

Publicatieblad

van de Europese Unie

C 221

48e jaargang

Uitgave
in de Nederlandse taal

Mededelingen en bekendmakingen

8 september 2005

Nummer	Inhoud	Bladzijde
	I Mededelingen	
		
	II Voorbereidende besluiten	
	Europees Economisch en Sociaal Comité	
	414e Plenaire zitting op 9 en 10 februari 2005	
2005/C 221/01	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het XXXIIIe Verslag over het mededingingsbeleid — 2003 SEC(2004) 658 def.	1
2005/C 221/02	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de rechten en verplichtingen van reizigers in het internationale treinverkeer (COM(2004) 143 def. — 2004/0049 (COD))	8
2005/C 221/03	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende compensatie bij niet-naleving van contractuele kwaliteitseisen voor diensten op het gebied van goederenvervoer per spoor (COM (2004) 144 def. — 2004/0050 (COD))	13
2005/C 221/04	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Witboek over diensten van algemeen belang” (COM(2004) 374 def.)	17
2005/C 221/05	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het onderwerp Gebruik van geothermische energie — warmte uit de aarde	22

NL

Prijs:
30 EUR

(Vervolg z.o.z.)

2005/C 221/06	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de tenuitvoerlegging van de stationeringsfase en de exploitatiefase van het Europees programma voor radionavigatie per satelliet (COM(2004) 477 def. — 2004/0156 (COD))	28
2005/C 221/07	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van een infrastructuur voor ruimtelijke informatie in de Gemeenschap (INSPIRE)” (COM(2004) 516 def. — 2004/0175 (COD))	33
2005/C 221/08	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité 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 Overstromingsrisicobeheer — Preventie van, bescherming tegen en verzachting van de gevolgen van overstromingen (COM (2004) 472 def.)	35
2005/C 221/09	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van de Raad betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid” (COM(2004) 489 def. — 2004/0164 (CNS))	40
2005/C 221/10	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 2759/75, Verordening (EEG) nr. 2771/75, Verordening (EEG) nr. 2777/75, Verordening (EG) nr. 1254/1999, Verordening (EG) nr. 1255/1999 en Verordening (EG) nr. 2529/2001 wat de buitengewone maatregelen ter ondersteuning van de markt betreft” (COM(2004) 712 def. — 2004/0254 (CNS))	44
2005/C 221/11	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Beijing +10: evaluatie van de geboekte vooruitgang op het gebied van de gelijkheid van mannen en vrouwen in Europa en in ontwikkelingslanden”	46
2005/C 221/12	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Groenboek „Overheidsopdrachten op defensiegebied” (COM(2004) 608 definitief)	52
2005/C 221/13	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 91/440/EEG van de Raad betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap” (COM(2004) 139 def. — 2004/0047 (COD))	56
2005/C 221/14	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de certificering van het treinpersoneel belast met de besturing van locomotieven en treinen op het spoorwegnet van de Gemeenschap” COM(2004) 142 def. — 2004/0048 (COD)	64
2005/C 221/15	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling van een stelsel van algemene tariefpreferenties” (COM(2004) 699 def. — 2004/0242 (CNS))	71
2005/C 221/16	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot invoering van een Europese betalingsbevelprocedure” COM(2004) 173 def./3 — 2004/0055 (COD)	77
2005/C 221/17	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van minderjarigen en de menselijke waardigheid en het recht op weerwoord in verband met de concurrentiepositie van de Europese industrie van audiovisuele en informatiediensten” COM (2004) 341 def. — 2004/0117 (COD)	87
2005/C 221/18	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het thema „Werkgelegenheidsbeleid: rol van het EESC na de uitbreiding en in de optiek van het proces van Lissabon”	94

2005/C 221/19	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement — Financiering van Natura 2000” COM(2004) 431 <i>def.</i>	108
2005/C 221/20	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende diensten op de interne markt” (COM(2004) 2 <i>def.</i> — 2004/0001 (COD))	113
2005/C 221/21	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement „Clearing en afwikkeling in de Europese Unie — Een strategie voor de toekomst” COM(2004) 312 <i>def.</i>	126
2005/C 221/22	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een integraal actieprogramma op het gebied van levenslang leren” COM(2004) 474 <i>def.</i> — 2004/0153 (COD)	134
2005/C 221/23	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Een betere integratie van regio's met blijvende natuurlijke en structurele handicaps”	141
2005/C 221/24	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Het consumentenbeleid na de uitbreiding van de EU”	153

II

(Vorbereidende besluiten)

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

414e PLENAIRE ZITTING OP 9 EN 10 FEBRUARI 2005

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het XXXIIIe Verslag over het mededingingsbeleid — 2003

SEC(2004) 658 def.

(2005/C 221/01)

De Europese Commissie heeft op 4 juni 2004 besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap te raadplegen over het XXXIIIe Verslag over het mededingingsbeleid –2003.

De gespecialiseerde afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereidende werkzaamheden terzake was belast, heeft haar advies op 11 januari 2005 goedgekeurd; rapporteur was de heer CHIRIACO.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 9 en 10 februari 2005 gehouden 414e zitting (vergadering van 9 februari) het volgende advies uitgebracht, dat met 75 stemmen vóór, bij 1 onthouding, is goedgekeurd:

1. Inleiding

1.1 Het jaarverslag van 2003 over het mededingingsbeleid signaleert de veranderingen in de interne organisatie en werkmethoden van de Commissie, en laat zien hoe zij bijdraagt tot de samenhang van de Europese economische *governance*.

1.2 Het mededingingsbeleid van de EU speelt een belangrijke rol bij het verwezenlijken van de concurrentiedoelstellingen van de Lissabon-strategie. Het omvat niet alleen antitrust- en fusieregels, maar ook de toepassing van doelmatige en strenge staatssteunregels.

1.3 Om de toetreding van tien nieuwe lidstaten soepel te laten verlopen, heeft de Commissie een stelsel van gemeenschappelijke mededingingsregels uitgewerkt, om zodoende een gelijke toepassing van de staatssteunregels op alle lidstaten, zowel kleine als grote, te verwezenlijken. Zij benadrukt hoe belangrijk het is dat concurrentieverstorende staatssteun overal op eenzelfde manier wordt aangepakt door de regels voor ondernemingen te handhaven.

1.4 In 2003 werden er 815 nieuwe gevallen geregistreerd van schendingen van het mededingingsrecht. Naar aanleiding hiervan is de „Contactpersoon” in het leven geroepen, om te zorgen voor een permanente dialoog met de Europese consument. Het welzijn van de consument is de belangrijkste zorg

van het mededingingsbeleid, maar zijn stem wordt niet voldoende gehoord als er afzonderlijke gevallen worden behandeld of beleidszaken worden besproken. De rol van de Contactpersoon is niet beperkt tot de controle op concentraties, maar bestrijkt ook antitrustmaatregelen — kartels en misbruiken van machtsposities — en andere relevante beleidsterreinen.

1.5 De Commissie heeft in oktober 2003 ontwerpregels en -richtsnoeren voor licentieovereenkomsten inzake technologieoverdracht gepubliceerd, waarover het EESC reeds advies heeft uitgebracht.⁽¹⁾ Met de voorgestelde hervorming, die rekening houdt met de evolutie die dit soort overeenkomsten de afgelopen jaren hebben doorgemaakt, wordt gestreefd naar vereenvoudiging en uitbreiding van de werkingssfeer van de groepsvrijstellingsverordening. Dit zal de volgende voordelen bieden:

- de groepsvrijstellingsverordening zal alleen een zwarte lijst hebben: alles wat niet uitdrukkelijk uitgesloten is van de groepsvrijstelling, is vrijgesteld;
- er wordt duidelijk onderscheid gemaakt tussen het verlenen van vergunningen tussen concurrenten en tussen niet-concurrenten;
- er zal een „moderniseringspakket” worden goedgekeurd.

⁽¹⁾ Zie PB C 80 van 30-3-2004

1.6 Daarnaast heeft de Commissie een „Chief Competition Economist” (hoofdeconoom) benoemd, die op 1 september 2003 aan de slag is gegaan, en heeft zij de functie van de raad-adviseur-auditeur in positieve zin versterkt. De hoofdeconoom heeft drie hoofdtaken:

- advisering inzake economische en econometrische vraagstukken bij de toepassing van de EU-mededingingsregels. Hem kan ook worden gevraagd bij te dragen aan de ontwikkeling van algemene beleidsinstrumenten;
- algemene advisering in individuele concurrentiezaken vanaf de beginstadiën;
- gedetailleerde advisering in de belangrijkste concurrentiezaken waarbij complexe economische vraagstukken aan de orde komen, met name wanneer verfijnde kwantitatieve analyse vereist is.

1.7 De raadadviseur-auditeur staat met meer verantwoordelijkheid en onafhankelijkheid borg voor een eerlijk proces in bepaalde mededingingsprocedures. Hij ressorteert rechtstreeks onder het lid van de Commissie dat is belast met het mededingingsbeleid en krijgt geen instructies van het DG Concurrentie. Hij kan ook tussenbeide komen wanneer legitieme procedurele kwesties op het spel staan; hij heeft tot taak de hoorzittingen te organiseren en objectief te leiden, beslist over het recht van anderen om te worden toegelaten als een belanghebbende partij, en of nieuwe stukken mogen worden geproduceerd. Hij brengt hierover verslag uit aan het bevoegde lid van de Commissie.

2. Toepassing van de antitrustwetgeving — artt. 81 en 82 van het Verdrag

2.1 De Commissie heeft in oktober 2003 het startsein gegeven voor de slotfase van de modernisering van de handhaving van de EU-antitrustregels (meestal aangeduid als het „moderniseringspakket”), om de toepassing van de handhavingsbevoegdheden van de mededingingsautoriteiten te vergemakkelijken en om de samenwerkingsmechanismen met de nationale mededingingsautoriteiten (NMA's) en de nationale rechterlijke instanties waarin Verordening (EG) nr. 1/2003 voorziet, te ontwikkelen.

2.2 Het moderniseringspakket bevat met name een nieuwe uitvoeringsverordening inzake de mogelijkheden van de betrokken partijen om gehoord te worden, evenals een reeks andere procedurele kwesties, zoals toegang tot het dossier en de behandeling van vertrouwelijke informatie. De zes ontwerp-mededelingen hebben onder meer betrekking op de wijze van samenwerking binnen het netwerk van Europese mededingingsautoriteiten en tussen de Commissie en nationale rechters, op de impact op de handel tussen de lidstaten, op de behandeling van klachten en op adviesbrieven, waarmee zij bedrijven wil

helpen bij de beoordeling van nieuwe of onopgeloste vragen. Voor algemene opmerkingen over dit moderniseringspakket wordt verwezen naar het desbetreffende EESC-advies ⁽¹⁾.

2.3 In de loop van 2003 heeft de Commissie vijf beschikkingen tegen onwettige horizontale overeenkomsten gegeven. Het ging daarbij om de volgende zaken: Frans rundvlees, sorbaten, elektrische en mechanische koolstof- en grafietproducten, organische peroxiden en industriële koperbuizen. Bij deze beschikkingen werd in totaal 400 miljoen euro aan boetes opgelegd, waarvan een afschrikkende werking zou moeten uitgaan. De kartelonderzoeken omvatten de uitvoering van inspecties bij ondernemingen. Er wordt volledige immuniteit tegen geldboeten verleend aan de eerste onderneming die het bestaan van afspraken toegeeft en die afdoende bewijzen aandraagt voor het uitvoeren van een kartelonderzoek. Wanneer de afspraken tussen ondernemingen de concurrentie op de betreffende markten niet beperken en de consumenten belang hebben bij de samenwerking, spreekt de Commissie echter een gunstig oordeel uit. In 2003 heeft de Commissie tevens uitspraak gedaan in drie gevallen waarbij art. 82 werd overtreden, namelijk in de volgende zaken:

- de prijsstrategie die Deutsche Telekom AG hanteerde voor de toegang van concurrerende bedrijven tot de lokale infrastructuur van het vaste telefoonnetwerk;
- de prijsstrategie van Wanadoo voor zijn ADSL-diensten;
- het misbruik van machtspositie op de Italiaanse spoorwegmarkt door Ferrovie dello Stato S.p.A, voor de toegang tot de spoorweginfrastructuur, de tractiediensten en het reizigersvervoer.

3. Sectorale ontwikkelingen op mededingingsgebied

3.1 Het jaar 2003 kende een flinke — zij het nog onvolledige — vooruitgang in het liberaliseringsproces in de energiesector (elektriciteit en gas): in juni werd het pakket wetgevingsmaatregelen goedgekeurd dat moet garanderen dat, uiterlijk op 1 juli 2007, alle Europese elektriciteits- en gasgebruikers hun leverancier kunnen kiezen. Met deze bepalingen wordt getracht een evenwicht te vinden tussen het creëren van impulsen voor een nieuwe infrastructuur en de voltooiing van een gemeenschappelijke markt.

3.2 Onder consumenten en bedrijven uit verschillende EU-lidstaten heerst nog ontevredenheid over de te hoge prijzen en de efficiency van deze diensten. Met name in de nieuwe lidstaten hameren de sociale partners en de consumentenorganisaties erop dat de onafhankelijkheid van de nationale mededingingsautoriteiten en de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de regelgeving inzake openbare nutsdiensten volledig gewaarborgd moet zijn.

⁽¹⁾ Zie PB C 80 van 30-3-2004

3.2.1 Zelfs wanneer er een uitgebreide en adequate mededingingswetgeving is, komt het soms voor — zeker in de nieuwe lidstaten — dat de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de controle en regelgeving weerstand ondervinden wanneer zij hun rol op onafhankelijke wijze trachten te vervullen. Vandaar dat deze landen er soms niet in zijn geslaagd de belangen van de consument te beschermen of te zorgen voor een doeltreffende markt. Het Comité is voorstander van een meer functionele verhouding tussen het mededingingsbeleid en het consumentenbeleid. Een beter georganiseerde consumentenbeweging met meer participatiemogelijkheden zal bovendien kunnen bijdragen tot de besluitvorming van de overheid, en informatie kunnen verschaffen over markten en concurrentiebeperkende praktijken.

3.3 Op het gebied van de postdiensten wordt met de in 2002 goedgekeurde postrichtlijn gestreefd naar de voltooiing van de interne markt voor postdiensten, met name via een geleidelijke beperking van de voorbehouden diensten en de liberalisering van de uitgaande grensoverschrijdende post. Op basis van een akkoord binnen de Europese Raad zal de Commissie in de loop van 2006 tevens een studie verrichten om voor iedere lidstaat de impact op de universele dienstverlening te evalueren. Aan de hand van de resultaten van deze studie zal de Commissie een voorstel goedkeuren voor de volledige openstelling van de postmarkt vanaf 2009, of andere maatregelen nemen om de universele dienstverlening veilig te stellen.

3.4 Met betrekking tot elektronische communicatie moest uiterlijk in juli 2004 het nieuwe regelgevingspakket op dit gebied in nationaal recht zijn omgezet. In haar verslag hierover heeft de Commissie met name de volgende beginselen benadrukt: analyse van de markten moet plaatsvinden op basis van de in het mededingingsrecht gangbare beginselen; een onderneming kan alleen aan regels worden gebonden indien zij een machtspositie heeft; alle elektronische communicatiediensten en -netwerken moeten gelijk worden behandeld („technologische neutraliteit”). De ontwikkeling en brede toegang tot elektronische communicatie alléén zijn niet in staat de economische groei te stimuleren. Hiervoor is het tevens van fundamenteel belang dat de kennis en vaardigheden van alle personen die van de informatie- en communicatietechnologie gebruik moeten maken, worden vergroot.

3.5 Wat de luchtvaartsector betreft heeft de Commissie in 2003 besloten een brede en niet-zaakgebonden sectorale dialoog aan te gaan met belanghebbenden uit de sector, teneinde doorzichtige richtsnoeren uit te werken betreffende het handhaven van de concurrentie op het gebied van luchtvaartallianties en -fusies.

3.5.1 Verder zijn de werkzaamheden voortgezet om te komen tot een gemeenschappelijke aanpak bij de toepassing van de antitrustwetgeving in de spoorwegsector, zowel voor het goederen- als het personenvervoer.

3.5.2 Ook in de sectoren van het zeevervoer, de distributie van motorvoertuigen en verzekeringen is een sectorale dialoog op gang gekomen, die tot doel heeft de regelgeving voor groepsvrijstellingen vast te stellen of te herzien.

3.5.3 In de sectorale dialoog moet tevens voor vergelijkbare vormen van fiscale behandeling worden gezorgd.

3.6 *Media*: de Commissie acht pluralisme in de media van fundamenteel belang voor zowel het functioneren van de Europese Unie als de culturele identiteit van de lidstaten; het toezicht op concentratie in de media is evenwel op de eerste plaats een verantwoordelijkheid van die lidstaten. De toepassing van instrumenten van mededingingsbeleid in de mediasector beperkt zich tot het aanvaarden van de onderliggende marktstructuur en de economische invloed van het gedrag van mediaondernemingen, en het toezicht op staatssteun. Deze instrumenten kunnen het nationaal toezicht op mediaconcentraties en maatregelen ter waarborging van pluralisme in de media niet vervangen, en pretenderen ook niet dit te doen. De functie van de toepassing van mededingingsregels is beperkt tot het oplossen van problemen die zich voordoen door de vorming of versterking van machtsposities in de respectieve markten, en de controle van uitsluiting van concurrenten van die markten.

3.6.1 We zullen zien dat deze benadering van de Commissie weliswaar correct is, maar niet in staat zal blijken te zijn om machtsposities en concurrentiebeperkende praktijken tegen te gaan, zeker in sommige landen. Van alle betrokken markten, die onderling sterk verschillen, speelt de markt voor televisiereclame (waarnaar nog te weinig onderzoek is gedaan) een steeds grotere rol bij de bescherming van het pluralisme.

3.6.2 Verder is te weinig aandacht besteed aan de praktijken waarvan sommige mediaconcerns zich bedienen om hun machtspositie te versterken, met name door hun toevlucht te nemen tot defensieve maatregelen om vijandige overnames tegen te gaan, zoals de „poison pills” of „multiple voting rights”, waarmee minderheidsaandeelhouders gemakkelijker controle kunnen uitoefenen.

3.6.3 De Commissie zal dus bijzonder waakzaam moeten zijn bij de toepassing van de voorschriften en de instrumenten van het mededingingsbeleid.

3.7 *Vrije beroepen*: de Commissie heeft een onderzoek van het in Wenen gevestigde Institut für Höhere Studien (IHS) voor het publiek toegankelijk gemaakt. Hieruit blijkt dat er verschillende reguleringen bestaan voor diensten die worden verricht in het kader van vrije beroepen, al naar gelang de lidstaat en het vrije beroep. De conclusie van het onderzoek luidt als volgt: minder regelgeving en een grotere vrijheid in de beroepen kunnen tot het scheppen van meer welvaart in het algemeen leiden.

3.7.1 Tijdens de conferentie over de regulering van de professionele dienstverlening die in oktober 2003 in Brussel plaatsvond, waarbij 260 beroepsvertegenwoordigers aanwezig waren, zijn de effecten van regels en regelingen op de bedrijfsstructuur en de bescherming van consumenten ter sprake gekomen.

3.7.2 Bij die gelegenheid heeft commissaris Monti aangekondigd dat de Commissie in 2004 een verslag over de concurrentie in de professionele dienstverlening zou uitbrengen. Dit verslag, dat zeer belangrijke richtsnoeren bevat, is op 9 februari 2004 gepubliceerd.

4. Hervorming van de concentratiecontrole

4.1 Op 27 november 2003 bereikte de Raad een politiek akkoord over een herziene concentratieverordening, die in wezen de door de Commissie in december 2002 voorgestelde hervormingen omvatte. Deze hervormingen betroffen niet-juridische maatregelen bedoeld om het besluitvormingsproces te stroomlijnen, economische analyses te verbeteren en het recht van verdediging doelmatiger te beschermen. Verder is een „Chief Competition Economist” benoemd voor concurrentiekwesties, en is een panel ingesteld om volledig onpartijdige conclusies te waarborgen. Wat betreft de beoordeling van fusies wordt verwezen naar het EESC-advies over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende grensoverschrijdende fusies van kapitaalvennootschappen”. ⁽¹⁾

4.2 *Doelstelling:* ervoor zorgen dat de materiële toets in de concentratieverordening (de machtspositietoets) daadwerkelijk alle concurrentiebeperkende fusies bestrijkt en tegelijkertijd meer rechtszekerheid biedt. De doelmatigheid van de materiële toets is afgezet tegen die van de toets van de „substantiële concurrentievermindering”. De tekst voor de nieuwe toets zoals die door de Raad is goedgekeurd, luidt als volgt: „Concentraties die de daadwerkelijke mededinging op de gemeenschappelijke markt of een wezenlijk deel daarvan op significante wijze zouden belemmeren, met name door de creatie of versterking van een machtspositie, moeten onverenigbaar verklaard worden met de gemeenschappelijke markt”.

4.2.1 De woorden „met name door de creatie of versterking van een machtspositie” wijzen op een mogelijke uitbreiding van het toepassingsgebied van het verbod, dat niet langer gekoppeld is aan de machtspositie. Deze bepaling dient echter te worden geïnterpreteerd en toegepast in het licht van de gezamenlijke verklaring van de Raad en de Commissie over art. 2, onder verwijzing naar overweging nr. 25 van de verordening ⁽²⁾, waarin staat dat het begrip „significante belemmering van daadwerkelijke mededinging” moet worden uitgelegd „in die zin dat

het, naast het begrip „machtspositie”, alleen de mededingingbelemmerende gevolgen van een concentratie bestrijkt welke voortvloeien uit niet-gecoördineerd gedrag van ondernemingen die geen machtspositie op de betrokken markt zouden hebben.” Het toepassingsgebied blijft derhalve afhankelijk van het begrip „machtspositie”.

4.3 *Richtsnoeren betreffende de beoordeling van horizontale fusies:* dat wil zeggen fusies tussen daadwerkelijke of potentiële concurrenten. Dergelijke fusies zijn alleen verboden voorzover zij de marktmacht van ondernemingen vergroten op een wijze die voor de consumenten waarschijnlijk nadelige gevolgen heeft, met name in de vorm van hogere prijzen, producten van mindere kwaliteit of een beperkte keuze. Daarbij maakt het geen verschil of de concurrentiebeperkende gevolgen voortkomen uit het ontstaan of het versterken van een enkele dominante marktspeeler, of uit een oligopolistische situatie. De gevolgen van een fusie worden beoordeeld aan de hand van wat anders in de markt zou zijn gebeurd. Dit kan bijvoorbeeld inhouden dat de overname van een „failing firm” geen interventie van de zijde van de Commissie rechtvaardigt.

4.4 *Nieuwe beste praktijken:* als onderdeel van het pakket herzieningen van 2002 heeft een raadpleging plaatsgevonden, die werd afgerond in februari 2003, met als doel richtsnoeren voor de betrokken partijen vast te stellen inzake de dagelijkse uitvoering van de EU-procedures voor fusiecontrole.

5. Internationale samenwerking

5.1 De Commissie is een actief lid van de werkgroep binnen het ICN (International Competition Network) die zich bezighoudt met de controle op fusies die onder verschillende jurisdicties vallen. De activiteiten van deze werkgroep worden verricht binnen drie verschillende subgroepen:

- aanmelding en procedures;
- onderzoekstechnieken;
- het analysekader.

5.1.1 De Commissie neemt deel aan alle drie subgroepen. Het voornaamste doel is het wederzijds begrip tussen jurisdicties te verbeteren, teneinde de controle op fusies doeltreffender te maken.

5.1.2 Meer in het algemeen fungeert het ICN als een virtueel netwerk tussen verschillende mededingingsautoriteiten, met als doel de internationale samenwerking te vergemakkelijken en voorstellen te formuleren voor procedurele en materieelrechtelijke convergentie.

⁽¹⁾ Zie PB C 117 van 30-4-2004

⁽²⁾ Verordening (EG) nr. 139/2004 van de Raad van 20-1-2004

5.1.3 Tijdens de tweede ICN-conferentie, die in juni 2003 te Mérida (Mexico) plaatsvond, is bijzondere nadruk gelegd op de noodzaak om bij concurrentieaangelegenheden duidelijke en begrijpelijke taal te gebruiken, en werd tevens gehamerd op het strategisch belang van concurrentiebevordering in gereguleerde sectoren, zodat de kosten van regelgeving worden teruggedrongen en de obstakels voor een wederzijds begrip van met name fusiebeleid tussen jurisdicties worden weggenomen.

6. Staatssteun

6.1 Bij het toezicht op staatssteun wordt vooral gekeken welke uitwerking de steun van lidstaten aan ondernemingen heeft op de concurrentie. De *doelstellingen* hierbij zijn, dat overheidsmaatregelen de soepele werking van de interne markt niet verhinderen, dat de concurrentie en competitieve markten worden gestimuleerd, en dat structurele hervormingen worden versterkt. Er moet speciaal op worden gelet dat de gunstige effecten van de liberalisering niet door staatssteun teniet worden gedaan. *Europese Raad van Stockholm*: de lidstaten moeten het steunpeil verminderen, en de steun zoveel mogelijk ombuigen naar horizontale doelstellingen van gemeenschappelijk belang (zoals de versterking van de economische en sociale samenhang, werkgelegenheid, milieubescherming, bevordering van O&O en het MKB). De Commissie beschouwt de terugvoering van door de lidstaten onrechtmatig uitgekeerde steun als prioritair.

6.1.1 In dit verband valt het te betreuren dat verschillende lidstaten hun openbare aanbestedingen niet openstellen voor kandidaten uit andere lidstaten. De sector van de openbare aanbestedingen in de EU heeft een jaaromzet van meer dan 1.500 miljard euro: de door sommige lidstaten gevolgde praktijk om de eigen nationale ondernemingen voor te trekken schaadt de concurrentie en verhoogt de belastingdruk voor de consumenten.

6.2 *Staatssteun voor de redding en herstructurering van ondernemingen in moeilijkheden*. De betreffende richtsnoeren, die in oktober 2004 zijn komen te vervallen, hielden in dat staatssteun slechts verenigbaar is op bepaalde stringente voorwaarden. Deze richtsnoeren zijn voorwerp geweest van een herziening, waarbij met name werd stilgestaan bij de volgende mogelijkheden:

- ervoor te zorgen dat reddingssteun beperkt blijft tot omkeerbare, tijdelijke, kortstondige financiële steun die slechts wordt verleend voor zolang als nodig is om een algeheel herstructureringsplan door te voeren;
- het toezicht op staatssteun te richten op grote ondernemingen die overal in de EU handel drijven;
- vooral ten aanzien van grote ondernemingen, het beginsel aan te scherpen dat de ontvanger van de steun verplicht is om een groot deel van de herstructureringskosten zonder staatssteun te financieren;

— de toepassing van het beginsel van de „eenmalige steun”.

6.3 *Multisectorale kaderregeling voor grote investeringsprojecten*: strikte regels voor sectoren met structurele moeilijkheden. Eind 2003 zou er een lijst met dergelijke sectoren moeten zijn opgesteld. Vanwege methodologische en technische moeilijkheden heeft de Commissie besloten de goedkeuring van de lijst op te schorten. Daarom zijn de bestaande overgangsregels voor grote investeringsprojecten in „gevoelige” sectoren tot 31 december 2006 verlengd.

6.4 *O&O-steun voor het MKB*: Onderzoeks- en ontwikkelingssteun kan een bijdrage leveren aan economische groei, door het concurrentievermogen te versterken en de werkgelegenheid te vergroten. Vooral onderzoeks- en ontwikkelingssteun aan het MKB is van belang.

6.5 *Steun ten behoeve van het milieu, steun voor onderzoek en ontwikkeling, opleidingssteun, fiscale steun*. Op het gebied van fiscale steun is vooral gekeken naar alternatieve belastingheffingsmethoden, zoals de „cost plus”-methode (waarbij het belastbare inkomen forfaitair wordt vastgesteld en overeenkomt met een percentage van het bedrag van de uitgaven en de exploitatiekosten). Op het gebied van de sectorale steun (zie in het bijzonder de toepassing van het tijdelijk defensief mechanisme — TDM) zijn de volgende sectoren bestudeerd: de staalindustrie, telecommunicatie, de kolenindustrie, het spoorwegvervoer, het gecombineerd vervoer en het weg-, zee- en luchtvervoer.

6.6 *Landbouw*: de Commissie heeft op 23 december 2003 een nieuwe verordening vastgesteld tot invoering van een groepsvrijstellingsregeling voor bepaalde soorten staatssteun, die inhoudt dat de lidstaten deze niet meer van tevoren ter goedkeuring hoeven aan te melden bij de Commissie. De nieuwe verordening, die van kracht blijft tot en met 31 december 2006, heeft betrekking op staatssteun voor het midden- en kleinbedrijf (MKB) in de landbouwsector. Gezien de definitie van het MKB (maximaal 250 werknemers, een omzet van 40 miljoen euro of 27 miljoen euro op de balans) zijn deze bepalingen op bijna alle bedrijven en ondernemingen in de landbouwsector van toepassing. Ook voert de Commissie een *nieuwe transparantienorm* in: vijf dagen voordat een begin wordt gemaakt met de betaling van de steunbedragen wordt op het internet een samenvatting gepubliceerd van alle per lidstaat vrijgestelde staatssteunmaatregelen, zodat alle belanghebbenden toegang hebben tot alle informatie die nuttig kan zijn.

7. Algemene opmerkingen

7.1 Nu het XXXIIIe Verslag over het mededingingsbeleid — 2003 is samengevat en onderdelen daarvan zijn becommentarieerd, dienen enkele algemene opmerkingen te worden geformuleerd over het verslag in zijn geheel, en met name over enkele van de belangrijkste aspecten.

7.2 Het verband tussen mededingingsbeleid en het beleid voor economische ontwikkeling

7.2.1 Het mededingingsbeleid van de EU is doeltreffender geworden en staat meer open voor een positieve band met ondernemingen en consumenten, dankzij de invoering van nieuwe handavingsprocedures voor de antitrustregels, de herziening van de concentratieverordening en ten slotte ook de nieuwe interne organisatie van de Commissie.

7.2.2 Dankzij het mededingingsbeleid heeft de EU wezenlijke vooruitgang geboekt met het liberaliseringsproces, door hele economische sectoren weer aan de logica en dynamiek van de markt over te laten, waarmee concreet wordt bijgedragen tot de totstandkoming van een grote Europese interne markt. Het mededingingsbeleid is dus van essentieel belang, en de volledige autonomie van dit beleid moet altijd gewaarborgd blijven.

7.2.3 Toch kan het mededingingsbeleid alléén niet volstaan om tegemoet te komen aan de behoefte — die tegenwoordig in de hele EU zeer sterk gevoeld wordt — aan een sterke opleving van de groei en een op innovatie en de sociale dialoog gebaseerd duurzaam beleid voor economische ontwikkeling. De structurele veranderingen in de mondiale productie- en handelsactiviteiten, vooral die welke het gevolg zijn van de nieuwe technologieën, maken dat de Commissie andere economische beleidsinstrumenten moet inzetten en coördineren om het concurrentievermogen van de Europese economie in stand te houden en te verbeteren, de sociaal-economische samenhang op te voeren, meer banen te scheppen, het milieu beter te beschermen en grootschalige en ambitieuze O&O-programma's te bevorderen. De Mededeling van de Commissie „*De structurele veranderingen begeleiden: een industriebeleid voor het uitgebreide Europa*” en het desbetreffende EESC-advies ⁽¹⁾ wijzen in dezelfde richting. In de agenda van Lissabon worden de volgende stappen uiteengezet. Maar e.e.a. moet dan wel sneller kunnen worden uitgevoerd, zowel wat de algemene als de sectorale bepalingen betreft.

7.2.3.1 Op sectoraal niveau bevestigt het EESC de opmerkingen uit zijn advies van 30 juni 2004 over „*LeaderSHIP 2015: De toekomst van de Europese scheepsbouw en scheepsreparatie — Concurrentievermogen door uitmuntendheid*” ⁽²⁾, en wijst het nogmaals op de noodzaak om de in november 2003 door de Raad Concurrentievermogen vastgestelde integrale benadering voort te zetten, teneinde het concurrentievermogen van de industrie te verbeteren en alle sectoren aan te sporen tot onderzoek, ontwikkeling en innovatie.

7.3 Staatssteun en diensten van algemeen belang

7.3.1 Met het hervormingsproces dat de procedures voor de controle op staatssteun moet stroomlijnen en vereenvoudigen is belangrijke vooruitgang geboekt, en wordt tegemoetgekomen aan het streven van de Europese Raad van Stockholm om het steunpeil te verminderen en de staatssteun zoveel mogelijk om

te buigen naar horizontale doelstellingen van gemeenschappelijk belang, zoals cohesiedoelstellingen. Veel maatregelen van de Commissie zijn hiervoor bedoeld, zoals een zekere uitbreiding van het toepassingsgebied van steun aan onderzoek en ontwikkeling; de richtsnoeren voor licentieovereenkomsten inzake technologieoverdracht, de herstructurering van ondernemingen in moeilijkheden en de steun ten behoeve van opleiding en milieubescherming; en de multisectorale kaderregeling voor grote investeringsprojecten.

7.3.2 Het Hof van Justitie heeft in het Altmark-arrest van juli 2003 al de voorwaarden aangegeven waarbinnen de lidstaten compensaties kunnen verlenen aan ondernemingen die belast zijn met een dienst van algemeen belang, opdat die niet als staatssteun kunnen worden aangemerkt. Een aantal problemen blijft echter onopgelost, vooral m.b.t. de optimale verhouding tussen staatssteun en diensten van algemeen belang (DAB). De aard van die voorwaarden is immers zodanig dat de rechtszekerheid moet worden verbeterd, met name wat betreft het kostenaspect, de financiering van de diensten ⁽¹⁾ en een betere omschrijving van de te compenseren openbare dienstverplichtingen. In het in mei 2003 gepubliceerde Groenboek over diensten van algemeen belang (DAB) werd overigens al erkend dat moet worden gekeken of de aan DAB ten grondslag liggende beginselen verder moeten worden geconsolideerd in een algemeen communautaire kaderrichtlijn, en dat de best mogelijke regelgeving en maatregelen moeten worden vastgesteld om de betrokkenen meer rechtszekerheid te bieden.

7.3.3 Indien de universele dienstverplichtingen niet op correcte wijze worden gedefinieerd en gefinancierd, zouden de daarmee belaste ondernemingen kunnen worden opgezadeld met steeds grotere verliezen, vanwege de komst van concurrenten in de meer winstgevende marktsegmenten.

7.3.4 Het EESC beveelt daarom aan, net als in zijn advies ⁽³⁾ over het Groenboek van de Commissie, om een duidelijke wettekst over DAB goed te keuren, teneinde iedereen een efficiënte en gelijke toegang te verschaffen tot kwalitatief hoogwaardige diensten die aan hun behoeften voldoen. Met name voor de reorganisatie en functionering van de sociale dienstverlening beveelt het EESC aan zo breed mogelijk overleg met de sociale partners en de ngo's te voeren.

7.4 Vrije beroepen

7.4.1 Het uitvoerige onderzoek van de Commissie naar de regelgevingskaders voor de professionele dienstverlening in de lidstaten is zeer nuttig geweest, omdat hiermee zeer doeltreffend is gemotiveerd waarom de restrictieve regelgeving op dit gebied zorgvuldig moet worden herzien en waarom de bestaande hulpbronnen op het gebied van kennis en cultuur productiever en concurrerender moeten worden gemaakt. Dit levert grote voordelen op, zowel voor de vrije beroepsbeoefenaars zelf als voor ondernemingen en consumenten.

⁽¹⁾ PB C 157 van 28.6.2005.

⁽²⁾ Zie PB C 302 van 7-12-2004

⁽³⁾ Zie PB C 80 van 30-3-2004

7.4.2 Het is inmiddels een algemeen aanvaard beginsel — dat bovendien meermalen is bevestigd door het Hof van Justitie — dat ook het aanbod van professionele diensten de mededingingsregels dient te respecteren. Het is absoluut waar dat het economische criterium niet de enige parameter kan zijn aan de hand waarvan de professionele dienstverlening kan worden getoetst; het gaat immers niet om een louter mechanische en repetitieve handeling, maar om een dienst waarbij kennis wordt gebruikt om een probleem aan te pakken. Maar het is tevens zo dat de uitoefening daarvan een economische activiteit is die — mits de mededingingsregels daarbij in acht worden genomen — meer welvaart genereert en de doelstellingen van Lissabon kan helpen verwezenlijken.

7.4.2.1 De Mededeling van de Commissie „Verslag over de mededinging op het gebied van de professionele dienstverlening”⁽¹⁾ is in dit verband veelzeggend. Daarin onderstreept zij enerzijds de belangrijke rol die professionele diensten kunnen spelen bij de verbetering van het concurrentievermogen van de Europese economie, omdat zij een belangrijke input geven aan het bedrijfsleven en de consumenten. Anderzijds wordt betoogd, op basis van een omvangrijk empirisch onderzoek, welke negatieve effecten een buitensporige of verouderde restrictieve regulering kan hebben voor de consumenten (zoals voorschriften m.b.t. vaststelling van prijzen, reclame, toegangsvereisten en exclusieve rechten, en voorschriften inzake de bedrijfsstructuur).

7.4.3 Het is derhalve zaak het hervormingsproces versneld uit te voeren. Het EESC dringt er dan ook bij de Commissie op aan haar belofte na te komen, namelijk dat zij in 2005 een nieuw verslag zal uitbrengen over „de gemaakte vorderingen bij de opheffing van restrictieve en ongerechtvaardigde regels”. Het herinnert er bovendien aan dat de Commissie tevens heeft toegezegd verder onderzoek te zullen doen naar de relatie tussen het regelgevingsniveau, economische resultaten (prijzen en kwaliteit), en de tevredenheid van de consument.

7.4.4 Het EESC wijst tegelijkertijd op het belang van het arrest van het Hof van Justitie van 9 oktober 2003 in de zaak *Consorzio industria fiammiferi*, dat de nationale autoriteiten toestemming geeft om de nationale bepalingen die ondernemingen verplichten tot handelingen die strijdig zijn met art. 81, niet toe te passen.

7.4.5 Ten slotte moeten de belanghebbende categorieën meer en bewuster bij het hervormingsproces worden betrokken.

7.5 Pluralisme in de media en mededingingsrecht

7.5.1 In haar XXXIIIe verslag over het mededingingsbeleid betoogt de Commissie enerzijds dat de bescherming en ontwik-

keling van het pluralisme in de media en de vrijheid om informatie te verstrekken en te ontvangen fundamentele doelstellingen zijn van de EU, als waarden die essentieel zijn voor het democratische proces. Anderzijds wijst zij erop dat het toezicht op concentratie in de media op de eerste plaats een verantwoordelijkheid van de lidstaten is. Zij voegt daaraan toe dat de toepassing van de mededingingsregels op de mediasector zich beperkt tot het oplossen van problemen die zich voordoen door de vorming of versterking van machtsposities in de respectieve markten, en de controle van uitsluiting van concurrenten van die markten. Volgens het EESC is het onderscheid tussen de taken van de EU en de taken van de lidstaten echter tamelijk vaag, en blijven enkele belangrijke problemen voortslnog onopgelost:

- allereerst moet erop worden gewezen dat de regelgeving en de benaderingen in de lidstaten uiteenlopen, en dat harmonisatie noodzakelijk is: de Commissie heeft hiertoe in 1989 een eerste aanzet gegeven, waarna zij in 1997 de richtlijn „Televisie zonder grenzen” heeft goedgekeurd, waarin niet alleen doelstellingen van economische efficiency werden vastgelegd maar ook de eerbiediging van de culturele verscheidenheid, de bescherming van minderjarigen, het recht op weerwoord, enz.;
- verder moet op het gebied van de media een onderscheid worden gemaakt tussen algemene antitrustregels en specifieke regelgeving ter bescherming van het pluralisme in de media. De mededingingsregels zijn een fundamentele voorwaarde, maar volstaan niet om het pluralisme veilig te stellen. In tegenstelling tot een mededingingsstelsel waarin de marktmacht van iedere onderneming het moet opnemen tegen de initiatieven en activiteiten van concurrerende ondernemingen, vraagt de bescherming van het pluralisme daarentegen de expliciete erkenning van het recht van burgers om daadwerkelijk te beschikken over vrije nieuwsbronnen en alternatieve informatie — een recht dat op alle niveaus moet worden beschermd;
- ten slotte maakt het proces waarbij sectoren als telecommunicatie, informatica, radio, televisie en uitgeverijen steeds meer met elkaar samenvallen, het steeds ingewikkelder om de structuren van de verschillende markten uit elkaar te houden. Als dit proces niet correct wordt ingecalculeerd, dan dreigen de mededingingsregels aan doeltreffendheid in te boeten en het pluralisme te verzwakken.

7.5.2 Met de nieuwe Europese grondwet zal het mandaat van de Commissie gevoelig worden uitgebreid. Het EESC is ervan overtuigd dat de Commissie in het nieuwe rechtskader met meer kracht haar sturende rol kan uitoefenen, of rechtstreeks maatregelen kan nemen om de vrijheid en het pluralisme in de media te beschermen en uit te bouwen.

Brussel, 9 februari 2005

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ COM(2004) 83 def. van 9-2-2004

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de rechten en verplichtingen van reizigers in het internationale treinverkeer

(COM(2004) 143 def. — 2004/0049 (COD))

(2005/C 221/02)

De Raad heeft op 28 april 2004 overeenkomstig artikel 71 van het EG-Verdrag besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over voornoemd voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 17 januari 2005 goedgekeurd. Rapporteur was de heer **Chagas**.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 9 en 10 februari 2005 gehouden 414e zitting (vergadering van 9 februari 2005) onderstaand advies met 119 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 4 onthoudingen, goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1 Onderhavig voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad over de rechten en verplichtingen van reizigers in het internationale treinverkeer (hierna: „Verordening reizigersvervoer”) maakt deel uit van het zogenoemde **derde spoorwegpakket**, dat op 3 maart 2004 door de Europese Commissie is goedgekeurd. De overige elementen van dit pakket zijn:

- een wijziging van Richtlijn 91/440/EEG betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap (COM(2004) 139 def.);
- het voorstel voor een richtlijn inzake de certificering van treinpersoneel (COM(2004) 142 def.);
- het voorstel voor een verordening betreffende compensatie bij niet-naleving van contractuele kwaliteitseisen voor diensten op het gebied van goederenvervoer per spoor (COM(2004) 144 def.);

alsook

- de Mededeling van de Commissie inzake voortzetting van de integratie van het Europese spoorwegsysteem (COM(2004) 140 def.);
- het werkdocument van de diensten van de Commissie betreffende de geleidelijke openstelling van de markt voor internationale passagiersdiensten per spoor (SEC(2004) 236).

1.2 Het zogenoemde **eerste spoorwegpakket** (ook infrastructuurpakket genoemd) werd op 15 maart 2001 van kracht en moest uiterlijk op 15 maart 2003 zijn omgezet in nationale wetgeving. Dit pakket omvat het volgende:

- wijziging van Richtlijn 91/440/EEG: o.m. openstelling van de markt voor het internationale goederenvervoer per spoor op het trans-Europese spoorwegnet voor goederenvervoer op uiterlijk 15 maart 2003, en liberalisering van het gehele internationale goederenvervoer per spoor op uiterlijk 15 maart 2008 ⁽¹⁾;
- uitbreiding van het toepassingsgebied van Europese vergunningen voor spoorwegondernemingen (wijziging van Richtlijn 95/18/EG) ⁽²⁾;
- harmonisatie van de bepalingen inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheidscertificering (komt in de plaats van Richtlijn 95/19/EG) ⁽³⁾.

1.3 In oktober 2003 heeft de Commissie negen lidstaten voor het Europees Hof van Justitie gedaagd, omdat ze geen maatregelen hadden aangemeld om het eerste spoorwegpakket in nationale wetgeving om te zetten. In mei 2004 hadden vijf lidstaten dat nog steeds niet gedaan, en twee lidstaten hadden de bepalingen slechts ten dele in hun nationale wetgeving geïntegreerd.

⁽¹⁾ Richtlijn 2001/12/EG - PB L 75 van 15 maart 2001, blz. 1 - Advies van het EESC - PB C 209 van 22 juli 1999, blz. 22.

⁽²⁾ Richtlijn 2001/13/EG - PB L 75 van 15 maart 2001, blz. 26 - Advies van het EESC - PB C 209 van 22 juli 1999, blz. 22.

⁽³⁾ Richtlijn 2001/14/EG - PB L 75 van 15 maart 2001, blz. 29 - Advies van het EESC - PB C 209 van 22 juli 1999, blz. 22.

1.4 Het zogenoemde **tweede spoorwegpakket** is op 30 april 2004 gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Unie en moet op uiterlijk 30 april 2006 zijn omgezet in nationale wetgeving. Dit pakket omvat het volgende:

- wijziging van Richtlijn 91/440/EEG: vervroeging van de openstelling van de markt voor het internationale goederenvervoer per spoor naar 1 januari 2006, en liberalisering van het nationale goederenvervoer per spoor (met inbegrip van cabotage) per 1 januari 2007 ⁽¹⁾;
- Richtlijn over de veiligheid op de communautaire spoorwegen ⁽²⁾;
- Verordening tot oprichting van een Europees spoorwegbureau ⁽³⁾;
- wijziging van de Richtlijnen betreffende de interoperabiliteit van het trans-Europese hogesnelheidsspoorwegsysteem (RL 96/48/EG) en van het conventionele spoorwegnet (RL 2001/16/EG) ⁽⁴⁾.

1.5 Met het eerste en het tweede spoorwegpakket werd de rechtsgrondslag gelegd voor een interne markt voor goederenvervoer per spoor. De maatregelen hebben betrekking op de openstelling van de markt, de verlening van vergunningen en veiligheidscertificaten aan spoorwegondernemingen, de toegang tot de spoorweginfrastructuur en de heffing van rechten voor het gebruik daarvan, het scheppen van een rechtskader voor de veiligheid op het spoor, alsook maatregelen voor de technische interoperabiliteit van het spoorwegnet.

1.6 Zoals het EESC in zijn advies over het tweede spoorwegpakket ⁽⁵⁾ reeds heeft opgemerkt, vereist dit nieuwe, via het eerste en tweede spoorwegpakket gecreëerde rechtskader een volledige reorganisatie van de sector, waarbij nieuwe instanties en bevoegdheden in het leven worden geroepen.

1.7 De Commissie stelt nu voor om reizigers in het internationale spoorwegvervoer soortgelijke bescherming te geven als in de luchtvaart, waar passagiers bij overboekingen en vertragingen meer rechten hebben.

2. Het Commissievoorstel

2.1 Aansprakelijkheid en schadevergoeding

2.1.1 In de voorgestelde verordening wordt de aansprakelijkheid van spoorwegondernemingen in geval van dood of letsel van reizigers en in geval van beschadiging of verlies van bagage geregeld.

⁽¹⁾ Richtlijn 2004/51/EG - PB L 164 van 30 april 2004, blz. 164 - Advies van het EESC - PB C 61 van 14 maart 2003, blz. 131.

⁽²⁾ Richtlijn 2004/49/EG - PB L 164 van 30 april 2004, blz. 44 - Advies van het EESC - PB C 61 van 14 maart 2003, blz. 131.

⁽³⁾ Verordening (EG) nr. 881/2004 - PB L 164 van 30 april 2004, blz. 1 - Advies van het EESC - PB C 61 van 14 maart 2003, blz. 131.

⁽⁴⁾ Richtlijn 2004/50/EG - PB L 164 van 30 april 2004, blz. 114 - Advies van het EESC - PB C 61 van 14 maart 2003, blz. 131.

⁽⁵⁾ PB C 61 van 14 maart 2003, blz. 131.

2.1.2 Voor vertragingen worden minimale schadevergoedingen vastgesteld (zie bijlage III), die aan reizigers moeten worden uitgekeerd zonder dat zij het recht op vervoer verliezen.

Bijlage III

Type dienst	Duur van de dienst	50% schadevergoeding in geval van	100% schadevergoeding in geval van
Internationale reizen op (gedeeltelijk) reguliere hogesnelheidsdiensten	Maximaal 2 uur	30-60 minuten vertraging	Meer dan 60 minuten vertraging
	Meer dan 2 uur	60-120 minuten vertraging	Meer dan 120 minuten vertraging
Internationale reizen op reguliere niet-hogesnelheidsdiensten	Maximaal 4 uur	60-120 minuten vertraging	Meer dan 120 minuten vertraging
	Meer dan 4 uur	120-240 minuten vertraging	Meer dan 240 minuten vertraging

2.1.3 Voorts wordt tot in detail aangegeven welke rechten reizigers hebben wanneer zij hun aansluiting missen of hun trein uitvalt en welke bijstand aan reizigers moet worden verleend als zij vertraging hebben opgelopen of hun aansluiting hebben gemist.

2.2 Informatieverstrekking en kaartverkoop

2.2.1 In bijlage I wordt vastgesteld welke informatie spoorwegondernemingen ten minste moeten verstrekken aan reizigers vóór, tijdens en na hun reis. In bijlage II wordt voorgeschreven welke gegevens ten minste op het vervoerbewijs moeten worden vermeld.

2.2.2 Vervoerbewijzen en rechtstreekse vervoerbewijzen dienen door de spoorwegondernemingen voor de hoofdspoorwegstations en de daaromheen liggende gebieden te worden verkocht. Spoorwegondernemingen moeten samenwerken en overeenkomsten sluiten, zodat de verkoop van rechtstreekse vervoerbewijzen wordt gegarandeerd. Dergelijke vervoerbewijzen dienen aan het loket, via kaartautomaten, telefonisch of op internet te worden aangeboden. Is het loket gesloten of de kaartautomaat defect, dan moeten internationale vervoerbewijzen in de trein kunnen worden aangeschaft. Alle spoorwegondernemingen dienen gebruik te kunnen maken van de faciliteiten op het gebied van informatieverstrekking en kaartverkoop die door systeemverkopers worden aangeboden.

2.2.3 Spoorwegondernemingen dienen het publiek op de hoogte te brengen van plannen om internationale diensten te beëindigen.

2.3 Personen met verminderde mobiliteit

2.3.1 In het verordeningssvoorstel wordt aangegeven welke bijstand op het station, in de trein en bij het in-, uit- en overstappen moet worden verleend aan personen met een verminderde mobiliteit. Zij dienen 24 uur van tevoren door te geven dat zij dergelijke bijstand nodig hebben.

2.4 Dienstkwaliteitsnormen en klachtenprocedures

2.4.1 De spoorwegondernemingen moeten dienstkwaliteitsnormen (omschreven in bijlage IV) definiëren en een kwaliteitsbeheerssysteem opzetten. Zij dienen in hun jaarverslag in te gaan op de kwaliteit van hun diensten.

2.4.2 De spoorwegondernemingen moeten een klachtenprocedure invoeren en dienen de reiziger te antwoorden in de taal waarin deze de klacht indient. Klachten kunnen in een van de talen van de landen die de betreffende internationale trein aandoet, en altijd in het Duits, Engels of Frans worden ingediend. Dat geldt ook voor klachten die bij een verkooppunt worden ingediend.

3. Opmerkingen van het EESC

3.1 Algemene opmerkingen

3.1.1 De voorgestelde verordening heeft betrekking op twee verschillende gebieden. De bepalingen t.a.v. aansprakelijkheid van spoorwegondernemingen, schadevergoeding in geval van vertragingen, uitval van treinen, lichamelijk letsel en beschadiging van bagage, en bijstand aan personen met verminderde mobiliteit houden ruwweg hetzelfde in als de bepalingen in de Verordening inzake compensatie en bijstand aan luchtreizigers bij instapweigering en annulering of langdurige vertraging van vluchten⁽¹⁾. In onderhavig verordeningssvoorstel wordt dit soort rechten van reizigers voor een tweede vervoerssector, het spoorwegvervoer, op Europees niveau geregeld.

3.1.2 Het tweede gebied waarop de Commissie regels voorstelt, betreft een ander aspect van het reizigersvervoer per spoor. De spoorwegondernemingen worden nu verplicht zodanig samen te werken dat inlichtingen over dienstregelingen en tarieven, en vervoerbewijzen kunnen worden verkregen via één systeem waarbinnen de ondernemingen blijven concurreren. Dat systeem moet zowel de treindiensten tussen de zgn. hoofdspoorwegstations als de diensten van en naar de spoorwegstations in de zone rondom het dichtstbijgelegen hoofdspoorwegstation omvatten. De desbetreffende voorstellen houden nauw verband met het voorstel tot wijziging van Richt-

lijn 91/440/EEG en de liberalisering van de markt voor het internationale reizigersvervoer.

