de bescherming van bossen tegen luchtverontreiniging en de bestrijding van bosbranden, verder te ontwikkelen en voort te zetten. Uit een oogpunt van onderlinge vergelijkbaarheid van de verzamelde gegevens is het belangrijk dat de structuur van de programma's in essentie onaangetast blijft.

3.4. De bewaking van de biodiversiteit van bossen, de effecten van klimaatverandering, de koolstofsekwestratie en de bodemgesteldheid zijn kwesties die in principe buiten de maatregelen ter continuering en ontwikkeling van de bestaande programma's vallen, maar desalniettemin als een aanvulling daarop kunnen worden beschouwd, omdat het ook hier om zorg voor het milieu gaat en voortgebouwd kan worden op reeds bestaande middelen en methoden. De ernstigste problemen waarmee bossen in de EU en de kandidaat-lidstaten te kampen hebben, zijn ontegenzeggelijk luchtverontreiniging ([3]) en bodemverzuring. Van belang is dat, met inachtneming van de internationale verdragen inzake het klimaat, het broeikaseffect en de biodiversiteit, tegelijkertijd zowel op nationaal niveau als op een gecoördineerde en geharmoniseerde wijze in EU-verband wordt gewerkt aan een oplossing voor deze problemen. Hiervoor zijn adequate bewakingsmechanismen nodig, waarbij met het oog op een zo efficiënt mogelijke kosten-baten-verhouding eerst zou moeten worden nagegaan in hoeverre per geval behoefte bestaat aan een bewakingsmechanisme, hoeveel kosten er per saldo mee gemoeid zijn en wat de financieringsmogelijkheden zijn.

3.5. De in het financiële kader van de verordening genoemde kosten van de bewaking lijken niet erg realistisch, zeker niet als men bedenkt dat nog niet bekend is hoe de bewaking in de praktijk haar beslag zal krijgen. De methoden en middelen die men wil gebruiken, alsook de kosten die verbonden zijn met het verzamelen van gegevens op basis waarvan een betrouwbare en politiek verantwoorde besluitvorming tot stand dient te komen, dienen aan een grondige evaluatie te worden onderworpen.

3.6. In een studie die op dit terrein is verricht ([4]), wordt uitgegaan van zo'n 150 000 à 1,5 miljoen observatiepercelen die nodig zijn voor een betrouwbare bewaking van de biodiversiteit. Ter vergelijking: het huidige netwerk ter bewaking van de effecten van luchtverontreiniging omvat ca. 7 000 observatiepercelen. Gezien de weinig precieze gegevens die uit het wetenschappelijk onderzoek naar voren komen, is het beter een inventarisatie op te maken van datgene wat in de praktijk werkelijk nodig is. Daarbij dient onder meer te worden gekeken naar de mogelijkheden om met behulp van de informatiseringstechnologie en nieuwe observatietechnologieën als satellieten, waarnemingsposten en automatische registreerposten bruikbare en betrouwbare gegevens te verzamelen en statistieken op stellen die ter ondersteuning van de bosbouwstrategie kunnen dienen.

3.7. Zoals het er nu naar uitziet, zal de EU reeds in 2004 worden uitgebreid met nieuwe lidstaten. Dit betekent dat het bosareaal in de Unie met zo'n 30 miljoen ha zal toenemen ([5]). Bij de gepresenteerde kostenramingen is er geen rekening mee gehouden hoeveel middelen er beschikbaar zullen moeten worden gesteld voor de opbouw en het onderhoud van bewakingssystemen in de nieuwe lidstaten. Als de bewakingsactiviteiten worden uitgebreid tot zulke complexe zaken als bewaking van diversiteit, klimaatverandering, koolstofsekwestratie en bodemgesteldheid, zal dit de kosten waarschijn-

([1]) Advies van het EESC over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Naar een thematische strategie inzake bodembescherming", en advies van het EESC over „De bescherming van de bossen", PB C 51 van 23.2.2000, blz. 24-26.

([2]) COM(98) 649 def. van 18.11.1998 (niet gepubliceerd in PB) en PB C 51 van 23.2.2000, blz. 97-104, par. 2.1.2 (De bosbouwstrategie van de EU).

([3]) Advies van het EESC „Nationale uitstootbovengrenzen voor luchtverontreinigende stoffen/Ozon", PB C 29 van 23.2.2000, blz. 11-17.

([4]) Prof. Tomppo, E. — Assessing the Biodiversity of Forest at National and Continental Level. 10.9.2002.

([5]) PB C 149 van 21.6.2002, blz. 51-59.

lijk aanzienlijk doen toenemen. Als wordt gekeken naar de tenuitvoerlegging van de verordening, zal ook rekening moeten worden gehouden met de mogelijkheden die de nieuwe lidstaten hebben om hun bewakingactiviteiten te intensiveren, en met de eventuele structurele en institutionele veranderingen die in deze landen nodig zijn om de bewakingsactiviteiten ook daadwerkelijk uit te voeren.

3.8. Er moet rekening mee worden gehouden dat de lidstaten op nationaal niveau de stand van zaken op het gebied van diversiteit (bijv. op grond van de verplichtingen die voortvloeien uit het diversiteitsverdrag en in het kader van de pan-Europese ministerconferenties) moeten volgen. Daarnaast zijn er nog andere internationale organisaties en actoren die zich bezighouden met het verzamelen van bewakingsgegevens over de toestand van bossen, de diversiteit en de koolstofsekwestratie. De communautaire instanties moeten bijgevolg zo veel mogelijk gebruik maken van alle informatie die de lidstaten en internationale onderzoeksinstellingen verzamelen, om te voorkomen dat er dubbel werk wordt verricht en om de kosten i.v.m. de uitbreiding van de bestaande systemen en de verbetering van de coherentie tussen de procedures zo laag mogelijk te houden. De uitvoeringsmodaliteiten verdienen daarbij bijzondere aandacht.

3.9. Ook op het deelterrein van broeikasgassen en koolstofputten zou moeten worden vermeden dat overlapping optreedt met reeds bestaande bewakingsmechanismen en rapportageprocedures die op grond van andere verdragen of communautaire wetgeving zijn ingesteld. Wat de koolstof betreft, zou het nuttig zijn zich te concentreren op de door het IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) op te stellen richtsnoeren voor bosaangelegenheden en zich te baseren op de krachtens het Protocol van Kyoto verplichte rapportage van de lidstaten. Van belang is in deze samenhang dat de verslagen van de lidstaten zo nauwkeurig mogelijk opgesteld worden en alle gevraagde gegevens bevatten. Wat de bewaking van de bodemgesteldheid betreft, zij verwezen naar het voorstel van de Commissie.

3.10. De verschillende landen hebben veel geïnvesteerd in de ontwikkeling en instandhouding van de nationale inventarisaties. Voor een kosteneffectieve bewaking is men aangewezen op de nationale systemen en op versterking daarvan. Door steun te geven aan nationale bewakingssystemen zorgt men enerzijds voor continuïteit en kan men anderzijds de specifieke omstandigheden per lidstaat in aanmerking nemen, zonder dat energie wordt verspild aan het opzetten van elkaar overlappende systemen. Wel zullen aanpassingen noodzakelijk zijn om de nationale systemen op elkaar af te stemmen en om te kunnen inspelen op de behoefte aan bijkomende informatie. Voor de EU zou een taak weggelegd kunnen zijn op het gebied van verbetering van de onderlinge vergelijkbaarheid van gegevens, zulks in samenwerking met de lidstaten en eventueel de bevoegde internationale instellingen en organisaties. Ook zou de EU zich kunnen bezighouden met het verwerken van de gegevens tot één geheel, rekening houdend met andere bronnen; voorts zou zij kunnen aanzetten tot open coördinatie en het verzamelen van goede praktijkvoorbeelden, en zou zij een aantal strategische beleidsvoorstellen of zo nodig wetgevingsvoorstellen op papier kunnen zetten.

3.11. De Commissie stelt voor om alleen art. 175 van het EEG-Verdrag als rechtsgrondslag voor de verordening te nemen, zoals in het verleden al eerder is gebeurd bij verordeningen betreffende het milieu. In de in 1998 door de Raad goedgekeurde resolutie over de bosbouwstrategie wordt het belang van het subsidiariteitsbeginsel in het bosbouwbeleid nogmaals bevestigd. Dit beginsel houdt in dat het de lidstaten zijn die in de eerste plaats verantwoordelijk zijn voor het duurzame beheer en gebruik van bossen en de bescherming ervan. In het zesde milieuactieprogramma van de EU staat dat bij het ontwikkelen en uitvoeren van strategieën en maatregelen op het gebied van bossen onveranderlijk zal worden uitgegaan van de communautaire bosbouwstrategie en het subsidiariteitsbeginsel. Dit laatste betreft de verdeling van de bevoegdheden over de lidstaten en de EU, waarbij wordt uitgegaan van het meest geschikte niveau. Het gaat hand in hand met het evenredigheidsbeginsel.

3.12. Als t.a.v. bosbouw van duurzaamheid wordt gesproken, worden daarmee alle functies bedoeld. Bij beoordeling van de situatie dient ecologische duurzaamheid dan ook te worden gezien als een van de drie pijlers van duurzame bosbouw: de andere twee zijn sociale en economische duurzaamheid. De *forest-based and related industries* vormen een van de belangrijkste industriële sectoren in de EU; het totale aantal tewerkgestelden in de houtverwerkende en aanverwante sectoren zal na uitbreiding uitkomen op ongeveer vijf miljoen (toename met ongeveer een kwart). De afzonderlijke landen zijn in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor het beheer en gebruik en de bescherming van bossen overeenkomstig het beginsel van duurzame ontwikkeling; dit is een belangrijk onderdeel van de eigen nationale bosprogramma's en -strategieën. Daarnaast staan zij in voor de professionele kennis inzake duurzame bosbouw van in de sector werkzame personen. Ook andere economische activiteiten of vormen van vrijetijdsbesteding, zoals het verzamelen van geneeskrachtige planten of ecotoerisme, kunnen plaatsvinden in een bosrijke omgeving, waarbij erop dient te worden toegezien dat de specifieke waarde ervan, met name de diversiteit van flora en fauna, op evenwichtige wijze beschermd worden. Ook in de toekomst moeten de lidstaten verantwoordelijk blijven voor het beheer, het gebruik en de bescherming van bossen, waarbij rekening wordt gehouden met de nieuwe maatschappelijke eisen op het gebied van duurzaam gebruik en milieu.

3.13. Bij de actieprogramma's op het gebied van bossen en andere natuurlijke hulpbronnen, de programma's ter bewaking ervan en de besluiten die o.g.v. de bewaking worden genomen, zou er rekening mee moeten worden gehouden dat de maatschappelijke betekenis van de houtverwerkende en aanverwante sectoren per land verschilt. Communautaire wet- en regelgeving dient in de verschillende lidstaten ruimte te laten voor de ontwikkeling van de productievoorwaarden in de genoemde sectoren.

3.14. Het verdient aanbeveling de ontwikkeling van datasystemen te bevorderen. Hierbij dient aandacht te zijn voor verbetering van de toegang tot informatie en moet meer uitwisseling van gegevens en ervaringen op basis van het best practice principe plaatsvinden. Tegelijkertijd moeten bijv. boseigenaren garanties krijgen betreffende de bescherming van persoonlijke gegevens bij de uitwisseling en publicatie van gegevens met betrekking tot hun eigen bosbezittingen. In het voorstel voor een verordening zou expliciet moeten worden verwezen naar de Europese richtlijn uit 1995 inzake gegevensbescherming.

3.15. In de ontwerpverordening worden naast de Commissie, de lidstaten en het Permanent Comité voor de bosbouw nog een aantal andere organen genoemd die betrokken moeten worden bij de uitvoering, nl. het bosprogramma van het ICP (International Co-operative Programme), een op te stellen wetenschappelijk coördinatieorgaan en het Europees Milieuagentschap. Bij de werkverdeling tussen al deze instanties dient ervoor gewaakt te worden dat de werkzaamheden elkaar overlappen en dat de lidstaten te maken krijgen met een excessieve groei van de rapportage.

3.16. Het Permanent Comité voor de bosbouw moet een belangrijke rol spelen bij het ten uitvoer leggen en verder ontwikkelen van de verordening en hier als regelgevende instantie optreden. In de toekomst dient zijn rol uitgebreid te worden tot het uitwisselen van gegevens en het voeren van een dialoog met het grote publiek en de diverse direct betrokkenen.

Brussel, 12 december 2002.

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

R. BRIESCH

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie betreffende de hervorming van het gemeenschappelijk visserijbeleid (de „Roadmap")"

(COM(2002) 181 def.)

(2003/C 85/21)

Op 28 mei 2002 heeft de Commissie, overeenkomstig artikel 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over de voornoemde mededeling.

De gespecialiseerde afdeling „Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu", die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 14 november 2002 goedgekeurd; rapporteur was de heer Kallio, co-rapporteur de heer Chagas.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft dit advies tijdens zijn 395e zitting op 11 en 12 december 2002 (vergadering van 12 december) met algemene stemmen goedgekeurd.

1. **Inleiding**

1.1. Slinkende visbestanden, overcapaciteit van de vloot, lage rentabiliteit en het feit dat de visserijsector aan steeds minder mensen werk biedt, maken dat de druk om het gemeenschappelijk visserijbeleid (GVB) te hervormen steeds groter wordt.

1.2. In maart 2001 heeft de Commissie een groenboek over de toekomst van het gemeenschappelijk visserijbeleid uitgebracht, waarin de toestand van de sector in kaart wordt gebracht en de aanzet wordt gegeven tot een debat. Het Comité heeft hierover in oktober van datzelfde jaar advies uitgebracht ([1]).

1.3. De hervormingsplannen zijn vervolgens in mei van dit jaar in een concretere vorm gegoten door de publicatie van een mededeling van de Commissie aan de Raad met betrekking tot de hervorming van het GVB (de zgn. roadmap) ([2]) en een

([1]) PB C 36 van 8.2.2002.
([2]) COM(2002) 181 def.

aantal documenten [1] ter aanvulling daarvan. Het Comité wil zich in dit advies concentreren op het in de mededeling gepresenteerde actieplan, maar heeft daarbij zeker ook aandacht voor de zaken die in de aanvullende documenten aan de orde komen, te weten bestrijding van illegale, niet-aangegeven en niet-gereglementeerde visserij, instandhouding en duurzame exploitatie van de visserijhulpbronnen, integratie van milieubeschermingseisen in het gemeenschappelijk visserijbeleid, structurele acties in de visserijsector en noodmaatregelen voor de sloop van vissersvaartuigen.

1.4. Op het vlak van de instandhouding van de hulpbronnen en het visserijbeheer wil de Commissie met behulp van meerjarenprogramma's een lange-termijnvisie introduceren. Naast toezicht op de visvangst zal er in de kaderprogramma's monitoring van de visserij-inspanningen plaatsvinden. De technische maatregelen zullen worden aangescherpt om de nadelige gevolgen van ongewenste vangsten tegen te gaan. Verder is het de bedoeling dat de industriële visserij zich gaat richten op vissoorten die niet op de markt worden gebracht voor directe menselijke consumptie. Het meten van de milieueffecten van industriële visserij op de mariene ecosystemen zal mogelijk worden gemaakt door het ontwikkelen van indicatoren in samenwerking met de bevoegde instanties, waaronder het Europees Milieuagentschap. Verder dient het visserijbeheer in de Middellandse Zee te worden verbeterd en zal er in het visserijbeheer in het algemeen meer rekening moeten worden gehouden met milieu-aspecten. Tevens zullen er maatregelen worden genomen om de wetenschappelijke adviezen inhoudelijk te verbeteren.

1.5. Voor de vloot worden nieuwe regels voor de steunverlening en maatregelen ter beperking van de capaciteit voorgesteld. Zo stelt de Commissie voor, de mogelijkheid tot overheidssteun voor de toevoeging van nieuwe capaciteit, de uitvoer van vissersvaartuigen naar derde landen of de oprichting van gemengde vennootschappen met derde landen te schrappen. Om de capaciteit van de vloot in te perken zullen nieuwe „referentieniveaus" worden ingevoerd, vertrekkende van de einddoelstellingen van MOP IV. Er zal nauwlettend toezicht worden gehouden op de naleving van de regels voor inperking van de vlootcapaciteit. Tegen landen die zich niet aan de referentieniveaus houden, zullen juridische stappen worden ondernomen.

1.6. De huidige regeling van de 6/12-mijlszones voor de toegang tot wateren zal worden gehandhaafd en de vangstquota zullen net als nu worden verdeeld volgens het beginsel van „relatieve stabiliteit". De Commissie stelt ook voor te onderzoeken welke toegangsbeperkingen (bijv. de Shetland Box) daadwerkelijk nodig zijn met het oog op instandhouding van de visbestanden en wil beperkingen die niet nodig zijn, opheffen.

1.7. Voor de controle en rechtshandhaving stelt de Commissie een nieuw regelgevingskader voor. In deze context zullen o.a. de verantwoordelijkheden van de verschillende partijen duidelijk worden afgebakend. Op het gebied van compensatie en sancties komt er een strenger beleid. De Commissie en de bevoegde nationale autoriteiten zullen een actieplan opstellen waarin de samenwerking en uitvoering van de betrokken maatregelen nader worden uitgewerkt. Ook zal er een gezamenlijke inspectiestructuur worden opgezet. Een andere belangrijke maatregel is de uitbreiding van het satellietvolgsysteem (VMS).

1.8. In de internationale visserij wil de Commissie in de eerste plaats de inzet van vaartuigen onder goedkope vlag en de illegale, niet-aangegeven en niet-gereglementeerde visserij aan banden leggen. Daarnaast wil de Commissie de samenwerking met ontwikkelingslanden versterken en aan visserijovereenkomsten met deze landen werken.

1.9. Centraal in de strategie m.b.t. de aquacultuur staan het waarborgen van gezonde producten, een milieuvriendelijke productie en het creëren van werkgelegenheid, met name in van de visserij afhankelijke regio's. De Commissie heeft op 19 september 2002 een mededeling [2] uitgebracht m.b.t een strategie voor de duurzame ontwikkeling van de Europese aquacultuur, waarop in het algemeen positief is gereageerd door de sector.

1.10. De Commissie erkent dat de hervorming van het GVB in sociaal- economisch opzicht ernstige consequenties zal hebben voor de visserijsector, maar kan de precieze aard en omvang van de gevolgen nog niet aangeven. Dit neemt niet weg dat in het Commissiedocument al een aantal wordt genoemd van 28 000 personen die vermoedelijk getroffen zullen worden door de nieuwe maatregelen. Door middel van bilateraal overleg met de lidstaten wil de Commissie een beter beeld krijgen van de sociaal-economische gevolgen van de hervorming. Op basis van dit overleg zal een actieplan worden opgesteld om de sociaal-economische gevolgen van de herstructurering op te vangen. De Structuurfondsenmiddelen zullen worden geherprogrammeerd om in te spelen op de nieuwe behoeften.

1.11. De Commissie zal in 2002 studiebijeenkomsten over de economische aspecten van de visserij organiseren. Thema's zijn o.a. een systeem van verhandelbare visrechten en betaling van het recht om te vissen en/of het teruginnen van de kosten van het visserijbeheer bij de visserijsector.

1.12. Onder het kopje „Doeltreffende en participatieve besluitvorming" stelt de Commissie voor regionale adviesraden voor het visserijbeheer op te richten om belanghebbenden sterker bij het beheer te betrekken. Een van de taken van deze adviesraden zou zijn bij te dragen aan de uitwerking van een door het Raadgevend Comité voor de Visserij en Aquacultuur op te stellen Europese code voor een verantwoorde beoefening

[1] COM(2002) 180 def., COM(2002) 185 def., COM(2002) 186 def., COM(2002) 187 def. en COM(2002) 190 def.

[2] COM(2002) 511 def.

van de visserij. Vereenvoudiging van de visserijregelgeving en meer doorzichtigheid t.a.v. de naleving van de Europese visserijregels in de verschillende lidstaten zijn ook zaken waaraan de Commissie wil werken.

1.13. De Commissie stelt voor, de met het instandhoudings- en vlootbeleid verband houdende aspecten van het hervormde gemeenschappelijk visserijbeleid in 2008 opnieuw te bezien.

2. **Algemene opmerkingen**

2.1. Het Comité deelt de visie van de Commissie ten aanzien van de toestand van de visserijsector, zoals naar voren gebracht in het groenboek van 2001. Ook het Comité ziet de overcapaciteit van de Europese vissersvloot als een probleem. Het is duidelijk dat duurzame visserij niet mogelijk is als de vlootcapaciteit en met name de visserijinspanningen op het huidige peil blijven. Het Comité wil niettemin benadrukken dat het probleem niet alleen vanuit economisch en ecologisch standpunt moet worden bekeken. In zijn advies ([1]) over het bewuste groenboek heeft het Comité erop gewezen dat de visserij voor de betrokken regio's veel belangrijker is dan uit het aandeel ervan in het BBP kan worden opgemaakt. De visserij mag niet worden afgedaan als de zoveelste sector waar de EU de zaken op orde moet brengen. Het gaat voor het merendeel om kleinschalige visserij die geen schade toebrengt aan het milieu. De visserij vormt het middelpunt van diverse gemeenschappen en activiteiten en speelt vanuit het oogpunt van sociale samenhang en regionaal bestuur dan ook een belangrijke rol, met name in ultraperifere regio's en in regio's die op dit moment in sterke mate afhankelijk zijn van visserij.

2.1.1. De Commissie kijkt vooral naar de lage rentabiliteit van de sector en zoekt de oplossing in een drastische inkrimping van de vloot en bevordering van de efficiëntie en winstgevendheid ervan. De praktijk wijst uit dat de werkloosheid door de recente moderniseringsmaatregelen aanzienlijk is gestegen, hetgeen niet altijd gepaard is gegaan met een overeenkomstige beperking van de capaciteit. Men zou er dan ook beter aan doen een adequaat evenwicht te zoeken tussen rentabiliteit en efficiëntie van de vissersvloot enerzijds en duurzame werkgelegenheid anderzijds. In dit verband moet ook worden opgemerkt dat volgens cijfers van de Commissie in de periode 1990-1998 66 000 banen verloren zijn gegaan in de visserijsector, d.i. 22 % van alle arbeidskrachten die in deze sector werkzaam zijn. Het Comité dringt er daarom op aan zorgvuldig te onderzoeken welke de sociale gevolgen zijn van de maatregelen die de Commissie voorstelt, en zou graag zien dat tegelijk ondersteunende maatregelen worden genomen.

2.2. *Instandhouding van de hulpbronnen en visserijbeheer*

2.2.1. Het Comité onderschrijft de algemene doelstellingen m.b.t. de instandhouding van de hulpbronnen en het visserijbeheer. Hoewel er geen twijfel over bestaat dat de visserij-inspanningen zo snel mogelijk drastisch moeten worden ingeperkt, dient te worden opgemerkt dat de mate waarin dit moet gebeuren sterk verschilt per visgebied, vlootsegment en vlootcapaciteit; een en ander is afhankelijk van de mate waarin de lidstaten de MOP-IV-doelstellingen hebben verwezenlijkt.

2.2.2. Tevens zij opgemerkt dat het uitgebreide monitoringsysteem dat de Commissie naast het quotastelsel wil invoeren ter controle van de visserij-inspanningen, zeer veel administratieve inspanningen vergt. Het Comité stelt daarom voor het monitoringsysteem in eerste instantie op te zetten voor visbestanden die overgeëxploiteerd worden.

2.3. *Een nieuw meerjarig kader voor de instandhouding van de hulpbronnen en het beheer van de visserijtakken*

2.3.1. Het voorstel van de Commissie om een meerjarig kader voor de instandhouding van de hulpbronnen en het beheer van de visserijtakken in te stellen, ligt geheel in de lijn van het advies dat het Comité over het groenboek heeft uitgebracht. Een meerjarig kader draagt bij tot de stabilisering van de visserijsector en biedt vissers en de visverwerkende industrie de mogelijkheid lange-termijnplannen uit te werken ter ontwikkeling van de activiteiten. Het Comité wil hieraan toevoegen dat rekening moet worden gehouden met de specifieke omstandigheden in de perifere gebieden van de EU en in regio's die op dit moment in sterke mate afhankelijk zijn van visserij.

2.3.2. Het Comité benadrukt het belang van kwalitatief hoogstaande wetenschappelijke adviezen voor de op te zetten meerjarenprogramma's. Inhoudelijk beter onderbouwde adviezen kunnen ertoe bijdragen dat datgene wat geadviseerd wordt, ook meer terugkomt in de politieke besluitvorming. In dit verband dringt het Comité aan op meer samenwerking tussen wetenschappelijke onderzoekers en vertegenwoordigers uit de visserijsector, zodat wetenschappelijke gegevens duidelijker en zorgvuldiger kunnen worden beoordeeld. Deze samenwerking zou in de eerste plaats gestalte dienen te krijgen binnen het kader van de regionale adviesraden, waarin alle betrokkenen vertegenwoordigd zijn.

2.3.3. Ondanks het feit dat de Raad zich bij zijn besluiten niet altijd heeft laten leiden door de wetenschappelijke adviezen noch de best mogelijke oplossingen voor het behoud van mariene hulpbronnen heeft gekozen, heeft het Comité bedenkingen tegen het voorstel van de Commissie om de Raad na goedkeuring van het meerjarige plan niet meer te betrekken bij het jaarlijkse besluitvormingsproces t.a.v. TACs en quota.

([1]) PB C 36 van 8.2.2002.

2.4. *Verscherping van de technische maatregelen*

2.4.1. Het Comité steunt de maatregel om selectiever vistuig te gebruiken op Europese vissersvaartuigen. Vanwege de hoge kosten die dergelijke vernieuwingen met zich meebrengen, wijst het Comité erop dat er een voldoende ruime overgangsperiode moet worden aangehouden. Bovendien zou het Comité graag zien dat de aanschaf van nieuwe soorten vistuig of selectiever vistuig gedeeltelijk gefinancierd kan worden uit hoofde van de structuurfondsen. Op deze manier zou meer vaart kunnen worden gezet achter de vernieuwingen.

2.4.2. De experimenten om de teruggooi van vis te verbieden sluiten aan bij adviezen die het Comité eerder hierover heeft uitgebracht. De redenen voor teruggooi zijn meervoudig en een verbod is niet altijd terecht. Initiatieven om de teruggooi te beperken, zullen de meeste vruchten afwerpen wanneer zij gecombineerd worden met maatregelen om het aandeel ongewenste vis in de visvangst te beperken. Gedacht kan worden aan het gebruik van selectiever vistuig, tijdelijke of lokale vangstbeperkingen en financiële stimuli om vrijwillige vernieuwingen in de visserijpraktijk aan te moedigen.

2.4.3. Technische maatregelen dienen op een gedegen wetenschappelijke basis te berusten. Willen deze maatregelen een zo groot mogelijk effect sorteren, dan is het belangrijk dat de vertegenwoordigers van de visserijsector van meet af aan betrokken worden bij het uitdenken van nieuwe technische bepalingen en initiatieven op basis van vrijwilligheid. Gedacht kan onder andere worden aan het geleidelijk verbieden van bepaalde types bodemtrawls binnen de 12-mijlszone.

2.5. *Industriële visserij*

2.5.1. Het Comité acht het een goed idee om de industriële visserij in de eerste plaats te richten op vissoorten die niet op de markt worden gebracht voor directe menselijke consumptie. Onderzocht zou moeten worden welk effect de industriële visserij heeft op de voedselketen van andere diersoorten. In de toekomst zullen de verschillende visbestanden in de industriële visserij kunnen worden beheerd in het kader van meerjarenprogramma's voor het visserijbeheer.

2.6. *Visserijbeheer in de Middellandse Zee*

2.6.1. Het Comité staat achter de initiatieven om op diverse vlakken de samenwerking tussen de landen van de Middellandse Zee te bevorderen en op deze manier de visbestanden te beschermen en de inkomsten van de vissers veilig te stellen. Het is ingenomen met de mededeling ([1]) die de Commissie recentelijk heeft gepubliceerd over deze materie en die nog nader zal worden bestudeerd. Het Comité heeft goede hoop dat de mededeling zal leiden tot een verbetering van het visserijbeheer in de betrokken regio.

([1]) Mededeling betreffende de vaststelling van een communautair actieplan voor de instandhouding en de duurzame exploitatie van visbestanden in de Middellandse Zee in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid, COM(2002) 535 def.

2.7. *Opneming van milieuoverwegingen in het visserijbeheer*

2.7.1. In alle onderdelen van EU-beleid dient rekening te worden gehouden met het milieu, dus ook in het visserijbeleid. Van belang is evenwel dat hierbij de sociaal-economische doelstellingen van het GVB niet uit het oog worden verloren.

2.7.2. Om het milieueffect te kunnen meten en meer gerichte maatregelen te kunnen nemen is het van belang dat er betrouwbare indicatoren worden ontwikkeld. Vanwege de kwetsbare toestand van het milieu moeten deze indicatoren er zo snel mogelijk komen. Het Comité staat dan ook positief tegenover het voorstel van de Commissie om op korte termijn al een set voorlopige indicatoren ter goedkeuring voor te leggen. Binnen het internationaal wetenschappelijk onderzoek, bijv. in het kader van het Europees Milieuagentschap en de Internationale Raad voor het Onderzoek van de Zee, zou de komende jaren gewerkt moeten worden aan het verder ontwikkelen van dergelijke indicatoren en het monitoringsysteem.

2.7.3. Bij de maatregelen die de Commissie overweegt ter bescherming van walvisachtigen, haaien en zeevogels dient er ook aan gedacht te worden dat de sector moet kunnen blijven draaien. Samenwerking met de vissersorganisaties is een conditio sine qua non om de schade die de visserij van zulke maatregelen ondervindt, zoveel mogelijk te beperken. De visserij moet haar activiteiten op één lijn zien te krijgen met de milieueisen, maar hetzelfde geldt voor andere menselijke activiteiten: deze kunnen, met name in de kustgebieden, samen met veranderingen in het milieu en het klimaat een aanzienlijk impact hebben op het mariene milieu. De kosten die gemoeid zijn met de bescherming van mariene habitats moeten, zo wil het Comité in navolging van eerdere adviezen nadrukkelijk stellen, kunnen worden verhaald volgens het principe „de vervuiler betaalt"; dat is een manier om de nadelige milieueffecten van menselijke activiteiten tot een minimum te beperken. Het Comité zal op deze materie uitvoerig terugkomen in zijn advies over de onlangs verschenen mededeling ([2]) van de Commissie betreffende de strategie ter bescherming en instandhouding van het mariene milieu.

2.7.4. De invoering van een op ecosystemen gebaseerde aanpak houdt in dat op veel grotere schaal milieugegevens moeten worden verzameld en gegevens uit verschillende bronnen moeten worden geïntegreerd. Het Comité onderschrijft daarom het voorstel van de Commissie om mariene ecosystemen als speciaal onderzoeksterrein op te nemen in het zesde EU-kaderprogramma.

2.8. *Een Actieplan ter verbetering van wetenschappelijke adviezen ten behoeve van het visserijbeheer*

2.8.1. Wetenschappelijke adviezen die uitgaan van de daadwerkelijke toestand van de visbestanden, vormen een belangrijke basis voor regelgeving m.b.t. de visserij. Het Comité acht het zeer belangrijk dat de kwaliteit van de adviezen wordt

([2]) COM(2002) 539 def.

verbeterd. De adviezen berusten op analyses van de gegevens die in elk land worden verzameld. Nu zijn deze nationale basisgegevens voor een aantal vissoorten allerminst volledig, zodat men eerder van schattingen dan van vaststaande cijfers kan spreken. De bedoeling is op langere termijn de kwaliteit van zowel de brongegevens als de analyses en adviezen te verbeteren. Deze doelstelling is ook relevant voor niet EU-landen die in internationale wateren vissen. Het Comité dringt aan op meer samenwerking tussen wetenschappelijke onderzoekers en vertegenwoordigers uit de visserijsector.

2.8.2. Wil men een goed beeld krijgen van de situatie in de visserijsector, dan is het nodig dat het nationale en internationale toezicht worden verscherpt, vangstgegevens uit diverse bronnen met elkaar worden vergeleken en sancties worden opgelegd wanneer kan worden bewezen dat bepaalde gegevens zijn achtergehouden.

2.8.3. Het Comité onderstreept dat het belangrijk is om het onderzoek op dit gebied te intensiveren door het bevorderen van samenwerking en uitwisseling van informatie op Europees niveau en het daarvoor vrijmaken van de nodige middelen in het kader van het zesde O&TO-programma.

2.9. *Weerslag van het instandhoudingsbeleid op de visserijvloot*

2.9.1. In zijn advies [1] over het groenboek inzake de toekomst van het GVB sluit het Comité zich aan bij de analyses van de Commissie m.b.t. de overcapaciteit van de vissersvloot. Zowel in de lidstaten als bij de Commissie is er politieke moed voor nodig, aldus het Comité in ditzelfde advies, om de uitdagingen aan te gaan én om in overleg met de sector evenwichtige maatregelen voor te stellen „die het nodige houvast bieden om eventuele sociaal-economische gevolgen tegen te gaan".

2.9.2. Ook herhaalt het Comité een reeds talloze malen in eerdere adviezen naar voren gebracht standpunt, nl.: „De visserij mag niet vanuit louter economisch oogpunt worden bekeken, omdat zowel de visserij als alle andere daarmee samenhangende economische activiteiten uit de toeleverings- en de verwerkende industrie, voor de betrokken regio's heel wat meer vertegenwoordigen dan alleen maar hun aandeel in het BBP. De visserij is de spil van een aantal gemeenschappen die een moeilijk in economische termen te vatten bijdrage leveren aan het sociale evenwicht en het territoriaal beheer".

2.9.3. Benadrukt wordt tevens het volgende: „Bij de inspanningen om de communautaire vloot geleidelijk aan in te krimpen mag niet uit het oog worden verloren dat ook de vernieuwing en modernisering van de vloot prioritair blijven. Verbetering van de omstandigheden waarin de vis wordt geconserveerd, van het leven aan boord en van de veiligheid van de bemanning zijn immers uiterst belangrijk". In het kader van een hervormd ecologisch, economisch en sociaal duurzaam GVB is dit een essentieel aspect. Men mag niet vergeten dat de visserij één van de meest risicovolle beroepen is zowel in Europa als ter wereld. In deze branche gebeuren de meeste arbeidsongevallen.