3.1.3 Momenteel wordt het internationale reizigersvervoer per spoor verzorgd via samenwerkingsverbanden tussen spoorwegondernemingen of door internationale groepen, waarbij reeds aan de voorgestelde normen voor de verstrekking van informatie over dienstregelingen en tarieven en — behoudens een paar uitzonderingen (bijv. Thalys en Eurostar) — aan de normen voor de afgifte van vervoerbewijzen wordt voldaan. Als spoorwegondernemingen binnen het voorgestelde systeem elkaar gaan beconcurreren, dienen deze normen te blijven bestaan en via wet- of regelgeving te worden verbeterd.

3.2 Werkingssfeer

3.2.1 De voorgestelde verordening geldt voor het internationale reizigersvervoer per spoor. De bepalingen hebben echter ook betrekking op de treindiensten van de hoofdspoorwegstations naar spoorwegstations in de omgeving.

3.2.2 Het EESC wijst erop dat de verlening van aansluitende treindiensten in openbare-dienstcontracten kan zijn geregeld.

3.2.3 De werkingssfeer van de voorgestelde verordening wordt niettemin door de in artikel 2, sub 1, gegeven omschrijving van spoorwegondernemingen ingeperkt. Bedoeld worden namelijk alleen maar spoorwegondernemingen waarvan de hoofdactiviteit reizigersvervoer is. Daaruit zou kunnen worden afgeleid dat de verordening niet van toepassing is op spoorwegondernemingen die zich ook met goederenvervoer bezig houden. Dat is onaanvaardbaar.

3.3 Aansprakelijkheid en schadevergoeding

3.3.1 Het EESC staat in principe achter de invoering van Europese regels inzake schadevergoeding aan reizigers bij niet geleverde diensten of tekortschietende dienstverlening en inzake de aansprakelijkheid van spoorwegondernemingen.

3.3.2 Bij de invoering van dergelijke bindende rechtsbepalingen moet er echter op worden gelet dat de verschillende, elkaar beconcurrerende vervoerwijzen gelijk worden behandeld.

3.3.3 Opvallend is dat reizigers in het internationale spoorwegvervoer eerder aanspraak kunnen maken op schadevergoeding dan in het luchtvervoer, hoewel bij vervoer over spoor — dat altijd over land plaatsvindt — vaak langere reistijden gelden en de kans op vertragingen groter is. Zo moet in de luchtvaartsector pas bij vertragingen van meer dan vijf uur het vervoerbijz worden terugbetaald.

⁽¹⁾ Verordening (EG) nr. 261/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 11 februari 2004 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels inzake compensatie en bijstand aan luchtreizigers bij instapweigering en annulering of langdurige vertraging van vluchten en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 295/91.

3.3.4 Bij treinreizen dienen in geval van vertragingen aan de reizigers gratis maaltijden te worden verstrekt, die in een redelijke verhouding tot de wachttijd moeten staan. Bij vlieg-reizen moeten pas in geval van wachttijden van meer dan twee uur gratis maaltijden worden verstrekt.

3.3.5 In de luchtvaartsector hoeft geen schadevergoeding te worden uitgekeerd als vluchten worden geannuleerd vanwege „uitzonderlijke omstandigheden”. Een dergelijke bepaling die aansprakelijkheid uitsluit, bestaat niet voor het reizigersvervoer per spoor.

3.3.6 Bovendien bevat de Verordening voor het luchtvervoer geen bepalingen voor vergoeding van gevolgschade in geval van vertragingen of annuleringen, terwijl zulks voor het spoorwegvervoer wel wordt voorgesteld. Daar komt bij dat deze vergoeding van gevolgschade niet aan een maximum is gebonden.

3.3.7 Er worden verschillende aansprakelijkheidsgrenzen voorgesteld voor verlies of beschadiging van handbagage en overige bagage: resp. 1 800 euro en 1 300 euro. Uit de toelichting valt op te maken dat de Commissie zich daarbij heeft gebaseerd op verschillende, maar vergelijkbare verdragen (de voor het spoorwegvervoer geldende CIV en het voor de luchtvaartsector geldende Verdrag van Montreal). Voor reizigers is echter niet te begrijpen waarom zo'n onderscheid wordt gemaakt.

3.3.8 Het verordeningvoorstel bevat verschillende bepalingen over schuldaansprakelijkheid en risicoaansprakelijkheid van spoorwegondernemingen t.a.v. reizigers. Een spoorwegonderneming is bijv. alleen aansprakelijk voor verlies of beschadiging van handbagage als dat haar schuld is. In andere gevallen is de onderneming altijd aansprakelijk, ook al heeft zij geen schuld.

3.3.9 De spoorwegondernemingen zijn niet aansprakelijk voor vertragingen die het gevolg zijn van uitzonderlijke weersomstandigheden, natuurrampen, oorlogsdaden of terrorisme. Heeft de vertraging een andere oorzaak, dan is de onderneming altijd aansprakelijk, ook al heeft zij geen schuld.

3.3.10 In principe vindt het EESC dat in iedere vervoerssector bij vertraging risicoaansprakelijkheid moet gelden. Het gaat hier niet over schadevergoeding in enge zin, maar over compensatie van niet geleverde diensten. Voor consumenten/reizigers doet het niet ter zake of een onderneming schuld heeft aan een vertraging. De voorgestelde aansprakelijkheidsbepalingen zijn redelijk.

3.3.11 Uit het verordeningvoorstel blijkt niet duidelijk of reizigers die hun reis wegens vertraging willen annuleren, hun vervoerbewijs volledig terugbetaald krijgen. Bij zakenreizen bijvoorbeeld, kan vertraging ertoe leiden dat de reis nutteloos is geworden.

3.4 *Bijstand aan personen met verminderde mobiliteit en aan andere reizigers*

3.4.1 Het EESC kan zich vinden in de voorgestelde bepalingen voor de verlening van bijstand aan personen met verminderde mobiliteit.

3.4.2 Spoorwegondernemingen zouden ervoor moeten zorgen dat informatie voor alle reizigers — m.i.v. personen met verminderde mobiliteit, zoals gedefinieerd in artikel 2, sub 21), van het verordeningvoorstel — toegankelijk is, bijv. door de hoogte van loketten en informatiestands aan te passen, grotere lettertypen te gebruiken en teksten gemakkelijk leesbaar te maken.

3.5 *Informatieverstrekking aan de reizigers en over vervoerbewijzen*

3.5.1 Het EESC staat achter de voorgestelde regels voor informatieverstrekking aan de reiziger vóór, tijdens en na de reis (bijlage I). Vooral tekortschietende informatie vóór en tijdens de reis bij vertragingen leidt regelmatig tot veel ergernis bij reizigers.

3.5.2 Bij de gegevens die ten minste op het vervoerbewijs moeten worden vermeld (bijlage II), zou ook moeten worden aangegeven of en wanneer het vervoerbewijs kan worden ingewisseld en of de prijs ervan dan geheel wordt terugbetaald. Omdat zeer verschillende boekingsystemen worden gebruikt, is dat voor de reiziger vaak niet duidelijk.

3.5.3 In het verordeningvoorstel wordt bepaald (artt. 3, 5 en 6) dat

- spoorwegondernemingen en/of touroperators langs al hun verkoopkanalen (loket, telefonische boekingsdienst, internet of andere toekomstige verkoopsystemen) informatie ter beschikking dienen te stellen over reistijden, tarieven, de voorwaarden voor fietsvervoer e.d. van alle spoorwegondernemingen die internationale treinreizen aanbieden;
- de spoorwegondernemingen moeten samenwerken om ervoor te zorgen dat langs alle verkoopkanalen rechtstreekse vervoerbewijzen kunnen worden verkocht.

3.5.4 Het EESC vindt het in principe wenselijk om voor alle soorten treinreizen en bijbehorende diensten boekings- en informatiesystemen te creëren die reizigers de mogelijkheid bieden in één keer alles voor hun reis te regelen.

3.5.5 Het EESC wil wel wijzen op een aantal bijzondere kenmerken van het spoorwegvervoer:

- de afhankelijkheid van een railnet en de verwevenheid van het internationale lange-afstandsvervoer, het nationale lange-afstandsvervoer en het korte-afstandsvervoer (m.i.v. treindiensten waarvan de uitvoering in openbare-dienstcontracten is geregeld en waarvoor dus andere verplichtingen gelden);

- de mogelijkheid op korte termijn (dus spontaan) een reis te boeken, onderweg in te stappen en (vaak) geen zitplaats te hoeven reserveren;
- niet-persoonsgebonden vervoerbewijzen.

3.5.6 In een — rechtstreeks van toepassing zijnde — verordening kan onvoldoende rekening worden gehouden met het complexe karakter van een netwerk dat zowel internationaal reizigersvervoer als regionaal vervoer omvat en waarop elkaar beconcurrerende aanbieders van lijndiensten actief zijn. Het aantal stations bijvoorbeeld waarvoor het verordeningvoorstel geldt (de hoofdspoorwegstations en de stations in een zone daaromheen), is aanzienlijk.

3.5.7 Het EESC wijst erop dat momenteel reeds grotendeels wordt voldaan aan de voorgestelde normen voor het internationale reizigersvervoer per spoor en bijbehorende diensten. Als spoorwegondernemingen elkaar echter binnen het voorgestelde systeem gaan beconcurreren, dienen deze normen te blijven bestaan en via adequate wetgeving te worden verbeterd.

3.6 *Gevolgen van het verordeningvoorstel voor het personeel van spoorwegondernemingen*

3.6.1 In artikel 21 van het verordeningvoorstel wordt bepaald dat spoorwegondernemingen voor hun personeel aansprakelijk zijn. In artikel 22 echter, dat gaat over de mogelijkheid rechtsvorderingen in verband met aansprakelijkheid samen te voegen, worden ook vorderingen tegen het personeel van spoorwegondernemingen genoemd. Het moet volstrekt duidelijk worden gemaakt dat het personeel van spoorwegondernemingen niet door reizigers of derden aansprakelijk kan worden gesteld, maar dat de werkgever (de spoorwegonderneming) altijd verantwoordelijk is.

3.6.2 Hoge schadevergoedingen voor vertragingen mogen er niet toe leiden dat spoorwegondernemingen bereid zijn grotere veiligheidsrisico's te aanvaarden teneinde schadeclaims te voorkomen. Ook moet worden voorkomen dat spoorwegondernemingen hun werknemers onder zware druk zetten, omdat dan het risico bestaat dat die het niet meer zo nauw zullen nemen met werk-, rij- en rusttijden. Voorts moet ervoor worden gezorgd dat voldoende en goed opgeleid personeel voorhanden is, zodat aan de kwaliteitseisen kan worden voldaan.

3.6.3 In bijlage IV (minimumdienstkwaliteitsnormen) moet om die reden ook worden vermeld dat het personeel van spoorwegondernemingen gekwalificeerd moet zijn. Dat geldt zowel voor het treinpersoneel als de stationsmedewerkers en het personeel dat zich bezighoudt met klachtenafhandeling.

4. Conclusies

4.1 Het EESC kan zich vinden in de voorgestelde verordening over de rechten en verplichtingen van reizigers in het internationale treinverkeer. In onderhavig voorstel wordt een aantal bepalingen die de consument beogen te beschermen, maar die tot nu toe alleen in de luchtvaartsector bestonden, ook voor een andere vervoerwijze opgesteld.

4.2 Het EESC wil echter niet dat elkaar beconcurrerende vervoerwijzen ongelijk worden behandeld. De voor het spoorwegvervoer geldende regels mogen niet strenger zijn dan soortgelijke bepalingen voor de luchtvaartsector.

4.3 Volgens het EESC zijn de voorgestelde bepalingen over de aansprakelijkheid voor gevolgschade, de voorgestelde aansprakelijkheidsgrenzen en de voorgestelde aansprakelijkheidsuitsluitingsgronden bij het uitvallen van treinen nog voor verbetering vatbaar.

4.4 Het EESC is er in principe voorstander van dat de reiziger, op basis van risicoaansprakelijkheid van de vervoersonderneming, zijn vervoerbewijs terugbetaald krijgt bij niet geleverde diensten of tekortschietende dienstverlening, mits dit voor alle vervoerssectoren geldt.

4.5 Het EESC is vóór invoering van boekings- en informatiesystemen waarmee reizigers in één keer alles voor hun treinreis kunnen regelen. Zo kan kwalitatief goede dienstverlening worden gewaarborgd. Het vraagt zich echter af of het juist is in één en dezelfde verordening voorschriften over zowel schadevergoeding en aansprakelijkheid als boekings- en informatiesystemen op te nemen.

4.6 Het EESC wijst erop dat het beslist geen eenvoudige opgave zal zijn dit soort boekings- en informatiesystemen te creëren in een geïntegreerd systeem met spoorwegnetbeheerders in het internationale, nationale, regionale en openbare vervoer én elkaar beconcurrerende exploitanten van lijndiensten, al helemaal niet als daar via alle verkoopkanalen gebruik van moet kunnen worden gemaakt.

4.7 Het EESC merkt ten slotte op dat de voorgestelde regels inzake informatieverstrekking aan reizigers en de verkoop van vervoerbewijzen in het internationale treinverkeer nauw verband moeten houden met de wijziging van Richtlijn 91/440/EEG over de liberalisering van de markt voor het internationale reizigersvervoer per spoor.

Brussel, 9 februari 2005

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Anne-Marie SIGMUND

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende compensatie bij niet-naleving van contractuele kwaliteitseisen voor diensten op het gebied van goederenvervoer per spoor

(COM (2004) 144 def. — 2004/0050 (COD))

(2005/C 221/03)

De Raad heeft op 28 april 2004 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 71 van het EG-Verdrag te raadplegen over voornoemd voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 17 januari 2005 goedgekeurd. Rapporteur was **de heer Chagas**.

Het Comité heeft tijdens zijn 414e zitting (vergadering van 9 februari 2005) het volgende advies uitgebracht, dat met 130 stemmen vóór, bij 2 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1 Het onderhavige voorstel maakt deel uit van het zogenoemde **derde spoorwegpakket**, dat op 3 maart 2004 door de Europese Commissie is goedgekeurd. De overige elementen van dit pakket zijn:

- het voorstel tot wijziging van Richtlijn 91/440/EEG: liberalisering van het internationale passagiersvervoer per spoor (COM(2004) 139 def.);
- het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de rechten en verplichtingen van reizigers in het internationale treinverkeer (COM(2004) 143 def.);
- het voorstel voor een verordening betreffende compensatie en kwaliteitseisen voor diensten op het gebied van goederenvervoer per spoor (COM(2004) 144 def.);

alsook

- de Mededeling van de Commissie inzake voortzetting van de integratie van het Europese spoorwegsysteem (COM(2004) 140 def.);
- het werkdocument van de diensten van de Commissie betreffende de geleidelijke opening van de markt voor internationale passagiersdiensten per spoor (SEC(2004) 236).

1.2 Het zogenoemde **eerste spoorwegpakket** (ook infrastructuurpakket genoemd) werd op 15 maart 2001 van kracht en moest uiterlijk op 15 maart 2003 zijn omgezet in nationale wetgeving. Dit pakket omvat het volgende:

- een wijziging van Richtlijn 91/440/EEG: o.m. openstelling van de markt voor het internationale goederenvervoer per spoor op het trans-Europese spoorwegnet voor goederenvervoer op uiterlijk 15 maart 2003, en liberalisering van het gehele internationale goederenvervoer per spoor op uiterlijk 15 maart 2008 ⁽¹⁾;
- uitbreiding van het toepassingsgebied van Europese vergunningen voor spoorwegondernemingen (wijziging van Richtlijn 95/18/EG) ⁽²⁾;
- harmonisatie van de bepalingen inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheidscertificering (komt in de plaats van Richtlijn 95/19/EG) ⁽³⁾.

1.3 In oktober 2003 heeft de Europese Commissie negen lidstaten voor het Europese Hof van Justitie gedaagd omdat ze geen maatregelen hadden aangemeld om het eerste spoorwegpakket in nationale wetgeving om te zetten. In mei 2004 hadden vijf lidstaten dat nog steeds niet gedaan, en twee lidstaten hadden de bepalingen slechts ten dele in hun nationale wetgeving geïntegreerd.

⁽¹⁾ Richtlijn 2001/12/EG – PB L 75 van 15/03/2001, blz. 1 – Advies van het EESC – PB C 209 van 22/07/1999, blz. 22.

⁽²⁾ Richtlijn 2001/13/EG – PB L 75 van 15/03/2001, blz. 26 – Advies van het EESC – PB C 209 van 22/07/1999, blz. 22.

⁽³⁾ Richtlijn 2001/14/EG – PB L 75 van 15/03/2001, blz. 29 – Advies van het EESC – PB C 209 van 22/07/1999, blz. 22.

1.4 Het zogenoemde **tweede spoorwegpakket** is op 30 april 2004 gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Unie en moet op uiterlijk 30 april 2006 zijn omgezet in nationale wetgeving. Dit pakket omvat het volgende:

- een wijziging van Richtlijn 91/440/EEG: vervroeging van de openstelling van de markt voor het internationale goederenvervoer per spoor naar 1 januari 2006, en liberalisering van het nationale goederenvervoer per spoor (met inbegrip van cabotage) per 1 januari 2007 ⁽¹⁾;
- een Richtlijn over de veiligheid op de communautaire spoorwegen ⁽²⁾;
- een Verordening tot oprichting van een Europees spoorwegbureau ⁽³⁾;
- een wijziging van de richtlijnen betreffende de interoperabiliteit van het trans-Europese hogesnelheidsspoorwegsysteem (RL 96/48/EG) en van het conventionele spoorwegnet (RL 2001/16/EG) ⁽⁴⁾.

1.5 Met het eerste en het tweede spoorwegpakket werd de rechtsgrondslag gelegd voor een interne markt voor goederenvervoer per spoor. De maatregelen hebben betrekking op de openstelling van de markt, de verlening van vergunningen en veiligheidscertificaten aan spoorwegondernemingen, de toegang tot de spoorweginfrastructuur en de heffing van rechten voor het gebruik daarvan, het scheppen van een rechtskader voor de veiligheid op het spoor, alsook maatregelen voor de technische interoperabiliteit van het spoorwegnet.

1.6 De voorgestelde verordening vormt een aanvulling op het bestaande rechtskader waarmee wordt beoogd de markt open te stellen door middel van maatregelen ter verbetering van de kwaliteit van het goederenvervoer.

2. Het Commissievoorstel

2.1 Doel van de voorgestelde verordening is de kwaliteit van het goederenvervoer per spoor te verbeteren door middel van contractuele afspraken tussen spoorwegondernemingen en klanten op het gebied van compensatie. Volgens de Commissie is het feit dat het railvervoer slechts een bescheiden deel van de toename van het totale goederenvervoer voor zijn rekening neemt en terrein aan andere vervoerswijzen moet prijsgeven, in de eerste plaats te wijten aan het gebrek aan kwaliteit en betrouwbaarheid van het goederenvervoer per spoor.

2.2 De Commissie verwacht dat de voorgestelde compensatieregeling de spoorwegondernemingen ertoe zal aanzetten het vrachtvervoer efficiënter te maken. Zij gaat ervan uit dat van concurrentie op termijn een sterke druk zal uitgaan om de kwaliteit te verbeteren, maar vindt dat een echte openstelling van de Europese markt voor goederenvervoer per spoor te lang op zich laat wachten. Nieuwkomers hebben slechts 3 à 4 % van de markt in handen en in sommige lidstaten zijn er helemaal geen concurrenten.

2.3 In de voorgestelde verordening worden spoorwegondernemingen en klanten verplicht om kwaliteitseisen in de vervoerscontracten op te nemen en compensatie te betalen indien zij deze eisen niet nakomen. De contractpartijen moeten de volgende kwaliteitseisen overeenkomen:

- tijdstippen voor de overhandiging van goederen, wagons of treinen;
- aankomsttijd en compensatie voor vertraging;
- compensatie voor verlies of beschadiging van goederen;
- compensatie voor de annulering van een trein door de spoorwegonderneming of de klant van het goederenvervoer per spoor;
- een kwaliteitscontrolesysteem.

2.4 De compensatie die bij verlies, beschadiging, gebrekkige informatie over vertragingen en vervolgschade betaald moet worden, is aan bepaalde minima en maxima gebonden. Zo is de compensatie bij beschadiging maximaal 75 euro per beschadigde kilogram (brutogewicht). In het geval van vertraging van gesloten treinen mag de compensatie niet minder dan 5 % en niet meer dan 25 % van de vervoersprijs bedragen. Bij gebrekkige informatie over vertragingen mag de compensatie niet minder dan 5 % van de vervoersprijs zijn.

2.5 De contractpartijen zijn verplicht vast te stellen hoeveel compensatie betaald moet worden indien de spoorwegonderneming of de klant van het goederenvervoer een trein annuleert. Zij kunnen extra compensatie overeenkomen indien de vervoerde goederen een bepaalde opgegeven waarde hebben of indien er sprake is van een bijzonder belang bij de levering van de goederen.

⁽¹⁾ Richtlijn 2004/51/EG – PB L 164 van 30/04/2004, blz. 164 – Advies van het EESC – PB C 61 van 14/03/2003, blz. 131.

⁽²⁾ Richtlijn 2004/49/EG – PB L 164 van 30/04/2004, blz. 44 – Advies van het EESC – PB C 61 van 14/03/2003, blz. 131.

⁽³⁾ Verordening (EG) nr. 881/2004 – PB L 164 van 30/04/2004, blz. 1 – Advies van het EESC – PB C 61 van 14/03/2003, blz. 131.

⁽⁴⁾ Richtlijn 2004/50/EG – PB L 164 van 30/04/2004, blz. 114 – Advies van het EESC – PB C 61 van 14/03/2003, blz. 131.

2.6 Aansprakelijkheid is uitgesloten bij nalatigheid van een van de contractpartijen, nalatigheid of een andere handeling van een derde, overmacht en omstandigheden die niet voorkomen hadden kunnen worden en waarvan de gevolgen onvermijdelijk waren. Indien de schuld bij de infrastructuurbeheerder ligt, betaalt de spoorwegonderneming de compensatie en verhaalt zij deze op de infrastructuurbeheerder.

2.7 Indien meerdere spoorwegondernemingen bij de vervoersdienst zijn betrokken, zijn zij alle „hoofdelijk en gezamenlijk aansprakelijk”, ongeacht bij welke spoorwegonderneming de vertraging of schade is ontstaan.

3. Opmerkingen over het Commissievoorstel

3.1 Om de ontwikkeling van een duurzaam vervoerssysteem te bevorderen en een evenwicht tussen de verschillende vervoerswijzen tot stand te brengen — doelstellingen die in het Witboek over het Europese vervoerbeleid tot 2010 worden aangegeven — wil de Gemeenschap het aandeel van het goederenvervoer per spoor vergroten. Dit kan op allerlei manieren, waarvan verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening er één is. Het Comité stelt zich daar in principe positief tegenover op.

3.2 De Commissie kiest voor een systeem met stimulansen. Zij gaat er daarbij van uit dat de kwaliteit en met name de punctualiteit van de dienstverlening verbeterd zullen worden om te voorkomen dat er compensatie betaald moet worden. De gebruikelijke eerste reactie van exploitanten op een hoger financieel risico — van mogelijke compensatiebetalingen — is echter het verhogen van de prijzen.

3.3 Het is dan ook de vraag of de benadering die de Commissie voorstelt, wel de juiste is.

3.4 De voorgestelde verordening heeft betrekking op zowel internationaal als binnenlands vervoer. De Commissie stelt zelf in de toelichting op het voorstel dat in het binnenlands vervoer en in mindere mate ook in het internationale vervoer al kwaliteitscontracten bestaan. Elders merkt zij op dat zich met name problemen voordoen indien er meerdere spoorwegondernemingen bij het vervoer zijn betrokken, hetgeen vooral in het internationale vervoer voorkomt.

3.5 Aangezien met deze verordening wordt ingegrepen in contractuele afspraken tussen handelspartners (het gaat hier niet om de bescherming van consumenten), is het de vraag of het toepassingsgebied voor het internationale goederenvervoer niet beter beperkt kan worden.

3.6 In plaats van de partijen door middel van een Europese verordening, die uniek zou zijn voor de spoorwegsector en bovenop het bestaande internationale COTIF-verdrag (CIM) zou komen, te verplichten tot compensatiebetalingen, zou ook nagegaan moeten worden welke positieve stimulansen mogelijk zijn. Zo voorziet artikel 11 van Richtlijn 2001/14/EG in premies als beloning voor ondernemingen die maatregelen treffen om verstoringen zo gering mogelijk te houden en de prestatie van het spoorwegnet te verbeteren.

3.7 Het is bij maatregelen ter bevordering van het goederenvervoer over het spoor van essentieel belang dat geen enkele vervoerswijze wordt achtergesteld ten opzichte van andere, concurrerende vervoerswijzen.

3.8 Dit werpt dan ook de vraag op welke vergelijkbare communautaire voorschriften van toepassing zijn op het luchtvervoer en het wegtransport. Internationale overeenkomsten inzake compensatie bij beschadiging of verlies van goederen voorzien in aanmerkelijk lagere tarieven (in het Verdrag van Montreal over luchtvervoer en in het Verdrag betreffende de overeenkomst tot internationaal vervoer van goederen over de weg [CMR] gaat het om een derde resp. een zesde van het maximumbedrag dat in de verordening is voorzien).

3.9 De relatie tussen het kwaliteitscontrolesysteem dat door de contractpartijen opgesteld moet worden en de technische specificaties inzake interoperabiliteit (TSI) voor telematicatoepassingen voor goederenvervoer blijft onduidelijk. Het in heel Europa in real time elektronisch volgen van vrachtverkeersbewegingen per spoor valt onder de TSI voor telematicatoepassingen voor goederenvervoer. In de TSI zijn de geharmoniseerde technische specificaties en de communicatie-eisen opgenomen. De uitvoering ervan vergt echter nog aanzienlijke investeringen en zal nog vele jaren op zich laten wachten.

3.10 In de voorgestelde verordening staat dat een spoorwegonderneming compensatiebetalingen op de infrastructuurbeheerder kan verhalen indien deze vertraging heeft veroorzaakt.

3.11 Ook hier zal waarschijnlijk worden gekozen voor uitwegen door de tarieven op de trajecten te verhogen (risico-toeslag) en in de dienstregeling marges voor vertragingen in te bouwen. Gezien de beperkte infrastructuurcapaciteit zou dit geen wenselijke ontwikkeling zijn. In de luchtvaartsector is sinds de inwerkingtreding van de richtlijn over compensatie aan passagiers hetzelfde gebeurd. Risicoberekening zal voor infrastructuurbeheerders aanzienlijk ingewikkelder worden omdat zij de waarde van de goederenstroom en de daaruit voortvloeiende compensatie niet kennen en ook niet kunnen beïnvloeden.

3.12 Er mag niet worden vergeten dat de infrastructuur in de nieuwe Midden- en Oost-Europese lidstaten in een slechtere staat verkeert en daardoor forse investeringen vergt. De compensatieverplichtingen in de verordening zouden hier tot grote problemen kunnen leiden.

3.13 Het is bijzonder lastig uit de voorgestelde verordening op te maken wie waarvoor verantwoordelijk is en hoe het zit met de compensatie die de spoorwegonderneming op de infrastructuurbeheerder kan verhalen. Ook wanneer er meerdere spoorwegondernemingen bij een vervoersdienst zijn betrokken, is het moeilijk te bepalen wie aansprakelijk is.

3.14 Het vooruitzicht dat zij hoge compensatiebedragen moeten betalen indien zij de goederen niet op tijd afleveren, mag spoorwegondernemingen er niet toe brengen afbreuk te doen aan de veiligheid. Ook moet worden voorkomen dat zij hun werknemers onder zware druk zetten, met het gevaar dat het niet meer zo nauw wordt genomen met werk-, rij- en rusttijden.

3.15 In zijn advies over het tweede spoorwegpakket heeft het EESC er reeds op gewezen dat het goederenvervoer per spoor concurrentienadelen ondervindt van de sociale voorwaarden in het wegtransport. Het gevolg daarvan mag niet zijn dat de arbeidsvoorwaarden in het railvervoer worden aangepast aan die in het wegtransport en dat spoorwegondernemingen

ertoe worden aangezet de voorschriften naast zich neer te leggen en hun werknemers onder druk te zetten.

4. Conclusies

4.1 Het EESC staat in principe positief tegenover maatregelen om de kwaliteit van het goederenvervoer per spoor te verbeteren.

4.2 Positieve stimulansen zouden de voorkeur moeten krijgen boven starre compensatieregelingen, die leiden tot pogingen om de regels te omzeilen en die slechts een ingewikkeld systeem van vergoedingen opleveren. Dit geldt met name voor de rol van de infrastructuurbeheerder.

4.3 Maatregelen ter bevordering van het goederenvervoer per spoor mogen andere vervoerswijzen niet benadelen.

4.4 Het EESC verzoekt de Commissie om het effect van de maatregelen op spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders in de nieuwe lidstaten te onderzoeken.

4.5 Maatregelen ter verbetering van de kwaliteit van het goederenvervoer mogen er beslist niet toe leiden dat spoorwegondernemingen de regels proberen te omzeilen, waardoor de veiligheid of de arbeidsvoorwaarden in het gedrang kunnen komen.

Brussel, 9 februari 2005

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Anne-Marie SIGMUND

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Witboek over diensten van algemeen belang”

(COM(2004) 374 def.)

(2005/C 221/04)

De Commissie besloot op 13 mei 2004, overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over voornoemde mededeling.

De gespecialiseerde afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 17 januari 2005 goedgekeurd. Rapporteur was de heer **HENCKS** en co-rapporteur de heer **HERNÁNDEZ BATALLER**.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 9 en 10 februari 2005 gehouden 414e zitting (vergadering van 9 februari) het volgende advies uitgebracht, dat met 131 stemmen vóór 5 stemmen tegen, bij 2 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1 De diensten van algemeen belang (DAB) vormen momenteel een maatschappelijk onderwerp dat nauw met het Europese integratieproces is verbonden.

1.2 De diensten van algemeen economisch belang (DAEB) worden in de Verdragen aangemerkt als onderdeel van de gemeenschappelijke waarden van de Unie waarmee wordt bijgedragen tot de sociale en territoriale samenhang in de EU (artikel 16). Toegang tot DAEB en rechten betreffende specifieke onderdelen van de DAB (sociale zekerheid en sociale ondersteuning, bescherming van gezondheid en milieu, enz.) zijn verankerd in het Handvest van grondrechten (titel IV artt. II-34 — II-36).

1.3 De DAB zijn niet alleen cruciaal voor het concurrentievermogen en vormen niet uitsluitend een belangrijk element om tot de verwezenlijking van de doelstellingen van Lissabon bij te dragen. Zij zijn namelijk ook bepalend voor het Europees sociaal model. Zij dragen bij tot waarborging van de grondrechten van de burgers, vormen factoren voor de kenniseconomie en economische, sociale en territoriale samenhang en zijn van belang voor duurzame ontwikkeling.

1.4 Weliswaar werd het verzoek van het Comité om de bevordering van de DAB in artikel 3 van het grondwetsverdrag als doelstelling op te nemen niet gehonoreerd, toch is er met dit verdrag in zekere mate vooruitgang geboekt ter zake van deze diensten: krachtens artikel III-122 kan de EU horizontale wetgeving uitvaardigen betreffende de beginselen en de verleningsmodaliteiten van de DAEB. Verder wordt de beheersvrijheid van de lokale lichamen erkend, alsook de mogelijkheid dat deze de diensten zelf verlenen. Middels dit grondwettelijk principe krijgt daarom het subsidiariteitsbeginsel inzake de bevoegdheden van respectievelijk de Unie en de lidstaten concreet gestalte op het gebied van de DAB.

1.5 Toch blijven de belangrijkste onderdelen van het afgeleid recht gekenmerkt door een algemeen gebrek aan evenwicht tussen enerzijds het mededingingsrecht, een geheel van gedetailleerde EG-regelingen met rechtstreekse werking, en anderzijds doelstellingen van algemeen belang die een uitzondering op de concurrentiebepalingen vormen.

1.6 De Unie ondervindt nog steeds moeilijkheden bij het oplossen van tegenstellingen tussen het uitsluitend via mededinging verwezenlijken van de interne markt en de noodzaak, ervoor te zorgen dat de overheid in kan grijpen in processen die niet uitsluitend op economische beginselen dienen te zijn gebaseerd. De DAB zijn geen technieken of instrumenten, maar dragers van de rechten van de burgers en dragen bij tot maatschappelijke verbondenheid, bestrijding van uitsluiting en tot integratie.

1.7 Bovendien dient te worden beseft dat er onder de Europese burgers meer en meer sprake is van onbegrip, kritiek en afwijzing van beleid waarmee lijkt te worden afgestevend op een Europese integratie die steeds verder weg staat van hun zorgen, maatschappelijke breuken duidelijker tot uiting doet komen en de sociale cohesie en het sociaal model in gevaar brengt.

1.8 Het integratieproces moet uitmonden in een harmonieuze combinatie van marktmechanismen en taken van algemeen belang op gebieden waarop een dergelijke aanvulling verenigbaar is met de doelstellingen van de DAB en waarmee waarde kan worden toegevoegd ten behoeve van gebruiker of consument. Dit betekent dat, onder voorbehoud van de in artikel 86, lid 2 van het EG-verdrag neergelegde voorwaarden, in geval van spanningen de feitelijke uitvoering van een taak van algemeen belang voorrang heeft op toepassing van de mededingingsregels, een en ander overeenkomstig de rechtspraak van het Hof van Justitie.

1.9 De DAB weerspiegelen de politieke wil om het beheer van collectieve belangen te controleren en tegemoet te komen aan de behoeften en grondrechten in het kader van het Europees maatschappelijk model: het streven is dat iedereen, ongeacht zijn leeftijd, maatschappelijke status of regio van vestiging toereikende sociale bescherming geniet, maar tevens een gemakkelijke, kwalitatief hoogwaardige en betaalbare toegang tot essentiële goederen en voorzieningen als voedsel, woning, water, vervoer, communicatie, enz. heeft. De DAB vormt duidelijk een onderdeel van de sociale markteconomie en de verlening van deze diensten mag niet overgelaten worden aan uitsluitend het vrije spel der marktkrachten. Zonder adequaat overheidsoptreden zal de Unie zich met twee snelheden ontwikkelen en zal de nadruk komen te liggen op ontwikkelingsverschillen, ongelijkheden en sociale uitsluiting.

1.10 Binnenkort zullen talloze Europese burgers worden opgeroepen om zich bij referendum over de ratificatie van het grondwettelijk verdrag uit te spreken. Zonder steun van de publieke opinie kan er geen sprake zijn van Europees beleid. Die steun zal ontbreken wanneer de Unie geen garanties kan bieden voor waarborging en uitbouw van het Europees maatschappelijk en sociaal model.

1.11 Voor zover in het Witboek over de DAB een basis wordt gelegd voor het garanderen van kwalitatief hoogwaardige, toegankelijke en betaalbare DAB, belichaamt het in dit verband een belangrijke fase om ondermeer Europa bij de Europeanen te promoten en te vermijden dat een verwerping van het verdrag de dynamiek van het integratieproces zou blokkeren.

1.12 Het door het Witboek en de follow-up daarvan opgestarte denkproces kan niet los worden gezien van overwegingen betreffende publiek/private partnerschappen, de dienstenmarkt, waarbij met name aan sociale diensten moet worden gedacht, staatssteun, het in voorbereiding zijnde verslag over watervoorziening, herziening van de strategie van Lissabon en evaluatieverslagen.

2. Het Witboek over de DAB

2.1 In het op 12 mei 2004 door de Commissie goedgekeurde Witboek wordt de balans opgemaakt van een belangrijke discussie die in Europa is gevoerd naar aanleiding van het Groenboek van 2003 en talloze bijdragen daaraan. Deze discussie werd met name door de Europese instellingen en het maatschappelijk middenveld gevoerd. In het Witboek worden strategische richtsnoeren voor de komende jaren voorgesteld.

2.2 Uit de discussie over het Groenboek bleek dat er sprake was van uiteenlopende meningen en vooruitzichten. Toch bleek er consensus over te bestaan dat er gezorgd dient te worden voor een harmonieuze combinatie van marktmechanismen en taken betreffende openbare dienstverlening.

2.3 Verlening van DAB kan geschieden in samenwerking met de particuliere sector dan wel worden toevertrouwd aan particuliere bedrijven of al dan niet commerciële overheidsbedrijven. Definiering van verplichtingen en taken in verband met openbare dienstverlening blijft daarentegen voorbehouden aan het meest aangewezen overheidsniveau. De desbetreffende overheden zijn er tevens mee belast om de markten in kwestie te reguleren en erop toe te zien dat de betrokken actoren, publiek of privaat, de hun toevertrouwde openbare dienstverleningsverplichtingen vervullen.

2.4 *De aanpak van de Commissie is op 9 beginselen gebaseerd:*

2.4.1 de overheidsinstanties moeten dicht bij de burger kunnen werken: organisatie en regulering van DAB dient zo dicht mogelijk bij de burger gestalte te krijgen en het subsidiariteitsbeginsel moet strikt worden nageleefd.

2.4.2 De doelstellingen van openbare dienstverlening moeten worden gerealiseerd in concurrerende open markten: de Commissie blijft van mening dat een open en concurrerende interne markt verenigbaar is met de ontwikkeling van kwalitatief hoogwaardige, toegankelijke en betaalbare DAB: krachtens het EG-verdrag en behoudens de voorwaarden van artikel 86, lid 2, daarvan betekent dit dat, zoals opgemerkt, de vervulling van een taak van algemeen belang dus voorrang heeft boven de toepassing van de Verdragsregels.

2.4.3 De samenhang en de universele toegang moeten worden gewaarborgd: de toegang van alle burgers en ondernemingen tot kwalitatief hoogwaardige en betaalbare DAB in alle lidstaten is cruciaal voor de bevordering van de sociale en territoriale samenhang in de Unie. De universele dienst is een sleutelbegin dat de Gemeenschap heeft ontwikkeld om voor werkelijke toegang tot essentiële diensten te zorgen.

2.4.4 Een hoog niveau van kwaliteit en veiligheid handhaven: de veiligheid van de dienstverlening, met name de voorzieningsveiligheid, is een essentiële eis waarmee rekening moet worden gehouden met de definiering van openbare-dienstverleningstaken. Tevens moeten de verleningsvoorwaarden de aanbieders voldoende prikkels bieden om voldoende op de lange termijn te investeren.

2.4.5 De rechten van gebruikers en consumenten moeten worden gewaarborgd: hierbij gaat het om toegang tot, met name grensoverschrijdende, diensten voor alle bevolkingsgroepen, betaalbaarheid, daarbij inbegrepen bijzondere regelingen voor personen met een bescheiden inkomen, fysieke vaardigheid, zekerheid en betrouwbaarheid, continuïteit, hoge kwaliteit, keuze, transparantie en toegang tot informatie van aanbieders en regelgevers. Tenuitvoerlegging van deze beginselen vereist doorgaans het bestaan van onafhankelijke regelgevende autoriteiten met duidelijk afgebakende bevoegdheden. Daarbij gaat het ondermeer om de mogelijkheid om sancties op te leggen (middelen om de omzetting en de toepassing van de bepalingen inzake universele dienstverlening te controleren). Ook moet voorzien zijn in een regeling voor vertegenwoordigers van gebruikers en consumenten bij en hun actieve deelname aan de definiëring en de evaluatie van diensten, het bestaan van passende verhaals- en compensatiemechanismen, en een aanpassingsclausule zodat de voorwaarden in overeenstemming kunnen worden gebracht met de gewijzigde behoeften en bezorgdheden van gebruikers en consumenten en veranderingen op economisch, technologisch en milieugebied.

2.4.6 Prestaties moeten worden gevolgd en geëvalueerd: op basis van de publieke raadpleging is de Commissie ervan overtuigd dat een eventuele evaluatie multidimensionaal dient te zijn en betrekking moet hebben op andere relevante juridische, economische, sociale en milieu-aspecten.

2.4.7 De diversiteit van de diensten en de situaties moet worden gerespecteerd: alle EG-maatregelen op het gebied van de DAB dienen ten volle rekening te houden met de diversiteit van de respectieve diensten en de omstandigheden waarin deze worden verleend. Dit betekent echter niet dat de aanpak van de Gemeenschap naar de verschillende sectoren toe geen samenhang zou moeten vertonen of dat het niet nuttig zou zijn om voor meerdere sectoren gemeenschappelijke concepten te ontwikkelen.

2.4.8 Meer transparantie: dit beginsel dient te gelden voor alle verleningsaspecten en zich uit te strekken tot definiëring van de opdracht en organisatie, financiering en regulering, voortbrenging en evaluatie, alsook tot mechanismen om klachten te behandelen.

2.4.9 Er moet meer rechtszekerheid worden geboden: de Commissie is er zich terdege van bewust dat de toepassing van het Gemeenschapsrecht op de DAB complexe vragen kan doen rijzen. Daarom zal zij zich blijven inspannen om de rechtszekerheid in verband met deze toepassing te verhogen, waarbij uiteraard geen afbreuk zal worden gedaan aan de rechtspraak van het Hof van Justitie en het Gerecht van eerste aanleg.

2.5 *Op basis van deze beginselen stelt zij in het Witboek acht nieuwe richtsnoeren voor:*

2.5.1 respect voor diversiteit in een samenhangend kader: de Commissie zal zich na inwerkingtreding van het grondwettelijk

verdrag opnieuw buigen over haalbaarheid en noodzaak van een kaderrichtlijn voor de DAB. Het is de bedoeling dat haar nieuwe onderzoek zal uitmonden in een nog in 2005 uit te brengen verslag.

2.5.2 Verduidelijking en vereenvoudiging van het wettelijke kader voor de compensatie voor de openbare-dienstverleningsverplichtingen: de Commissie zal tegen juli 2005 een besluit aannemen over de toepassing van artikel 86 van het Verdrag op staatssteun die in de vorm van een compensatie voor openbare dienstverlening wordt verleend aan bepaalde ondernemingen waaraan de exploitatie van DAEB is toevertrouwd, kaderregels vaststellen voor staatssteun in de vorm van compensatie voor openbare dienstverlening, een wijziging aannemen van Richtlijn 80/723/EEG betreffende de doorzichtigheid van de financiële betrekkingen tussen lidstaten en staatsbedrijven en de voorwaarden verduidelijken waaronder dergelijke compensaties staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, van het Verdrag vormen.

2.5.3 Vaststelling van een duidelijk en transparant kader voor de selectie van ondernemingen die met verlening van een DAB worden belast: de Commissie zal overgaan tot een publieke raadpleging over een Groenboek voor de aanbestedingsaspecten van publiek/private partnerschappen; voorts zal zij, indien passend, voorstellen doen op basis van de resultaten van deze raadpleging.

2.5.4 Volledige erkenning van het algemeen belang van sociale en gezondheidsdiensten: de Commissie zal in de loop van 2005 een mededeling over sociale en gezondheidsdiensten van algemeen belang presenteren. Verder zal zij de samenwerking tussen de lidstaten op het gebied van gezondheidsdiensten en medische zorg vergemakkelijken, zodat in de gehele Unie een hoog niveau van gezondheidsbescherming wordt bereikt.

2.5.5 Beoordeling van de resultaten en evaluatie van de prestaties: de Commissie heeft in 2004 een eerste horizontale beoordeling van DAB verricht aan de hand van haar evaluatiemethodologie, en zal in 2006 haar evaluatiemechanismen voor de DAB herzien.

2.5.6 Herziening van het sectorale beleid: de Commissie zal de samenwerking tussen de nationale regelgevende instanties in het kader van een netwerk aanmoedigen. Daarnaast zal zij bij de reeds voor verschillende sectoren geplande evaluaties rekening houden met de resultaten van de publieke raadpleging over het Groenboek. Daarbij gaat het om analyses van het toepassingsgebied van de universele dienst in elektronische communicatie (tegen juli 2005), van het pakket elektronische communicatiemiddelen (tegen juli 2006), van de richtlijn inzake postdiensten (eind 2006), van de interne markt voor elektriciteit en gas (tegen 1 januari 2006), van de richtlijn „Televisie zonder grenzen” (begin 2005), en van de watersector (nog lopende).

2.5.7 Overeenstemming van het internationale handelsbeleid met het interne beleid: de Commissie zal ervoor blijven zorgen dat de standpunten die de Gemeenschap in internationale handelsovereenkomsten inneemt, volledig in overeenstemming zijn met het interne regelgevende kader van de EU op het gebied van de DAB.

2.5.8 Bevordering van DAB in ontwikkelingssamenwerking: de Commissie zal de ontwikkelingslanden een stabiel regelgevend en institutioneel kader tot stand helpen brengen, wat een *conditio sine qua non* is om investeringen in en toegang tot financiering voor basisdiensten van algemeen belang te bevorderen.

3. Algemene opmerkingen

3.1.1 Het Comité is ingenomen met de publikatie van het Witboek. Het neemt nota van de negen beginselen en de acht nieuwe richtsnoeren die worden voorgesteld om de DAB te versterken. De laatste jaren heeft het evenwel regelmatig opgeroepen tot het uitvaardigen van een kaderrichtlijn of kaderwet⁽¹⁾ om garanties te bieden voor het bestaan van de DAB, de definitie- en organisatievrijheid van de lidstaten, vrije keuze van beheersmodaliteiten, financiering van de DAB op lange termijn, beoordeling van hun efficiëntie, de rechten van de consument, enz. Het betreurt dan ook dat zijn oproep zonder gevolg is gebleven, ook al heeft de Commissie toegezegd om eind 2005 met een verslag over deze aangelegenheden te komen.

3.2 Het Comité kan er zich vooral in vinden dat het Witboek een nauwkeurige agenda bevat voor de door de Commissie aangekondigde voorstellen en maatregelen om genoemde beginselen en richtsnoeren gedurende de komende jaren in de praktijk te brengen.

3.3 Het zal met belangstelling volgen hoe deze toezeggingen zullen worden ingevuld, en is bereid om zijn bijdrage aan de doeltreffendheid daarvan te leveren.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1 Het eerste beginsel „De overheidsinstanties moeten dicht bij de burger kunnen werken” impliceert dat de DAB zo dicht mogelijk bij de burgers moeten worden georganiseerd en gereguleerd en dat „het subsidiariteitsbeginsel streng in acht moet worden genomen”. Voetnoot 30 van de mededeling verwijst evenwel naar de ontwerpverordening inzake vervoer over land die de lidstaten zou verplichten om concessiecontracten voor de openbare dienstverlening te sluiten en dus systematisch aanbestedingen te organiseren. Er is echter geen sprake meer van subsidiariteit wanneer de collectiviteiten de vrijheid ontberen om op hun grondgebied de beheersmodaliteiten van de DAB te kiezen.

4.2 Het derde beginsel, „De samenhang en de universele toegang moeten worden gewaarborgd”, brengt de Commissie ertoe te benadrukken dat „de universele dienst een basisconcept (is) dat de Gemeenschap heeft ontwikkeld om te waarborgen dat essentiële diensten effectief toegankelijk zijn”. Dit houdt volgens de Commissie in dat de vereisten moeten kunnen worden bijgesteld in het licht van de ontwikkeling van behoeften en bezorgdheden van gebruikers en consumenten,

alsmede in het licht van economische en technologische veranderingen. Gegeven dit soort ideeën en met het oog op het plan e-Europe waarin wordt gepleit van een algemener gebruik van breedband voor elektronische communicatie, herinnert het Comité eraan dat in de EU-15 20 % van de bevolking momenteel geen toegang tot deze diensten heeft. Nu vormt breedband een van de DAB die de levensomstandigheden verbetert door afstanden te verkleinen en de toegang tot gezondheidszorg, onderwijs en openbare diensten te vergemakkelijken voor zowel geografisch geïsoleerde als de armste burgers. Dit betekent dat wanneer de universele telecommunicatiedienst niet tegen een betaalbare prijs wordt uitgebreid tot breedbandaansluitingen en mobiele telefonie de achterstand van de Unie bij invoeringen en gebruik van nieuwe informatie- en communicatietechnologie en op het gebied van de kennismaatschappij zal toenemen. Hetzelfde geldt, met name in de nieuwe lidstaten, voor de digitale kloof.

4.3 Het zesde beginsel, „de prestaties moeten worden gevolgd en geëvalueerd”, komt eveneens tegemoet aan de roep van het Comité en vele andere actoren om meer dynamiek bij de beoordeling van de prestaties van de DAB ten einde hun efficiëntie te verhogen, gelijke toegang tot deze diensten te waarborgen en deze aan te passen aan de gewijzigde behoeften van de consument, de burger en de maatschappij, en regels te herzien. In het Witboek wordt terecht benadrukt dat de evaluaties „multidimensionaal moeten zijn en betrekking moeten hebben op de wettelijke, economische, sociale, en milieuaspecten”. In dit verband zou het Comité graag zien dat evaluatie vooral betrekking heeft op de werkgelegenheid. Het wijst er verder met klem op dat de EU een gemeenschappelijke methode en uniforme criteria moet ontwikkelen, met name op het gebied van kwaliteit, en een impuls moet geven ten behoeve van dynamische, objectieve en onafhankelijke evaluatie die moet worden verricht met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel. Het is van mening dat voorgestelde heronderzoek van sectoraal beleid (zie par. 2.5.6) geflankeerd moet worden door effectrapportages betreffende eerder genomen maatregelen. Het Comité herhaalt, tot proefevaluatie te willen bijdragen omdat het alle belanghebbenden vertegenwoordigt. Verder zal het bezien in hoeverre het dienstig is om in dit verband een vaste studiegroep voor de DAB op te richten.

4.4 Het zevende beginsel: „de diversiteit van de diensten en de situaties moeten worden gerespecteerd”, betekent echter niet dat het onnodig zou zijn om voor samenhang van communautair beleid tussen de verschillende sectoren te zorgen of dat het uitwerken van gemeenschappelijke concepten van meerdere sectoren geen nut zou hebben. De Commissie wordt aanbevolen om haalbaarheid en noodzaak van een kaderwet betreffende de DAB te onderzoeken bij de inwerkingtreding van het grondwettelijk verdrag en voor eind 2005 met een verslag te komen. In het Witboek wordt dus niet tegemoet gekomen aan het verzoek van het Comité en talloze andere Europese actoren om een kaderrichtlijn (zie het EESC-advies over het Groenboek over de diensten van algemeen belang, PB C 80 van 30 maart 2004). Het lijkt daarom dringend geboden om de DAB, sociale en gezondheidsdiensten inbegrepen te versterken met het oog op het mededingingsrecht, financiering, naleving van het subsidiariteitsbeginsel en de positie van de DAB in het integratieproces.

⁽¹⁾ Zie de adviezen over de diensten van algemeen belang, PB C 241 van 7 oktober 2002 en het Groenboek over de diensten van algemeen belang, PB C 80 van 30 maart 2004

4.5 In het kader van het negende beginsel „er moet rechtszekerheid worden geboden”, merkt de Commissie op dat zij zich zal blijven inspannen zonder de rechtspraak van het Hof van Justitie en het Gerecht van eerste aanleg aan te tasten. Op basis van dit beginsel stelt zij twee richtsnoeren voor:

4.5.1 de regels betreffende compensatie voor openbare-dienstverleningsverplichtingen tegen 2005 verduidelijken en vereenvoudigen. Op die manier wil zij, met eerbiediging van de beginselen betreffende transparantie, non-discriminatie en evenredigheid, ervoor zorgen dat er op de lange termijn de noodzakelijke investeringen worden gedaan ten behoeve van duurzaamheid van de diensten en ook gewaarborgd zien dat het verlenen van openbare of universele diensten wordt betaald. Daarbij geeft zij aan dat dit soort compensaties allerlei vormen kunnen aannemen en aan de vastgestelde doelstellingen kunnen worden aangepast: overheidssubsidies, interne overschrijvingen ten behoeve van de financiering van kosten in verband met rendabele activiteiten, al dan niet uit exclusieve rechten voortvloeiend, compensatiefondsen tussen exploitanten, fiscale of ander vrijstellingen, publiek/private partnerschappen, steun voor dienstverlening aan gebruikers, enz.

4.5.2 „Vaststelling van een duidelijk en transparant kader voor de selectie van ondernemingen die met de uitvoering van een DAB worden belast”, een en ander op basis van de openbare raadpleging over het Groenboek over de publiek/private partnerschappen. Hiermee wordt blijk gegeven van erkenning van de noodzakelijke diversiteit van de mogelijke beheersmodaliteiten betreffende de DAB en de keuzevrijheid voor ieder betrokken lichaam: ofwel de overheidsinstantie in kwestie beheert zelf (dienstverlening of organisatie) of het beheer wordt toevertrouwd aan een overheids- of een „gemengd” bedrijf waarover de overheid soortgelijke controle uitoefent als over haar eigen diensten, ofwel aan een onderneming van de sociale economie of een coöperatie of vereniging zonder winstoogmerk, ofwel uitbesteding voor bepaalde duur aan een onderneming (concessieverlening met voorafgaande aanbesteding), waarbij de mogelijkheid van verandering van beheersmodaliteit niet mag worden uitgesloten.