2.9.4. Bij de nieuwe regels voor de verlening van steun aan de vloot, zoals in het voorstel opgenomen, heeft de Commissie voor een aanpak gekozen waar het Comité terughoudend tegenover staat. Het Comité ziet met name weinig heil in de regeling om de overheidssteun voor de modernisering van de vloot stop te zetten, zoals die per 1 januari 2003 van kracht zou moeten worden.

2.9.5. Terwijl sommige lidstaten over een vrij geavanceerde en zeer rendabele vloot beschikken, zijn de vloten van andere lidstaten verouderd, met kleine vaartuigen en een geringe capaciteit. In het laatste geval worden traditionele vangstmethoden toegepast, die doorgaans selectiever zijn dan andere en arbeidsintensief. Bij het inkrimpen van de visserijinspanningen in de EU moet rekening worden gehouden met deze verschillen en vooral ook met de maatschappelijke implicaties van de inkrimpingsmaatregelen, waarvan de impact op de betrokken vissersgemeenschappen niet in geld uit te drukken is.

2.9.6. Bij de vorige inkrimpingsprogramma's was er geen lijn te trekken in het beleid van de lidstaten. Terwijl sommige lidstaten bij het reduceren van hun vloot zelfs verder zijn gegaan dan de afgesproken richtwaarden, hebben andere lidstaten hun vangstcapaciteit juist uitgebreid. Het door de Commissie en Eurostat opgestelde jaaroverzicht voor 2001 spreekt wat dat betreft boekdelen: gedurende de periode 1991-2002 zijn de vangsthoeveelheden in de EU slechts gedaald met 2 % (6,3 miljoen ton). In veel lidstaten zijn de vangsthoeveelheden zelfs gestegen.

2.9.7. Hoewel subsidies geen permanente oplossing voor de sector kunnen zijn, is het Comité van mening dat er goede redenen (veiligheid op het werk,arbeidsomstandigheden en bestaansvoorwaarden van werknemers, kwaliteit enz.) zijn om door te gaan met overheidssteun voor de modernisering van de vloot. Dit met behoud van een aantal beperkende regels die nu al gelden, met name het verbod om de vlootcapaciteit uit te breiden. Tegelijkertijd heeft het Comité in zijn advies over het eerder genoemde groenboek opgemerkt dat bij de nieuwe analyse van de steun uit hoofde van het FIOV niet uit het oog mag worden verloren „dat de communautaire vloot weliswaar aan modernisering toe mag zijn, maar dat een geïntegreerd en samenhangend beleid gericht moet zijn op de afschaffing van de steun aan de constructie en modernisering van de vloten van lidstaten waarvan bewezen is dat zij zich niet aan de doelstellingen van de MOP's houden".

[1] PB C 36 van 8.2.2002.

2.9.8. Het Raadgevend Comité voor visserij en aquacultuur en het „Sectoral Dialogue Committee for Maritime Fisheries" hebben een vergelijkbaar standpunt verdedigd in hun adviezen over het groenboek.

2.9.9. Wordt de overheidssteun voor vissersvaartuigen stopgezet, dan zou dit bovendien de concentratie van de EU-vloot kunnen bespoedigen en de kleinschalige visserij in het gedrang kunnen brengen. Afgezien van de zware sociale druk waaronder de visserijsector zou komen te staan, heeft dit ook gevolgen voor de begin- en eindfase in het productieproces en voor de gemeenschappen en sectoren die van de visserij afhankelijk zijn.

2.9.10. Een positief punt is dan weer dat de Commissie van plan is steun te verstrekken voor maatregelen ter bevordering van de veiligheid van vissersschepen, selectievere vangstmethoden en productkwaliteit.

2.9.11. Het Comité is van oordeel dat de inkrimpingsmaatregelen niet van toepassing mogen zijn op kleine vaartuigen (kleiner dan 12 meter).

2.10. *Toegang tot wateren en hulpbronnen*

2.10.1. Het Comité staat achter het voorstel van de Commissie om de regeling te handhaven waarbij toegang tot de visserij wordt verleend in 6/12-mijlszones binnen de bevoegdheidssfeer van een lidstaat. Over de voorwaarden voor visserij buiten de 12-mijlszone dienen de lidstaten zo snel mogelijk onderhandelingen te starten. Het Comité ondersteunt tevens de verdeling van vangstmogelijkheden over de lidstaten volgens het beginsel van „relatieve stabiliteit". Wel is het Comité van mening dat erop moet worden toegezien dat de Verdragsbepalingen inzake de beginselen van gelijke toegang tot en verdeling van visserijrechten worden gerespecteerd.

2.11. *Controle en rechtshandhaving*

2.11.1. Net als in zijn eerdere adviezen wil het Comité ook hier benadrukken dat controle een belangrijke plaats toekomt bij de hervorming van het GVB. De bevoegdheden die de Commissie en de lidstaten op het vlak van de controle en rechtshandhaving hebben, dienen duidelijk te worden afgebakend. Zaak is ook dat de sancties die bij niet-nakoming van de regels kunnen worden opgelegd alsook de tenuitvoerlegging ervan in de praktijk, worden geuniformiseerd in de verschillende lidstaten. Het Comité geeft er de voorkeur aan dat de Raad blijft beslissen over controleprocedures in het kader van het GVB.

2.11.2. Het Comité staat achter het voorstel om het satellietvolgsysteem (VMS) uit te breiden tot kleinere vaartuigen. Aangezien het dure apparatuur betreft, stelt het Comité de Commissie voor de vissers tegemoet te komen in de kosten van de aanschaf en de installatie ervan. Om ervoor te zorgen dat er op een efficiënte manier gebruik gemaakt wordt van de apparatuur, moet de Commissie er ook voor zorgen dat bij de ingebruikname van de apparatuur goede instructielessen worden gegeven.

2.12. *Internationale visserij*

2.12.1. Het Comité staat achter het voorstel van de Commissie om de internationale samenwerking te versterken en duurzame, verantwoorde visserij ook buiten de Gemeenschapswateren te bevorderen. Het initiatief om een einde te maken aan de inzet van vaartuigen onder goedkope vlag is in dit opzicht een zeer belangrijke maatregel om illegale, niet-aangegeven en niet-gereglementeerde visserij tegen te gaan. Eén van de instrumenten waaraan volgens het Comité gedacht kan worden om de visserijvloot te herstructureren en de samenwerking met derde landen te bevorderen in het kader van het beleid voor ontwikkelingssamenwerking zijn de gemengde vennootschappen. Dit vereist een betere coördinatie van het gemeenschappelijke visserijbeleid en het beleid voor ontwikkelingssamenwerking, gebaseerd op strenge criteria die de coherentie met de strategie voor duurzame ontwikkeling moeten waarborgen.

2.12.2. Met het oog op de werkgelegenheid in de visserij en de voedselvoorziening in de EU zullen ook in de toekomst overeenkomsten met derde landen nodig blijven. In het kader van duurzame visserij dient de vangst te worden gecontroleerd en te worden gebaseerd op de monitoring van visbestanden. Het Comité onderschrijft het voorstel van de Commissie dat wetenschappelijke adviezen over de visbestanden die onderwerp zijn van de visserijovereenkomsten, beschikbaar worden gesteld voor aanvang van het visseizoen. Bovendien mogen de visserijactiviteiten van derde landen zelf niet in het gedrang komen door de visserijovereenkomsten. Het Comité is van mening dat de Commissie een actievere rol, én de benodigde middelen, zou moeten krijgen binnen de verenigingen van regionale visserijorganisaties op internationaal niveau om het gemeenschappelijke visserijbeleid beter te kunnen verwezenlijken. Visserijovereenkomsten hebben immers een stimulerend effect op de werkgelegenheid.

2.12.3. Het Comité merkt verder op dat de sociale partners in de visserijsector — de ETF en Europêche — zijn overeengekomen om in alle visserijovereenkomsten met derde landen een sociale clausule op te nemen, zodat gewaarborgd kan worden dat ingezetenen van derde landen die werkzaam zijn op vaartuigen die onder de visserijovereenkomst vallen, dezelfde arbeidsvoorwaarden hebben als bemanningen uit EU-landen. Het Comité dringt er ten zeerste op aan dat de Commissie deze clausule in alle bestaande en in de toekomst te sluiten overeenkomsten opneemt.

2.13. *Aquacultuur*

2.13.1. Het Comité is van mening dat de Commissie in haar voorstellen het GVB te eenzijdig vanuit het oogpunt van de visserij bekijkt en te weinig aandacht besteedt aan de

aquacultuur, hoewel deze economisch gezien een belangrijke rol speelt. Deze leemte zal hopelijk worden opgevuld door het onlangs gepresenteerde voorstel m.b.t. de aquacultuur [1].

2.13.2. De EU-invoer van aquacultuurproducten vertoont een stijgende tendens. De verwerking van aquacultuurproducten in de EU is voor een groot deel gebaseerd op geïmporteerde vis. Het Comité acht het van belang dat de aquacultuur tenminste op het huidige peil blijft om te voorkomen dat de zelfvoorzieningsgraad nog verder daalt.

2.14. *De sociale dimensie van het gemeenschappelijk visserijbeleid*

2.14.1. Het Comité benadrukt dat de hervorming van het GVB ernstige consequenties heeft voor kustgebieden die van de visserij leven. Wanneer een visser zijn werk verliest, raken vanwege het domino-effect ook verschillende personen op het land hun baan kwijt. Het door de Commissie voorgestelde bilaterale overleg en de op basis daarvan op te stellen actieplannen, zijn volgens het Comité belangrijk om een goed beeld te krijgen van de sociaal-economische gevolgen van de hervormingen en deze op te vangen. Het Comité neemt kennis van het feit dat de Commissie onlangs een actieplan [2] heeft goedgekeurd dat als doel heeft de sociaal-economische en regionale gevolgen van de hervorming van het visserijbeleid op te vangen. Het zal hierover in een aparte stellingname advies uitbrengen.

2.14.2. Het Comité onderstreept dat er voor afvloeiende arbeidskrachten uit de visserij- en visverwerkende sector verschillende mogelijkheden zijn om weer aan werk te komen. Dit hangt af van het regionale banenaanbod, de leeftijdsstructuur van de vissersbevolking en de bestaande steunregelingen. Ter ondersteuning van het beleid van de lidstaten zou de Commissie uitgebreid gegevens kunnen verzamelen over de verschillende werkgelegenheidsmodellen die al in de praktijk zijn uitgevoerd en de ervaringen die daarmee zijn opgedaan. Het gemeenschappelijk standpunt dat de Europese sociale partners dienaangaande willen goedkeuren tegen het eind van dit jaar, verdient hier bijzondere aandacht.

2.14.3. Bij alle initiatieven om de vissersvlootcapaciteit in te perken en vissers te bewegen over te stappen op een ander beroep mogen de broodwinning van de overblijvende vissers en het voortbestaan van de sector niet in het gedrang komen. Van belang is dat de sector zich kan blijven vernieuwen en open blijft staan voor de jongere generatie. Het Comité zou wat dat betreft graag zien dat de lidstaten vaart zetten achter de ratificering van het STCW-verdrag en het Protocol bij de Torremolinos-conventie.

2.15. *Het economisch beheer van de visserij in de Unie*

2.15.1. Het Comité acht afschaffing van het quotastelsel in de nabije toekomst niet haalbaar. In plaats daarvan zou men met elkaar aan tafel moeten gaan zitten om te bespreken hoe de reële visvangst meer in overeenstemming kan worden gebracht met de opgelegde quota en hoe deze quota zo verdeeld kunnen worden dat de vissers er het meeste profijt van hebben. Van belang is ook dat in de discussie over het economisch beheer van de visserij sociale en milieuoverwegingen worden meegenomen.

2.15.2. Het Comité heeft in zijn advies over het groenboek (par. 2.2.7) benadrukt, tegen de invoering van een systeem van verhandelbare visrechten (ITQ) te zijn door erop te wijzen dat „een dergelijke regeling in de praktijk [zou] betekenen dat de grote bedrijven alle visserijrechten naar zich toehalen, terwijl de ambachtelijke visserij en de kleine en middelgrote ondernemingen het hoofd niet langer boven water kunnen houden". Op deze manier zou de totale werkgelegenheidssituatie voor de vissers erop achteruitgaan. Tijdens de studiebijeenkomsten die de Commissie van plan is te organiseren over deze materie, zouden de ervaringen die tot dusverre met dit systeem zijn opgedaan, moeten worden afgewogen tegen de kosten, baten en werkgelegenheidseffecten. Op basis daarvan kunnen dan adequate aanbevelingen worden uitgewerkt. De betaling van het recht om te vissen is een ander punt dat tijdens de studiebijeenkomsten aan de orde dient te komen.

2.16. *Een doeltreffende en participatieve besluitvorming*

2.16.1. Het Comité staat achter het voorstel om regionale adviesraden op te richten voor het visserijbeheer. Het gevaar bestaat echter dat dit regionale discussieclubjes worden zonder daadwerkelijke invloed. Het Comité dringt er daarom op aan dat de adviesraden een duidelijke rol krijgen toebedeeld in aangelegenheden die relevant zijn voor de visserij in de betrokken regio op voorwaarde dat het gemeenschappelijke EU-beleid niet wordt ondergraven. Derde landen die sterk betrokken zijn bij de visserij van de regio in kwestie, zouden als buitengewoon lid moeten kunnen deelnemen aan de vergaderingen van de regionale adviesraad en daar hun mening tot uitdrukking kunnen brengen.

2.16.2. Het Comité deelt het standpunt van de Commissie dat de regionale adviesraden een centrale rol dienen te spelen bij de tenuitvoerlegging van de Europese code voor een verantwoorde beoefening van de visserij. De regionale invalshoek is hier zeer belangrijk aangezien de situatie in de visserij van plaats tot plaats sterk verschilt. Naar de mening van het Comité zouden deze regionale adviesraden moeten worden opgericht binnen het kader van het Raadgevend Comité voor de Visserij en Aquacultuur en zijn werkgroepen.

---

(1) Mededeling betreffende een strategie voor de duurzame ontwikkeling van de Europese aquacultuur, COM(2002) 511 def.

(2) COM(2002) 600 def.

2.17. *Bestrijding van illegale, niet-aangegeven en niet-gereglementeerde visserij*

2.17.1. Het Comité steunt maatregelen om de uitwisseling van informatie tussen de EU en derde landen te verbeteren en de samenwerking ter bestrijding van illegale visserij en visserij onder goedkope vlag te versterken.

2.17.2. Het Comité acht het een goed idee dat de EU ontwikkelingslanden die zelf op dit terrein over onvoldoende middelen beschikken, bijstand verleent om toezicht te houden op visserij-activiteiten in hun wateren. De voorwaarden voor de te verstrekken bijstand dienen, zoals de Commissie voorstelt, per geval te worden vastgesteld. Dergelijke bijstand zou onderdeel kunnen vormen van de met de ontwikkelingslanden op te stellen visserijovereenkomsten.

3. **Conclusies**

3.1. Het Comité wil met betrekking tot de hervorming van het GVB en het groenboek dat de Commissie dienaangaande heeft uitgebracht, met name de volgende punten naar voren halen:

— de overschakeling op meerjarenprogramma's in het visserijbeheer, zou voor de hele visserijsector gunstig kunnen zijn en biedt actoren in deze sector duidelijkere toekomstperspectieven;

— hoogwaardige wetenschappelijke adviezen spelen een belangrijke rol in alle fasen en bij alle aspecten van het besluitvormingsproces m.b.t. het visserijbeleid; gestreefd dient te worden naar een betere coördinatie op Europees niveau ter bevordering van het wetenschappelijk onderzoek op dit terrein, zodat beter zal kunnen worden samengewerkt met de visserijsector;

— milieuoverwegingen moeten sterker meespelen in de besluitvorming zonder dat daarbij de sociaal-economische doelstellingen van het GVB uit het oog worden verloren;

— „de vervuiler betaalt" is het antwoord van het Comité op de vraag wie de kosten van het milieubeheer voor zijn rekening moet nemen; alle menselijke activiteiten die een impact kunnen hebben op het mariene milieu en de kwaliteit van het water, moeten daarbij in ogenschouw worden genomen;

— overheidssteun voor de modernisering en vernieuwing van de vissersvloot moet worden gehandhaafd; de steun kan worden gekoppeld aan de eis om de vlootcapaciteit te verminderen;

— de 6/12-mijlszones en het beginsel van „relatieve stabiliteit" blijven een goede uitgangsbasis voor de regulering van de visserij;

— internationale samenwerking en efficiëntere controle zijn cruciale vereisten om de doelstellingen van het GVB te verwezenlijken;

— de sociaal-economische consequenties van de hervorming van het GVB voor de bevolking in de kustgebieden verdienen bijzondere aandacht; het mag niet zo zijn dat vissers die in de sector willen blijven, het door de hervormingen moeilijk krijgen om in hun levensonderhoud te voorzien of dat jonge mensen geen visser meer kunnen worden;

— adviesraden voor het visserijbeheer zijn welkom op voorwaarde dat hun rol duidelijk is en zij met concrete werkzaamheden worden belast binnen het kader van het Raadgevend Comité voor de Visserij en Aquacultuur en zijn werkgroepen.

Brussel, 12 december 2002.

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

R. BRIESCH

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement — productiviteit: de sleutel tot het concurrentievermogen van de Europese economieën en ondernemingen"

(COM(2002) 262 def.)

(2003/C 85/22)

De Commissie heeft op 24 mei 2002 besloten om, overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over de voornoemde mededeling.

De gespecialiseerde afdeling „Interne markt, productie en consumptie" die met de voorbereiding van desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 27 november 2002 goedgekeurd. Rapporteurs waren de heer Morgan en vervolgens mevrouw Sirkeinen. Co-rapporteur was de heer Ehnmark.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 395e zitting van 11 en 12 december 2002 (vergadering van 11 december) het volgende advies uitgebracht, dat met 71 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 7 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Samenvatting

1.1. De Commissie gaat in haar mededeling [1] in op de resultaten van de strategie van Lissabon en daarbij blijkt dat de productiviteitsgroei in de EU laag is en in vergelijking met die in de VS afneemt. Het Comité beseft dat de productiviteitsgroei in de Unie over een aantal jaren vergelijkbaar met die in de VS zal moeten zijn om van de EU 's werelds meest competitieve regio te maken. Het is een goede zaak dat de productiviteitsdoelstellingen in de mededeling in een bredere context worden geplaatst en aan de specifieke uitdagingen van duurzame ontwikkeling worden gekoppeld.

1.2. Productiviteit en verwante fenomenen kunnen niet exact en zeker niet met volledige zekerheid worden gemeten en verklaard. Met name productiviteit wordt beïnvloed door talloze factoren terwijl het verband met productiviteitsgroei complex kan zijn. In de strategie van Lissabon wordt rekening gehouden met veel belangrijke factoren maar het Comité wenst de discussie uit te breiden tot enkele andere punten die eveneens van invloed zijn op productiviteit.

1.3. Het Comité heeft een aantal essentiële maatregelen voorgesteld om de productiviteitsgroei in de EU aan te wakkeren en benadrukt dat deze optimaal moeten worden uitgewerkt. Daarbij dient evenwel aandacht te blijven bestaan voor de drie pijlers van economische groei en het Europees sociaal en cultureel erfgoed. De maatregelen in kwestie kunnen in de volgende vijf clusters worden onderverdeeld:

— O&O en innovatie;

— invoering van nieuwe technologie, met name ICT (informatie- en communicatietechnologie);

— opleiding van arbeidskrachten;

— management en organisatie van de werkplek;

— aangelegenheden in verband met markten.

1.4. Productiviteit en de groei ervan vloeien voornamelijk voort uit besluiten van en ontwikkelingen binnen individuele ondernemingen. De desbetreffende activiteiten moeten op alle mogelijke manieren en op alle niveaus (individu, bedrijf, lokale, nationale en Europese overheid) worden gestimuleerd. Vooral gezonde mededinging op de markten vormt een noodzakelijke voorwaarde voor forse productiviteitsgroei.

1.5. Het Comité richt in dit advies een aantal aanbevelingen tot de EU-beleidsmakers en de sociale partners. De belangrijkste stap in de richting van meer productiviteit binnen de Unie is de integrale tenuitvoerlegging van de strategie van Lissabon. Verder beveelt het aan dat:

— de Commissie de in haar mededeling uitgevoerde analyse verder uitwerkt en de productiviteitsontwikkelingen in haar jaarlijkse follow-up verslag van Lissabon evalueert;

— zij met spoed de effecten van de uitbreiding op de productiviteit binnen de Unie onderzoekt en methoden invoert voor het verspreiden van informatie over goede praktijkvoorbeelden in verband met productiviteit;

— de lidstaten het proces van Luxemburg met behulp van actief arbeidsmarktbeleid intensiveren;

— de sociale partners op de relevante niveaus beleid ontwikkelen en afspraken maken om de productiviteit te stimuleren en tot vervolgregelingen te komen voor onderwijs en opleiding;

[1] COM(2002) 262 def.

— de EU-instellingen werken aan vereenvoudiging van de regelgeving. Dit laatste is cruciaal voor productiviteitsgroei.

1.6. Gegeven het belang van productiviteit voor concurrentievermogen, economische groei, werkgelegenheid en duurzame ontwikkeling in het algemeen zal het Comité er in zijn toekomstige werkzaamheden niet speciaal aandacht aan besteden. Daarbij wil het om het jaar een conferentie organiseren om de met de strategie van Lissabon geboekte vooruitgang, ook op productiviteitsterrein, te beoordelen.

2. De rol van productiviteit in het perspectief van de strategie van Lissabon

2.1. De strategie van Lissabon bevat een zeer ambitieuze doelstelling voor de ontwikkeling van de EU op economisch, industrieel, sociaal en milieugebied. De kern van de boodschap, dat de Unie ernaar streeft het meest competitieve gebied ter wereld te worden, sprak tot de verbeelding. Helaas moet reeds na twee jaar worden geconstateerd dat het proces niet zo spoedig verloopt als was gehoopt. In een aantal opzichten zijn de maatregelen die nodig zijn om de doelstellingen van Lissabon te bereiken nog lang niet voldoende uitgewerkt en ten uitvoer gelegd.

2.2. De doelstellingen zijn relatief, d.w.z. zij zijn afgeleid voor een vergelijking met het concurrentievermogen van derde landen. Dit betekent dat ontwikkelingen in die landen mede bepalend zijn voor de beoordeling van de maatregelen die genomen moeten worden om van de Unie tegen 2010 's werelds meest competitief gebied te maken.

2.3. Competitiviteit betekent met name productiviteit, maar het zijn twee verschillende zaken. Productiviteit is duidelijk gedefinieerd terwijl competitiviteit een veel breder en voor interpretatie vatbaar begrip is. Competitiviteit kan worden gezien als een combinatie van competitieve prijzen die wordt verkregen door productiviteitsgroei en andere competitiviteitfactoren dan kosten. Productiviteitsstijging is het resultaat van meer output van geïnvesteerde arbeid, kapitaal en andere bronnen. Zoals de Commissie opmerkt, hangt economische groei af van de accumulatie van menselijk en fysiek kapitaal, de toename van het aantal actieven en de efficiëntie waarmee wordt gewerkt.

2.4. Gedurende de jaren '90 kwam de productiviteitskwestie steeds meer in het centrum van de belangstelling te staan naar aanleiding van de verrassend sterke productiviteitsgroei in de Verenigde Staten. Binnen één decennium lijkt het groeipercentage in de VS toegenomen te zijn terwijl het EU-percentage sinds 1995 daalde vanaf een reeds lager liggend uitgangsniveau. Uit recente statistieken (november 2002) blijkt dat zelfs gedurende de huidige periode van economische verslapping de productiviteit per uur in de VS is blijven toenemen. Hieruit blijkt maar al te duidelijk dat de Unie, wil zij tegen 2010 's werelds meest competitief gebied worden, gelijkwaardige of, indien mogelijk, hogere cijfers zal moeten halen. Dat is inderdaad een grote uitdaging.

2.5. Bovendien wordt de EU momenteel niet alleen met een lage productiviteitsgroei geconfronteerd, maar ook wordt er te weinig gewerkt. Verder noopt de vergrijzingsproblematiek nog sterker tot substantiële productiviteitsstijging om economische groei en duurzame maatschappelijke welvaart veilig te stellen.

2.6. Aan de andere kant kan en mag productiviteit niet uitsluitend worden gezien in het licht van de bijdrage ervan tot de totale economische groei en het concurrentievermogen. De Commissie wijst er in haar mededeling met klem op dat productiviteitsgroei in een breder verband moet worden geplaatst. Deze groei draagt in eerste plaats bij tot de ontwikkeling van een Europese samenleving die wordt gekenmerkt door hoge economische groei, duurzame welvaart voor iedereen, een hoge participatiegraad en vergevorderde milieubescherming.

2.7. De Commissie verdient een compliment door in te gaan op de kern van het productiviteitsvraagstuk en productiviteit tegelijkertijd in een breder verband te plaatsen. Het feit dat in de mededeling aanbevelingen van nauwkeurigere aard ontbreken, doet daar niets aan af.

2.8. Productiviteitsaangelegenheden kwamen niet specifiek aan de orde in de strategie van Lissabon, maar waren ingebed in de algemene context van competitiviteit. Toch omvat de strategie de meeste productiviteitsgroeibepalende factoren en strategische maatregelen dienaangaande.

2.9. De integrale tenuitvoerlegging van deze strategie is een eerste vereiste voor voldoende en duurzame productiviteitsstijging, economische groei en meer en kwalitatief hoogwaardigere arbeidsplaatsen.

3. Productiviteit meten: een zaak van onzekerheden

3.1. Er zijn een aantal wetenschappelijke studies verricht naar methoden om productiviteit te meten. Daarbij wordt economische output afgezet tegen de input van verschillende

factoren: arbeid, kapitaal en andere bronnen. De cijfers betreffende de productiviteit van arbeid en kapitaal liggen in de VS beduidend hoger dan hier. Daar staat tegenover dat de Unie het wel eens beter zou kunnen doen met betrekking tot essentiële indicatoren voor duurzame ontwikkeling, milieuvriendelijk produceren of efficiënt gebruik van hulpbronnen.

3.2. Productiviteitsstijging kan per arbeidskracht worden gemeten, zoals in de EU, of per uur, zoals in de VS. Deze methodes leiden tot uiteenlopende resultaten. Wat het BBP per actieve betreft, liggen de cijfers voor de VS zelfs aanzienlijk hoger dan die voor de lidstaten. In de VS worden per jaar namelijk veel meer uren gedraaid (TUC-statistieken voor 1997-2002). Het meten van productiviteit aan de hand van slechts één productiefactor, meestal arbeid, voor slechts één sector of onderneming, geeft geen volledig beeld en die informatie moet ook nog eens juist worden geïnterpreteerd. Het is echter essentieel om over betrouwbare gegevens te beschikken.

3.3. Verder wordt bij de berekening van het BBP geen rekening gehouden met schade aan natuurlijke hulpbronnen of vervuiling, behalve wanneer herstel met kosten gepaard gaat. Sommige landen, bijv. Finland, nemen het gebruik van natuurlijke hulpbronnen in hun nationale rekeningen op in termen van volume. Er bestaan echter geen internationaal overeengekomen methodes om de waarde van deze bronnen te bepalen.

3.4. Zoals de Commissie terecht opmerkt, spelen er daarnaast problemen bij het meten van de productiviteit van zowel particuliere als overheidsdiensten. Dit is van groot belang omdat het aandeel van diensten in de economieën groot en groeiende is. Verder moet in dit verband meer aandacht worden besteed aan de efficiency van de publieke sector als geheel.

3.5. De gebruikelijke methoden voor het meten van productiviteit geven geen duidelijk beeld van de invloed van verschillende factoren op de stijging ervan. Deze factoren zijn talrijk, hun relatie met de stijging kan ingewikkeld zijn en zelfs na diepgaande studie is het onmogelijk het verband op eenvoudige wijze uit te leggen.

3.6. In de VS waren productiviteitsstudies vooral geconcentreerd op de redenen voor de zeer snelle stijging gedurende de tweede helft van de jaren '90. Men bleek het eens te zijn over een aantal belangrijke oorzaken en misschien is de voornaamste daarvan wel de grootschalige invoering van ICT-technologie en de daarmee gepaard gaande massale opleiding van de arbeidskrachten in de toepassingen ervan. Sommige waarnemers wezen erop dat zelfs meer dan 25 % van de productiviteitsgroei in de VS hierdoor kan worden verklaard ([1]).

3.7. Andere sleutelfactoren zijn de invoering van hoogwaardige technologieën in meer algemene zin, de beschikbaarheid van risicokapitaal, de forse ondersteuning voor ondernemerschap en innovatie, goede managementtechnieken en, eveneens in algemene zin, de opleiding van arbeidskrachten.

4. Sleutelfactoren voor productiviteit vanuit EU-gezichtspunt

4.1. Productiviteit wordt beïnvloed door talloze factoren die qua belangen variëren. In dit advies kan alleen worden ingegaan op de factoren die het Comité als de belangrijkste beschouwt.

4.2. Productiviteitsgroei is het resultaat van praktische besluiten en handelingen in bedrijven en andere arbeidsorganisaties. Deze zijn onvervangbaar, maar wel kan overheidsbeleid meer mogelijkheden en een draagvlak voor productiviteitsstijging creëren. Voor dergelijk beleid en bijbehorende besluiten zijn verschillende bestuursniveaus bevoegd, gedeeltelijk de Unie, gedeeltelijk de lidstaten of regio's en soms de sociale partners. Veel van deze niveaus maken deel uit van de strategie van Lissabon. Begrotingsperikelen, zoals betreffende de financiering van O&O, kunnen mogelijkheden voor productiviteitsbeleid limiteren.

4.3. De Commissie behandelt in haar mededeling een beperkt aantal factoren, met name ICT, innovatie en ondernemerschap, ontwikkeling van menselijke hulpbronnen en, tot op zekere hoogte, O&O. Dat is logisch, maar betekent wel dat de discussie wellicht te beperkt zou kunnen blijven.

4.4. Onderwerpen als het investeringsniveau, de organisatie van de werkplek, participatiebeleid, creatie van innovatiestimulerende arbeidsmilieus, nieuwe vormen van samenwerking tussen universiteiten en ondernemingen en nieuwe manieren om risicokapitaal beschikbaar te stellen, zouden deel uit moeten maken van een bredere benadering van de productiviteitsgroei in de Unie.

4.5. Het Comité beveelt aan dat er beleid moet komen voor een hogere productiviteitsstijging in de EU dat deze aspecten omvat.

([1]) „Economic report" van de president van de VS (januari 2001).

5. De productiviteit in de EU verhogen

5.1. In het navolgende wil het Comité een aantal cruciale beleidsmaatregelen ter verhoging van de productiviteit voorstellen. Deze maatregelen moeten worden uitgewerkt met het oog op optimale productiviteitsstijging, waarbij echter ook rekening moet worden gehouden met de drie pijlers van het beleid voor duurzame ontwikkeling, alsmede met het economische en sociale erfgoed van de Unie. Aan de andere kant draagt een toenemende productiviteit, zowel direct als indirect, bij tot duurzame ontwikkeling.

5.2. De maatregelen zijn onder te verdelen in vijf clusters: O&O en innovatie; invoering van nieuwe technologie, met name ICT; opleiding van arbeidskrachten; management en organisatie van de werkplek; aangelegenheden in verband met markten. Deze clusters zijn onderling nauw verweven.

5.3. *O&O en innovatie*

5.3.1. Via samenwerking tussen het bedrijfsleven en de publieke sector moet er een O&O-beleid voor de lange termijn worden ontworpen, waarbij de ontwikkeling van breedschalige toepassing wordt ondersteund. De kennis van onderzoekers kan worden gebruikt bij het ontwerpen van efficiënt beleid en maatregelen voor meer productiviteit.

5.3.2. Er kunnen goede resultaten worden geboekt door onderzoek nauw op praktische behoeften af te stemmen. Een voorbeeld hiervan is het Finse productiviteitsprogramma met 13 projecten die zijn ontwikkeld door samenwerking tussen het bedrijfsleven, de publieke sector en onderzoekers. Daarbij wordt gewerkt aan praktische instrumenten voor projecten ten behoeve van productiviteitsgroei, zoals analysemethoden, indicatoren, onderwijsmateriaal en loonmodellen.

5.3.3. Er dient verder een innovatievriendelijk klimaat op de werkplek te worden gecreëerd: er bestaan grote mogelijkheden om in het werk van alledag aan innovatie te doen, die is gebaseerd op het voortdurend aanbrengen van verbeteringen en participatie door de werknemers. Ook dienen in het arbeidsmilieu innovaties te worden aangebracht.

5.3.4. Het is niet gemakkelijk, „centres of excellence" op te richten. Lukt dat echter wel, dan trekken deze centra gekwalificeerde mensen en high-tech-ondernemers aan. Op die manier genereren zij een effectieve wisselwerking tussen innovatie en productiviteit. Verder moet de EU trachten meer hoogopgeleiden uit derde landen aan te trekken via bijv. uitwisselingsprogramma's.

5.3.5. De Commissie wijst op het Raadsbesluit waarin wordt aanbevolen om substantieel meer middelen voor O&O beschikbaar te stellen, met name in de particuliere sector. Het Comité kan zich in dit besluit vinden en benadrukt dat de nationale regeringen, zelfs in tijden van budgettaire krapte, hun bijdrage met betrekking tot deze langetermijntoezegging moeten leveren. Het kaderprogramma voor O&O moet in dit verband goed worden gecentreerd op ontwikkeling van competitieve nieuwe technologie.

5.3.6. Het huidige beleid voor opleiding van nieuwe onderzoekers lijkt volstrekt ontoereikend te zijn in vergelijking met hetgeen nodig is voor de integrale tenuitvoerlegging van de strategie van Lissabon. Nieuwe initiatieven zijn geboden om ervoor te zorgen dat er zowel in de publieke als in de particuliere sector voldoende onderzoekers beschikbaar zijn.

5.4. *Invoering van nieuwe technologie*

5.4.1. De introductie van moderne productietechnologieën moet zowel in de particuliere als in de publieke sector worden gestimuleerd. Volgens de Commissie en verscheidene andere bronnen biedt nieuwe technologie, met name ICT, een groot potentieel voor productiviteitsgroei in alle sectoren. Deze kwestie moet dan ook diepgaand verder worden bestudeerd.