5. Conclusies

5.1 Het Witboek over de DAB belichaamt een stap vooruit op weg naar meer waardering voor deze diensten op Europees niveau. Het document biedt een goede basis om concepten te ontwikkelen voor Europees beleid ten aanzien van de DAB, waarmee het Europees bedrijfsleven en de burgers toegang genieten tot betaalbare en efficiënte dienstverlening, die in het teken staat van technologische vooruitgang.

5.2 De DAB staan niet uitsluitend centraal in de economische concurrentiestrijd, maar vormen tevens een sleutelement op sociaal en milieugebied. Zij vormen een aanvulling op de drie elementen van de strategie van Lissabon (daarbij gaat het om economische, sociale en milieukwesties). Met die strategie wordt ernaar gestreefd om de Unie te maken tot de meest competitieve en dynamische kennismaatschappij die is gefundeerd op duurzame economische groei, kwantitatieve en kwalitatieve verbetering op werkgelegenheidsgebied en versterkte sociale samenhang. De DAB strekken zich, gegeven hun specificiteiten, verder uit dan de interne markt alleen en vormen een *conditio sine qua non* voor het economische en sociale welzijn van de burgers en het bedrijfsleven.

5.3 Waar het dus om gaat is tot een harmonieuze combinatie van marktmechanismen en openbare dienstverleningsverplichtingen te komen. Zulks op gebieden waar een dergelijke wederzijdse aanvulling verenigbaar is met de doelstellingen van de DAB en meerwaarde kan opleveren met het oog op de verbetering van de levenskwaliteit van de Europese burgers, betreffende economische groei, meer werkgelegenheid en duurzaam welzijn.

5.4 Uitgaande van solidariteit en economische en sociale cohesie, die in het Verdrag als grondbeginselen zijn verankerd, dienen de rechten van de burgers om tegen betaalbare prijzen toegang tot efficiënte DAB te krijgen, te worden gewaarborgd en zelfs te worden versterkt. Wenst een lidstaat over te gaan tot liberalisering van de DAB, dan dienen deze criteria voor ogen te worden gehouden. Daarom dient er een corpus van universele beginselen voor een geheel van uiteenlopende diensten te worden opgesteld. De verleningsmodaliteiten kunnen van de ene tot de andere lidstaat verschillen, maar het subsidiariteitsbeginsel dient daarbij volstrekt te worden nageleefd.

Brussel, 9 februari 2005

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Anne-Marie SIGMUND

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het onderwerp Gebruik van geothermische energie — warmte uit de aarde

(2005/C 221/05)

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 1 juli 2004 overeenkomstig artikel 29 van zijn reglement van orde besloten een advies op te stellen over het onderwerp: Gebruik van geothermische energie — warmte uit de aarde.

De gespecialiseerde afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 17 januari 2005 goedgekeurd. Rapporteur was de heer WOLF.

Het Comité heeft tijdens zijn op 9 en 10 februari 2005 gehouden 414e zitting (vergadering van 9 februari) het volgende advies uitgebracht, dat met 132 stemmen vóór, bij 2 onthoudingen, is goedgekeurd.

Dit advies is een aanvulling op eerdere EESC-adviezen over energie- en onderzoeksbeleid. Het gaat over het gebruik en de ontwikkeling van geothermie (aardwarmte), een energiebron die in zo'n ruime mate beschikbaar is en bij de exploitatie waarvan zo weinig CO₂ vrijkomt dat zij het predikaat 'duurzaam' verdient. Tegen de achtergrond van de wereldwijde vraag naar energie zal er kort worden ingegaan op de stand van zaken wat het gebruik en de ontwikkeling van geothermie betreft, het potentieel en de markttechnische problemen van deze energiebron.

Inhoud

1. Het energievraagstuk
2. Geothermie
3. Stand van zaken
4. Toekomstige ontwikkeling en aanbevelingen
5. Samenvatting

1. Het energievraagstuk

1.1 Voor exploitatie geschikte energie ⁽¹⁾ vormt de basis van onze levenswijze en cultuur. Pas toen energie in voldoende mate beschikbaar kwam, werd onze huidige levensstandaard mogelijk: de levensverwachting, voedselvoorziening, welvaart en mogelijkheden voor zelfontplooiing hebben in de grote én in de opkomende industrielanden nog nooit zo'n hoog niveau gehad als nu. Zonder een goede energievoorziening zouden deze verworvenheden gevaar lopen.

⁽¹⁾ Energie wordt niet verbruikt, maar omgezet en aldus gebruikt. Dit gebeurt door middel van speciale processen, zoals de verbranding van steenkool, de omzetting van windenergie in stroom, of kernsplijting (energiebehoud; $E = mc^2$). In dit verband worden ook de termen energievoorziening, energiewinning of energieverbruik gebruikt.

1.2 De noodzaak van een zekere, betaalbare, milieuvriendelijke en duurzame voorziening van energie beheerst de besluiten die de Raad in Lissabon, Göteborg en Barcelona heeft genomen. Met haar energiebeleid wil de EU dan ook drie even belangrijke en nauw met elkaar samenhangende doelstellingen verwezenlijken, namelijk de bescherming en verbetering van (1) het concurrentievermogen, (2) de voorzieningszekerheid en (3) het milieu. Bij dit alles is duurzame ontwikkeling het overkoepelende streven.

1.3 In diverse adviezen ⁽²⁾ heeft het EESC erop gewezen dat energievoorziening en energiegebruik gepaard gaan met milieuschade, risico's, uitputting van energiebronnen, een problematische afhankelijkheid van het buitenland en onzekerheden — zoals de huidige olieprijs — en dat de beste manier om de voorzieningsrisico's — en dus o.m. ook het gevaar voor economische crises — te beperken een zo veelzijdig en evenwichtig mogelijk gebruik van alle energiebronnen is. Hiertoe behoren ook alle pogingen om energie te besparen en rationeel te gebruiken.

1.4 De opties en technieken die voor een bijdrage aan de toekomstige energievoorziening in aanmerking komen, zijn geen van alle technisch perfect of vrij van schadelijke milieueffecten. Ook kunnen ze niet in alle behoeften voorzien en is het moeilijk in te schatten hoe hun potentieel zich op de langere termijn zal ontwikkelen. Bovendien blijkt uit de steeds hogere prijzen van traditionele én alternatieve energiebronnen duidelijk dat energie op den duur hoogstwaarschijnlijk niet meer zo goedkoop zal zijn als met de verbranding van fossiele brandstoffen ⁽³⁾ als aardolie, steenkool en aardgas tot op heden het geval is geweest.

⁽²⁾ Bevordering van duurzame energie: actiemiddelen en financieringsinstrumenten; Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bevordering van warmtekrachtkoppeling op basis van vraag naar nuttige warmte binnen de interne energiemarkt; Voorstel voor een richtlijn (Euratom) van de Raad tot vaststelling van fundamentele verplichtingen en algemene beginselen op het gebied van de veiligheid van nucleaire installaties en het Voorstel voor een richtlijn (Euratom) van de Raad over de verwerking van gebruikte splijtstof en van radioactief afval; De mogelijkheden en risico's van kernenergie voor de opwekking van elektriciteit; Kernsplijting.

⁽³⁾ waarvan het gebruik in de toekomst niet alleen aan banden moet worden gelegd omdat ze geleidelijk opraken, maar ook omdat hierbij CO₂ vrijkomt (Kioto!)

1.5 Wil de EU een verantwoordelijk, pro-actief energiebeleid voeren, dan mag ze er dan ook niet op vertrouwen dat een op de verwezenlijking van de bovengenoemde doelstellingen gerichte energievoorziening gegarandeerd kan worden door het gebruik van slechts een gering aantal energiebronnen.

1.6 In Europa noch in de rest van de wereld is een duurzame, milieuvriendelijke en economisch compatibele energievoorziening dus gegarandeerd⁽¹⁾. Eventuele oplossingen kunnen alleen met meer onderzoek en ontwikkeling worden gevonden, waarbij ook een rol is weggelegd voor proefinstallaties, die eerst op hun technische en economische merites beoordeeld en vervolgens stapsgewijs op de markt gebracht moeten worden.

1.7 Het EESC heeft er bovendien op gewezen dat de aanpak van het energieprobleem een mondiaal karakter moet krijgen en een veel langere periode moet omvatten. De veranderingen in de energiesector verlopen namelijk langzaam en de uitstoot van broeikasgassen is geen regionaal, maar een mondiaal probleem. Bovendien is de verwachting dat de problemen vooral in de tweede helft van deze eeuw alleen maar erger zullen worden.

1.8 De problemen met betrekking tot emissies en de beperkte beschikbaarheid van hulpbronnen zullen waarschijnlijk toenemen doordat de wereldbevolking snel groeit en de ontwikkelingslanden bezig zijn met een inhaalslag; volgens prognoses zal de mondiale energiebehoefte in 2060 verdubbeld of zelfs verdrievoudigd zijn. Op grond van de huidige stand van de wetenschap kan worden geconcludeerd dat deze enorme toename van de energiebehoefte niet slechts door meer efficiëntie en energiebesparing opgevangen kan worden.

1.9 De strategie en ontwikkelingsperspectieven zouden daarom verder moeten reiken dan 2060.

1.10 Het EESC heeft er al eerder op gewezen dat er in de publieke opinie en de maatschappelijke discussie veeleer sprake

⁽¹⁾ Voortekenen van de huidige problemen waren de oliecrises van onder meer 1973 en 1979. Momenteel kunnen de stijging van de olieprijs en de controverse over de toewijzing van emissiecertificaten (een indicatie van het spanningsveld tussen economie en milieu) als tekenen aan de wand worden gezien

is van uiteenlopende meningen, waarbij de risico's en mogelijkheden zowel overschat als onderschat worden.

1.11 Er is dan ook nog geen sprake van een echt uniform energiebeleid in de wereld. Dit tast het internationale concurrentievermogen van de EU aan.

1.12 Zelfs binnen de lidstaten wordt er verschillend gedacht over het energieprobleem. Toch zijn zij en ook de EU als geheel het er in grote lijnen over eens dat alle opties — in diverse lidstaten met uitzondering van kernenergie — (verder) ontwikkeld moeten worden. Hiertoe maken zowel de lidstaten als de EU gebruik van een groot aantal O&O-programma's en andere, voor een deel zelfs cumulatieve programma's.

1.13 De EU streeft er in dit verband vooral naar om het gebruik van duurzame energie op de (middel)lange termijn op te voeren — wat ook het klimaat ten goede kan komen — waarbij voor geothermie een belangrijke rol is weggelegd.

2. Geothermie

2.1 Bij geothermische energiewinning wordt de energie benut van de warmte die vanuit de gloeiend hete aardkern naar het aardoppervlak stroomt. Als warmtetransportmedium wordt daarbij water (vloeibaar of als stoom)⁽²⁾ gebruikt.

2.1.1 De dichtheid van deze warmtestromen is echter zeer gering. De onder het aardoppervlak heersende temperaturen nemen maar heel langzaam toe met de diepte, gemiddeld met zo'n 3 °C per 100 meter. Geologische gebieden waar deze temperatuur sneller toeneemt worden geothermische anomalieën genoemd.

2.1.2 De warmtehuishouding van de vlak onder de oppervlakte liggende aardlagen kan ook door zonnestraling worden beïnvloed. Dit wordt hieronder echter ook als aardwarmte beschouwd.

2.2 Aardwarmte wordt op **twee manieren** benut.

2.2.1 Enerzijds wordt aardwarmte voor **verwarmingsdoel-einden** gebruikt, iets waarvoor in de EU momenteel ongeveer 40 % van alle opgewekte energie nodig is. De (water)temperatuur hoeft hierbij niet zo hoog te zijn (minder dan 100 °C is vaak al voldoende).

⁽²⁾ zie echter par. 2.2.1.2 en 2.2.2.2

2.2.1.1 Voor verwarmingsdoeleinden alleen worden onder meer zogenoemde **aardsondes** gebruikt waarbij door een aan de onderzijde afgesloten coaxiale buis (tot een diepte van 2,5 à 3 km) water wordt gepompt dat daarbij tot ongeveer 500kWth bruikbare warmte opneemt.

2.2.1.2 Aardwarmte vlak onder het aardoppervlak wordt met behulp van **aardwarmtepompen** ⁽¹⁾ („omgekeerde koelmachine”) ook wel gebruikt voor het verwarmen van gebouwen (van ca. 2 kWth tot 2 MWth); daarbij wordt ook nog een „koelmiddel” gebruikt ⁽²⁾. Dit gebeurt op diverse manieren, waarbij afhankelijk van de techniek warmte op verschillende diepten (van slechts één meter tot honderden meters diep) wordt gebruikt.

2.2.2 **Anderzijds** wordt aardwarmte gebruikt voor de **opwekking van elektriciteit**, waarvoor hogere watertemperaturen (van bijvoorbeeld boven de 120 °C) nodig zijn. Hierbij wordt het te verwarmen water door twee op enige afstand van elkaar aangebrachte boorputten geleid; het gaat de ene boorput in en komt er bij de andere weer uit. Op deze manier kan meer warmte — 5 tot 30 MWth — worden geproduceerd.

2.2.2.1 Maar ook deze (water)temperaturen zijn nog aan de lage kant om het (voor de omzetting van warmte in elektriciteit) gewenste thermodynamische effect en de voor de turbinekringloop vereiste kooktemperatuur te bereiken.

2.2.2.2 Daarom worden voor de turbinekringloop vooral stoffen gebruikt die een lager kookpunt dan water hebben (zoals perfluoropentaan C5F12). Hiervoor worden speciale turbinekringlopen zoals de *Organic Rankine Cycle* (ORC-proces) of het Kalina-proces ontwikkeld.

2.2.3 Het is zeer voordelig om **beide gebruiksmogelijkheden** (elektriciteit en warmte) **te combineren** en de bij de stroomopwekking niet benutte warmte voor verwarmingsdoeleinden in te zetten. Op die manier wordt zowel verwarmingswarmte als elektriciteit geproduceerd.

2.3 Om in technisch opzicht bruikbare energie te leveren — vooral voor stroomopwekking —, zijn in de regel echter alleen warmtereservoirs geschikt die meerdere kilometers onder het aardoppervlak liggen. Hiervoor zijn dure diepteboringen nodig.

⁽¹⁾ Onder de in de thermodynamica gebruikte term enthalpie wordt de benutbare energie-inhoud (inwendige energie plus volumearbeid) verstaan

⁽²⁾ in de toekomst bijvoorbeeld CO₂

2.3.1 Het bouwen en exploiteren van dergelijke installaties wordt fors duurder naarmate op grotere diepte wordt gewerkt. Daarom moet, afhankelijk van het soort gebruik, een afweging worden gemaakt tussen boordiepte, effectiviteit en warmteopbrengst.

2.4 Daarom is eerst vooral in gebieden met geothermische anomalieën naar bruikbare warmtereservoirs gezocht.

2.4.1 Uitgesproken geothermische anomalieën (zogenoemde hoogenthalpische reservoirs) bevinden zich vooral in sterk vulkanische gebieden (IJsland, Italië, Griekenland, Turkije). Deze werden in de oudheid al als geneeskrachtige baden gebruikt en worden sinds honderd jaar (Larderello, Italië, 1904) ook voor stroomopwekking gebruikt.

2.4.2 In tektonisch actieve gebieden (zoals de Rijnslenk, de Thyreense Zee en de Egeïsche Zee) en vooral in waterafvoerende sedimenten (het Pannonische bekken in Hongarije en Roemenië, het Noordduits-Poolse bekken) bevinden zich lichte geothermische anomalieën (zogenoemde laagenthalpische hydrothermale reservoirs), waar de temperatuur bij toenemende diepte slechts in geringe mate stijgt.

2.5 Wegens het beperkte aantal gebieden met geothermische anomalieën probeert men sinds halverwege de jaren tachtig in toenemende mate om ook in „normale” geologische formaties opgeslagen warmte te ontsluiten. Op die manier kan beter worden voldaan aan de stijgende vraag naar energie en kan het warmte/energie-aanbod beter worden afgestemd op de regionale vraag.

2.5.1 Zo is men in de jaren negentig begonnen om reservoirs buiten geothermische anomalieën — vooral in Duitstalige gebieden — voor energieopwekking te gebruiken. In Altheim en Bad Blumau (Oostenrijk) en in Neustadt-Glewe (Duitsland) is men pas in de afgelopen vier jaar begonnen met de opwekking van elektrische energie.

2.5.2 Hiervoor zijn wel boringen van minstens 2,5 en het liefst van 4 kilometer en dieper nodig.

2.6 Een en ander heeft de volgende voordelen:

- het gebruik van aardwarmte is niet zoals wind- en zonne-energie afhankelijk van het weer (bijvoorbeeld dag- en jaarritmen) en kan daardoor een bijdrage leveren aan het op peil houden van de basiscapaciteit;
- de al beschikbare warmte hoeft alleen maar uit het op enige kilometers diepte gelegen reservoir naar het aardoppervlak getransporteerd te worden; de processen voor de primaire warmteproductie die anders nodig zijn (zoals verbranding of nucleaire processen) kunnen dus achterwege blijven, waardoor er ook geen kosten hoeven te worden gemaakt en milieuschade uitblijft;
- het gaat om bijna onuitputtelijke, regeneratieve warmtereservoirs, waarvan het gebruik theoretisch een aanzienlijke bijdrage aan de energievoorziening kan leveren.

2.7 Er zijn echter ook nadelen aan verbonden:

- de temperaturen in kwestie zijn nogal laag om een dusdanig thermodynamisch effect te bereiken dat stroom opgewekt kan worden;
- aangezien het noodzakelijk is dat er warmte terugstroomt in de onderaardse reservoirs en aangezien er warmte aan deze reservoirs wordt onttrokken, moeten er enorme hoeveelheden aardwarmte ontsloten en gebruikt om te voorkomen dat reservoirs door de onttrekking van grote hoeveelheden warmte eerder dan verwacht uitgeput raken en dus hun bruikbaarheid verliezen;
- bij de exploitatie van reservoirs moeten mogelijke effecten of emissies worden voorkomen van stoffen (zoals CO₂, CH₄, H₂S en zouten) die corrosief of schadelijk voor het milieu zijn; ook moet de corrosie van installaties in de gaten worden gehouden;
- de kosten en economische onzekerheden (risico's i.v.m. het lokaliseren van de lagen, gevaar voor uitputting ervan, e.d.) in verband met het ontsluiten en exploiteren van geothermische reservoirs zijn nog altijd relatief hoog.

3. Stand van zaken

3.1 In essentie worden bij geothermie op grote diepte drie ontsluitings- en exploitatietechnieken of varianten daarop

toegepast, die meestal minstens twee boringen vergen (doublette) ⁽¹⁾:

- hydrothermale aardlagen, waar warm water uit niet-artesische (niet onder overdruk staande) reservoirs naar de oppervlakte wordt gepompt, tot dusverre vooral voor verwarmingsdoeleinden. Ter wille van de stroomopwekking wordt deze methode momenteel uitgebreid tot heetwaterreservoirs met hogere temperaturen. Als warmtetransportmedium wordt hierbij het aanwezige water gebruikt;
- Hot-Dry-Rock-systemen (diepe hete rotsformaties), waarbij rotsformaties via diepteboringen en uitgebreide stimuleringmaatregelen ontsloten worden. Oppervlaktewater wordt vervolgens langs het kunstmatig vergrote oppervlak van de rotsen gevoerd, zodat het hier meer warmte aan kan onttrekken;
- onder druk staande heetwaterreservoirs, waarvan het tot ruim 250 °C warme water/stoom-mengsel gebruikt kan worden voor stroomopwekking of industriële verwarming.

In aanvulling zijn aan het aardoppervlak toe te passen technieken ⁽²⁾ in ontwikkeling die voor een betere warmteoverdracht en -rendement moeten zorgen.

3.2 In de EU bedraagt de stroomopwekkingcapaciteit uit geothermische installaties — die zich voor het merendeel in Italië bevinden en waarbij vooral geothermische anomalieën benut worden — momenteel ongeveer 1 GWel, ofwel zo'n 2 promille van de totale elektriciteitsproductie. De geothermische capaciteit voor directe verwarmingsdoeleinden bedraagt momenteel ongeveer 4 GWth, maar zal volgens de prognoses in 2010 al 8 GWth of meer bedragen.

3.3 Tot dusverre leveren beide winningmethoden dus nog geen significante bijdrage aan de energievoorziening in de EU en is zelfs hun aandeel in het duurzame-energiegebruik verwaarloosbaar klein.

3.4 Toch neemt het gebruik van geothermische energie door actieve ondersteuning van de lidstaten en de EU de laatste jaren duidelijk toe. Bij een warmteopbrengst van enige tot enige tientallen MWth levert aardwarmte ook een bijdrage aan de decentrale energievoorziening.

3.5 Deze ontwikkeling verdient alle bijval. Het gaat in dit verband vooral om proefprojecten waarbij het de bedoeling is om diverse methoden uit te proberen en verder te ontwikkelen.

3.6 Buiten de gebieden met geothermische anomalieën bedragen de kosten per kWhel elektrische energie momenteel ongeveer de helft van de kosten voor zonne-energie en het dubbele van die voor windenergie. Zelfs hiervoor is meestal de gecombineerde opwekking van warmte en stroom nodig.

⁽¹⁾ zie echter par. 2.2.1.1 en 2.2.1.2

⁽²⁾ zie echter par. 2.2.2.2 over turbinekringlopen

3.6.1 Het aanbod van geothermische energie kan echter goed op de vraag worden afgestemd, wat een steeds groter pluspunt zal blijken te zijn naarmate het aandeel van duurzame energie op de energiemarkt toeneemt. Door hun weinig stabiele productieniveau zullen voor wind- en zonne-energie namelijk steeds meer regulerings- en buffermaatregelen moeten worden genomen. Naar het zich laat aanzien zijn er uiteindelijk dure en energieverblindende technieken nodig, zoals opslag in waterstof.

4. Toekomstige ontwikkeling en aanbevelingen

4.1 Als de energiewinning uit aardwarmte niet langer beperkt hoeft te blijven tot gebieden met geothermische anomalieën (zie ook par. 2.4 en 2.5) kan zij een grote bijdrage leveren aan een milieuvriendelijke en duurzame energievoorziening (zie ook par. 4.13).

4.2 Om dit potentieel te ontsluiten zijn voor een economisch rendabele elektriciteitsopwekking boringen van minstens 5 à 6 kilometer diep nodig om de noodzakelijke (gesteente)-lagen van minstens 150 °C te bereiken. Bovendien moet het gesteente zo bewerkt worden het daar al aanwezige of het ingespoten water er genoeg warmte aan kan onttrekken en er in voldoende grote hoeveelheden doorheen kan stromen.

4.2.1 Daarentegen is een geringere boordiepte van bijv. 2-3 km voldoende voor alleen verwarmingsdoeleinden (zie ook par. 2.2.1.1).

4.3 Op diverse Europese plaatsen (zoals Soultz-sous-Fôrets en Gross Schönebeck) met uiteenlopende geologische formaties lopen al technologische proefprojecten. Het meeste perspectief biedt in dit verband de ontwikkeling van winningstechnieken die op zoveel mogelijk plaatsen toegepast kunnen worden en als zodanig voor export in aanmerking komen. Hiervoor zijn echter nog aanzienlijke O&O-inspanningen nodig.

4.4 Enerzijds moeten de nog in de kinderschoenen staande technieken operationeel worden gemaakt en dient men erop toe te zien dat wordt voldaan aan de hierboven genoemde voorwaarden voor een duurzame exploitatie van geothermische energie.

4.4.1 Een belangrijke vraag in dit verband is of een dergelijk gestimuleerd reservoir wel aan de hydraulische en thermodynamische voorwaarden voor een voldoende duurzame exploitatie kan voldoen.

4.5 Anderzijds moeten de afzonderlijke stappen geleidelijk aan zozeer verbeterd en gerationaliseerd worden, dat deze vorm van energiewinning qua kosten de concurrentie aankan (zie hieronder). Hiervoor zijn naast O&O-inspanningen (zie par. 1.6) ook maatregelen nodig om de markt voor te bereiden en zo de productiekosten te drukken.

4.6 Op de middellange termijn zou de geothermische energiewinning als concurrerend kunnen worden beschouwd als zij het uit kosten oogpunt kan opnemen tegen windenergie. Gezien de steeds duidelijker aan het licht tredende nadelen van windenergie is dit een plausibel scenario. De beschikbaarheid van windenergie is namelijk aan hevige schommelingen onderhevig, wat leidt tot hoge secundaire kosten en tot emissies uit andere bronnen. Daarnaast bezorgen windmolens overlast voor omwonenden en ontsieren zij het landschap, en ook vergen ze steeds meer reparaties en onderhoud. Wil een volledig beeld van windenergie worden verkregen, dan moeten ook de kosten voor verbruikers en overheid in aanmerking worden genomen.

4.7 Met het oog op de waarschijnlijk verder stijgende olie- en aardgasprijzen (en het feit dat deze brandstoffen mogelijk schaarser worden) rijst de vraag hoe groot het concurrentievermogen van geothermische energie — met inachtneming van de externe kosten van alle technieken om energie om te zetten — op de lange termijn kan worden. Is het mogelijk dat deze vorm van energie op den duur zonder subsidies of marktverstoringe voorkeursbehandelingen de concurrentie aankan? En zo ja, vanaf wanneer?

4.8 Voorlopig is echter het volgende vereist (!):

- zowel de lidstaten als de EU moeten met doelgerichte O&O-programma's zo'n impuls geven aan de technisch-wetenschappelijke ontwikkeling, dat de diverse technieken en stappen met behulp van een voldoende aantal proefinstallaties uitgetest en verder ontwikkeld kunnen worden;

- voor de initiële ondersteuning van het op de markt brengen van geothermische energie zijn tevens degressieve regelingen nodig (zoals het Duitse *Stromeinspeisungsgesetz* en ook warmteregelingssystemen) die de verkoop van deze energie tijdens deze fase aantrekkelijk maken voor particulieren, zodat ook het economische potentieel getest, verbeterd en geëvalueerd kan worden. Dit geldt met name ook voor de contracten tussen energiemaatschappijen en hun klanten;

- garanties tegen de met de exploratie en exploitatie van geothermische aardlagen verbonden risico's; zo kunnen er bij het lokaliseren van dergelijke aardlagen en het boren problemen ontstaan.

4.9 Op het gebied van geothermische energie is al heel wat bereikt. Het EESC ondersteunt de Commissie ten volle bij haar lopende of geplande O&O-projecten en staat ook achter haar streven om in het volgende O&O-kaderprogramma een veel grotere plaats in te ruimen voor activiteiten op dit gebied. Ook ondersteunt het de lidstaten bij hun O&O-programma's voor geothermische energie en bij hun pogingen om nu al — in een proefstadium — met stimuleringsmaatregelen de marktintroductie van deze energievorm te vergemakkelijken.

(!) Zie „Bevordering van duurzame energie: actiemiddelen en financieringsinstrumenten”

4.10 Het EESC herhaalt in dit verband zijn eerdere aanbeveling: een omvattende, doorzichtige, samenhangende en door alle partners gesteunde strategie voor onderzoek op energiegebied moet ertoe leiden dat de mogelijkheden van de Europese Onderzoeksruijtte worden benut, en deze strategie moet een essentieel onderdeel gaan vormen van het zevende O&O-kaderprogramma en het EURATOM-programma.

4.11 Hierin moeten ook de O&O-maatregelen voor de ontwikkeling van geothermie een plaats krijgen, totdat de kostenontwikkeling en het daadwerkelijke potentieel van deze technologie op de toch al veranderende energiemarkt beter beoordeeld kunnen worden.

4.12 Verder beveelt het EESC in de geest van de opencoördinatiemethode aan om alle — dus ook de tot dusverre alleen door de lidstaten ondersteunde — O&O-programma's voor geothermie zoveel mogelijk onder te brengen in een Europees onderzoeksprogramma, wat ook weer de Europese samenwerking ten goede zou komen.

4.13 In dit verband biedt de deelname van de nieuwe lidstaten aan het O&O-kaderprogramma een kans. Als onderdeel van de in deze landen door te voeren vernieuwing van energiesystemen zouden ook daar proef- en demonstratieinstallaties voor geothermie moeten worden gebouwd.

4.14 Bovendien doet de Commissie er goed aan de efficiënte maatregelen ter stimulering van de marktintroductie van geothermische energie (zoals het Duitse *Stromeinspeisungsgesetz*) in zoverre te harmoniseren, dat in de EU in ieder geval tussen geothermietechnieken een eerlijke concurrentie mogelijk is.

4.15 Aangezien geothermische energie bij uitstek geschikt is voor de gecombineerde opwekking van warmte en elektriciteit, zou de Commissie ook aandacht moeten besteden aan warmtenetwerken en benutting van warmte.

5. Samenvatting

5.1 Bij geothermische energiewinning wordt de energie benut van de warmte die vanuit de gloeiend hete aardkern naar het aardoppervlak stroomt.

5.2 Hierbij wordt in de eerste plaats warmte voor verwarmingsdoeleinden geproduceerd, maar ook elektriciteit, of beide energievormen tegelijk.

5.3 In gebieden met geothermische anomalieën is al sprake van geothermische energiewinning. De bijdrage ervan aan de totale energievoorziening is echter nog zeer gering.

5.4 Met behulp van technieken die ook buiten gebieden met geothermische anomalieën toepasbaar zijn kan geothermische energie een belangrijk aandeel verwerven in de duurzame energievoorziening, en dan vooral wat het op peil houden van de basiscapaciteit betreft. Hier zijn echter wel diepteboringen van 4 à 5 kilometer en aanvullende „stimuleringsmaatregelen” voor nodig.

5.5 Ook het gebruik van „ondiepe” aardwarmte (door middel van pompen) voor de verwarming en airconditioning is echter veelbelovend.

5.6 Het vermogen om een bijdrage te leveren aan het op peil houden van de basiscapaciteit onderscheidt geothermische energie van wind- en zonne-energie, die met hun fluctuerende productie steeds meer op regulerende, buffer- en opslagtechnieken zijn aangewezen en die bovendien op weerstand onder de bevolking stuiten omdat ze veel ruimte in beslag nemen en het landschap aantasten.

5.7 Het EESC herhaalt zijn eerdere aanbeveling: een omvattende strategie voor onderzoek op energiegebied moet ertoe leiden dat de mogelijkheden van de Europese Onderzoeksruijtte worden benut.

5.8 Als aanvulling op en versterking van de al lopende programma's moeten in deze strategie ook de O&O-maatregelen voor de ontwikkeling van geothermie een plaats krijgen.

5.9 Verder beveelt het EESC in de geest van de opencoördinatiemethode aan om alle — dus ook de tot dusverre alleen door de lidstaten ondersteunde — O&O-programma's voor geothermie onder te brengen in zo'n Europees onderzoeksprogramma en de daarin opgenomen maatregelen.

5.10 Er zijn in alle lidstaten initiële, degressieve stimulansen en regelingen (zoals het Duitse *Stromeinspeisungsgesetz*) nodig om geothermische energie op de markt te brengen en de verkoop van deze tijdelijk gesubsidieerde energie aantrekkelijk te maken voor particulieren. Op deze manier kan ook het economische potentieel getest, verbeterd en geëvalueerd worden.

5.11 De in dit verband bestaande stimuleringsmaatregelen zouden in zoverre geharmoniseerd moeten worden dat in de EU tussen geothermie-technieken een eerlijke concurrentie mogelijk is.

Brussel, 9 februari 2005

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Anne-Marie SIGMUND

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de tenuitvoerlegging van de stationeringsfase en de exploitatiefase van het Europees programma voor radionavigatie per satelliet

(COM(2004) 477 def. — 2004/0156 (COD))

(2005/C 221/06)

De Raad heeft op 16 november 2004 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 156 van het EG-Verdrag te raadplegen over voornoemd voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 17 januari 2005 goedgekeurd; rapporteur was de heer **RANOCCHIARI**.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 414e zitting op 9 en 10 februari 2005 (vergadering van 9 februari 2005) het volgende advies uitgebracht, dat met 134 stemmen vóór, bij 3 onthoudingen, is goedgekeurd:

1. Inleiding

1.1 Het EESC is van begin af aan getuige geweest van het ontstaan en de ontwikkeling van het Europese GALILEO-programma voor radionavigatie en positionering per satelliet, en heeft onmiddellijk erkend dat dit programma van fundamenteel strategisch belang is voor het Europese concurrentievermogen, zowel vanwege de gunstige economische, sociale en werkgelegenheidseffecten als vanwege de bijdrage die GALILEO kan leveren tot het verbeteren van de levenskwaliteit van de burgers. ⁽¹⁾ Het EESC heeft er tevens op gewezen dat particuliere actoren al vanaf de oprichting van de gemeenschappelijke onderneming GALILEO ⁽²⁾ bij de ontwikkeling en exploitatie van het systeem moeten worden betrokken, om zo een voortdurende ondersteuning tijdens de ontwikkelings- en stationeringsfase te waarborgen. ⁽³⁾

1.2 Zoals het EESC in een eerder advies over dit onderwerp ⁽⁴⁾ heeft onderstreept, werd uiteindelijk op 26 mei 2003 door de Raad van het Europees Ruimteagentschap een akkoord bereikt over de financiële bijdrage van de leden en kon het GALILEO-programma van start gaan. Het EESC wees er tevens op dat het GALILEO-programma bijzonder relevant is voor de onafhankelijke positie van de Europese Unie en een belangrijke rol speelt wat betreft de technologische en wetenschappelijke capaciteit, de economie en, niet in de laatste plaats, de ruimtevaartsector in de Unie.

2. Stand van zaken en verwachte ontwikkelingen

2.1 Het is zinvol eraan te herinneren dat het GALILEO-programma vier fasen omvat:

⁽¹⁾ PB C 311 van 17-11-01, blz. 19

⁽²⁾ De gemeenschappelijke onderneming GALILEO is opgericht in de zin van art. 171 van het EG-verdrag bij Verordening EG 876/2002 van 21 mei 2002. Zij staat in voor het beheer van de ontwikkelingsfase van het GALILEO-programma en de voorbereiding van de stationerings- en exploitatiefase van het programma. De gemeenschappelijke onderneming is gevestigd te Brussel. Oprichtende leden zijn: de Europese Gemeenschap, vertegenwoordigd door de Commissie, en het Europees Ruimteagentschap.

⁽³⁾ PB C 48 van 21-02-02, blz. 42.

⁽⁴⁾ EESC-advies over de „Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad: Stand van zaken bij het onderzoeksprogramma GALILEO aanvang 2004”, PB C 302 van 7-12-2004

— een **definitiefase**, die van 1999 tot 2001 heeft geduurd, tijdens welke de architectuur van het systeem is ontworpen en de vijf soorten aan te bieden diensten zijn vastgesteld (zie verderop); deze fase is voornamelijk met middelen uit het vijfde kaderprogramma voor OTO&D (1998-2002) bekostigd;

— een **ontwikkelings- en valideringsfase**, die in 2002 van start is gegaan en in 2005 zal aflopen, welke de ontwikkeling omvat van de satellieten en de aardcomponenten van het systeem, alsook de validering na het in omloop brengen; de financiële toewijzing EU/ESA bedroeg 1,2 miljard euro, naast een bijdrage van het zesde KP voor OTO&D ter hoogte van 100 miljoen euro;

— een **stationeringsfase**, die naar verwachting de jaren 2006 et 2007 bestrijkt, met de bouw en lancering van de satellieten — de eerste twee zullen reeds eind 2005 worden gelanceerd — alsmede de volledige installatie van de aardcomponenten van de infrastructuur; de algemene financiële toewijzing bedraagt 2,1 miljard euro, waarvan een derde (700 miljoen euro) ten laste van de EU-begroting zou moeten komen en de rest (1,4 miljoen euro) door het geselecteerde consortium zou moeten worden gefinancierd;

— een **commerciële exploitatiefase**, die in 2008 van start zal gaan; de kosten voor exploitatie en onderhoud, die jaarlijks circa 220 miljoen zullen bedragen, zullen geheel door de particuliere sector worden gedragen, met uitzondering van een bijzondere financiering door de EU van circa 500 miljoen euro tijdens de eerste jaren van deze fase, afhankelijk van de besluiten die zullen worden genomen over de financiële vooruitzichten voor de EU-begroting 2007-2013.

2.2 Na afloop van de definitiefase is in mei 2002 de gemeenschappelijke onderneming GALILEO opgericht voor een periode van vier jaar, met als doel „de eenheid van het beheer en de financiële controle van het project voor de onderzoeks-, ontwikkelings- en demonstratiefase van het Galileo-programma te waarborgen en met het oog daarop de financiële middelen ten behoeve van dit programma bijeen te brengen”.

2.3 Met Verordening (EG) nr. 1321/2004⁽¹⁾ tot oprichting van een **Europese toezichtautoriteit** voor het wereldwijd satellietnavigatiesysteem (GNSS) en het Gemeenschappelijk optreden 2004/552/GBVB⁽²⁾, beide van 12 juli 2004, zijn de operationele structuren van het systeem vastgelegd, om toe te zien op de behartiging van de met de programma's verbonden openbare belangen en om de veiligheid en bescherming van het GALILEO-systeem te waarborgen.

2.4 In internationaal verband hebben de **Europese Unie en de Verenigde Staten** op 26 juni 2004, na vier jaar onderhandelen, een uiterst belangrijke overeenkomst gesloten over GALILEO en GPS⁽³⁾, inzake de bevordering, de levering en het gebruik van de diensten van de twee systemen voor plaatsbepaling en navigatie per satelliet en de daarmee verbonden toepassingen, op een wijze die volledig compatibel en interoperabel is: ieder systeem functioneert parallel aan het andere systeem, zonder interferentie van signalen. Dankzij deze overeenkomst kan GALILEO binnen het wereldwijde satellietnavigatiesysteem GNSS de internationale standaard worden voor open signalen voor burgerlijk en commercieel gebruik (anders dan GPS, dat oorspronkelijk voor militair gebruik is), en kan het tevens toegankelijk en aantrekkelijk worden gemaakt voor de huidige GPS-gebruikers, met behulp van één en dezelfde ontvanger.

2.5 Verder zijn op respectievelijk 30 oktober 2003 en 13 juli 2004 samenwerkingsovereenkomsten getekend met **China** en **Israël**. Ook zijn al jarenlang onderhandelingen aan de gang om de interoperabiliteit met het **Russische Glonass-systeem**⁽⁴⁾ te bewerkstelligen; deze zijn al ver gevorderd, met name wat betreft de acquisitie van frequenties en het gebruik van Russische draagraketten voor satellieten. Ook de onderhandelingen over samenwerkingsovereenkomsten met de Russische federatie, Oekraïne en India zijn in een ver gevorderd stadium. Bovendien zijn er op dit vlak contacten gelegd met Australië, Brazilië, Mexico en Zuid-Korea. Ook Zwitserland, Noorwegen en Canada denken na over een mogelijke financiële bijdrage.

⁽¹⁾ Verordening (EG) nr. 1321/2004 van de Raad van 12 juli 2004 inzake de beheersstructuren van de Europese programma's voor radionavigatie per satelliet. PB L 246 van 20-07-2004

⁽²⁾ Zie PB L 246 van 20-07-2004.

⁽³⁾ US GPS: United States Global Positioning System, dat door het Amerikaanse leger wordt beheerd.

⁽⁴⁾ Glonass: global navigation satellite system.

2.6 Tijdens de Euro-mediterrane conferentie van ministers van buitenlandse zaken (Valencia, april 2002) is een actieplan voor het **Middellandse-Zeegebied** gelanceerd voor mediterrane samenwerking op het gebied van radionavigatie en plaatsbepaling per satelliet. Meer recent heeft de gemeenschappelijke onderneming GALILEO in Caïro het project **EURO-med GNSS** uitgevaardigd, voor demonstratie, opleiding en coördinatie van het regionale GNSS-plan. Het doel hiervan is, samen met de Meda-partners de impact van **EGNOS**⁽⁵⁾ (een geostationaire satelliet, de voorganger van GALILEO) te meten.

2.7 Als het GALILEO-systeem straks eenmaal operationeel is, zal het **vijf soorten diensten** omvatten:

- „een open basisdienst, bestemd met name voor toepassingen „voor het grote publiek” en diensten van algemeen belang;
- een commerciële dienst die de ontwikkeling van toepassingen voor professionele doeleinden mogelijk maakt en met het oog daarop hogere prestaties levert dan de basisdienst, vooral in termen van dienstzekerheid;
- een dienst „beveiliging van mensenlevens” („Safety of Life”) van zeer hoge kwaliteit en integriteit voor toepassingen waarbij mensenlevens op het spel staan, zoals in de luchtvaart of de zeevaart;
- een opsporings- en reddingsdienst, bedoeld om de bestaande hulpverleningsdiensten in geval van nood en redding merkbaar te verbeteren;
- een door de overheid gereguleerde dienst („Public Regulated Service” of PRS), versleuteld en resistent tegen storingen en interferenties, voornamelijk gereserveerd voor de behoeften van publieke instellingen inzake civiele bescherming, nationale veiligheid en rechtshandhaving die absolute beveiliging vereisen.”⁽⁶⁾

2.8 Gezien het civiel gebruik en beheer van het GALILEO-systeem en de hoofdzakelijk civiele, commerciële en beroeps-toepassingen ervan verwacht de Commissie dat de potentiële markt van het systeem tegen 2010 rond de drie miljard ontvangers zal liggen, met een jaarlijks investeringsrendement van circa 250 miljard euro en een toename van nieuwe ondernemingen en hooggekwalificeerde arbeidsplaatsen voor honderdduizenden werknemers, waarvan meer dan 150 000 in Europa.

⁽⁵⁾ EGNOS: European Geostationary Navigation Overlay Service: een systeem dat is gebaseerd op de correctie van het GPS-signaal d.m.v. een netwerk van grondstations en geostationaire satellieten. EGNOS, dat in 1996 van start is gegaan, geldt als voorloper van GALILEO en zou hierin moeten worden geïntegreerd, ook wat betreft het concessiehouderschap.

⁽⁶⁾ Zie de Concessie van de stationeringfase en de exploitatiefase van het Galileoprogramma - 2003/S 200-179789 (publicatiedatum: 17 oktober 2003).

2.9 De gemeenschappelijke onderneming GALILEO heeft in september 2004 de **mededingings- en onderhandelingsfase** afgerond en voorstellen ontvangen van twee naar het concessiehouderschap dинende consortia (Eurely⁽¹⁾ en Inavsat⁽²⁾); zij heeft deze voorstellen getoetst aan drie criteria: ondernemerscapaciteiten en financiële draagkracht; technische capaciteiten; juridische en contractuele aspecten.

2.10 Overeenkomstig haar mandaat heeft de gemeenschappelijke onderneming allereerst een verslag voorgelegd aan de Commissie, die vervolgens een mededeling aan het Parlement en de Raad⁽³⁾ heeft uitgebracht inzake de overgang op de stationerings- en de exploitatiefase. Het verslag en de mededeling moeten „**de weg vrijmaken voor de beleidsrichtsnoeren ten aanzien van de publieke financiering van de volgende programmafases en de openbare-dienstverleningstaak, in het bijzonder de vaststelling van het dienstenpakket**”. Op grond hiervan kan de gemeenschappelijke onderneming een voorstel doen voor de ondertekening van het concessiecontract door de Toezichtautoriteit, die feitelijk verantwoordelijk is voor de uitvoering van het contract in de zin van Verordening (EG) nr. 1321/2004.

2.11 Het **Comité** vraagt zich af of deze procedure niet te ingewikkeld zal zijn, en zal leiden tot mogelijke overlappingsen en dubbele controles, die noch werkbaar noch duidelijk zijn.

2.12 De **Toezichtautoriteit** die in de onderhavige ontwerpverordening wordt genoemd en die daarin wordt gedefinieerd als een communautair agentschap dat wordt belast met het beheer van de openbare belangen in verband met het Europese programma voor radionavigatie per satelliet (vastgesteld bij Verordening (EG) nr 1321/2004), zal pas in 2005 operationeel worden.

3. Het voorstel van de Europese Commissie

3.1 Het onderhavige voorstel voor een verordening beantwoordt aan de behoefte aan een **specifiek juridisch instrument** dat voorziet in een aparte begrotingslijn voor het programma, en vandaar ook een beter financieel beheer en de monitoring van de stationerings- en de exploitatiefase van GALILEO, ook ten opzichte van de concessiehouder.

3.2 Met dit voorstel wordt gepoogd de modaliteiten van de financiële bijdrage van de Gemeenschap aan de uitvoering van de stationerings- en exploitatiefase vast te stellen. Het voorstel richt zich met name op:

3.2.1 de noodzaak van het communautaire optreden, om het evenwicht te waarborgen tussen de financiële bijdrage van

de Gemeenschap zelf en de middelen die door de concessiehouder worden opgestreken:

- uit de diverse diensten die door het GALILEO-systeem worden gegenereerd;
- uit de vergunningen voor en de intellectuele-eigendomsrechten op de verschillende onderdelen van het systeem waarvan hij door de toezichtautoriteit in het genot is gesteld;
- uit langlopende leningen van de Europese Investeringsbank;

3.2.2 de geschiktheid van het institutionele systeem voor het beheer en de controle door de toezichtautoriteit.

4. Algemene opmerkingen

4.1 Het EESC acht het van belang de technische kenmerken van de verschillende soorten diensten nader te bestuderen. Zo moeten **open normen worden gewaarborgd** die de toegang voor andere *service providers* en innovatieve diensten mogelijk moeten maken, en wordt voorkomen dat — met name kleinere — nieuwkomers worden afgeschrikt door kunstmatige barrières of hoge kosten.

4.2 Met betrekking tot **het evenwicht binnen het financiële referentiekader**, hoopt het EESC dat de nieuwe financiële vooruitzichten van de Gemeenschapsbegroting zo snel mogelijk worden goedgekeurd, en staat het achter het verzoek van de Commissie om voor het GALILEO-programma 1 miljard euro vrij te maken, via een specifieke begrotingslijn die niet afhangt van andere begrotingslijnen. Bovendien dringt het EESC erop aan dat dit bedrag, zo nodig, wordt verhoogd om de ontwikkeling van EGNOS en diens integratie in het GALILEO-programma mogelijk te maken. Verder acht het EESC het van belang dat ook in het zevende KP voor OTO&D middelen worden gereserveerd voor het onderzoek naar het wereldwijd satellietnavigatiesysteem GNSS.

4.3 Het EESC vraagt zich overigens af hoe eventuele bijdragen van openbare instanties uit derde landen die hebben aangegeven een financiële bijdrage aan het GALILEO-systeem te willen leveren, in dat raamwerk zullen worden geïntegreerd.

4.4 Het EESC stelt vast dat in de financiële bepalingen tevens de voordelen voor de concessiehouder worden genoemd die voortvloeien uit zijn functie van dienstverlener die in het genot is gesteld van vergunningen en IPR⁽⁴⁾. In dat verband maakt het EESC zich zorgen over het eventuele ontstaan van een machts- of monopoliepositie van de concessiehouder, met mogelijk concurrentiedistorsies of beperkingen van de vrije markt tot gevolg.

⁽¹⁾ Eurely: consortium opgericht door Alcatel, Finmeccanica en Vinci.

⁽²⁾ INAVSAT: opgericht door EADS Space, Inmarsat ventures en de Thales-groep.

⁽³⁾ COM(2004) 636 def. van 6 oktober 2004

⁽⁴⁾ IPR: intellectual property rights.

4.5 Met betrekking tot de **geschiktheid van het institutionele systeem voor het beheer en de controle** door een extern Europees agentschap (de Europese toezichtautoriteit voor het wereldwijde satellietnavigatiesysteem), ondersteunt het Comité de volgende punten:

4.5.1 In de **raad van bestuur van de Europese toezichtautoriteit GNSS** is geen plaats voor vertegenwoordigers van het Europees Ruimteagentschap, die wel in de huidige raad van bestuur van de gemeenschappelijke onderneming zitten.

4.5.2 De **verantwoordelijkheid op het gebied van beheer en controle** wordt van de gemeenschappelijke onderneming overgedragen aan de Europese toezichtautoriteit GNSS: deze beheert de middelen voor GALILEO, treedt op als autoriteit die de concessiecontracten toekent, ziet toe op de naleving van de contractverplichtingen, verleent de concessiehouder het recht om de goederen voor de duur van het contract te gebruiken, beheert de overeenkomst met de EGNOS-operator, coördineert de initiatieven van de lidstaten m.b.t. de frequenties die nodig zijn om het systeem te laten functioneren, waarborgt de conformiteit van de certificaties van de onderdelen en zorgt ervoor dat de veiligheidsbepalingen worden nageleefd, met inbegrip van de voorschriften die voortvloeien uit het Gemeenschappelijk optreden 2004/552/GBVB.

4.5.3 Het EESC kan niet verhullen dat het zich zorgen maakt over de fase waarin de verantwoordelijkheid wordt overgedragen van de **gemeenschappelijke onderneming**, die in mei 2006 zal ophouden te bestaan, en de nieuwe **Europese toezichtautoriteit GNSS**, die in het eerste halfjaar van 2005 operationeel zou moeten worden.

4.5.4 Het EESC dringt er derhalve bij de Commissie en de Raad op aan waakzaam te blijven tijdens deze overgangsfase, waarin de twee organisaties naast elkaar zullen bestaan.

4.5.5 De bepalingen van het **Gemeenschappelijk optreden 2004/552/GBVB** en de Verordening tot oprichting van de Europese toezichtautoriteit GNSS, die voorziet in een **Comité voor de veiligheid en beveiliging van het systeem**, regelen de interne veiligheid van GALILEO.

Volgens het EESC zou moeten worden gekeken naar de banden van het GALILEO-systeem met andere Europese initiatieven op dit gebied, zoals het GMES-systeem (Global monitoring for environment and security), het KOSPAS-SARSAT-systeem⁽¹⁾ voor opsporings- en reddingsoperaties, de netwerken voor justitie en binnenlandse zaken, multimediale GRID-netwerken, enz.

⁽¹⁾ KOSPAS (Russische afkorting voor „Kosmitsjeskaja Sistema Poiska Avarijnich Sudov,” oftewel „Ruimtesysteem voor het opsporen van schepen in nood” - SARSAT („Search and Rescue Satellite-Aided Tracking”: Opsporen en redden met behulp van satellieten); dit is een internationaal systeem voor de opsporing, identificatie en redding per satelliet, voor humanitaire doeleinden. In de periode 1982-2003 konden dankzij het systeem wereldwijd meer dan 15 000 personen worden gered.

4.5.6 Het EESC ondersteunt net als in zijn eerdere adviezen⁽²⁾ dat naast het thema veiligheid ook aandacht moet worden besteed aan **de bescherming van de privacy en de persoonsgegevens, door waar mogelijk het Europees agentschap voor de grondrechten⁽³⁾ hiermee te belasten, of hiervoor een speciaal raadgevend orgaan op te richten**. De verwijzing in art. 19 van Verordening (EG) nr. 1321/2004 tot oprichting van een Europese toezichtautoriteit voor het wereldwijd satellietnavigatiesysteem (GNSS) naar Verordening (EG) nr. 45/2001 is niet voldoende. De bescherming van de privacy en de persoonsgegevens moet expliciet gewaarborgd zijn; het Comité acht dit even belangrijk als de veiligheid om het GALILEO-systeem tot een succes te maken en de onvoorwaardelijke steun van het maatschappelijk middenveld te krijgen.

4.5.7 Met betrekking tot het maatschappelijk middenveld vindt het EESC het opvallend dat een dermate belangrijk Europees initiatief als GALILEO bij de meeste Europese burgers nog vrijwel onbekend is. In dit verband hoopt het EESC dat de communautaire instellingen en de nationale regeringen zo spoedig mogelijk de aanzet zullen geven tot een gezamenlijke voorlichtings- en bewustmakingscampagne die dit uitstekende product van de Europese onderzoek- en industriector in de schijnwerpers zet, en de Europese burgers tevens geruuststelt over de naleving en bescherming van hun privacyrechten.

5. Bijzondere opmerkingen

5.1 In aansluiting op bovenstaande opmerkingen beveelt het EESC aan om in de „overwegingen” van de voorgestelde verordening de volgende aanpassingen te maken:

5.1.1 **Nieuwe overweging 3 bis:** „Vanwege de mogelijke impact van het programma op het leven van de Europese burgers, zal de Commissie ervoor zorgen dat het Europees agentschap voor de grondrechten, of een ander raadgevend „ad hoc”-orgaan, zal worden belast met de bescherming van de privacy en de persoonsgegevens bij de verlening van GALILEO-diensten, om een doorzichtige ontwikkeling en een voortdurende dialoog met potentiële gebruikers en het maatschappelijk middenveld te waarborgen.”

⁽²⁾ Zie het EESC-advies over het „Voorstel voor een verordening van de Raad tot oprichting van een gemeenschappelijke onderneming Galileo”, par. 3.5, PB C 48 van 21-2-2002.