5.4.2. Invoering van nieuwe technologie vereist doorgaans dat vaardigheden worden aangepast en werk op een andere manier wordt georganiseerd, hetgeen soms met banenverlies gepaard kan gaan. Tegelijkertijd kunnen echter elders nieuwe arbeidsplaatsen worden gecreëerd. Middels langetermijnbeleid moet ervoor worden gezorgd dat de werknemers deze veranderingen accepteren en bereid zijn zich aan te passen. Dit beleid moet zijn gericht op werknemersparticipatie, veiligheidsnetwerken, interne opleiding, actief arbeidsmarktbeleid, etc.

5.4.3. Het initiatief e-Europe moet volledig ten uitvoer worden gelegd, met inbegrip van acties ten behoeve van meer brandbreedte, „e-Governement", telecommunicatie-infrastructuur en veiligheid.

5.4.4. Het MKB ondervindt vaak moeilijkheden bij het vinden van financiering voor de invoering van nieuwe technologie. Er moeten adequate adviesmogelijkheden voor de sector komen, en, indien noodzakelijk, ondersteuning ter vergemakkelijking van het gebruik van innovatieve financiële methoden.

5.5. *Opleiding van arbeidskrachten*

5.5.1. Opleiding is een van de fundamentele onderdelen van ieder beleid ten behoeve van productiviteit en omvat een aantal maatregelen:

5.5.2. Onderwijs en opleiding in ICT-technologie

— Er moeten ruime mogelijkheden worden geboden voor levenslang onderwijs en opleiding; onder meer moet de mogelijkheid worden onderzocht om dit fiscaal te stimuleren door reserves ten behoeve van toekomstige opleiding aftrekbaar te maken;

— Ook moeten volwassenen die oorspronkelijk onvoldoende onderwijs en opleiding hebben genoten bijscholingsfaciliteiten worden geboden.

— Daarnaast dient er ondersteuning te komen voor actieve participatie van universiteiten, hogescholen en technische instellingen bij de vervolgopleiding van werknemers.

5.5.3. Ook dienen er ondernemerschapsgerichte opleidingsfaciliteiten te worden ingevoerd voor studenten aan hogere onderwijsinstellingen en VWO-leerlingen.

5.6. *Management en de organisatie van de werkplek*

5.6.1. De belangrijkste uitdaging voor managers van bedrijven en andere organisaties die aan productiviteitsgroei werken is te zorgen voor aanpassingsvermogen van de organisatie en op de werkplek.

5.6.2. De productiviteitsgroei op de werkplek kan op verschillende wijzen worden gestimuleerd, zoals door afspraken over productiviteit tussen werkgever en werknemers.

5.6.3. Ook moet de impact van meer aandacht voor productiviteit op de werkplek worden bestudeerd en dienen, indien noodzakelijk, instrumenten te worden ontwikkeld om negatieve effecten tegen te gaan.

5.6.4. Tripartiete overeenkomsten kunnen met name op het gebied van onderwijs en opleiding een belangrijke rol spelen. Overheden zullen actief aan ondersteuningsmechanismen moeten werken, bijv. fiscale en andere prikkels.

5.6.5. Verder moeten er gekwalificeerde opleidingsmogelijkheden worden uitgewerkt in het voeren van productiviteitsbeleid, met name voor MKB-managers.

5.7. *Marktaangelegenheden*

5.7.1. De arbeidsmarkten dienen goed, d.w.z. zonder belemmeringen voor de mobiliteit van de arbeidskrachten te functioneren. Betere regelingen voor de erkenning van beroepskwalificaties binnen de EU zijn in dit verband cruciaal.

5.7.2. Op basis van in de VS en elders opgedane ervaringen zien velen een flexibele arbeidsmarkt als een belangrijke factor voor meer productiviteit. Anderen benadrukken dat werkzekerheid niet alleen past in het Europees sociaal model, maar ook ten goede komt aan de productiviteit, omdat kennis in de bedrijven wordt geaccumuleerd.

5.7.3. Verschaft de markt te weinig prikkels, dan moet op nationaal en/of EU-niveau steun kunnen worden verleend. Hierbij valt te denken aan het ondersteunen van O&O en aan het verschaffen van risicokapitaal. Er dient een efficiënte manier te worden gevonden om dergelijke fondsen ter beschikking te stellen van starters en het MKB. Publieke middelen zouden, eventueel samen met particuliere gelden, bij voorkeur door particuliere kanalen moeten worden gesluisd, alwaar de nodige kennis en deskundigheid aanwezig is.

5.7.4. Faire mededinging op de markten vormt een noodzakelijke voorwaarde voor een bevredigende productiviteitsstijging. Op de schouders van de Commissie rust de zware taak om in de gehele EU efficiënt mededingingsbeleid te handhaven en te stimuleren.

5.7.5. Het vormen van bedrijvennetwerken moet worden aangemoedigd. De ervaringen van veel regio's, bijv. Noord-Italië, hebben geleerd dat specialisatie en netwerken de productiviteit in hoge mate ten goede kunnen komen.

5.7.6. Mogelijkheden om de productiviteit in de dienstensector, zowel in het particuliere als in het overheidssegment, te verhogen, moeten worden bestudeerd en beleid dienaangaande dient te worden ontwikkeld. Het is van doorslaggevend belang dat de dienstenmarkten overeenkomstig de strategie van Lissabon worden voltooid. Meer mededinging bij de verlening van openbare diensten zal de productiviteit zeer waarschijnlijk doen stijgen. Verder moeten gelijke toegang tot en hoge kwaliteit, beschikbaarheid en betaalbaarheid van diensten worden gewaarborgd.

6. **Aanbevelingen voor EU-beleid**

6.1. De belangrijkste factoren voor de productiviteitsgroei binnen de Unie zijn gemakkelijk te identificeren. Een aantal ervan zijn reeds onderdeel van de strategie van Lissabon. Het werkelijke probleem bestaat eruit, synergie-effecten op te wekken en tot een hoge productiviteitsgroei op de lange termijn te komen. Hoofdrolspelers hierbij zijn de ondernemingen en hun werknemers, die door overheidsbeleid dienen te worden ondersteund. Het Comité doet in dit verband de volgende aanbevelingen aan de officiële beleidsmakers van de Unie en de sociale partners op de relevante niveaus.

6.2. De integrale tenuitvoerlegging van de strategie van Lissabon vormt de belangrijkste stap in de richting van meer productiviteitsgroei binnen de EU.

6.3. De Commissie dient op basis van onderhavige mededeling en het daaropvolgende commentaar verder te werken aan methoden voor analyse, benchmarking en rapportage met betrekking tot productiviteitsontwikkelingen teneinde maatregelen voor productiviteitsgroei te stimuleren. Ook zou daarbij de efficiency van de publieke sector moeten worden onderzocht.

6.4. Voorts dient zij nadere bestudering van de verschillende factoren en mechanismen die de productiviteitsgroei bepalen te initiëren of te ondersteunen. Hierbij moet met name worden gedacht aan milieuvriendelijk produceren en de rol van ICT en van andere kwalitatieve productiviteitsfactoren. Verder dient studie te worden verricht naar en moeten methodes gevonden worden voor het verdisconteren in de nationale rekeningen van vervuiling en aantasting van natuurlijke hulpbronnen.

6.5. Zowel productiviteit als duurzame ontwikkeling dienen integraal onderdeel uit te maken van de jaarlijkse follow-up van de gehele strategie van Lissabon.

6.6. Het Comité heeft reeds duidelijke en gedetailleerde aanbevelingen gedaan ten behoeve van de vereenvoudiging van de EU-wetgeving. Meer vereenvoudiging en, meer in het algemeen, *good governance* zijn doorgaans cruciaal voor meer productiviteit in alle economische sectoren.

6.7. De Commissie wordt dringend verzocht om onderzoek te doen naar de effecten van de toetreding op de productiviteitsgroei in de Unie van na de uitbreiding. De productiviteitsontwikkelingen in de kandidaat-lidstaten herbergen risico's maar lijken tegelijkertijd grote mogelijkheden voor groei te bieden. Belangrijk is het moment waarop deze landen zullen toetreden.

6.8. Daarnaast is het wenselijk dat zij een methode ontwikkelt voor de vergaring en verspreiding van goede praktijkvoorbeelden van beleid voor meer productiviteitsgroei.

6.9. Het is belangrijk voort te gaan met het proces van Luxemburg voor actief arbeidsmarktbeleid.

6.10. Voor de sociale partners op lokaal en nationaal niveau is een belangrijke rol weggelegd bij de planning, uitvoering en algemene ondersteuning van beleid voor meer productiviteit.

6.11. Verder dienen zij na te denken over afspraken of zelfs overeenkomsten om de productiviteit te stimuleren. Het Comité heeft kennis genomen van het in het kader van de sociale dialoog overeengekomen werkprogramma en is ingenomen met de daaruit voortvloeiende mogelijkheden voor de sociale partners om uitvoerig aandacht te besteden aan kwesties betreffende productiviteitsgroei en hun gevolgen voor de Europese samenlevingen.

6.12. Van groot belang is de concrete follow up van de gemeenschappelijke standpunten die de sociale partners op Europees niveau over levenslang leren door de werknemers hebben ingenomen.

6.13. Het Comité zal:

— speciale aandacht besteden aan productiviteitsontwikkelingen wanneer het advies zal uitbrengen over het ten behoeve van de voorjaarsbijeenkomst van de Europese Raad uit te brengen voortgangsverslag betreffende de strategie van Lissabon;

— om het jaar een conferentie over deze strategie organiseren;

— indien noodzakelijk, initiatiefadviezen over productiviteit uitbrengen.

Brussel, 11 december 2002.

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

R. BRIESCH

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De gevolgen van de uitbreiding voor de interne markt"

(2003/C 85/23)

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 17 januari 2002 besloten overeenkomstig artikel 29, tweede alinea, van zijn reglement van orde een advies op te stellen over: „De gevolgen van de uitbreiding voor de interne markt".

De afdeling „Interne markt, productie en consumptie", die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 6 november 2002 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw Belabed.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 395e zitting van 11 en 12 december 2002 (vergadering van 12 december) het volgende advies uitgebracht, dat met 77 stemmen vóór en 12 stemmen tegen, bij 7 onthoudingen, werd goedgekeurd.

Samenvatting

A. De uitbreiding heeft voor de Europese Unie aanzienlijke politieke, maatschappelijke en economische gevolgen en biedt bovendien een unieke kans om de vrede en stabiliteit in Europa eens en voor altijd veilig te stellen.

B. Hoewel het transformatieproces in de kandidaat-lidstaten ingrijpende economische en maatschappelijke gevolgen met zich meebrengt en van grote delen van de bevolking aanzienlijke offers eist, zijn de toetredingsonderhandelingen al in de eindfase gekomen.

C. Het Comité is evenals het Deense voorzitterschap van oordeel dat het vastgelegde tijdschema moet worden aangehouden, maar dat elke kandidaat-lidstaat op zijn eigen merites moet worden beoordeeld.

D. De uitbreiding van de interne markt zal de Unie heel wat economische voordelen opleveren en zal bovendien haar concurrentiepositie verstevigen, op voorwaarde dat zij haar potentieel, en met name haar menselijk potentieel, op een adequate manier benut.

E. Voor de acceptatie van de uitbreiding door de burger is het van essentieel belang dat de hele bevolking er de vruchten van plukt.

F. De kandidaat-lidstaten moeten zich met de hulp van de Unie blijven inspannen om hun bestuurs- en justitieapparaat verder uit te bouwen, zodat het *acquis* er geen louter papieren bestaan leidt, maar daadwerkelijk wordt toegepast en nageleefd.

G. Daar de overname van het *acquis* en de economische integratie van de „oude" en de „nieuwe" lidstaten met ingrijpende economische en sociale veranderingen gepaard gaan, hebben zowel de Unie als de kandidaat-lidstaten om overgangsregelingen verzocht. Dergelijke regelingen zorgen weliswaar voor een meer geleidelijke overgang, maar veroorzaken tegelijk een tweedeling binnen de interne markt, reden waarom er behoedzaam mee moet worden omgesprongen.

H. De Unie moet na de uitbreiding doorgaan met het ondersteunen van het transformatieproces in de nieuwe lidstaten en het wegwerken van de economische en sociale verschillen tussen de oude en de nieuwe lidstaten. Dit is een conditio sine qua non voor een coherente sociaal-economische ontwikkeling en voor het realiseren van de doelstellingen van Lissabon. Op alle beleidsterreinen moet ernaar worden gestreefd de verschillen tussen de oude en de nieuwe regio's zo snel mogelijk uit de wereld te helpen.

I. Speciale aandacht verdient de bijzondere situatie van grensregio's. Via maatregelen ter bevordering van grensoverschrijdende samenwerkingsinitiatieven moeten grensregio's worden geholpen de voordelen van hun ligging optimaal te benutten en de nadelen ervan zoveel mogelijk te beperken.

J. Om de kandidaat-lidstaten te helpen bij de voorbereiding van de toetreding, heeft de Unie specifieke steunprogramma's in het leven geroepen en laat zij hen ook alvast aan een aantal EU-programma's deelnemen. Een en ander gaat echter met zo veel bureaucratische rompslomp gepaard dat de kandidaat-lidstaten in de praktijk weinig aan deze programma's hebben. De Unie zou er dan ook goed aan doen deze eens grondig tegen het licht te houden om na te gaan of de procedures niet kunnen worden vereenvoudigd.

K. Als „Waarnemingspost voor de Interne Markt" tracht het Comité het toetredingsproces in de kandidaat-lidstaten vooruit te helpen door er hoorzittingen te organiseren en samen te werken met de sociale partners. Bovendien heeft het met de oprichting van de PRISM-databank een informatiebron met allerlei nuttige gegevens over de verdere ontwikkeling van de interne markt in het leven geroepen. Een van zijn vele andere voorstellen is het voorstel om in de kandidaat-lidstaten speciale coördinatiecentra op te richten.

1. **Inleiding**

1.1. Deze nieuwe uitbreidingsronde is voor de toekomst van de Europese Unie van cruciaal belang. Zij biedt niet alleen een unieke gelegenheid om de vrede en de stabiliteit in Europa eens en voor altijd veilig te stellen, maar ook een historische kans om de Europese landen te verenigen rond een project dat stoelt op gemeenschappelijke democratische waarden. De uitbreiding zal niet alleen de vrede en stabiliteit in Europa definitief veiligstellen — een doelstelling die alle andere in de schaduw plaatst — maar ook in economisch en maatschappelijk opzicht tal van nieuwe kansen en uitdagingen met zich meebrengen.

1.2. Hoewel het transformatieproces in de kandidaat-lidstaten ingrijpende economische en sociale veranderingen met zich meebrengt en van grote delen van de bevolking aanzienlijke offers eist, zijn de toetredingsonderhandelingen met tien van de twaalf landen (Cyprus, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Slovenië, Slowakije en Tsjechië) al in de eindfase gekomen. Daarbij zijn Cyprus en Malta een geval apart omdat zij niet hun gehele bestel hoefden om te vormen, terwijl Bulgarije en Roemenië een grotere achterstand moesten inhalen dan de andere kandidaat-lidstaten en daarom zelf een latere toetredingsdatum hebben voorgesteld. De problematiek rond de geopolitieke situatie van de toekomstige Russische enclave Kaliningrad heeft het Comité in een ander advies behandeld ([1]).

1.3. Volgens de Commissie zullen alle kandidaat-lidstaten, op Bulgarije en Roemenië na, binnen afzienbare tijd in staat zijn de concurrentiedruk binnen de interne markt het hoofd te bieden. Zij zouden inmiddels allemaal over een „functionerende markteconomie" en een voldoende ontwikkeld bestuurs- en justitieapparaat beschikken, zodat zij volop kunnen meedraaien in de interne markt. Daar juist het vooruitzicht op toetreding tot de Unie het transformatieproces in deze landen heeft versneld, moet er alles aan worden gedaan om te voorkomen dat het toetredingsproces onnodige vertraging oploopt en de kandidaat-lidstaten daardoor teleurgesteld raken.

1.4. Net als het Deense voorzitterschap ([2]) is het Comité van mening dat het vastgelegde tijdschema moet worden aangehouden. Sommige kandidaat-lidstaten maken echter grotere vorderingen dan andere. Landen die aan de criteria van Kopenhagen voldoen zouden na het afsluiten van de onderhandelingen op de geplande datum moeten kunnen toetreden.

1.5. De economische integratie van de kandidaat-lidstaten in de Unie, en de daarmee samenhangende overname van het omvangrijke *acquis*, zal dit keer meer voeten in de aarde hebben dan bij vorige toetredingen. In vergelijking met vroeger zijn er nu drie complicerende factoren:

i) de grotere omvang van de huidige kandidaat-lidstaten (zowel qua oppervlakte als qua bevolking),

ii) de verdere ontwikkeling en verdieping van de Unie sinds de vorige toetredingen en

iii) de relatief zwakke economische prestaties van de huidige toetreders (met name in termen van BBP per hoofd van de bevolking).

1.6. De Unie zal er na de komende uitbreiding heel anders uitzien dan nu. Het „Europa van 27" zal 34 % groter zijn en 28 % meer inwoners tellen dan het „Europa van 15". Daar staat evenwel tegenover dat het BBP van de Unie slechts met 5 % zal stijgen, waardoor het BBP per hoofd van de bevolking statistisch gezien met liefst 18 % zal afnemen. De inkomensverschillen tussen landen, regio's en personen zullen een flink stuk groter worden. Verwacht wordt dat het 10 à 30 jaar zal duren voordat het reële BBP van de toekomstige lidstaten het niveau van dat van de huidige lidstaten zal bereiken. Economische convergentie alleen (zowel nominaal als reëel) is echter niet voldoende: ook op sociaal gebied moet de kloof tussen oude en nieuwe lidstaten worden gedicht ([3]).

1.7. Het Comité blijft erbij dat de uitbreiding van de interne markt heel wat economische voordelen zal opleveren, mits beide partijen de nodige aanpassingen doorvoeren om tot een werkelijk geïntegreerde markt te komen ([4]). Om te beginnen zal de toename van het aantal producenten, toeleveringsbedrijven en consumenten de handel een extra impuls geven. Er zullen zich ook geheel nieuwe mogelijkheden voor (grensoverschrijdende) samenwerking aandienen. Bovendien zal de uitbreiding positieve gevolgen hebben voor het aanbod van potentiële toeleveringsbedrijven, de mogelijkheid tot het realiseren van schaalvoordelen, de klantnabijheid enz. Verder zal de modernisering van het overheidsapparaat tot een vermindering van de bureaucratische rompslomp en een verbetering van de dienstverlening leiden, wat op zijn beurt de economische groei zal bevorderen en de toepassing van de wetgeving (met name het vennootschapsrecht, de belastingwetgeving en het administratief recht) zal vergemakkelijken. En ten slotte zal de oprichting van toezichthoudende en privatiseringsorganen en de totstandbrenging van een netwerk van onafhankelijke belasting- en bedrijfsconsulenten de aanpassing van het bedrijfsleven aan zijn integratie in de interne markt vergemakkelijken.

1.8. De uitbreiding zal de Unie op een dynamisch groeipad brengen en Europa's concurrentiepositie verstevigen. De kans is groot dat de kosten-batenbalans uiteindelijk volledig doorslaat ten gunste van de baten. Voor de acceptatie door de burger is echter ook de verdeling van de lusten en de lasten van doorslaggevend belang. De uitbreiding kan al naar gelang de sector, de regio en het tempo van het aanpassingsproces

([1]) Zie het EESC-advies Vorderingen van Letland en Litouwen op de weg naar toetreding.

([2]) Zie de toespraak van de Deense minister van werkgelegenheid in het kader van de EESC-zitting van 17 en 18 juni 2002.

([3]) Zie het ontwerp-interimrapport van de High Level Group on Industrial Relations and Change in the European Union, 16.11.2001.

([4]) Zie in dit verband ook het EESC-advies De gevolgen van de uitbreiding voor de interne markt, PB C 329 van 17.11.1999.

sterk uiteenlopende gevolgen hebben. Het Comité vindt het een goede zaak dat de Commissie meer aandacht is gaan schenken aan het verstrekken van adequate informatie over de voordelen van de uitbreiding, maar voor het welslagen van deze nieuwe uitbreidingsronde is ook een grotere openheid ten aanzien van de problemen en risico's van cruciaal belang, omdat dit een conditio sine qua non is om de problemen op de juiste manier te kunnen aanpakken.

2. Het *acquis* communautaire

2.1. De kandidaat-lidstaten moeten het *acquis* in hun eigen wetgeving opnemen en moeten de nieuwe regels ook daadwerkelijk toepassen. Dit is geen gemakkelijke opgave, die ook nog eens hoge kosten met zich meebrengt. Verscheidene landen hebben dit probleem dan ook bij de toetredingsonderhandelingen te berde gebracht.

2.2. Zowel de overname als de toepassing van het *acquis* vereisen een modern bestuurssysteem dat stoelt op de beginselen van de rechtsstaat en volledig is toegespitst op de dienstverlening aan de burger. Net als de Commissie acht het Comité het dan ook van het grootste belang dat de kandidaat-lidstaten de nog resterende tijd gebruiken om hun bestuurs- en justitieapparaat verder uit te bouwen. Alleen zo kan worden voorkomen dat de wet- en regelgeving van de Unie er na de toetreding een louter papieren bestaan gaat leiden.

2.3. Om het *acquis* daadwerkelijk te kunnen toepassen is een goed gestructureerd bestuurs- en justitieapparaat met goed opgeleid en goed betaald personeel vereist. Verder is het zaak dat de burgers ergens terecht kunnen met hun vragen en klachten over de geldende regels en normen c.q. de praktische toepassing hiervan. Het Comité kan het dan ook alleen maar toejuichen dat speciale programma's en actieplannen worden gelanceerd om de capaciteitsopbouw in de kandidaat-lidstaten te stimuleren.

2.4. Een probleem waaraan nog geen aandacht wordt geschonken, is de toename van het aantal officiële talen. Het Comité wijst erop dat extra middelen en personeel zullen moeten worden ingezet om al deze talen af te dekken. Het dringt er bij de Raad op aan deze kwestie nader onder de loep te nemen.

2.5. Zowel de Unie als de kandidaat-lidstaten hebben op een aantal gevoelige terreinen uit technische, economische of politieke overwegingen om een overgangsregeling verzocht. Het Comité is ervan overtuigd dat de kandidaat-lidstaten er uiteindelijk in zullen slagen hun hele bestel af te stemmen op dat van de Unie, net zoals zij erin zijn geslaagd hun planeconomie om te vormen tot een vrije markteconomie. Het beseft echter dat de aanpassing aan de regels van de interne markt veel tijd in beslag neemt en dat de kandidaat-lidstaten ook ná hun toetreding nog enige tijd nodig zullen hebben om dit proces af te ronden.

2.6. Overgangsregelingen kunnen voor beide partijen een goede zaak zijn, maar hebben wel een beperkend effect op de werking van de interne markt. Daarom mag van deze mogelijkheid alleen gebruik worden gemaakt als het aanpassingsproces zónder overgangsregeling tot economisch of sociaal onaanvaardbare situaties zou leiden. Bovendien moeten overgangsperiodes zo kort mogelijk worden gehouden en moeten zij worden gebruikt om de nodige aanpassingen door te voeren. Wat de internemarktproblematiek betreft zorgen de volgende onderdelen van het *acquis* nog voor problemen:

2.6.1. Vrij verkeer van kapitaal. In alle kandidaat-lidstaten mogen buitenlanders pas na een overgangsperiode landbouwgrond kopen en geldt voor de aankoop van een tweede woning een overgangstermijn van vijf jaar. Dergelijke regelingen zijn te rechtvaardigen omdat deze kwestie in vele kandidaat-lidstaten erg gevoelig ligt. Het is overigens zo goed als zeker dat de onroerendgoedprijzen in de nieuwe lidstaten geleidelijk aan zullen stijgen.

2.6.2. Vrij verkeer van werknemers. Op dit terrein liggen de meningen zeer ver uit elkaar. Het Comité heeft er in dit verband al op gewezen dat „er maatregelen zullen moeten komen om de te verwachten immigratiestromen over periodes, landen en sectoren te spreiden" en dat eventuele overgangsmaatregelen ter beperking van het vrije verkeer van werknemers en van de vrijheid van dienstverlening op de specifieke situatie in de diverse regio's en sectoren moeten worden afgestemd, op gezette tijden opnieuw moeten worden bekeken en op een flexibele manier moeten worden uitgevoerd ([1]). De Unie heeft het gevoelige karakter van deze problematiek in haar gemeenschappelijk standpunt beklemtoond en heeft inmiddels al met nagenoeg alle kandidaat-lidstaten overgangsregelingen afgesproken. Het Comité kan zich daarmee verenigen en hoopt dat tijdens deze overgangsperioden maatregelen zullen worden genomen om tot één grote gemeenschappelijke arbeidsmarkt te komen.

2.6.3. Een groot probleem is nog steeds de wederzijdse erkenning van diploma's en getuigschriften en de afschaffing van discriminaties en beperkingen op het vlak van de toegang tot bepaalde beroepen. Ook de coördinatie van de socialezekerheidssystemen en de coördinatie en samenwerking op het gebied van de inkomstenbelasting zorgen nog voor problemen.

2.6.4. Vrij verkeer van personen. De personencontroles aan de grenzen zullen na de toetreding van de nieuwe lidstaten nog een tijd gehandhaafd worden. De binnengrenzen zullen pas worden opgeheven wanneer de nieuwe lidstaten aan alle voorwaarden voor toetreding tot de Schengen-overeenkomst voldoen. Dit houdt met name in dat zij over een operationeel Schengen-informatiesysteem (SIS) moeten beschikken. Naar alle waarschijnlijkheid zullen zij bij hun toetreding echter

([1]) Zie het EESC-advies Het vrije verkeer van werknemers op de interne markt, PB C 155 van 29.5.2001.

nog niet in staat zijn alle onderdelen van de Schengen-overeenkomst uit te voeren. Gelet op het tijdschema voor de invoering van het Schengen-informatiesysteem van de tweede generatie (SIS II), dat volgens de meest recente gegevens op zijn vroegst eind 2005 operationeel kan zijn, is het onwaarschijnlijk dat nog vóór dit tijdstip een besluit over de opheffing van personencontroles aan de binnengrenzen kan worden genomen. Verder neemt ook het evaluatieproces de nodige tijd in beslag en ten slotte vereisen ook de overgangsbepalingen in het kader van de regeling inzake tabaksaccijnzen een voortzetting van de grenscontroles (zie par. 3.3.2.5).

2.6.5. Vrij verkeer van goederen

2.6.5.1. Op het vlak van de handel in landbouwproducten hebben de kandidaat-lidstaten om een tijdelijke ontheffing van een aantal veterinaire en fytosanitaire voorschriften verzocht — in vele gevallen met succes. Bijna alle kandidaat-lidstaten hebben overgangstermijnen van gemiddeld drie jaar gevraagd om hun levensmiddelenbedrijven de tijd te geven de nodige herstructureringen door te voeren. Als de Unie hiermee instemt, mogen de producten uit de bedrijven in kwestie niet naar andere lidstaten worden uitgevoerd.

2.6.5.2. Hoewel de onderhandelingen over dit hoofdstuk nog grotendeels in de bilaterale fase zitten en de situatie daardoor nog zeer onoverzichtelijk is, kan men er niettemin van uitgaan dat de overgangsregelingen voor al dan niet verwerkte landbouwproducten nadelige gevolgen zullen hebben voor het goederenverkeer binnen de interne markt. Zowel aan de grenzen als in het binnenland zullen controles moeten worden uitgevoerd om de bestemming van de goederen te verifiëren, waardoor het goederenverkeer tussen de oude en de nieuwe lidstaten ongetwijfeld vertraging zal oplopen. Het Comité beseft dat controles noodzakelijk zijn, maar vestigt er niettemin de aandacht op dat grote vertragingen hoge economische kosten met zich mee kunnen brengen.

2.6.5.3. Het Comité pleit ook voor maatregelen om de voedselveiligheid te waarborgen. Levensmiddelen uit kandidaat-lidstaten dienen aan dezelfde hoge veiligheidsnormen te voldoen als levensmiddelen die in de Unie worden geproduceerd. Op dit terrein moeten de volgende aspecten nog worden geregeld: efficiëntie van de controles aan de buitengrenzen, naleving van de strenge communautaire gezondheidsvoorschriften met betrekking tot BSE, aanpassing van de levensmiddelenbedrijven aan de EU-normen en naleving van de EU-regels ter bescherming van dieren. Voor de praktische organisatie van de veterinaire en andere controles aan de buitengrenzen zijn ook gebouwen, apparatuur en personeel noodzakelijk.

2.6.5.4. Wat ten slotte de certificeringsproblematiek betreft is het Comité het met de Commissie eens dat de kandidaat-lidstaten uiterlijk in december 2003 „volwaardig en actief lid" van CEN en Cenelec moeten zijn [1]. Het pleit voor één uniforme certificeringsprocedure voor de gehele Unie omdat het naast elkaar bestaan van verscheidene systemen tot onnodige complicaties en administratieve rompslomp zou leiden, waarvan vooral kleine en middelgrote bedrijven de dupe zouden zijn.

2.6.6. Vrijheid van dienstverlening. De meeste kandidaat-lidstaten hebben overgangsregelingen ten behoeve van hun financiële sector weten te bedingen: uitzonderingsregelingen voor kleine coöperatieve banken, minimum-kapitaaldekkingsvereisten voor coöperatieve banken en pensioenfondsen, enz. Bovendien werd overeengekomen dat de kandidaat-lidstaten alleen de na 31 december 1999 ingevoerde beperkingen in het kapitaalverkeer met derde landen hoeven op te heffen en dat zij voor alle eerder ingevoerde beperkingen een uitzonderingsregeling krijgen.

2.7. Wil men bereiken dat de interne markt echt functioneert, dan zullen de controles aan de buitengrenzen moeten worden opgevoerd. Daarbij moet overal op dezelfde manier te werk worden gegaan, zodat ook aandacht zal moeten worden geschonken aan de opleiding en salariëring van het betrokken personeel, de invoering van gemeenschappelijke regels en het toezicht op de naleving hiervan.

2.8. De uitbreiding van het *acquis* tot de nieuwe lidstaten vormt een historische uitdaging. Zelfs de huidige lidstaten zijn er, tien jaar na het van start gaan van het proces dat tot de totstandkoming van één grote interne markt moest leiden, nog altijd niet in geslaagd bepaalde essentiële onderdelen van het *acquis* over te nemen. De verdere uitbouw van het geharmoniseerde c.q. geüniformeerde recht conform de doelstellingen van het proces van Lissabon zal dan ook geen gemakkelijke opgave zijn. Voor de toekomst van de Unie en voor de nagestreefde verbetering van het leef- en werkklimaat is het van het grootste belang dat het gemeenschapsrecht en het EU-beleid aan de nieuwe ontwikkelingen worden aangepast en dat het *acquis* voortdurend wordt gemoderniseerd. Er moet op worden toegezien dat dit proces niet tot stilstand komt.

2.9. Aangezien het *acquis* niet eens en voor altijd vastligt, vindt de Commissie terecht dat de kandidaat-lidstaten ook na hun toetreding aan hun bestuurscapaciteit moeten blijven sleutelen. De overgang van een gesloten economie naar een sociale markteconomie zal pas al haar vruchten afwerpen als zij het rechtskader voor de toepassing van hun wet- en regelgeving op gebieden als mededingingsrecht, consumentenbescherming, sociaal en arbeidsrecht enz. voortdurend aanpassen. De opbouw van een adequate bestuurscapaciteit is geen proces waaraan automatisch een einde komt zodra de kandidaat-lidstaten volwaardig lid van de Unie zijn geworden. Het Comité vindt het dan ook een goede zaak dat de Commissie de nieuwe lidstaten nog een tijdlang wil blijven helpen met het verbeteren van hun bestuurscapaciteit [2].

---

[1] Zie de Mededeling van de Commissie Evaluatie van de strategie voor de interne markt — 2002, COM(2002) 171 def.

[2] Zie COM(2002) 700 def.

2.10. De verdere ontwikkeling van het *acquis* zal ook afhangen van de manier waarop de besluitvorming binnen de Unie haar beslag krijgt. Daarom zou moeten worden nagegaan of de besluitvorming in de Raad, die met name als gevolg van de in 2000 in Nice uitgewerkte regeling voor het wegen van de stemmen een vrij complexe aangelegenheid is, niet transparanter en efficiënter kan worden gemaakt. Blijkens tal van enquêtes hebben de burgers vooral kritiek op het gebrek aan transparantie in het Europese besluitvormingsproces. In een Unie met 27 lidstaten dreigt het gebrek aan transparantie echter alleen maar groter te worden. Wil men de Unie werkelijk uitbouwen tot een „Europa van de burgers", dan moeten de besluitvormingsprocedures worden vereenvoudigd.

2.11. Van doorslaggevend belang voor de modernisering van het *acquis* is ten slotte ook de efficiëntie van het economische en sociale cohesiebeleid in de uitgebreide Unie. Hoe sneller economische en sociale verschillen tussen de huidige en de toekomstige lidstaten worden weggewerkt, des te sneller aan de verdere ontwikkeling van de Unie als geheel kan worden gewerkt. Op alle beleidsterreinen, incl. op het vlak van de structuurfondsen ([1]), moet ernaar worden gestreefd de ongelijkheid tussen de oude en de nieuwe regio's zo snel mogelijk uit de wereld te helpen en de Unie in staat te stellen zich volledig te concentreren op haar verdere economische en sociale ontwikkeling en op het in Lissabon vastgelegde doel, nl. van Europa „in het komende decennium (...) de meest dynamische en concurrerende kenniseconomie van de wereld" te maken met inachtneming van een andere fundamentele doelstelling van de Unie, nl. het verbeteren van de sociale en regionale samenhang. Op die manier wordt de basis gelegd voor de verdere ontwikkeling van de Unie, zowel in economisch opzicht (interne markt) als vanuit sociaal oogpunt en vanuit het oogpunt van de consumenten- en milieubelangen (drie aspecten die niet meer los van het internemarktbeleid kunnen worden gezien) ([2]).

3. Ontwikkelingen, kansen en problemen in specifieke sectoren

3.1. In het internemarktbeleid draaide aanvankelijk alles om harmonisatie, wederzijdse erkenning, omzetting, naleving en handhaving van gemeenschapsrecht, het oplossen van problemen en normalisatie, maar zoals gezegd is gaandeweg ook de aandacht voor sociale aangelegenheden en voor de bescherming van de consument en het milieu aanzienlijk toegenomen. Ook de euro en de uitbreiding zullen de integratie een nieuwe impuls geven ([2]). In het onderstaande worden enkele specifieke sectoren onder de loep genomen die niet alleen vanuit het oogpunt van de interne markt maar ook vanuit het oogpunt van de uitbreiding van groot belang zijn. Waar het met name om gaat is dat de voordelen van de uitbreiding op een billijke manier worden verdeeld. De uitbreiding van de interne markt moet de burgers — als consumenten, maar ook als werknemers of ondernemers — concrete voordelen opleveren.