⁽³⁾ Zie COM(2004) 693 van 25/10/2004, Mededeling van de Commissie waarin zij voorstelt in 2005 een dergelijk agentschap op te richten, waaraan dan tevens de bescherming van natuurlijke personen m.b.t. de behandeling van hun persoonsgegevens zou worden toevertrouwd.

5.1.2 **In overweging 12, de volgende tekst toevoegen:** „Daarnaast moeten op dezelfde begrotingslijn extra Gemeenschapsmiddelen worden vrijgemaakt om de ontwikkeling van EGNOS en diens integratie in het GALILEO-programma mogelijk te maken, en dienen in het zevende KP voor OTO&D voldoende ruimte en middelen te worden gereserveerd voor radionavigatie per satelliet en de integratie in bestaande netwerken.”

5.1.3 **Nieuwe overweging 13 bis:** „De Commissie en de Raad dragen er zorg voor dat de overgang van de gemeenschappelijke onderneming GALILEO naar de nieuwe Europese toezichtautoriteit GNSS zo transparant mogelijk verloopt, om mogelijke overlappingsen, vertragingen of, erger nog, marktrestricties te voorkómen.”

5.1.4 **Nieuwe overweging 14 bis:** „De Commissie zal erop toezien dat de eventuele inhoudelijke en financiële bijdragen van instanties uit derde landen aan de Europese toezichtautoriteit GNSS de wederzijdse belangen en het bestaande evenwicht geen geweld aandoen, en dat hiertoe speciale overeenkomsten worden gesloten die moeten worden voorgelegd aan de Raad en het Europees Parlement.”

6. Conclusies

6.1 Het EESC bevestigt met klem zijn **volledige steun voor het GALILEO-programma** en voor de versnelde uitvoering van de twee laatste ontwikkelingsfasen, zodat het systeem in 2008 in alle opzichten operationeel kan worden.

6.2 De Commissie zou de ex-ante evaluatie van de bijkomende voordelen voor de concessiehouder, die voortvloeien uit de dienstverlening en de intellectuele eigendomsrechten, moeten voortzetten, en zou tevens duidelijke en punctuele informatie moeten verspreiden over de resultaten van deze evaluatie.

6.3 Het EESC is van mening dat essentiële vooruitgang is geboekt met de totstandbrenging van een wereldwijde infra-

structuur, zeker met de samenwerkingsovereenkomst **EU/VS** die de volledige compatibiliteit en interoperabiliteit van de bestaande systemen voor radionavigatie en plaatsbepaling per satelliet moet waarborgen.

6.4 Het EESC onderstreept het belang van de internationale samenwerking met China en Israël en is van mening dat al het mogelijke moet worden gedaan om overeenkomsten in wederzijds belang te sluiten met Zwitserland en Noorwegen, de Russische federatie, Oekraïne, India, Australië, Mexico, Brazilië en Zuid-Korea. Het is van mening dat het Middellandse-Zeegebied een bijzondere positie inneemt, omdat het nu al gebruik kan maken van de EGNOS-diensten, en van strategisch belang is voor de vrede, stabiliteit en duurzame ontwikkeling in Europa.

6.5 In dat verband is het EESC ervan overtuigd dat de openstelling van GALILEO voor derde landen een belangrijke bijdrage levert tot de externe dimensie van het EU-beleid.

6.6 Het EESC hoopt dat de Europese Commissie over een speciale begrotingslijn zal kunnen beschikken voor een voorlichtings- en bewustmakingscampagne om dit uitstekende product van de Europese onderzoek- en industriector in de schijnwerpers te zetten, en de Europese burgers tevens gerust te stellen over de naleving en bescherming van hun privacy-rechten.

6.7 Ten slotte hoopt het EESC dat zijn opmerkingen en suggesties m.b.t. enkele „overwegingen” bij de voorgestelde verordening (bescherming van de privacy, verhoging van de financiële middelen, overgangperiode en bijdragen van derde landen) weerklank zullen vinden. Deze suggesties zijn bedoeld om de duidelijkheid en doorzichtigheid van het initiatief te vergroten, en ervoor te zorgen dat voldoende middelen worden vrijgemaakt, wat zowel in het belang is van de Europese instellingen als van het maatschappelijk middenveld.

Brussel, 9 februari 2005

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Anne-Marie SIGMUND

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van een infrastructuur voor ruimtelijke informatie in de Gemeenschap (INSPIRE)”

(COM(2004) 516 def. — 2004/0175 (COD))

(2005/C 221/07)

De Raad heeft op 13 september 2004 overeenkomstig artikel 175 van het EG-Verdrag besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over voornoemd voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Landbouw, plattelandsontwikkeling en milieu”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 13 januari 2005 goedgekeurd. Rapporteur was de heer **Retureau**.

Het EESC heeft tijdens zijn op 9 en 10 februari 2005 gehouden 414e zitting (vergadering van 9 februari) onderstaand advies uitgebracht, dat met 140 stemmen vóór, bij 2 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Samenvatting van het advies van het EESC

1.1 Het EESC vindt de voorgestelde oprichting van een communautaire infrastructuur voor ruimtelijke informatie (INSPIRE) gepast, wenselijk en in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel. Met zo'n infrastructuur zullen de door de lidstaten op nationaal niveau verzamelde ruimtelijke gegevens kunnen worden geordend en interoperabel en toegankelijk gemaakt. Op die manier zullen besluiten en evaluaties op milieugebied en verslagen die op grond van bepaalde richtlijnen moeten worden opgesteld, beter en wetenschappelijk kunnen worden onderbouwd. Het EESC acht de in het Commissievoorstel genoemde rechtsgrondslag (art. 175 EG-Verdrag) de juiste.

1.2 Een dergelijke infrastructuur zal er uit zichzelf al toe leiden dat er minder dubbel werk wordt gedaan, dat het aantal leemten en tekortkomingen afneemt en dat de verzameling en verwerking van gegevens gecoördineerder en deugdelijker verloopt. Communautaire actie voor de oprichting van zo'n infrastructuur is hier dus geboden. Dan zullen de betrokken instanties en diensten gegevens efficiënter kunnen gebruiken en verschillende soorten openbare en particuliere ondernemingen (die o.a. diensten verlenen die een meerwaarde hebben) data efficiënter kunnen benutten (in bijv. gespecialiseerde kaartenbakken of databanken).

1.3 De voorgestelde richtlijn biedt daartoe het noodzakelijke wettelijke en technische kader. Op grond van het richtlijnvoorstel zou namelijk een technisch comité moeten worden opgericht en zouden de lidstaten worden verplicht hun geografische gegevens toegankelijk te maken. De Commissie zou, in regelmatig op te stellen verslagen, de uitvoering van de voorgestelde richtlijn moeten gaan evalueren.

1.4 Het EESC kan zich dus vinden in onderhavig voorstel. Dat heeft namelijk ontegenzeggelijk een communautaire meerwaarde, omdat het een geharmoniseerd referentiekader schept en ertoe leidt dat kwalitatief en qua aard betere ruimtelijke gegevens kunnen worden vergaard. Zo'n stap voorwaarts is noodzakelijk om gefundeerd nationaal en Europees milieu- en eventueel ander beleid te kunnen uitwerken en om besluitvormingsprocedures te bespoedigen.

1.5 Het EESC benadrukt dat gebruikt dient te worden gemaakt van open protocollen en bestandsformaten of van algemeen gangbare en duidelijke standaards in combinatie met

gratis software. Daarnaast moet ervoor worden gezorgd dat de aangeleverde en via INSPIRE beschikbare gegevens openbaar worden. Het betreft hier immers wetenschappelijke informatie die voor de uitwerking van milieubeleid evenals voor studenten en onderzoekers onmisbaar is. Er moet wel op worden gelet dat het vertrouwelijke karakter van bepaalde gegevens niet wordt geschonden, ongeacht of dat nu samenhangt met de persoonlijke levenssfeer van mensen, het algemeen belang of de openbare veiligheid.

2. Het Commissievoorstel

2.1 De van toepassing zijnde rechtsgrondslag is artikel 175, lid 1, van het EG-Verdrag. Op grond daarvan is het, met verwijzing naar artikel 174, mogelijk om op basis van technische en wetenschappelijke gegevens maatregelen voor te stellen op het gebied van milieu en gezondheidsbescherming.

2.2 Natuurverschijnselen en door menselijke activiteiten veroorzaakte verschijnselen hebben gevolgen voor de kwaliteit van het milieu en voor de volksgezondheid. Dat is reden voor communautaire actie op het vlak van informatie en coördinatie, waarbij het evenredigheids-, subsidiariteits- en voorzorgsbeginsel in acht moeten worden genomen.

2.3 Er wordt hier een kaderrichtlijn voorgesteld, zodat het subsidiariteitsbeginsel ruimschoots kan worden toegepast en de regels dus aan de verschillende nationale en regionale omstandigheden kunnen worden aangepast.

2.4 De te verzamelen metagegevens zullen voornamelijk afkomstig zijn uit nationale, openbare bestanden, maar het gebruik van andere bronnen wordt niet uitgesloten. Via een communautair „portaal” zullen de nationale databanken elektronisch kunnen worden geraadpleegd.

2.4.1 De lidstaten zijn niet verplicht de in de bijlagen bij het Commissievoorstel genoemde gegevens te verzamelen. INSPIRE vormt een aanvulling op andere initiatieven, zoals GMES en Galileo, in het kader waarvan specifieke of aanvullende informatie kan worden vergaard.

2.4.2 De horizontale opzet van INSPIRE is essentieel. Dat maakt dit initiatief sectoroverstijgend, waardoor hiaten kunnen worden opgespoord en stimulansen kunnen worden gegeven om die op te vullen.

2.4.3 De milieuwetgeving voorziet voor elke sectorale beleidstekst (bijv. de Richtlijn inzake waterkwaliteit) in het soort, de kwaliteit en de bekendmaking van relevante gegevens.

2.4.4 Door gegevens uit te wisselen komen hiaten en eventueel moeilijkheden waarop de lidstaten zijn gestuit, aan het licht, wat het mogelijk zou moeten maken geleidelijk aan oplossingen voor nog bestaande problemen te vinden.

2.5 Het is de bedoeling gedetailleerde ruimtelijke (geografische) gegevens te verzamelen en te ordenen, zoals de gegevens die ter illustratie in de bijlagen I, II en III bij het Commissievoorstel worden opgesomd, en de verschillende nationale systemen voor gegevensverzameling en -verwerking interoperabel te maken, zodat besluitvormers, administratieve instanties, onderzoeksinstanties en belangstellenden in het algemeen over alle door hun benodigde data kunnen beschikken.

2.6 De geharmoniseerde gegevens en diensten zullen door de lidstaten in een netwerk worden ondergebracht. Daardoor zullen ze gemakkelijk toegankelijk worden en als technische en wetenschappelijke basis kunnen dienen voor de uitwerking van nationaal, subnationaal en Europees beleid op uiteenlopende terreinen.

2.7 Door de in verschillende landen en sectoren vergaarde kennis en gegevens uit te wisselen en samen te voegen, zal dubbel werk kunnen worden vermeden en zal op alle communautaire beleidsterreinen met milieueisen rekening kunnen worden gehouden.

2.8 De Commissie zal gebruik maken van de uitvoeringsbevoegdheden die haar krachtens het besluit van de Raad van 22 juni 1998 zijn toegekend. Een aantal diensten van de Commissie, waaronder Eurostat en het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek, zal actief bij de uitvoering van de richtlijn worden betrokken en ook het Europees Milieuagentschap zal daarbij helpen. Iedere lidstaat zal een nationale instantie moeten aanwijzen die verantwoordelijk zal zijn voor de contacten met de Commissie. Voor het technische beheer van INSPIRE is een comitéprocedure voorzien, waaraan de overheidsdeskundigen, de Europese agentschappen en de betrokken DG's zullen meewerken.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Het EESC staat achter de voorgestelde richtlijn tot oprichting van een communautaire infrastructuur voor geografische gegevens. Het acht de in het Commissievoorstel genoemde rechtsgrondslag (art. 175 EG-Verdrag) de juiste.

3.2 Die infrastructuur — INSPIRE genaamd — zal samen met andere informatiebestanden een houvast bieden voor het nemen van beleidsbesluiten op het gebied van milieu en volksgezondheid en op een groot aantal andere terreinen.

3.3 Volgens het EESC valt de kosten/baten-balans van dit voorstel gunstig uit. INSPIRE zal ertoe leiden dat minder werk

dubbel wordt gedaan, het communautaire beleid verfijnder wordt en de burgers worden geïnformeerd.

3.4 In de ogen van het EESC moeten de communautaire infrastructuur en de gegevens en diensten waartoe die toegang verschaft, openbaar zijn, aangezien het hier hoofdzakelijk gaat over wetenschappelijke gegevens en kennisbestanden waarvan raadpleging het algemeen belang dient (preventie van natuurlijke of industriële risico's, gezondheidsbescherming enz.). Voorkomen moet worden dat te restrictieve gebruiksrechten voor diensten en gegevensbestanden deze openbaarheid in de weg staan.

3.5 Er moet ook worden overwogen om publiek-private partnerschappen op te richten en particuliere instanties toegang te geven tot de gegevens, zodat zij hun dienstverlening kunnen verbeteren of gespecialiseerde geografische gegevensbestanden voor commerciële doeleinden kunnen worden opgezet.

3.6 Wil INSPIRE een succes worden, dan zijn interoperabele diensten en gegevensbestanden een absolute noodzaak. Het EESC staat dan ook achter het voorstel om de regels voor de praktische realisatie van INSPIRE in samenwerking met informatieverstrekkers, gebruikers en de normalisatie-instanties vast te stellen. Er bestaat namelijk dringend behoefte aan harmonisatie op dit terrein, maar niet vergeten mag worden dat dat zeer complex is. Het EESC kan zich niettemin vinden in de termijnen die worden voorgesteld voor de toepassing van de richtlijn en de overhandiging van verslagen.

3.7 Het EESC vindt dat op nationaal en Europees niveau gebruik moet worden gemaakt van open of vrij toegankelijke protocollen en bestandsformaten die vrij van rechten zijn, en dat de verzamelde gegevens met alle gangbare internetbrowsers moeten kunnen worden geraadpleegd. Op die manier wordt voorkomen dat niet iedereen toegang heeft tot de gegevens c.q. die niet kunnen worden gebruikt louter vanwege incompatibele software of apparatuur.

3.8 Het EESC benadrukt tot slot dat het er voortdurend op zal blijven letten of persoonsgegevens en de persoonlijke levenssfeer van mensen worden beschermd, ook al kan het zich vinden in de hele reeks op dit vlak door de Commissie voorgestelde uitzonderingen. Als wordt beoordeeld welke gegevens tot in welk detail openbaar zullen worden gemaakt, moet niet alleen worden gekeken of belangrijke nationale belangen en de openbare veiligheid niet worden geschaad, maar ook of persoonsgegevens en de persoonlijke levenssfeer van mensen voldoende beschermd blijven.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1 Het EESC zou in de toekomst ook graag de in de ontwerprichtlijn genoemde periodieke verslagen willen ontvangen.

Brussel, 9 februari 2005

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Anne-Marie SIGMUND

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité 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 Overstromingsrisicobeheer — Preventie van, bescherming tegen en verzachting van de gevolgen van overstromingen

(COM (2004) 472 def.)

(2005/C 221/08)

De Europese Commissie heeft op 12 juli 2004 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag te raadplegen over voornoemde mededeling.

De gespecialiseerde afdeling „Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 13 januari 2005 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw SÁNCHEZ MIGUEL.

Het Comité heeft tijdens zijn op 9 en 10 februari 2005 gehouden 414e zitting (vergadering van 9 februari 2005) het volgende advies uitgebracht, dat met 132 stemmen vóór en geen stemmen tegen, bij 2 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1 Met de goedkeuring van de waterkaderrichtlijn (WKR⁽¹⁾) is het waterbeleid in de EU ingrijpend veranderd. Niet alleen zijn er uniforme bepalingen gekomen voor de onderling sterk verschillende binnen- en kustwateren, de WKR bevat ook een methode om de kwaliteit van deze wateren te meten en voorziet bovendien in een systeem waarmee elk stroomgebied als één geheel kan worden behandeld, ook al strekt het zich uit over het grondgebied van verschillende bestuurlijke autoriteiten. De Commissie heeft de WKR inmiddels uitgebreid met bepalingen van wetgevende⁽²⁾ en andere⁽³⁾ aard die ervoor moeten zorgen dat de Europese rivieren en zeeën dankzij het waterbeleid worden beschermd.

1.2 Om onnaspeurbare redenen wordt in de WKR niet ingegaan op een aantal factoren die van groot belang kunnen zijn voor het streven om de kwaliteit van de waterbekkens op peil te houden, zoals overstromingen. Overstromingen zijn op zichzelf normale natuurverschijnselen, maar de effecten ervan nemen door toedoen van de mens soms wel veel ernstiger vormen aan. Veel van de rampzalige gevolgen ervan zouden beperkt kunnen blijven met een serieus beleid voor het gebruik en de bescherming van bekkens en oevers. Zo zou bij de aanleg van hydraulische systemen daadwerkelijk gekeken moeten worden naar eventuele milieu-effecten om te voorkomen dat de natuurlijke dynamiek wordt aangetast en de waterreserves verkeerd worden gebruikt.

1.3 Het overstromingsgevaar in de EU neemt vooral toe door twee factoren. Ten eerste de verandering van het klimaat door de opwarming van de atmosfeer. Dit kan ertoe leiden dat er meer stortregens gaan vallen en de zeespiegel stijgt. Ten tweede menselijke activiteiten, zoals het bouwen in rivierbeddingen en het met hydraulische systemen omleggen of kanaliseren van rivieren, de aanleg van havens zonder aandacht of oplossingen voor eventuele milieuschade, en de verwoestijning van het Europese continent door de massale kap van bomen, branden en andere activiteiten die de natuur aantasten. Kortom, het overstromingsgevaar neemt toe als gevolg van een niet-duurzame ontwikkeling. Om dit gevaar in te dammen zouden duurzame modellen voor economische, sociale en milieuontwikkeling moeten worden ingevoerd.

1.3.1 Bij overstromingen van industrieterreinen, landbouwgronden, intensieve-veeteeltbedrijven en zelfs van bebouwde gebieden komen er stoffen en producten vrij die normaal geen risico vormen voor de kwaliteit van het water, maar het in deze gevallen ernstig kunnen vervuilen, met alle gevolgen van dien voor de volksgezondheid en de ecosystemen in kwestie.

1.4 In de periode 1998-2002 heeft Europa met ruim 100 schadelijke overstromingen te maken gehad, waaronder de rampzalige overstromingen van de Donau en de Elbe in 2002. Sinds 1998 hebben deze overstromingen aan rond 700 mensen het leven gekost, ongeveer een half miljoen mensen is dakloos geworden en er ontstond zo'n 25 miljard euro aan verzekerde schade⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ PB L 327 van 22 december 2000, blz. 72

⁽²⁾ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging (COM(2003) 550 def.) – PB C 112 van 30 april 2004, blz. 40-43

⁽³⁾ Beschikking van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de lijst van prioriteitstoffen op het gebied van het waterbeleid (COM(2000) 47 def.); Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité: „Prijstelling als beleidsinstrument voor een duurzame benutting van de waterreserves” (COM(2000) 477 def.); Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement: „Naar een strategie voor de bescherming en de instandhouding van het mariene milieu” (COM(2002) 539 def.)

⁽⁴⁾ bron: COM(2004) 472 def.

1.5 Met het oog hierop heeft de Commissie de Milieuraad in juli 2004 een voorstel voorgelegd om Europa door middel van gecoördineerde maatregelen beter tegen overstromingen te beschermen. De lidstaten zouden volgens het voorstel gezamenlijk risicokaarten moeten opstellen en voor alle rivierbekkens en kustgebieden risicobeheerplannen moeten opstellen. De Commissie zal dan de uitwisseling van informatie tussen de lidstaten over onder meer de bevordering van goede praktijken coördineren.

1.6 Hoewel deze maatregelen deel uitmaken van het EU-waterbeleid, heeft het overstromingsprobleem ook implicaties voor andere beleidsterreinen, zoals landbouw, milieu, civiele bescherming en vervoer. Bovendien is er op al deze beleidsterreinen sprake van een juridisch probleem dat verband houdt met het beheer van door overstroming bedreigde gebieden: de ambtelijke afbakening van rivieroeveren en kuststreken moet zo geschieden dat de autoriteiten hierin niet zomaar louter politiek gemotiveerde veranderingen kunnen aanbrengen die doorwerken in het waterbeheer en risicomanagement. Zo'n afbakening van beschermde gebieden zou het gemakkelijker maken om preventieve maatregelen te nemen.

2. Samenvatting van de mededeling

2.1 De Mededeling van de Commissie bestaat uit drie thematische gedeelten:

- beheer van het overstromingsrisico
- verwezenlijkingen tot dusver — initiatieven voor de toekomst
- geïntegreerde EU-maatregelen.

2.2 Het beheer van overstromingsrisico's heeft als doel de kans op en de gevolgen van overstromingen te verkleinen. Daarom zouden de programma's volgens de Commissie de volgende onderdelen moeten bevatten:

- preventie
- bescherming
- paraatheid
- noodmaatregelen
- herstelmaatregelen en benutting van ervaringen.

2.3 Wat de verwezenlijkingen tot dusver en de initiatieven voor de toekomst betreft worden maatregelen op drie verschillende niveaus voorgesteld.

2.3.1 Op Europees niveau zijn de maatregelen gericht op het gebruik van de bestaande middelen om overstromingen te voorkomen en als dat niet lukt de gevolgen ervan zo gering mogelijk te houden. Zo wordt geprobeerd om gebruik te maken van onderzoeksprojecten als FLOODsite, dat zal bijdragen tot een verbeterde methodiek inzake geïntegreerde analyse en geïntegreerd beheer van overstromingsrisico. De structuurfondsen, en dan vooral het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, kunnen de financiering van infrastructuurgerelateerd onderzoek en technologische ontwikkeling helpen verbeteren. Zo is het IRMA-project („INTERREG-Rijn-Maas-activiteiten”) een voorbeeld van succesrijke grensoverschrijdende samenwerking tegen overstromingen.

2.3.1.1 De Commissie stelt ook voor om met behulp van het GLB het landbouw- en bosbouwareaal te gebruiken ter bescherming van de grond. Ook wil zij als onderdeel van de WKR het milieubeleid uitvoeren door het overstromingsrisicobeheer in geïntegreerde stroomgebiedplannen onder te brengen. Verder blijft het Solidariteitsfonds, opgericht in 2002 naar aanleiding van de ernstige overstromingen in Midden-Europa, bestaan om noodsituaties het hoofd te bieden.

2.3.2 Wat de lidstaten betreft: vooral in de landen die het meest te lijden hebben onder overstromingen zijn de niveaus van bescherming tegen overstromingen vastgelegd in officiële richtsnoeren of wetsbesluiten. Het gaat om plannen en strategieën ter bescherming tegen overstromingen, en van de meest aan overstromingen blootgestelde regio's zijn zelfs risicokaarten opgesteld.

2.3.3 Wat de internationale samenwerking met betrekking tot grensoverschrijdende rivieren betreft zijn instanties opgericht die een gecoördineerde aanpak van het stroombekkenbeheer moeten garanderen.

2.4 Het gecoördineerde actieprogramma van de EU bevat een aantal maatregelen die van cruciaal belang zijn om overstromingen te voorkomen en, als dat niet lukt, de gevolgen ervan zo gering mogelijk te houden. De meest in het oog springende zijn een verbeterde coördinatie tussen de autoriteiten via beheerplannen voor ieder stroom- en kustgebied én het opstellen van overstromingsrisicokaarten als planninginstrument; hierbij moeten goede praktijken worden uitgewisseld.

2.4.1 Voor de uitvoering van deze plannen is samenwerking tussen de lidstaten, de Commissie en andere betrokkenen onontbeerlijk. Op die manier gaan zij namelijk de verplichting aan om zich overeenkomstig de afspraken in te spannen voor de preventie van overstromingen.

2.4.2 De kosten van dit actieprogramma zijn moeilijk te begroten. Hoe dan ook, als de gevolgen van overstromingen worden teruggedrongen wegen de voordelen hiervan voor het Europese grondgebied, de Europese bevolking en haar bezittingen ruimschoots op tegen welke kosten dan ook.

2.5 Het Commissiedocument bevat een bijlage die van groot belang is voor de uitwerking en toepassing van de overstromingsrisicobeheerplannen en de risicokaarten, omdat hiermee tot op zekere hoogte een uniforme aanpak bij de verwezenlijking van de doelstellingen mogelijk wordt.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Het EESC is ingenomen met de Commissiemededeling, die bedoeld is om de systemen die tal van lidstaten gebruiken om de gevolgen van overstromingen te beperken, te verbeteren en op elkaar af te stemmen. Wel zou het probleem eerst beter in kaart moeten worden gebracht om na te gaan welke maatregelen nodig zijn — vooral maatregelen om de preventie te verbeteren — en verdient het aanbeveling om vervolgens een aantal basisbegrippen die niet in het voorstel voorkomen te definiëren, zodat zo geharmoniseerd mogelijk overeenstemming kan worden bereikt over de in de beheerplannen en risicokaarten op te nemen maatregelen.

3.2 Het is een normaal natuurverschijnsel dat zich langs rivieren en aan de kust nu en dan overstromingen voordoen. De frequentie waarmee dit gebeurt is echter zeer laag uit het oogpunt van bijvoorbeeld economen en stedenbouwers, die meestal met veel kortere tijdvakken werken. Wat deze frequentie betreft valt het volgende op te merken:

- of het nu 100 of 500 jaar duurt, ooit zullen bepaalde rivieren weer buiten hun oevers treden;
- dit zal met absolute zekerheid gebeuren;
- dit kan op elk moment gebeuren.

In het waterbeheer worden de volgende begrippen gebruikt:

- bedding van een continue of discontinue waterloop: het gebied dat onder water loopt bij de grootste normale overstromingen;
- uiterwaarden: gebieden begrensd door het niveau dat een overstromende waterloop in theorie kan bereiken, statistisch gezien elke 100 of elke 500 jaar. Deze gebieden kunnen in publieke of particuliere handen zijn. Ter bescherming van mens en have kunnen de autoriteiten voorwaarden stellen aan het gebruik ervan;
- de meeste overstromingsgebieden bestaan uit wetlands, loofbossen, andere uiterwaarden, kegels van debris als gevolg van stortregens in de bergen, moerassen, binnenzeeën en tal van andere elementen (waarvan veel deel uitmaken van uit milieu-oogpunt waardevolle ecosystemen) die de grenzen van overstromingen markeren. Zoals gezegd

doen deze zich van nature voor langs rivieren en in kustgebieden.

3.3 De mate waarin overstromingen schade aanrichten hangt af van de vraag of er in het stroomgebied activiteiten plaatsvinden die de waterhuishouding en aldus het milieu rond rivieren en aan de kust ingrijpend verstoren. Door dergelijke activiteiten neemt het risico toe dat rivieren zich op een abnormale, voor mens en bezittingen uitermate schadelijke manier gaan gedragen. De ernst en de omvang van overstromingen nemen toe door:

- een ten dele langdurig onoordeelkundig gebruik van de grond als gevolg van het veronachtzamen van wetenschappelijke en technische kennis (heden ten dage onacceptabel);
- een onoordeelkundig en daardoor vaak tekortschietend en vooral in de benedenloop soms averechts werkend overstromingsrisicobeheer (het kanaliseren en het verleggen van de loop van rivieren, de aanleg van stuwdammen, het afscheiden van hoogwaterreservoirs door dijken in de buurt van de rivier).

3.4 Er moet intensief onderzoek worden gedaan naar het toenemende overstromingsgevaar als gevolg van veranderingen in de natuur — vooral van het klimaat — om na te gaan wat de consequenties hiervan zouden kunnen zijn voor onder meer de dynamiek van stroomgebieden en kuststreken, overstromingsgebieden en de frequentie van overstromingen.

3.5 De toename van de schade door overstromingen als gevolg van het gebruik van overstromingsgebieden en het groeiende aantal mensen dat zich daar vestigt moet een halt worden toegeroepen met behulp van maatregelen om een **duurzaam** gebruik van deze gebieden af te dwingen en de overstromingsrisico's te verkleinen.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1 Het overstromingsrisicobeheer heeft terecht als doel om de kans op en de gevolgen van overstromingen te verminderen door middel van zaken als preventie, beschermingsmaatregelen en voorlichting (zie het Commissiedocument). Het verdient echter aanbeveling om een tweedeling aan te brengen in de verschillende mogelijke maatregelen en de criteria te classificeren aan de hand waarvan per geval wordt bepaald voor welke van beide soorten maatregelen moet worden gekozen. De volgende preventieve maatregelen zouden in aanmerking kunnen komen:

- natuurlijke maatregelen ter bescherming tegen overstromingen, zoals verbetering of herstel van de natuurlijke drainage door de bodem meer doorlatend te maken of bergbossen te saneren; herstel van (voormalige) natuurlijke hoogwaterreservoirs, afremming van de stroomsnelheid en de voortplantingssnelheid van hoogwatergolven door rivieren te regulariseren, verbetering van de drainage van neerslagwater in woongebieden;

— maatregelen die overstromingsgebieden minder gevoelig maken voor schade (zoals waarschuwings- en alarmsystemen, regulering en beperking van het bodemgebruik in overstromingsgebieden);

— maatregelen om overstromingen te voorkomen (hydrologische maatregelen), structureel (zoals hoogwaterreservoirs, kanalisering van waterlopen, bedijking) of niet structureel (zoals beperking van stedelijke functies, verzekering van goederen).

4.2 Beheerplannen zouden op de volgende beginselen (geen structurele maatregelen) moeten worden gestoeld:

— er moet uitgegaan worden van de natuurlijke waterhuishouding van rivieren en kustgebieden; in dit verband dienen de zelfregulerende onderdelen van het stroomgebied hun natuurlijke functie terug te krijgen (zoals herbebossing van ontboste berggebieden, bescherming van wetlands en hun ecosystemen, toezicht op erosie en sedimentering van rivierbeddingen, programma's voor alternatief bodemgebruik en een meer natuurlijk gebruik van gevarenczones);

— in de overstromingsgebieden moet duurzame ontwikkeling worden nagestreefd door:

- i. na te gaan wat het met de hoogwatercycli verenigbare economische potentieel van deze gebieden is;
- ii. vooral in de ruimtelijke ordening van steden naar deze modellen toe te werken.

De langetermijnstrategie moet tegen deze achtergrond worden gezien. Met de verwachte ontwikkelingen moet niet alleen, zoals de Commissie voorstelt, rekening worden gehouden, deze dienen ook bijgestuurd te worden als het zich laat aanzien dat de risico's niet verdwijnen of zelfs toenemen.

4.3 Er moeten richtsnoeren en criteria komen voor de selectie van maatregelen om de bescherming tegen overstromingen te verbeteren:

— de verbetering van deze bescherming mag geen verslechtering van de watersituatie elders met zich meebrengen (bijvoorbeeld door meer afvloeiingswater, hogere waterstanden of snellere hoogwatergolven in de benedenloop);

— ter wille van een duurzame ontwikkeling verdienen maatregelen ter sanering van waterwingebieden én natuurlijke maatregelen ter versterking van onschadelijke en uitgestrekte retentiegebieden de voorkeur boven de aanleg van technische beschermingsinstallaties;

— zoveel mogelijk dient de voorkeur uit te gaan naar maatregelen die met andere doelstellingen van een duurzame ontwikkeling (bijvoorbeeld doelstellingen van de WKR m.b.t. de waterkwaliteit en het grondwater, doelstellingen

van de Europese natuurbeschermingsrichtlijnen) naar verwachting positieve synergie-effecten zullen opleveren.

4.4 Uit de ervaringen die vooral sinds de jaren zeventig in diverse delen van de wereld met overstromingsrisicobeheer zijn opgedaan blijkt dat de grootste problemen op het gebied van preventie niet van technische aard zijn en bovendien niet met louter risicokaarten kunnen worden opgelost. In de VS heeft het Army Corps of Engineers bijvoorbeeld ruim 20.000 risicokaarten opgesteld, maar slechts heel weinig decentrale overheden maken gebruik van deze kaarten, en dan alleen om structurele maatregelen (kanalisering, stuwdammen, dijken) te nemen die vaak niet volstaan om overstromingen werkelijk de baas te kunnen en bovendien vermijdbare schade veroorzaken doordat zij de autoriteiten en de bevolking een vals gevoel van veiligheid bezorgen.

4.5 Juist deze maatregelen, met name de indijking en kanalisering van wateren, die een beperkt nut hebben, worden in de EU uit de structuurfondsen (EFRO en Cohesiefonds) gefinancierd. Voor preventieve maatregelen, al dan niet van structurele aard, is meestal minder geld beschikbaar. Daarom zou nagegaan moeten worden of er voor dit actieprogramma een speciale begrotingslijn moet komen. Zo niet, dan dienen richtsnoeren te worden opgesteld om de maatregelen op te nemen in andere door de Commissie gefinancierde programma's.

4.6 Deze structurele maatregelen zijn op zichzelf niet genoeg om overstromingen te voorkomen en de overstromingsgebieden te beschermen. Ze hebben alleen zin als tegelijkertijd ook aandacht wordt besteed aan de ruimtelijke ordening van stedelijke gebieden, de loop van aan te leggen (spoor-)wegen, het onderhoud van afvoerkanalen en de bescherming van gebieden en ecosystemen die voor een natuurlijke afvloeiing zorgen. In dit verband verdient het aanbeveling om de richtsnoeren in de bijlage bij de mededeling verder uit te werken en met onder meer methodologische beginselen of goede praktijken voor de concretisering van deze plannen aan te vullen.

4.7 Opname van de overstromingsbeheerplannen in de beheerplannen van de WKR is van essentieel belang om ervoor te zorgen dat er planmatig te werk wordt gegaan in het hele stroomgebied en dat de op de verschillende bestuursniveaus (lokaal, nationaal en transnationaal) te nemen maatregelen goed op elkaar afgestemd worden. Wel zou er een richtlijn moeten komen met criteria aan de hand waarvan deze twee onderling compatibele maar verschillende plankaders met elkaar kunnen worden gecoördineerd. De Commissie doet er goed aan ook hieraan een apart hoofdstuk te wijden in de uit te breiden richtsnoeren in de bijlage.

4.8 Het voornemen om het beheer van overstromingen een plaats te geven in de WKR berust op het volgende:

- een definitie van „overstromingen” als normale natuurverschijnselen langs rivieren en aan de kust die de waterkwaliteit en ecosystemen periodiek en op uitzonderlijke wijze kunnen aantasten;
- een definitie van „door overstroming bedreigde gebieden” die nauw samenhangt met het territoriale aspect van de WKR (zoals bodemgebruik, mogelijke verontreiniging, en van de waterkwaliteit afhankelijke ecosystemen);
- een definitie van „overstromingsrisico” die afgestemd is op de door de WKR bestreken risico's en schade;
- een speciaal risicobeheer dat betrekking heeft op het in de WKR beschreven waterbeheer (watergebruik in stroomgebieden, terugwinning van kosten, actieplannen, invoering van beschermde gebieden).

4.9 De onderdelen van het risicobeheer die bij uitstek verband houden met de planningsmaatregelen in het kader van de WKR zijn:

1. Definitie en beheer van risico's

- hydrologische risico's: waterkwaliteit en ecosystemen;
- hiermee samenhangende geologische risico's: modder- en steenlawines en aardverschuivingen;
- beheer en herstel van publieke binnen- en kustwateren;
- milieucriteria voor het beheer van overstromingen;
- ruimtelijke-ordeningscriteria.

2. Waarschuwingssystemen en noodsituaties

- territoriale zonering;
- systemen voor hydrologische informatie en preventie van noodsituaties;
- civiele bescherming;
- wettelijke regeling van al deze aspecten in elke lidstaat;
- bewustmaking van de bevolking;
- coördinatie tussen de autoriteiten.

3. Andere aspecten

- onderzoek en multidisciplinaire coördinatie;
- dekking van risico via verzekeringen;
- veilige aanleg van infrastructuur.

5. Conclusies

5.1 Maatregelen ter preventie van, bescherming tegen en verzachting van de gevolgen van overstromingen moeten altijd afgestemd zijn op de WKR-methoden en -instrumenten, en dan vooral op de stroomgebiedbeheerplannen waarmee alle aspecten van het beheer van binnen- en kustwateren geregeld kunnen worden. De inhoud van de Mededeling én de in dit advies gemaakte opmerkingen zouden daarom verwerkt moeten worden in een Europese richtlijn die het mogelijk maakt om de risicobeheerplannen af te stemmen op elk afzonderlijk stroomgebiedbeheerplan en dus aan de kenmerken van onze rivieren en kusten.

5.2 Om dit goed te laten verlopen is het nodig om:

- de basisbegrippen waarmee gewerkt wordt (zie met name paragraaf 4.7) precies te omschrijven;
- nauwkeurig na te gaan wat de huidige stand van zaken is in alle Europese stroom- en kustgebieden, vooral in gebieden die door de klimaatverandering en menselijk ingrijpen aan grote risico's zijn blootgesteld;
- de nadruk te leggen op preventieve maatregelen tegen schadelijke effecten van overstromingen, waarbij het onder meer gaat om maatregelen om de bevolking bewust te maken en voor te lichten.

5.3 De in de bijlagen van het Commissievoorstel genoemde risicobeheerplannen en risicokaarten moeten worden uitgebreid; de maatregelen moeten duidelijk worden gecategoriseerd aan de hand van hun urgentie en de mate waarin ze uit de beschikbare middelen te financieren zijn. Ook de criteria die de kosten laag moeten houden en die in het voordeel van mensen en bezittingen moeten werken, dienen te worden uitgebreid. Het belangrijkste streven is om menselijke activiteiten af te stemmen op de natuurlijke werking van binnen- en kustwateren en aldus toe te werken naar een duurzame ontwikkeling van door overstromingen bedreigde gebieden.

5.4 De belangrijkste onderdelen van het overstromingsrisicobeheer, die samenhangen met de planning op grond van de WKR, zijn de bij overstromingen te gebruiken definities van risico's, alarmfasen en noodsituaties. Ook moet worden gekeken naar andere EU-maatregelen op het gebied van multidisciplinair onderzoek die speciaal bedoeld zijn om door overstromingen veroorzaakte schade te beperken, en dient de schade te worden gedekt door verzekeringen zodat de financiële gevolgen voor de gedupeerden zo gering mogelijk blijven. Ten slotte is er toezicht nodig op infrastructuur die van invloed is op binnen- en kustwateren.

Brussel, 9 februari 2005

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Anne-Marie SIGMUND

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van de Raad betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid”

(COM(2004) 489 def. — 2004/0164 (CNS))

(2005/C 221/09)

De Raad heeft op 29 oktober 2004 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 37, lid 2, van het EG-Verdrag te raadplegen over voornoemd voorstel

De gespecialiseerde afdeling „Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 13 januari 2005 goedgekeurd. Rapporteur was **de heer Kienle**.

Het Comité heeft tijdens zijn op 9 en 10 februari 2005 gehouden 414e zitting (vergadering van 9 februari 2005) het volgende advies uitgebracht, dat met 133 stemmen vóór, bij 6 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

Op 1 januari 2005 is begonnen met de tenuitvoerlegging van de ingrijpende hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB). Kern van de GLB-hervorming is dat de bedrijfstoeslag niet langer gekoppeld is aan de productie en dat meer nadruk op plattelandsontwikkeling wordt gelegd. De financiële basis voor het GLB is gelegd met het in oktober 2002 door de staatshoofden en regeringsleiders genomen besluit waarmee een bovengrens is vastgesteld die erop neer komt dat de landbouwuitgaven voor de eerste pijler voor de EU-25 tot 2013 niet hoger mogen uitvallen dan de daadwerkelijke uitgaven in 2006. In de financiële vooruitzichten van de EU voor de periode 2007-2013, waarin de totale financiering van de EU wordt geregeld, wordt dit besluit voor het landbouwbeleid meegenomen. Gepland is dat de uitgaven voor het GLB, m.i.v. plattelandsontwikkeling, in 2007 voor de EU-27 ca. 57,180 mld euro zullen bedragen en tot het jaar 2013 met 1,1 % zullen stijgen (in prijzen van 2004).

De titel van het thans door de Commissie ingediende voorstel voor een verordening inzake de GLB-financiering doet ten onrechte vermoeden dat het betrekking heeft op de herkomst en het gebruik van de middelen voor het GLB. Veeleer gaat het om de begrotingstechnische tenuitvoerlegging van de bepalingen waarmee de ondersteuning van landbouwers en plattelandsontwikkeling wordt geregeld.

2. Inhoud van het Commissievoorstel

De Commissie wil met onderhavige ontwerpverordening de budgettaire basis leggen voor het GLB, m.i.v. plattelandsontwikkeling, voor de periode 2007-2013. De financiering van het GLB moet in één enkel besluit worden geregeld. Het voorstel dient in samenhang te worden gezien met de ontwerpverordening over de steun voor plattelandsontwikkeling. De Commissie streeft daarbij naar vereenvoudiging en meer efficiency. Een en ander moet bereikt worden door het systeem voor controle, evaluatie en verslaglegging aan te scherpen.

2.1 Vormgeving van de financieringsfondsen

2.1.1 Tot op heden: het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL)

Het momenteel voor de financiering van het GLB gebruikte Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw

(EOGFL) bestaat, zoals de naam al zegt, uit een afdeling Oriëntatie en een afdeling Garantie. Laatstgenoemde is bedoeld voor de gemeenschappelijke marktordeningen voor landbouwproducten (rechtstreekse betalingen, uitvoerrestituties, interventieaankopen), sommige uitgaven op veterinair en fytosanitair gebied, en maatregelen inzake voorlichting over en evaluatie van het GLB. Daarnaast financiert de afdeling Garantie op het hele EU-grondgebied bepaalde maatregelen voor het platteland (agromilieumaatregelen, compenserende steun voor gebieden die met handicaps te maken hebben, herbebossing, vervroegde uittreding), alsook investeringsmaatregelen in regio's die niet onder doelstelling 1 vallen.

Uit de afdeling Oriëntatie worden de investeringen voor plattelandsontwikkeling betaald die niet door de afdeling Garantie worden gefinancierd, d.w.z. maatregelen in doelstelling 1-gebieden en het initiatief Leader +.

2.1.2 Uitgangspunten van de toekomstige fondsen voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid

De nieuwe fondsen moeten gestructureerd worden zoals het EOGFL, d.w.z. dat zij beheerd worden door een comité dat uit vertegenwoordigers van de lidstaten en de Commissie bestaat (het zgn. Comité voor de Landbouwfondsen, zie art. 41). Alle uit de nieuwe fondsen gefinancierde maatregelen moeten voortaan worden onderworpen aan de procedure tot goedkeuring van de rekeningen, die tot nu toe alleen voor maatregelen van de afdeling Garantie gold. De uit de afdeling Oriëntatie gefinancierde maatregelen werden tot dusverre gecontroleerd in het kader van de meerjarenprogramma's voor steunverlening (overeenkomstig de Structuurfondsenverordening 1260/1999).

2.1.3 Het nieuwe Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF)

Het ELGF lijkt op de bestaande afdeling Garantie van het EOGFL en moet maatregelen financieren betreffende o.m. interventies, uitvoerrestituties, rechtstreekse betalingen, voorlichtings- en afzetbevorderingsacties, zoals tot nu toe gebeurt. De huidige steunmaatregelen ten behoeve van plattelandsontwikkeling zullen niet meer uit het ELGF gefinancierd worden; zij vallen voortaan onder het ELFPO.

2.1.4 Het nieuwe Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO)

Alle plattelandsontwikkelingsmaatregelen dienen in de toekomst uit het nieuwe ELFPO gefinancierd te worden. Dit moet de financiering van de tweede pijler vereenvoudigen. Het is de bedoeling dat de middelen uit EOGFL-Oriëntatie en de plattelandsontwikkelingsmiddelen uit EOGFL-Garantie in het ELFPO worden samengevoegd. Met de modulatiemiddelen uit de eerste pijler, d.w.z. de middelen die voortvloeien uit het feit dat er overeenkomstig art. 3 van Verordening (EG) 1782/2003 een procentuele korting wordt toegepast op de rechtstreekse steun, moeten de begrotingsmiddelen voor plattelandsontwikkeling in 2013 volgens de Commissieplannen in totaal 14,2 mld euro bedragen (voor de EU-27, in prijzen van 2004).

2.2 Betalingen en controles

2.2.1 Betaalorganen

Krachtens het Commissievoorstel berust de bevoegdheid voor de betalingen ook in de toekomst bij betaalorganen die door de lidstaten zijn opgericht. Betaalorganen zijn erkende diensten of instanties uit de lidstaten die tot taak hebben, te controleren of de aanvragen in aanmerking komen, de verrichte betalingen in de boekhouding te registreren, en de vereiste stukken in te dienen bij de Commissie.

2.2.2 Wijze van uitbetaling/Vastleggingen

De betalingen uit het ELGF worden maandelijks verricht, die uit het ELFPO een keer per kwartaal. Volgens de voorgestelde verordening worden de vastleggingen voor het ELFPO uitgesplitst per programma en voor meerdere jaren in zgn. jaartranches verricht. Daarbij geldt de N+2-regel en worden de vastleggingen na afloop van deze periode ambtshalve doorgehaald. De N+2-regel betekent dat de in het kader van een programma toegekende middelen vóór het einde van het tweede jaar dat volgt op het jaar van toekenning (N = het jaar van toekenning) moeten zijn uitgegeven.

2.2.3 Verstrekking van gegevens aan de Commissie

De lidstaten moeten de Commissie de uitgavendeclaraties en na afloop van het begrotingsjaar de jaarrekeningen doen toekomen, alsook een certificering inzake de volledigheid, de juistheid en de waarheidsgetrouwheid van de ingediende rekeningen. Nieuw in dit verband is dat voortaan ook een borgingsverklaring van het hoofd van het betaalorgaan moet worden verstrekt. Wat ELFPO-uitgaven betreft, moet het betaalorgaan bovendien voor elk programma aparte jaarrekeningen presenteren.

2.2.4 Boekhoudkundige en conformiteitsgoedkeuring en financiële verslaglegging

Volgens de voorgestelde verordening beslist de Commissie vóór 30 april over de goedkeuring van de rekeningen van de betaalorganen. De beschikking tot goedkeuring van de rekeningen heeft betrekking op de volledigheid, de juistheid en de waarheidsgetrouwheid van de ingediende rekeningen. Net zoals tot dusverre gebeurt moet de Commissie nagaan welke uitgaven van communautaire financiering moeten worden uitgesloten (conformiteitsgoedkeuring). Nieuw is dat de termijn voor finan-

ciële correcties is verlengd van 24 tot 36 maanden. De Commissie moet het Europees Parlement en de Raad vóór 1 september van elk jaar (tot nu toe: 1 juli) een financieel verslag over het beheer van de fondsen voorleggen.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Voor financiële steun dient er in de samenleving draagvlak en begrip te bestaan

Het EESC is zich ervan bewust dat de GLB-uitgaven een aanzienlijk — hoewel mettertijd relatief kleiner wordend — deel van de totale EU-begroting vertegenwoordigen. Daarom is het absoluut noodzakelijk dat de financiële ondersteuning van landbouw en plattelandsontwikkeling voor de burgers transparant en acceptabel is. Hiertoe dient volgens het EESC aan twee voorwaarden te worden voldaan:

- idealiter moeten de betalingen bij degenen voor wie ze bedoeld zijn terechtkomen zonder dat er op gekort is;
- door efficiënte controles moet misbruik worden voorkomen.

3.2 Innovatieve benaderingen voor een eenvoudiger beheer

Het EESC ziet in onderhavig verordeningvoorstel verscheidene innovatieve benaderingen om de financiële afhandeling te verbeteren en te vereenvoudigen. Het acht het verstandig en nuttig dat er wordt overgeschakeld op een systeem waarbij sprake is van twee fondsen die in inhoudelijk opzicht duidelijk van elkaar zijn gescheiden. Door de verordening wordt er op het vlak van vereenvoudiging concrete vooruitgang geboekt. De financiering van het GLB wordt geregeld op basis van één enkele rechtsgrondslag. Er komt één controlesysteem, in plaats van de twee die er nu nog zijn. De verschillende systemen voor het financiële beheer van plattelandsontwikkelingsmaatregelen worden op één lijn gebracht. Wel blijft er een tweede systeem voor financieel beheer, voor maatregelen uit het ELGF, bestaan. Voorts wordt in de ontwerpverordening inzake steun voor plattelandsontwikkeling voorgesteld om de vijf programmeringssytemen tot één systeem terug te brengen en het aantal programma's te verminderen. Het EESC heeft waardering voor deze vereenvoudigingen, die met name op de Brusselse administratie hun uitwerking niet zullen missen.

3.3 Vereenvoudiging moet voor de begunstigden merkbaar zijn

Vereenvoudiging moet echter op alle niveaus merkbaar zijn. Zij moet niet alleen aan de EU, maar ook aan de lidstaten en aan de uiteindelijke begunstigden ten goede komen. Het EESC vindt het vooral belangrijk dat vereenvoudiging van de administratieve procedures zich ook doet gevoelen aan het eind van de administratieve keten, d.w.z. bij de landbouwers zelf. De Europese boeren hebben thans te maken met veel rompslomp, waarbij nog komt dat er dikwijls vertraging is in de uitbetaling van de steun. In extreme mate deed zich dit voor bij de SAPARD (pretoetredingssteun voor de landbouw en plattelandsgebieden van de kandidaat-lidstaten), hetgeen onlangs ook tot kritiek van het Europese Hof van Justitie heeft geleid. Het gevaar is echter zeer klein dat steun die ten onrechte aan boeren is uitbetaald, niet kan worden teruggevorderd. Daarom acht het EESC het dringend noodzakelijk ervoor te zorgen dat de begunstigden op een snelle en zo ongecompliceerd mogelijke steunverlening kunnen rekenen.

3.4 Vermindering van rompslomp is mogelijk

De vereenvoudigingsdoelstelling wordt voor de Commissie wel, maar voor de lidstaten niet in voldoende mate bereikt. Delen van de verordening zijn zelfs in strijd met het streven naar vereenvoudiging en vergroten de rompslomp. Het EESC betreurt dat de betaalorganen door de uiteenlopende uitbetalingswijzen en vastleggingen ook in de toekomst twee systemen voor financieel beheer moeten hanteren. Het is dus hoe dan ook zaak dat beide systemen worden gestroomlijnd, teneinde de rompslomp tot een minimum te beperken. In dit verband zijn verdere aanpassingen noodzakelijk, met name in de verordening over de steunverlening voor plattelandsontwikkeling. De vereiste om aanvullende documenten voor te leggen, vormt een extra last voor de lidstaten.

3.5 Van de lidstaten wordt meer gevraagd

De thans door de Commissie voorgestelde verordening brengt voor de lidstaten een verhoogde financiële medeverantwoordelijkheid met zich mee, omdat de toerekeningsperiode voor de uitgaven wordt verlengd, de termijnen worden aangescherpt en de Commissie middelen kan terugvorderen. De terugvorderingsprocedure impliceert dat de verantwoordelijkheid voor de verrichte betalingen niet alleen bij de EU, maar ook bij de lidstaten ligt; het EESC is hier in beginsel mee ingenomen. Met het oog op een doeltreffend en transparant gebruik van de middelen moet ten onrechte uitbetaalde steun teruggevorderd kunnen worden, ook na langere tijd nog. In de wetenschap dat veel lidstaten kritisch staan tegenover een verhoogde medeverantwoordelijkheid zal het EESC er zeer goed op letten dat zij hun belangstelling voor de programma's niet verliezen, omdat dit ten koste zou gaan van de potentiële begunstigten. Ook met de aangescherpte termijnen voor de uitbetaling wordt naar meer discipline van de lidstaten gestreefd. Het EESC is het ermee eens dat er tijdsgrenzen worden vastgesteld voor de uitbetaling van de steun, maar vindt de voorgestelde deadlines te ver gaan. Daarom verzoekt het de Commissie, de voorgestelde termijnen opnieuw te bekijken.

3.6 Indirecte steunverlening moet een uitzondering blijven

De uitbreiding van de technische hulp betekent dat er minder middelen beschikbaar zullen zijn voor het eigenlijke doel van de fondsen, nl. de ondersteuning van landbouw en platteland. Een dergelijke indirecte ondersteuning, d.w.z. hulp aan instellingen en structuren die voor de eigenlijke ondersteuning moeten zorgen, moet binnen de perken blijven. Terzake dient alleen het hoognodige voor dergelijke steun in aanmerking te komen. Het EESC heeft er in dit verband grote moeite mee dat de lidstaten EU-steun krijgen voor het opzetten of uitbreiden van hun administratieve of controlestructuren. Dit is ontegenzeggelijk een taak van de lidstaten zelf. Het EESC stelt voor dat een dergelijke uitbreiding van de technische bijstand slechts bij hoge uitzondering en voor een beperkte periode wordt toegestaan. Het EESC dringt erop aan dat de Commissie in dit geval regelmatig verslag uitbrengt, zodat de steunverlening in kwestie goed in de gaten kan worden gehouden.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1 Benaming van het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO)

In de Duitse versie van de plattelandsontwikkelingsverordening heet het nieuwe Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling „Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums” (ELER), terwijl het in onderhavig voorstel „Europäischer Fonds für Landwirtschaft und Landentwicklung” (EFL) wordt genoemd. Het EESC beveelt aan om het gebruik van verschillende namen te vermijden. Het zou derhalve graag zien dat in de verordenings teksten één term voor onderhavig fonds wordt gehanteerd.

4.2 Rompslomp

4.2.1 Uitbreiding van de certificeringsprocedure (art. 7)

Extra rompslomp ontstaat als de certificeringsprocedure ook op de toezichtsystemen (art. 7) wordt toegepast. Tot op heden is het zo dat de certificerende instantie de volledigheid, juistheid en waarheidsgetrouwheid van de bij de Commissie ingediende rekeningen onderzoekt. In de toekomst wordt de certificerende instantie belast met de certificering van „de door de erkende betaalorganen opgezette beheers-, toezicht- en controlesystemen en van de jaarrekeningen van die betaalorganen”. Het EESC zou graag toegelicht zien in hoeverre een dergelijke certificering noodzakelijk is. Het doel moet zijn om de werkzaamheden van de certificerende instantie te concentreren op de certificering van de door de betaalorganen verrichte uitgaven.

4.2.2 Vormgeving van de jaarrekeningen (art. 8)

Voor de betalingen uit het nieuwe Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) moeten jaarrekeningen worden opgesteld, maar het financieringssysteem (vastleggingen, voorschotten, tussentijdse betalingen, saldobetalingen) is op de gehele looptijd van het programma gericht. Het EESC vreest dat de betaalorganen zowel in de jaarrekening als bij de goedkeuring van de rekeningen van een programma in zijn geheel, hun uitgaven moeten vermelden, wat neerkomt op een extra administratieve belasting. Elke keer moeten de jaarrekeningen goedgekeurd worden.

Bovendien moeten de betaalorganen aparte jaarrekeningen voor de uitgaven uit hoofde van elk afzonderlijk programma van het ELFPO verstrekken. Ook de certificerende instanties, die tot nu toe in het kader van de jaarrekening verslagen hebben verschaft, moeten dan gescheiden jaarverslagen opstellen voor deze gescheiden rekeningen. Het EESC vindt het jammer dat de Commissie niet voor meer vereenvoudiging heeft gezorgd, maar acht de administratieve last acceptabel.

4.2.3 Aanvullende stukken (art. 8)

De ingediende jaarrekeningen moeten vergezeld gaan van een door de verantwoordelijke persoon van het betaalorgaan afgegeven borgingsverklaring. Het EESC ziet hier de noodzaak niet van in. In het kader van de regelingen voor de betaalorganen en certificerende instanties bestaat er immers al een controlesysteem. Naar het oordeel van het EESC zou het ook voldoende zijn als het hoofd van het betaalorgaan bevestigt dat de informatie juist is.

4.3 Financiering

4.3.1 Uitbreiding van de financiering voor technische bijstand (art. 5)

Voortaan kunnen er in het kader van de technische bijstand ook acties worden gefinancierd die nodig zijn om het gemeenschappelijk landbouwbeleid te analyseren, het te beheren, er toezicht op uit te oefenen en het ten uitvoer te leggen, alsmede acties inzake de tenuitvoerlegging van de controlesystemen en de technische en administratieve bijstand. Daarnaast is er ook ruimte voor de financiering van uitvoerende agentschappen die overeenkomstig Verordening (EG) nr. 58/2003 zijn opgericht, en van met het oog op plattelandsontwikkeling uitgevoerde acties op het gebied van verspreiding, bewustmaking, bevordering van samenwerking en uitwisseling van ervaringen in EU-verband (met inbegrip van de vorming van netwerken van de betrokkenen). Deze financiering moet in het kader van het centrale beheer van de middelen worden geregeld. Het EESC staat uiterst kritisch tegenover communautaire ondersteuning van administratieve taken van de lidstaten.

Daarentegen is het wel zinvol dat de Commissie zich bezighoudt met de ondersteuning van netwerkvorming.

4.3.2 Terugvordering van bedragen (artt. 32, 33 en 35)

De lidstaten krijgen meer te maken met de financiële gevolgen van niet-invordering van bedragen die ten onrechte zijn uitgekeerd. Krachtens de voorgestelde verordening kan de Commissie de terug te vorderen bedragen ten laste van de lidstaat laten komen, indien de lidstaat niet alle mogelijke administratieve of gerechtelijke procedures heeft ingeleid (voor betalingen uit het ELGF: in het jaar na het eerste administratief of gerechtelijk proces-verbaal voor de terugvordering). Momenteel is dit nog niet mogelijk. Indien de invordering niet heeft plaatsgevonden binnen vier jaar (of binnen zes jaar als over de terugvordering een zaak is aangespannen bij nationale rechtbanken), draagt de betrokken lidstaat 50 % van de financiële gevolgen daarvan. Tot op heden worden deze gevolgen alleen door de Gemeenschap gedragen. Het EESC vindt het in beginsel een goede zaak dat niet alleen de Commissie, maar ook de lidstaten verantwoordelijkheid dragen voor de betalingen. Dit kan ertoe bijdragen dat lidstaten hun ondersteuningsstructuren en controles zorgvuldiger organiseren. Een verhoogde financiële medeverantwoordelijkheid mag er echter niet toe leiden dat de lidstaten hun belangstelling voor de programma's kwijtraken. Aangezien procedures langer dan resp. vier en zes jaar kunnen duren, stelt het EESC voor dat er nog eens goed over de termijnen en de percentages betreffende de rol van de lidstaten wordt nagedacht.

4.3.3 Beperking van de voorfinanciering tot 7 % (art. 25)

Volgens art. 25 bedraagt het voorschot dat de Commissie na vaststelling van een programma voor plattelandsontwikkeling aan het door de lidstaat aangewezen betaalorgaan uitkeert, ten hoogste 7 % van de bijdrage uit het ELFPO. Het EESC acht deze beperking aanvaardbaar, omdat soortgelijke beperkingen reeds bestaan en hiervan geen nadelige gevolgen voor de liquiditeit van de betaalorganen zijn te verwachten.

4.4 Termijnen (art. 16)

In art. 16 is bepaald dat de lidstaten de rechtstreekse betalingen in geen geval later dan op 15 oktober van het betrokken begrotingsjaar mogen verrichten. Het is echter niet te voorkomen dat bedragen soms achteraf worden uitgekeerd (bv. in geval van gerechtelijke uitspraken). Bovendien hebben de beheersinstaties meer tijd nodig om over te schakelen op het nieuwe systeem waarbij de bedrijfstoelag los is gekoppeld van de productie. Het EESC meent daarom dat 15 oktober geen geschikte datum is.

4.5 Termijn voor weigering van financiering (art. 31)

Krachtens art. 31 (conformiteitsgoedkeuring) kan de Commissie onder bepaalde voorwaarden (nl. als de communautaire voorschriften niet zijn nageleefd en als gepoogd is om met de lidstaat tot overeenstemming te komen) weigeren tot financiering over te gaan. Dit geldt niet voor uitgaven die zijn verricht meer dan 36 maanden voordat de Commissie de betrokken lidstaat schriftelijk van de resultaten van de verificaties in kennis heeft gesteld. Deze „verjaringstermijn” is momenteel 24 maanden. Door deze wijziging kan de Commissie beter voorkomen dat er betalingen worden verricht die tegen de communautaire voorschriften indruisen. Het EESC acht het evenwel zinvol dat er voor het verifiëren van de conformiteit een zekere tijdsdruk bestaat, zoals in de huidige regeling het geval is. Vroegtijdig ingrijpen van de EU komt bovendien de preventie ten goede en zorgt voor discipline bij de lidstaten.

4.6 Verlaging van de betalingen door de Commissie (art. 17)

Op grond van art. 17 kan de Commissie de maandelijkse betalingen aan de lidstaten verlagen of schorsen. Zij had al de mogelijkheid om in het kader van de goedkeuring van de rekeningen bedragen terug te vorderen of niet uit te keren, maar daarnaast kan zij de betalingen voortaan tijdelijk verlagen indien er duidelijk sprake is van misbruik van communautaire middelen. Het EESC is voorstander van het scheppen van een rechtsgrondslag voor een dergelijke handelwijze, die momenteel reeds wordt toegepast.

Brussel, 13 januari 2005

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Anne-Marie SIGMUND

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 2759/75, Verordening (EEG) nr. 2771/75, Verordening (EEG) nr. 2777/75, Verordening (EG) nr. 1254/1999, Verordening (EG) nr. 1255/1999 en Verordening (EG) nr. 2529/2001 wat de buitengewone maatregelen ter ondersteuning van de markt betreft”

(COM(2004) 712 def. — 2004/0254 (CNS))

(2005/C 221/10)

De Raad heeft op 3 december 2004 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 37 van het EG-Verdrag te raadplegen over voornoemd voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 13 januari 2005 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Leif E. Nielsen.

Het Comité heeft tijdens zijn op 9 en 10 februari 2005 gehouden 414e zitting (vergadering van 9 februari) het volgende advies uitgebracht, dat met 135 stemmen vóór, bij 6 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Achtergrond

1.1 Door het uitbreken van ernstige besmettelijke dierziekten, zoals bovine spongiform encephalopathie (BSE), mond- en klauwzeer, klassieke varkenspest en pseudo-vogelpest (Newcastle Disease), is meermalen een crisis ontstaan op de markten voor dierlijke producten in de EU. Bij een dergelijke uitbraak wordt o.m. overgegaan tot het vernietigen van dieren en tot vervoersbeperkingen om zo te voorkomen dat de ziekte zich verder verspreidt. In de regel worden de financiële inspanningen om de ziekte uit te roeien bekostigd door het Veterinair Fonds, waarbij 50 % van de middelen afkomstig is van de lidstaten.

1.2 Daarnaast wordt ook de marktsituatie voor de betrokken producten bemoeilijkt, o.m. wanneer de afzet wordt verboden en gebieden worden afgesloten. De marktordeningen voor varkensvlees, eieren, slachtpluimvee, rundvlees, melk en zuivelproducten en schapen- en geitenvlees voorzien dan ook in de mogelijkheid om maatregelen te treffen ter ondersteuning van de markt in deze situaties. Absolute voorwaarde is wel dat de betrokken lidstaten de nodige veterinaire maatregelen hebben getroffen om de dierziekten uit te roeien. Bovendien mogen de intensiteit en de duur van de maatregelen niet verder gaan dan wat strikt noodzakelijk is voor de ondersteuning van de betrokken markt.

1.3 De desbetreffende buitengewone maatregelen, die door de Commissie via de beheerscomitéprocedure worden goedgekeurd, kwamen aanvankelijk volledig ten laste van de communautaire begroting, zoals in het geval van klassieke varkenspest in de jaren 80 en begin jaren 90. In 1992 werd voor het eerst een financiële bijdrage van de lidstaten verlangd voor de maatregelen in verband met klassieke varkenspest. Aangezien het niet duidelijk was hoeveel de lidstaten zelf moesten bijdragen, besloot de Commissie in 1994 dat de Gemeenschap 70 % van de kosten voor een bepaald maximaal aantal dieren voor haar

rekening zou nemen. Dezelfde verhouding gold later ook in de rundvleessector bij het uitbreken van BSE en mond- en klauwzeer. Sinds 2001 bedraagt de medefinanciering van de lidstaten 50 %, na de eis van de Europese Rekenkamer om de medefinanciering van veterinaire maatregelen en marktondersteuningsmaatregelen parallel te laten verlopen.

1.4 Naar aanleiding van een klacht van Duitsland in een zaak over de opkoopregeling voor rundvee in verband met BSE ⁽¹⁾ stelde het Europees Hof van Justitie in 2003 dat de Commissie niet bevoegd was om van de lidstaten een medefinanciering van 30 % te verlangen. Aangezien de Commissie dus niet de bevoegdheid heeft om de huidige praktijk voort te zetten, stelt zij nu voor te voorzien in een toekomstig medefinancieringspercentage van 50 % door wijziging van de marktordeningen voor varkensvlees, eieren, slachtpluimvee, rundvlees, melk en schapen- en geitenvlees, wat zowel maatregelen ten aanzien van de interne markt als afzet op de markten van derde landen betreft.

2. Algemene opmerkingen

2.1 Het valt te betreuren dat de Commissie en de lidstaten het geldende principe dat maatregelen die onder de zgn. „eerste pijler” van het gemeenschappelijke landbouwbeleid vallen, waaronder maatregelen die in het kader van de gemeenschappelijke marktordeningen worden getroffen, volledig uit de communautaire begroting worden gefinancierd, sinds 1992 niet hebben nageleefd. De Raad kan door goedkeuring van het onderhavige voorstel afwijken van dit beginsel, dat hij zelf heeft ingevoerd. Maar zoals door het Hof van Justitie in 2003 is vastgesteld, kan de Commissie niet zonder uitdrukkelijke toestemming afwijken van Raadsbesluiten, of dat nu wel of niet met medewerking van de lidstaten in de desbetreffende beheerscomités gebeurt.

⁽¹⁾ Arrest van 30.9.2003 in zaak C-239/01, jurisprudentie 2003 blz. I-10333

2.2 Afhankelijk van de omvang en duur van de dierziekten kunnen de betrokken maatregelen leiden tot aanzienlijke uitgaven, die voor verreweg het grootste gedeelte met publieke middelen betaald moeten worden. Bij de verdeling van deze uitgaven tussen de EU en de lidstaten gaat het in eerste plaats om de financiële solidariteit tussen de lidstaten. Moeten de lidstaten zelf bijdragen, dan zullen sommige lidstaten wellicht meer bereid en beter in staat zijn om de uitgaven te dekken dan andere. Sommige lidstaten zullen de kosten al dan niet rechtstreeks doorberekenen aan bedrijven, hetgeen de concurrentie behoorlijk kan scheeftrekken, zoals tijdens de BSE-crisis is gebeuren.

2.3 Volgens de Commissie zullen de lidstaten zich meer inspannen om uitbraken van dierziekten te voorkomen en te bestrijden indien zij aan de maatregelen moeten meebetalen. Het EESC heeft begrip voor dit argument, maar acht het niet uitgesloten dat verplichte medefinanciering er in sommige situaties toe zal leiden dat besluiten later worden genomen of moeilijker genomen kunnen worden, waardoor de ziektes minder doeltreffend bestreden zullen worden.

2.4 Het EESC heeft eveneens begrip voor het betoog van de Commissie dat zo de praktijk die sinds 1992 werd gevolgd, wordt voortgezet, en dat wordt gezorgd voor een parallelle medefinanciering van maatregelen in het kader van het Veterinair Fonds en maatregelen in het kader van de marktordeningen.

2.5 Niettemin vindt het EESC dat de uitgaven voor buitengewone maatregelen in het kader van marktordeningen, zoals

oorspronkelijk door de Raad vastgelegd, gebaseerd moeten zijn op gemeenschappelijke verantwoordelijkheid en financiële solidariteit. Indien van dit beginsel wordt afgestapt, dreigt volgens het EESC het gevaar dat de lidstaten kiezen voor uiteenlopende maatregelen ter bestrijding van dierziekten, die ondanks doeltreffende controle en preventieve maatregelen ook toevallig en onvoorzien kunnen uitbreken. Ook andere lidstaten krijgen met de gevolgen voor de markt te maken. Bovendien bestaat het gevaar dat dan ook op andere gebieden medefinanciering door de lidstaten wordt ingevoerd en dat het gemeenschappelijk landbouwbeleid zo nog meer een zaak van de lidstaten wordt.

2.6 Indien het Commissievoorstel desondanks wordt goedgekeurd, zou het een administratieve belasting betekenen en ongerechtvaardigd zijn indien de financiële bijdrage van de lidstaten onder de Verdragsbepalingen inzake staatssteun zou vallen. De vrijstelling van de aanmeldingsplicht die nu door de Commissie wordt voorgesteld, had van meet af aan moeten gelden.

3. Conclusie

3.1 Het EESC houdt vast aan het beginsel dat buitengewone maatregelen in het kader van de marktordeningen gebaseerd moeten zijn op volledige solidariteit binnen de EU en verwerpt daarom het voorstel van de Commissie om een financiële bijdrage van 50 % van de lidstaten te verlangen.

Brussel, 9 februari 2005

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Anne-Marie SIGMUND

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Beijing +10: evaluatie van de geboekte vooruitgang op het gebied van de gelijkheid van mannen en vrouwen in Europa en in ontwikkelingslanden”

(2005/C 221/11)

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 16 december 2004 besloten om overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde, een initiatiefadvies op te stellen over Beijing +10: evaluatie van de geboekte vooruitgang op het gebied van de gelijkheid van mannen en vrouwen in Europa en in ontwikkelingslanden.

De gespecialiseerde afdeling „Externe betrekkingen”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 12 januari 2004 goedgekeurd; rapporteur was mevrouw **FLORIO**.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 414e zitting op 9 en 10 februari 2005 (vergadering van 9 februari) het volgende advies uitgebracht, dat met 135 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 6 onthoudingen, is goedgekeurd:

1. Inleiding

1.1 Van 28 februari tot 11 maart 2005 zal de 49e zitting van de Vrouwenrechtencommissie van de Verenigde Naties in het teken staan van een evaluatie van de tenuitvoerlegging van het Actieprogramma en de Verklaring van Beijing, die tijdens de 4e Wereldvrouwenconferentie (1995) zijn goedgekeurd. Ook zal aandacht worden geschonken aan de tijdens de XXIII buitengewone zitting van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties goedgekeurde documenten over „Vrouwen 2000: Gelijkheid van de seksen, ontwikkeling en vrede in de 21e eeuw” (New York, 2000), waarin een eerste balans werd opgemaakt van de geboekte vooruitgang en de ondervonden belemmeringen bij het streven naar gelijkheid tussen man en vrouw.

1.2 Tijdens de genoemde zitting keurde de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties een resolutie over „Nadere acties en initiatieven voor de tenuitvoerlegging van de Verklaring en het Actieplan van Beijing” en een politieke verklaring goed, waarin de lidstaten zich ertoe verplichtten om tien jaar na de goedkeuring van het actieplan (slotdocument) opnieuw met alle betrokken partijen bijeen te komen om de geboekte vooruitgang te evalueren en over nieuwe maatregelen te praten.

1.3 Volgens het meerjarig werkprogramma van de VN-vrouwenrechtencommissie zullen de werkzaamheden tijdens de 49e zitting vooral worden toegespitst op de vorderingen die op de 12 actiegebieden van het slotdocument zijn gemaakt en op de omschrijving van de actuele uitdagingen en nieuwe strategieën ter bevordering van vooruitgang en *empowerment* van vrouwen en meisjes. Om de dialoog te bevorderen zal de zitting daarbij voor ruimere deelname door delegaties van de lidstaten, het maatschappelijk middenveld en internationale organisaties worden opgesteld.

1.4 De inbreng van de Verenigde Naties is van cruciaal belang geweest om de problematiek van gelijke rechten van

mannen en vrouwen onder de internationale aandacht te brengen: in 1975 werd de eerste wereldvrouwenconferentie bijeengeroepen, waarbij ook het begin van het Vrouwendecennium werd uitgeroepen (**Mexico**); tijdens de tweede conferentie (halverwege het „decennium van de vrouw” — **Kopenhagen 1980**) zijn de regeringen begonnen met de ondertekening (met 57) van het *Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen* (CEDAW 1979), dat een mijlpaal vormt op de moeilijke weg naar gendergelijkheid; tijdens de derde conferentie (**Nairobi 1985**) werd het actieplan „Forward-looking Strategies for the Advancement of Women” (toekomstgerichte strategieën voor de verbetering van de positie van vrouwen) goedgekeurd, waarbij regeringen en internationale organisaties verklaarden gelijke behandeling van mannen en vrouwen te zullen nastreven.

1.5 Met **Resolutie 1325** over „Vrouwen, vrede en veiligheid” (2000) van de VN-Veiligheidsraad werd een verdere stap gezet in het proces van erkenning van de specifieke rol van vrouwen. Daarin wordt erkend dat vrouwen als geen ander te lijden hebben onder de gevolgen van oorlogen en wordt beklemtoond dat zij een grotere rol moeten spelen in besluitvormingsprocessen met het oog op de preventie en de oplossing van conflicten. Meer in het algemeen wordt thans reeds ruim een decennium lang in de conclusies van alle grote conferenties en internationale ontmoetingen die in het kader van de Verenigde Naties plaatsvinden⁽¹⁾, met de thematiek van de ontwikkeling van vrouwen rekening gehouden.

1.6 Een ander belangrijk moment was de VN-millenniumtop die in september 2000 is gehouden, waarbij de lidstaten acht duidelijke en meetbare doelstellingen (*Millennium Development Goals*) hebben vastgesteld om armoede, honger, ziekte en milieuvervuiling tegen 2015 aanzienlijk te verminderen. De Millenniumverklaring is er mede gekomen door de noodzaak een

⁽¹⁾ Conferentie over milieu en ontwikkeling (Rio de Janeiro, 1992), Wereldconferentie mensenrechten (Wenen, 1993), Buitengewone zitting van de Algemene Vergadering van de VN over HIV/AIDS (New York, 2001), Internationale conferentie over bevolking en ontwikkeling (Cairo, 1994), Wereldtop voor Sociale Ontwikkeling (Kopenhagen, 1995), Wereldconferentie tegen racisme, rassendiscriminatie, vreemdelingenhaat en aanverwante onverdraagzaamheid (Durban, 2001), Internationale conferentie inzake ontwikkelingsfinanciering (Monterrey, 2002), Tweede wereldassemblee over vergrijzing (Madrid, 2002), Wereldtop over duurzame ontwikkeling (Johannesburg, 2002), Wereldtop over de informatiemaatschappij (Genève, 2003 en Tunis, 2005).

geharmoniseerde lijst op te stellen van prioriteiten die in het voorbije decennium tijdens verschillende internationale conferenties en topontmoetingen naar voren zijn geschoven. Een derde van de doelstellingen heeft betrekking op bevordering van gendergelijkheid en *empowerment* van vrouwen en is nauw verbonden met onderwijs en opleiding; een vijfde van de doelstellingen houdt verband met reproductieve gezondheid. Het genderspect wordt hoe dan ook in alle acht de doelstellingen meegenomen.

2. Algemene opmerkingen

2.1 Hoewel de VN voor een regelgevend kader hebben gezorgd dat voor de verwezenlijking van gendergelijkheid van groot belang is, valt soms toch een gebrek aan samenhang waar te nemen tussen de doelstellingen op papier en de concrete tenuitvoerlegging van de desbetreffende beginselen door de lidstaten, alsmede hun handels- en ontwikkelingsbeleid. De volledige erkenning van de civiele, economische, sociale en politieke rechten van vrouwen wordt in de praktijk vaak ondermijnd door neoliberalistisch geïnspireerde macro-economische maatregelen en handelsovereenkomsten die met het genderspect geenszins rekening houden.

2.2 Bovendien is het zonder meer duidelijk dat de complexe internationale situatie de verbetering van de positie van de vrouw niet in de hand werkt en dat vrouwen daarentegen het slachtoffer dreigen te worden van een blijvende uitholling van de posities die zij de vorige jaren hebben verworven.

2.3 De huidige conflicten zorgen ervoor dat de situatie van vrouwen steeds zwakker en slechter wordt.

2.4 In de hele wereld komt nog huiselijk geweld tegen vrouwen voor, ongeacht hun leeftijd, sociale stand of geloofs-overtuiging.

2.5 Het is dan ook van belang te blijven hameren op gendergelijkheid en verdediging van de rechten van vrouwen als een prioritaire doelstelling en een middel om te komen tot billijke ontwikkeling, betere verdeling van de rijkdom, duurzame economische groei en versterking van de systemen ter bescherming van de zwakste bevolkingsgroepen.

3. Rol van het Europees Economisch en Sociaal Comité

3.1 Het is van belang dat het Europees Economisch en Sociaal Comité een eigen bijdrage levert aan de huidige evaluatie van de resultaten die de Europese Unie op het gebied van gendergelijkheid heeft geboekt.

3.2 Er zij aan herinnerd dat het Comité de maatregelen ter bevordering van de positie van vrouwen in de samenleving steeds met grote aandacht heeft gevolgd; het heeft talrijke adviezen over deze thematiek uitgebracht en heeft zelf diverse initiatieven op dit gebied gepromoot. Wat met name de vierde wereldvrouwenconferentie (Beijing 1995) en de follow-up daarvan (Beijing +5) betreft, heeft het twee adviezen opgesteld (EXT/131 en REX/033) waarin het o.m. de deelname van een

delegatie van het Comité aan de werkzaamheden van de Verenigde Naties heeft bepleit.

3.3 In het kader van de samenwerking met de Europese instellingen — en met name de Raad, het Parlement en de Commissie, heeft het Comité bovendien een belangrijke rol verworven bij de monitoring van de talrijke communautaire initiatieven die erop gericht zijn gendergelijkheid te verzekeren; met deze initiatieven werd de laatste jaren getracht een antwoord te bieden op de uitdagingen en de problemen die te Beijing aan de orde zijn gesteld.

3.4 Door de vorderingen en belemmeringen te bestuderen die vanaf de vierde conferentie tot op heden zijn waargenomen, hoopt het Comité er serieus toe te kunnen bijdragen dat de vrouwenproblematiek *systematisch* in steeds bredere sectoren van de Europese politiek en samenleving wordt meegenomen.

3.5 Uitgaand van het besef dat de Europese Unie op wereldvlak een voortrekkersrol moet spelen en dat daarmee grote verantwoordelijkheden gepaard gaan, beoogt het Comité met dit document aan te geven welke bijdrage de EU via haar ontwikkelingssamenwerking en handelsbeleid kan leveren aan de verbetering van de levensvoorwaarden en de positie van vrouwen in de hele wereld.

4. De Europese Unie

4.1 In de Europese Unie is de kwestie van gendergelijkheid, waarvan reeds in het Verdrag sprake was, later bij het Verdrag van Amsterdam „gecodificeerd”, waarbij een „tweesporenaanpak” werd goedgekeurd: enerzijds wordt gendermainstreaming op alle communautaire beleidsterreinen toegepast en anderzijds worden specifieke maatregelen ten gunste van vrouwen genomen. De problematiek van gelijke kansen voor mannen en vrouwen vormde echter reeds een onderdeel van het communautaire beleid inzake economische en sociale samenhang en was reeds in 1994 een prioritaire doelstelling van de structuurfondsen.

4.2 De EU heeft een geïntegreerde aanpak goedgekeurd waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen wetgevende en financiële instrumenten en waarbij in het sociale beleid gebruik wordt gemaakt van de open coördinatiemethode. Een van de recentst goedgekeurde communautaire instrumenten ter verwezenlijking van gendergelijkheid is de Raamstrategie inzake de gelijkheid van mannen en vrouwen (2001-2005) met de jaarlijkse desbetreffende werkprogramma's en de Structuurfondsen.

4.3 De Raamstrategie inzake de gelijkheid van mannen en vrouwen (2001-2005) is gericht op de coördinatie van activiteiten en programma's die vroeger op sectorale basis werden ontwikkeld. Om een betere samenhang te garanderen wordt de tweesporenaanpak van Amsterdam gehanteerd, o.m. ook via vaststelling van duidelijke indicatoren en een systeem van monitoring, evaluatie en verspreiding van de behaalde resultaten.

4.4 Er zijn binnen de strategie ter bevordering van gendergelijkheid met name vijf onderling verbonden werkterreinen met doelstellingen vastgesteld: economie (gerelateerd aan de werkgelegenheidsstrategie, de structuurfondsen en de toepassing van mainstreaming op alle beleidsterreinen die van invloed zijn op de positie van de vrouw in het economisch leven); deelname en vertegenwoordiging (gerelateerd aan de besluitvormingsprocessen); sociale rechten (gerelateerd aan het leven van alledag en de bestaande verschillen binnen de sociale beschermingssystemen); het leven als burger (gerelateerd aan de mensenrechten en de fundamentele vrijheden, met speciale aandacht voor geweldpleging en mensenhandel voor seksuele doeleinden); verandering van stereotiepe rolpatronen (gerelateerd aan culturele systemen en massamedia).

4.5 Ook via de Structuurfondsen werden de maatregelen voor gendergelijkheid kracht bijgezet. De verordening betreffende de structuurfondsen voor 2000-2006 is gebaseerd op een grondige analyse en evaluatie van de maatregelen ter bevordering van gelijke kansen (en van hun tekortkomingen); ook hier wordt de in het Verdrag van Amsterdam bepleite tweesporennaanpak gehanteerd. Overigens werden de structuurfondsen — en met name het Europees Sociaal Fonds — steeds beschouwd als het belangrijkste instrument van de Europese werkgelegenheidsstrategie; in de in juli 2003 goedgekeurde nieuwe richtsnoeren voor de werkgelegenheid is gendergelijkheid een horizontale dimensie van alle doelstellingen en is zelfs een van de specifieke richtsnoeren aan gelijkheid van mannen en vrouwen gewijd.

4.6 Binnen het Europees Sociaal Fonds, dat voornamelijk op maatregelen inzake werkgelegenheid en opleiding is gericht, is grote vooruitgang geboekt. De inspanningen werden in dit verband vooral geconcentreerd op verbetering van de toegang, de deelname en de positie van vrouwen op de arbeidsmarkt (actielijn E) en op de mogelijkheid werk met gezinsleven te combineren; bemoedigend is dat er thans reeds een repertorium van goede voorbeelden op dit gebied voorhanden is. Het ESF heeft daarbij de door de Europese Raad van Lissabon (2000) vastgestelde kwantitatieve doelstelling overgenomen om tegen 2010 de arbeidsparticipatie van vrouwen van 51 % (2000) tot 60 % te doen stijgen, samen met de doelstelling van de Raad van Barcelona van 2002 om te voorzien in kinderopvang voor ten minste 90 % van de kinderen tussen 3 jaar en de leerplichtige leeftijd en voor ten minste 33 % van de kinderen onder 3 jaar.

4.7 Zeldzaam blijven evenwel nog de maatregelen die erop gericht zijn de kwaliteit van het werk en de loopbaanmogelijkheden voor vrouwen te verbeteren, ondernemerschap van vrouwen aan te moedigen, de loonverschillen te verminderen en de aanwezigheid van vrouwen in de sector van de nieuwe technologieën te vergroten. Wat de mogelijkheid tot combineren van werk en gezinsleven betreft, zijn tal van acties gericht op opvangstructuren voor kinderen maar wordt er slechts zeer zelden expliciet aandacht geschonken aan ouderen of andere niet-zelfstandige familieleden.

4.8 Bij de andere structuurfondsen daarentegen krijgt gendergelijkheid nog steeds maar weinig aandacht met name bij de fondsen voor de sectoren landbouw en visserij, waarin vrouwen van oudsher ondervetegenwoordigd zijn maar toch een actieve rol in de ontwikkeling ervan spelen. In deze sectoren blijft de ongelijkheid dus groot en wordt slechts weinig waarde gehecht aan de door vrouwen geleverde bijdrage aan de gemeenschap, o.m. wat een betere milieubescherming betreft.

4.9 De communautaire maatregelen worden door verschillende specifieke financieringsinitiatieven en –programma's ondersteund. Zo is er bv. NOW (werkgelegenheid) voor de arbeidsmarkt, STOP ter versterking van de samenwerking bij de bestrijding van vrouwen- en kinderhandel, DAPHNE ter verbetering van de voorlichting en bescherming van slachtoffers van geweld, en Women and Science (kaderprogramma O&O) in de sector van de nieuwe technologieën. De raamstrategie beoogt voorts gendermainstreaming te versterken binnen verschillende communautaire initiatieven als Equal, Interreg, Urban, Leader of, in de culturele sector, Leonardo, Socrates, Jeugd, Cultuur, enz.

4.10 Uit het verslag van de Commissie over gelijkheid van mannen en vrouwen (COM(2004) 115) blijkt dat er in de Europese Unie reeds vrij specifieke wetgeving over dit onderwerp beschikbaar is⁽¹⁾, die bovendien door een uitgebreide rechtspraak kracht wordt bijgezet. Thans wordt nog gewerkt aan een voorstel voor één enkele richtlijn betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in werkgelegenheid en beroep, waarmee de bestaande wetgeving zal worden gebundeld en gestructureerd.

4.11 Ook de recente Raad van ministers van werkgelegenheid en sociale zaken, die tijdens het Nederlandse voorzitterschap werd gehouden, heeft in verband met deze ene richtlijn inzake gelijke behandeling, ervoor gepleit dat de gebieden waarop in eerste instantie maatregelen moeten worden genomen, betrekking hebben op gelijke beloning en gelijke kansen inzake toegang tot de arbeidsmarkt, op gelijke behandeling wat betreft socialebeschermingsstelsels, opleiding en loopbaanmogelijkheden, en op de bewijslast in gevallen van discriminatie op basis van geslacht.

⁽¹⁾ Richtlijnen betreffende de tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen inzake gelijke beloning (75/117/EEG); ten aanzien van de toegang tot het arbeidsproces, de beroepsopleiding en de promotiekansen, en ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden (Richtlijn 2002/73/EG van de Raad tot wijziging van Richtlijn 76/207/EEG); op het gebied van de sociale zekerheid (79/7/EEG) en in ondernemings- en sectoriële regelingen inzake sociale zekerheid (86/378/EEG); gelijke behandeling van zelfstandig werkzame mannen en vrouwen (86/613/EEG); voorts de Richtlijnen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid op het werk van werknemers tijdens de zwangerschap, na de bevalling en tijdens de lactatie (92/85/EEG), betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd (93/104/EG), inzake ouderschapsverlof (96/34/EG), inzake de bewijslast in gevallen van discriminatie op grond van het geslacht (97/80/EG) en inzake deeltijdarbeid (97/81/EG).

4.12 Het voorstel voor een richtlijn betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling inzake toegang tot goederen en diensten (2003/0265(CNS) wordt ook door het EESC onder de loep genomen⁽¹⁾ (zie advies); daarbij wordt gewezen op enkele belangrijke tekortkomingen die in de nabije toekomst moeten worden verholpen.

4.13 In aansluiting op het Actieplan van Beijing en de Europese Raad van Lissabon zijn de genderstatistieken bovendien de laatste jaren fors toegenomen, ook dankzij de vaststelling van nieuwe indicatoren (m.b.t. bv. de besluitvormingsprocessen, de arbeidsmarkt of huiselijk geweld); aldus kan een realistische analyse van de problemen worden gemaakt en kan de impact van de getroffen maatregelen en acties worden gemonitord. Op statistisch gebied is dus reeds duidelijk vooruitgang geboekt, alhoewel er nog heel wat werk moet worden verricht om een degelijke monitoring van de verschillende sectoren mogelijk te maken. Alleen door een kwantitatieve en kwalitatieve analyse en studie van de huidige fenomenen en processen kan immers de exacte omvang van de gemaakte vorderingen in kaart worden gebracht.

4.14 Genderbegrotingen, d.i. toepassing van gendermainstreaming op de begrotingsprocedures, zijn daarentegen nog zo goed als onbekend op Europees niveau en in de lidstaten. Door op alle niveaus van het begrotingsproces ook met het genderspect rekening te houden, wordt erkend dat besluiten niet neutraal zijn maar voor mannen en vrouwen verschillende gevolgen hebben. In die zin is *gender budgeting* ook een instrument ter evaluatie van de impact van maatregelen, financieringen en belastingen op mannen en vrouwen.

4.15 Hoewel de communautaire maatregelen ten gunste van vrouwen werden versterkt, blijven positieve acties en verdere inspanningen van de lidstaten, die immers in eerste instantie voor de toepassing van deze maatregelen verantwoordelijk zijn, nog steeds noodzakelijk om de vastgestelde doelstellingen effectief te verwezenlijken.

4.16 Ook al is het vrouwenwerkloosheidspercentage in Europa de facto tot 55,6 % gedaald, toch ligt de door de Europese Raad van Lissabon geformuleerde doelstelling nog voor verschillende landen niet binnen handbereik. Vrouwen zijn zich immers gaan voegen bij de zwakste groep werknemers op de arbeidsmarkt, met een precair statuut en vaak zonder enige sociale bescherming. In veel landen zijn er nog grote verschillen in beloning tussen mannen en vrouwen of nemen deze verschillen nog toe, en de scheiding op zowel vertikaal als horizontaal vlak tussen de twee seksen blijft een betreurenswaardig feit. Ook wat de combinatie van werk en gezin betreft, lijken de maatregelen, zoals reeds eerder werd opgemerkt, zich alleen toe te spitsen op de zorg voor kinderen en worden er vrijwel geen maatregelen genomen m.b.t. andere zorgbehoevende families. Voorts hebben slechts weinig lidstaten maatregelen

getroffen om ouderschapsverlof ook voor werkende vaders aan te moedigen.

4.17 Ook op het gebied van de besluitvorming zijn er nog grote verschillen. Het volstaat in dit verband te denken, binnen de EU, aan het college van Europese commissarissen, dat 22 mannen en slechts 7 vrouwen (24 %) telt, terwijl in het Europees Parlement 510 mannen tegen slechts 222 vrouwen (30 %) zetelen. Ook op nationaal niveau ziet de situatie er niet rooskleuriger uit. Gemiddeld tellen nationale parlementen amper 25 % vrouwen, terwijl dit cijfer voor regeringen op iets meer dan 20 % ligt⁽²⁾. In het EESC zijn vrouwen ondervertegenwoordigd: van de 317 leden zijn er slechts 79 vrouwen (25 %).

5. Europese Unie en derde landen: internationale samenwerking en handel ten gunste van vrouwen

5.1 De problematiek van gelijke kansen voor mannen en vrouwen staat voortaan ook centraal in de ontwikkelingssamenwerking van de Europese Unie. De desbetreffende mededeling van de Commissie (COM(95) 423 def. van 18 september 1995) en de daarbij aansluitende resolutie van de Raad inzake het integreren van de genderproblematiek in de ontwikkelingssamenwerking (20 december 1995) liggen ten grondslag aan de goedkeuring van een eerste verordening (2836/98/EG van de Raad van 22 december 1998), die thans voor de periode 2004-2006 is vernieuwd. De nieuwe tekst (806/2004/EG) bekrachtigt de doelstellingen — ondersteuning van de mainstreaming en goedkeuring van positieve maatregelen ter bevordering van gelijke kansen als wezenlijke bijdrage aan de bestrijding van de armoede in de wereld — en verleent prioriteit aan het toezicht op de middelen en diensten ten gunste van vrouwen, met name op het gebied van opleiding, werkgelegenheid en deelname aan besluitvormingsprocessen. Ook wordt andermaal steun bevestigd voor openbare en particuliere initiatieven ter bevordering van gendergelijkheid.

5.2 Het Actieprogramma voor de horizontale integratie van het gendergelijkheidsaspect („mainstreaming of gender equality”) in de ontwikkelingssamenwerking van de Gemeenschap (2001-2006)⁽³⁾ beoogt de kloof te dichten tussen theorie en praktijk via een concrete strategie en de vaststelling van prioritaire actiegebieden: ondersteuning van macro-economische maatregelen ter bestrijding van armoede en van programma's voor sociale ontwikkeling in de sectoren gezondheid en opleiding; voedselveiligheid en duurzame plattelandsontwikkeling; vervoer; institutionele *capacity building* en goed bestuur; handel en ontwikkeling, regionale samenwerking en integratie; ondersteuning van gendermainstreaming in alle projecten en programma's op zowel regionaal als nationaal niveau; verschaffen van de nodige middelen en bieden een passende opleiding op het gebied van gelijke kansen aan het personeel van de Europese Commissie zelf.

⁽²⁾ Gegevens van de Europese Commissie, DG Werkgelegenheid en sociale zaken, bijgewerkt tot 29/9/2004.

⁽³⁾ COM(2001) 295 def.

⁽¹⁾ PB C 241 van 28 september 2004.

5.3 In het programmeringsdocument inzake de bevordering van gendergelijkheid in de ontwikkelingssamenwerking voor 2005-2006 werden de volgende prioritaire actiegebieden vastgesteld: bevordering van een positieve benadering en houding van jongeren ter bestrijding van geweldpleging tegen vrouwen en meisjes; noodzaak van opleiding en methodologische ondersteuning van de belangrijkste actoren in partnerlanden.

5.4 De Europese Commissie ondersteunt zelf acties en projecten die gericht zijn op verbetering van de gendergelijkheid via bilaterale en regionale samenwerking met de Westelijke Balkan, Oost-Europa en Midden-Azië, het Middellandse-Zeegebied, Afrika, het Caribische gebied, het gebied van de Stille Oceaan en Latijns-Amerika. Andere financieringen voor acties op dit gebied worden niet op geografische maar op thematische basis toegekend.

5.5 Er lijkt bovendien een belangrijk resultaat te zijn geboekt in de ontwikkeling van de relaties van de EU met de ACS-landen (Afrika, het Caribische gebied en het gebied van de Stille Oceaan) die op 23 juni 2000 de Overeenkomst van Cotonou hebben ondertekend. In de overeenkomst, waarin de band tussen politiek, handel en ontwikkeling duidelijk is aangegeven, wordt een sociale dimensie geïntroduceerd, ook via de bevordering van volledige deelname aan ontwikkelingsstrategieën door niet-overheidsactoren, waaronder ook het maatschappelijk middenveld; gendergelijkheid is daarbij een van de horizontale thema's van de overeenkomst, waarmee derhalve systematisch rekening moet worden gehouden (artt. 8 en 31). Het is een bijzonder goede zaak dat er wordt voorzien in deelname van niet-overheidsactoren aan de verschillende programmeringsfasen van de nationale strategieën. Hopelijk wordt ook de nodige aandacht geschonken aan de deelname van vrouwenorganisaties.

Bij de overeenkomst wordt het Comité bovendien expliciet gemandateerd om de sociaal-economische belangengroepen te raadplegen en wordt aldus zijn rol als preferente gesprekspartner geïnstitutionaliseerd.

5.6 Het is zonder twijfel een moeilijk en langdurig proces om vrouwen volledig en actief te betrekken bij het ontwikkelingsbeleid; hoe dan ook is het zaak dat alle Europese instellingen voldoende aandacht blijven schenken aan deze problematiek zodat hetgeen op papier wordt verklaard, ook in concrete acties wordt omgezet.

5.7 Vanuit dit oogpunt is het van cruciaal belang dat het communautaire beleid inzake economische en sociale samenhang wordt gepresenteerd als een model dat naar de rest van de wereld kan worden „uitgevoerd” en dat de EU zich ervoor inzet de vermelde beginselen op internationaal niveau te bevorderen en toe te passen via zijn relaties met derde landen.

5.8 Een nuttig instrument is ongetwijfeld de opname van specifieke clausules in handels- en samenwerkingsovereenkomsten en de vaststelling van positieve maatregelen ten aanzien van landen die de vrouwenrechten eerbiedigen.

5.9 De vrijmaking van de handel heeft weliswaar de arbeidsparticipatie van vrouwen in ontwikkelingslanden bevordert maar heeft van deze vrouwen tegelijkertijd vaak ook werknemers gemaakt met een precair statuut, lagere kwalificaties, een lager loon en zonder enige sociale bescherming. De liberalisering van de handel is bovendien ook vaak gepaard gegaan met herstructureringsmaatregelen, die door internationale organisaties werden voorgesteld of opgedrongen; door het ontbreken van passende sociale beschermingsregelingen gaan de zwakste bevolkingslagen, waarvan vrouwen vaak de meerderheid uitmaken, zwaar gebukt onder deze maatregelen.

5.10 Niettemin wordt in het kader van deze beleidsmaatregelen en met name het handelsbeleid, nog steeds weinig aandacht geschonken aan de genderproblematiek. Daar deze maatregelen inderdaad allesbehalve neutraal zijn maar daarentegen vaak vooral voor vrouwen negatieve gevolgen hebben, en daar de economische ontwikkeling van een land niet ten koste van de sociale rechtvaardigheid mag gaan, zou het goed zijn als er bij de onderhandelingen over deze maatregelen ook rekening zou worden gehouden met de gendermainstreaming en als er monitoringsystemen zouden komen om de gevolgen op zowel macro-economisch als micro-economisch vlak na te gaan.

6. Conclusies en voorstellen

De goede samenwerking die de Europese instellingen tot dusver hebben ontwikkeld, heeft vruchten afgeworpen daar zij heeft geleid tot de vaststelling van actiemaatregelen ten gunste van vrouwen, specifieke programma's en projecten die de integratie van vrouwen op de arbeidsmarkt hebben bevordert, de verdediging van hun rechten en de verbetering van hun bestaansvoorwaarden. Volgens het EESC zijn er nog veel gebieden waarop moet worden opgetreden, nl.:

- de deelname aan besluitvormingsprocessen en de vertegenwoordiging van vrouwen zijn nog veel te beperkt in de Europese instellingen en in de meeste lidstaten op zowel nationaal, regionaal als lokaal niveau, en zouden overall moeten worden aangemoedigd. In dit verband zou ook moet worden nagedacht over het quotasysteem;
- er zou bijscholing moeten worden georganiseerd inzake gendermainstreaming in de instellingen en de lidstaten, binnen zowel de besluitvormingsinstanties als de diensten die zich met de tenuitvoerlegging van de maatregelen en strategieën bezighouden;
- gerichte studies en genderanalyses zijn samen met specifieke statistieken en indicatoren onontbeerlijk om de actietema's vast te stellen, de maatregelen en strategieën te verbeteren, en de impact ervan realistisch te beoordelen; er is blijvend behoefte aan uitgesplitst cijfermateriaal en nieuwe indicatoren;
- er moet een berekening worden gemaakt van de voor positieve acties ten gunste van vrouwen beschikbare middelen in alle communautaire fondsen en financieringsinstrumenten en in de lidstaten, o.m. en met name door aanmoediging en verspreiding van *gender budgeting*;

- de belangrijkste basisvoorwaarde is hoe dan ook de verzekering van gelijkheid wat betreft het recht op toegang tot onderwijs en opleiding voor vrouwen, zoals ook bepleit in punt 3 van de Millennium Development Goals;
 - wat de structuurfondsen betreft, zouden de op vrouwen gerichte acties in de sectoren landbouw (EOGFL) en visserij (FIOV) moeten worden versterkt, en zouden ze in verband moeten worden gebracht met milieubescherming, een ander gebied waarop er slechts weinig communautaire maatregelen i.v.m. genderproblematiek worden getroffen;
 - de maatregelen ter aanmoediging van ondernemerschap van vrouwen en van hun aanwezigheid in de sector van de nieuwe technologieën zouden nieuw leven moeten worden ingeblazen;
 - de opleidingsacties m.b.t. de kennismaatschappij moeten worden geïntensiveerd, zodat dit op zijn beurt geen sector wordt die aanleiding geeft tot discriminatie en uitsluiting van vrouwen, die immers in aanzienlijke mate tot de verwezenlijking van de in de Lissabonstrategie vastgestelde doelstellingen kunnen bijdragen;
 - meer in het algemeen zou, wat de arbeidsmarkt betreft, meer werk moeten worden gemaakt van gerichte maatregelen tegen zowel verticale als horizontale segregatie en vóór het opheffen van alle obstakels die de totstandbrenging van effectieve gelijkheid belemmeren, door het vaststellen van specifieke en meetbare doelstellingen door de lidstaten in overleg met de sociale partners; wat met name de discriminatie op loon gebied betreft, zouden de lidstaten een begin moeten maken met de toepassing van de meer eenvoudige aanpak, zoals deze wordt bepleit in de richtsnoeren van de Raad voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten⁽¹⁾, die o.m. betrekking hebben op onderwijs en opleiding, classificering van soorten werk, beloningssystemen en culturele stereotypen, die cruciale aspecten van de problematiek vormen;
 - bij de maatregelen ter bevordering van de combinatie werk en gezin, zou, ook gezien de vergrijzing van de bevolking, meer aandacht moeten gaan naar de zorg voor oudere familieleden, zonder de opvangmogelijkheden voor kinderen evenwel te verminderen;
 - om gelijke kansen voor mannen en vrouwen te bevorderen moeten investeringen in openbare diensten, met name in onderwijs op school en aan de universiteit, alsmede in de gezondheids- en zorgsector, worden aangemoedigd en verbeterd;
 - ook binnen de lidstaten moeten de maatregelen i.v.m. de immigratie en integratie van migrantenvrouwen evenals de asielmaatregelen, die bestemd zijn voor vrouwen die het slachtoffer zijn van conflicten, discriminatie en geweld in hun land van herkomst, worden versterkt;
 - bestrijding van vrouwen- en kinderhandel;
 - wat het ontwikkelings- en handelsbeleid betreft, moet verder werk worden gemaakt van de versterking van de participatie van de samenleving in het algemeen en vrouwen in het bijzonder. Daarbij moeten vrouwenorganisaties belangengroepen volledig worden betrokken bij de uitstippeling van het ontwikkelingsbeleid en de opstelling van documenten inzake nationale strategieën. Met name moeten ook de specifieke financieringen voor vrouwen worden verhoogd, zodat vrouwen op economisch en sociaal vlak meer armslag krijgen;
 - de gevolgen van handelsovereenkomsten en ontwikkelingsmaatregelen moeten ook op micro-economisch niveau worden gemonitord en er moeten specifieke analyses worden gemaakt, met inachtneming van de genderverschillen, van de impact die dergelijke maatregelen op de levensomstandigheden van de zwakste bevolkingslagen hebben;
 - de rol van de Commissie en van de delegaties moet worden versterkt, zodat zij de nodige invloed kunnen uitoefenen om de eerbiediging van de mensenrechten af te dwingen, evenals de rechten van vrouwen ingeval deze worden geschonden;
 - delegaties moeten specifieke verantwoordelijkheid krijgen op het gebied van *mainstreaming* van de genderproblematiek;
 - de Europese Unie moet al haar invloed aanwenden om ervoor te zorgen dat zo veel mogelijk landen de internationale verdragen die de situatie van vrouwen positief beïnvloeden, met name het internationale Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen en het aanvullende Protocol, ratificeren en toepassen en dat de landen die dit Verdrag reeds hebben ondertekend, de reserves die zij daarbij hebben gemaakt, intrekken.
- Het Comité verbindt zich ertoe de situatie van vrouwen in de nieuwe lidstaten van de Europese Unie diepgaand te onderzoeken.
- Gelet op zijn aard, zijn taak ten aanzien van het maatschappelijk middenveld, zijn doelstellingen en de ervaring die het op het gebied van permanente monitoring van genderkwesties heeft opgedaan, zou het een goede zaak zijn als een afvaardiging van het Comité deel zou uitmaken van de delegatie van de Europese Commissie die de 49e zitting van de Vrouwenrechtencommissie van de Verenigde Naties zal bijwonen.

Brussel, 9 februari 2005

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ Besluit van de Raad van 22 juli 2003 betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten (PB L 197, blz. 13)

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Groenboek „Overheidsopdrachten op defensiegebied”

(COM(2004) 608 definitief)

(2005/C 221/12)

De Europese Commissie heeft op 23 september 2004 besloten, overeenkomstig art. 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het Groenboek „Overheidsopdrachten op defensiegebied”

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft besloten de gespecialiseerde afdeling „Interne markt, productie en consumptie” met de voorbereiding van de werkzaamheden terzake te belasten.

Gezien de urgentie van de werkzaamheden heeft het EESC tijdens zijn op 9 en 10 februari 2005 gehouden 414e zitting (vergadering van 9 februari 2005) **de heer Wilkinson** als algemeen rapporteur aangewezen en het volgende advies met 96 stemmen vóór, bij 9 onthoudingen, goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1 Met het Groenboek over defensieopdrachten (COM (2004) 608 def.) wordt invulling gegeven aan een van de maatregelen die de Europese Commissie in haar mededeling „Naar een EU-beleid voor defensiematerieel” van 11 maart 2003, en waarover het Comité in september 2003 een advies heeft uitgebracht ⁽¹⁾, heeft aangekondigd

1.2 Eigenlijk is de „Europese markt voor defensiematerieel (EMDM)” gewoon een specifieke sector van de interne markt. Het Groenboek is bedoeld als bijdrage tot de geleidelijke totstandbrenging van een transparantere en toegankelijker Europese interne markt voor defensiematerieel, die inhaakt op de specifieke kenmerken van de sector. Dit zou de concurrentiekracht van de Europese defensie-industrie moeten versterken, de allocatie van de financiële middelen op defensiegebied verbeteren en de ontwikkeling van het militaire vermogen van de Europese Unie op grond van het Europese veiligheids- en defensiebeleid (EVDB) en in de context van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) ondersteunen.