3.2. *Economische herstructurering en economische ontwikkeling*

3.2.1. Het transformatieproces heeft de volkshuishoudingen van de kandidaat-lidstaten helemaal op zijn kop gezet, want niet alleen het economisch systeem als zodanig maar ook de economische structuur ondergingen ingrijpende veranderingen (omschakeling van een planeconomie naar een markteconomie en modernisering van de economische structuur zoals die tot uitdrukking komt in het relatieve gewicht van landbouw, industrie en dienstensector). Vele traditionele zware en mono-industrieën (vooral in de kolen- en staalsector) konden de concurrentie uit andere landen niet aan. Vooral de staalindustrie in Hongarije, Polen, Slowakije en Tsjechië had met dit probleem te kampen. De omschakeling van deze — geografisch sterk geconcentreerde — industrieën heeft de betrokken regio's met enorme sociaal-economische problemen opgezadeld.

3.2.2. Met de uitbreiding van de interne markt zal ook in de huidige lidstaten de concurrentiedruk toenemen. Aangezien de interne markt een van de steunpilaren van het Europese integratieproject is, zal de Unie dus voor een grote uitdaging komen te staan en zal zij alle middelen moeten inzetten om het beschikbare potentieel optimaal te benutten en haar economische groei zo veel mogelijk te stimuleren. Als zij de voordelen van de interne markt werkelijk wil benutten en de „meest concurrerende economie ter wereld" wil worden, kan zij het zich niet veroorloven dit potentieel ongebruikt te laten.

3.2.3. Zij moet er bijgevolg alles aan doen om ook het nog „sluimerende" potentieel te ontsluiten want alleen op die manier zal zij maximaal profijt kunnen trekken van de nieuwe kansen die de uitbreiding van de interne markt haar gaat bieden. Dit moet bij alle beleidsmaatregelen met een economische inslag de achterliggende gedachte zijn (b.v. bij maatregelen ten behoeve van bedrijfsleven, ter bevordering van het ondernemerschap, ter ondersteuning van het MKB, in het kader van het mededingingsbeleid, het technologiebeleid in het algemeen en het ICT-beleid in het bijzonder, het arbeidsmarkt- en het werkgelegenheidsbeleid, het structuurbeleid en het macroeconomisch beleid, althans voor zover op EU-niveau een macro-economisch beleid kan worden gevoerd).

3.2.4. Belangrijk is dat vrijkomende arbeidskrachten via gerichte maatregelen op nieuwe taken worden voorbereid. Actieve deelname aan EU-programma's, en met name aan bepaalde opleidingsprogramma's (beroepsopleiding, herscholing, levenslang leren), is een essentiële voorwaarde om het herstructureringsproces tot een goed einde te brengen en de doelstellingen van Lissabon te realiseren. Bovendien kunnen op die manier ook de sociale gevolgen van dit proces tot een minimum worden beperkt.

3.2.5. Bijzonder problematisch is de situatie in grensregio's. Het kan dan ook alleen maar worden toegejuicht dat de Unie speciale maatregelen heeft genomen om het herstructureringsproces in dit soort regio's in goede banen te leiden (uitbouw

([1]) Zie het EESC-advies: De strategie ter versterking van de economische en sociale samenhang van de Europese Unie, PB C 241 van 7.10.2002.

([2]) Zie de Mededeling van de Commissie: Evaluatie van de strategie voor de Interne markt — 2002, COM(2002) 171 def.

van de infrastructuur, specifieke opleidingsmaatregelen en maatregelen ten behoeve van kleine en middelgrote ondernemingen) ([1]). Positief zijn ook de grensoverschrijdende samenwerkingsinitiatieven die de aangrenzende regio's en de sociale partners hebben opgezet. Dergelijke initiatieven moeten worden ondersteund en verder uitgebouwd.

3.2.6. Het Comité verwacht in dit verband ook veel heil van de uitwerking van grensoverschrijdende strategieën voor de ontwikkeling van grensregio's en de verspreiding van informatie over *best practices*. Een voorbeeld van dergelijke interregionale samenwerking is de „euregio" Saar-Lor-Lux, waar permanente structuren voor onderlinge samenwerking en voor het stimuleren van de ontwikkeling van de gehele regio in het leven werden geroepen en alle relevante actoren actief bij een en ander worden betrokken. In deze regio werd o.m. ook een grensoverschrijdende sociaal-economische raad opgericht.

3.2.7. Landbouw

3.2.7.1. Een van de meest problematische aspecten van de uitbreiding is het landbouwvraagstuk. De landbouw speelt in sommige kandidaat-lidstaten een veel belangrijkere rol dan in de huidige lidstaten. Bovendien zijn er tussen de landbouw in de kandidaat-lidstaten en die in de huidige lidstaten nogal wat verschillen (b.v. kwaliteitsverschillen in de zuivelsector), met alle gevolgen van dien voor de voedselkwaliteit en de onderlinge handel.

3.2.7.2. De standpunten ten aanzien van de Commissievoorstellen met betrekking tot de tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in de kandidaat-lidstaten lopen sterk uiteen. De in juli 2002 voorgestelde hervormingen zijn voor de verdere ontwikkeling van de sector van groot belang. Positief is met name de voorgestelde overschakeling van een productiegericht beleid op een beleid dat meer oog heeft voor het milieu, meer belang hecht aan kwaliteit (en daarmee ook aan kleinschaligheid), meer gericht is op het garanderen van een redelijk inkomen en vooral ook tot doel heeft de herstructurering van de landbouwsector en de ontwikkeling van het platteland te stimuleren.

3.3. *Modernisering van de markten en verbetering van het ondernemingsklimaat*

3.3.1. Privatisering en liberalisering

3.3.1.1. Privatiseringen hebben een belangrijke rol gespeeld in het transformatieproces. In sommige kandidaat-lidstaten is de economie er met sprongen op vooruitgegaan dankzij investeringen van buitenlandse ondernemingen in belangrijke economische sectoren, waardoor kapitaal en know how het land in werden gebracht. Voor de bedrijven in kwestie waren deze privatiseringen een goede zaak (stijging van de productiviteit), maar voor de werknemers was dat niet altijd het geval: velen verloren hun baan, waardoor de werkloosheid toenam en de overheid zich uiteindelijk genoodzaakt zag deze met macro-economische instrumenten en financiële steun te bestrijden.

3.3.1.2. Vaak werd bij deze privatiseringen echter overhaast te werk gegaan en verzuimd een adequaat juridisch en institutioneel kader te scheppen om een en ander in goede banen te leiden ([2]). Dit had ongewenste neveneffecten, vooral in de sector diensten van algemeen belang, en met name op infrastructuurgebied. Diensten van algemeen belang zijn van cruciaal belang voor de kwaliteit van het bestaan, maar ook voor de aantrekkingskracht van een regio op investeerders, en daarmee ook voor zijn concurrentievermogen. Investeerders steken hun geld immers het liefst in regio's met een evenwichtig aanbod aan dit soort diensten.

3.3.1.3. Vooral perifere regio's in kandidaat-lidstaten, waar de infrastructuurvoorzieningen sterk te wensen overlaten, zijn voor het wegwerken van hun ontwikkelingsachterstand sterk afhankelijk van goede infrastructuurvoorzieningen. De regio's, steden en gemeenten in Midden- en Oost-Europa verkeren in een uiterst moeilijke situatie: zij dienen enerzijds hun verplichting tot algemene dienstverlening na te komen en anderzijds zich op te maken voor de „concurrentieslag" binnen de uitgebreide Unie. Bovendien is hun financiële armslag beperkt, zodat vele er de voorkeur aan geven diensten uit te besteden en te dereguleren.

3.3.1.4. Met het oog op de interne markt en de belangen van de consument worden ook in de Unie diensten van algemeen belang opengesteld voor concurrentie en traditionele infrastructuursectoren als vervoer, energie, telecommunicatie, watervoorziening en afval- en milieubeheer gedereguleerd. Vaak wordt daarbij evenwel over het hoofd gezien dat diensten van algemeen belang specifieke kenmerken vertonen, waardoor een 100 % marktconforme werking op die termijn niet mogelijk is. Deze sector is veel meer gediend met duidelijke algemene regels (verplichtingen inzake openbare dienstverlening en algemene beginselen voor de dienstverlening), die ervoor moeten zorgen dat de kwantiteit, kwaliteit en continuïteit nooit in het gedrang komen.

3.3.1.5. Het Comité pleit dan ook voor een juist evenwicht tussen algemeen belang en concurrentie ([3]). Particuliere aanbieders denken niet in termen van regionale ontwikkeling, maar van rendement. Daarom moet ervoor worden gezorgd dat alle aanbieders, zowel publieke als particuliere, onder gelijke voorwaarden hun diensten kunnen aanbieden en op die manier een bijdrage kunnen leveren aan de ontwikkeling van de betrokken regio's.

([1]) Zie het EESC-advies Het vrije verkeer van werknemers op de interne markt, PB C 155 van 29.5.2001.

([2]) Zie J. Nellis, Time to Rethink Privatisation in Transition Economies?, Wereldbank, 1999, en J. Stiglitz, Die Schatten der Globalisierung.

([3]) Zie het EESC-advies Diensten van algemeen belang, PB C 241 van 7.10.2002.

3.3.1.6. In de Unie zijn alle diensten van algemeen belang in een permanent aanpassings- en moderniseringsproces verwikkeld. Met het oog op het algemeen belang, en om de voorzieningscontinuïteit veilig te stellen, werden in de lidstaten regelgevende instanties in het leven geroepen, die op basis van uitvoeringswetten het liberaliserings-, demonopoliserings- en denationaliseringsproces in goede banen moeten leiden. De liberalisering van dit soort diensten heeft verreikende gevolgen voor de klantgerichtheid, de beschikbaarheid, de prijs en de wijze van factureren.

3.3.1.7. In de kandidaat-lidstaten is dit liberaliseringsproces nog maar pas op gang gekomen. Door de verouderde productiemethoden en de op energie-intensieve industriële verbruikers afgestemde tariefstructuren liggen zij een flink stuk achterop waar het gaat om de instelling van regelgevende instanties en de aanpassing aan de „spelregels" op de internationale energiemarkten. Daarom hebben zij om overgangsregelingen verzocht. De openstelling van hun markten kan echter alleen dán het verhoopte effect sorteren als deze overgangsperiodes worden benut om nationale regelgevende instanties in het leven te roepen. Deze moeten de nodige juridische, technische en financiële steun krijgen om met de belangen van alle betrokken partijen — consumenten, producenten en personeel — in dezelfde mate rekening te kunnen houden.

3.3.2. Belastingpolitiek

3.3.2.1. De belastingstelsels van de lidstaten zijn nog niet aan recente ontwikkelingen als het globaliseringsproces, de economische integratie in het kader van de interne markt en de totstandkoming van de Europese Monetaire Unie aangepast. Ook de uitbreiding zal voor de belastingstelsels aanzienlijke gevolgen hebben, zodat de tijd nu echt begint te dringen om de desbetreffende EU-richtlijnen in de nationale wetgevingen over te nemen.

3.3.2.2. Net als op andere terreinen kunnen overgangsregelingen de kandidaat-lidstaten helpen negatieve economische en sociale gevolgen van de overname van het belasting-*acquis* te ondervangen en zich soepel in de interne markt te integreren. Met overgangs- en uitzonderingsregelingen moet echter zeer terughoudend worden omgegaan om belastingconcurrentie en de daaraan verbonden begrotingsproblemen en concurrentieverstoringen te voorkomen.

3.3.2.3. Het Comité wijst erop dat juist nu, met de uitbreiding in het vooruitzicht, erosie van de belastinggrondslag moet worden vermeden omdat noch de toekomstige noch de huidige lidstaten daarbij gebaat zijn. De kandidaat-lidstaten zouden, nu zij zulke ingrijpende hervormingen moeten doorvoeren, in financiële moeilijkheden kunnen komen, wat dan weer nadelig zou kunnen uitpakken voor het politieke draagvlak voor de uitbreiding in de huidige lidstaten.

3.3.2.4. Het Comité pleit dan ook voor een zodanige aanpassing van de belastingstelsels dat enerzijds alle fiscale belemmeringen voor een vlotte werking van de interne markt komen weg te vallen en er een einde komt aan de belastingconcurrentie tussen de lidstaten (met name op het vlak van de vennootschapsbelasting), maar anderzijds toch nog voldoende middelen beschikbaar zijn om de taken en problemen in de uitgebreide Unie op een adequate manier aan te pakken en de sociaal-economische verschillen weg te werken. Nu de Unie zich opmaakt voor een nieuwe uitbreidingsronde, zijn dergelijke aanpassingen meer dan ooit noodzakelijk en zijn bepaalde uitzonderingsregelingen, zoals de speciale belastingregelingen voor internationale concerns die sommige landen erop nahouden (en die overigens tegen het geldende gemeenschapsrecht indruisen), volkomen uit den boze.

3.3.2.5. Dit geldt in bepaalde gevallen ook voor uitzonderingsregelingen of ruimhartige overgangsregelingen op het gebied van de BTW- en accijnsheffing: als de goederen in kwestie gemakkelijk te vervoeren zijn en/of slechts over een korte afstand vervoerd moeten worden, kan een laag belastingniveau in combinatie met lage prijzen tot concurrentieverstoringen, smokkel en zwarthandel leiden. Zo hebben alle kandidaat-lidstaten een overgangsregeling voor de accijnsheffing op tabaksproducten weten te bedingen. Deze bepaalt evenwel dat de kandidaat-lidstaten toezicht moeten uitoefenen op hun tabakssector en dat de huidige lidstaten kwantitatieve beperkingen mogen invoeren. Het Comité kan zich met dit alles verenigen omdat dergelijke maatregelen noodzakelijk zijn om smokkel tegen te gaan, maar het beseft wel dat de hieruit voortvloeiende grenscontroles een hinderpaal kunnen vormen voor het vrij verkeer van personen.

3.3.2.6. Positief is dat de Commissie de instelling van „speciale economische zones" in de kandidaat-lidstaten tracht te verhinderen. Letland heeft inmiddels al toegezegd het *acquis* onverkort te zullen toepassen. Ook de andere kandidaat-lidstaten dienen op dit vlak een inspanning te leveren. De Commissie gaat een en ander nauwgezet volgen. Door paal en perk te stellen aan het verschijnsel van de speciale economische zones wil zij de kans op concurrentieverstoringen verminderen, wat de verdere ontwikkeling van de interne markt alleen maar ten goede kan komen. Niet met speciale economische zones, maar met een adequaat regionaal en structuurbeleid moeten de kandidaat-lidstaten de ontwikkeling van hun regio's trachten te stimuleren.

3.3.3. MKB-beleid

3.3.3.1. Grote bedrijven en bedrijven met een grote omzet zullen in de interne markt beter hun mannetje kunnen staan dan kleine en middelgrote bedrijven. Bedrijven die zich na het wegvallen van het IJzeren Gordijn op de export zijn gaan richten hebben nog een extra voordeel door het feit dat zij al enigszins vertrouwd zijn met de buitenlandse markten.

3.3.3.2. Het opkomende midden- en kleinbedrijf heeft de nadelige gevolgen van bedrijfssluitingen en herstructureringsmaatregelen in de grote industriële centra uit de communistische tijd enigszins ondervangen en heeft ertoe bijgedragen dat de werkloosheid binnen de perken bleef, de levensstandaard niet daalde en sociale spanningen uitbleven.

3.3.3.3. Doordat kleine en middelgrote bedrijven onder moeilijke omstandigheden moeten opereren, heeft zich geleidelijk aan een grijs circuit ontwikkeld en laten de arbeidsvoorwaarden nogal eens te wensen over. Om een en ander in overeenstemming te brengen met de situatie in de Unie is het zaak de positie van de sociale partners te versterken (zowel werkgevers als werknemers) en speciale MKB-programma's op te zetten. Het komt er daarbij niet alleen op aan financiële steun te verlenen, maar ook de scholings- en bijscholingsmogelijkheden uit te bouwen en adequate administratieve structuren in het leven te roepen.

3.3.3.4. Door het ontbreken van een gestructureerde sociale dialoog — zowel op bedrijfsniveau als op bedrijfstakniveau — zijn de arbeidsverhoudingen een puur individuele aangelegenheid. Vakbonden, vrouwengroeperingen en kerkelijke organisaties wijzen bijvoorbeeld op de alsmaar verslechterende situatie van winkelpersoneel (werkdagen van 16 uren, geen vrije zon- of feestdagen ...) en de gevolgen daarvan voor het gezinsleven van de betrokkenen. Het Comité vindt deze situatie zeer verontrustend en pleit dan ook voor maatregelen die een goed functionerende sociale dialoog moeten garanderen.

3.3.3.5. Het Comité heeft er in zijn twee adviezen over het Europees handvest voor het kleinbedrijf ([1]), dat inmiddels ook door de kandidaat-lidstaten is ondertekend (Maribor, april 2002), op gewezen dat kleine ondernemingen een belangrijke rol spelen in het sociaal-economische ontwikkelingsproces in de kandidaat-lidstaten, met name vanwege hun positief effect op het vlak van de beroepsopleiding en de werkgelegenheid. Daarom is het zaak dat ook in de kandidaat-lidstaten specifieke steunmaatregelen ten behoeve van het kleinbedrijf worden genomen — uitgaande van de tien in het handvest geformuleerde aanbevelingen — en dat de Unie de samenwerking tussen organisaties van kleine ondernemingen uit de huidige en de toekomstige lidstaten tracht te stimuleren.

3.3.4. Op het vlak van het vervoerbeleid is met name het wegvervoer een gevoelig thema, vooral vanuit het oogpunt van de burger. In een eenheidsmarkt neemt het transportvolume onvermijdelijk toe, wat het vervoerbeleid er bepaald niet makkelijker op maakt: enerzijds moet ervoor worden gezorgd dat noodzakelijke vervoersbewegingen doorgang kunnen vinden, dat de verschillende vervoerswijzen (rail, weg, binnenvaart ...) op een adequate manier worden gecombineerd en dat ook met maatschappelijke en milieuaspecten rekening wordt gehouden; anderzijds moeten gerichte maatregelen (o.m. ook financiële stimulansen) niet noodzakelijke vervoersbewegingen verhinderen en ervoor zorgen dat wèl noodzakelijke vervoersbewegingen met zo weinig mogelijk kosten en op een zo milieuvriendelijk mogelijke manier hun beslag krijgen. Daar komt nog bij dat het sterk verschillende juridische (en met name arbeidsrechtelijke) kader en de al even sterk verschillende economische context tot concurrentieverstoringen en andere ongewenste ontwikkelingen kunnen leiden. Daarom moet al vóór de uitbreiding intensief met de kandidaat-lidstaten worden samengewerkt.

3.3.5. Op het vlak van het mededingingsbeleid vormt vooral de situatie van de staalindustrie in Hongarije, Polen, Slowakije en Tsjechië een heikel punt. De Midden- en Oost-Europese staalindustrie is weinig concurrerend, sterk vervuilend (waardoor de prijzen lager liggen) en sterk afhankelijk van overheidssubsidies (wat indruist tegen de regels van het mededingingsbeleid). De kandidaat-lidstaten verdedigen deze staatssteun met het argument dat het wegvallen van de subsidies een enorm sociaal probleem zou doen ontstaan en dat het geproduceerde staal voornamelijk naar Rusland wordt uitgevoerd. Het Comité heeft begrip voor deze argumentatie, maar wijst erop dat het juist om de aangevoerde redenen noodzakelijk is dat de kandidaat-lidstaten nog vóór hun toetreding de nodige herstructureringen doorvoeren. Zij moeten nú handelen om te voorkomen dat de nog niet opgeloste problemen overgangsregelingen noodzakelijk maken, met alle gevolgen vandien voor de concurrentieverhoudingen.

3.3.6. Op middellange termijn is er nog de kwestie van de deelname van de toekomstige lidstaten aan de Economische en Monetaire Unie. De ervaringen in Oost-Duitsland hebben uitgewezen dat niet overhaast te werk mag worden gegaan, maar grondig moet worden bekeken of de voorwaarden voor een succesvolle invoering van de euro wel zijn vervuld. In een eerste fase zouden de toekomstige lidstaten zich bij het wisselkoersmechanisme kunnen aansluiten, omdat dit het voordeel heeft dat hun wisselkoers dan binnen een bandbreedte van +/- 15 % kan fluctueren. Het Comité verwijst in dit verband overigens naar zijn advies over de gevolgen van de uitbreiding voor de Economische en Monetaire Unie.

3.4. Organisaties uit de sociale economie — een nogal vaag concept waarmee het geheel van coöperaties, onderlinge maatschappijen, vrijwilligersorganisaties, collectieve beheersverenigingen en ngo's wordt aangeduid ([2]) — spelen in de kandidaat-lidstaten een cruciale rol: zij vullen niet alleen lacunes in het aanbod aan overheidsvoorzieningen voor sociale achterstandsgroepen op, maar belangrijker nog: zij vervullen

([1]) Zie PB C 204 van 18.7.2000 en PB C 48 van 21.2.2002.

([2]) Zie het EESC-advies: De sociale economie in de interne markt, PB C 117 van 26.4.2000.

in àl deze landen — zij het niet overal in gelijke mate — een katalysatorfunctie in het kader van de ontluikende democratie en de toenemende burgerbetrokkenheid. Het zou een enorm verlies zijn als deze sector door zijn structurele zwakte, zijn versnippering en zijn gebrek aan coördinatie zou verkommeren of zelfs helemaal zou verdwijnen, want dit zou aanzienlijke maatschappelijke, politieke, financiële en culturele gevolgen hebben, ook voor de huidige lidstaten. Daarom pleit het Comité voor de instelling van een speciaal fonds met als doel de verdere ontwikkeling van de sociale economie in de huidige én de toekomstige lidstaten te bevorderen en deze voor de sociaal-economische en democratische samenhang in de uitgebreide Unie zo belangrijke factor te consolideren.

3.5. *Verbetering van de kwaliteit van het bestaan*

3.5.1. Sociaal beleid en werkgelegenheid

3.5.1.1. Het welslagen van de uitbreiding staat of valt met de houding van de burger, zowel in de huidige als in de toekomstige lidstaten. Wil men bereiken dat de burger zich achter het uitbreidingsproject schaart, dan moet dit ook een sociaal project zijn. Daarom wordt naast het internemarktbeleid ook een flankerend sociaal beleid gevoerd. Om dezelfde reden moeten de kandidaat-lidstaten zich bij de omschakeling van hun bestel laten leiden door het Europees maatschappijmodel, waarin het streven naar sociale en regionale samenhang een centrale plaats inneemt. Bovendien moeten zij de te verwachten economische groei benutten om hun socialezekerheidssystemen verder uit te bouwen.

3.5.1.2. Conform de besluiten van de Europese Raad van Lissabon moet de Unie ook na de uitbreiding op alle beleidsterreinen consequent naar volledige werkgelegenheid blijven streven. Het Comité vindt het in dit verband een goede zaak dat de kandidaat-lidstaten nu al aan een aantal programma's en actieplannen van de Unie deelnemen (ook op het gebied van armoedebestrijding).

3.5.1.3. Bij de onderhandelingen over hoofdstuk 13 (sociaal beleid en werkgelegenheid), en met name over de problematiek rond veiligheid en gezondheid op de werkplek hebben enkele kandidaat-lidstaten om een overgangsregeling verzocht. Het Comité is geen principieel tegenstander van overgangsregelingen, maar pleit niettemin voor een spaarzaam gebruik van dit instrument, omdat overgangsregelingen tot concurrentieverstoringen kunnen leiden en het Europees maatschappijmodel uithollen. Anderzijds geeft het toe dat vele kleine en middelgrote bedrijven over te weinig financiële middelen beschikken om zich aan de EU-regels aan te passen. Vooral bij dit soort bedrijven zal de aanpassing aan het *acquis* hoge investeringen noodzakelijk maken.

3.5.1.4. De Unie heeft niet alleen regelingen ten behoeve van vrouwen en migrerende werknemers uitgewerkt, maar heeft ook op een aantal belangrijke terreinen minimumnormen vastgelegd. Zo telt het *acquis* al heel wat richtlijnen over specifieke aspecten van het arbeidsrecht, zoals veiligheid en gezondheid van werknemers, werktijden, jaarlijks verlof, moederschapszorg, ouderschapsverlof, persoonlijke beschermingsmiddelen enz. Het ligt evenwel voor de hand dat deze geharmoniseerde regelgeving op geregelde tijdstippen opnieuw moet worden bekeken en aan de nieuwe ontwikkelingen moet worden aangepast. Bovendien zullen in de toekomst nog andere aspecten van het arbeidsrecht, zoals b.v. ontslagbescherming, op EU-niveau moeten worden geregeld. Wil het Europees maatschappijmodel overeind blijven, dan moet het ook — en vooral — ná de uitbreiding continu verder worden uitgebouwd.

3.5.2. Sociale dialoog

3.5.2.1. Een essentieel aspect van het Europees maatschappijmodel is het feit dat de sociale partners en de andere middenveldorganisaties bij alle voor hen relevante kwesties inspraak hebben. Het Comité kan het dan ook alleen maar toejuichen dat de Commissie ook de sociale partners en de middenveldorganisaties in de kandidaat-lidstaten geregeld over de uitbreidingsproblematiek raadpleegt. Het dringt er bij deze landen op aan het voorbeeld van de Commissie te volgen, want in vele landen blijkt de centrale overheid nog niet erg genegen de sociale partners en andere maatschappelijke organisaties bij het toetredingsproces te betrekken.

3.5.2.2. Zorgwekkend is dat werkgevers- en werknemersorganisaties in de kandidaat-lidstaten door de bank genomen maar weinig invloed hebben en dat de bilaterale sociale dialoog, d.w.z. de onderhandelingen tussen werkgevers en werknemers over collectieve arbeidsovereenkomsten, er nog in de kinderschoenen staat. Van een goed functionerende sociale dialoog en implementatie van het *acquis*, met name op sociaal gebied, zal pas sprake zijn wanneer de werkgevers- en werknemersorganisaties hun positie hebben weten te versterken.

3.5.2.3. De oprichting van sociaal-economische raden is maar één middel om dit doel te realiseren. Even belangrijk is de steun van de werkgevers- en werknemersorganisaties van de huidige lidstaten, die dan ook zou moeten worden opgevoerd. Verder zou ook een versterking van de sociale dialoog op EU-niveau een goede zaak zijn. Zo zou men de sociale partners uit de kandidaat-lidstaten vanaf 2003 moeten opnemen in de structuren van het Comité voor de Europese sociale dialoog, zoals de Europese sociale partners hebben voorgesteld in het werkprogramma dat zij tijdens de „Top van de sociale dialoog" op 28 november 2002 te Genval hebben gepresenteerd.

3.5.3. Sociale zekerheid

3.5.3.1. In de kandidaat-lidstaten voltrekken zich twee parallelle processen, nl. de overname van het *acquis* en de hervorming van het economisch en maatschappelijk bestel. Dit zgn. transformatieproces wordt o.m. door de Wereldbank en het Internationaal Monetair Fonds begeleid. Deze twee instellingen baseren zich daarbij op het Amerikaanse samenlevingsmodel en hebben een veel omvangrijker mandaat dan de Unie, die op vele terreinen slechts een beperkte eigen regelgeving heeft. Ondanks haar pleidooi voor een Europees maatschappijmodel, waarvan zoals gezegd het streven naar sociale en regionale samenhang een essentieel onderdeel vormt, houdt elke lidstaat er op het vlak van de sociale zekerheid nog steeds zijn eigen regeling op na. Door het ontbreken van een adequate rechtsgrond heeft de Unie maar weinig invloed op de hervormingen in de kandidaat-lidstaten, waardoor deze zich, o.m. op sociaal gebied, richten op een model dat naar de mening van het Comité niet geschikt is voor Europa ([1]). Het Comité dringt er dan ook op aan dat in het kader van de in Lissabon gelanceerde open-coördinatiemethode, waarbij sinds de Top van Barcelona ook de kandidaat-lidstaten worden betrokken, aan dit aspect terdege aandacht wordt geschonken.

3.5.3.2. De Unie heeft slechts beperkte bevoegdheden met betrekking tot de socialezekerheidsproblematiek, maar vanwege de raakvlakken met de internemarktproblematiek (men denke b.v. aan zaken als de werking van de kapitaalmarkt en de mobiliteit van werknemers) kon op bepaalde deelterreinen (b.v. op het vlak van de pensioenstelsels) niettemin aanzienlijke vooruitgang worden geboekt, zonder dat daaraan een fundamentele discussie over de algemene opzet van de sociale zekerheid vooraf is gegaan.

3.5.4. Diensten van algemeen belang

3.5.4.1. In het kader van het internemarktbeleid vindt in de Unie een ingrijpend liberaliserings- en dereguleringsproces plaats, en zulks niet alleen in de traditionele infrastructuursectoren (energie, transport, telecommunicatie, watervoorziening en afval- en milieubeheer), maar ook in de sociale dienstverlening, de gezondheidszorg, het onderwijs en de financiële dienstverlening.

3.5.4.2. In de kandidaat-lidstaten is dit liberaliseringsproces nog maar pas op gang gekomen, reden waarom nogal wat verzoeken om overgangsregelingen zijn ingediend. In dit verband wijst het Comité erop dat de openstelling van de markten van de kandidaat-lidstaten alleen dan het verhoopte effect zal sorteren als met de belangen van alle betrokken partijen — consumenten, producenten en werknemers — en met de specifieke kenmerken van de sector diensten van algemeen belang rekening wordt gehouden.

3.5.4.3. Een 100 % marktconforme werking is in deze sector niet mogelijk. Daarom moet worden nagegaan op welke terreinen de mededingings- en internemarktregels kunnen worden toegepast en of zij op deze terreinen volledig dan wel slechts gedeeltelijk kunnen worden toegepast. Men dient daarbij terdege te beseffen dat het hier gaat om diensten die van doorslaggevend belang zijn voor de sociale bescherming en de kwaliteit van het bestaan van de burgers. Het is dan ook niet onbelangrijk te weten in hoeverre en in welke hoedanigheid de burgers toegang hebben tot deze voorzieningen.

3.5.4.4. Belangrijk is ten slotte ook dat de vorming van nieuwe monopolies/oligopolies en de toepassing van dumpingpraktijken als concurrentiemiddel worden tegengegaan. Wat Europa nodig heeft zijn faire spelregels en een onpartijdige behandeling van àlle bedrijven (overheidsbedrijven, non-profitbedrijven en gemeentelijke bedrijven).

3.5.5. Milieu

3.5.5.1. Vele aspecten van het milieurecht zijn op EU-niveau geregeld, hetzij door middel van algemene milieuvoorschriften of -normen (immissiegrenswaarden), hetzij door middel van productiegerelateerde maatregelen (emissiegrenswaarden), hetzij door middel van algemene productievoorschriften. Met name op milieugebied laat het gemeenschapsrecht evenwel een vrij grote flexibiliteit toe, waarvan gebruik kan worden gemaakt om de sociaal-economische ontwikkeling van de Unie in het algemeen en van haar achteropgeraakte regio's in het bijzonder te stimuleren. Deze ingebouwde flexibiliteit biedt volop ruimte voor allerlei uitzonderingsregelingen — een mogelijkheid waarvan na de uitbreiding weleens maar al te gretig gebruik zou kunnen worden gemaakt.

3.5.5.2. De kandidaat-lidstaten kampen met aanzienlijke milieuproblemen, die dringend moeten worden aangepakt. De problemen zijn zo omvangrijk dat vele landen meer tijd vragen om het milieu-*acquis* in hun wetgeving over te nemen. Het Comité wijst er in dit verband op dat de kwaliteit van het milieu medebepalend is voor de kwaliteit van het bestaan en dat daarom alles in het werk moet worden gesteld om milieuschade te herstellen en in de toekomst te voorkomen en om milieurisico's uit te sluiten (kerncentrales!). Ruimhartige uitzonderings- en overgangsregelingen zouden niet alleen tot concurrentieverstoringen leiden, maar zouden ook een hypotheek leggen op de toekomst van het milieu en op de verdere uitbouw van het communautaire milieurecht op basis van het duurzaamheidsbeginsel.

3.5.6. Ook op het vlak van de bescherming van de consument heeft de Unie de afgelopen decennia aanzienlijke vooruitgang geboekt. Dit geldt in de eerste plaats voor de problematiek rond de veiligheid en gezondheid van de consument, maar ook de bescherming van de economische belangen van de consument is er de laatste tijd flink op vooruitgegaan. Een

([1]) Zie het EESC-advies Werkgelegenheid, economische hervorming en sociale samenhang — Naar een Europa van innovatie en kennis, PB C 117 van 26.4.2002.

belangrijke mijlpaal op dit terrein is de Richtlijn over de aansprakelijkheid voor producten met gebreken [1]. De BSE-crisis heeft op een pijnlijke manier duidelijk gemaakt dat deze regeling dringend gemoderniseerd moest worden en dat de Richtlijn ook van toepassing moest worden verklaard op landbouwproducten. Dergelijke verbeteringen op het vlak van de bescherming van de consument moeten ook na de uitbreiding nog mogelijk zijn. Ook de consument zelf kan, door de nodige druk uit te oefenen, ertoe bijdragen dat deze ontwikkeling zich in de toekomst doorzet.

3.6. *Voorbereiding van de toetreding*

3.6.1. De Unie heeft enige tijd geleden een aantal van haar programma's opengesteld voor de kandidaat-lidstaten en heeft ook enkele specifieke programma's opgezet om de kandidaat-lidstaten voor te bereiden op hun toetreding. Vermeldenswaard is in dit verband vooral het zgn. twinning-programma, dat de kandidaat-lidstaten in staat moet stellen hun bestuursapparaat klaar te stomen voor zijn toekomstige taken. Aangezien de kandidaat-lidstaten zoals reeds gezegd hun bestuursapparaat ook na hun toetreding continu verder zullen moeten uitbouwen en aanpassen, zal dit programma ook na de uitbreiding nog nuttige diensten kunnen bewijzen.

3.6.2. Helaas zijn deze programma's in de praktijk zo omslachtig dat potentiële deelnemers worden afgeschrikt of niet eens in staat zijn eraan deel te nemen [2]. Dit is bijvoorbeeld het geval met het Sapard-programma, dat werd opgezet om de kandidaat-lidstaten te helpen bij het hervormen van hun landbouwsector. Hoewel de herstructurering van de landbouw ontegenzeggelijk een van de grootste knelpunten vormt, hebben verscheidene kandidaat-lidstaten nog geen Sapard-steun aangevraagd. Het Comité verwijst in dit verband nogmaals naar zijn voorstel met betrekking tot de tenuitvoerlegging en hervorming van het structuur(fondsen)beleid [3].

3.6.3. Het Comité heeft in zijn eerste advies over de gevolgen van de uitbreiding voor de interne markt [4] een aantal voorstellen geformuleerd om de integratie van de kandidaat-lidstaten in de interne markt vlot te laten verlopen en de kandidaat-lidstaten de kans te geven zich alvast op de toekomstige ontwikkelingen binnen de interne markt voor te bereiden. Het verwijst in dit verband met name naar zijn voorstel om in de kandidaat-lidstaten coördinatiecentra en steunpunten voor het bedrijfsleven en de burgers op te richten.

3.6.4. Het Comité organiseert in de kandidaat-lidstaten op geregelde tijdstippen hoorzittingen met vertegenwoordigers van representatieve sociaal-economische groeperingen. Bovendien heeft het een databank met informatie over belangrijke initiatieven op het vlak van de interne markt opgericht, die via zijn website kan worden geraadpleegd (PRISM).

---

(1) Richtlijn 85/374/EEG als gewijzigd bij Richtlijn 1999/34/EG, PB L 283 van 6.11.1999.

(2) Zie het EESC-advies Het financiële instrumentarium ten behoeve van de kandidaat-lidstaten: Phare, ISPA en Sapard, CES 1023/2002 (nog niet gepubliceerd).

(3) Zie de EESC-adviezen: De strategie ter versterking van de economische en sociale samenhang van de Europese Unie en De toekomst van het cohesiebeleid in het licht van de komende uitbreiding en de overschakeling op de kenniseconomie, PB C 241 van 7.10.2002.

(4) PB C 329 van 17.11.1999.

Brussel, 12 december 2002.

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

R. BRIESCH

396e ZITTING VAN 22 EN 23 JANUARI 2003

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité — Op weg naar een thematische strategie voor een duurzaam gebruik van pesticiden"

(COM(2002) 349 def.)

(2003/C 85/24)

Op 1 juli 2002 heeft de Commissie overeenkomstig artikel 175 van het EG-Verdrag besloten het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over de voornoemde mededeling.

De gespecialiseerde afdeling „Landbouw, plattelandsontwikkeling en milieu", die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden van het Comité was belast, heeft haar advies op 7 januari 2003 opgesteld. Rapporteur was de heer Nilsson.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 396e zitting van 22 en 23 januari 2003 (vergadering van 23 januari) het volgende advies uitgebracht, dat met 74 stemmen voor en 2 stemmen tegen, bij 11 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Samenvatting

1.1. Het EESC steunt het voornemen van de Commissie om een thematische strategie voor pesticiden uit te werken volgens de opzet die in de mededeling wordt beschreven. Deze strategie moet naast de maatregelen die deel uitmaken van al bestaande richtlijnen ook een aantal aanvullende maatregelen omvatten in een organisch en samenhangend geheel, om overlapping te voorkómen, die immers tot verwarring zou kunnen leiden omtrent de rol van de economische actoren en deze op overdreven hoge kosten zou kunnen jagen. Verder moet gewag worden gemaakt van de noodzaak van gewasbescherming, onder meer door het gebruik van pesticiden, waarvan de risico's en voordelen moeten worden geanalyseerd op een gedegen wetenschappelijke grondslag.

1.2. In het kader van deze strategie zouden voor de hele EU geldende criteria, richtsnoeren en andere parameters moeten worden vastgesteld aan de hand waarvan kan worden uitgemaakt welke maatregelen nodig zijn; de uitwerking van het actieprogramma is echter een nationale aangelegenheid. Het EESC acht dit onderscheid van belang omdat de algemene criteria zo kunnen worden aangepast aan de lokale situatie en de aard van de aan te pakken problemen.

1.3. Om de risico's voor het milieu en de volksgezondheid te kunnen terugdringen is onder meer de opleiding en advisering van landbouwers, landarbeiders, seizoenarbeiders en andere gebruikers van groot belang. De Commissie zou moeten overwegen om deze maatregelen ten dele via een billijke heffing op pesticiden te financieren. Om concurrentiedistorsies te voorkomen zou de Commissie erop moeten toezien dat in andere landen soortgelijke maatregelen worden genomen.

1.4. Het valt toe te juichen dat de Commissie haar aandacht prioritair richt op vermindering van de risico's van pesticiden, d.m.v. een eventuele vermindering van de hoeveelheid gebruikte chemicaliën, vooral wanneer daarbij de nationale, regionale en lokale behoeften en situaties in acht worden genomen.

1.5. De herziening van richtlijn 91/414/EEG is een goede zaak, evenals maatregelen als de toepassing van het substitutiebeginsel en regionale onderzoeken.

2. Inleiding

Vaak kunnen landbouwers niet zonder pesticiden om hun gewassen te beschermen tegen schadelijke insecten, schimmels en ziekten die de oogst zouden kunnen beschadigen of zelfs vernietigen. Veel consumenten zetten echter vraagtekens bij het gebruik van chemische bestrijdingsmiddelen in de landbouw. Milieu-organisaties zijn er sterk tegen gekant en zouden graag zien dat het gebruik ervan snel drastisch wordt teruggedrongen. Tegelijkertijd geven de fabrikanten een belangrijke impuls aan verder onderzoek naar en de ontwikkeling van betere, veiligere pesticiden, zowel chemische als biologische. De maatregelen van de Commissie en de lidstaten op dit gebied dienen dan ook hoge prioriteit te krijgen.

3. Samenvatting van de Commissiemededeling

3.1. In het zesde milieu-actieprogramma stond dat er een thematische strategie voor een duurzaam gebruik van pesticiden uitgewerkt moest worden. De mededeling van de Commissie vormt een schakel in de totstandbrenging van deze strategie. Daarnaast waren belangenorganisaties uitgenodigd om op 4 november 2002 deel te nemen aan een conferentie waar de strategie werd behandeld. Alle documenten en toespraken zijn te raadplegen op de internet-site van de Commissie, waar het publiek ook zijn mening kan geven.

3.2. De bedoeling van de strategie is om de invloed van pesticiden op het milieu en de volksgezondheid terug te dringen en tegelijkertijd voor een adequate bescherming van gewassen te zorgen. De doelstellingen luiden als volgt:

— minimalisering van de gevaren en risico's van het gebruik van pesticiden voor gezondheid en milieu;

— meer controle op gebruik en distributie van pesticiden;

— vermindering van de hoeveelheden van de gevaarlijkste werkzame stoffen door gebruik van veiligere, waaronder niet-chemische, alternatieven;

— aanmoediging van het gebruik van weinig of geen pesticiden vergende teeltmethoden;

— opzetten van een transparant systeem voor rapportage over en volgen van de gemaakte vorderingen, met inbegrip van de ontwikkeling van indicatoren.

3.3. De mededeling gaat vooral over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de landbouw. Hoewel in het milieu-actieprogramma de term pesticide wordt gebruikt, is het duidelijk dat het voornamelijk om gewasbeschermingsmiddelen gaat. „Pesticiden" is een overkoepelende benaming voor alle producten die in de landbouw en tot op zekere hoogte ook elders worden gebruikt (spoordijken en parken en als consumentenproducten). De meeste pesticiden bestaan uit verschillende chemische verbindingen, maar pesticiden bevatten zowel chemische als biologische bestanddelen.

3.4. De mededeling bevat een analyse van de huidige EU-bepalingen. De Commissie benadrukt dat er een verband moet worden gelegd met andere beleidsterreinen en initiatieven van de EU en houdt bovendien rekening met de uitbreiding en de internationale verplichtingen van de EU. Verder geeft zij voorbeelden van maatregelen die al met succes door bepaalde lidstaten zijn genomen en doet zij voorstellen voor maatregelen die eventueel deel zouden kunnen uitmaken van de thematische strategie.

3.5. Na de uitgebreide consultatieronde zal de Commissie in 2003 een thematische strategie met alle voorgestelde maatregelen en initiatieven uitwerken en deze begin 2004 ter goedkeuring voorleggen aan de Raad en het Parlement.

4. **Algemene opmerkingen**

4.1. Het EESC staat achter het initiatief van de Commissie om een strategie voor een duurzaam gebruik van pesticiden uit te werken. Aangezien de chemische preparaten die worden verspreid geen natuurlijke oorsprong hebben en schadelijk kunnen zijn zou de nadruk vooral op de vermindering van de risico's moeten komen te liggen. De bedoeling is dan dat de landbouw op langere termijn minder afhankelijk wordt van chemische bestrijdingsmiddelen. Het is zaak verschillende biologische alternatieven te ontwikkelen, de resistentie van gewassen te vergroten en landbouwmethoden te ontwikkelen waarbij minder pesticiden nodig zijn. Aan de andere kant bestaat er in de landbouw behoefte aan pesticiden om diverse schadelijke organismen te bestrijden. De mededeling van de Commissie is dan ook een belangrijke stap op weg naar een duurzaam gebruik van pesticiden.

4.2. Naast pesticiden is er uiteraard nog een groot aantal activiteiten en stoffen die eveneens invloed hebben op het milieu en de volksgezondheid. Daarom zouden in de strategie de risico's van pesticiden in de context van de risico's van andere maatschappelijke activiteiten moeten worden geplaatst.

4.3. De Commissie doet er goed aan op de ingeslagen weg voort te gaan, zodat zij uiteindelijk in 2004 een thematische strategie kan presenteren. Wel dringt het Comité erop aan dat de Commissie een betere, duidelijkere beschrijving van de voor- en nadelen van pesticiden geeft. De voorstellen van de Commissie zijn terecht bedoeld om het milieu en de volksgezondheid te verbeteren en kunnen bovendien ook worden uitgevoerd binnen een redelijke, zij het nog vast te stellen termijn.

4.4. Deze strategie moet geen aanvulling vormen op de bestaande wetgeving zoals Richtlijn 91/414/EEG, maar dient te fungeren als een paraplu en dus de bestaande wetgeving te omvatten; zo nodig zou zij ook voorstellen voor nieuwe wetgeving moeten bevatten. Het is belangrijk dat de Commissie duidelijk maakt welke rol zij voor deze strategie ziet weggelegd en dat zij ervoor zorgt dat bij de toepassing van de Europese en lokale regelgeving overlappingen worden voorkómen, omdat anders verwarring en extra kosten onvermijdelijk zijn.

4.5. Hoewel de Commissie kort ingaat op de voordelen van het gebruik van pesticiden, wordt er in de mededeling geen gewag van gemaakt dat de bescherming van landbouwgewassen tegen schadelijke organismen directe positieve effecten heeft. Dank zij pesticiden blijft de levensmiddelenproductie namelijk wat kwantiteit, kwaliteit en een gevarieerd aanbod van gewassen betreft op een aanvaardbaar niveau en is de levensmiddelenvoorziening gegarandeerd. Ook de manier waarop het gebruik van chemische bestrijdingsmiddelen invloed heeft op de prijs van levensmiddelen moet in de strategie aan de orde komen. Zonder dit verband had het gebruik van pesticiden namelijk binnen een relatief kort tijd kunnen worden afgebouwd.

4.6. De Commissie had uitvoeriger moeten ingaan op de redenen waarom pesticiden worden gebruikt. Om te begrijpen waarom pesticiden worden gebruikt dient men goed op de hoogte te zijn van de problemen die de landbouw heeft met onkruid, schimmels en insecten. In de strategie zouden de bedreigingen waaraan de landbouw bloot staat moeten worden beschreven: hoe groot is de schade aan de oogst die door onkruid, schimmels en insecten vandaag de dag wordt veroorzaakt? Hoe groot zou deze schade zijn als bekende alternatieve methoden werden toegepast? En wat zouden de gevolgen voor de levensmiddelenvoorziening en -prijzen in Europa zijn als pesticiden niet langer worden gebruikt?

4.7. Bij de pogingen om de risico's van pesticiden in te dammen is het mogelijk dat de ene milieumaatregel de andere tegenwerkt. Niet alleen aan het gebruik van pesticiden zijn namelijk risico's verbonden; mechanische methoden kunnen op hun beurt weer leiden tot klimaatveranderingen. In de strategie moet hiermee rekening worden gehouden.

4.8. Hoewel de mededeling vooral gaat over vermindering van de risico's van het gebruik van pesticiden, moet de strategie er ook voor zorgen dat het gebruik zelf wordt teruggedrongen. Voor de landbouw zijn pesticiden in feite slechts een middel. Een geringer gebruik hiervan is onder meer mogelijk als effectiever tewerk wordt gegaan, met de daadwerkelijke behoefte eraan rekening wordt gehouden, en betere technieken worden toegepast. De Commissie zou ook een strategie moeten uitwerken om het gebruik van pesticiden buiten de landbouw (particulier, publiek enz.) aan banden te leggen. Het is mogelijk dat een geringer gebruik ook leidt tot minder risico's.

4.9. De handel en de levensmiddelenindustrie hebben zelf initiatieven en regels ontwikkeld om het gebruik van pesticiden in de landbouw in goede banen te leiden. Sommige (levensmiddelen)bedrijven en landbouwcoöperaties stellen eisen aan de producten die zij afnemen van landbouwers om hun handelsmerk te versterken, hetgeen op zijn beurt het gebruik van pesticiden kan beïnvloeden. Het gedrag van consumenten en dus ook de eisen van de handel en de levensmiddelenindustrie hebben een doorslaggevende invloed op de wijze van landbouwproductie. Bovendien geven consumenten vaak de voorkeur aan levensmiddelen die er onberispelijk uitzien, wat een extra aansporing is om gewassen tegen schadelijke organismen te beschermen. Naast wetgeving kan ook de markt, bijvoorbeeld via uitgebreidere productetikettering, de aanzet geven tot een geringer gebruik en een duurzame ontwikkeling van pesticiden.

5. **Bijzondere opmerkingen**

5.1. In hoofdstuk VI worden de onderdelen beschreven waaruit de thematische strategie voor pesticiden kan bestaan. Hieronder worden de verschillende voorstellen van gedetailleerd commentaar voorzien; de cijfers tussen haakjes verwijzen naar het Commissiedocument.

5.2. (1a) Het EESC staat achter de uitwerking van nationale programma's waarbij met name landbouwers, landbouworganisaties, landarbeiders en de chemische industrie moeten worden betrokken. Het is echter belangrijk dat in de hele EU dezelfde criteria, richtsnoeren en andere parameters gelden om te voorkomen dat de concurrentieverhoudingen op de interne markt worden scheefgetrokken. Veel van de overige maatregelen die de Commissie voorstelt zouden in deze nationale programma's moeten worden opgenomen. Deze programma's dienen op gezette tijden te worden geëvalueerd.

5.3. (1b) Bij het nemen van speciale voorzorgsmaatregelen in bijzonder kwetsbare gebieden zoals waterbeschermingsgebieden en Natura 2002-gebieden dient rekening te worden gehouden met de lokale omstandigheden. Gemeenschappelijke regels en minimumniveaus zouden goede resultaten kunnen opleveren, maar dan moet men de precieze manier om de vereiste bescherming te verwezenlijken wel van de lokale omstandigheden laten afhangen. Wanneer het grondgebruik wordt beïnvloed en de grond of de gewassen daardoor mindere waard worden, zouden de betrokkenen recht moeten hebben op compensatie. Voor zover deze gebieden extra bescherming nodig hebben dient dit duidelijk te worden uit de Habitatrichtlijn 92/43/EEG of de waterkaderrichtlijn 2000/60/EG en de daaraan gekoppelde dochterrichtlijnen waarin alle verschillende bedreigingen aan de orde komen.

5.4. Het is belangrijk dat er voortdurend onderzoek blijft plaatsvinden naar de risico's van pesticiden en naar de manier waarop deze risico's kunnen worden ingedamd. De Commissie gaat niet in op de vraag hoe niet alleen de residuen van pesticiden in water maar ook de afbraakproducten hiervan kunnen worden gemeten. In de thematische strategie kan komen te staan op welke punten de huidige activiteiten moeten worden veranderd of aangevuld. Het voornemen van de Commissie om mee te werken aan de ontwikkeling van adequate indicatoren zou dit mogelijk kunnen maken.

5.5. (2abc) Het gaat niet aan om rapportagesystemen op te zetten — met de bijbehorende administratieve rompslomp en kosten — als deze geen duidelijk nut hebben. Gebruikers moeten het gevoel hebben dat de door hen in te zamelen gegevens in productietechnisch opzicht relevant zijn.

5.6. (2d) Wat de inzameling van verpakkingen met residuen van pesticiden betreft: de regelgeving moet het mogelijk maken om de inzameling hiervan te koppelen aan de inzameling van ander gevaarlijk afval zoals batterijen, afgewerkte olie en tl-buizen. In diverse lidstaten (o.m. Duitsland en België) zijn goede ervaringen opgedaan met inzamelingscampagnes voor gebruikte pesticiden en verpakkingen. Er moet meer aandacht komen voor verontreinigingen die ontstaan bij het vullen en schoonmaken van materiaal en bij de behandeling van verpakkingen.

5.7. (2ef) Het EESC staat achter de invoering van een systeem voor technische inspecties van toepassingsmachines en van een verplicht systeem voor de opleiding en het halen van diploma's van alle gebruikers van pesticiden (zoals landbouwers, landarbeiders en seizoenarbeiders). Uit onderzoeken in verschillende lidstaten blijkt dat de risico's aanzienlijk kunnen worden beperkt als gebruikers goed worden opgeleid en geadviseerd. Opleiding moet ook kunnen worden gebruikt om de kennis en het begrip voor de bestaande wetgeving te vergroten. Opleiding, diploma's en technische controle van materiaal dienen een verplicht karakter te krijgen.

5.7.1. (2) Wat de punten 2a-f betreft is de Commissie van plan om twee jaar na de goedkeuring van de strategie met voorstellen voor adequate voorschriften te komen. Verder moet het volgens de Commissie mogelijk zijn om de GLB-steun afhankelijk te maken van de inachtneming van deze voorschriften aan de hand van zogenaamde „cross-compliance"-regels. Dit betekent dat de betrokkenen geen steun krijgen als zij bepaalde regels voor het gebruik van pesticiden overtreden. In zijn advies over de tussentijdse herziening van het GLB heeft het EESC erop gewezen dat een beoordeling van de „cross-compliance"-regels pas mogelijk is wanneer deze regels gestalte hebben gekregen. Hierbij moet ook worden nagegaan of het wel eerlijk is dat dezelfde fout dubbel wordt aangerekend, namelijk door strafrechtelijke vervolging en door het inhouden van steun.

5.8. (3) De beoordeling van werkzame stoffen om na te gaan of deze eventueel kunnen worden opgenomen in bijlage 1 van Richtlijn 91/414/EEG moet hoge prioriteit blijven houden; verdere vertragingen zijn uit den boze. De Commissie stelt terecht voor om deze richtlijn aan te vullen met een substitutiebeginsel, omdat op die manier de risico's van pesticiden voor het milieu en volksgezondheid steeds meer worden beperkt. In haar voorstel moet de Commissie dan wel een aantal aanvaardbare perioden noemen waarbinnen het gebruik van een stof krachtens het substitutiebeginsel dient te worden afgebouwd. Dat geeft producenten de nodige zekerheid en is voor hen bovendien een stimulans om nieuwe, minder schadelijke preparaten te ontwikkelen.

5.8.1. Bij de verdere uitwerking van Richtlijn 91/414/EEG moet ook worden nagegaan hoe verschillende preparaten effectiever kunnen worden getest. Regionale proeven zijn in dit verband b.v. een mogelijkheid wat niet hoeft te betekenen dat de afzonderlijke lidstaten minder beslissingsbevoegdheden krijgen. Dankzij zulke regionale proeven zouden bepaalde producten die slechts in een klein gebied worden gebruikt en daardoor wellicht momenteel nog om economische redenen van de markt worden gehaald, gewoon verkrijgbaar blijven. Preparaten met de grootste risico's voor het milieu en de volksgezondheid moeten van de markt worden gehaald, niet per se preparaten die weinig afnemers hebben.

5.9. (4a) Het is uiterst belangrijk dat op allerlei manieren steun wordt verleend aan landbouwmethoden die minder zwaar leunen op pesticiden. Het is eveneens belangrijk om open te staan voor steunverlening aan verschillende methoden waarbij zowel de hoeveelheden pesticiden als de hieraan verbonden risico's op uiteenlopende manieren zijn ingedamd. In zijn initiatiefadvies „De toekomst van het GLB" [1] behandelt het EESC verschillende mogelijkheden om milieuaspecten beter te integreren in het landbouwbeleid. De zogenoemde „tweede pijler" van het landbouwbeleid biedt de lidstaten diverse mogelijkheden om landbouwers die erin slagen de risico's van chemische gewasbeschermingsmiddelen in te perken te compenseren. Actieprogramma's kunnen ook worden gefinancierd uit het ESF of via een geharmoniseerde heffing op pesticiden.

5.10. (4b) Bij de ontwikkeling van goede landbouwmethoden moeten de geldende normen voor het gebruik van pesticiden in acht worden genomen. Als er regels komen waar gebruikers om technische redenen of vanwege onvoldoende kennis zich niet aan kunnen houden, zouden zij worden gecriminaliseerd. Dat komt de pogingen om de situatie steeds verder te verbeteren niet bepaald ten goede, aangezien de rol van gebruikers daarbij van wezenlijk belang is.

5.11. (4c) Voor een heffing op pesticiden kunnen twee redenen worden aangevoerd: zij leiden tot een geringer gebruik en met behulp ervan kunnen bepaalde activiteiten collectief worden gefinancierd. Veel van de maatregelen die de Commissie voorstelt vergen de nodige financiële middelen, en het is alleen maar billijk dat deze kosten deels worden verhaald op de gebruikers van pesticiden. Om een deel van de voorgestelde maatregelen op het gebied van b.v. voorlichting en opleiding te financieren zou b.v. een zeer gering bedrag kunnen worden geheven op elke kilo gebruikte werkzame stoffen. Ook een geringe geharmoniseerde heffing zou heel wat financiële middelen kunnen opleveren voor de nationale programma's om de risico's in te perken. Zelfs een beperkte heffing per kilo werkzame stof zou leiden tot nog hogere productiekosten in de EU en daardoor haar internationale concurrentiepositie

[1] PB C 125 van 27.5.2002, blz. 87-99.

aantasten. Zo'n heffing zou daarom alleen moeten worden ingevoerd als tegelijkertijd hetzelfde gebeurt in andere. Bij het ontwikkelen van milieuwetgeving moet de EU een mondiaal perspectief hanteren. Als in andere landen gelijksoortige maatregelen worden genomen kan de Europese landbouw zijn concurrentievermogen behouden.

5.12. Volgens de Commissie lopen de BTW-tarieven voor pesticiden uiteen van 3 tot 25 %. Het Comité vindt dat niet alleen de heffingen op maar ook de BTW-tarieven voor pesticiden gelijkgetrokken moeten worden wil er een goed functionerende interne markt met eerlijke concurrentievoorwaarden tot stand gebracht kunnen worden.

5.13. (5) Er moet een adequaat systeem worden opgezet om de resultaten van de getroffen maatregelen te meten, zodat deze beoordeeld kunnen worden en er verbeteringen kunnen worden aangebracht. Daarom is het belangrijk dat de indicatoren zijn gericht op de verbeteringen die zijn doorgevoerd. Het is technisch mogelijk om veranderingen met betrekking tot residuen van pesticiden in voedingsmiddelen of in het bloed van gebruikers door middel van chemische analyses te meten. Het EESC is het met de Commissie eens dat voor de controle op het terugdringen van de risico's voor ecosystemen en water gebruik gemaakt moet worden van indicatoren die niet zijn gericht op de gebruikte hoeveelheid, maar vooral gerelateerd zijn aan de eigenschappen van het preparaat en hoe die bij de toepassing ervan worden gebruikt.

5.14. (6) De maatregelen die voor de kandidaat-lidstaten worden voorgesteld, zijn wenselijk; wel moet er voor een adequate financiering worden gezorgd. Wij moeten ons ervan bewust zijn dat modernisering van de landbouw in de kandidaat-lidstaten waarschijnlijk tot een toename van het pesticidengebruik zal leiden. De Commissie zou speciale aandacht aan de ontwikkelingen in de kandidaat-lidstaten moeten schenken. Er moeten systemen worden opgezet om pesticiden in te zamelen en onschadelijk te maken.

5.15. (7) De EU mag niet toelaten dat geïmporteerde producten een hoger residugehalte hebben dan producten die in de Gemeenschap worden vervaardigd. Dit is niet alleen een kwestie van eerlijke mededingingsregels maar vooral ook van belangrijke gezondheidsaspecten. Het EESC steunt de desbetreffende werkzaamheden van de Commissie dan ook.

Brussel, 23 januari 2003.

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

R. BRIESCH

BIJLAGE

bij het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité

De volgende tijdens de discussie verworpen wijzigingsvoorstellen hebben meer dan een kwart van de uitgebrachte stemmen gekregen:

Par. 4.5

De tweede zin als volgt wijzigen:

„... wat kwantiteit~~,~~ en kwaliteit ~~en een gevarieerd aanbod van gewassen~~ betreft ...”

Motivering

De mogelijkheden die het gebruik van pesticiden biedt, hebben tot dusverre in belangrijke mate bijgedragen aan een verarming van de genetische verscheidenheid van de verschillende gewassen.

Uitslag van de stemming

Vóór: 27, tegen: 44, onthoudingen: 11.

Par. 5.2

De eerste zin als volgt aanvullen:

„... waarbij met name landbouwers, landbouworganisaties, landarbeiders, milieuorganisaties, consumentenbonden en de chemische industrie moeten worden betrokken.”

Motivering

Bij de uitwerking van nationale programma's is een bijdrage van alle betrokken maatschappelijke organisaties onontbeerlijk.

Uitslag van de stemming

Vóór: 25, tegen: 55, onthoudingen: 3.

Par. 5.9

Na de tweede zin de volgende nieuwe zin invoegen:

„... zijn ingedamd. Door een ander systeem van steunverdeling in de zogenoemde „eerste pijler” van het landbouwbeleid moet daarnaast de weg worden vrij gemaakt voor een sterkere vermindering van het gebruik van pesticiden in de hele landbouw. In zijn initiatiefadvies ....”

Motivering

De steunverdeling in de eerste pijler van het GLB is doorslaggevend voor het antwoord op de vraag welke gewassen landbouwers gaan telen. Derhalve is deze steunverdeling bepalend voor de vraag of het noodzakelijk zal zijn op een later tijdstip pesticiden in te zetten en zo ja hoeveel gewasbeschermingsmiddelen er dan zullen worden gebruikt.

Uitslag van de stemming

Vóór: 26, tegen: 53, onthoudingen: 5.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „XXXIe Verslag over het mededingingsbeleid 2001"

(SEC(2002) 462 def.)

(2003/C 85/25)

De Commissie heeft op 29 april 2002 besloten, overeenkomstig art. 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het „XXXIe Verslag over het mededingingsbeleid 2001".

De afdeling „Interne markt, productie en consumptie" die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 19 december 2002 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Barros Vale.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 396e zitting van 22 en 23 januari 2003 (vergadering van 22 januari) het volgende advies uitgebracht, dat met 120 stemmen voor en 9 tegen, bij 5 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. **Inleiding**

1.1. De Commissie begint haar verslag met de opmerking dat de toepassing van de mededingingsregels, zoals bekend, cruciaal is voor de werking van de interne markt en tot de voornaamste taken van de Commissie behoort. Ook beklemtoont zij dat het mededingingsbeleid een essentiële rol speelt bij de uitwerking van een steeds evenwichtiger en billijker Europese regelgeving, die belangrijker wordt naarmate de globalisering van de economie terrein wint.

1.2. In de inleiding geeft de Commissie al meteen een overzicht van alle thema's die in het verslag worden aangesneden. Zo zal worden ingegaan op de antitrustregels, de uitbreiding van de EU, staatssteun, en het belang van deze maatregelen voor de Europese burger.

2. **Achtergrond**

2.1. Nu op 1 januari 2002 de slotfase van de invoering van de euro is aangevangen en de Europese Unie voor een uitbreiding zonder weerga staat, moeten de antitrustregels en de voorschriften inzake concentraties en staatssteun worden gemoderniseerd, zodat de Commissie haar optreden kan afstemmen op het snel veranderende economische klimaat.

2.1.1. Een van de prioriteiten van de Commissie blijft in dit verband de invoering van billijke concurrentievoorwaarden op de nieuwe markten, die nog niet volledig zijn opengesteld.

2.2. Gevolg van de globalisering van de markten is dat ook de concentraties mondiale dimensies gaan aannemen. Versterking van de internationale samenwerking, met name binnen instanties als het Internationaal Mededingingsnetwerk, is dan ook geboden.

2.3. Op het vlak van de staatssteun is in 2001 aanzienlijke vooruitgang geboekt, getuige de goedkeuring van het scorebord inzake staatssteun en de openstelling voor het publiek van een on-line-staatssteunregister.

2.4. De Commissie geeft in haar verslag een overzicht van de voornaamste maatregelen op het gebied van concurrentiebeleid (zie verderop), waarmee zij de grote hinderpalen voor vrije mededinging uit de weg wil ruimen. Mechanismen die van invloed kunnen zijn op andere factoren die de concurrentie vervalsen worden door de Commissie evenwel niet vermeld, hoewel ook deze vanuit een Europese invalshoek bekeken bijzonder relevant zijn.

2.5. Verder is niet duidelijk of de verschillende directoratengeneraal van de Commissie op het gebied van vrije mededinging een gemeenschappelijke koers hebben uitgezet waarbij ook aandacht wordt geschonken aan andere dan de expliciet in het verslag vermelde probleemgebieden (hier behandeld in de paragrafen 3.2.1, 3.2.2, 3.2.3 en 3.2.4). Het Comité zou graag vernemen of er al dan niet sprake is van een dergelijke samenwerking, in het kader waarvan bijzonder relevante aspecten van de vrije mededinging aan de orde zouden kunnen komen.

3. **Voornaamste thema's uit het Commissieverslag**

3.1. De Commissie verschaft in dit bijzonder omvangrijke document niet alleen een grote hoeveelheid informatie, zij beschrijft ook tal van praktijkgevallen, werpt vragen op en stelt oplossingen voor, en geeft daarmee een goed beeld van de vele activiteiten die zij in 2001 heeft ondernomen. Zo werden in 2001 in totaal 1 036 nieuwe zaken geopend, iets minder dan in 2000, toen het aantal nieuwe zaken op 1 211 lag. Daarentegen werd een groter aantal zaken afgesloten (1 204), waarmee de achterstand gedeeltelijk is weggewerkt.

3.2. Thematische indeling en opzet van dit XXXIe mededingingsverslag (2001) zijn hetzelfde gebleven als in het vorige verslag (2000). Het document is opgedeeld in vijf grote hoofdstukken, waarin de voornaamste thema's worden behandeld. Hieronder volgt een korte samenvatting van deze hoofdpunten.

3.2.1. Antitrust (artikelen 81 en 82); staatsmonopolies en monopolierechten (artikelen 31 en 86)

3.2.1.1. De modernisering van het wetgevend kader op mededingingsgebied, en met name de uitvoeringsbepalingen voor de artikelen 81 en 82, staat nog steeds op de agenda van de Commissie. Zo heeft zij in september 2000 een voorstel goedgekeurd voor een verordening ter invoering van een nieuwe regeling voor de toepassing van genoemde artikelen.

3.2.1.2. In mei 2001 heeft de Raad tijdens een uitvoerige discussie over deze kwestie beklemtoond dat het netwerk van mededingingsautoriteiten erop moet toezien dat de artikelen in kwestie in alle lidstaten op dezelfde manier worden toegepast.

3.2.1.3. Positief is ook dat de Commissie in 2001 nieuwe ontwerp-regels heeft aangenomen, die bedoeld zijn om met name kartels die gericht zijn op prijsafspraken beter te kunnen opsporen en ongedaan te maken. Nog in verband met de bestrijding van kartels werd de vijf jaar oude clementiemededeling herzien [1].

3.2.1.4. Kartelvorming is nog steeds een van de ernstigste vormen van concurrentievervalsing. In 2001 is dan ook een recordaantal antikartelbeschikkingen genomen, wat blijkt uit het feit dat het aantal zaken in behandeling sterk is toegenomen.

3.2.1.5. In december heeft de Commissie een verslag goedgekeurd waarin de werking van de verordening betreffende groepsvrijstellingen voor technologieoverdracht (hierna „GVTO" genoemd), wordt beoordeeld. Zij concludeert daarin dat de criteria van de GVTO meer betrekking hebben op de vorm van de overeenkomst dan op de reële gevolgen voor de markt. Ook zou de verordening te normatief zijn, en haar toepassingsgebied te beperkt.

3.2.1.6. Daarnaast heeft de Commissie in december haar goedkeuring gehecht aan een bekendmaking inzake overeenkomsten van geringe betekenis die de mededinging niet merkbaar beperken in de zin van artikel 81, lid 1, van het EG-Verdrag (de minimis). In deze nieuwe bekendmaking wordt duidelijker en vollediger aangegeven wanneer overeenkomsten tussen bedrijven niet worden verboden door het Verdrag.

3.2.1.7. In mei 2001 heeft de Commissie een besluit betreffende het mandaat van de raadadviseur-auditeur in bepaalde mededingingsprocedures goedgekeurd. Hiermee krijgt de raadadviseur-auditeur meer bevoegdheden en kan hij zelfstandiger optreden, aangezien hij voortaan nog enkel afhangt van de voor concurrentie bevoegde commissaris.

3.2.1.8. De sectorale ontwikkelingen op mededingingsgebied worden in het verslag uitgebreid onder de loep genomen. De Commissie besteedt in het bijzonder aandacht aan de energiesector (waarbij zij met name dieper ingaat op de liberalisering van de elektriciteits- en gasmarkt), de postdiensten, telecommunicatie, vervoer (door de lucht, over zee en per spoor), de media, de distributie van motorvoertuigen, financiële diensten (het concurrentiebeleid is erop gericht de Europese financiële markten concurrerender en efficiënter te maken), de informatiemaatschappij en het internet, sport en de farmaceutische industrie.