1.3 Op 12 juli 2004 heeft de Raad een overeenkomst bereikt over de oprichting van een Europees Defensieagentschap (EDA), dat als doel heeft de lidstaten te steunen bij hun inspanningen om het Europese defensievermogen op het terrein van crisisbeheersing te versterken en het EVDB in zijn huidige vorm te ondersteunen en in de toekomst ook verder te ontwikkelen. Dit agentschap is intussen een feit geworden. Het EDA moet vooral bewerkstelligen ⁽²⁾ dat het prestatievermogen van de Europese defensie wordt verbeterd door samenhang aan te brengen in het huidige versnipperde karakter ervan.

1.4 Een toereikend „prestatievermogen van de Europese defensie” betekent dat de nodige capaciteit voorhanden is voor

de beoogde taken alsook de doctrine om deze taken uit te voeren, en dat er sprake is van een goede kostenbatenverhouding. Dit veronderstelt onder meer een maximale interoperabiliteit. Heden ten dage besteden de 25 EU-lidstaten samen ongeveer 160 miljard euro per jaar aan defensie, waarvan ongeveer 20 % aan defensiematerieel (zowel onderzoek en ontwikkeling als aanschaf en onderhoud) ⁽³⁾.

2. Algemene opmerkingen

2.1 De thema's die in dit Groenboek aan bod komen hebben betrekking op verbeteringen die kunnen worden aangebracht in de manier waarop de lidstaten defensiematerieel aanschaffen. Er kan echter pas sprake zijn van significante vooruitgang als ook duidelijkheid bestaat omtrent de andere aspecten van het „prestatievermogen van de Europese defensie” (zie par. 1.4) ⁽⁴⁾. De defensie-industrie heeft grote behoefte aan duidelijke richtsnoeren, geharmoniseerde verplichtingen, en continuïteit. Niettemin staat het Comité positief tegenover dit initiatief, aangezien het kan worden beschouwd als een bescheiden stap in de richting van een meer levensvatbaar EVDB in een transparante en concurrentieële marktomgeving.

2.2 Dat het EDA dit proces zal leiden, is een goede zaak. Er zullen duidelijke afspraken nodig zijn over de respectieve rollen van het EDA en de andere organisaties die momenteel actief zijn op het terrein van defensiematerieel ⁽⁵⁾; het EESC gaat ervan uit dat zij mettertijd minder gescheiden zullen handelen. Vooraleer veranderingen in te voeren, lijkt het nochtans verstandig om lessen te trekken uit de ervaring met OCCAR ⁽⁶⁾ (dat zich bezighoudt met het concrete beheer van projecten, waarbij onder meer het contractrecht — van essentieel belang — aan bod komt).

⁽¹⁾ Zoals aangegeven in ons advies betreffende COM (2003) 113 def. zijn de totale uitgaven van de EU gelijk aan ongeveer 40 % van de VS-uitgaven, hoewel hiermee maar 10 % van het operationele vermogen wordt bereikt.

⁽²⁾ Hierbij verwijst het Comité naar de recente verklaring (september 2004) van het hoofd van het EDA, nl. dat de troepen van de Europese Unie onvoldoende aangepast zijn aan de hedendaagse conflicten en gevaren; daarbij had hij het ook over de noodzaak om meer hoogtechnologisch materieel aan te schaffen.

⁽³⁾ Zoals OCCAR, de West-Europese Bewapeningsgroep (WEAG) en de LOI-landen (LOI=Letter of Intent)

⁽⁴⁾ OCCAR is een organisatie voor samenwerking inzake bewapening, waarvan momenteel vijf EU-lidstaten deel uitmaken.

⁽¹⁾ PB C 10/1 van 14.01.04

⁽²⁾ Het EDA heeft vier opdrachten meegekregen: de ontwikkeling van het defensievermogen, samenwerking inzake bewapening, de industriële en technologische basis voor de Europese defensie en de markt van defensiematerieel, onderzoek en ontwikkeling.

2.3 Het EESC is ingenomen met de erkenning van het feit dat elke lidstaat zijn eigen uitgangspunten (en procedures) bij defensieopdrachten heeft en elk waarschijnlijk ook in een ander tempo wijzigingen zal doorvoeren. Inderdaad zou het praktisch zijn een gemeenschappelijke basis te leggen voor defensieopdrachten; aangezien alle lidstaten het hierover eens zijn en eraan willen meewerken, kan dit redelijk snel worden gerealiseerd.

2.4 Het Comité is het ermee eens dat een minder versplinterde markt voor defensiematerieel en meer concurrentiekracht en transparantie nodig zijn om de Europese defensie-industrie te behouden en sterker te maken en ertoe bij te dragen dat de opbouw en het beheer van een adequaat defensievermogen kosteneffectiever verlopen.

2.5 De analyse van de specifieke kenmerken van de markt voor defensiematerieel in hoofdstuk 2 van het Groenboek vormt een goede basis voor reflectie over deze markt en geeft al een aantal knelpunten aan.

2.6 Het Comité benadrukt echter dat herstructurering primair een aangelegenheid is van de betrokken ondernemingen, waarbij zij rekening moeten houden met de marktsituatie⁽⁷⁾. De meeste belangrijke ondernemingen hebben immers een transnationaal karakter, ook al hebben hun klanten dat niet. Bovendien hebben de lidstaten verschillende industriële strategieën, die veel meer sectoren dan alleen defensie-industrie omvat.

2.7 Om efficiënt te kunnen functioneren en kosteneffectieve en economische resultaten op te kunnen leveren is het zaak dat het bedrijfsleven (zowel op de defensiemarkt als ook op andere terreinen) niet met een overdaad aan regelgeving te maken krijgt.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1 Er is meer duidelijkheid nodig over de vraag welke onderdelen van de aanbestedingsprocedures voor defensiematerieel onderworpen worden aan de afgesproken regels. Naast de aanschaf van het materieel zijn er immers ook aspecten zoals ontwikkeling, onderhoud, reparatie, aanpassingen en opleiding, die behoren tot de gebruikskosten en die meestal op lange termijn veel meer middelen opslorpen dan de aanschaf zelf.

⁽⁷⁾ De specifieke aard van de defensiemarkt en de noodzaak om betalingen in de nationale financiële overeenkomsten in te passen, veronderstellen echter steeds ook de betrokkenheid van lidstaten bij de ontwikkeling van defensiematerieel.

3.2 Artikel 296

3.2.1 Het EESC is het ermee eens dat de krachtens artikel 296 van het EU-Verdrag verleende derogaties van de EU-regelgeving inzake overheidsopdrachten nog altijd nodig zullen zijn om de lidstaten in staat te stellen hun wezenlijke veiligheidsbelang te beschermen.

3.2.2 De Commissie zou een idee moeten geven van de waarde van het materieel waarvoor gedurende een periode van vijf jaar zo'n derogatie is toegestaan (en aangeven hoeveel procent van de totale uitgaven voor defensiematerieel in de EU dit uitmaakt). Deze gegevens kunnen dan als referentiepunt dienen bij het meten van vooruitgang.

3.2.3 Het probleem is dat dergelijke derogaties in sommige lidstaten eerder regel dan uitzondering zijn, wat schadelijk is voor de interne markt. Het EESC is het met de Commissie eens dat dit moet veranderen. Het is zaak de toepassing van artikel 296 af te stemmen op arresten in bepaalde zaken⁽⁸⁾, met behoud van de mogelijkheid om af te wijken van de standaardreglementering voor overheidsopdrachten. Lidstaten moeten de toegestane derogaties (desnoods juridisch) kunnen verantwoorden. In deze discussie moet vooral ook op de voordelen van meer concurrentie en transparantie worden gewezen.

3.2.4 De lijst van goederen die in 1958 onder artikel 296.2 is opgesteld en die indicatief is voor de werkingssfeer van artikel 296.1, is nooit meer dan een suggestie geweest en zal waarschijnlijk nooit echt bruikbaar worden om een correct gebruik van derogaties om veiligheidsredenen af te dwingen. Elk geval zal individueel moeten worden beoordeeld, aangezien zelfs basismaterieel⁽⁹⁾ soms in aanmerking zal komen voor derogaties. Lijsten zouden bovendien moeilijk gelijke tred kunnen houden met nieuwe ontwikkelingen.

3.2.5 Welk materieel en welke bijbehorende diensten binnen de werkingssfeer van artikel 296 moeten vallen, is dus niet gemakkelijk te bepalen. Eerst en vooral is er behoefte aan een „interpretatieve mededeling” waarin het bestaande communautaire juridische kader wordt verduidelijkt, zodat dit beter begrepen wordt en beter en consistentier kan worden toegepast.

3.2.6 Zo'n mededeling zal niet alleen voor aanschaffingen, maar ook voor verschillende andere aspecten gevolgen hebben, zoals overheidssteun en (misschien ook) diensten van algemeen belang. Hiermee moet rekening worden gehouden.

⁽⁸⁾ De arresten in de „zaak Bremen” (1999/763/63, PB L 301/8 van 24 november 1999) en „Koninklijke Schelde Groep” (OJ L 14/56 van 21 januari 2003) illustreren het huidige gebrek aan duidelijkheid.

⁽⁹⁾ Hierbij dient te worden opgemerkt dat zelfs voor materieel dat op het eerste gezicht eenvoudig is (bv. kledij) soms spijttechnologie wordt gebruikt.

3.2.7 Het Comité meent dat de „procedure van gunning via onderhandelingen” met voorafgaande bekendmaking geschikt is voor de specifieke vereisten voor defensiematerieel, in tegenstelling tot de „openbare” en „niet-openbare” procedures. Deze opinie kan echter worden bijgesteld nadat er meer ervaring met de „interpretatieve mededeling” zal zijn opgebouwd.

3.2.8 Sommigen zijn van mening dat een mededeling slechts een tussentijdse maatregel is in afwachting van een specifieke richtlijn (of een ander specifiek rechtsinstrument). Het EESC vindt dat eerst het effect van een ‘interpretatieve mededeling’ moet worden beoordeeld alvorens te besluiten of een rechtsinstrument nodig is. Enige spoed met het opstellen van deze mededeling zou door het Comité op prijs worden gesteld.

3.2.9 Een andere mogelijkheid om te komen tot een Europese markt voor defensiematerieel, die echter niet in het Groenboek wordt vermeld, is het opstellen van een door de deelnemende lidstaten na te leven ‘gedragscode’. Aangezien het een bevoegdheid van de lidstaten betreft, kan deze optie worden overwogen; het EDA kan hierbij optreden als bemiddelaar. De naleving van zo’n code zal misschien wel moeilijk te controleren en af te dwingen zijn. Bovendien moeten ook in deze code aspecten met betrekking tot de interne markt worden opgenomen.

3.3 Bekendmaking van aanbestedingen

3.3.1 Het is niet nodig nader in te gaan op de vraag op welke manier en in welke vorm aanbestedingen moeten worden bekendgemaakt. Als defensiematerieel in principe gewoon als een onderdeel van de interne markt moet worden beschouwd (alleen met meer derogatiemogelijkheden), wordt verondersteld dat deze aanbestedingen net als andere aanbestedingen zullen worden afgehandeld. Hierbij kan er op verschillende manieren te werk worden gegaan. Ook kunnen een aantal problemen (bv. taalproblemen) worden verwacht, net als bij andere aanbestedingen. Er is echter maar weinig reden om een centraal systeem voor bekendmakingen in te voeren.

3.3.2 Vooral met betrekking tot vertrouwelijkheid en compensaties kunnen zich problemen voordoen die frequenter zijn bij defensieopdrachten dan bij andere aanbestedingen van materieel en diensten; ook leveringszekerheid kan een knelpunt zijn, aangezien het moeilijk is over te schakelen op een andere leverancier of aannemer nadat een contract is gegund. Voor al deze aspecten moeten de betrokken lidstaten zelf verantwoordelijk zijn, hoewel algemene richtsnoeren van de Commissie van pas kunnen komen.

3.4 Duaal karakter

3.4.1 Tegenwoordig kunnen bedrijven maar zelden geklasseerd worden als „fabrikanten van defensiematerieel”. Veel materieel is immers voor „duaal gebruik”, en dit percentage neemt alleen maar toe. Dit is om verschillende redenen een gunstige evolutie, aangezien door schaalvoordelen bijvoorbeeld de prijzen kunnen worden aangescherpt en de leveringszekerheid toeneemt.

3.4.2 Bovendien komen de investeringen die voor dit materieel op het vlak van O&TO zijn gedaan ook andere (civiele) doeleinden ten goede. Daarom is het belangrijk dat de financiering van O&TO in de defensiesector niet aan een al te rigide regelgeving wordt onderworpen.

3.4.3 Het Comité maakt zich nog steeds bezorgd over het vele werk dat nog moet worden verricht om de voordelen van coördinatie en concentratie, die zo welkom zouden zijn in de sector van defensiematerieel, tot hun volle recht te doen komen. Deze bezorgdheid werd ook al geuit in het advies over defensiematerieel ⁽¹⁰⁾.

3.5 Europees Defensieagentschap (EDA)

3.5.1 Het EESC vindt de oprichting van het EDA een goede zaak en is ervan overtuigd dat dit agentschap een leidersrol kan vervullen op het terrein van defensiematerieel. Opgemerkt wordt dat het nog bezig is te zorgen voor de nodige middelen om de afgesproken taken te vervullen.

3.5.2 Van groot belang is dat het EDA ervoor zorgt dat de doctrine en capaciteiten van de EU volledig afgestemd zijn op de rol, doctrine en capaciteiten van de NAVO. Dit houdt in dat een maximale interoperabiliteit wordt nagestreefd en alle verschillen zo veel mogelijk worden weggewerkt. Het is nog niet duidelijk welke meerwaarde het EDA kan bieden door zich rechtstreeks in te laten met aanschaffingen, maar dankzij zijn expertise inzake defensiematerieel zal het zeker in staat zijn om voorstellen te doen met het oog op een betere stroomlijning van de nationale wet- en regelgevingen.

3.5.3 Het EDA kan ook, indien nodig, een belangrijke rol vervullen bij het bereiken van overeenstemming over de financiële aspecten van samenwerking op het gebied van defensiematerieel. Vooral het delen van de kosten en baten van O&TO op terreinen die met defensie samenhangen en het maken van een onderscheid tussen de defensie- en algemene aspecten, kan tot moeilijkheden leiden.

3.5.4 Het Europees Defensieagentschap zou ook behulpzaam kunnen zijn bij het stroomlijnen van de nationale procedures voor het verkrijgen van vergunningen in het geval van transfers van defensiematerieel tussen twee lidstaten. Momenteel zijn deze nationale procedures immers erg verschillend en omslachtig. Ook bij het bereiken van overeenkomsten over compensaties zou enige hulp van het EDA welkom zijn, aangezien dit soort overeenkomsten deel zal blijven uitmaken van aanbestedingsprocedures.

3.5.5 Misschien slaagt het EDA erin om enige consensus te bereiken over nationale beleidsmaatregelen voor producenten van defensiematerieel en om te bepalen wat precies het „strategisch materieel” is dat de EU zelf wil kunnen produceren teneinde haar afhankelijkheid van derde landen te beperken; dit zou uiterst waardevol zijn.

⁽¹⁰⁾ Zie paragraaf 5 van het advies waarnaar wordt verwezen in voetnoot 1.

3.5.6 Daarnaast zou het EDA de lidstaten kunnen aanmoedigen om innovatieve aanschaffingsmethoden zoals pooling, leasing en specialisering te overwegen als manier om over de nodige capaciteit te beschikken.

3.5.7 Een efficiënt EVDB is alleen mogelijk als de lidstaten de nodige politieke wil aan de dag leggen, met name om de opbouw en instandhouding van de voor de afgesproken communautaire taken noodzakelijke capaciteiten te waarborgen. Daarom dient het EDA de lidstaten daartoe aan te moedigen.

4. Conclusies

4.1 Defensiematerieel is slechts één onderdeel van een degelijk „prestatievermogen van de Europese defensie”. Het bedrijfsleven kan zijn rol alleen naar behoren vervullen als het kan rekenen op duidelijke richtsnoeren, geharmoniseerde verplichtingen en continuïteit. Bovendien moet het zelf de primaire verantwoordelijkheid dragen voor de nodige herstructurering. Omslachtige wet- en regelgeving is evenmin wenselijk.

4.2 Er is meer duidelijkheid nodig over de vraag welke onderdelen van de aanbestedingsprocedures voor defensiematerieel onderworpen zouden worden aan de afgesproken regels.

4.3 Artikel 296 van het Verdrag blijft noodzakelijk. Om het al te frequente gebruik van dit artikel te matigen, moet de Commissie de huidige situatie opmeten, zodat er een referentie-

punt is voor de toekomst. Een lijst van materieel en procedures die binnen de werkingssfeer van artikel 296 vallen, is in de praktijk niet bruikbaar.

4.4 Om te beginnen dient de Commissie zo snel mogelijk een 'interpretatieve mededeling' betreffende artikel 296 op te stellen. Pas als hiermee enige ervaring is opgedaan, kan worden besloten of er ook behoefte is aan een rechtsinstrument.

4.5 Materieel voor 'dual gebruik' is in opmars, wat een welkome ontwikkeling is, niet in het minst omdat daardoor resultaten van O&TO voor militair materieel ook gebruikt kunnen worden voor civiele doeleinden.

4.6 Dat het Europees Defensieagentschap (EDA) een belangrijke rol zal spelen, is een goede zaak. Wel moet duidelijk worden gesteld welke rol zal worden toegekend aan de organen die nu op dit terrein verantwoordelijk zijn.

4.7 Belangrijke opdrachten van het EDA zijn onder meer:

- zorgen voor coördinatie met de NAVO-verplichtingen;
- helpen bij onderhandelingen over alle financiële aspecten;
- bijdragen tot de harmonisering van bestaande nationale procedures;
- wijzen op innovatieve mogelijkheden voor de opbouw van de nodige capaciteiten;
- de nodige politieke wil helpen in stand houden.

Brussel, 9 februari 2005

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Anne-Marie SIGMUND

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 91/440/EEG van de Raad betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap”

(COM(2004) 139 def. — 2004/0047 (COD))

(2005/C 221/13)

Op 28 april 2004 heeft de Raad besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 71 van het EG-Verdrag te raadplegen over voornoemd voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij”, die met de voorbereiding van het advies was belast, heeft haar advies op 17 januari 2005 goedgekeurd. Rapporteur was de heer CHAGAS.

Tijdens zijn 414^e zitting (vergadering van 9 februari 2005) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 122 stemmen vóór en 53 stemmen tegen, bij 12 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1 Dit voorstel voor wijziging van Richtlijn 91/440/EEG betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap maakt deel uit van het zogenoemde **derde spoorwegpakket**, dat op 3 maart 2004 door de Europese Commissie is goedgekeurd. De overige elementen van dit pakket zijn:

- het voorstel voor een richtlijn inzake de certificering van treinpersoneel (COM(2004) 142 def.);
- het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de rechten en verplichtingen van reizigers in het internationale treinverkeer (COM(2004) 143 def.);
- het voorstel voor een verordening betreffende compensatie en kwaliteitseisen voor diensten op het gebied van goederenvervoer per spoor (COM(2004) 144 def.);

alsook

- de Mededeling van de Commissie inzake voortzetting van de integratie van het Europese spoorwegsysteem (COM(2004) 140 def.);
- het werkdocument van de diensten van de Commissie betreffende de geleidelijke openstelling van de markt voor internationale passagiersdiensten per spoor (SEC(2004) 236).

1.2 Het zogenoemde **eerste spoorwegpakket** (ook infrastructuurpakket genoemd) werd op 15 maart 2001 van kracht en moest uiterlijk op 15 maart 2003 zijn omgezet in nationale wetgeving. Dit pakket omvat het volgende:

- een wijziging van Richtlijn 91/440/EEG: o.m. openstelling van de markt voor het internationale goederenvervoer per spoor op het trans-Europese spoorwegnet voor goederenvervoer op uiterlijk 15 maart 2003, en liberalisering van het gehele internationale goederenvervoer per spoor op uiterlijk 15 maart 2008; ⁽¹⁾
- uitbreiding van het toepassingsgebied van Europese vergunningen voor spoorwegondernemingen (wijziging van Richtlijn 95/18/EG); ⁽²⁾
- harmonisatie van de bepalingen inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheidscertificering (komt in de plaats van Richtlijn 95/19/EG) ⁽³⁾.

1.3 In oktober 2003 heeft de Europese Commissie negen lidstaten voor het Europese Hof van Justitie gedaagd omdat ze geen maatregelen hadden gemeld om het eerste spoorwegpakket in nationale wetgeving om te zetten. In mei 2004 hadden vijf lidstaten dat nog steeds niet gedaan, en twee lidstaten hadden de bepalingen slechts ten dele in hun nationale wetgeving geïntegreerd.

⁽¹⁾ Richtlijn 2001/12/EG – PB L 75 van 15/03/2001, blz. 1 – Advies van het EESC – PB C 209 van 22/07/1999, blz. 22.

⁽²⁾ Richtlijn 2001/13/EG – PB L 75 van 15/03/2001, blz. 26 – Advies van het EESC – PB C 209 van 22/07/1999, blz. 22.

⁽³⁾ Richtlijn 2001/14/EG – PB L 75 van 15/03/2001, blz. 29 – Advies van het EESC – PB C 209 van 22/07/1999, blz. 22.

1.4 Het zogenoemde **tweede spoorwegpakket** is op 30 april 2004 gepubliceerd in het *Publicatieblad van de Europese Unie* en moet op uiterlijk 30 april 2006 zijn omgezet in nationale wetgeving. Dit pakket omvat het volgende:

- een wijziging van Richtlijn 91/440/EEG: vervroeging van de openstelling van de markt voor het internationale goederenvervoer per spoor naar 1 januari 2006, en liberalisering van het nationale goederenvervoer per spoor (met inbegrip van cabotage) per 1 januari 2007; ⁽⁴⁾
- een richtlijn over de veiligheid op de communautaire spoorwegen; ⁽⁵⁾
- een verordening tot oprichting van een Europees spoorwegbureau; ⁽⁶⁾
- een wijziging van de richtlijnen betreffende de interoperabiliteit van het trans-Europese hogesnelheidsspoorwegsysteem (RL 96/48/EG) en van het conventionele spoorwegnet (RL 2001/16/EG). ⁽⁷⁾

1.5 Met het eerste en het tweede spoorwegpakket werd de rechtsgrondslag gelegd voor een interne markt voor goederenvervoer per spoor. De maatregelen hebben betrekking op de openstelling van de markt, de verlening van vergunningen en veiligheidscertificaten aan spoorwegondernemingen, de toegang tot de spoorweginfrastructuur en de heffing van rechten voor het gebruik daarvan, het scheppen van een rechtskader voor de veiligheid op het spoor, alsook maatregelen voor de technische interoperabiliteit van het spoorwegnet.

1.6 Zoals het EESC in zijn advies over het tweede spoorwegpakket ⁽⁸⁾ reeds heeft opgemerkt, vereist dit nieuwe rechtskader een volledige reorganisatie van de sector, waarbij nieuwe instanties en bevoegdheden in het leven worden geroepen.

1.7 Het EESC heeft in hetzelfde advies tevens gewezen op de noodzaak van sociale wet- en regelgeving op communautair niveau. Inmiddels hebben de Europese sociale partners in de spoorwegsector — de *Gemeenschap van Europese Spoorwegen* (CER) en de Europese Federatie van Transportwerknemers (ETF) — op 17 januari 2004 twee overeenkomsten gesloten:

- 1) overeenkomst inzake de invoering van een Europese vergunning voor machinisten in het grensoverschrijdend vervoer;
- 2) overeenkomst inzake bepaalde voorwaarden voor de inzet van rijdend spoorwegpersoneel in het grensoverschrijdend vervoer.

⁽⁴⁾ Richtlijn 2004/51/EG — PB L 164 van 30/04/2004, blz. 164 — Advies van het EESC — PB C 61 van 14/03/2003, blz. 131.

⁽⁵⁾ Richtlijn 2004/49/EG — PB L 164 van 30/04/2004, blz. 44 — Advies van het EESC — PB C 61 van 14/03/2003, blz. 131.

⁽⁶⁾ Verordening (EG) nr. 881/2004 — PB L 164 van 30/04/2004, blz. 1 — Advies van het EESC — PB C 61 van 14/03/2003, blz. 131.

⁽⁷⁾ Richtlijn 2004/50/EG — PB L 164 van 30/04/2004, blz. 114 — Advies van het EESC — PB C 61 van 14/03/2003, blz. 131.

⁽⁸⁾ PB C 61 van 14/03/2003, blz. 131.

1.8 In het kader van dit derde spoorwegpakket doet de Commissie een voorstel voor een richtlijn inzake de certificering van treinpersoneel, die in 2010 resp. 2015 in werking moet treden.

1.9 Met haar voorstel voor een nieuwe wijziging van Richtlijn 91/440/EEG zet de Commissie een volgende stap in haar streven naar een geleidelijke liberalisering van de spoorwegsector.

2. Het voorstel van de Europese Commissie

2.1 De Commissie stelt voor, de markt voor internationale passagiersvervoersdiensten per spoor open te stellen per 1 januari 2010. Het voorstel heeft eveneens betrekking op cabotage, dat wil zeggen het laten in- en uitstappen van passagiers op stations langs het gehele traject. Tegelijkertijd moet de bepaling over de vrije markttoegang voor internationale samenwerkingsverbanden worden geschrapt.

2.2 In de EU-25 worden per jaar ongeveer 6 miljard passagiers per spoor vervoerd. De overgrote meerderheid daarvan komt voor rekening van het regionaal en streekvervoer. Zo'n 10 % ervan behoort — uitgaande van de verkochte vervoersbewijzen — tot de categorie internationaal personenvervoer. Deze categorie omvat grensoverschrijdend regionaal vervoer, internationaal vervoer over grote afstand en hogesnelheidsdiensten.

2.3 De Commissie erkent dat openstelling van de internationale passagiersdiensten per spoor (met inbegrip van cabotage) negatieve gevolgen kan hebben voor het economisch evenwicht binnen het openbaar personenvervoer. Er wordt voorgesteld om uitzonderingen op de regel van vrije markttoegang toe te staan wanneer voor een bepaald traject openbare-dienstcontracten overeenkomstig Verordening (EEG) nr. 1191/69 zijn afgesloten en de liberalisering van internationale vervoersdiensten het evenwicht zouden kunnen verstoren. Deze uitzonderingen zijn slechts toegestaan wanneer ze absoluut noodzakelijk zijn voor de instandhouding van openbaar-vervoersdiensten en zijn goedgekeurd door de toezichthoudende instantie overeenkomstig artikel 30 van Richtlijn 2001/14/EG. Rechterlijke toetsing moet mogelijk zijn.

2.4 Uiterlijk op 31 december 2012 moet de Commissie een verslag over de tenuitvoerlegging van deze bepaling indienen.

3. Beoordeling van het voorstel

3.1 Voorwaarden voor een nieuwe impuls voor de spoorwegsector

3.1.1 Het voorstel voor liberalisering van het internationale personenvervoer is gebaseerd op de veronderstelling dat concurrentie in het grensoverschrijdend vervoer leidt tot één of meer van de volgende zaken: hogere aantallen passagiers, een overgang van andere vervoersmodaliteiten (met name het luchtvervoer) naar het spoor, een betere kwaliteit ten behoeve van de consument, en lagere prijzen.

3.1.2 In zijn advies over het tweede spoorwegpakket ⁽⁹⁾ heeft het EESC basisvoorwaarden genoemd waaraan moet worden voldaan om de spoorwegsector een nieuwe impuls te geven:

- financiering van de uitbreiding en de verbetering van de infrastructuur;
- verwezenlijking van technische interoperabiliteit en de financiering daarvan;
- verwezenlijking van eerlijke concurrentie tussen de vervoersmodaliteiten, en met name:
 - inachtneming van de sociale regelgeving voor het wegvervoer;
 - redelijke tarifiering van de infrastructuur voor alle vervoersmodaliteiten.

3.1.3 Tot dusver is het voorstel voor een kader voor redelijke infrastructuurheffingen, dat werd aangekondigd in het witboek over het Europese vervoersbeleid tot 2010, uitgebleven.

3.1.4 Het toezicht op en de juiste toepassing van sociale regelgeving in het wegvervoer is en blijft een ernstig probleem.

3.1.5 Hier komt nog bij dat er een oplossing moet worden gevonden voor de schuldenlast waaronder veel spoorwegondernemingen gebukt gaan. Met name in de nieuwe lidstaten zullen spoorwegondernemingen niet kunnen concurreren wanneer er geen oplossing komt voor hun hoge schulden.

3.1.6 Het EESC heeft er verder op gewezen dat de op grond van het eerste en het tweede spoorwegpakket op te richten instanties (toezichthoudende instantie, heffingsinstantie, toewijzende instantie, aangewezen instantie, veiligheidsinstantie, instantie voor onderzoek naar de oorzaken van ongevallen) op korte termijn een reorganisatie van de spoorwegsector vereisen; voor een probleemloos functioneren hiervan is een jarenlange ervaring nodig. Het EESC heeft ervoor gepleit om prioriteit te

verlenen aan veiligheid op het spoor; sociale regelgeving voor de spoorwegsector op communautair niveau maakt hiervan deel uit.

3.2 Analyse achteraf van de liberalisering van het goederenvervoer per spoor

3.2.1 De besluiten inzake liberalisering van het goederenvervoer per spoor zijn reeds genomen. Wat de effecten van deze besluiten zullen zijn, moet echter nog blijken.

3.2.2 De Europese Commissie moet uiterlijk op 1 januari 2006 een verslag indienen over ⁽¹⁰⁾:

- de tenuitvoerlegging van Richtlijn 91/440/EG in de lidstaten, en het feitelijk functioneren van de diverse betrokken organen;
- de ontwikkelingen in de markt (met name trends in het internationale vervoer), alsook de activiteiten en het marktaandeel van alle (dus ook de nieuwe) spelers op de markt;
- de effecten op de vervoerssector als geheel, met name op de verschuiving naar alternatieve vervoersmodaliteiten;
- de effecten op het veiligheidsniveau van de afzonderlijke lidstaten;
- de arbeidsvoorwaarden die voor de sector in de afzonderlijke lidstaten gelden.

3.2.3 Het EESC vindt dat dit verslag moet worden afgewacht en eerst gegevens over de impact van de tot dusver genomen maatregelen moeten worden verkregen, alvorens er voorstellen worden gedaan voor verdere openstelling van de markt. Het EESC verzoekt de Commissie het verslag op tijd in te dienen.

3.3 Voorafgaande analyse van de liberalisering van het internationale personenvervoer per spoor

3.3.1 Voordat ze haar voorstel voor het derde spoorwegpakket indiende, heeft de Commissie een studie naar de liberalisering van het personenvervoer laten uitvoeren. De opdracht daarbij was, verschillende modellen voor liberalisering te onderzoeken en een bepaald model aan te bevelen. De onderzochte modellen waren:

- internationaal vervoer zonder cabotage;
- internationaal vervoer met cabotage;
- nationaal en internationaal personenvervoer per spoor.

⁽¹⁰⁾ Artikel 2(d) van Richtlijn 2004/51/EG van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 91/440/EEG van de Raad betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap.

⁽⁹⁾ Zie voetnoot 8.

3.3.2 Het onderzoek resulteerde in een aanbeveling voor liberalisering van het internationaal personenvervoer met cabotage ⁽¹⁾.

3.3.3 Het EESC betreurt dat deze voorafgaande analyse niet is aangegrepen om belangrijke kwesties uitgebreid te onderzoeken. Hierbij valt te denken aan de gevolgen van een geliberaliseerd personenvervoer voor:

- het regionale vervoer en het vervoer per spoor als nutsvoorziening, met name in de kleine en middelgrote lidstaten;
- de kwaliteit van de service aan de klanten;
- de werkgelegenheid en de arbeidsvoorwaarden in het personenvervoer per spoor;
- de spoorwegondernemingen in de nieuwe lidstaten van Midden- en Oost-Europa.

3.3.4 Naar aanleiding van vier case studies (Zweden, Duitsland, Spanje en Hongarije) en een simulatiemodel voor twee trajecten worden in de studie enkele opmerkingen gemaakt over specifieke terreinen (onder meer over het belang van de prijzen van vervoersbewijzen en de tarifiering van trajecten). In de studie wordt tevens afgeraden om het nationale personenvervoer per spoor te liberaliseren. De onderzoeksopdracht luidde echter expliciet dat er een voorkeur voor één van de drie modellen moest worden uitgesproken.

3.4 *Gevolgen van de openstelling van de markt voor het regionale vervoer en het openbaar vervoer*

3.4.1 Het voorstel voorziet in cabotage en dus in liberalisering van een deel van het nationale personenvervoer.

3.4.2 Het nationale personenvervoer is vaak opgezet als netwerk, waarbij de winsten op drukke trajecten de verliezen op minder drukke trajecten goedmaken en aldus zorgen voor een groter dienstenaanbod. Dit geldt niet alleen voor de openbare dienstverlening, waarvoor exclusieve rechten en/of subsidies worden toegekend, en waarvoor overeenkomstig het Commissievoorstel onder strikte voorwaarden uitzonderingen kunnen worden gemaakt.

3.4.3 Met name in kleine en middelgrote lidstaten kan dit leiden tot aanzienlijke verstoringen van het personenvervoer per spoor waarvoor geen exclusieve rechten op grond van openbare-dienstcontracten gelden.

3.4.4 In sommige lidstaten gelden contracten inzake openbaar-vervoersverplichtingen die niet gelden voor specifieke

trajecten, maar voor het hele netwerk. Hierdoor is het nauwelijks mogelijk om aan te tonen dat het openbaar vervoer onevenwichtig dreigt te worden.

3.4.5 De door de Commissie voorgestelde mogelijkheid om uitzonderingen te maken, leidt tot gecompliceerde procedures voor de bewijsvoering en wellicht ook tot rechtsgeschillen.

3.4.6 In juli 2000 kwam de Commissie met haar voorstel COM(2000) 7 def., om Verordening (EEG) nr. 1191/69 inzake met het begrip openbare dienst verbonden verplichtingen op het gebied van personenvervoer, waarin regels inzake exclusieve rechten en compensatie voor het openbaar personenvervoer zijn vastgelegd, te vervangen door een nieuwe verordening.

3.4.7 Het voorstel tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1191/69 wordt al enkele jaren door de Vervoersraad tegengehouden. Er bestaan fundamentele verschillen tussen het voorstel van de Commissie en het standpunt van het Europees Parlement, die de impact van het voorstel op de liberalisering van het personenvervoer per spoor aanzienlijk kunnen beïnvloeden. De Commissie wil nog dit jaar met een nieuw voorstel komen.

3.4.8 Ook daarom is het verstandig om de goedkeuring van de relevante wetgeving af te wachten voordat in het kader van de liberalisering voorstellen tot instandhouding van het evenwicht in het openbaarvervoer per spoor worden gedaan.

3.5 *Gevolgen voor de kwaliteit van de dienstverlening aan de klanten*

3.5.1 Vanwege de hoge kosten en de van oudsher lage prijzen van vervoersbewijzen kan volgens de studie nauwelijks worden aangenomen dat liberalisering van het internationale personenvervoer zal leiden tot nog lagere prijzen voor de consument.

3.5.2 Een groter dienstenaanbod door concurrerende spoorwegondernemingen op hetzelfde traject zou er tevens toe kunnen leiden dat de tot dusver verleende service — één enkele maatschappij die de dienstregeling, de vervoersbewijzen en de voorlichting verzorgt — niet meer gewaarborgd is. Het zal moeilijker worden om goede informatie in te winnen.

3.5.3 In antwoord op deze problematiek komt de Commissie met een voorstel om de concurrerende ondernemingen wettelijk te verplichten tot samenwerking teneinde het huidige niveau van informatieverstrekking in stand te houden.

⁽¹⁾ EU Rail Passenger Liberalisation: Extended impact assessment, februari 2004, door Steer Davies Gleave, Londen.

3.5.4 Het EESC zal in een ander advies nader op dit voorstel ingaan, maar wil er niettemin op wijzen dat een verplichting voor concurrerende ondernemingen om samen te werken op het gebied van de informatieverstrekking aan klanten pas noodzakelijk wordt wanneer de markt voor personenvervoer wordt opengesteld.

3.6 *Gevolgen voor de werkgelegenheid*

3.6.1 De Commissie gaat er vanuit dat de liberalisering van het internationale personenvervoer op korte termijn zal leiden tot een vermindering van het personeel, maar dat de werkgelegenheid op de middellange termijn zal groeien omdat het aantal passagiers zal stijgen. Zij laat dan bijvoorbeeld de mogelijke negatieve invloed op de werkgelegenheid in het regionaal vervoer en het vervoer dat onder de openbare dienst valt, buiten beschouwing. Op grond van artikel 1.7 van de voorgestelde richtlijn zouden de gevolgen afhangen van het besluit van de afzonderlijke lidstaten om regionaal personenvervoer te financieren.

3.6.2 Het aantal arbeidsplaatsen in de spoorwegsector is de afgelopen tien jaar gehalveerd. De spoorwegondernemingen in de nieuwe lidstaten — maar ook West-Europese spoorwegondernemingen — verwachten nog veel meer arbeidsplaatsen te zullen schrappen. Wanneer een geliberaliseerd internationaal personenvervoer ertoe leidt dat spoorwegondernemingen in de kleine en middelgrote lidstaten van de EU ook in het nationaal vervoer over grote afstand in de verdrukking raken, vallen er geen positieve effecten voor de werkgelegenheid te verwachten.

3.6.3 Het personenvervoer per spoor is van oudsher een vervoerswijze voor alle lagen van de bevolking. Het luchtvervoer heeft zich ontwikkeld van een luxe vervoersmodaliteit tot een vervoermiddel voor de massa; de effecten die deze ontwikkeling heeft gehad op de werkgelegenheid zullen hoogstwaarschijnlijk niet in dezelfde mate gelden voor het internationale personenvervoer per spoor.

3.6.4 In de luchtvervoerssector valt tegelijkertijd de tendens waar te nemen dat goede banen bij luchtvaartmaatschappijen die voorheen in handen waren van de staat, hebben plaatsgemaakt voor kwalitatief minder goede banen in andere segmenten van de burgerluchtvaart.

3.6.5 Het EESC is zeer bezorgd over de sterk teruglopende werkgelegenheid in de spoorwegsector. Met name in de nieuwe lidstaten, die een hoge werkloosheid en een gebrekkig socialezekerheidsstelsel kennen, leidt het grote banenverlies tot aanzienlijke sociale problemen. Hier zijn ondersteunende sociale maatregelen dringend noodzakelijk. Het EESC is gekant

tegen maatregelen die leiden tot verder banenverlies en tot kwalitatief slechtere banen in de nu al zwaar getroffen spoorwegsector.

3.7 *Gevolgen voor de spoorwegondernemingen in de nieuwe lidstaten*

3.7.1 In de genoemde studie van Steer Davies Gleave wordt erop gewezen dat in de nieuwe lidstaten de slechte staat van de infrastructuur, de slechte financiële positie van spoorwegondernemingen, en prijzen van vervoersbewijzen die op de langere termijn ver onder de kostprijs liggen, een grotere concurrentie extra sterk belemmeren.

3.7.2 Bovendien beschikken de spoorwegondernemingen niet over rijdend materieel dat van een zodanige kwaliteit is dat ze de concurrentie kunnen aangaan.

3.7.3 Het regionale vervoer speelt in de nieuwe lidstaten een nog grotere rol dan in de voormalige EU-15. Mocht de liberalisering van het internationale personenvervoer een negatieve uitwerking hebben op het regionale dienstenaanbod, dan zal de impact in de nieuwe lidstaten nog groter zijn en leiden tot een versnelde afkalving van het tot dusver relatief grote aandeel van de spoorwegen in het personenvervoer.

4. **Conclusies**

4.1 Het EESC heeft zich in eerdere adviezen steeds uitgesproken voor het verlenen van een nieuwe impuls aan de Europese spoorwegsector, en heeft gewezen op belangrijke basisvoorwaarden daarvoor:

- het uitbreiden van de infrastructuur en het wegnemen van knelpunten;
- het verwezenlijken van de interoperabiliteit op het spoorweganet;
- het realiseren van eerlijke concurrentie tussen de vervoersmodaliteiten;
- het waarborgen van de veiligheid op het spoor en van sociale regelgeving.

4.2 Het EESC roept de Commissie en de lidstaten op om eraan bij te dragen dat deze voorwaarden zo spoedig mogelijk worden vervuld.

4.3 Het EESC wijst erop dat het personenvervoer per spoor van groot belang is om tegemoet te komen aan de behoefte van mensen om zich te verplaatsen, en een grote rol speelt als nutsvoorziening.

4.4 Het EESC is zich ervan bewust dat het spoorwegnetwerk en de aansluiting daarvan op andere wijzen van openbaar vervoer een belangrijke rol spelen bij de mogelijkheden van mensen om zich te verplaatsen. Deze voorziening mag niet in gevaar worden gebracht.

4.5 Het EESC is van mening dat elk besluit inzake liberalisering van het internationale personenvervoer moet zijn gebaseerd op uitgebreide en eenduidige informatie over de algehele gevolgen voor het personenvervoer per spoor en over de effecten van de maatregelen die in het kader van het eerste en tweede spoorwegpakket zijn genomen.

4.6 Het EESC roept de Commissie dan ook op om een bevredigende voorafgaande analyse van de voor- en nadelen van een geliberaliseerd personenvervoer te maken. In deze analyse moet worden nagegaan wat de impact van liberalisering is op:

- het regionaal vervoer en het vervoer per spoor als nutsvoorziening, met name in de kleine en middelgrote lidstaten;
- de kwaliteit van de service aan de klanten;
- de werkgelegenheid en de arbeidsvoorwaarden in het personenvervoer per spoor;
- de spoorwegondernemingen in de nieuwe lidstaten van Midden- en Oost-Europa.

4.7 Het EESC roept de Commissie op om allereerst te komen met het verslag over de openstelling van de markt voor het goederenvervoer per spoor, zoals wordt verlangd in Richtlijn 91/440/EEG (zoals gewijzigd bij Richtlijn 2004/51/EG).

4.8 Het EESC wijst erop dat over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het optreden van de lidstaten ten aanzien van openbare-diensteisen en de gunning van openbare-dienstcontracten op het gebied van het personenvervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren (COM(2000) 7 def.), alsook over het gewijzigde Commissievoorstel COM(2002) 107 def.), nog

steeds geen besluit is genomen door de Raad. De uiteindelijke bepalingen van deze verordening kunnen gevolgen hebben voor de regels inzake de openbare-dienstverlening in het kader van de liberalisering van het personenvervoer per spoor.

4.9 Een verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening in het personenvervoer per spoor zou deze vervoersmodaliteit aantrekkelijker maken, en kan bijdragen aan het duurzame vervoerssysteem waarnaar in het communautaire vervoersbeleid wordt gestreefd. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt in de eerste plaats bij de spoorwegondernemingen. Het EESC staat evenwel kritisch tegenover maatregelen die het huidige kwaliteitsniveau van de dienstverlening in gevaar kunnen brengen. Het hecht sterk aan maatregelen die gericht zijn op verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening.

4.10 Het EESC is van mening dat het bevorderen van een betere samenwerking tussen spoorwegondernemingen de juiste manier is om de kwaliteit van de dienstverlening aan reizigers in het internationale personenvervoer per spoor — met name op regionaal niveau — te verbeteren.

4.11 Het EESC zou het verwelkomen wanneer de Commissie met de Europese sociale partners een dialoog zou aangaan over de effecten van een openstelling van de markt voor het vervoer per spoor, en met name over de kwantitatieve en kwalitatieve gevolgen voor de werkgelegenheid in de sector.

4.12 In de nieuwe lidstaten is het aandeel van het spoor in het totale personenvervoer aanmerkelijk groter dan in de oude lidstaten. Het EESC acht het noodzakelijk om bijzondere aandacht te schenken aan de ontwikkeling van het personenvervoer per spoor in de nieuwe lidstaten en aan de gevolgen van een openstelling van de markt voor deze landen. In het belang van de Gemeenschap als geheel en overeenkomstig de doelstellingen van het witboek over het vervoersbeleid moet dit hoge aandeel van het personenvervoer per spoor behouden blijven.

Brussel, 9 februari 2005.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Anne-Marie SIGMUND

BIJLAGE

bij het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité (conform art. 54, lid 3, r.v.o.)

Onderstaande wijzigingsvoorstellen kregen meer dan een kwart van het aantal uitgebrachte stemmen, maar werden tijdens de beraadslagingen verworpen.

Par. 3.1.4

Schrappen.

Motivering

Deze paragraaf heeft niets te maken met de liberalisering van de spoorwegen. In dit advies over de aanpassing en ontwikkeling van de spoorwegen in Europa worden twee verschillende sectoren door elkaar gehaald. Je kunt niet stellen dat het toezicht op de sociale regelgeving in het wegvervoer een ernstig probleem is terwijl er tal van regels op het gebied van rij-, rust- en werktijden van bestuurders bestaan. Deze hele wetgeving wordt gecontroleerd met behulp van de tachograaf. Bovendien zal in augustus van dit jaar een nieuw controle-instrument, de digitale tachograaf, worden ingevoerd, waarmee de werktijden van bestuurders nog nauwkeuriger in de gaten gehouden kunnen worden.

Stemuitslag

aantal stemmen vóór: 58

aantal stemmen tegen: 80

aantal onthoudingen: 7

Par. 3.1.6

Het tweede deel van de laatste zin schrappen:

„(...) voor een probleemloos functioneren hiervan is een jarenlange ervaring nodig. Het EESC heeft ervoor gepleit om prioriteit te verlenen aan veiligheid op het spoor; ~~socialle regelgeving voor de spoorwegsector op communautair niveau maakt hiervan deel uit.~~”

Motivering

De veiligheid op het spoor in de Gemeenschap is geregeld in Richtlijn 2004/49/EG.

Stemuitslag

aantal stemmen vóór: 52

aantal stemmen tegen: 93

aantal onthoudingen: 5

Par. 3.2.3

Paragraaf vervangen door de volgende passage:

„Het EESC vindt dat de inhoud van dit verslag moet worden geanalyseerd zodra het gepubliceerd is, zodat bepaald kan worden of de voorgestelde richtlijn gewijzigd moet worden.”

Motivering

Met de huidige formulering wordt in feite gevraagd het wetgevingsproces stil te zetten. Dit zou een gebrek aan rechtszekerheid opleveren die voor alle partijen nadelig zou zijn: ondernemingen, werknemers, klanten.

Het komt positiever en constructiever over indien duidelijk blijkt wordt gegeven van de wens om rekening te houden met de conclusies teneinde de voorgestelde richtlijn eventueel te wijzigen.

Zo blijft er sprake van een open en dynamisch proces.

Stemuitslag

aantal stemmen vóór: 54

aantal stemmen tegen: 92

aantal onthoudingen: 9

De paragrafen 3.4.7 en 3.4.8 door de volgende tekst (nieuwe paragraaf 3.4.7) vervangen:

”

Als het nieuwe voorstel tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1191/69 aan de Raad van Ministers en het Europees Parlement wordt voorgelegd, verdient het aanbeveling om na te gaan wat de gevolgen van deze tekst zouden kunnen zijn voor de liberalisering van het personenvervoer en het evenwicht in het openbaar vervoer.”

Motivering

De huidige tekst heeft betrekking op een situatie die niet langer bestaat. De Commissie heeft een nieuwe tekst opgesteld die in juni aan de Transportraad zou kunnen worden voorgelegd. Er kan niet worden vooruitgelopen op de ontvangst die deze tekst in de Raad van Ministers en het Europees Parlement zal krijgen.

De voorgestelde formulering maakt deel uit van een constructievere aanpak.

Stemuitslag

aantal stemmen vóór: 68

aantal stemmen tegen: 102

aantal onthoudingen: 8

Par. 3.6

Schrappen.

Motivering

Er kan niet worden beweerd dat liberalisering van het vervoer per spoor leidt tot een verlies van arbeidsplaatsen en tot het ontstaan van kwalitatief slechtere banen; liberalisering van andere vervoersmodaliteiten en economische sectoren heeft juist nieuwe banen opgeleverd. Het railvervoer is nog altijd de enige vervoersector die niet geliberaliseerd is.

Stemuitslag

aantal stemmen vóór: 66

aantal stemmen tegen: 102

aantal onthoudingen: 6

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de certificering van het treinpersoneel belast met de besturing van locomotieven en treinen op het spoorweganet van de Gemeenschap”

COM(2004) 142 def. — 2004/0048 (COD)

(2005/C 221/14)

Op 28 april 2004 heeft de Raad besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 71 van het EG-Verdrag te raadplegen over het Voorstel voor.

De gespecialiseerde afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij”, die met de voorbereiding van het advies was belast, heeft haar advies op 17 januari 2005 goedgekeurd. Rapporteur was de heer CHAGAS.

Tijdens zijn 414e zitting (vergadering van 9 februari 2005) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 127 stemmen voor en 25 stemmen tegen, bij 26 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1 Dit voorstel maakt deel uit van het zogenoemde **derde spoorwegpakket**, dat op 3 maart 2004 door de Europese Commissie is goedgekeurd. De overige elementen van dit pakket zijn:

- wijziging van richtlijn 91/440/EEG: liberalisering van internationaal reizigersvervoer per spoor (COM(2004) 139 def.);
- het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de rechten en verplichtingen van reizigers in het internationale treinverkeer (COM(2004) 143 def.);
- het voorstel voor een verordening betreffende compensatie en kwaliteitseisen voor diensten op het gebied van goederenvervoer per spoor (COM(2004) 144 def.);

alsook

- de Mededeling van de Commissie inzake voortzetting van de integratie van het Europese spoorwegsysteem (COM(2004) 140 def.);
- het werkdocument van de diensten van de Commissie betreffende de geleidelijke openstelling van de markt voor internationale passagiersdiensten per spoor (SEC(2004) 236).

1.2 Het zogenoemde **eerste spoorwegpakket** (ook infrastructuurpakket genoemd) werd op 15 maart 2001 van kracht en moest uiterlijk op 15 maart 2003 zijn omgezet in nationale wetgeving. Dit pakket omvat het volgende:

- een wijziging van Richtlijn 91/440/EEG: o.m. openstelling van de markt voor het internationale goederenvervoer per spoor op het trans-Europese spoorweganet voor goederenvervoer op uiterlijk 15 maart 2003, en liberalisering van het gehele internationale goederenvervoer per spoor op uiterlijk 15 maart 2008; ⁽¹⁾
- uitbreiding van het toepassingsgebied van Europese vergunningen voor spoorwegondernemingen (wijziging van Richtlijn 95/18/EG); ⁽²⁾
- harmonisatie van de bepalingen inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheidscertificering (komt in de plaats van Richtlijn 95/19/EG) ⁽³⁾.

1.3 In oktober 2003 heeft de Europese Commissie negen lidstaten voor het Europees Hof van Justitie gedaagd omdat ze geen maatregelen hadden gemeld om het eerste spoorwegpakket in nationale wetgeving om te zetten. In mei 2004 hadden vijf lidstaten dat nog steeds niet gedaan, en twee lidstaten hadden de bepalingen slechts ten dele in hun nationale wetgeving geïntegreerd.

⁽¹⁾ Richtlijn 2001/12/EG – PB L 75 van 15/03/2001, blz. 1 – Advies van het EESC – PB C 209 van 22/07/1999, blz. 22.

⁽²⁾ Richtlijn 2001/13/EG – PB L 75 van 15/03/2001, blz. 26 – Advies van het EESC – PB C 209 van 22/07/1999, blz. 22.

⁽³⁾ Richtlijn 2001/14/EG – PB L 75 van 15/03/2001, blz. 29 – Advies van het EESC – PB C 209 van 22/07/1999, blz. 22.

1.4 Het zogenoemde **tweede spoorwegpakket** is op 30 april 2004 gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Unie en moet op uiterlijk 30 april 2006 zijn omgezet in nationale wetgeving. Dit pakket omvat het volgende:

- een wijziging van Richtlijn 91/440/EEG: vervroeging van de openstelling van de markt voor het internationale goederenvervoer per spoor naar 1 januari 2006, en liberalisering van het nationale goederenvervoer per spoor (met inbegrip van cabotage) per 1 januari 2007; ⁽¹⁾
- een richtlijn over de veiligheid op de communautaire spoorwegen; ⁽²⁾
- een verordening tot oprichting van een Europees spoorwegbureau; ⁽³⁾
- een wijziging van de richtlijnen betreffende de interoperabiliteit van het trans-Europese hogesnelheidsspoorwegsysteem (RL 96/48/EG) en van het conventionele spoorwegnet (RL 2001/16/EG). ⁽⁴⁾

1.5 Met het eerste en het tweede spoorwegpakket werd de rechtsgrondslag gelegd voor een interne markt voor goederenvervoer per spoor. De maatregelen hebben betrekking op de openstelling van de markt, de verlening van vergunningen en veiligheidscertificaten aan spoorwegondernemingen, de toegang tot de spoorweginfrastructuur en de heffing van rechten voor het gebruik daarvan, het scheppen van een rechtskader voor de veiligheid op het spoor, alsook maatregelen voor de technische interoperabiliteit van het spoorwegnet.