3.2.2. Controle op concentraties

3.2.2.1. Hoewel het aantal concentraties in 2001 lichtjes is gedaald (na een voortdurende snelle stijging gedurende zeven jaar), zet de Commissie haar activiteiten op dit gebied onverminderd voort. Ondanks de afname van het aantal aanmeldingen heeft de Commissie 339 eindbeschikkingen gegeven, waaronder vijf verbodsbeschikkingen (op jaarbasis het hoogste aantal tot nog toe [2].

---

[1] Advies van het Comité: PB C 48 van 21.2.2002.

[2] Inmiddels zijn twee van deze beschikkingen door het Hof van Justitie ongeldig verklaard.

3.2.2.2. De Commissie heeft zich er in 2001 niet toe beperkt de mededinging daadwerkelijk te herstellen door een gunstig klimaat te creëren voor nieuwe concurrenten. Zij heeft bewezen open te staan voor alternatieve vormen van afstoting, én voor andere maatregelen die complexer zijn dan afstoting zonder meer.

3.2.2.3. Er is gebleken dat de bedrijven die betrokken waren bij goedgekeurde zaken, in 2001 al aanzienlijke vooruitgang hadden geboekt bij de tenuitvoerlegging van de in 2000 genomen besluiten.

3.2.2.4. De controle op concentraties blijft in de eerste plaats bedoeld om de consument te beschermen tegen de gevolgen van monopolies of een overheersende positie (stijging van de prijzen, daling van de kwaliteit en minder innovatie).

3.2.2.5. Een centraal onderdeel in de mededingingsanalyse is de afbakening van de relevante geografische markt. In 2001 heeft de Commissie dan ook een analyse gemaakt van de marktomschrijvingen die zij in haar concentratiebeschikkingen van de laatste vijf jaar heeft gehanteerd. Daarnaast heeft zij ook de productmarkten uitgebreid onder de loep genomen, om tot de conclusie te komen dat de afbakening van geografische en productmarkten beslist niet neerkomt op een statische analyse, waarbij de marktaandelen eenvoudig bij elkaar worden opgeteld, maar de basis legt voor een grondige analyse van de marktdynamiek in een specifieke bedrijfstak.

3.2.2.6. De meest opmerkelijke gebeurtenis op het vlak van concentraties is wel de publicatie van het Groenboek over de herziening van de concentratieverordening [1], waarin de Commissie ingaat op de nieuwe uitdagingen die verband houden met de mondiale fusies, de invoering van de euro en de uitbreiding van de EU tot 25 of meer lidstaten.

De door de Commissie voorgestelde wijzigingen hebben zowel betrekking op bevoegdheidskwesties als op inhoudelijke en procedurele kwesties.

3.2.2.6.1. De Commissie stelt voor de Gemeenschap automatisch bevoegd te maken in zaken waarin meervoudige aanmeldingen in drie of meer lidstaten vereist zijn, zodat kan worden afgestapt van het systeem van omzetdrempels.

3.2.2.6.2. Ook stelt de Commissie voor de voorwaarde voor verwijzingen te vereenvoudigen en roept zij op tot een adequate taakverdeling tussen de Commissie en de lidstaten.

3.2.2.6.3. Omdat de bedrijfspraktijken zijn veranderd is het gerechtvaardigd dat ook het begrip concentratie wordt bijgesteld. De Commissie merkt op dat het hier om een bijzonder gevoelige materie gaat, maar stelt toch voor de huidige bepalingen over meervoudige transacties op bepaalde punten te wijzigen. Voorts stelt de Commissie in haar groenboek de vraag in hoeverre de in de concentratieverordening genoemde toetsing van de machtspositie nuttig is bij de beoordeling van fusies, zonder evenwel zelf antwoord te geven.

3.2.2.6.4. Er worden diverse maatregelen ter vereenvoudiging van de procedures voorgesteld, met name voor zaken die vanuit mededingingsoogpunt geen probleem vormen, en voor risicokapitaaltransacties.

3.2.2.6.5. Ten slotte zij opgemerkt dat de Commissie op het gebied van concurrentie ook samenwerkt met derde landen, wat heeft geleid tot de oprichting van een internationaal mededingingsnetwerk. Ook hebben zich in 2001 nieuwe ontwikkelingen voorgedaan in de verwijzing van de analyse van concentraties naar de nationale autoriteiten.

3.2.3. Overheidssteun

3.2.3.1. Tijdens de Europese Top van Stockholm in maart 2001 is beklemtoond dat het totale peil van de overheidssteun hoe dan ook naar beneden moet, en dat de steun moet worden gericht op horizontale doelstellingen van gemeenschappelijk belang.

3.2.3.2. Op het gebied van transparantie is duidelijk vooruitgang geboekt, getuige het nieuwe openbare staatssteunregister en de publicatie van het scorebord voor overheidssteun.

3.2.3.3. De Commissie is begonnen met de vereenvoudiging van de staatssteunprocedures voor met name de minst complexe zaken.

3.2.3.4. In oktober 2001 is een ontwerpverordening goedgekeurd waarin wordt bepaald dat de lidstaten steun niet hoeven aan te melden als deze gericht is op de creatie van nieuwe arbeidsplaatsen.

3.2.3.5. De mededeling van de Commissie betreffende staatssteun en risicokapitaal is bedoeld om de verschaffing van risicokapitaal in verschillende lidstaten te stimuleren; hieruit blijkt dat de voorschriften worden aangepast aan de evolutie van de markt.

3.2.3.6. De controle op fiscale staatssteun via belastingen blijft een prioriteit voor de Commissie. Daarbij wordt in het bijzonder aandacht besteed aan voordelige belastingregelingen voor bepaalde soorten activiteiten, zoals financiële diensten en offshoreactiviteiten. Het Comité wijst erop dat ook in het kader van de uitbreiding niet zonder meer voorbij mag worden gegaan aan dit soort regelingen.

[1] Het Comité heeft hierover reeds een gunstig advies uitgebracht (PB C 241 van 7.10.2002).

3.2.3.7. De Commissie gaat in dit gedeelte in op het begrip staatssteun. Deze is onaanvaardbaar als de begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties de concurrentie vervalst of dreigt te vervalsen.

3.2.3.8. De problematiek van directe steunverlening door de EU aan bedrijven, die als staatssteun moet worden beschouwd, komt hier niet aan de orde; de Commissie zou hier in de toekomst wel terdege aandacht aan moeten besteden.

3.2.4. Diensten van algemeen belang

3.2.4.1. De Commissie blijft grote waarde hechten aan de diensten van algemeen economisch belang, die bijdragen tot de sociale en territoriale samenhang van de EU en een essentiële schakel in het Europese maatschappijmodel zijn.

3.2.4.2. Tijdens de Europese Raad van Laken in december 2001 is erop aangedrongen dat de rechtszekerheid bij de toepassing van het mededingingsrecht op de diensten van algemeen economisch belang zou worden verhoogd. Ook is ervoor gepleit dat de financiering van de diensten van algemeen economisch belang en het toezicht op de staatssteun beter op elkaar zouden worden afgestemd, en dat regelmatig een evaluatie van de diensten van algemeen economisch belang zou worden opgesteld.

3.2.4.3. Verder verbindt de Commissie zich ertoe in haar toekomstige jaarverslagen over het mededingingsbeleid telkens een hoofdstuk over diensten van algemeen belang op te nemen, dit om de transparantie te vergroten.

3.2.4.4. Conform de conclusies van de Europese Raad van Lissabon van maart 2000 heeft de Commissie ook in 2001 geijverd voor de openstelling van de markten (gas, elektriciteit, postdiensten en vervoer). Zo heeft zij nieuwe wetgevingsvoorstellen ingediend en toezicht uitgeoefend op de uitvoering van de bestaande EU-wetgeving op mededingingsgebied.

3.2.4.5. Voorts heeft de Commissie zich in 2001 in het kader van het algemeen economisch belang met name toegelegd op de voorbereiding van de toetreding van nieuwe lidstaten en de onderhandelingen daarover, op bilaterale samenwerking (i.h.b. met de Verenigde Staten, Canada en andere OESO-landen), en op multilaterale samenwerking.

3.2.4.6. Ten slotte heeft de Commissie regelmatig rapporten opgesteld over de vooruitgang in elk van de kandidaat-lidstaten.

3.2.5. Vooruitzichten voor de toekomst

3.2.5.1. De Commissie stelt voor een nieuwe verordening voor de uitvoering van de artikelen 81 en 82 van het EG-Verdrag op te stellen ([1]).

3.2.5.2. Ook is de Commissie voornemens een bijgewerkte en herziene mededeling over de handhavingsactiviteiten goed te keuren.

3.2.5.3. Daarnaast wordt verder gegaan met de raadplegingen waartoe het Groenboek betreffende de herziening van de concentratieverordening de aanzet heeft gegeven ([2]).

3.2.5.4. Eenvoudige gevallen van staatssteun moeten sneller en vlotter worden afgehandeld, en er moeten transparantere procedures en regels komen.

3.2.5.5. Op internationaal vlak zal de Commissie haar tweesporenbeleid voortzetten; dit houdt in dat zij de bilaterale samenwerking met haar externe tegenhangers (de Verenigde Staten, Canada en Japan) versterkt en tevens meer multilaterale samenwerkingsverbanden tot stand tracht te brengen.

4. **Conclusies en aanbevelingen**

4.1. Nu de uitbreiding voor de deur staat is het in de ogen van het Comité cruciaal dat de Commissie de nodige aandacht besteedt aan de kandidaat-lidstaten. Het is immers de bedoeling dat overal in de EU dezelfde regels op dezelfde efficiënte wijze worden toegepast.

4.2. Het Comité vraagt zich af of de LMOE na de toetreding wel in staat zullen zijn het hele communautaire acquis op mededingingsgebied over te nemen; overheidssteun aan het bedrijfsleven is in deze landen immers altijd schering en inslag geweest.

4.3. Er moet dringend een nieuwe, efficiëntere en gedecentraliseerde regeling worden ingevoerd, die tegelijkertijd minder omslachtig is. Een en ander impliceert dat de nationale mededingingsautoriteiten meer bevoegdheden krijgen, zonder dat daarom de speelruimte van de Commissie op het gebied van onderzoek en toezicht wordt ingeperkt; doel hiervan is de interne markt te versterken en bedrijven gelijke voorwaarden te garanderen.

([1]) Advies van het Comité: PB C 155 van 29.5.2001.

([2]) Het Comité heeft hierover reeds een gunstig advies uitgebracht (PB C 241 van 7.10.2002).

4.3.1. Met het oog op een coherente toepassing van deze regels is het belangrijk dat aanmelding niet verplicht wordt gesteld en dat overeenkomsten waarbij het maximum marktaandeel niet wordt overschreden, in principe toegelaten zijn.

4.4. Daar het opsporen van geheime overeenkomsten een van de kernpunten van het mededingingsbeleid is, meent ook het Comité dat de onderzoeksbevoegdheden van de Commissie absoluut moeten worden versterkt en uitgebreid.

4.5. Zoals al werd opgemerkt in par. 3.2.2.6.1 kan het Comité zich vinden in het voorstel om de Gemeenschap automatisch bevoegd te maken, zodat de Commissie in bepaalde gevallen onmiddellijk in actie kan komen. Een dergelijke aanpassing zou de concurrentievoorwaarden op het gebied van Europese concentraties verder gelijk trekken.

4.6. Door de versnelde globalisering van de markten zien de mededingingsautoriteiten uit de afzonderlijke landen en/of economische blokken zich gedwongen tot nauwere samenwerking, hetzij in het kader van de WTO, hetzij in andere, meer informele fora. Belangrijk is hierbij dat ook geschillen worden beslecht en dat de uiteenlopende begrippen en waarden die op de verschillende regionale markten gelden, met elkaar in overeenstemming worden gebracht.

4.7. Het Comité deelt de zienswijze van de Commissie dat de groepsvrijstellingsverordening voor overeenkomsten voor technologieoverdracht niet langer dienst mag doen als „dwangbuis", maar moet worden aangewend om transacties efficiënter en evenwichtiger te doen verlopen.

4.8. Bijval verdient verder ook het feit dat in de nieuwe bekendmaking inzake overeenkomsten van geringe betekenis („de minimis" bekendmaking) sterker de nadruk wordt gelegd op economische aspecten, en dat de administratieve formaliteiten tot een minimum worden beperkt, wat met name voor de kleinere ondernemingen een voordeel is.

4.9. Het Comité is een overtuigd voorstander van de invoering van mechanismen ter verhoging van de concurrentie, met name op streng gereguleerde markten waar weinig concurrentie is en afnemers in hoge mate afhankelijk zijn van een beperkt aantal leveranciers.

4.10. Bijzonder interessant zou zijn dat de Commissie in haar verslag duidelijk aangaf op welke manier de kandidaatlidstaten zijn voorbereid, met name wat de juridische aspecten van mededinging aangaat.

4.11. De Commissie gaat in haar verslag voorbij aan de kwestie van de door beroepsverenigingen vastgestelde concurrentievoorwaarden. Gezien de implicaties daarvan is het Comité van mening dat dit probleem moet worden aangepakt, en dat de Commissie, indien nodig, moet kunnen optreden.

4.12. In verband met het hoofdstuk sport, en met name de passage betreffende voetbal, wil het Comité erop wijzen dat de in kader 5 vermelde straffen het vrije verkeer van werknemers kunnen belemmeren, en aldus de concurrentie kunnen vervalsen. De Commissie zou alle overeenkomsten die het vrije verkeer van werknemers op de helling zetten nader moeten bekijken.

4.13. Verder zou de Commissie veel meer bekendheid moeten geven aan de mededingingswetgeving en de burger moeten laten weten hoe hij klacht kan indienen. De bevolking is immers een van de belangrijkste medestanders in de strijd tegen concurrentievervalsing, en moet zich dus bewust zijn van de problemen en weten hoe een klachtenprocedure op gang kan worden gebracht.

4.14. De regels en normen voor de analyse van de relevante geografische markten moeten transparant en duidelijk zijn.

4.15. Met het oog op de leesbaarheid suggereert het Comité dat de Commissie de praktijkvoorbeelden voortaan aan het eind van het verslag opneemt, zodat het eenvoudiger is om daarvan kennis te nemen.

4.16. Een aantal kwesties die niet rechtstreeks onder de verantwoordelijkheid van het DG mededinging vallen en dus niet onder de grote, in het verslag behandelde thema's terug te vinden zijn, verdienen volgens het Comité toch een plaats in een analyse van de concurrentieproblematiek. Concreet gaat het om de volgende onderwerpen: concurrentie MKB vs grote ondernemingen, perifere en/of achtergestelde regio's vs regio's met een gunstiger ligging; rijke landen vs arme landen, en ten slotte juridisch kader en normen inzake de jaarrekeningen in Europa vs juridisch kader en normen inzake de jaarrekeningen in de VS. Wat die voorschriften inzake de jaarrekeningen aangaat zou bovendien ook nog moeten worden gekeken naar de impact daarvan op de mate waarin de effectenbeurzen kapitaal aantrekken.

4.17. Met het oog op de globalisering van de markten mag een herziening van de concentratieverordening zeker niet achterwege blijven. Daarbij dient rekening te worden gehouden met het feit dat de handelsbetrekkingen zich vandaag afspelen in een steeds globaler context, en dat allerhande internationale instanties de Commissie kunnen helpen bij de tenuitvoerlegging van preventieve maatregelen ter bescherming van de concurrentie.

4.18. Zoals al blijkt uit par. 3.2.2.6.3 zal een betere en duidelijker afbakening van de begrippen er ongetwijfeld toe bijdragen dat de controle op concentraties vlotter en coherenter verloopt.

4.19. Het is in de ogen van het Comité van cruciaal belang dat wordt ingespeeld op het Groenboek en dat de hervorming van de concentratieverordening op een open manier wordt voortgezet, wat inhoudt dat alle betrokkenen (ondernemingen en lidstaten) de kans krijgen opbouwende kritiek te leveren.

4.20. Het zou nuttig zijn de nationale autoriteiten bij het toezicht op concentraties te betrekken: over het algemeen zijn zij immers beter op de hoogte van wat er reilt en zeilt in de sectoren en op de markten in kwestie. Dit neemt vanzelfsprekend niet weg dat de Commissie over duidelijk afgebakende controlebevoegdheden moet beschikken.

4.21. Een dergelijke vorm van samenwerking tussen de Commissie en de lidstaten zou het risico op onsamenhangende of tegenstrijdige besluiten ongetwijfeld verkleinen.

4.22. Verder mag niet worden vergeten dat ook fusies en overnames in de banksector de concurrentieverhoudingen scheef kunnen trekken: de daling van het aantal concurrenten kan nefaste gevolgen hebben voor de consument, vooral wat de toegang tot het krediet aangaat.

4.23. Ook de grote verdelers kunnen de concurrentieverhoudingen verstoren: bij de onderhandelingen trekken zowel hun leveranciers als hun kleinere concurrenten meer dan eens aan het kortste eind. In het kader van de strijd tegen misbruik van monopolies zou de Commissie ook aan dit probleem de nodige aandacht moeten schenken.

4.24. Wat de overheidssteun aangaat meent het Comité dat de Commissie er goed aan doet zich verder in te spannen om de bestaande voorschriften betreffende risicokapitaal en kredietsteun aan kleine en middelgrote ondernemingen ook daadwerkelijk te doen naleven. Ook het feit dat de Commissie het beleid inzake steun voor werkgelegenheid, onderzoek en ontwikkeling en grote regionale onderzoeksprojecten voortdurend herziet, is positief.

4.25. Fundamenteel is een waterdichte controle op de overheidssteun, zodat de middelen efficiënt worden aangewend en bijdragen tot een gunstig economisch klimaat; het Comité denkt in dit verband met name aan duurzame werkgelegenheid voor de Europeanen.

4.26. De ex-ante- en ex-postevaluaties in het kader van het scorebord inzake staatssteun zijn naar de mening van het Comité behoorlijk effectief.

4.26.1. Minder geslaagd is de openstelling voor het publiek van het on-line-staatssteunregister. Het blijft immers moeilijk toegang te krijgen tot het register, wat zowel te wijten is aan de opzet daarvan, als aan het feit dat het gros van de informatie maar in één taal beschikbaar is. Het Comité stelt dan ook voor dat de Commissie de pagina aanpast, zodat het publiek duidelijke en transparante informatie krijgt. Ook de toevoeging van een zoekmachine zou nuttig zijn.

4.27. De inspanningen om de communautaire voorschriften op het gebied van staatssteun te vereenvoudigen, te moderniseren en te verduidelijken, moeten worden voortgezet.

4.27.1. Met de middelen die daardoor zouden vrijkomen kunnen dan de meest frappante gevallen van concurrentievervalsing worden aangepakt.

4.28. Voorts meent het Comité dat de invoering (in 2002) van een communautair kader voor staatssteun aan ondernemingen die zich bezig houden met diensten van algemeen economisch belang, de rechtszekerheid ten goede zal komen.

4.29. Tot slot zou het Comité de Commissie willen bedanken voor haar inspanningen. Het wil er echter ook op wijzen dat de Commissie haar besluiten aangaande mededingingszaken met degelijke en uitputtende informatie moet kunnen onderbouwen.

5. Het beleid van DG concurrentie inzake concentratiebewegingen is onlangs uitdrukkelijk veroordeeld door het Hof van Justitie. Er heeft zich de laatste tijd een opmerkelijke kentering voorgedaan in de situatie inzake fusies en overnames. Zo heeft het Hof een aantal beschikkingen vernietigd, waarbij vooral de bekende zaken Schneider-Legrand en Tetra-Laval in het oog springen.

5.1. De uitspraken van het Hof van Justitie zijn gebaseerd op de vaststelling dat de Commissie in deze zaken duidelijk over onvoldoende technische informatie beschikte.

5.2. De Commissie lijkt deze gerechtelijke besluiten te verantwoorden, maar geeft wel toe dat zij op bepaalde vlakken te kort schiet en dat een „Chef-econoom" zou moeten worden aangesteld om dit soort onder haar bevoegdheid vallende zaken te coördineren.

5.3. Het Comité heeft inlichtingen ingewonnen over de personeelsleden, de financiële middelen en de technische

en economische informatie waarover het DG Concurrentie beschikt. De situatie is als volgt:

— Personeel:

  — personeelsleden met een universitaire opleiding op economisch gebied: 71

  — personeelsleden met een universitaire opleiding op juridisch gebied: 141

  — personeelsleden met een universitaire opleiding op andere gebieden (wiskundigen, ingenieurs, filosofen, enz.): 59

  — personeelsleden met een andere opleiding: 187

— Jaarlijkse begroting (2002): 1 414 417 EUR (zonder personeel)

— Externe studies: 31 studies, ten bedrage van 939 475 EUR.

5.4. Voorts is het Comité nog tot de volgende conclusies gekomen:

— Het DG Concurrentie is voor de Commissie een belangrijke bron van inkomsten. Zo hebben met name de boetes in 2001 circa 2 miljard EUR opgebracht, geld dat evenwel niet wordt gebruikt om de stellingnames van de Commissie terdege te onderbouwen.

— Het DG Concurrentie maakt opvallend weinig gebruik van de diensten van gespecialiseerde externe organisaties, of het nu gaat om het verzamelen en verwerken van de technische en economische informatie die aan de basis van haar besluiten ligt, of om de verdediging van haar standpunten voor de rechtbank.

— Het DG Concurrentie put onvoldoende uit de technische en economische informatie die de nationale mededingingsautoriteiten (op verzoek) ter beschikking stellen of kunnen stellen.

— De Commissie spreekt zich uit over grote concentratiebewegingen waarbij enorme economische belangen en gigantische bedragen op het spel staan. De betrokkenen beschikken dan ook over de nodige middelen om hun argumenten te staven (economische studies, internationale consultants) en gespecialiseerde, bekwame juristen aan te stellen; de Commissie, die financieel minder sterk staat, blijkt hiertegen niet opgewassen.

— De bedrijven die volgens de vigerende wetgeving de Commissie bij fusies of overnames om toestemming moeten vragen, hoeven voor die dienst geen vergoeding te betalen; wanneer een zaak aanhangig wordt gemaakt daarentegen, moeten gerechtskosten worden betaald.

5.5. De hervorming van het DG Concurrentie — die ook volgens de bevoegde commissaris noodzakelijk is — moet worden voorafgegaan door een studie van o.m. de volgende aspecten: het beheer van het personeel en de financiële middelen, en de vraag of meer middelen noodzakelijk zijn en hoe deze dan kunnen worden verhoogd; het DG moet onafhankelijk kunnen werken; de technische, economische en juridische informatie aan de hand waarvan de Commissie besluiten neemt en haar standpunten voor de rechtbank verdedigt, moet correct en gedetailleerd zijn; en de vraag of de vastgelegde termijnen voor de besluitvorming compatibel zijn met het verzamelen en verwerken van het nodige materiaal (kwaliteit en kwantiteit).

Brussel, 22 januari 2003.

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

R. BRIESCH

BIJLAGE

bij het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité

Het volgende tijdens de discussie verworpen wijzigingsvoorstel heeft meer dan een kwart van de uitgebrachte stemmen gekregen:

Par. 4.12

Te schrappen.

Motivering

In het ontwerpverslag worden de eigen regelingen van de beroepsverenigingen en de daarin opgenomen bepalingen voor beroepsuitoefening en marktgedrag als monopolistisch bestempeld. Dit is echter zowel op grond van de economische als de juridische definitie van het begrip monopolie niet juist. Bovendien hebben het EP (commissie „Juridische zaken en interne markt") en het EHJ zich over de regelingen van de beroepsverenigingen gebogen en in resoluties en uitspraken verklaard dat deze in principe geoorloofd en doelmatig zijn.

In dit verslag worden in dit verband geen andere verdergaande aspecten m.b.t. opstelling en tenuitvoerlegging van de regelingen van beroepsverenigingen (vertrouwenspositie, verplichting te handelen in het algemeen belang) besproken. Door hier toch nader op in te gaan en daarbij de verschillende argumenten tegen elkaar af te wegen, zou de reikwijdte van het verslag geweld worden aangedaan en het zwaartepunt ervan compleet worden verlegd.

Uitslag van de stemming

Vóór: 31, tegen: 80, onthoudingen: 12.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Werkdocument van de diensten van de Commissie „Leren van talen en taalverscheidenheid bevorderen”"

(SEC(2002) 1234)

(2003/C 85/26)

De Europese Commissie heeft op 25 november 2002 besloten om, op grond van art. 262 van het EG-Verdrag, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over „Leren van talen en taalverscheidenheid bevorderen — Raadpleging”.

Tijdens zijn 396e zitting van 22 en 23 januari 2003 (vergadering van 23 januari) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité besloten mevrouw Heinisch te benoemen tot algemeen rapporteur en het volgende advies uitgebracht, dat met 105 stemmen vóór en 4 tegen, bij 4 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. De noodzaak van maatregelen van de Europese Unie en de lidstaten ter verbetering van het talenonderricht is in maart 2002 in Barcelona door de staatshoofden en regeringsleiders erkend. Bij die gelegenheid is opgeroepen tot verdere maatregelen om het verwerven van basisvaardigheden te verbeteren, in het bijzonder door het reeds zeer jong aanleren van ten minste twee vreemde talen. Deze overtuiging lag ook aan de basis van het verzoek van de Raad Onderwijs van 14 februari 2002 aan de lidstaten, waarin wordt opgeroepen tot het nemen van concrete stappen om taalverscheidenheid en het leren van talen te bevorderen, en van het verzoek aan de Commissie om tegen het voorjaar van 2003 met desbetreffende voorstellen te komen.

1.2. In art. 22 van het op 7 december 2000 aangenomen Handvest van de grondrechten van de Europese Unie is vastgelegd dat de Unie de culturele, godsdienstige en taalkundige verscheidenheid eerbiedigt.

1.3. In 2001 werd in Europa het Europees Jaar van de talen gevierd, dat een groot succes is geworden en geleid heeft tot vele duizenden activiteiten waarbij met het oog op de bevordering van het leren van talen en taalverscheidenheid honderdduizenden burgers uit heel Europa waren betrokken. Het evenement heeft geleid tot een groot enthousiasme voor het leren van talen en betekende voor menigeen een extra stimulans om andere talen en culturen te leren kennen.

2. Algemene opmerkingen

2.1. In het eind oktober 2002 goedgekeurde werkprogramma van de Europese Commissie voor 2003 zijn maatregelen opgenomen om het Lissabonproces te intensiveren. Het gaat om:

— ontwikkeling van goede praktijken op het gebied van levenslang leren en e-learning (gemeenschappelijk werkprogramma t.a.v. onderwijs- en beroepsopleidingsstelsels, een voor iedereen toegankelijke informatiemaatschappij e.d.);

— goedkeuring van een nieuw actieprogramma op het gebied van e-learning, en

— voorstellen voor een actieplan ter bevordering van een veeltalig Europa.

Met haar actieplan ter bevordering van het leren van talen bouwt de Europese Commissie voort op de ervaringen die zijn opgedaan met het Europees Jaar van de Talen (EJT), en op de daarvan gemaakte evaluaties.

Naar de mening van het EESC is het een positieve zaak en getuigt het van een toekomstgerichte visie dat de Commissie de „Europese Jaren” (levenslang leren, EJS) niet ziet als geïsoleerde acties maar dat hier een vervolg aan wordt gegeven en de resultaten worden meegewogen bij het opstellen van de opleidingsprogramma's. Het Comité steunt de Commissie in haar streven.

2.2. Daarnaast zal de EU er, met het oog op de komende uitbreiding met 12 nieuwe lidstaten, niet aan kunnen ontkomen zich te buigen over de vraag hoe in de praktijk binnen de EU moet worden omgegaan met de veelheid aan talen.

Daarom is het EESC ermee ingenomen dat de EU het leren van talen wil bevorderen. Talen mogen mensen niet van elkaar afgrenzen noch barrières opwerpen voor integratie en communicatie in de wereld. De grondslag voor een optreden van de EU op het gebied van onderwijs en opleiding is terug te vinden in artt. 149 en 150 van het EG-Verdrag. De eigen verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de inhoud van het onderwijs en de opzet van het onderwijsstelsel wordt niet aangetast.

2.3. De EU kan de komende uitdaging alleen het hoofd bieden als zij zich laat leiden door het beginsel van veeltaligheid. Alleen dan kunnen de culturele identiteit van de volkeren en de regionale verscheidenheid, en daarmee ook de culturele rijkdom in Europa, worden gewaarborgd. Tevens wordt op deze wijze recht gedaan aan het subsidiariteitsbeginsel.

„Een mens die twee talen beheerst, is net zo veel waard als twee mensen” (Karel V — 1338-1380).

2.4. Het EESC stelt zich niet alleen ten doel om de mobiliteit van werknemers mogelijk te maken en te bevorderen, en om tegen te gaan dat taalgrenzen wederzijds begrip en solidariteit in de weg staan, maar ook om de taalkundige en culturele verscheidenheid in Europa te beschermen. De Europese talen zijn in cultureel opzicht alle even veel waard.

3. **Conclusies**

3.1. Het EESC steunt de Commissie bij haar streven om het leren van talen en de taalverscheidenheid te bevorderen, zulks met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel op het gebied van onderwijs. Het EESC benadrukt hoe belangrijk het is bij het leren van vreemde talen dat men zijn of haar moedertaal goed beheerst (resultaten van Pisa).

3.2. Het EESC roept de lidstaten op intensief met elkaar samen te werken, zodat de opleidingsnetwerken kunnen worden uitgebreid en een continue uitwisseling van goede praktijken, onderwijsmethoden, leerstof en onderwijs- en scholingsprogramma's kan worden gewaarborgd.

3.3. Het EESC dringt, ter versterking van de taalverscheidenheid, aan op doelgerichte maatregelen in alle communautaire programma's (regionaal beleid, werkgelegenheid en sociale zaken, onderzoek en ontwikkeling, informatiemaatschappij enz.). Te denken valt bijv. aan:

— uitbreiding van de ondertiteling van films via het programma Media, en

— bevordering van vertalingen van literaire werken via het programma Cultuur 2000.

3.4. Overigens zal men naar de mening van het EESC bij het bevorderen van het leren van talen toch in de eerste plaats een beroep moeten doen op de programma's Socrates en Leonardo da Vinci. Er moeten specifieke projecten in gang worden gezet ter:

— verbetering van de kwaliteit van het talenonderricht;

— vernieuwing van het lesmateriaal;

— vergelijking van buitenschoolse leerprogramma's;

— vereenvoudiging van de toegang tot het pakket talen voor alle burgers;

— bevordering van het leren van talen voor alle leeftijdscategorieën, en

— versterking van de positie van regionale en minderheidstalen.

Naar de mening van het EESC zou het gunstig kunnen uitpakken als de sectoren onderzoek en onderwijs hun activiteiten hier op elkaar afstemmen.

3.5. Het EESC zou willen dat reeds in het eerste stadium van het voorschoolse onderricht het proces van taalverwerving wordt ondersteund met de nodige projecten.

3.5.1. Daarbij dient gebruik te worden gemaakt van nieuwe methoden die neerkomen op taalverwerving met behulp van muziek (zoals in Zwitserland en Frankrijk); hiervoor moet plaats worden ingeruimd in de Europese projecten.

„Wie verschillende mensen wil samenbrengen, zal een gemeenschappelijke taal moeten vinden." En deze gemeenschappelijke taal is zonder twijfel de muziek. „Muziek levert transfereffecten op, niet alleen als het gaat om de moedertaal maar ook bij het aanleren van vreemde talen" (Donata Elschenbroich in „Weltwissen der Siebenjährigen").

3.5.2. Het is daarbij van belang dat ouders dezelfde talen krijgen aangeboden als hun kinderen. Dit is ook vanuit een oogpunt van integratie belangrijk. De eerste taaloverdracht vindt immers binnen het gezin plaats.

Het EESC wijst erop dat bevordering van de taalverwerving tijdens de vroegste kinderjaren al bij kleine kinderen kan leiden tot minder geweld en xenofobie, als men bijv. bedenkt dat er op kleuterscholen groepen zijn met kinderen uit soms wel twintig verschillende landen (preventieve aanpak).

3.5.3. Het EESC roept ouders, personeel in de kinderopvang en onderwijskrachten op tot grensoverschrijdende samenwerking als het gaat om kinderen in de kleuterleeftijd. Ontvankelijkheid voor taal kan al heel vroeg worden ontwikkeld en de basis voor levenslang leren moet al worden gelegd voordat kinderen naar school gaan.

3.6. Het EESC dringt aan op een herziening van de leerprogramma's voor het onderwijs in vreemde talen, van voorschools tot en met hoger onderwijs, en is van mening dat aankomende leraren verplicht moeten worden tijdens hun opleiding een tijd in het buitenland door te brengen.

3.7. Het EESC stelt voor dat elke leerling wordt aangemoedigd om tijdens zijn of haar schooljaren een tijdlang in het buitenland te verblijven.

3.8. Het EESC geeft de voorkeur aan verbetering van de lesmethoden in het talenonderwijs boven uitbreiding van het aantal lesuren en verlangt daarbij een grotere inbreng van moedertaalsprekers.

3.9. Ten aanzien van levenslang leren en volwassenenonderwijs dringt het EESC aan op speciale bijscholingsprogramma's voor ouders en senioren, waarbij rekening wordt gehouden met de verschillende leersituaties. De wedstrijd die wordt georganiseerd in het kader van een Europees kwaliteitsmerk voor initiatieven ter bevordering van het leren van talen, moet blijven bestaan.

3.10. Voor het EESC hoeft niet dwingend te worden vastgelegd welke twee vreemde talen naast de moedertaal worden gekozen.

3.10.1. Het EESC staat achter het programma „Lerne die Sprache des Nachbarn" (Leer de taal van het buurland).

3.10.2. Het EESC is zich ervan bewust dat de meeste ouders geneigd zijn Engels als eerste vreemde taal voor hun kinderen te kiezen.

Hoewel het EESC het Engels erkent als lingua franca, beseft het dat aan een dergelijke internationale omgangstaal ook nadelige kanten zitten (zo wordt niet echt bijgedragen tot meer begrip voor andere culturen). Zoals het er nu naar uit ziet, zal het Engels in de toekomst waarschijnlijk de taal zijn die door een meerderheid van de Europeanen wordt gesproken.