1.6 Zoals het EESC in zijn advies over het tweede spoorwegpakket ⁽⁵⁾ reeds heeft opgemerkt, vereist dit nieuwe rechtskader een volledige reorganisatie van de sector, waarbij nieuwe instanties en bevoegdheden in het leven worden geroepen.

1.7 De **sociale rechtsregels** met betrekking tot de opleiding en de werkomstandigheden van personeel dat essentiële veiligheidstaken verricht komen onvoldoende of in het geheel niet aan de orde in dit kader.

1.8 De Europese sociale partners in de spoorwegsector — de Gemeenschap van Europese Spoorwegen (CER) en de Europese Federatie van Transportwerknemers (ETF) — hebben op 17 januari 2004 twee overeenkomsten gesloten:

1) overeenkomst inzake de invoering van een Europees rijbewijs voor machinisten in het grensoverschrijdend vervoer;

2) overeenkomst inzake bepaalde voorwaarden voor de inzet van treinpersoneel in het grensoverschrijdend vervoer.

1.9 In het onderhavige voorstel werkt de overeenkomst inzake de invoering van een Europees rijbewijs voor treinmachinisten tot op zekere hoogte door.

1.10 De Commissie heeft het EESC meegedeeld dat de Europese sociale partners formeel hebben verzocht om de overeenkomst inzake arbeidsomstandigheden (werk- en rusttijden) in de vorm van een besluit van de Raad te gieten. Dit verzoek wordt momenteel door de Commissie bestudeerd.

2. Het voorstel van de Commissie

2.1 Volgens de Commissie is de voorgestelde richtlijn nodig om de interoperabiliteit en het personeelsmanagement te verbeteren. Zij wil de certificering van spoorwegondernemingen vergemakkelijken met behoud van een hoog veiligheidsniveau en met de garantie dat de voorwaarden voor een vrij verkeer van werknemers aanwezig zijn.

2.2 De Commissie licht ook toe wat de doelstellingen van de Europese sociale partners zijn, zoals:

- garanderen dat treinpersoneel goed op zijn taak berekend is, zodat de veiligheid op peil blijft of zelfs wordt verbeterd;
- het risico van sociale dumping verminderen.

2.3 De Commissie stelt voor treinbestuurders aan de hand van uniforme minimumvereisten te certificeren. In 2010 zouden bestuurders van internationale treinen gecertificeerd moeten zijn en in 2015 de overige, op nationale routes werkzame bestuurders.

2.4 Volgens de Commissie bestaat de eerste groep uit 10 000 bestuurders en de tweede uit 200 000 bestuurders.

2.5 De Commissie stelt ook voor om indirect bij de besturing betrokken personeel eveneens te certificeren. Het richtlijnvoorstel bevat hiervoor echter geen speciale bepalingen; bepalingen met betrekking tot de vaardigheden van ander treinpersoneel ontbreken zelfs volledig. De in de richtlijn genoemde beginselen dienen in acht te worden genomen. De eisen die aan vaardigheden worden gesteld moeten later door het Europese Spoorwegbureau of in de technische specificaties voor interoperabiliteit worden omschreven.

⁽¹⁾ Richtlijn 2004/51/EG — PB L 164 van 30/04/2004, blz. 164 — Advies van het EESC — PB C 61 van 14/03/2003, blz. 131.

⁽²⁾ Richtlijn 2004/49/EG — PB L 164 van 30/04/2004, blz. 44 — Advies van het EESC — PB C 61 van 14/03/2003, blz. 131.

⁽³⁾ Verordening (EG) nr. 881/2004 — PB L 164 van 30/04/2004, blz. 1 — Advies van het EESC — PB C 61 van 14/03/2003, blz. 131.

⁽⁴⁾ Richtlijn 2004/50/EG — PB L 164 van 30/04/2004, blz. 114 — Advies van het EESC — PB C 61 van 14/03/2003, blz. 131.

⁽⁵⁾ PB C 61 van 14/03/2003, blz. 131.

2.6 De certificering zal uit twee delen bestaan:

- 1) een Europees rijbewijs, dat door de bevoegde instantie wordt afgegeven en in de hele EU wordt erkend, dat eigendom van de treinbestuurder is en waaruit blijkt dat deze aan een aantal basisvereisten voldoet en over basisvaardigheden beschikt;
- 2) een geharmoniseerde aanvullende verklaring, die door de spoorwegonderneming wordt afgegeven en hier ook eigendom van blijft, en waaruit blijkt dat de treinbestuurder over de vereiste specifieke kennis van de onderneming of de infrastructuur beschikt.

2.7 De bevoegde instanties en de spoorwegondernemingen moeten registers beheren die informatie bevatten over (de vernieuwing van) kwalificaties en over eventuele intrekking en wijzigingen van rijbewijzen en geharmoniseerde certificaten.

2.8 Er worden drie categorieën treinbestuurders voorgesteld: bestuurders van (A) rangeerlocomotieven en werktreinen, (B) passagierstreinen en (C) goederentreinen.

2.9 De minimumleeftijd zou 20 moeten zijn, maar treinbestuurders die alleen in hun eigen lidstaat werken zouden ook 18 jaar oud mogen zijn.

2.10 Het voorstel bevat bepalingen voor het wijzigen en vernieuwen van rijbewijzen en geharmoniseerde aanvullende verklaringen, voor periodieke onderzoeken om te garanderen dat de betrokken werknemers nog steeds aan de voorwaarden voldoen, én voor het intrekken van de documenten en de desbetreffende beroepsmogelijkheden. Het regelt ook inspecties en sancties.

2.11 Ook bevat het voorstel bepalingen over de toegang tot opleidingen, onderzoeken en de beoordeling van de kwaliteit van opleidingstelsels en procedures.

2.12 Bijlage I gaat over het communautaire model voor het rijbewijs en de aanvullende verklaring, terwijl Bijlagen II t/m VII betrekking hebben op de taken van treinbestuurders, medische/psychologische onderzoeken en beroepskwalificaties.

2.13 Het Europees Spoorwegbureau zal verzocht worden vóór 2011 een rapport uit te brengen waarin het mede ingaat op de mogelijkheid om een chipkaart in te voeren.

3. Beoordeling van het Commissievoorstel

3.1 Algemene opmerkingen

3.1.1 Het EESC is het in grote lijnen eens met het voorstel.

3.1.2 Treinbestuurders en andere werknemers met voor de veiligheid cruciale taken hebben een zeer zware verantwoordelijkheid voor de veiligheid van het verkeer, werknemers, reizigers en goederen. In een geliberaliseerde spoorwegensector dienen gemeenschappelijke bepalingen een hoog kwalificatieniveau te garanderen.

3.1.3 Geharmoniseerde minimumbepalingen maken het ook gemakkelijker om werknemers in een andere lidstaat in te zetten⁽¹⁾. Vooral echter de verschillen tussen de lidstaten wat operationele systemen en veiligheidsvoorschriften betreft staan het inzetten van werknemers in een andere lidstaat in de weg, en deze situatie zal nog heel wat jaren blijven bestaan. Deze verschillen en de verschillende talen stellen nog eens extra eisen aan de vaardigheden van het treinpersoneel.

3.1.4 Het beroep in kwestie zal mede aanzien behouden en aantrekkelijk blijven als er een — in een certificaat vastgelegd — hoog vaardigheidsniveau voor nodig is. Dit is belangrijk voor een beroep met onaantrekkelijke werktijden en minder zekerheid nu uitzendbureaus steeds actiever worden in de sector. In het wegtransport en de binnenvaart klagen ondernemingen al dat ze moeilijk aan personeel kunnen komen. De voorgestelde richtlijn kan niet tot doel hebben om op opleidingen te bezuinigen.

3.1.5 De van oudsher zelfstandig opererende spoorwegondernemingen hebben altijd zonder tussenkomst van anderen zorggedragen voor goed gekwalificeerd personeel en een veilige dienstverlening. Hierdoor is het spoor momenteel een van de veiligste vervoerswijzen.

3.1.6 Er moet op worden toegezien dat de richtlijn leidt tot een grotere mobiliteit van treinbestuurders en tot algemeen toegankelijke opleidingen, en niet tot een situatie waarin opleidingen in hun geheel slechter worden en werknemers zelf moeten betalen voor deze opleidingen.

⁽¹⁾ De vervanging van treinbestuurders en ander treinpersoneel bij de grens neemt slechts enkele minuten in beslag (acht minuten bijvoorbeeld bij de Brennerpas). Als goederentreinen aan de grens moeten stoppen, is dat vooral om papieren te controleren en het materieel te inspecteren.

3.2 Afzonderlijke bepalingen

3.2.1 Reikwijdte en invoering van certificering

3.2.1.1 Het EESC staat achter de geleidelijke invoering van certificering voor **internationaal en nationaal verkeer**. Daardoor hoeven de betrokken ondernemingen de nodige aanpassingen niet in één keer door te voeren.

3.2.1.2 Het **tijdschema** in artikel 34 (2008-2010 voor grensoverschrijdend verkeer en 2010-2015 voor in één lidstaat werkende bestuurders) is echter verrassend. De certificering van treinbestuurders zou eerder moeten gebeuren, aangezien de liberalisering van het internationale goederenvervoer dan al in gang is (sinds 2003/2006) en het nationale goederenvervoer vanaf 2007 zal worden geliberaliseerd.

3.2.1.3 Het EESC stemt ook in met de **certificering van treinpersoneel**. Personeel met veiligheidstaken is belangrijk voor de veiligheid van het spoor. De voorgestelde definitie (artikel 25) is echter onbegrijpelijk: „Ieder ander personeelslid dan de treinbestuurder dat op de locomotief of de trein aanwezig is en dat indirect bij de besturing van locomotieven en treinen betrokken is...”. Het zou beter zijn om te spreken van treinpersoneel met veiligheidstaken. In de richtlijn zou ook moeten komen te staan welke taken dit personeel mag/moet uitvoeren en over welke vaardigheden het dient te beschikken.

3.2.2 Categorieën (van) treinbestuurders

3.2.2.1 De Commissie wil drie categorieën (van) rijbewijzen invoeren: voor bestuurders van rangeerlocomotieven en werktreinen, van passagierstreinen en van goederentreinen (artikel 4(2)). Het onderscheid tussen passagiers- en goederenvervoer is niet praktisch en mist ook een redelijke grond. Wat de opleiding en het werk zelf betreft zijn er geen verschillen. Voor de bediening van de locomotieven zouden aparte vergunningen moeten worden afgegeven, maar vaak gaat het om dezelfde locomotieven. Twee categorieën — met veiligheidsvereisten als uitgangspunt — zijn genoeg: locomotieven die rijden op gesloten routes (rangeerterreinen, bouwterreinen) en locomotieven die rijden op open routes (treinbestuurders op hoofdroutes).

3.2.2.2 Het zou bovendien beter zijn om deze categorie niet op de aanvullende geharmoniseerde verklaring, maar op het rijbewijs aan te geven.

3.2.3 Minimumleeftijd en werkervaring

3.2.3.1 De Commissie stelt een **minimumleeftijd** van 20 voor, al mogen lidstaten een alleen op hun eigen grondgebied

geldig rijbewijs afgeven aan een aanvrager die minstens 18 jaar is (artikel 8). In een aantal lidstaten⁽¹⁾ is de minimumleeftijd 21. De richtlijn zou dus leiden tot een lagere minimumleeftijd, in ieder geval voor grensoverschrijdend verkeer.

3.2.3.2 Het EESC is van mening dat de minimumleeftijd 21 zou moeten zijn. Grensoverschrijdend verkeer is zwaarder en vereist beter opgeleid personeel. Deze leeftijdseis laat bovendien de mogelijkheid onverlet dat de lidstaten voor nationaal verkeer een lagere leeftijdsgrens hanteren.

3.2.3.3 Het EESC vindt ook dat op nationale hoofdverbindingen werkzame treinbestuurders drie jaar **werkervaring** zouden moeten hebben om op internationale routes te mogen rijden. Artikel 10 bevat al een soortgelijke bepaling voor nationaal verkeer. Spoorwegmaatschappijen die alleen internationale vervoersdiensten aanbieden, zouden er in samenwerking met maatschappijen die nationale diensten aanbieden voor kunnen zorgen dat hun treinbestuurders toch de vereiste ervaring opdoen.

3.2.4 Structuur van het certificeringsproces

3.2.4.1 De Commissie stelt een uit twee delen bestaand certificeringsproces voor: een Europees rijbewijs dat door de bevoegde instantie wordt afgegeven en in heel Europa wordt erkend, en een door de spoorwegondernemingen afgegeven geharmoniseerde aanvullende verklaring. Als reden voor deze tweedeling voert zij aan dat het oorspronkelijke geplande uniforme rijbewijs met chipkaart te ingewikkeld en duur is.

3.2.4.2 Het EESC is het in grote lijnen eens met de door de Commissie voorgestelde structuur. Het gebruik van twee documenten zou echter wel tot verwarring kunnen leiden, vooral wat de **kennis van infrastructuur** betreft. Er zou een duidelijk onderscheid moeten worden gemaakt tussen kennis van de operationele en veiligheidsbepalingen voor een bepaalde infrastructuur én kennis van verbindingen en plaatsen. De kennis van de operationele bepalingen voor een of meerdere infrastructuurele netwerken zou op het rijbewijs moeten worden aangegeven, terwijl de — regelmatig op te frissen — kennis van verbindingen en plaatsen op de geharmoniseerde aanvullende verklaring zou moeten komen te staan.

3.2.4.3 Het tweeledige certificeringsproces leent zich voor een overgangperiode. Het uiteindelijke streven is echter één enkel document met een chipkaart af te geven waaruit blijkt dat de houder beschikt over de nodige basiskennis en over kennis van een specifieke onderneming. Dit mag niet uit het oog worden verloren.

⁽¹⁾ zoals Denemarken, Duitsland, Nederland, Noorwegen en Oostenrijk

3.2.5 Erkenning van examinatoren en opleidingscentra

3.2.5.1 Het Europese Spoorwegbureau krijgt als taak om criteria op te stellen voor de erkenning van instructeurs, examinatoren en opleidingscentra. Het EESC heeft hier geen bezwaar tegen, maar vindt wel dat de richtlijn hier en daar onduidelijk is. De Commissie geeft niet duidelijk aan welke testen moeten worden uitgevoerd door een erkende examiner en welke vaardigheden door de spoorwegonderneming zelf, dus zonder een erkende examiner, moeten worden gecertificeerd. Evenmin is duidelijk aangegeven dat het testen van de kennis van de werking en veiligheid van een bepaalde infrastructuur moet gebeuren door een examiner die erkend is door de lidstaat in kwestie.

3.2.6 Beroepskwalificaties en medische/psychologische eisen

3.2.6.1 In de bijlagen van de ontwerp-richtlijn staan de taken van treinbestuurders, de vereiste algemene en specifieke kennis en de medische/psychologische eisen. De Commissie heeft zich hierbij grotendeels laten leiden door het akkoord tussen de sociale partners om een Europees rijbewijs voor treinbestuurders in te voeren.

3.2.6.2 Het is een goede zaak dat de Commissie uitgaat van de beroeps- en de medische/psychologische eisen die de sociale partners hebben geformuleerd. Dit staat borg voor een hoog vaardigheidsniveau, dat de verkeersveiligheid ten goede zal komen. De kwalificaties en de vereisten voor het verkrijgen van een certificering zouden in de richtlijn zelf moeten worden gespecificeerd.

3.2.6.3 Wijzigingen in de bijlagen kunnen worden aangebracht door het comité van vertegenwoordigers van de lidstaten, dat ook verantwoordelijk is voor de goedkeuring van de technische specificaties voor interoperabiliteit. In het kader van de interoperabiliteitsrichtlijnen dienen de sociale partners geraadpleegd te worden over onderwerpen die te maken hebben met kwalificaties, gezondheid en veiligheid op het werk. Aangezien de bijlagen over de certificering van treinpersoneel zijn gebaseerd op definities van de Europese sociale partners, is het alleen maar logisch dat deze bij eventuele wijzigingen van de bijlagen worden betrokken. Een hiertoe strekkende bepaling dient in de richtlijn te worden opgenomen.

3.2.7 Periodieke controles

3.2.7.1 Bepaalde kennis moet van tijd tot tijd getest worden willen treinbestuurders hun rijbewijs of geharmoniseerde verklaring kunnen behouden.

3.2.7.2 Met betrekking tot de periodieke medische controles heeft de Commissie zich op het akkoord tussen de Europese sociale partners gebaseerd.

3.2.7.3 Er moet worden voorzien in psychologische nazorg na ongelukken waarbij mensen zijn betrokken (vaak gaat het om mensen die voor een trein springen). Hieraan is in de richtlijn voorbijgegaan (artikel 14 in combinatie met Bijlage III).

3.2.7.4 De Commissie is te vaag over het regelmatig opfrissen van de kennis van spoorwegverbindingen. Ze zou duidelijk moeten stellen dat een desbetreffend diploma zijn geldigheid verliest als een bestuurder een jaar lang niet over een bepaalde verbinding heeft gereden.

3.2.7.5 De Commissie zwijgt over vervolgoopleidingen waarbij treinbestuurders op gezette tijden hun algemene kennis bijspijkeren. In het akkoord van de Europese sociale partners wordt hier wel op ingegaan. In aansluiting hierop zou daarom in de richtlijn moeten komen te staan dat treinbestuurders jaarlijks hun basiskennis moeten opfrissen en bijspijkeren.

3.2.8 Intrekking van rijbewijzen

3.2.8.1 Volgens de voorgestelde richtlijn dienen treinbestuurders de bevoegde instanties ervan in kennis te stellen als zij niet langer voldoen aan de voorwaarden om hun taken te kunnen uitvoeren. Dit komt erop neer dat zij zichzelf moeten „aangeven”, wat zij niet kunnen doen. Alleen een erkende bedrijfsarts is in staat om zo'n besluit te nemen en de spoorwegonderneming hiervan op de hoogte te brengen. De spoorwegonderneming moet dan de bevoegde instantie inlichten.

3.2.8.2 De voorgestelde richtlijn bevat geen procedure om een rijbewijs terug te krijgen nadat het is ingetrokken.

4. Voorstel voor een richtlijn over de certificering van treinpersoneel en het akkoord tussen de Europese sociale partners over de invoering van een Europees rijbewijs

4.1 Het is een goede zaak dat de Europese sociale partners — de CER en ETF — uit zichzelf al met een voorstel zijn gekomen voor een rijbewijs voor treinbestuurders op internationale routes.

4.2 Het akkoord heeft als voordeel dat werknemers van bij de CER aangesloten ondernemingen al heel spoedig aan hoge kwalificatie-eisen zullen moeten voldoen en dat er wat dit betreft niet tot 2010 hoeft te worden gewacht. Deze ondernemingen mogen niet benadeeld worden ten opzichte van ondernemingen die het akkoord niet toepassen.

4.3 Dit akkoord moet ten volle in acht worden genomen op die gebieden waar het samenvalt met de voorgestelde richtlijn.

4.4 In het akkoord van de Europese sociale partners wordt ervan uitgegaan dat de betrokken treinbestuurders altijd beschikken over een bepaalde nationale certificering, waardoor hiervoor een regeling ontbreekt. Ten grondslag hieraan ligt de ervaring die traditionele spoorwegmaatschappijen in de loop van vele jaren hebben opgedaan met het samenwerken op dezelfde routes.

4.5 Het in dit akkoord geregelde rijbewijs is een aanvullende verklaring waaruit blijkt dat de treinbestuurder in kwestie beschikt over de extra kennis die nodig is om in een andere lidstaat te rijden. Dit rijbewijs wordt afgegeven door en is eigendom van de ondernemingen.

4.6 De aanvullende geharmoniseerde verklaring die de Commissie voorstelt komt min of meer overeen met het Europese rijbewijs voor treinbestuurders.

4.7 De Commissie zou moeten nagaan in hoeverre het mogelijk is om het Europese rijbewijs voor treinbestuurders dat wordt geregeld in het akkoord tussen de Europese sociale partners gedurende een overgangsperiode te erkennen als een document dat gelijkwaardig is aan de geharmoniseerde aanvullende verklaring. Hiermee zou tegemoet worden gekomen aan de ondernemingen die al actief zijn geworden op dit gebied. De richtlijn zou een hiertoe strekkende bepaling moeten bevatten.

4.8 Volgens het EESC zijn maatschappijen die het akkoord van de sociale partners hebben ondertekend in het nadeel ten opzichte van maatschappijen die het certificeringssysteem uit de voorgestelde richtlijn gebruiken. Krachtens het akkoord moeten treinbestuurders namelijk jaarlijks cursussen volgen om hun algemene beroepsmatige kennis op peil te houden. In het richtlijnvoorstel ontbreekt een dergelijke bepaling, terwijl zo iets toch cruciaal is voor een betrouwbaar kennisniveau.

5. Conclusie

5.1 Het EESC is ingenomen met het voorstel voor een richtlijn inzake de certificering van treinpersoneel. Helaas wordt deze maatregel opgevoerd als de laatste schakel in een keten van wettelijke Europese bepalingen om het vrachtvervoer per spoor te liberaliseren.

5.2 Wat veiligheid betreft is er voor treinbestuurders en ander treinpersoneel een belangrijke rol weggelegd. De certificering van deze werknemers moet ervoor zorgen dat zij altijd goed gekwalificeerd zijn.

5.3 Het EESC maakt zich zorgen over de enorme tijdspanne tussen de volledige liberalisering van het vrachtvervoer per spoor en de deadlines voor de invoering van het certificeringssysteem. De Commissie zou er alles aan moeten doen om deze tijdspanne te verkorten.

5.4 De Raad en het Europees Parlement zouden de voorgestelde richtlijn voor de certificering van treinpersoneel uit het derde pakket moeten halen en apart moeten behandelen om verdere vertraging te vermijden. Zij zouden deze richtlijn zo snel mogelijk moeten goedkeuren.

5.5 Daarbij zouden zij het advies van het EESC en de daarin geformuleerde wijzigingsvoorstellen in aanmerking moeten nemen.

5.6 Het EESC is ingenomen met de overeenkomst van de Europese sociale partners inzake bepaalde aspecten van de arbeidsomstandigheden van treinpersoneel dat wordt ingezet in het grensoverschrijdend vervoer. De Commissie zou deze overeenkomst voor besluit moeten voorleggen aan de Raad, die er op zijn beurt zijn goedkeuring aan zou moeten hechten.

Brussel, 9 februari 2005

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

Anne-Marie SIGMUND

BIJLAGE

bij het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité (conform art. 54, lid 3, r.v.o.)

Onderstaand wijzigingsvoorstel kreeg meer dan een kwart van het aantal uitgebrachte stemmen, maar werd tijdens de beraadslagingen verworpen.

Par. 3.2.3.3

Schrappen

Motivering

Het onderhavige voorstel voor een richtlijn behelst de invoering van een certificering in twee fasen:

- de invoering van een Europees treinrijbewijs dat in heel de EU erkend wordt;
- een geharmoniseerde aanvullende verklaring waaruit blijkt dat de treinbestuurder over de vereiste specifieke kennis van de onderneming of de infrastructuur beschikt.

Ook zijn er bepalingen in de richtlijn opgenomen voor het wijzigen en vernieuwen van rijbewijzen en geharmoniseerde aanvullende verklaringen en voor periodieke onderzoeken om te garanderen dat de betrokken werknemers nog steeds aan de voorwaarden voldoen.

De geharmoniseerde aanvullende verklaring dient ter kwalificatie van de vaardigheid van de treinbestuurder en van zijn kennis van één of meerdere routes.

Een en ander rechtvaardigt niet om ook nog een proefperiode van drie jaar voor het internationaal verkeer te eisen, die, zoals het nu geformuleerd staat in par. 3.2.3.3, opgeteld zouden moeten worden bij de eventueel door het nationale spoorvervoer ingestelde twee jaar die nodig zijn om op te klimmen van bestuurder van rangeerlocomotieven naar bestuurder op hoofdroutes (passagierstreinen en goederentreinen).

Een dergelijke vereiste, die zou neerkomen op een proefperiode van vijf jaar, zou de geharmoniseerde aanvullende verklaring ontkrachten en een belemmering vormen voor het streven naar een versoepeling van het grensoverschrijdend vervoer. Het gevolg — of het doel — van deze vereiste zou zijn dat de ontwikkeling en verbetering van de grensoverschrijdende spoorwegbetrekkingen een halt wordt toegevoerd.

Het is dus niet duidelijk waarom het werk op het internationale spoorwegennet andere eisen met zich zou moeten meebrengen dan het werk op het nationale net, aangezien de geharmoniseerde aanvullende verklaring al de nodige garanties biedt ten aanzien van vaardigheden en kennis van het spoorwegnet.

Om deze redenen lijkt par. 3.2.3.3 niet steekhoudend en zou deze moeten worden geschrapt.

Stemuitslag

stemmen voor: 59

stemmen tegen: 100

onthouding: 11

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling van een stelsel van algemene tariefpreferenties”

(COM(2004) 699 def. — 2004/0242 (CNS))

(2005/C 221/15)

De Raad heeft op 10 november 2004 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag te raadplegen over het „Voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling van een stelsel van algemene tariefpreferenties”

De gespecialiseerde afdeling „Externe betrekkingen”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 12 januari 2005 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Pezzini.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 414e zitting van 9 en 10 februari 2005 (vergadering van 9 februari) het volgende advies uitgebracht, dat met 132 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 3 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1 Verordening (EG) nr. 2501/2001 van 10 december 2001 houdende toepassing van een schema van algemene tariefpreferenties voor de periode van 1 januari 2002 tot en met 31 december 2004 ⁽¹⁾ loopt op 31 december 2005 af. In juni 2004 heeft de Commissie richtsnoeren voor een nieuwe regeling — voor de periode van 1 januari 2006 tot en met 31 december 2015 — gepubliceerd ⁽²⁾. In aansluiting daarop stelt zij nu een nieuwe SAP-verordening voor ⁽³⁾.

1.1.1 De in 1994 publiceerde richtsnoeren voor de periode 1994-2005 ⁽⁴⁾ en de daarop gebaseerde verordening introduceerden een aantal ingrijpende veranderingen, zoals tariefdifferentiatie naar gevoeligheid, graduatie en bijzondere stimuleringsregelingen. Bovendien werd in 2001 voor onbepaalde tijd een speciale regeling ten behoeve van de minst ontwikkelde landen ingevoerd, het zgn. „Alles Behalve Wapens”-initiatief. Sommige van deze nieuwe regelingen doen het goed en kunnen bijgevolg gehandhaafd worden; andere zijn minder succesvol en zouden dan ook moeten worden bijgesteld.

1.1.2 Al sinds 1971 verleent de Unie via het SAP — een onderdeel van het communautaire handelsbeleid, dat een sleutelrol speelt in de betrekkingen van de Unie met de rest van de wereld — handelspreferenties aan ontwikkelingslanden. Het SAP dient aan te sluiten bij het ontwikkelingsbeleid van de Unie, waarvan het de doelstellingen moet helpen realiseren. Het moet dan ook verenigbaar zijn met de WTO-regels, en met name met de in 1979 ingestelde machtigingsclausule en de ontwikkelingsagenda van Doha. De Unie dient ervoor te zorgen dat ook de ontwikkelingslanden profijt trekken van het globaliseringsproces, met name door handel te koppelen aan duurzame ontwikkeling. Duurzame ontwikkeling houdt onder meer in: respect voor de fundamentele mensenrechten, naleving van de rechten van werknemers, goed bestuur en bescherming van het milieu, maar ook bestrijding van de productie van en de

handel in drugs, wat overigens een gedeelde verantwoordelijkheid van alle landen is.

1.2 De Commissie heeft sinds de publicatie van haar nieuwe richtsnoeren uitgebreide consultaties gehouden. Impactstudies zijn evenwel door haar eigen diensten uitgevoerd omdat daarvoor gespecialiseerde statistieken vereist zijn. Zodra de verordening in werking is getreden, gaat de Commissie de gevolgen ervan voor de ultraperifere regio's evalueren.

1.3 De Commissie verwacht niet dat de Unie met de nieuwe regeling méér douane-inkomsten zal derven dan met de huidige regeling het geval is.

2. De voorstellen van de Commissie

2.1 De Commissie wil het huidige stelsel vereenvoudigen door de drie bijzondere stimuleringsregelingen (ter bescherming van de rechten van werknemers en van het milieu en ter bestrijding van de productie van en de handel in drugs) door één enkele regeling te vervangen en op die manier het aantal regelingen terug te brengen van vijf naar drie. Het nieuwe SAP zal bestaan uit:

- een algemene regeling,
- een bijzondere stimuleringsregeling voor duurzame ontwikkeling;
- een bijzondere regeling ten behoeve van de minst ontwikkelde landen.

2.2 De Commissie stelt voor om geen SAP-preferenties meer te verlenen aan landen die al op grond van bilaterale, regionale of andere vrijhandelsovereenkomsten met de Unie preferentiële toegang tot de EU-markt hebben. Zij wil echter niet dat de landen in kwestie er daardoor op achteruitgaan en stelt daarom voor om de op grond van de huidige regeling toegekende SAP-voordelen in de bewuste vrijhandelsovereenkomst op te nemen.

⁽¹⁾ PB L 346 van 31 december 2001

⁽²⁾ COM(2004) 461 def.

⁽³⁾ COM(2004) 699 def.

⁽⁴⁾ COM(2004) 212 def.

2.3 De Commissie wil de enkele jaren geleden ingevoerde tariefdifferentiatie naar gevoeligheid behouden. Zij wil bovendien vasthouden aan de huidige invulling van deze regeling, nl. volledige schorsing van de GDT-rechten op niet-gevoelige producten, met uitzondering van agrarische componenten, en verlaging van de tarieven voor gevoelige producten met 3,5 procentpunten.

2.4 Zij wil de algemene regeling openstellen voor alle landen, behalve die welke door de Wereldbank gedurende drie opeenvolgende jaren bij de hoge-inkomenslanden werden ingedeeld en waarvan de vijf belangrijkste productgroepen in het onder de SAP-regeling vallende exportpakket minder dan 75 % van de totale SAP-export van dat land naar de Unie bedraagt. SAP-landen die nu in deze situatie verkeren zullen vanaf de inwerkingtreding van de nieuwe regeling niet meer onder het SAP vallen. Hetzelfde geldt voor landen die met de Unie een handelsovereenkomst hebben gesloten en op basis daarvan een minstens even gunstige preferentiële behandeling krijgen als in het kader van het SAP.

2.5 De bijzondere stimuleringsregeling voor duurzame ontwikkeling is bedoeld als extra steuntje in de rug voor de ontwikkelingslanden met de grootste ontwikkelingsachterstand. Deze extra preferenties moeten door de geïnteresseerde landen worden aangevraagd en worden onmiddellijk toegekend op voorwaarde dat het aanvragende land alle zestien in bijlage 1 opgesomde conventies over mensenrechten en rechten van werknemers en minstens zeven van de elf in bijlage 2 opgesomde conventies over goed bestuur en milieubescherming heeft geratificeerd en ook daadwerkelijk toepast. Bovendien dient het zich ertoe te verbinden vóór 31 december 2008 ook de nog niet geratificeerde conventies te ratificeren en toe te passen.

2.5.1 Alle in de bijlagen opgesomde conventies voorzien in een regeling die de bevoegde internationale organisaties in staat stelt regelmatig na te gaan in hoeverre de conventie daadwerkelijk wordt toegepast. Aan de hand van deze evaluaties zal de Commissie beslissen aan welke kandidaat-landen extra preferenties zullen worden toegekend. De lijst van in aanmerking komende landen zal door de Commissie worden gepubliceerd zodra zij alle aanvragen en evaluatieverslagen heeft bestudeerd.

2.5.2 Geïnteresseerde landen dienen binnen drie maanden na de datum van publicatie van de verordening een aanvraag in te dienen.

2.5.3 Alleen zogenaamde „kwetsbare landen” komen in aanmerking voor deze extra preferenties. „Kwetsbare landen” zijn landen die door de Wereldbank niet bij de hoge-inkomenslanden zijn ingedeeld en waarvan de onder het SAP vallende

export naar de Unie minder dan 1 % van de totale SAP-invoer in de Unie bedraagt.

2.6 De voorgestelde verordening voorziet in een overgangsperiode voor landen die door de Verenigde Naties werden geschrapt van de lijst van minst ontwikkelde landen. Om de gevolgen van deze statuswijziging te verzachten stelt de Commissie voor om de landen kwestie niet in één keer, zoals nu het geval is, maar stapsgewijs de extra preferenties uit hoofde van de bijzondere regeling ten behoeve van de minst ontwikkelde landen te ontnemen.

2.7 Het graduatiemechanisme blijft bestaan, maar wordt wel vereenvoudigd. Net zoals nu zal de Unie kunnen beslissen geen preferenties meer toe te kennen voor groepen producten uit landen die de concurrentie op de EU-markt aankunnen en dan ook geen exportbevorderende preferenties meer nodig hebben. Wel worden de drie bestaande criteria (aandeel in de preferentiële invoer, ontwikkelingsindex en exportspecialisatie-index) vervangen door één enkel criterium: „aandeel in de communautaire markt, uitgedrukt als aandeel in de preferentiële invoer”. Bij het afbakenen van productgroepen wordt uitgegaan van de „afdelingen” in de Gecombineerde Nomenclatuur. Het graduatiemechanisme zal alleen worden toegepast op landen die voor alle producten van een afdeling concurrerend zijn. Kleinere landen met slechts enkele concurrerende producten hoeven dus niets te vrezen.

2.7.1 Bovendien wordt het graduatiemechanisme alleen toegepast als de export van producten uit de betrokken afdeling gedurende drie opeenvolgende jaren meer dan 15 % van de totale EU-import van dit soort producten bedroeg. Voor sommige textielproducten geldt een drempel van 12,5 %.

2.8 Als de toepassing van de verordening resulteert in een *ad valorem* tarief van 1 % of minder, wordt dit recht volledig geschorst. Dit geldt ook voor specifieke tarieven van 2 euro of minder.

2.9 Verder voorziet het voorstel in de mogelijkheid om in bepaalde omstandigheden alle dan wel een deel van de aan een land toegekende preferenties tijdelijk in te trekken. Dit is geen ingrijpende verandering ten opzichte van de bestaande praktijk. De Commissie wijst erop dat deze bepaling ook in de nieuwe regeling slechts in uitzonderlijke gevallen zal worden toegepast.

2.9.1 Als de preferentiële invoer van een bepaald product ernstige schade berokkent of dreigt te berokkenen aan een EU-producent van soortgelijke producten of producten die er rechtstreeks mee concurreren, kan de Commissie op ieder moment op verzoek van een lidstaat of uit eigen beweging beslissen om weer de GDT-tarieven toe te passen.

2.10 De Commissie zal bij de tenuitvoerlegging van de verordening worden bijgestaan door een Comité algemene preferenties, bestaande uit vertegenwoordigers van de lidstaten en voorgezeten door de vertegenwoordiger van de Commissie. Het Comité algemene preferenties zal door de Commissie worden geïnformeerd over de werking van het SAP en zal alle aspecten van deze problematiek kunnen bespreken. Het zal echter vooral worden betrokken bij de behandeling van onderwerpen als: toekenning van extra preferenties in het kader van de stimuleringsregeling voor duurzame ontwikkeling, tijdelijke opschorting van preferenties, wederinstelling van GDT-rechten bij nadelige gevolgen voor EU-producenten en instelling van overgangsperiodes voor landen die van de VN-lijst van MOL's zijn geschrapt.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Het SAP is een belangrijk onderdeel van het handelsbeleid van de Unie, met verstreckende gevolgen voor de ontwikkelingslanden, de EU-begroting, de betrekkingen met onze handelspartners (o.m. binnen de WTO) en het Europese bedrijfsleven, en met name de verwerkende industrie. Het is een van de weinige zaken die niet op nationaal niveau, maar volledig op EU-niveau worden geregeld: de Commissie heeft op dit terrein exclusieve bevoegdheden. Door het globaliseringsproces heeft het SAP nog meer aan belang gewonnen: de Unie is deze regeling gaan gebruiken om ook ontwikkelingslanden de kans te geven profijt te trekken van de economische globalisering. Verder gebruikt zij het SAP als middel om in de ontwikkelingslanden een duurzaam ontwikkelingsproces op gang te brengen: zij verleent extra preferenties aan landen die de fundamentele mensenrechten eerbiedigen.

3.2 Na de publicatie van de richtsnoeren voor de nieuwe SAP-regeling ⁽⁵⁾ heeft het Comité deze uitgebreid becommentarieerd ⁽⁶⁾. Het heeft er daarbij op gewezen dat het SAP absoluut moet worden vereenvoudigd. Het kan het dan ook alleen maar toejuichen dat de Commissie nu met concrete voorstellen komt om de opzet van de SAP-regeling te vereenvoudigen. Met name de vermindering van het aantal regelingen van vijf naar drie zal het SAP een stuk werkbaarder maken.

3.3 Het Comité heeft er ook op aangedrongen het aantal SAP-landen te verminderen ⁽⁷⁾, o.m. door uitsluiting van landen die op grond van een vrijhandelsvereenkomst met de Unie *sowieso* preferentiële toegang tot de EU-markt hebben. Het heeft ervoor gepleit deze landen uit te sluiten van de SAP-regeling en de hun toegekende SAP-preferenties over te hevelen naar de desbetreffende vrijhandelsvereenkomst. Het stelt met voldoening vast dat de Commissie aan deze oproep gehoor heeft gegeven.

3.4 Het heeft ook zijn bezorgdheid geuit over het feit dat de SAP-regeling niet zozeer de meest achtergebleven maar juist de meest ontwikkelde ontwikkelingslanden ten goede komt ⁽⁷⁾.

Ook deze kritiek heeft de Commissie ter harte genomen, maar het Comité vraagt zich af of de huidige voorstellen wel ver genoeg gaan.

3.5 Verder heeft het aanbevolen het graduatiemechanisme te vereenvoudigen en transparanter te maken ⁽⁷⁾. Het stelt tot zijn voldoening vast dat de thans voorgestelde regeling een stuk eenvoudiger en transparanter is dan de vorige. Met name de vervanging van de drie bestaande criteria door één duidelijk criterium vindt het een belangrijke stap in de goede richting.

3.6 Voorts heeft het erop aangedrongen dat de Commissie de gelegenheid te baat zou nemen om de regels en procedures te stroomlijnen, te harmoniseren en gelijk te trekken ⁽⁷⁾. Ook op dit vlak is de voorgestelde regeling een hele vooruitgang.

3.7 Het heeft er ook op aangedrongen dat de Commissie een gedetailleerde impactstudie zou opstellen ⁽⁷⁾. Op dit punt heeft de Commissie de aanbeveling van het Comité helaas niet gevolgd. Het Comité wijst er in dit verband op dat een evaluatie achteraf van de gevolgen voor de ultraperifere regio's alleen zin heeft als de evaluatie tot doel heeft het systeem waar nodig bij te stellen, wat evenwel zou indruisen tegen het beginsel dat de regeling gedurende langere tijd ongewijzigd dient te blijven omdat een preferentiesysteem niet behoorlijk kan functioneren in een klimaat van onzekerheid.

3.8 Het Comité vindt het goed dat de Commissie in de SAP-landen een duurzaam ontwikkelingsproces op gang wil trachten te brengen door de invoering van bijzondere regelingen ter bevordering van de eerbiediging van de mensenrechten, ter bescherming van de rechten van werknemers en van het milieu, ter bevordering van goed bestuur en ter bestrijding van de drugsproductie en -handel.

3.9 Het heeft er in een vorig advies echter op gewezen dat de eerder ingevoerde bijzondere stimuleringsregelingen, hoe lofwaardig de doelstellingen hiervan ook zijn, niet het verhoopde resultaat hebben opgeleverd ⁽⁷⁾. De regeling met betrekking tot de bescherming van de rechten van werknemers is tot dusverre slechts twee keer toegepast en die met betrekking tot de bescherming van het milieu zelfs nog geen enkele keer. De drugsregeling is tot op heden twaalf keer toegepast, maar heeft nog geen tastbare resultaten opgeleverd.

3.9.1 Ondanks de doorgevoerde vereenvoudiging acht het Comité het weinig waarschijnlijk dat de nieuwe regeling meer effect zal sorteren dan de oude, aangezien de beloning voor „goed gedrag” niet is verhoogd. Er is geen reden om aan te nemen dat de SAP-landen met de nieuwe regeling méér geneigd zullen zijn om duurzame ontwikkeling hoger in hun vaandel te plaatsen dan met de oude. Omdat zij maar liefst 27 internationale conventies dienen na te leven, is de kans groot dat zij er de voorkeur aan geven het aanbod te laten voor wat het is en hun eigen gang te gaan.

⁽⁵⁾ Op. cit.

⁽⁶⁾ Zie zijn advies van 25 februari 2004, PB C 110 van 30 april 2004.

⁽⁷⁾ Ibid.

3.9.2 Aangezien extra tariefverlagingen in de huidige context van alsmaar dalende tarieven kennelijk geen stimulerend effect meer hebben, zou de Unie kunnen overwegen om ook het verkrijgen van ontwikkelingshulp afhankelijk te maken van de naleving van deze conventies.

3.10 Het Comité wijst erop dat alle in de bijlagen opgesomde conventies voorzien in een regeling die de bevoegde internationale organisaties de mogelijkheid geeft regelmatig na te gaan of de conventie in kwestie daadwerkelijk wordt toegepast. Het is van oordeel dat ook de sociale partners bij deze evaluatie moeten worden betrokken.

3.11 Het stelt vast dat de Commissie de regeling inzake tijdelijke intrekking van preferenties nagenoeg ongewijzigd in haar nieuwe voorstel heeft overgenomen. Aangezien deze echter nog maar één keer is toegepast, en dan nog in het geval van een land dat werkelijk alle internationale conventies met voeten treedt (Myanmar), kan men ernstige vraagtekens zetten bij het nut ervan. Een sanctie die alleen in zulke extreme gevallen wordt toegepast, heeft nauwelijks enig afschrikkend effect. Het Comité zou dan ook liever gezien dat deze regeling vaker wordt toegepast, als „stok achter de deur” naast de bijzondere stimuleringsregeling voor duurzame ontwikkeling, waarvan het overigens vreest dat zij geen lang leven beschoren zal zijn.

3.10 Het vraagt zich af of de voorgestelde nieuwe regeling minder fraudegevoelig is dan de oude. Het had liever een meer proactieve benadering van deze kwestie gezien. Het had gehoopt dat de Commissie een regeling zou voorstellen om de samenwerking tussen de bevoegde overheden in de Unie en in de SAP-landen te stimuleren. Nu kan het zich moeilijk van de indruk ontdoen dat de Commissie op dit vlak een „haast je langzaam”-strategie volgt.

3.13 Het verheugt zich erover dat de Commissie uitgebreide consultaties heeft gehouden, zowel in de Unie als in de SAP-landen zelf, voordat zij haar voorstel heeft uitgewerkt.

3.14 Tot slot stelt het vast dat de Commissie zich ook bij de tenuitvoerlegging van de nieuwe SAP-verordening wil laten bijstaan door een Comité algemene preferenties, dat optreedt binnen het kader van de „procedure van het regelgevend comité”.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1 Volgens de nieuwe richtsnoeren zullen alleen die landen worden uitgesloten die door de Wereldbank bij de hoge-inkomenslanden zijn ingedeeld én een onvoldoende gediversifieerd exportpakket hebben — twee criteria waaraan slechts weinig landen voldoen. Het Comité zelf heeft voorgesteld om — o.m. — ook landen die aan een kernwapenprogramma werken of als

belastingparadijs te boek staan uit te sluiten ⁽⁸⁾. Het betreurt dat veel van deze landen van de SAP-regeling zullen kunnen blijven profiteren.

4.2 Een van de criteria waaraan een land moet voldoen om in aanmerking te komen voor extra preferenties in het kader van de bijzondere stimuleringsregeling voor duurzame ontwikkeling, is dat het als „kwetsbaar” wordt beschouwd. Volgens artikel 9, lid 2, is een land „kwetsbaar” als het niet aan de in paragraaf 4.1 genoemde uitsluitingscriteria voldoet of als zijn onder het SAP vallende uitvoer naar de Unie minder dan 1 % van de totale onder het SAP vallende invoer van de Unie bedraagt. Het Comité is van oordeel dat het woordje „of” zou moeten worden vervangen door „en” omdat deze bepaling anders weleens gevolgen zou kunnen hebben die zeker niet zijn bedoeld.

4.3 Het Comité heeft er eerder al op gewezen dat het tijdsverloop tussen de feitelijke toepassing van het graduatiemechanisme en de gehanteerde referentieperiode te lang is ⁽⁸⁾. Het vindt het dan ook een goede zaak dat deze periode wordt ingekort: voortaan zullen de betrokken landen en sectoren al in het jaar volgend op het laatste jaar van de referentieperiode worden uitgesloten.

4.4 Het Comité kan zich verenigen met het voorstel van de Commissie om de „regionale cumulatie”-bepalingen van Verordening (EEG) nr. 2454/93 te handhaven. Deze regeling komt erop neer dat producten die hun oorsprong hebben in een *niet* onder het SAP vallende lidstaat van een regionale groepering maar verder worden bewerkt in een *wel* onder het SAP vallende lidstaat van die groepering, worden geacht van oorsprong te zijn uit het land waar de verdere bewerking plaatsvindt, op voorwaarde dat beide landen onder de „regionale cumulatie”-regeling voor de groepering in kwestie vallen. Het Comité wil er wel op wijzen dat deze regeling in het verleden tot tal van frauduleuze praktijken heeft geleid.

4.5 Het Comité pleit er nogmaals ⁽⁸⁾ voor om de preferentiële oorsprongsregels te vereenvoudigen en de administratieve rompslomp voor de EU-importeurs te verminderen door de oorsprongsregels voor het preferentiële handelsverkeer op één lijn te brengen met die voor het gewone handelsverkeer.

4.6 Het Comité dringt er nogmaals ⁽⁹⁾ op aan een dialoog aan te gaan met de minst ontwikkelde landen om de bijzondere regelingen voor MOL's wat bij te schaven, met name wat de overgangsperiode betreft.

4.7 Het Comité vindt de voorgestelde volledige schorsing van *ad valorem*-tarieven van 1 % of minder en van specifieke tarieven van 2 euro of minder een aanzienlijke vereenvoudiging en juicht dit voorstel dan ook toe.

⁽⁸⁾ Ibid.

⁽⁹⁾ Zie zijn advies over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad en aan het Europees Parlement over de totstandbrenging van een duurzaam landbouwmodel voor Europa via het hervormde GLB - hervorming van de suikersector” (COM(2004) 499 def.), CESE 1646/2004.

4.8 De tijdelijke intrekking van preferenties geldt slechts voor maximaal twee periodes van drie maand. De Commissie kan deze periode verlengen overeenkomstig de artikelen 3 en 7 van Besluit 1999/468/EG, wat zij trouwens al heeft gedaan in het geval van Myanmar. Het Comité had liever gezien dat de Verordening de mogelijkheid bood om de tijdelijke intrekking van preferenties te handhaven totdat het betrokken land een einde maakt aan de overtreding door de internationale conventies niet langer met voeten te treden.

4.9 Landen of gebieden die gebruik willen maken van de bijzondere stimuleringsregeling voor duurzame ontwikkeling, moeten uiterlijk drie maanden na de datum van inwerkingtreding van de verordening een aanvraag daartoe indienen. Volgens het Comité is een dergelijke voorwaarde nogal hoog gegrepen en daardoor eerder contraproductief. Heel wat landen zullen wellicht geen aanvraag indienen omdat zij te weinig tijd hebben om de nodige maatregelen te nemen om aan de gestelde criteria te voldoen. Na afloop van de termijn van drie maand is er voor deze landen dan geen enkele stimulans meer om de in de bijlagen 1 en 2 opgesomde internationale conventies te ratificeren en in praktijk te brengen. Het Comité zou liever zien dat geïnteresseerde landen om het even wanneer een aanvraag kunnen indienen, als zij op het moment van de aanvraag maar aan de criteria voldoen.

4.10 Het Comité heeft erop gewezen ⁽¹⁰⁾ dat het SAP een onderdeel van het communautaire handelsbeleid is en dat het bijgevolg verenigbaar moet zijn met de andere onderdelen van dat beleid. Voor een goede coherentie is het van cruciaal belang dat ook andere directoraten-generaal bij het handelsbeleid worden betrokken. Het Comité pleit met name voor een goede en permanente samenwerking tussen de directoraten-generaal Handel en Ondernemingen.

4.11 Bij ernstige verstoring van de markten van de in bijlage 1 van het Verdrag genoemde producten zou de vrijwaringsclausule ook op verzoek van een lidstaat — na raadpleging van het desbetreffende comité van beheer door de Commissie — moeten kunnen worden toegepast.

4.12 In het SAP dient niet alleen, zoals de Commissie voorstelt, de bijzondere regeling voor de minst ontwikkelde landen te worden opgenomen, maar ook de regelingen die werden ingesteld bij Verordening 416/2001, incl. die voor suiker. De MOL's zijn terecht bang dat de herziening van het Europese suikerregime, waardoor zij vanaf 1 juli 2009 volledig vrije toegang tot de EU-markt zullen krijgen, de prijzen zo sterk zullen doen dalen dat de hervorming hun per saldo meer

nadelen dan voordelen zal opleveren. Het Comité verwijst wat dit betreft naar zijn advies van 15 december 2004 over de voorgestelde hervorming van de gemeenschappelijke marktordening voor suiker ⁽¹¹⁾, waarin het de Commissie oproept gehoor te geven aan de uitdrukkelijke wens van de MOL's om na 2009 een systeem van preferentiële importquota te hanteren. Het pleit in dit verband voor periodieke evaluaties, waarbij o.m. wordt bekeken in hoeverre de doelstellingen van de hervorming van de gemeenschappelijke marktordening voor suiker en de ontwikkelingsdoelstellingen van de minst ontwikkelde landen met elkaar in overeenstemming kunnen worden gebracht. Verder is het voorstander van een verbod op zgn. *swap-deals* (trilaterale handel).

4.13 In het algemeen is het Comité van oordeel dat in de desbetreffende gemeenschappelijke marktordeningen moet kunnen worden aangegeven op welke manier artikel 12, lid 1, van de verordening in praktijk moet worden gebracht.

5. Conclusies

5.1 Het Comité heeft er eerder al op aangedrongen de SAP-regeling te vereenvoudigen en transparanter te maken en daarbij ook de regels en procedures te stroomlijnen, te harmoniseren en gelijk te trekken. Het beschouwt de nieuwe voorstellen als een duidelijke verbetering en kan zich er dan ook volledig mee verenigen.

5.2 Het vindt het goed dat het aantal SAP-landen wordt gereduceerd, maar vreest dat er toch nog te veel landen zullen overblijven.

5.2.1 Het is van oordeel dat het SAP moet worden gereserveerd voor de minst ontwikkelde landen en voor de landen die er de grootste behoefte aan hebben. Het is er dan ook voorstander van om de graduatiedrempel voor textiel en kleding te verlagen tot 10 % ⁽¹²⁾.

5.3 Het verwacht van de bijzondere stimuleringsregeling voor duurzame ontwikkeling nauwelijks meer effect dan van de regelingen die erdoor worden vervangen.

5.4 Het vindt de nieuwe regeling, net als de oude, inadequaat waar het gaat om het tegengaan van mogelijke fraude.

5.5 Het betreurt dat de Commissie geen gedetailleerde impactstudies heeft gepubliceerd en in sommige gevallen kennelijk zelfs geen impactstudie heeft uitgevoerd.

Brussel, 9 februari 2005

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁰⁾ Ibid.

⁽¹¹⁾ Advies over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad en aan het Europees Parlement over de totstandbrenging van een duurzaam landbouwmodel voor Europa via het hervormde GLB - hervorming van de suikersector” (COM(2004) 499 def.), CESE 1646/2004

⁽¹²⁾ Art. 13 van de voorgestelde verordening (COM(2004) 699 def.)