3.10.3. Het EESC acht het onvermijdelijk dat men nadenkt over de keuze van officiële talen en werktalen en over de bevordering van de daarmee samenhangende beroepen (tolken, vertalers, enz.) bij jongeren.

3.11. Het EESC wijst erop dat er tekortkomingen zijn in de wijze waarop een aantal programma's wordt uitgevoerd, en wel op het punt van gebruikersvriendelijkheid, transparantie en een tijdige terbeschikkingstelling van documenten en formulieren. Aanbevolen wordt de termijn van de uitvoeringsbepalingen te verlengen.

3.12. Het EESC dringt aan op meer transparantie bij stemmingen binnen de Commissie en de nationale organen.

3.13. Het EESC roept de Commissie op, de verspreiding van geschikt en kwalitatief hoogstaand lesmateriaal te ondersteunen d.m.v. Europese netwerken.

3.14. Het EESC ziet het als zijn taak, de organisaties en groeperingen die het vertegenwoordigt te wijzen op de noodzaak dat het leren van talen wordt bevorderd, en deze over te halen de burgers te ondersteunen bij het aanleren van talen en hiertoe voor alomvattende opleidingsnetwerken te zorgen.

Nagegaan moet worden hoe de leerpakketten kunnen worden gecoördineerd (communicatieve/inclusieve aanpak).

Daarom is het zaak dat het EESC door de Commissie wordt betrokken bij het uitvoeren van de programma's, hoorzittingen en voorlichtingscampagnes organiseert en de partners op Europees niveau enthousiast maakt. De meningsvorming kan via het EESC gekanaliseerd worden. Dit biedt meer kans op resultaat dan brede consultatiestructuren (daarvoor is met het oog op de termijn van 31 januari 2003 te weinig tijd) en het is bovendien in overeenstemming met de bij de Commissie en het EESC gebruikelijke procedures.

Het EESC is een brug tussen Europa en de burgermaatschappij. De leden van het EESC vertegenwoordigen rechtstreeks de belangen van het zo rijk geschakeerde maatschappelijk middenveld in de EU. Als zodanig staat het EESC op de bres voor de rechten van het Europese burgerschap, waarvan het leren van talen een essentieel onderdeel is.

Brussel, 23 januari 2003.

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

R. BRIESCH

Advies van het Europees 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 voorlichtings- en communicatiestrategie voor de Europese Unie"

(COM(2002) 350 def.)

(2003/C 85/27)

De Commissie heeft op 2 juli 2002 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig de bepalingen van art. 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap te raadplegen over de voornoemde mededeling.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft de heer Ehnmark als algemeen rapporteur aangewezen om dit advies voor te bereiden.

Het Comité heeft tijdens zijn 396e zitting van 22 en 23 januari 2003 (vergadering van 23 januari) het volgende advies uitgebracht, dat met 32 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 1 onthouding is goedgekeurd.

1. Samenvatting van het advies

1.1. De Europese Unie staat voor een cruciale periode van veranderingen. Haar burgers hebben de indruk niet goed geïnformeerd te zijn over de activiteiten van de EU en de veranderingen die zich voltrekken of waarover nog wordt onderhandeld. Om de situatie te verbeteren heeft de Europese Commissie een voorstel gedaan voor een nieuw en daadkrachtiger voorlichtings- en communicatiebeleid, waarin vier prioritaire voorlichtingsthema's worden aangewezen, en waarmee wordt gestreefd naar een betere coördinatie van de voorlichtingsacties tussen het EU-niveau en het nationale niveau.

1.2. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) juicht dit voorstel toe. Het vormt een goed uitgangspunt voor de verdere ontwikkeling van de voorlichting en communicatie. Hierbij is het van belang dat de voorlichtingsactiviteiten zowel betrekking hebben op EU-activiteiten als op de waarden en ideeën achter de ontwikkeling van de Unie. Toch plaatst het EESC hierbij drie belangrijke kanttekeningen:

— in de strategie wordt geen aandacht besteed aan de rol die de sociale partners en maatschappelijke organisaties kunnen spelen in alle voorlichtings- en communicatieacties over EU-activiteiten;

— de vier voorgestelde voorlichtingsthema's zijn zorgvuldig gekozen, maar milieu en duurzame ontwikkeling ontbreken op het lijstje, hoewel de EU-burgers duidelijk van mening zijn dat „milieu" een gebied is waarop de EU een speciale verantwoordelijkheid dient te hebben;

— ook zou de strategie duidelijker moeten zijn gericht op onderwijs en jongerenorganisaties.

1.3. Het EESC benadrukt ten slotte dat aandacht moet worden besteed aan alledaagse onderwerpen, om voor de burgers concreet te maken wat de EU zoal doet. Zelf zal het EESC zijn voorlichtings- en communicatieacties uitbreiden.

2. Een eind maken aan de onwetendheid

2.1. Voor de toekomst van de Europese Unie is het van het grootste belang dat de burgers een goede kennis en begrip hebben van de visies die ten grondslag liggen aan de ontwikkeling van de Unie, en van de doelstellingen en werkzaamheden van de EU-instellingen. Met name in de context van de komende uitbreiding en de discussie over de toekomst van de Unie is het van essentieel belang dat een eind wordt gemaakt aan de onwetendheid bij grote delen van de bevolking. Alleen met sterke steun van goed-geïnformeerde burgers zal de Unie in staat zijn de komende uitdagingen het hoofd te bieden.

2.2. Achtereenvolgende enquêtes hebben laten zien dat de onwetendheid nog groot is. Om een voorbeeld te noemen: volgens de Eurobarometer had in het voorjaar van 2002 83 % van de EU-bevolking het gevoel slecht of helemaal niet geïnformeerd te zijn over de uitbreiding. Andere studies geven een vergelijkbaar beeld. Hoewel de verschillen tussen de lidstaten aanzienlijk zijn, is de algemene indruk dat voor de Unie een belangrijke overgangsperiode begint, terwijl de burgers daarover onvoldoende zijn geïnformeerd.

2.3. Het ontwikkelen van kennis over de Unie is een langetermijn aangelegenheid. Begrip kweken vergt waarschijnlijk nog meer tijd. Het duurt even voordat de Unie en de achterliggende gedachten zich in het hoofd hebben genesteld.

2.4. De Europese Commissie heeft een ambitieuze voorlichtings- en communicatiestrategie gepresenteerd, die in de loop van 2003 stapsgewijs zal worden uitgevoerd. Eigenlijk is deze strategie een basis voor voortdurende inspanningen om de kennis en het inzicht van de burgers m.b.t. de Unie, haar instellingen en werkzaamheden, te bevorderen.

2.5. Het EESC juicht dit voorstel toe. Het is een belangrijke stap op weg naar een betere voorlichting aan burgers over EU-activiteiten. De belangrijkste thema's van de Unie komen aan bod, en grote groepen in de samenleving worden ermee aangesproken.

2.6. Het EESC benadrukt dat de voorlichting aan de burgers over de EU en haar activiteiten objectief moet zijn, en moet worden toegesneden op specifieke situaties en doelgroepen. In de voorgestelde strategie wordt echter geen onderscheid gemaakt tussen algemene voorlichting over EU-activiteiten, voorlichting over wetgeving waartoe op EU-niveau is besloten en die op nationaal niveau moet worden toegepast, en voorlichting over thema's waarover de EU-instellingen een discussie en dialoog op gang zouden willen brengen, als onderdeel van de voorbereiding van toekomstige wetgevingsvoorstellen. Voorlichting over de rechten en plichten van burgers verschilt van algemene informatie over EU-activiteiten. De wijze van communicatie moet flexibel zijn en worden toegesneden op specifieke situaties. Bij de ontwikkeling van de strategie dient hiermee meer rekening te worden gehouden.

2.7. Het onlangs gesloten akkoord over publieke inspraak bij de verdere ontwikkeling van de EU-werkzaamheden op milieugebied is een goed voorbeeld van hoe die dialoog en raadpleging kunnen worden geïntegreerd in de werkzaamheden van de EU-instellingen. Dit aspect zou verder moeten worden uitgewerkt, om te laten zien hoe de publieke inspraak in EU-werkzaamheden kan bijdragen tot kennis, begrip en een draagvlak.

2.8. Of een eind kan worden gemaakt aan de onwetendheid van de burgers hangt sterk af van de vraag of mogelijkheden worden geboden voor inspraak en dialoog. Een doeltreffende methode om de bereidwilligheid en belangstelling van burgers t.a.v. de voorlichting te bevorderen, is de burgers te betrekken bij de debatten en raadplegingen. De recente debatten over governance hebben de behoefte aan meer openheid en participatie benadrukt. Een actieve voorlichtings- en communicatiestrategie is daarbij een essentieel instrument.

3. **Een basis voor continue ontwikkeling**

3.1. Het EESC stemt in met de algemene opzet van de voorlichtings- en communicatiestrategie. De behoefte aan voorlichting over de waarden en ideeën achter de ontwikkeling van de Unie moet worden onderstreept. Het is van essentieel belang dat de voorlichtings- en communicatieactiviteiten in een breder perspectief worden geplaatst, om versnippering te voorkomen. Een les die in het verleden over communicatie is geleerd, is dat voorlichting moet worden gegeven over de structuren, en dat de voorlichting moet worden gestructureerd.

3.2. De strategie is gebaseerd op een nauwe samenwerking tussen het EU-niveau en het nationale niveau. Er is een ruime mate van gezamenlijke planning van voorlichtingsinspanningen tussen de EU en de lidstaten voorzien.

3.3. Een succesvolle voorlichtings- en communicatiestrategie is gebaseerd op een multidimensionale aanpak. Zo is het met name van belang dat steun wordt verkregen van andere instellingen en organisaties die in staat zijn de burgers te bereiken. Een veelvoud aan actoren en een stapsgewijze strategie vergroten de kans dat de boodschap ook daadwerkelijk overkomt.

3.4. De strategie concentreert zich op de samenwerking tussen de EU-instellingen en de regeringen van de lidstaten, en is, in de tweede plaats, ook bedoeld voor de samenwerking met andere instanties dan de regeringen van de lidstaten. Het EESC zou het op prijs hebben gesteld dat dit aspect meer aandacht had gekregen. Aangezien het de doelstelling is de kennis en het begrip van de burgers in het algemeen (en niet alleen van opiniemakers) te vergroten, is het van fundamenteel belang om deze via een veelvoud aan actoren (organisaties, netwerken en instellingen op lokaal, regionaal en lokaal niveau) aan te spreken. Het succes van de voorlichtingsinspanningen zal zeer sterk afhangen van de vraag of voldoende nationale en lokale actoren bij e.e.a. zullen worden betrokken.

3.5. Het EESC zou het met name op prijs hebben gesteld dat een analyse werd gegeven van de manier waarop de sociale partners en maatschappelijke organisaties een actieve rol kunnen spelen bij de bevordering van kennis en begrip op het gebied van EU-activiteiten. Opiniemakers zijn beter dan wie dan ook in staat om de gewone mensen aan te spreken. Deze organisaties moeten dan ook worden uitgenodigd een actieve rol te spelen bij de tenuitvoerlegging van de voorlichtings- en communicatiestrategie.

3.6. Het EESC juicht de nadruk toe die wordt gelegd op het belang van het Europees Parlement, dat met de nationale parlementen moet samenwerken.

3.7. Van de hoofdthema's van de voorlichtingsstrategie voor de komende twee jaar staat de uitbreiding van de Unie bovenaan. Daarbij is het interessant erop te wijzen dat in de voorlichtings- en communicatiestrategie geen bijzondere melding wordt gemaakt van specifieke inspanningen in de nieuwe lidstaten en de drie kandidaat-lidstaten.

3.8. Een stelselmatige evaluatie en follow-up zijn van groot belang. Het is zaak universiteiten en onderzoekers hierbij te betrekken.

4. Prioritaire voorlichtingsthema's

4.1. De belangrijkste voorlichtingsthema's die door de Commissie zijn voorgesteld zijn gebaseerd op de beleidsprioriteiten van de EU voor de komende jaren. In totaal stelt de Commissie vier prioritaire voorlichtingsthema's voor:

— de uitbreiding

— de toekomst van de Europese Unie

— de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid

— de rol van Europa in de wereld.

4.2. Het EESC staat geheel achter de keuze van deze vier prioritaire voorlichtingsthema's. Het zijn stuk voor stuk thema's die volop ter discussie staan in de lidstaten, en die onderling nauw zijn verbonden. Bij de keuze van thema's is in aanmerking genomen dat té veel thema's alleen maar tot verwarring zou leiden. Bij het vierde thema zou onder meer rekening moeten worden gehouden met de globale impact van de ontwikkeling van de Unie en van haar prioriteiten en activiteiten, bijvoorbeeld op het gebied van duurzame ontwikkeling.

4.3. Toch is het EESC enigszins verbaasd dat het belangrijke thema milieu niet apart is opgenomen. Verschillende opiniepeilingen hebben laten zien dat de EU-burgers van mening zijn dat „milieu" een gebied is waarop de EU een speciale verantwoordelijkheid dient te hebben. Het feit dat de milieuproblematiek onder de burgers leeft is een sterk argument om het bij de prioritaire thema's op te nemen.

4.4. De milieuproblematiek is tevens onderdeel van het bredere beleid voor een duurzame ontwikkeling. Verschillende Europese Raden hebben benadrukt dat het van belang is een duurzaam-ontwikkelingsbeleid uit te stippelen en hiervoor de belangstelling van het publiek te wekken. Het EESC zou het dan ook logisch vinden dat het thema duurzame ontwikkeling werd opgenomen in de strategie. Gezien de voortdurende ontwikkeling van de prioritaire thema's van voorlichting en communicatie, zou duurzame ontwikkeling als een prioriteit voor de periode na 2004 kunnen worden beschouwd.

4.5. Milieu en duurzame ontwikkeling zijn thema's die nauw gelieerd zijn met het dagelijks bestaan van de burgers. Andere dagelijkse thema's zijn voedselveiligheid, consumentenbescherming en burgerrechten. Hoewel deze thema's ook al worden aangepakt in specifieke voorlichtingsacties van verschillende D.-G.'s van de Commissie of van andere EU-instellingen, zouden zij tevens moeten worden geïntegreerd in de algemene voorlichtings- en communicatiestrategie. Aandacht voor dagelijkse problemen geeft de burgers een concreet idee van waar de EU mee bezig is. De waarde hiervan mag niet worden onderschat.

5. Het toespitsen van de informatie

5.1. In het voorstel wordt terecht benadrukt dat de voorlichting moet worden toegesneden op specifieke doelgroepen en situaties. Het EESC kan niet anders dan hiermee instemmen. De mate van toespitsing hangt echter af van de beschikbare middelen en organisatie.

5.2. Een belangrijk aspect is dat de informatie niet alleen moet worden toegesneden op de verschillende doelgroepen, maar ook op doelgroepen in verschillende lidstaten. Om slechts een voorbeeld te noemen: de wijze waarop de sociale partners in de verschillende lidstaten moeten worden aangesproken verschilt aanzienlijk. Er kunnen verschillen zijn in het referentiekader, in de toon waarop de sociale partners moeten worden aangesproken, en in de kanalen en actoren: vandaar dat de voorlichting aan de situatie in de afzonderlijke lidstaten moet worden aangepast.

5.3. Een manier om de voorlichting beter toe te spitsen is het bevorderen van de samenwerking tussen EU-instellingen, nationale instellingen en organisaties van de civil society, inclusief de sociale partners. Maatschappelijke organisaties zijn niet alleen in staat de burgers te bereiken, maar ook om een specifieke benadering voor hun doelgroep te bepalen. De georganiseerde civil society staat, vanwege haar structuur, zowel in contact met de opiniemakers als met het grote publiek.

5.4. Volgens de strategie moeten de activiteiten o.m. zijn gericht op onderwijs en jongerenorganisaties. Het EESC stemt hiermee in. Wel had het graag gezien dat e.e.a. nader werd uitgewerkt. Het stelt voor dat een specifiek onderdeel van de voorlichtings- en communicatiestrategie wordt gericht op de doelstelling om scholen relevante en inspirerende informatie over de activiteiten van de EU te geven. De onderwijssector moet in zijn geheel worden beschouwd als een van de centrale doelgroepen van de strategie. Als dit onderdeel van de strategie mislukt, dan zullen de problemen in de toekomst groot zijn (zie in dit verband het EESC-advies over de Europese dimensie van het onderwijs) [1].

5.5. Ook zou het EESC een uitgebreider plan voor samenwerking met jongerenorganisaties in de lidstaten willen zien. Daarmee zouden meer jongeren kunnen worden bereikt dan mogelijk is via de massamedia of andere meer algemene communicatieactiviteiten.

---

[1] PB C 139 van 11.5.2001, blz. 85.

5.6. Een andere belangrijke doelgroep die speciale aandacht verdient zijn gepensioneerden, waarvan velen actief zijn in verschillende organisaties. De gepensioneerden vormen een doelgroep met een hoog voorlichtings- en communicatiepotentieel; zij kunnen, als sprekers en als schrijvers, door hun ervaring de voorlichtingsinspanningen in een breder perspectief plaatsen.

6. **Organisatorische aspecten**

6.1. Het EESC is een groot voorstander van een forum voor de coördinatie van de uitvoering van de voorlichtings- en communicatiestrategie tussen de EU-instellingen. Dit is van essentieel belang om synergie te bereiken, en om de beschikbare middelen optimaal te benutten.

6.2. Iedere EU-instelling ontwikkelt zijn eigen voorlichtings- en communicatiestrategie, binnen het algemene raamwerk dat wordt gevormd door de strategie van de Commissie en het coördinerende forum. Het bestaan van nieuwe mogelijkheden voor gezamenlijke planning tussen de EU-instellingen betekent uiteraard niet dat de instellingen niet ook hun eigen plannen blijven ontwikkelen.

6.3. De strategie bevat verschillende voorstellen voor coördinatie tussen het EU-niveau en het nationale niveau (hoofdzakelijk de regeringen). De Commissie wil nagaan of met elke lidstaat een memorandum van overeenstemming („memorandum of understanding") kan worden gesloten. Hierdoor zou „op politiek vlak een wederzijds contractueel engagement worden bezegeld tussen de Europese Unie en de lidstaten om tot een betere verspreiding te komen van algemene informatie over Europese aangelegenheden".

6.4. Misschien dat er in de toekomst behoefte bestaat aan een dergelijke formalisering van de samenwerking t.b.v. de verspreiding van algemene informatie over EU-activiteiten. Het EESC verwacht echter dat de betrokken instellingen deze formele samenwerking niet nodig zullen hebben, omdat deze zou kunnen worden geïnterpreteerd als een te ver doorgevoerde coördinatie van de voorlichtings- en communicatieactiviteiten.

6.5. Bovendien wijst het EESC op het belang van netwerken voor samenwerking tussen de met voorlichting en communicatie belaste personeelsleden in de EU-instellingen en relevante nationale instanties. Sommige lidstaten nemen de wijze waarop zij de nationale voorlichting over EU-activiteiten georganiseerd hebben, al onder de loep. Bij de ontwikkeling van de algemene voorlichtings- en communicatiestrategie zou rekening moeten worden gehouden met de op nationaal niveau gekozen benaderingen en oplossingen.

7. **De rol van het EESC**

7.1. Via de leden en organisaties die het vertegenwoordigt beschikt het EESC over een uniek netwerk van contacten dat zich uitstrekt over de hele samenleving. Met de jaren is het EESC steeds meer gaan functioneren als een brug tussen de EU-instellingen en het grote publiek in de lidstaten. Het EESC heeft met name gestreefd naar de organisatie van brede forums en hoorzittingen over actuele onderwerpen van specifiek belang.

7.2. Onlangs nog heeft het EESC hoorzittingen en debatten georganiseerd over onderwerpen als mensenrechten op het werk, duurzame ontwikkelingsstrategieën en het landbouwbeleid van de EU.

7.3. Het EESC heeft zijn eigen informatie- en communicatiestrategie ontwikkeld. Dit is gedaan door de groep communicatie, die een paar jaar geleden is opgericht.

7.4. Het EESC heeft de status van waarnemer in de interinstitutionele groep voor voorlichting en communicatie. Het is van mening dat het als volwaardig lid aan de werkzaamheden van deze groep zou moeten mogen deelnemen.

7.5. Het EESC is voornemens zijn capaciteit als actieve bruggenbouwer en voorlichter in alle onderdelen van de EU-werkzaamheden waar het EESC zelf bij betrokken is, verder uit te bouwen. Er staat veel op het spel. De burgers van de Unie hebben het recht te worden geïnformeerd en geraadpleegd over onderwerpen die voor de toekomst van de Unie van belang zijn.

Brussel, 23 januari 2003.

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

R. BRIESCH

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een Richtlijn van de Raad houdende wijziging van Richtlijn 92/81/EEG en Richtlijn 92/82/EEG tot vaststelling van een bijzondere belastingregeling voor als motorbrandstof voor commerciële doeleinden gebruikte gasolie en tot geleidelijke onderlinge aanpassing van de accijnzen op benzine en op gasolie"

(COM(2002) 410 def. — 2002/0191 (CNS))

(2003/C 85/28)

De Raad heeft op 4 september 2002 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Economische en monetaire unie, economische en sociale samenhang", die was belast met de voorbereidende werkzaamheden, heeft haar advies op 26 november 2002 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Levaux.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 396e zitting van 22 en 23 januari 2003 (vergadering van 23 januari) het volgende advies uitgebracht, dat met 67 stemmen vóór en 29 stemmen tegen, bij 6 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Het doel van deze richtlijn is: „de belastingregelingen voor motorbrandstoffen voor beroepsdoeleinden los te koppelen van die voor motorbrandstoffen voor particulier gebruik" en „de belasting op gasolie voor beroepsdoeleinden geleidelijk opwaarts te harmoniseren. Hierdoor zal de concurrentie tussen de betrokken ondernemingen in mindere mate worden verstoord."

1.2. Om deze doelstellingen te verwezenlijken stelt de Commissie voor twee richtlijnen te wijzigen die sinds 1992 een communautair belastingstelsel voor minerale oliën vormen:

— Richtlijn 92/81/EEG van de Raad betreffende de harmonisatie van de structuur van de accijns op minerale oliën,

— Richtlijn 92/82/EEG van de Raad betreffende de onderlinge aanpassing van de accijnstarieven voor minerale oliën.

Deze reeds bij Richtlijn 94/74/EG gewijzigde richtlijnen voorzien in een minimumtarief voor elke minerale olie op grond van het gebruik waarvoor deze is bestemd, dat wil zeggen als motorbrandstof, voor industriële en commerciële toepassingen of als huisbrandolie.

1.3. De Commissie stelt vast dat de minimumaccijnstarieven sinds 1992 niet meer zijn gewijzigd en dat de werkelijk gehanteerde accijnstarieven van lidstaat tot lidstaat sterk uiteenlopen. Het tarief voor gasolie varieert van 245 tot 750 euro per 1 000 liter.

1.3.1. De Commissie stelt daarom voor: Enerzijds een forse en geleidelijke verhoging van het accijnstarief voor commerciële gasolie door het spiltarief op 350 euro per 1 000 liter vast te stellen, terwijl het huidige minimumtarief 245 euro bedraagt.

— Een fluctuatiemarge rond het spiltarief van ongeveer 100 euro om met bestaande afwijkingen tussen de lidstaten rekening te houden;

— een jaarlijkse aanpassing van het spiltarief aan de geharmoniseerde index van de consumptieprijzen. Deze indexering is beperkt tot 2,5 %;

— een jaarlijkse geleidelijke vermindering van deze fluctuatiemarge om in 2010 een geharmoniseerde index te bereiken.

1.3.2. Anderzijds een verhoging van het minimumtarief voor niet-commerciële gasolie en aanpassing van de accijns op gasolie aan die op benzine.

1.4. De Commissie voert in haar toelichting en overwegingen bij het voorstel voor een richtlijn onder meer de volgende argumenten aan:

— het feit dat de mededingingsverstoring in het wegvervoer van goederen en personen dient te worden beperkt;

— milieubescherming;

— de bescheiden prijs van de voorgestelde maatregelen wat betreft economische, begrotings- en milieueffecten voor burgers, kandidaat-lidstaten en de rechtszekerheid.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Het Comité heeft altijd gepleit voor beleidsmaatregelen ten behoeve van de openstelling van markten en evenwichtige vrije mededinging. Alle maatregelen gericht op het beperken of wegnemen van mededingingsverstoringen die bepaalde operatoren onbillijke voordelen opleveren, worden derhalve door het Comité gesteund. Aangezien een en ander ook met de voorgestelde richtlijn wordt beoogd, onderschrijft het Comité de doelstellingen van de Commissie, onder voorbehoud van onderstaande opmerkingen.

2.2. Het Comité stelt vast dat in de richtlijn wèl rekening wordt gehouden met de situatie van de kandidaat-lidstaten, terwijl mededinging door derde landen als Rusland, Oekraïne, en Turkije aan de orde komt.

2.2.1. Het Comité adviseert de Commissie een heffing naar Zwitsers model [1] in te voeren en buitenlandse vrachtwagens aan de grenzen van de uitgebreide Unie te laten betalen voor het gebruik van het wegennet in de EU.

2.3. Er zij evenwel op gewezen dat de verschillen tussen de accijnstarieven niet de enige oorzaak zijn van de mededingingsverstoring in het wegvervoer. Zo verschillen de salarissen nog steeds van lidstaat tot lidstaat en is er soms ook sprake van verschillen wat betreft feitelijke werkduur en rijtijden, aangezien op deze zaken nog steeds onvoldoende toezicht wordt uitgeoefend.

2.3.1. De Commissie merkt op dat de accijnzen maar een onderdeel zijn van de belastingen op brandstoffen. Om een einde te maken aan de gevolgen van een veelvormig belastingstelsel herinnert de Commissie eraan dat in het Witboek „Het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen" wordt voorgesteld „geleidelijk een systeem van heffingen op het gebruik van de vervoersinfrastructuur in te voeren en de samenhang van het belastingstelsel te versterken. Te dien einde wordt voorgesteld voor 2003 een enkel belastingtarief voor motorbrandstof voor beroepsdoeleinden in te stellen...".

2.3.2. Het Comité meent dat er dringend een samenhangend belastingstelsel voor het geheel van belastingen en accijnsrechten op commerciële brandstof tot stand moet worden gebracht. Het onderhavige voorstel voor harmonisering van de accijnsrechten zou deel moeten uitmaken van zo'n enkelvoudig belastingstelsel.

2.4. Aangezien de opbrengsten van deze rechten voor de staten en regio's zijn bestemd, zou er alleen opwaartse harmonisatie kunnen plaatsvinden, maar de Commissie betreurt dat het niet-verhogen van het communautaire minimumtarief sinds 1992 de verschillen tussen lidstaten scherper heeft doen uitkomen, zoals thans blijkt. Derhalve wordt een spiltarief voor gasolie van 350 euro voorgesteld (d.w.z. een verhoging van 42 % ten opzichte van het minimumtarief van 245 euro). Het Comité begrijpt de noodzaak van deze verhoging, die in de meeste staten en regio's zal leiden tot extra belastinginkomsten die uitsluitend zouden moeten worden bestemd om de overschakeling van wegtransport naar milieuvriendelijker alternatieven (zoals gedefinieerd in het witboek) te financieren.

2.5. De Commissie meent dat verhoging van de accijnsrechten door de toename van vervoerskosten tot minder verkeer zal leiden. Wat dit betreft wijst het Comité er echter op dat het goederen- en personenvervoer voorziet in een groeiende behoefte vanwege het toenemende handelsverkeer (Witboek Vervoersbeleid tot het jaar 2010). Dit handelsverkeer wordt bovendien als een teken van een gezonde economie beschouwd en zal door de uitbreiding alleen nog maar toenemen. Verhoging van de accijnsrechten dient de vervoersbehoefte derhalve niet te verminderen, maar te zorgen voor extra middelen om de negatieve milieueffecten te beperken, gesteld dat zij hiervoor zullen worden gebruikt.

2.6. Het Comité heeft er van oudsher en bij herhaling in zijn adviezen voor gepleit het langeafstandsvervoer van handelswaar over de weg te laten plaatsvinden via minder vervuilende alternatieven zoals het spoor, de binnenvaart of „snelwegen op zee".

2.6.1. Er zij in dit kader op gewezen dat er vaart moet worden gezet achter de tenuitvoerlegging van de beleidslijnen die zijn uitgezet in het Witboek „Het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen".

2.7. Het Comité deelt de wens van de Commissie om gestalte te geven aan het beginsel „de vervuiler betaalt" en stelt uit het oogpunt van efficiëntie voor om aanvullende, door de „vervuiler" afgedragen middelen te gebruiken voor het „betalen" van nieuwe infrastructuur, waarmee milieuvervuilende verkeersopstoppingen op middellange termijn kunnen worden voorkomen.

2.8. Derhalve vraagt het Comité de Commissie de opwaartse harmonisatie van belastingen en accijnsrechten te benutten om een nieuwe weg in te slaan en de financiële „puzzel", d.w.z. de financiering van infrastructuur (Witboek Vervoersbeleid 2010) op te lossen door de permanente opbrengsten in een hiertoe op te richten „Europees infrastructuurfonds" te storten (bijvoorbeeld: 1 cent per liter brandstof, d.w.z. 10 euro per ton). Deze opbrengsten kunnen worden gebruikt om het „Europees infrastructuurfonds" jaarlijks te financieren — nog afgezien van de inkomsten die de in een volgende kaderrichtlijn voorgeschreven kilometerheffingen voor het gebruik van infrastructuur zullen opleveren. Zij zullen jaarlijks door de lidstaten worden ingezameld en naar de begroting van de Unie worden overgeschreven. Uit hoofde van dit fonds kan in de vorm van subsidies of laagrentende leningen steun worden verleend aan prioritaire projecten uit het „Witboek Vervoersbeleid 2010", waarvan de herziening waarschijnlijk in 2004 is afgerond.

2.9. De totale opbrengst van de heffingen op commerciële gasolie, met inbegrip van de heffingen voor dit fonds, zou bestaan uit de toekomstige, door de lidstaten overgeschreven overschotten aan geïnde belastingen en accijnsrechten, d.w.z. het jaarlijks vastgestelde verschil tussen de feitelijk in de verschillende lidstaten gehanteerde belasting- en accijnstarieven en de tarieven uit de in paragraaf 3.2 van de ontwerprichtlijn opgenomen tabel.

[1] Vgl. Witboek „Het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen" (COM(2002) 370 def.), hs. II „De financiële puzzel", paragaaf C.

In euro per 1 000 liter (februari 2002)

	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK
Eurosuper	507	548	624	296	396	574	401	542	372	627	414	479	560	510	742
Gasolie	290 (*)	370 (*)	440 (*)	245	294	376	302 (*)	403	253 (*)	345 (*)	282	272	305 (*)	337 (*)	742 (*)

(*) gasolie met een zwavelgehalte van minder dan 50 ppm.

2.9.1. Zo zou op grond van een totaalverbruik van gasolie en benzine voor vervoers-, handels- en particuliere doeleinden van ongeveer 300 miljoen ton per jaar (bron: Eurostat) en een heffing voor het „Europese infrastructuurfonds" van 10 EUR per ton, de opbrengst 3 miljard EUR per jaar bedragen, hetgeen inhoudt dat over een periode van 30 jaar over 90 miljard EUR kan worden beschikt.

2.10. Het beheer van dit fonds zou kunnen worden toevertrouwd aan de Europese Investeringsbank, die zo door de Commissie vastgestelde en door het Parlement en de Raad goedgekeurde prioritaire projecten zou kunnen financieren door projectbeheerders laagrentende leningen toe te kennen of financiële waarborgen te verlenen.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1. Het Comité onderschrijft de overwegingen van het voorstel voor een richtlijn; zij vormen een gedetailleerde motivering. Het Comité stelt echter voor om de geplande overgangstermijn tot 2010 met één of twee jaar te verkorten.

3.2. Gelet op zijn voorstel voor een nieuwe oplossing — naar Zwitsers voorbeeld — van de financiële puzzel rond de vervoersinfrastructuur, adviseert het Comité de Commissie aan de overwegingen een paragraaf toe te voegen die als volgt zou kunnen luiden:

„Voor het uitvoeren van de in het Witboek „Het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen" genoemde prioritaire projecten moeten aanzienlijke financiële middelen kunnen worden ingezet. Gebruikmakend van de verhoging van de belastingen en accijnsrechten tot 2010, zet elke lidstaat hiertoe een som van 10 euro per ton, dat wil zeggen 1 cent per liter voor alle voor personen- en goederenvervoer verbruikte brandstoffen, van deze belastingen apart.

Deze permanente inkomsten dienen naar een binnen de begroting van de Europese Unie op te zetten speciaal infrastructuurfonds te worden overgeschreven.

De jaarlijks geïnde bedragen worden uitsluitend gebruikt voor de prioritaire projecten die de Commissie tijdens de voor 2004 geplande herziening van het Witboek voorstelt. Gelet op de aard van het voorstel en met het oog op bepaalde criteria (duurzame ontwikkeling, rentabiliteit, bijdrage aan de financiering door de betrokken lidstaten, etc.) kunnen uit hoofde van dit fonds aanvullende financiering en zonodig aangepaste rentetarieven worden toegekend; hiertoe is toestemming nodig van de Europese Investeringsbank, die met het beheer van dit fonds is belast."

3.3. Artikel 1 van het voorstel voor een richtlijn: goedgekeurd.

3.4. Artikel 2 van het voorstel voor een richtlijn: goedgekeurd onder voorbehoud van wat het Comité opmerkt in het op zijn verzoek op te stellen artikel 5.

3.5. Het Comité verzoekt de Commissie een artikel 3 op te stellen met de omschrijving, werkwijze en tenuitvoerlegging van een „Europees infrastructuurfonds", zoals dat hierboven is beschreven.

3.6. Artikel 3 van het voorstel voor de richtlijn wordt het door het Comité goedgekeurde artikel 4.

3.7. Het Comité pleit ervoor om met het oog op het toezicht op de uitvoering van de richtlijn een artikel 5 op te stellen, met name wat betreft:

— de tenuitvoerlegging van het over tien jaar gespreide harmoniseringsmechanisme voor de accijnstarieven, met een evaluatie over vijf jaar waarin in het bijzonder de situatie van de nieuwe lidstaten na de uitbreiding op 1 januari 2004, alsmede de toepassing van het in artikel 2 van de richtlijn vervatte beginsel van een spiltarief worden beoordeeld;

— de oprichting van het Europees infrastructuurfonds en het gebruik van de geïnde belastingen en accijnsrechten voor het uitvoeren van prioritaire projecten.

Het Comité verzoekt om bij deze twee toezichtmechanismen te worden betrokken.

3.8. Artikel 4 wordt het door het Comité goedgekeurde artikel 6.

3.9. Artikel 5 wordt het door het Comité goedgekeurde artikel 7.

4. Conclusies

4.1. Het Comité keurt alle bepalingen in de richtlijn goed, maar voegt er de hierboven uiteengezette bepalingen aan toe, die kort samengevat uit vier maatregelen bestaan:

— de overgangstermijn naar een spiltarief met één of twee jaar verkorten tot 2008 of 2009;

— ten behoeve van de Europese begroting een heffingsmechanisme naar Zwitsers model instellen, dat geldt voor buitenlandse vrachtwagens bij het passeren van de communautaire grenzen;

— een Europees infrastructuurfonds oprichten, te financieren uit een Europese belasting van één cent per liter (ongeveer 10 EUR per ton, d.w.z. 3 miljard EUR per jaar) en de heffingen op buitenlandse vrachtwagens;

— de EIB belasten met het beheer van de aldus bijeengebrachte 3 miljard EUR en de opbrengst van de heffingen op buitenlandse vrachtwagens; de EIB dient hiermee ondersteuning en laagrentende leningen te verlenen voor de uitvoering van de in 2004 door het Parlement en de Raad vast te stellen prioritaire projecten betreffende de vervoersinfrastructuur.

Brussel, 23 januari 2003.

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

R. BRIESCH

BIJLAGE

bij het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité

De volgende wijzigingsvoorstellen zijn tijdens de discussies tegelijk in stemming gebracht en verworpen (art. 54, lid C, van het reglement van orde):

Paragraaf 2.1

Het laatste deel van de laatste zin (na „doelstellingen van de Commissie") door de volgende tekst vervangen:

„... maar acht de tijd nu nog niet rijp om al een standpunt te bepalen t.a.v. de concrete voorstellen van de Commissie voor de harmonisering van de dieselaccijnzen. Bovendien komt een aantal belangrijke principiële en praktische kwesties in het Commissievoorstel niet voldoende aan de orde."

Motivering

Wordt mondeling gegeven.

Par. 2.1.1

„Om de volgende redenen is het nu nog niet mogelijk om een standpunt in te nemen over de Commissievoorstellen:

— er kan geen besluit worden genomen over het voorstel voor een richtlijn tot vaststelling van een belastingregeling voor gasolie zolang de aangekondigde kaderrichtlijn van de Commissie betreffende het belasten van infrastructuurgebruik nog niet is gepubliceerd en geanalyseerd;

— de Commissie heeft niet beschreven hoe de voorgestelde loskoppeling van de belasting van gasolie voor beroepsdoeleinden van de heffingen op brandstoffen voor particulier gebruik in de praktijk vorm zou moeten krijgen;

— de Commissie heeft zich verkeken op de belangrijke principekwestie die ze heeft aangesneden met haar voorstel om van een minimumtarief op een spiltarief/geharmoniseerd tarief over te schakelen."

Motivering

Wordt mondeling gegeven.

Uitslag van de stemming

Vóór: 40, tegen: 58, onthoudingen: 5.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de inspectie en de verificatie van goede laboratoriumpraktijken (GLP) (gecodificeerde versie)"

(COM(2002) 529 def. — 2002/0233 (COD))

(2003/C 85/29)

De Raad heeft op 28 november 2002 overeenkomstig artikel 95 van het EG-Verdrag besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft besloten de afdeling „Interne markt, productie en consumptie" te belasten met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden en heeft de heer Bedossa aangewezen als algemeen rapporteur.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 22 en 23 januari 2003 gehouden 396e zitting (vergadering van 23 januari) het volgende advies uitgebracht dat met algemene stemmen is goedgekeurd.

Inleiding

De communautaire regelgeving moet op gezette tijden worden gestroomlijnd: vandaar dit op concrete resultaten gerichte voorstel.

De desbetreffende doelstellingen van dit voorstel voor een richtlijn zijn duidelijk en eenvoudig en moeten vooral tot concrete resultaten leiden.

Met deze toekomstgerichte codificatie van de wetgeving inzake inspectie en verificatie van goede laboratoriumpraktijken wil de Commissie de desbetreffende methoden vereenvoudigen en verbeteren.

Specifieke opmerkingen

Het Europees Economisch en Sociaal Comité kan zich om de volgende redenen in het Commissievoorstel vinden:

— Verouderde regels moeten worden afgeschaft. Belangrijk is evenwel ook dat de vervangende, vereenvoudigde regeling de duidelijkheid en doorzichtigheid van het EU-recht ten goede komt.

— Een geregeld gecodificeerde wetgeving staat bovendien te allen tijde borg voor rechtszekerheid.

— Voor een goede werking van de interne markt is het belangrijk dat de wetgeving vereenvoudigd wordt; zo kan het feit dat de regelgeving inzake goede laboratoriumpraktijken momenteel onvoldoende geharmoniseerd is, aanleiding geven tot tal van geschillen.

— De vereenvoudiging komt op het juiste moment, nl. net vóór de uitbreiding.

— Hoewel de voorgestelde richtlijn de inhoud van de regelgeving inzake goede laboratoriumpraktijken onverlet laat, is ze wegens de behoefte aan duidelijke wetgeving op dit gebied absoluut noodzakelijk.

— Dit voorstel draagt bij tot de vereenvoudiging en codificatie van de bestaande wetgeving, een proces dat het onder meer mogelijk maakt om na te gaan welke impact wetsteksten hebben.

Het is bovendien een zeer goede zaak dat de tekst in een geconsolideerde vorm is gegoten.

Brussel, 23 januari 2003.

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

R. BRIESCH

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inzake de toepassing van de beginselen van goede laboratoriumpraktijken en het toezicht op de toepassing ervan voor tests op chemische stoffen (gecodificeerde versie)"

(COM(2002) 530 def. — 2002/0231 (COD))

(2003/C 85/30)

Op 28 november 2002 heeft de Raad overeenkomstig artikel 95 van het EG-Verdrag besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft besloten de gespecialiseerde afdeling „Interne markt, productie en consumptie" met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden te belasten en heeft de heer Bedossa aangesteld als algemeen rapporteur.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens de 396e zitting van 22 en 23 januari 2003 (vergadering van 23 januari) het volgende advies uitgebracht, dat met algemene stemmen is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Voor een duidelijke, transparante EU-wetgeving is een goede codificatie van de regels belangrijk; deze worden namelijk vaak op een soms nogal slordige manier gewijzigd.

1.2. Deze codificatie dient niet alleen betrekking te hebben op de huidige wetgeving, maar moet ook anticiperen op de toekomst en moet vereenvoudigingen doorvoeren en methoden verbeteren.

2. Beginselen

2.1. De voorgestelde richtlijn is bedoeld om een aantal EU-besluiten te codificeren en zo lijn te brengen in de vele, nu nog over verschillende besluiten versnipperde bepalingen; voor een duidelijke, begrijpelijke EU-wetgeving is de logische onderlinge samenhang van de betrokken besluiten een eerste vereiste.

2.2. Door de codificatie van de EU-wetgeving moet de wetgeving eenvoudiger, duidelijker en transparanter worden.

2.3. De Commissie stelt daarom voor om in de afgelopen vijftien jaar herhaaldelijk aangepaste voorschriften te codificeren en hierbij slechts die wijzigingen aan te brengen die deze vereenvoudiging zelf met zich meebrengt.

2.4. Bij de voorgestelde codificatie wordt gebruik gemaakt van het gegevensverwerkingssysteem van het Bureau voor Officiële Publicaties der Europese Gemeenschappen. Het gaat dus om een consolidatie van de betrokken teksten, waardoor deze duidelijker en beter toegankelijk worden.

3. Toepassingsgebied

3.1. Het opsporen en systematisch invoeren van goede laboratoriumpraktijken, die door de lidstaten wederzijds zouden moeten worden goedgekeurd, heeft tot doel om kwalitatief hoogstaande onderzoeksgegevens te verkrijgen, tijd (manuren) te besparen technische en soms kunstmatige obstakels te voorkomen en de onnodige herhaling van dezelfde testen te vermijden. De maatschappelijke impact van de betrokken beleidsterreinen, zoals volksgezondheid en milieu, is namelijk erg groot.

— de beginselen van goede laboratoriumpraktijken dienen te worden toegepast op het onderzoek op het gebied van geneesmiddelen, bestrijdingsmiddelen, cosmetische producten, diergeneesmiddelen, verschillende soorten additieven en industriële chemische stoffen;

— deze beginselen hebben betrekking op onderzoek dat wordt uitgevoerd in het laboratorium, in kassen en in de open lucht;

— op deze terdege gecodificeerde voorschriften voor goede laboratoriumpraktijken wordt aangedrongen door de ter zake kundige en veeleisende bevolking, voor wie een en ander erg gevoelig ligt.

4. Algemene opmerkingen

4.1. Het EESC vindt het een goede zaak dat wordt gewezen op de beginselen van goede laboratoriumpraktijken.

— deze praktijken moeten worden toegepast door alle laboratoria die de betrokken testen uitvoeren; deze praktijken zijn vooral van belang om te kunnen nagaan of de testen veilig zijn voor mensen, dieren en/of het milieu.

4.2. De Commissie acht het terecht noodzakelijk om d.m.v. inspecties en controles na te gaan of men zich houdt aan de goede laboratoriumpraktijken, overeenkomstig de aanbevelingen van de OESO.

De OESO heeft echter wel een veel breder werkterrein, hetgeen enige onduidelijkheid in de hand zou kunnen werken.

4.3. Terecht wijst de Commissie er uitdrukkelijk op dat de beginselen van goede laboratoriumpraktijken aangepast moeten kunnen worden.

4.4. Het EESC neemt nota van de vrijwaringsclausules waarop een lidstaat zich kan beroepen als deze van mening is dat de toepassing van de beginselen van goede laboratoriumpraktijken en de controle hierop onvoldoende zijn. De lidstaat kan in zo'n geval — met verwittiging van de Commissie en de lidstaten — de verkoop van de stof in kwestie tijdelijk verbieden.

4.5. Het EESC zou graag zien dat de voorgestelde richtlijn zo snel mogelijk in werking treedt.

5. Bijzondere opmerkingen over de OESO-beginselen voor goede laboratoriumpraktijken

5.1. Bijlage 1 bevat een duidelijke beschrijving van goede laboratoriumpraktijken. Er worden nauwkeurige definities gegeven van:

— goede laboratoriumpraktijken;

— de organisatie van een onderzoeksinstelling;

— de veiligheidsproblemen die kunnen en/of moeten worden opgelost;

— het onderzoek zelf: referenties, lot of hulpstof.

5.2. Goede laboratoriumpraktijken:

— de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van alle betrokkenen bij het onderzoek;

— handleiding voor een juiste uitvoering van onderzoekswerkzaamheden, vooral met het oog op de kwaliteitsborging; hiervoor is tijdens het onderzoek een doorslaggevende rol weggelegd;

— aanwezigheid van onafhankelijke kwaliteitscontroleurs;

— inbreng van externe beoordelaars tijdens het hele onderzoek;

— nauwkeurige, gedetailleerde, duidelijke en openbaar te maken onderzoeksverslagen;

— normen voor de instellingen waaraan deze zich strikt moeten houden, vooral wat verwijdering van afval, archivering en de opslag van materialen betreft;

— de gebruikte testsystemen, vooral de biologische; van groot belang hierbij is dat elk onderzoek een duidelijke naam krijgt en op specimina wordt vermeld van welk onderzoek ze afkomstig zijn;

— de standaardisering van de onderzoeksopzet, zodat onderzoeksgegevens universeel te interpreteren zijn; kwaliteitsborging is hierbij een vereiste;

— bij de uitvoering van het onderzoek moet het onderzoeksplan worden gevolgd; benaming, datum, methoden en bijzonderheden moeten in een duidelijk verslag worden opgenomen;

— de registratie en de verslagen kunnen vertrouwelijk blijven, maar de uitvoering van het onderzoek en vooral de resultaten moeten worden beschreven in een publicatie die aan bepaalde regels moet voldoen (publiciteit, vormgeving, nauwkeurigheid, presentatie van de resultaten, samenvatting); aan de hand hiervan is een kritische analyse mogelijk die aanleiding kan geven tot een (opbouwende) discussie.

6. Bijzondere opmerkingen

6.1. Het EESC staat achter deze aanpak, die noodzakelijk is en een stap in de goede richting betekent.

6.2. De Commissie:

— komt met haar voorstel omdat dit noodzakelijk is;

— kiest het juiste instrument en zet zo vaart achter het wetgevingsproces;

— dringt aan op een snelle omzetting en efficiënte toepassing van de voorgestelde richtlijn;

— zorgt ervoor dat de bestaande teksten sneller vereenvoudigd en gecodificeerd worden.

6.3. Het EESC kan zich hierin vinden, maar vraagt zich af of de uitvoeringsmechanismen wel efficiënt genoeg zijn.

6.4. Met haar voorstel wil de Commissie niet dereguleren, maar juist beter reguleren; hoe beter — in de zin van toegankelijk, noodzakelijk, relevant, objectief, eenvoudig, stabiel en transparant — de regelgeving, hoe efficiënter.

6.5. Bovendien zijn de voorgestelde regels onderling compatibel en (kosten)efficiënt.

Brussel, 23 januari 2003.

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

R. BRIESCH

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over een „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de Richtlijnen 78/660/EEG, 83/349/EEG en 91/674/EEG van de Raad betreffende de jaarrekening en de geconsolideerde jaarrekening van bepaalde vennootschapsvormen en verzekeringsondernemingen"

(COM(2002) 259 def. — 2002/0112 (COD))

(2003/C 85/31)

De Raad heeft op 19 juli 2002 besloten, overeenkomstig de bepalingen van art. 44, lid 1 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft besloten de gespecialiseerde afdeling „Interne markt, productie en consumptie" te belasten met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden en heeft de heer Ravoet aangewezen als algemeen rapporteur.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 396e zitting (vergadering van 22 januari 2003) het volgende advies uitgebracht, dat met 72 stemmen vóór en 1 stem tegen is goedgekeurd.

1. **Inleiding**

1.1. In haar mededeling van 13 juni 2000 „Strategie van de EU inzake de financiële verslaglegging: verdere maatregelen" stelde de Commissie voor alle beursgenoteerde EU-vennootschappen te verplichten uiterlijk in 2005 hun geconsolideerde jaarrekening op te stellen overeenkomstig de International Accounting Standards (IAS). Deze maatregel heeft als bedoeling de algehele marktefficiëntie te verhogen en zo de kapitaalkosten voor de ondernemingen te verminderen. Hiermee kadert de mededeling in het Actieplan voor financiële diensten wiens voltooiing vóór 2005 werd vereist door de Europese Raad van Lissabon van 23-24 maart 2000. In de mededeling wordt voorgesteld de lidstaten de mogelijkheid te laten om de toepassing van de IAS uit te breiden tot niet op de beurs genoteerde financiële instellingen en verzekeringsmaatschappijen teneinde de vergelijkbaarheid in de gehele sector te vergroten en een efficiënt en doeltreffend toezicht te verzekeren.

1.2. De mededeling van de Commissie is verdeeld in twee delen: de invoering van de IAS-normen in de EU enerzijds en de afstemming van de bestaande EU-boekhoudrichtlijnen op de IAS-normen anderzijds.

1.3. Ter uitvoering van het eerste deel werd op 19 juli 2002 de „Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de toepassing van de International Accounting Standards" goedgekeurd. Deze verordening voorziet in een goedkeuringsmechanisme om de IAS in de EU te erkennen.

1.4. De verordening stelt dat vanaf 1 januari 2005 alle beursgenoteerde ondernemingen hun geconsolideerde jaarrekening dienen op te stellen conform de IAS-normen die goedgekeurd zijn voor gebruik in de EU. Lidstaten krijgen de mogelijkheid om toe te laten of te verplichten dat de bovenvermelde vennootschappen ook hun gewone jaarrekening opstellen volgens IAS, alsook andere ondernemingen

toe te staan of te verplichten de goedgekeurde IAS toe te passen. In zijn advies van 17 september 2001 vindt het Comité dat hierbij aandacht dient besteed te worden aan de sociale informatie die beschikbaar moet zijn voor de werknemers [1].

1.5. Ter uitvoering van het tweede deel zullen de bestaande EU-boekhoud-richtlijnen afgestemd worden op de IAS-normen. Het is deze afstemming die het voorwerp uitmaakt van dit advies. Er wordt opgemerkt dat de Richtlijn 86/635/EEG betreffende de jaarrekening en de geconsolideerde jaarrekening van banken en andere financiële instellingen oorspronkelijk niet geviseerd werd door deze aanpassingen. Deze richtlijn werd echter, na bespreking in de Raad, opgenomen in het voorstel. Uiteindelijk zullen dus de volgende richtlijnen wijzigingen ondergaan :

— Vierde Richtlijn 78/660/EEG van de Raad van 25 juli 1978 betreffende de jaarrekening van bepaalde vennootschapsvormen;

— Zevende Richtlijn 83/349/EEG van de Raad van 13 juni 1983 betreffende de geconsolideerde jaarrekening;

— Richtlijn 86/635/EEG van de Raad van 8 december 1986 betreffende de jaarrekening en de geconsolideerde jaarrekening van banken en andere financiële instellingen;

— Richtlijn 91/674/EEG van de Raad van 19 december 1991 betreffende de jaarrekening en de geconsolideerde jaarrekening van verzekeringsondernemingen.

1.6. Volgens de Commissie zullen de richtlijnen een belangrijke rol spelen bij het door de IAS-verordening ingevoerde mechanisme voor de goedkeuring van de IAS-normen. Volgens de Commissie is het eveneens de bedoeling dat de jaarrekeningrichtlijnen de grondslag blijven vormen voor de jaarrekeningenwetgeving voor entiteiten die hun jaarrekening of geconsolideerde jaarrekening niet overeenkomstig de op grond van de IAS-verordening goedgekeurde IAS opstellen. Zij hebben ook betrekking op aangelegenheden die buiten de werkingssfeer van de IAS-verordening vallen (vb de verplichting een accountantscontrole te laten uitvoeren en een jaarverslag op te stellen). De richtlijnen blijven op deze terreinen van kracht.

1.7. Op een beperkt aantal gebieden druisen de, sedert meer dan 20 jaar grotendeels ongewijzigde, voorschriften van de jaarrekeningrichtlijnen in tegen de IAS. De Commissie wil met dit voorstel deze tegenstrijdigheden wegwerken. Het voorstel elimineert alle tegenstrijdigheden tussen de Richtlijnen 78/660/EEG, 83/349/EEG, 86/635/EEG (bijgevoegd) en 91/674/EEG en de per 1 mei 2002 bestaande IAS.

[1] EESC advies in PB C 260 van 17.9.2001.

2. Overzicht van de inhoud van het voorstel van richtlijn

2.1. *Vierde Richtlijn betreffende de jaarrekening van bepaalde vennootschapsvormen*

2.1.1. Lidstaten krijgen de mogelijkheid om toe te staan of voor te schrijven dat aanvullende stukken zoals bvb. een kasstroomoverzicht in de jaarrekening kunnen worden opgenomen.

2.1.2. Lidstaten krijgen de mogelijkheid, conform de IAS, toe te staan of voor te schrijven dat de vermelding van bedragen in posten op de winst- en verliesrekening en de balans betrekking hebben op het wezen van de gerapporteerde transactie of overeenkomst i.p.v. op de juridische gedaante ervan. Een dergelijke toestemming of verplichting kan worden beperkt.

2.1.3. Lidstaten krijgen de mogelijkheid om ondernemingen toe te staan een balansschema op te stellen conform de IAS-voorschriften. Tevens wordt geanticipeerd op een toekomstige hervorming van de voorstelling van de resultatenrekening.

2.1.4. Het boeken van voorzieningen is onder IAS strikter omschreven dan onder de Vierde Richtlijn. Het voorstel voor een richtlijn beperkt de aanleg van voorzieningen overeenkomstig de IAS-bepalingen voor die vennootschappen die de IAS toepassen maar voorziet een status quo voor de jaarrekening van niet-beursgenoteerde vennootschappen.

2.1.5. Overeenkomstig IAS-38 wordt een herwaardering van immateriële vaste activa voorzien.

2.1.6. Lidstaten krijgen de mogelijkheid om de toepassing van het concept „waarde in het economisch verkeer" of „fair value" dat reeds door de Richtlijn 2001/65/EG in de jaarrekening-richtlijnen werd geïntroduceerd, uit te breiden tot andere categorieën van activa (eventueel enkel in de geconsolideerde jaarrekeningen) en de wijzigingen in deze waarde op te nemen in de resultatenrekening.

2.1.7. De basisverplichting tot het opstellen van een jaarverslag waarin een getrouw beeld van de gang van zaken en de positie van de vennootschap dient te worden weergegeven, wordt uitgebreid. Er dient nu ook aandacht besteed te worden aan de prestaties van de vennootschap alsook de belangrijkste risico's en onzekerheden die de vennootschap loopt. Indien noodzakelijk voor een goed begrip van de ontwikkeling, de prestatie of de positie van de vennootschap, dient naast de financiële informatie ook een analyse van de relevante ecologische, sociale en andere aspecten voorzien te worden.

2.1.8. In gevallen waarin uittreksels uit de jaarrekening worden openbaar gemaakt, wordt thans in het voorstel van richtlijn voorzien, dat naast de vermelding van een verklaring met of zonder voorbehoud dan wel een verklaring zonder oordeel, er ook moet worden vermeld of de externe accountant(s) in hun verslag bijzondere aandacht hebben gevestigd op bepaalde aangelegenheden zonder een verklaring met voorbehoud af te geven. Tevens tracht het voorstel van richtlijn een verdere harmonisatie in deze accountantsverslagen te bewerkstelligen.

2.1.9. Een aanpassing aan de invoering van de euro is voorzien.

2.1.10. Beursgenoteerde ondernemingen kunnen niet langer beroep doen op de ontheffingen van bepaalde verplichtingen.

2.2. *Zevende Richtlijn betreffende de geconsolideerde jaarrekening*

2.2.1. Overeenkomstig IAS is een onderneming een dochteronderneming wanneer zij onder de zeggenschap staat van een moederonderneming, ongeacht of deze al dan niet een deelneming in het kapitaal van de betrokken onderneming bezit. De thans in de richtlijn neergelegde verplichting dat er sprake moet zijn van een deelneming wordt geschrapt waardoor de richtlijn in overeenstemming wordt gebracht met de IAS.

Tevens worden de bepalingen geschrapt uit de richtlijn die voorzagen dat ondernemingen niet in de geconsolideerde jaarrekening van de moederonderneming moeten worden opgenomen wanneer zij activiteiten uitoefenen die zodanig sterk van de moederonderneming afwijken dat de opneming in de consolidatie strijdig zou zijn met de verplichting een getrouw beeld van de gezamenlijke ondernemingen weer te geven die in de consolidatie zijn begrepen. Dit wordt thans geacht nooit het geval te zijn.

2.2.2. Gelijkaardige bepalingen zoals voorzien in 2.1.1, 2.1.7, 2.1.8 en 2.1.10 worden voorzien in het voorstel tot herziening van de Zevende Richtlijn. Tevens wordt voorzien dat, wanneer zowel een jaarverslag als een geconsolideerd jaarverslag vereist zijn, de twee rapporten kunnen worden samengevoegd.

2.3. *Richtlijn betreffende de jaarrekening en de geconsolideerde jaarrekening van banken en andere financiële instellingen*

2.3.1. Het merendeel van de wijzigingen waarin Richtlijn 86/635/EEG voorziet, vloeit voort uit de hoger beschreven aanpassingen aan de Vierde Richtlijn.

2.3.2. Lidstaten mogen tevens toestaan of eisen dat kredietinstellingen of bepaalde klassen van kredietinstellingen hun balans opstellen volgens de aard van de balansposten en volgens de relatieve liquiditeit ervan.

2.3.3. In afwijking van de Vierde Richtlijn kunnen lidstaten toestaan of eisen dat kredietinstellingen of bepaalde klassen van kredietinstellingen een performantieverslag opmaken in plaats van een resultatenrekening, voor zover de daarin voorziene informatie equivalent is.

2.3.4. In navolging van de afschaffing van de consolidatievrijstelling van ondernemingen die activiteiten uitoefenen die sterk van de moederonderneming afwijken (par. 2.2.1) wordt ook de consolidatieverplichting voor een kredietinstelling-moederonderneming voor haar dochter-ondernemingen-niet kredietinstellingen waarvan de activiteiten in het onmiddellijke verlengde liggen van het bancaire, afgeschaft. Deze uitzondering is immers overbodig geworden door de wijziging in Richtlijn 83/849/EEG.

2.4. *Richtlijn betreffende de jaarrekening en de geconsolideerde jaarrekening van verzekeringsondernemingen*

2.4.1. Het merendeel van de wijzigingen waarin Richtlijn 91/674/EEG voorziet, vloeit voort uit de hoger beschreven aanpassingen aan de Vierde Richtlijn.

2.4.2. Bijkomende amendementen zijn voorzien in verband met de waardering van specifieke posten tegen de waarde in het economisch verkeer (fair value) overeenkomstig IAS 39.

3. **Algemene beoordeling**

3.1. Het Comité meent dat de aanpassing van de boekhoudrichtlijnen aan de IAS een goede zaak is. Wel merkt het Comité op dat de IAS-normen een evoluerende materie zijn. Het richtlijnvoorstel werkt alle tegenstrijdigheden weg met de IAS zoals die bestaan per 1 mei 2002. Sedertdien zijn er echter al heel wat belangrijke wijzigingen aan de IAS-normen in ontwikkeling. Indien dergelijke aanpassingen nieuwe conflicten met de EU-boekhoudrichtlijnen zouden creëren, meent het Comité dat deze zo vlug mogelijk dienen te worden weggewerkt.

3.2. In de huidige Europese boekhoudkundige en prudentiële bankcontroleteksten wordt nog steeds gebruik gemaakt van subconsolidaties (consolidaties waarbij een dochteronderneming eveneens dient te consolideren). Het Comité meent dat de mogelijkheid onbenut wordt gelaten om deze subconsolidaties af te schaffen aangezien deze subconsolidaties een overblijfsel zijn van de vigerende nationale boekhoudwetgevingen. Onder een geüniformiseerd Europees boekhoudrecht (op geconsolideerd vlak) lijken dergelijke subconsolidaties, in het bijzonder inzake prudentiële bankcontrole, overbodig. Het Comité suggereert dan ook dat de Europese Commissie besprekingen start met het Banking Advisory Committee om na te gaan of de prudentiële bankcontrole kan georganiseerd worden zonder subconsolidaties te vereisen van de kredietinstellingen. Eens een Europese groep of conglomeraat van ondernemingen kiest voor de toepassing van de IAS-verordening (hetzij onder toepassing van de IAS-verordening, hetzij vrijwillig zou een dergelijke entiteit de mogelijkheid moeten krijgen om slechts één geconsolideerde jaarrekening op te stellen. Om dit te verduidelijken suggereert het Comité dat de Europese Commissie toelichting zou formuleren om de relatie tussen het toepassingsgebied van de IAS-verordening en dat van de moderniseringsrichtlijn uiteen te zetten.

3.3. Met de inrichting van een specifiek statuut inzake de Europese vennootschap nam de EU een belangrijke stap in de harmonisatie van het juridische kader waarbinnen Europese ondernemingen opereren. De betrokken verordening zal in werking treden op 8 oktober 2004. Het Comité meent dat tegen dan de nationale boekhoudwetgevingen dienen aangepast te worden teneinde de Europese vennootschap onder een goed gesternte te laten starten. Vanzelfsprekend dient een dergelijke Europese vennootschap ook de IAS te kunnen toepassen zonder nog onderworpen te worden aan nationale boekhoudnormen.

3.4. De evolutie van de IAS-normen blijkt o.a. uit de recente behandeling door de IAS-Board van de problematiek inzake consolidatie van special purpose vehicles (SPV's). Voor de banksector is het belangrijk dat de effectiseringsvehikels, ook al dienen zij boekhoudkundig geconsolideerd te worden, geen aanleiding zouden geven op prudentieel gebied tot eenkapitaalsweging. Eenzelfde overweging is geldig voor de verzekeringssector.

3.5. Het gebruik van fair value-waarden binnen de banksector conform de IAS is moeilijk verenigbaar met de regels van risicobeheer zoals opgelegd door het Bazelcomité. Volgens het Comité zou in de tekst van de richtlijn de verplichting kunnen worden opgenomen dat de Europese Commissie binnen het IASB zou ijveren opdat de IAS-normen meer rekening zouden houden met de Bazelnormen.

3.6. Het Comité meent dat op prudentieel gebied een verdere afstemming tussen de regels voorzien door de Capital Adequacy Directive inzake beleggingsdiensten en de IAS-normen eveneens noodzakelijk is.

3.7. Aandacht dient ook besteed te worden aan het niet bestaan van een IAS-norm voor verzekeringscontracten. Het is hoogst waarschijnlijk dat een dergelijke norm niet voor 2004 zal aangenomen worden door het IASB. Totdat een volledige IAS-norm voor verzekeringscontracten klaar is, dienen volgens het Comité de verzekeringsondernemingen over de mogelijkheid te beschikken om via „best practices" dit hiaat op te vullen.

3.8. Op fiscaal gebied stellen zich eveneens belangrijke problemen. De invoering van de IAS op geconsolideerd niveau is immers een kunstmatige ingreep. Voor banken is het quasi onmogelijk om een geconsolideerde jaarrekening op te stellen volgens IAS zonder hiervoor eerst een gewone jaarrekening volgens IAS op te stellen. Eenzelfde situatie doet zich voor bij verzekeringsondernemingen. In tegenstelling met industriële ondernemingen is bij banken en verzekeringsondernemingen de impact van de IAS-39 norm inzake waardering van financiële instrumenten immers zeer groot. Om complexe conversies te vermijden dienen deze instellingen dan ook een gewone jaarrekening conform IAS op te stellen. Het Comité concludeert dat dit leidt tot dubbel gebruik op het niveau van de gewone jaarrekening.

3.9. In sommige Europese landen maakt de link tussen de gewone jaarrekening en de fiscaliteit het op dit moment echter onmogelijk om voor het hierboven vermelde probleem onmiddellijk een oplossing te vinden. Nochtans is het bijzonder belangrijk dat beursgenoteerde bedrijven niet langer als nodig worden onderworpen aan een dubbel gebruik van boekhoudnormen. Daarom is het Comité van oordeel dat het wenselijk is dat in het voorstel van richtlijn een artikel wordt opgenomen dat een verband legt met de fiscale harmonisatie binnen de EU. Het Comité meent echter dat tot zolang de fiscale harmonisatie binnen de EU niet gerealiseerd is, de in de moderniseringsrichtlijn voorziene Lidstaatopties behouden dienen te blijven teneinde een fiscaal neutrale omzetting mogelijk te maken.

3.10. In Europa lijkt zich een trend tot fiscale consolidatie te ontwikkelen. Naar de mening van het Comité dient verder door de Europese Commissie onderzocht te worden of de IAS een goede basis zijn voor de vaststelling van de fiscale verplichtingen.

3.11. Sommige Lidstaten hebben reeds aangekondigd nieuwe nationale regels op te stellen die „convergerend" worden genoemd met de IAS-normen; dergelijke normen zijn dus niet volledig identiek met de IAS. Het Comité merkt op dat dergelijke initiatieven ingaan tegen de tendens naar internationale boekhoudnormen. Bovendien noodzaken zij internationaal actieve ondernemingen tot dure implementaties. Voor een onderneming actief in vijf Lidstaten zal het immers niet volstaan om éénmaal een bepaalde norm te implementeren; de onderneming zal genoodzaakt worden vijf verschillende implementaties te verwerken met de daarbij horende verschillenanalyse.

3.12. Hoewel het verlangen naar volledige overeenstemming tussen nieuwe nationale boekhoudregels en de IAS overeenstemt met een streven naar uniforme boekhoudnormen voor alle ondernemingen binnen de EU zal een dergelijke aanpak in de praktijk echter tot problemen leiden zolang niet alle rechtsdomeinen (zoals de fiscaliteit in het algemeen of de voorheffing op dividenden in het bijzonder) geüniformiseerd zijn. Het Comité vraagt bijgevolg aan de Europese Commissie dat zij zich voor een verdere uniformisatie van deze domeinen zou inzetten. Totdat dit doel bereikt is dient in de moderniseringsrichtlijn voorzien te worden dat Lidstaten de mogelijkheid krijgen om bij de omzetting eigen nationale voorzieningen te treffen in het bijzonder voor de KMO's voor wie het bijzonder zwaar is om de IAS-normen te implementeren.

3.13. Het Comité is tevens van oordeel dat het belang van aspecten i.v.m. sociale en milieuaangelegenheden niet uit het oog mag verloren worden en dat deze informatie in de jaarrekeningen zou dienen te worden opgenomen.

3.14. Het Comité wijst tenslotte op het belang van de nauwgezette toepassing van de auditregels zoals die bijvoorbeeld door de International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB) worden vastgesteld.

4. **Conclusie**

4.1. Het Comité is van mening dat de aanpassing door deze moderniseringsrichtlijn van de boekhoudrichtlijnen aan de IAS-normen een zeer goede zaak is. Deze aanpassing zal de vergelijkbaarheid van de jaarrekeningen binnen de EU voor de beleggers ten goede komen. Aldus zal zij helpen de marktefficiëntie te verhogen en zo de kapitaalskosten voor de ondernemingen terugdringen. Deze conclusie sluit aan bij de eerdere besluiten van het Comité in deze materie ([1]).

([1]) Zie het advies van het EESC over internationale standaarden voor jaarrekeningen in PB C 260 van 17.9.2001.

4.2. Men dient zich evenwel bewust te zijn dat het Europese boekhoudrecht snel verder dient te evolueren in de richting van meer uniformisatie. Anders bestaat er, volgens het Comité, een reëel risico dat de maatregel leidt tot een verzwaring van de rapporteringlast van de betrokken ondernemingen.

4.3. Ook de fiscale implicaties van de invoering van de IAS-normen moeten volgens het Comité nog verder onderzocht worden. Het Comité meent bijgevolg dat een verdere Europese fiscale harmonisatie ook vanuit dit oogpunt wenselijk is.

Brussel, 22 januari 2003.

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

R. BRIESCH