*BIJLAGE I***VN/IAO-verdragen betreffende fundamentele mensen- en arbeidsrechten**

1. Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten
2. Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten
3. Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie
4. Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen
5. Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontterende behandeling of bestraffing
6. Verdrag inzake de rechten van het kind
7. Verdrag inzake de voorkoming en de bestraffing van genocide
8. Verdrag betreffende de minimumleeftijd voor toelating tot het arbeidsproces (nr. 138)
9. Verdrag betreffende het verbod op en de onmiddellijke actie voor de uitbanning van de ergste vormen van kinderarbeid (nr. 182)
10. Verdrag betreffende de afschaffing van gedwongen arbeid (nr. 105)
11. Verdrag betreffende de gedwongen of verplichte arbeid (nr. 29)
12. Verdrag betreffende gelijke beloning van mannelijke en vrouwelijke arbeidskrachten voor arbeid van gelijke waarde (nr. 100)
13. Verdrag betreffende discriminatie in arbeid en beroep (nr. 111)
14. Verdrag betreffende de vrijheid tot het oprichten van vakverenigingen en de bescherming van het vakverenigingsrecht (nr. 87)
15. Verdrag betreffende de toepassing van de beginselen van het recht zich te organiseren en collectief te onderhandelen (nr. 98)
16. Internationaal Verdrag inzake de bestrijding en bestraffing van de misdaad van apartheid

*BIJLAGE II***Verdragen betreffende beginselen op het gebied van milieu en goed bestuur**

17. Protocol van Montreal betreffende stoffen die de ozonlaag afbreken
 18. Verdrag van Bazel inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan
 19. Verdrag van Stockholm inzake persistente organische verontreinigende stoffen
 20. Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde dier- en plantensoorten
 21. Verdrag inzake biologische diversiteit
 22. Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid
 23. Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering
 24. Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen (1961)
 25. Verdrag inzake psychotrope stoffen (1971)
 26. Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen (1988)
 27. Verdrag van de Verenigde Naties ter bestrijding van corruptie (Mexico)
-

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot invoering van een Europese betalingsbevelprocedure”

COM(2004) 173 def./3 — 2004/0055 (COD)

(2005/C 221/16)

Op 6 april 2004 heeft de Raad overeenkomstig art. 95 van het EG-Verdrag besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het Voorstel voor.

Het bureau van 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.

Gezien de urgentie van de werkzaamheden heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité tijdens zijn op 9 en 10 februari 2005 gehouden 414e zitting (vergadering van 9 februari) de heer **PEGADO LIZ** als algemeen rapporteur aangewezen en vervolgens het onderstaande advies met 73 stemmen vóór, bij 2 onthoudingen, goedgekeurd.

1. Samenvatting van het voorstel

1.1 Dit voorstel voor een verordening tot invoering van een Europese betalingsbevelprocedure ⁽¹⁾ is het vervolg op een aantal initiatieven die werden genomen met het oog op de geleidelijke totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, o.m. door het slechten van een aantal barrières en bevorderen van een soepeler afhandeling van burgerrechtelijke procedures op Europees niveau, conform het door de Raad van Justitie en binnenlandse zaken op 3 december 1998 aangenomen actieplan van de Raad en de Commissie ⁽²⁾.

1.2 Het voorstel komt tegemoet aan een van de hoofddoelstellingen van het Groenboek van 20 december 2002 ⁽³⁾. De andere doelstelling, de invoering van een Europese procesvoering over geringe vorderingen, wordt door de Commissie apart behandeld.

1.3 In haar huidige ontwerpverordening tot invoering van een gemeenschappelijke betalingsbevelprocedure voor de hele Europese Unie houdt de Commissie rekening met de opmerkingen en aanbevelingen die zowel het EP als het EESC ten aanzien van het Groenboek hebben geformuleerd.

1.4 Een dergelijk initiatief is noodzakelijk vanwege de verschillen in burgerlijk procesrecht tussen de lidstaten die hoge kosten en in het geval van grensoverschrijdende geschillen vertragingen meebrengen, die m.n. wanneer het om niet-betwiste schuldvorderingen gaat buitensporig zijn.

1.5 De Commissie wil de toepassing van de gemeenschappelijke betalingsbevelprocedure uitbreiden tot interne geschillen, om de gelijke behandeling van alle rechtspersonen te verzekeren en de concurrentie tussen de marktdeelnemers niet te vervalsen. Zij volgt daarmee het advies van het EESC inzake het groenboek, zonder evenwel de beginselen van evenredigheid en subsidiariteit met voeten te treden.

1.6 Ook de uitdrukkelijke verwijzing naar het facultatieve karakter van de Europese betalingsbevelprocedure sluit aan bij het EESC-advies. De schuldeiser kan immers altijd nog kiezen voor een andere, formelere procedure, volgens het nationale recht van zijn lidstaat.

1.7 Bij de formulering van de toekomstige mechanismen voor de betalingsbevelprocedure gaat de Commissie uit van de volgende grondbeginselen:

- a) de procedure moet zo eenvoudig mogelijk worden gehouden, o.m. door het gebruik van standaardformulieren;
- b) de gegrondheid wordt niet beoordeeld;
- c) er hoeven geen bewijsstukken te worden voorgelegd;

⁽¹⁾ COM(2004) 173 def. van 19-03-2004

⁽²⁾ PB C 19 van 23-01-1999

⁽³⁾ COM(2002) 746 def. van 20-12-2002; het Comité heeft hierover advies uitgebracht: (rapporteur: de heer VON FUSTENWERTH; PB C 220 van 16-09-2003)

- d) de bescherming van de beschuldigde moet afdoende verzekerd zijn;
- e) afwezigheid van mogelijkheid tot beroep;
- f) uitvoerbaarheid van het bevel;
- g) vertegenwoordiging door een advocaat is niet verplicht.

1.8 Er moet bekend worden gemaakt welke rechterlijke instanties in de verschillende lidstaten bevoegd zijn om een Europees betalingsbevel af te geven. Deze gegevens dienen geregeld te worden bijgewerkt.

1.9 Het stemt het Comité tot tevredenheid dat het Verenigd Koninkrijk en Ierland overwegen zich bij dit initiatief aan te sluiten, zoals zij zich ook vroeger al bij soortgelijke initiatieven hebben aangesloten. Het betreurt daarentegen dat de verordening in het geheel niet van toepassing is op Denemarken, wat de regeling minder efficiënt maakt, en hoopt dat de obstakels die volledige aansluiting bij een gemeenschappelijke Europese justitiële ruimte in de weg staan, snel uit de wereld worden geholpen.

1.10 De territoriale reikwijdte van de verordening zou problemen kunnen opleveren bij de tenuitvoerlegging. Om zulks te vermijden zou rekening moeten worden gehouden met het specifieke karakter van bepaalde gebieden waarop in artikel 299 van het EG-Verdrag wordt gewezen en de verantwoordelijkheid die sommige lidstaten ten aanzien daarvan dragen. In dit verband moet worden vermeld dat, los van de concrete uitvoering van de betalingsbevelprocedure, de bevoegde organen moeten worden aangewezen door de nationale autoriteit die de betrokken lidstaat naar buiten toe vertegenwoordigt en die daarmee borg staat voor de legitimiteit van genoemde organen.

2. Achtergrond en vergelijkbare initiatieven

2.1 De verschillende instellingen, van het EP ⁽¹⁾ tot het EESC ⁽²⁾, hebben er al herhaaldelijk op gehamerd dat uniformisering en vereenvoudiging van het burgerlijk procesrecht een vereiste is voor een snelle en efficiënte toepassing van de rechtspraak.

2.2 De Commissie is niet doof gebleven voor de uitingen van bezorgdheid in dit verband, die meestal afkomstig waren van het bedrijfsleven, gerechtelijke kringen of consumenten, en buigt zich al langer over de vraag welke koers te volgen. Met name de vooruitgang op het nog vrij onontgonnen domein van consumentrecht is belangwekkend ⁽³⁾.

2.3 De eerste stap in de richting van een wetsvoorstel werd echter gezet met het „Groenboek betreffende een Europese procedure inzake betalingsbevelen en maatregelen ter vereenvoudiging en bespoediging van de procesvoering over geringe vorderingen”.

⁽¹⁾ Zie de resoluties van het EP A2-152/86 van 13-03-87, A3-0212/94 van 22-04-1994 en A-0355/96 van 14-11-1996

⁽²⁾ Zie in dit verband m.n. de adviezen over het „Groenboek - De consument en zijn verhaalsmogelijkheden en debetslechting van consumentengeschillen in de interne markt”; rapporteur oud-lid Ataíde Ferreira (PB C 295 van 22-10-1994) en over „De interne markt en consumentenbescherming: kansen en belemmeringen”; rapporteur de heer CeballosHerrero (PB C 39 van 12-02-1996)

⁽³⁾ Zie in dit verband de volgende documenten:

- Memorandum van de Commissie over de consument en zijn verhaalsmogelijkheden (COM(84) 692 def. van 12-12-1984) en de aanvullende mededeling (COM(87) 210 def. van 07-05-1987) in het supplement bij het Bulletin van de Europese Gemeenschappen 2/85
- Mededeling van de Commissie over een nieuwe impuls voor het consumentenbeleid (COM(85) 314 def. van 23-07-1985) in PB C 160 van 01-07-1985
- Actieplan van de Commissie van 14-02-1996 (COM(96) 13 def.)
- Mededeling van de Commissie „Naar meer doelmatigheid bij het verkrijgen en uitvoeren van rechterlijke beslissingen binnen de Europese Unie” (COM(97) 609 def. van 22-12-1997, PB C 33 van 31-01-1998)
- Groenboek - De consument en zijn verhaalsmogelijkheden en de beslechting van consumentengeschillen in de interne markt (COM(93) 576)
- Groenboek betreffende alternatieve wijzen van geschillenbeslechting op het gebied van het burgerlijk recht en het handelsrecht (COM(2002) 196 def. van 19-04-2002)

2.4 Dit groenboek hoort thuis in een reeks buitengewoon belangrijke initiatieven die de laatste jaren zijn ontplooid op het gebied van civielrechtelijke samenwerking ⁽¹⁾.

2.5 Met name Verordening EG/805/2004 van 21 april 2004 tot invoering van een Europese executoriale titel voor niet-betwiste schuldvorderingen ⁽²⁾, verdient bijzondere aandacht. Deze verordening kan bovendien niet los worden gezien van het huidige Commissievoorstel, aangezien het om twee zijden van dezelfde medaille gaat, nl. de noodzaak om het burgerrecht snel en efficiënt te kunnen toepassen in een gemeenschappelijke justitiële ruimte.

3. Wetgevingsinstrument en rechtsgrondslag

3.1 Zoals meestal bij initiatieven op dit gebied kiest de Commissie ook dit keer voor een verordening, en baseert zij haar voorstel op de artikelen 61, sub c), en 65 van het Verdrag.

3.2 Het EESC had in zijn advies al resoluut gepleit voor een verordening, en staat dan ook ten volle achter de keuze van de Commissie.

3.3 Ook gaat het volmondig akkoord met de gekozen rechtsgrondslag, waaruit blijkt dat de Commissie de rechtsbepalingen in kwestie niet strikt formalistisch interpreteert, wat de enige houding is die strookt met de doelstelling van een gemeenschappelijke justitiële ruimte in de EU.

4. Algemene opmerkingen

4.1 Het Comité is ingenomen met het voorstel voor een verordening, waarin, zoals opgemerkt, zijn kanttekeningen bij het „Groenboek betreffende een Europese procedure inzake betalingsbevelen en maatregelen ter vereenvoudiging en bespoediging van de procesvoering over geringe vorderingen” in grote lijnen zijn overgenomen, en waarmee de Commissie er terecht naar streeft uitvoering te geven aan het in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de EU vastgelegde recht.

⁽¹⁾ De voornaamste initiatieven zijn:

- Aanbeveling van de Commissie van 12 mei 1995 over de betalingstermijnen bij handelstransacties en de mededeling terzake van de Commissie, PB L 127 van 10-06-199 en PB C 144 van 10-06-1995
- Richtlijn 98/27/EG van 19 mei 1998 betreffende het doen staken van inbreuken in het raam van de bescherming van de consumentenbelangen, PB L 166 van 11-06-1998 blz. 0051
- Richtlijn 2000/35/EG van 29 juni betreffende bestrijding van betalingsachterstand bij handelstransacties, PB L 200 van 08-08-2000
- 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, PB L 12 van 16-01-2001; rapporteur van het EESC-advies was de heer Malosse PB C 117 van 26-04-2000
- Verordening (EG) Nr. 1206/2001 van de Raad van 28 mei 2001 betreffende de samenwerking tussen de gerechten van de lidstaten op het gebied van bewijsverkrigging in burgerlijke en handelszaken, PB L 174 van 27-06-2001; rapporteur van het EESC-advies was de heer Bataller (PB C 139 van 11-05-2001)
- Ontwerpprogramma van maatregelen voor de uitvoering van het beginsel van wederzijdse erkenning van beslissingen in burgerlijke en handelszaken, PB C 012 van 15-01-2001
- Verordening (EG) nr. 1346/2000 van de Raad van 29 mei 2000 betreffende insolventieprocedures PB L 160 van 30-06-2000; rapporteur van het EESC-advies was de heer Ravoet (PB C 75 van 15-03-2000)
- Verordening (EG) nr. 1347/2000 van de Raad van 29 mei 2000 betreffende de bevoegdheid en de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen in huwelijkszaken en inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid voor gemeenschappelijke kinderen, idem; rapporteur van het EESC-advies was de heer Braghin (PB C 368 van 20-12-1999)
- Verordening (EG) nr. 1348/2000 van de Raad van 29 mei 2000 inzake de betekening en de kennisgeving in de lidstaten van gerechtelijke en buitengerechtelijke stukken in burgerlijke of in handelszaken, idem; rapporteur van het EESC-advies was de heer Bataller (PB C 368 van 20-12-1999)
- Beschikking van de Raad van 28 mei 2001 betreffende de oprichting van een Europees justitieel netwerk in burgerlijke en handelszaken, PB L 174 van 27-06-2001; rapporteur van het EESC-advies was de heer Retureau (PB C 139 van 11-05-2001)
- Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende een nieuw rechtskader voor betalingen in de interne markt (COM(2003) 718 def. van 02-12-2003); rapporteur van het EESC-advies terzake was de heer RAVOET (in PB C 302 van 07-12-2004)

⁽²⁾ COM(2002) 159 def. , PB C 203 van 27-08-2002; het EESC-advies terzake is opgesteld door de heer Ravoet (PB C 85 van 08-04-2003)

4.2 Het Comité verzoekt de Commissie met klem de mogelijkheid te overwegen om dit voorstel voor een verordening uit te breiden tot de Europese Economische Ruimte.

4.3 De noodzaak om een Europese procedure voor een snelle inning van niet-betwiste schulden in te voeren blijkt maar al te duidelijk uit de reacties van de verschillende lidstaten op het desbetreffende groenboek. Daarnaast wensen de lidstaten ook het recht op verdediging van de vermeende schuldenaars veilig te stellen.

4.3.1 Het voorstel van de Commissie zal er alleen naar op vooruit gaan als het wordt onderbouwd met een statistische raming van de grensoverschrijdende of nationale geschillen waarop het van toepassing zal zijn én met een analyse van de kosten en baten die de invoering ervan met zich mee zal brengen. In de toelichting bij haar mededeling blijft de Commissie wat dit betreft in gebreke.

4.4 „Een Europese procedure voor geringe vorderingen (zogenoemde kleine of bagatelzaken) moet vooral snel zijn, maar daarbij mogen de grondrechten van partijen niet in gevaar worden gebracht”, aldus het Comité in zijn advies over het groenboek.

4.5 Hoewel het huidige voorstel zorgvuldig moet worden herzien om het beter af te stemmen op de doelstellingen, is de Commissie er wel in geslaagd deze twee vereisten, te weten een snelle afhandeling en garantie van het recht op verdediging, met elkaar in evenwicht te brengen.

4.6 Het Comité wil er echter wel op wijzen dat bepaalde ondernemingen het betalingsbevel zouden kunnen aangrijpen om op een minder correcte manier m.n. druk uit te oefenen of schulden te innen die het resultaat zijn van inbreuken op de regels inzake consumentenbescherming. Ook dient erop te worden toegezien dat bedrijven uit verschillende lidstaten de nieuwe regeling niet misbruiken door onder het mom van niet-betwiste vorderingen verdacht en/of crimineel geld over te maken, dat dan via wettelijke kanalen wordt witgewassen.

4.7 Daarnaast wijst het Comité erop dat een groeiend aantal van de processen over het innen van — in bepaalde gevallen zelfs niet-betwiste — schulden, verband houden met agressieve en/of misleidende reclame, waarbij de consument ervan wordt overtuigd dat een aankoop of het gebruik of verbruik van een bepaald product geen extra kosten meebrengt, of dat die kosten voor het gezinsbudget te verwaarlozen zijn.

4.8 Het huidige voorstel behandelt volgens het Comité dan ook maar één aspect van een veelzijdig probleem. Het verzoekt de Commissie daarom eens te meer een wetsvoorstel in te dienen waarin de verantwoordelijkheden worden afgebakend van leveranciers, die er in bepaalde gevallen niet voor terugschrikken laakbare methoden toe te passen waardoor huishoudens diep in de schulden terecht kunnen komen ⁽¹⁾.

4.9 De Commissie is van oordeel dat het Europese betalingsbevel kan samengaan met de in de lidstaten bestaande vergelijkbare procedures met dezelfde doelstelling.

4.9.1 Het Comité daarentegen meent dat er slechts één betalingsbevelprocedure mag bestaan, te weten de hier voorgestelde procedure, die om niet aan legitimiteit in te boeten per definitie als de meest gepaste regeling voor de situaties waarop zij van toepassing is dient te worden beschouwd. Met de goedkeuring van deze verordening zouden de betalingsbevelprocedures waarin de wetgeving van sommige lidstaten voorziet, dan ook moeten verdwijnen.

⁽¹⁾ Zie het informatief rapport en het EESC-advies over „Huishoudens met een schuldenprobleem” PB C 149 van 21-06-2002

4.9.2 Het facultatieve karakter van de betalingsbevelprocedure mag alleen gelden t.a.v. andere algemene procedures, en niet t.a.v. gelijkaardige betalingsbevelprocedures met dezelfde doelstelling.

4.9.3 Hieruit volgt dat zowel de toelichting als de achtste overweging moeten worden gewijzigd. De Commissie moet duidelijk stellen dat de Europese betalingsbevelprocedure alleen een aanvulling vormt op andere algemene procedures, of het nu om een summiere of een gewone procedure gaat, en niet op gelijkaardige nationale betalingsbevelprocedures.

4.10 De Commissie gebruikt herhaaldelijk het woord „schuldenaar” om de persoon aan te duiden tegen wie de betalingsbevelprocedure gericht is. Dit is in de ogen van het Comité de verkeerde woordkeuze, aangezien zo gesuggereerd wordt dat de persoon in kwestie inderdaad een schuldenaar is, terwijl er tot het betalingsbevel uitvoerbaar wordt strikt gezien nog geen schuldenaar is, en zulks misschien ook nooit het geval zal zijn.

4.10.1 Het Comité stelt daarom voor de term „schuldenaar” overal te vervangen door „verweerder”, en in het hele voorstel voor een verordening consequent deze benaming te gebruiken.

4.11 Alle in dit voorstel voor een verordening vermelde termijnen moeten worden vermeld in dagen, en niet in weken. Ook dient nauwkeurig te worden aangegeven hoe de berekening precies verloopt en of er opschortingen of onderbrekingen zijn (bv. gerechtelijke feestdagen, vrije dagen, zaterdagen en zondagen, enz.), dit om voor de hand liggende redenen van rechtszekerheid. Het Comité stelt voor de bepalingen uit de artikelen 80 e.v. uit het Reglement voor de Procesvoering van het Hof van Justitie over te nemen.

4.12 In het procesrecht wordt onderscheid gemaakt tussen de algemene en de gewone procedure. Verder is er het fundamentele onderscheid tussen de algemene en de bijzondere procedure, dat in de wetgeving van verschillende lidstaten terug te vinden is. Er is sprake van een bijzondere procedure wanneer in de wetgeving is voorzien in een specifieke procedure voor bepaalde geschillen; in alle andere gevallen is de algemene procedure van toepassing. De algemene procedure kan een gewone, summiere of vereenvoudigde procedure (*) zijn, afhankelijk van het belang van de zaak.

4.12.1 In het voorstel voor een verordening wordt de uitdrukking „gewone procedure” niet in deze strikte zin gebruikt. Zo is er in art. 2, lid 2, sprake van de gewone procedure in tegenstelling tot de summiere procedure, terwijl in de artt. 6, lid 5, 8 en 12 de term gewone procedure wordt gebruikt in de zin van algemene procedure.

4.12.2 De verwijzingen naar een gewone procedure in de artt. 6, lid 5, 8 en 12 moeten dus worden vervangen door verwijzingen naar een „algemene procedure”.

5. Specifieke opmerkingen

5.1 Artikel 2 — Europese betalingsbevelprocedure

5.1.1 De zinsnede „niet-betwiste liquide geldvorderingen die opeisbaar zijn” moet worden vervangen door „niet-betwiste liquide geldvorderingen die opeisbaar zijn en waarvan het bedrag is vastgelegd”.

5.1.2 Met het oog op de uitvoerbaarheid van een vordering is het immers van cruciaal belang dat het bedrag is vastgelegd en dat het om een liquide en opeisbare vordering gaat. Dit soort begrippen is in de verschillende rechtsstelsels nauwkeurig vastgelegd, en moet worden behouden om zo de rechtszekerheid bij de toepassing van de wetgeving te vergroten.

(*) (processo sumaríssimo)

5.2 Artikel 4 — Vereisten voor de uitvaardiging van een Europees betalingsbevel

5.2.1 De zin „... of is voldaan aan de in de artikelen 1, 2 en 3 bedoelde vereisten” in lid 1 moet anders worden geformuleerd, aangezien in de artikelen 1 en 2 in feite niet naar vereisten wordt verwezen. In artikel 1 wordt de werkingssfeer afgebakend en in artikel 2 wordt aangegeven wat de bij deze verordening ingevoerde procedure inhoudt.

5.2.1.1 Het Comité stelt de volgende formulering voor: „... of is voldaan aan de in de artikelen 1, 2 en 3 bedoelde voorwaarden en vereisten”.

5.2.2 Conform lid 2 kan de rechtbank de eiser de mogelijkheid bieden om het verzoek aan te vullen of te corrigeren.

5.2.2.1 De Commissie moet nagaan of het niet nuttig zou zijn deze mogelijkheid om te zetten in een verplichting, ten minste indien het verzoek manifest onvolledig of verkeerd is ingevuld, dit om de rechtszekerheid te vergroten en de procedures eenvoudiger te maken.

5.2.2.2 Voorts zou de Commissie moeten vaststellen binnen welke — noodzakelijkerwijs korte — termijn de eiser moet ingaan op het verzoek van de rechterlijke instantie. Loopt de termijn af zonder dat de eiser zijn verzoek heeft vervolledigd dan wordt dit onherroepelijk afgewezen.

5.3 Artikel 5 — Afwijzing van het verzoek

5.3.1 Algemeen gesproken zou vanuit procedureel oogpunt verzet of beroep kunnen worden aangetekend tegen het besluit om een verzoek af te wijzen. Wat de Commissie met art. 5, lid 2, beoogt, is dat een dergelijk besluit niet kan worden aangevochten, via welke procedurele weg dan ook.

5.3.2 Gezien de manier waarop de betalingsbevelprocedure is opgevat en het facultatieve karakter ervan, dat de mogelijkheid open laat om gebruik te maken van andere rechtsmiddelen, heeft het geen zin beroep aan te tekenen.

5.3.3 Vandaar dat de zinsnede „kan geen rechtsmiddel worden ingesteld” in art. 5, lid 2, moet worden vervangen door „kan geen verzet of beroep worden aangetekend”, zodat deze bepaling beter aansluit bij de toelichting. (Opmerking: in de Portugese vertaling staat er niet „rechtsmiddel” maar „verzet”. Vandaar het voorstel van de Portugese rapporteur om deze passage te vervangen door de nauwkeuriger formulering „verzet of beroep”. Het Nederlandse „rechtsmiddel” houdt beide mogelijkheden in, zodat deze voorstellen in feite niet van toepassing zijn op de Nederlandse tekst.)

5.4 Artikel 6 — Europese uitnodiging tot betaling

5.4.1 In lid 2 wordt bepaald dat methodes van betekening zonder bewijs van ontvangst door de verweerder zijn toegestaan indien zijn adres met zekerheid bekend is.

5.4.1.1 Het Comité wijst de Commissie erop dat de uitdrukking „indien zijn adres niet met zekerheid bekend is” evenwel te vaag is, en tot juridische onzekerheid leidt, wat pijnlijke gevolgen kan hebben voor de verweerder.

5.4.1.2 In verschillende lidstaten bestaat de regel van het gekozen domicilie, die het volgende inhoudt: een betekening of kennisgeving die wordt verzonden naar het door de partijen bij de overeenkomst gekozen domicilie, wordt als ontvangen beschouwd, zodat een bewijs van ontvangst overbodig is. Betekent het bestaan van een gekozen domicilie daarom dat het adres met zekerheid bekend is? Het antwoord is nee.

5.4.1.3 Bij het versturen van een betekening of kennisgeving zou bewijs van ontvangst door de verweerder volgens de Commissie dus niet noodzakelijk zijn. In het geval van beslaglegging kan dit er toe leiden dat de verweerder pas kennis neemt van het betalingsbevel op het moment dat er al beslag is gelegd op zijn bezittingen.

5.4.1.4 Een dergelijke situatie is erg pijnlijk voor de persoon op wiens bezittingen beslag wordt gelegd zonder dat hij de kans heeft gekregen verzet aan te tekenen, en dient dan ook te worden vermeden ⁽¹⁾. Het Comité stelt daarom voor methodes van betekening zonder bewijs van ontvangst door de verweerder niet langer toe te staan, iets waarvoor het ook al heeft gepleit in zijn advies over het eerder vermelde groenboek. De zinsnede „indien zijn adres niet met zekerheid bekend is” in artikel 6, lid 2, dient dan ook te worden geschrapt.

5.4.2 In artikel 6, lid 3, onder b) moet i.p.v. een termijn van „drie weken” het overeenkomstige aantal dagen worden genoemd, zodat gemakkelijker kan worden berekend wanneer de termijn afloopt.

5.4.3 In de Portugese versie van artikel 6, lid 5, staat niet „verjaring” maar de vagere term „termijn”. De rapporteur stelt daarom voor de Portugese tekst, en indien nodig ook de andere taalversies, aan te passen.

5.4.4 In zijn advies over het eerder vermelde groenboek beveelt het Comité de Commissie aan „om in de regeling bepalingen op te nemen over de gevolgen van gebrekkige informatieverschaffing”.

5.4.4.1 Aangezien hiervan in het huidige voorstel niets terug te vinden is, verzoekt het Comité de Commissie nogmaals een dergelijke bepaling op te nemen.

5.5 Artikel 8 — Gevolgen van een verweerschrift

5.5.1 In het Commissievoorstel is niet voldoende duidelijk aangegeven dat indien een verweerschrift is ingediend, de procedure wordt voortgezet overeenkomstig de regels van het burgerlijke procesrecht van de lidstaat in kwestie, zonder dat een van de partijen nieuwe procedurele stappen moet nemen.

5.5.2 Artikel 8, lid 1, zou daarom als volgt moeten worden aangevuld: „... wordt de procedure automatisch en zonder dat nieuwe procedurele stappen nodig zijn voortgezet ...”.

5.6 Artikel 9 — Europees betalingsbevel

5.6.1 Evenals in artikel 6 wordt ook hier in lid 2 bepaald dat methodes van betekening of kennisgeving zonder bewijs van ontvangst door de verweerder zijn toegestaan indien het adres van de verweerder met zekerheid bekend is.

⁽¹⁾ Zie Verordening (EG) nr. 805/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 tot invoering van een Europese executoriale titel voor niet-betwiste schuldvorderingen. In artikel 14 van deze verordening wordt bepaald dat betekening of kennisgeving zonder bewijs van ontvangst door de schuldenaar niet is toegestaan indien het adres van de schuldenaar niet met zekerheid bekend is. De door het Comité in onderhavig advies en in het advies over het groenboek geopperde bezwaren zijn enkel van toepassing op de situaties beschreven in dit artikel sub c), d) en e).

5.6.2 Het Comité wijst de Commissie erop dat de uitdrukking „indien zijn adres niet met zekerheid bekend is” evenwel te vaag is, en tot grote juridische onzekerheid leidt, wat voor de verweerder pijnlijke gevolgen kan hebben.

5.6.3 Het Comité herhaalt hier dus de aanbeveling die het m.b.t. artikel 6 heeft gedaan: methodes van betekening en kennisgeving zonder bewijs van ontvangst door de verweerder mogen niet langer worden toegestaan. De zinsnede „indien zijn adres niet met zekerheid bekend is” in artikel 9, lid 2, dient dan ook te worden geschrapt.

5.7 Artikel 11 — *Verzet tegen het Europese betalingsbevel*

5.7.1 Gaat de Commissie in op het voorstel van het Comité om methodes van betekening en kennisgeving zonder bewijs van ontvangst door de verweerder niet langer toe te staan, dan moet ook artikel 11, lid 4, sub a) (i) worden geschrapt.

5.7.2 Het woord „onmiddellijk” in artikel 11, lid 4, is al te vaag en vatbaar voor uiteenlopende interpretaties.

5.7.2.1 Met het oog op een grotere juridische zekerheid en veiligheid verzoekt het Comité de Commissie een duidelijke termijn vast te stellen voor de uitoefening van de in artikel 11, lid 4, vastgelegde rechten.

5.8 Artikel 12 — *Gevolgen van het aantekenen van verzet*

5.8.1 De aanmerking m.b.t. artikel 8 geldt ook hier: in het Commissievoorstel is niet voldoende duidelijk aangegeven dat indien een verweerschrift is ingediend, de procedure wordt voortgezet overeenkomstig de regels van het burgerlijke procesrecht van de lidstaat in kwestie, zonder dat een van de partijen nieuwe procedurele stappen moet nemen.

5.8.2 Artikel 12, lid 1, zou daarom als volgt moeten worden aangevuld: „... wordt de procedure automatisch en zonder dat nieuwe procedurele stappen nodig zijn voortgezet ...”.

5.9 Artikel 13 — *Procesvertegenwoordiging*

5.9.1 Vertegenwoordiging door een advocaat of een andere beoefenaar van een juridisch beroep hoeft volgens het Comité niet verplicht te zijn indien het bedrag van de vordering zo laag is dat het vanuit economisch standpunt gerechtvaardigd is af te zien van vertegenwoordiging.

5.9.2 In het voorstel worden echter geen maximumbedragen voor de betalingsbevelprocedure vastgelegd (wat wel het geval is in de wetgeving van bepaalde lidstaten). Gevolg daarvan is dat hoge bedragen kunnen worden ingevorderd, zodat volgens de wetgeving van bepaalde lidstaten en indien verzet is aangetekend, een gewone (burgerrechtelijke) procedure moet worden opgestart.

5.9.3 In deze gevallen lijkt het weinig logisch dat de beoefenaar van een juridisch beroep pas zou optreden wanneer de gewone burgerrechtelijke procedure wordt ingezet. Bij het invullen van het voorgestelde antwoordformulier moet de verweerder immers niet alleen aangeven of hij de schuld al dan niet erkent, maar ook of hij een verweerschrift indient met betrekking tot de vordering in haar geheel of met betrekking tot de hoofdvordering, de rente of de kosten. Het is echter niet ondenkbaar dat de verweerder bij het invullen van deze gegevens ingaat tegen de verdediging die de advocaat zou hebben gevolgd als hij van meet af aan bij de procedure was betrokken.

5.9.4 Overigens kan het feit dat vertegenwoordiging door een beoefenaar van een juridisch beroep niet verplicht is, bij geschillen tussen erg onevenwaardige partijen in het nadeel van de zwakste partij werken (consumenten versus de beroepssector, grote ondernemingen versus kleine of familiebedrijven).

5.9.5 Gezien het bovenstaande zou de Commissie moeten overwegen de vertegenwoordiging door een advocaat of een andere beoefenaar van een juridisch beroep verplicht te stellen vanaf een bepaald bedrag (bv. 2500 euro).

5.10 Artikel 14 — Kosten

5.10.1 Het Comité zou dit artikel willen aanvullen met een tweede lid, dat als volgt luidt: „De Europese betalingsbevelprocedure brengt geen kosten mee indien er geen verweerschrift wordt ingediend of verzet wordt aangetekend”.

5.10.2 Gezien de niet-juridische aard van onbetwiste schuldvorderingen pleit het Comité ervoor dat een vaste initiële heffing van geringe waarde wordt vastgesteld, los van het gevorderde bedrag.

5.10.3 Wenst de Commissie hier niet op in te gaan dan moet zij duidelijk in de verordening aangeven dat de nationale bepalingen die het resultaat zijn van de omzetting van Richtlijn 2003/8/EG van 27 januari 2003 inzake rechtsbijstand ⁽¹⁾, van toepassing zijn op deze procedure.

5.11 In de bijlagen opgenomen formulieren

5.11.1 Kern van de voorgestelde regeling is het gebruik van de formulieren in de bijlagen 1 tot 3 van het voorstel voor een verordening ⁽²⁾. De voorgestelde procedures kunnen dus pas efficiënt zijn als deze formulieren beantwoorden aan de doelstellingen.

5.11.2 Zo vraagt het Comité zich terecht af in hoeverre de formulieren bij grensoverschrijdende geschillen efficiënt en praktisch toepasbaar zijn.

5.11.3 Een voorbeeld: een Italiaans bedrijf dient bij een Italiaanse rechtbank een verzoek in om een betalingsbevel uit te vaardigen tegen een Poolse consument. In welke taal zal de Poolse consument de Europese uitnodiging tot betaling ontvangen? In het Italiaans? In het Pools? Hoe kan men er in het eerste geval zeker van zijn dat de consument de inhoud van de uitnodiging tot betaling voldoende heeft begrepen om te kunnen beslissen of hij een verweerschrift wil indienen? Wie is in het laatste geval verantwoordelijk voor de vertaling van de uitnodiging?

5.11.4 Bovendien moet de eiser op de formulieren niet alleen een aantal keuzemogelijkheden aankruisen, hij moet ook zelf schrijven. Wie is verantwoordelijk voor de vertaling van deze tekst? En wie garandeert de conformiteit?

⁽¹⁾ PB L 26 van 31-01-2003, blz. 41

⁽²⁾ Bijlage 1 bevat het in artikel 3 van het voorstel vermelde „Verzoek om een Europees betalingsbevel”. Bijlage 2 bevat de „Europese uitnodiging tot betaling”, waarnaar wordt verwezen in art. 6, en het „Antwoordformulier – Europese uitnodiging tot betaling”, dat wordt vermeld in art. 7. In bijlage 3 vinden we het „Europees betalingsbevel” uit art. 9, en het „Antwoordformulier – Europees betalingsbevel” uit art. 11.

5.11.5 Gezien de weinig formele aard en de snelheid van de Europese betalingsbevelprocedure, wordt ook in Verordening (EG) nr. 1348/2000 van de Raad van 29 mei 2000 inzake de betekening en de kennisgeving in de lidstaten van gerechtelijke en buitengerechtelijke stukken in burgerlijke of in handelszaken, geen oplossing geboden voor bovenvermelde problemen.

5.11.6 Ook als de Poolse consument uit het voorbeeld de Europese uitnodiging tot betaling in zijn moedertaal ontvangt, blijft nog de vraag in welke taal hij zijn antwoord zal opstellen. Wie zal het Pools in het Italiaans vertalen? Ontvangt hij de uitnodiging niet in het Pools, dan kan hij die wettelijk gezien weigeren. Hoe dan ook komt de snelheid van de Europese betalingsbevelprocedure in het gedrang.

5.11.7 De Commissie zou dan ook moeten nagaan wat de beste manier is om ervoor te zorgen dat het gebruik van deze formulieren bij grensoverschrijdende geschillen de snelheid van de schuldvordering en het recht op verweer niet op de helling zet.

5.11.8 Behalve de antwoordformulieren zijn alle formulieren te ingewikkeld om te worden ingevuld door personen zonder juridische opleiding.

5.11.9 Begrippen als „wettelijke rentevoet”, „% boven de basisrentevoet van de ECB”, „heeft betrekking op”, „betalingsbevel”, „uitvoerbaar worden”, zijn voor leken niet zonder meer te begrijpen. Aangezien het volgens het Commissievoorstel niet verplicht is zich te laten vertegenwoordigen door een advocaat (wat volgens het Comité alleen aanvaardbaar is als de schuld een bepaald maximumbedrag niet overschrijdt), moet erop worden toegezien dat de betrokkenen deze formulieren begrijpen en kunnen invullen.

5.11.10 Voorts is het zo dat in Portugal onderscheid wordt gemaakt tussen de begrippen „arrendamento” en „aluguer”; het eerste slaat op het verhuren van onroerende goederen, het tweede op het verhuren van roerende goederen. In de Portugese versie moeten punt 8.2 van het verzoek om een Europees betalingsbevel en punt 9.3 van de Europese uitnodiging tot betaling en van het Europees betalingsbevel dan ook worden aangepast. Zo dient in de verschillende taalversies van het voorstel nauwgezet te worden nagegaan of de juridische terminologie strookt met het nationale burgerrecht.

5.11.11 Ten slotte zij er op gewezen dat punt 11 van het verzoek om een Europees betalingsbevel en punt 12 van de Europese uitnodiging tot betaling en het Europees betalingsbevel bijzonder moeilijk te beantwoorden zijn voor wie geen juridische opleiding heeft genoten. Het Comité stelt voor dat de rechtbank zich over deze kwestie buigt, op grond van de woonplaats van de eiser en van de verweerder.

Brussel, 9 februari 2005

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
Anne-Marie SIGMUND

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van minderjarigen en de menselijke waardigheid en het recht op weerwoord in verband met de concurrentiepositie van de Europese industrie van audiovisuele en informatiediensten”

COM (2004) 341 def. — 2004/0117 (COD)

(2005/C 221/17)

De Raad heeft op 14 mei 2004 besloten, overeenkomstig art. 157 van het EG-Verdrag, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het Voorstel voor.

De gespecialiseerde afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 17 januari 2005 goedgekeurd. Rapporteur was de heer PEGADO LIZ.

Tijdens zijn 414e zitting van 9 en 10 februari 2005 (vergadering van 9 februari) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 73 stemmen voor en 2 tegen werd goedgekeurd:

1. Samenvatting van de aanbeveling

1.1 Dit voorstel van de Commissie voor een aanbeveling ⁽¹⁾ betreffende de inhoud van alle mogelijke vormen van audiovisuele en informatiediensten, van radio tot internet, is bedoeld als vervolg op het tweede evaluatieverslag van 12 december 2003 over de toepassing van de aanbeveling van de Raad van 24 september 1998 betreffende de ontwikkeling van de concurrentiepositie van de Europese industrie van audiovisuele en informatiediensten door de bevordering van nationale kaders teneinde een vergelijkbaar en doeltreffend niveau van bescherming van minderjarigen en de menselijke waardigheid te bereiken ⁽²⁾.

1.2 Doorslaggevend argument voor de Commissie om een bijkomende aanbeveling op te stellen waren de uitdagingen die gepaard gaan met de recente technologische ontwikkelingen, m.n. de toenemende verwerkings- en opslagcapaciteit van computers, en het feit dat breedbandtechnologie de verspreiding van „content” als bijvoorbeeld video op 3G-mobiele telefoons mogelijk maakt ⁽³⁾. Daarnaast zijn er de burgers, en meer in het bijzonder ouders, opvoeders, het bedrijfsleven en wetgevers, die zich zorgen maken over de verspreiding van illegale, schadelijke en onwenselijke „content” en gedragingen via alle mogelijke omroepkanalen, van radio tot internet.

1.3 Hoewel de Commissie over de bevoegdheid beschikt om zelf aanbevelingen op te stellen over onderwerpen die niet onder de harmonisatie van de nationale wetgevingen vallen, tenminste indien zij zulks noodzakelijk acht voor de goede werking en de ontwikkeling van de interne markt, heeft zij er in dit geval toch de voorkeur aan gegeven de Raad en het EP rechtstreeks te betrekken bij de opstelling en goedkeuring van de aanbeveling.

Doelstelling van de aanbeveling is de ontwikkeling van de concurrentiepositie van de Europese industrie van audiovisuele en informatiediensten door de bevordering van nationale kaders teneinde een vergelijkbaar en doeltreffend niveau van bescherming van minderjarigen en de menselijke waardigheid te bereiken. De Commissie heeft gemeend dat deze doelstelling gemakkelijker zal kunnen worden bereikt als de lidstaten in het kader van de Raad bij de opstelling van de aanbeveling worden betrokken, en als dankzij de medewerking van het EP een breder openbaar debat op gang komt. Daarom wordt als rechtsgrond van de aanbeveling artikel 157 van het EG-Verdrag voorgesteld.

1.4 De Commissie stelt voor dat het EP en de Raad de lidstaten aanbevelen de nodige wettelijke of andere voorwaarden tot stand te brengen om met het oog op de ontwikkeling van de industrie van audiovisuele en informatiediensten een klimaat van vertrouwen te scheppen.

Zo stelt zij voor maatregelen te nemen om:

⁽¹⁾ COM(2004) 341 def. van 30-04-2004

⁽²⁾ Aanbeveling 98/560/EG in PB L 270 van 07-10-1998; over dit voorstel heeft het Comité op 29 april 1998 een advies uitgebracht (626/98; rapporteur: mevrouw Barrow); het tweede evaluatieverslag is terug te vinden in COM(2003) 776 def.

⁽³⁾ Zie de mededeling van de Commissie over „Snelle verbindingen voor Europa: recente ontwikkelingen in de sector elektronische communicatie” (COM(2004) 61 def.) en het advies van het Comité PB C 120 van 20-5-2005, rapporteur: de heer McDonogh; zie ook de mededeling van de Commissie over „Mobiele breedbanddiensten” (COM(2004) 447 def. van 30-06-2004)

- a) het recht op weerwoord in alle media, inclusief het internet, te verzekeren, waarbij de mogelijkheid moet bestaan om de manier waarop dit recht wordt uitgeoefend aan te passen aan de bijzondere kenmerken van het medium in kwestie;
- b) minderjarigen in staat te stellen verantwoord gebruik te maken van de online audiovisuele en informatiediensten, met name door ouders, opvoeders en leraren beter te informeren over de mogelijkheden van de nieuwe diensten en de manier waarop minderjarigen daarvan veilig gebruik kunnen maken, i.h.b. via media-alfabetiserings- of media-opvoedingsprogramma's;
- c) de identificatie en toegankelijkheid van kwaliteitsvolle „content” en diensten voor jongeren te vergemakkelijken, m.n. door deze beschikbaar te stellen in onderwijsinstellingen en openbare gebouwen;
- d) het bedrijfsleven ertoe te brengen om iedere vorm van discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische oorsprong, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid, in alle media te voorkomen en te bestrijden.

1.5 Daarnaast is het de bedoeling dat het EP en de Raad het bedrijfsleven en de andere betrokken partijen aanbevelen om:

- a) initiatieven op te zetten om jongeren een ruimere toegang te verlenen tot audiovisuele en informatiediensten, waarbij wel worden gezorgd voor veiligheid en controle van de „content”, en potentieel schadelijke „content” moet worden vermeden; in dit verband kan o.m. worden gedacht aan „bottom-up”-harmonisatie door samenwerking tussen zelfregulerende en mederegulerende lichamen in de lidstaten, en door de uitwisseling van goede praktijken met betrekking tot kwesties als een systeem van gemeenschappelijke descriptieve symbolen om kijkers te helpen de inhoud van programma's in te schatten;
- b) alle vormen van discriminatie te voorkomen en bestrijden en een gediversifieerde en realistische beeldvorming van de mogelijkheden en bekwaamheden van vrouwen en mannen in de maatschappij te bevorderen.

1.6 In de bijlage worden indicatieve richtsnoeren weergegeven voor de nationale tenuitvoerlegging van maatregelen om het recht op weerwoord in alle media te verzekeren. Het gaat met name om de volgende punten:

- de verdediging van wettige belangen mag niet afhankelijk worden gesteld van de nationaliteit;
- de termijn moet voldoende ruim zijn om het recht op weerwoord te kunnen uitoefenen;
- het moet mogelijk zijn in hoger beroep te gaan.

2. Achtergrond van het voorstel

2.1 De problematiek van de bescherming van minderjarigen tegen schadelijke „content” en de uitoefening van het recht op weerwoord in televisie-uitzendingen komt in het Gemeenschapsrecht voor het eerst ter sprake in de Richtlijn van de Raad van 3 oktober 1989 betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake de uitoefening van televisieomroepactiviteiten (89/552/EEG) ⁽⁴⁾, zoals gewijzigd bij Richtlijn 97/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 1997 (de zogenaamde richtlijn televisie zonder grenzen) ⁽⁵⁾.

2.2 Zoals de Commissie vermeldt was de eerste EU-tekst die bedoeld was om de inhoud van audiovisuele en informatiediensten aan regels te onderwerpen, de aanbeveling van 24 september 1998, waarin de lidstaten, het bedrijfsleven en andere betrokken partijen wordt aanbevolen met het oog op de ontwikkeling van de industrie van audiovisuele en informatiediensten een klimaat van vertrouwen te scheppen, om zo tot een hoog niveau van bescherming van minderjarigen en de menselijke waardigheid te komen. Een en ander zou voornamelijk tot stand moeten worden gebracht via zelfregulering. Deze aanbevelingen liggen in de lijn van het „Groenboek over de bescherming van minderjarigen en de menselijke waardigheid in de context van audiovisuele en informatiediensten” van 16 oktober 1996 ⁽⁶⁾ en de conclusies van de resolutie over illegale en schadelijke inhoud op het internet van 17 februari 1997 ⁽⁷⁾.

⁽⁴⁾ Richtlijn van de Raad van 3 oktober 1989 betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake de uitoefening van televisie-omroepactiviteiten (89/552/EEG), PB L 298 van 17-10-1989, blz. 23

⁽⁵⁾ Richtlijn 97/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 1997 tot wijziging van Richtlijn 89/552/EEG van de Raad betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake de uitoefening van televisie-omroepactiviteiten, PB L 202 van 30-07-1997, blz. 60

⁽⁶⁾ COM(96) 483 def., waarover het EESC advies heeft uitgebracht (PB C 287 van 22-09-1997, blz. 11; rapporteur: mevrouw Barrow)

⁽⁷⁾ PB C 70 van 06-03-1997

2.3 Deze belangrijke tekst is door het Comité behandeld in zijn advies van 29 april 1998 ⁽⁸⁾, waarin het eerst de aandacht vestigt op een aantal fundamentele aspecten i.v.m. de beginselen, de aard, de reikwijdte, het toepassingsgebied en de inhoud van alle mogelijke vormen van regelgeving met het oog op de bescherming van minderjarigen en de menselijke waardigheid in de context van de audiovisuele media. In de conclusies van dit advies pleit het Comité voor een op internationaal niveau geharmoniseerde en geïntegreerde benadering van de regelgeving m.b.t. audiovisuele diensten. Het vestigt in dit verband de aandacht op het gebruik van labelingsystemen en filtersoftware, wijst erop dat er een antwoord moet komen op de vraag wie verantwoordelijk is voor illegale en schadelijke „content”, breekt een lans voor initiatieven op het gebied van onderwijs en bewustmaking van ouders, opvoeders en leraren en roept op tot meer samenwerking en coördinatie tussen Europese en internationale organisaties. Ten slotte stelt het Comité voor een Europees of beter nog internationaal kader van gedragscodes, richtsnoeren en basismaatregelen voor een gedegen bescherming van minderjarigen en de menselijke waardigheid op te zetten.

2.4 Na deze eerste tekst hebben de Raad en de Commissie nog heel wat communautaire initiatieven van gelijke strekking ontwikkeld ⁽⁹⁾.

⁽⁸⁾ Advies in PB C 214 van 10-07-1998; rapporteur mevrouw Barrow

⁽⁹⁾ Een greep uit de voornaamste teksten:

- a) **besluit nr. 276/1999/EG** van 25 januari 1999 tot vaststelling van een communautair meerjarenactieplan ter bevordering van een veiliger gebruik van Internet door het bestrijden van illegale en schadelijke inhoud op mondiale netwerken, met name op het gebied van de bescherming van kinderen en minderjarigen (PB L 33 van 06-02-1999, zoals gewijzigd bij Besluit 1151/2003/EG van 16-06-2003 in PB L 162 van 01-07-2003, waarmee het actieplan met twee jaar werd verlengd);
- b) **de mededeling van de Commissie van 14 december 1999** over „*Beginnels en richtsnoeren voor het audiovisuele beleid van de Gemeenschap in het digitale tijdperk*”, waarin de Commissie verklaart dat de ontwikkeling van het regelgevend kader een doelgerichte bescherming van de algemene maatschappelijke belangen moet garanderen. Het gaat met name om de vrijheid van meningsuiting en het recht op weerwoord, bescherming van auteurs en hun werk, pluralisme, consumentenbescherming, bescherming van minderjarigen en de menselijke waardigheid en de bevordering van culturele en linguïstische diversiteit (COM(1999) 657 def.);
- c) **de conclusies van de Raad van 17 december 1999** inzake de bescherming van minderjarigen in verband met de ontwikkeling van digitale audiovisuele diensten, waarin wordt gewezen op de noodzaak tot aanpassing en aanvulling van de huidige systemen voor de bescherming van minderjarigen tegen een schadelijke audiovisuele inhoud in het licht van de voortschrijdende technische, sociale en marktontwikkelingen (PB C 8 van 12-01-2000);
- d) **richtlijn 2000/31/EG** van 8 juni 2000 betreffende de elektronische handel⁹, waarin een aantal relevante bepalingen zijn opgenomen inzake de bescherming van minderjarigen en de menselijke waardigheid, m.n. art. 16, lid 1, sub e); hier worden de lidstaten en de Commissie verzocht de opstelling van gedragscodes op het gebied van de bescherming van minderjarigen en de menselijke waardigheid aan te moedigen (PB L 178 van 17-07-2000);
- e) **de mededeling van de Commissie** (COM(2000) 890 van 26-01-2001 – advies van 12-09-2001 in PB C 311 van 17-11-2001) „De informatiemaatschappij veiliger maken door de informatie-infrastructuur beter te beveiligen en computercriminaliteit te bestrijden”; deze mededeling bevat een hele reeks wetgevende en andere maatregelen om de strijd aan te binden tegen inbreuken op het privé-leven, illegale inhoud, onbevoegde toegang, sabotage en delicten op het gebied van de intellectuele eigendom (rapporteur: de heer Dantin); het daarop volgende voorstel voor een kaderbesluit van de Raad over aanvallen op informatiesystemen (COM(2002) 173 def. van 19-04-2002); en het advies van 28-11-2001 in PB C 48 van 21-02-2002 over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Netwerk- en informatieveiligheid: Voorstel voor een Europese beleidsaanpak”, rapporteur: de heer Ritureau;
- f) **het evaluatieverslag van de Commissie voor de Raad en het Europees Parlement over de toepassing van de aanbeveling van de Raad van 24 september 1998** over de bescherming van minderjarigen en de menselijke waardigheid, waaruit blijkt dat de toepassing van de aanbeveling bemoedigende resultaten heeft opgeleverd, maar waarin ook wordt onderstreept dat de gebruikers daar intensiever bij betrokken hadden moeten worden en dat de geplande termijn wellicht te kort is om de aanbeveling volledig uit te voeren (COM(2001) 106 def. van 27-02-2001), zoals wordt onderstreept in de conclusies van de Raad van 23 juli 2001 naar aanleiding van het evaluatieverslag van de Commissie (PB C 213 van 31-07-2001);
- g) **het vierde verslag over de toepassing van Richtlijn 89/552/EEG „Televisie zonder grenzen”**, dat op 6 januari 2003 werd goedgekeurd; in het werkprogramma voor de herziening van de richtlijn (bijlage) werd een openbare hoorzitting gepland, waarop o.m. de problematiek van de bescherming van minderjarigen en het recht op weerwoord werden aangesneden (COM(2002) 778 def. van 06-01-2003). Bij de hoorzitting werd uitgegaan van de werkdocumenten op de internetsite van de Commissie (http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/review-tw2003/consult_en.htm);
- h) **het eerder vermelde tweede evaluatieverslag over de aanbeveling van de Raad van september 1998**, dat werd goedgekeurd op 12 december 2003, en waarin de nationale en EU-maatregelen kritisch worden doorgelicht;
- i) **de mededeling van de Commissie over „De toekomst van het Europese audiovisuele regelgevingsbeleid”**; hierin worden de prioriteiten voor de communautaire regelgeving op de middellange termijn voor deze sector binnen een uitgebreid Europa uiteengezet en verwijst de Commissie naar de bezorgde reacties in het kader van het publieke debat over de herziening van de TZG-richtlijn, waaruit blijkt dat een actualisering van de aanbeveling betreffende de bescherming van minderjarigen en van de menselijke waardigheid noodzakelijk is; daarbij zou worden uitgegaan van de ontwikkeling van co- en zelfregulering en dient m.n. rekening te worden gehouden met de online omgeving, zodat daadwerkelijk controle kan worden uitgeoefend op de bescherming van minderjarigen en de openbare orde; verder kondigt de Commissie aan dat het recht van weerwoord voor alle media moet gaan gelden; als eerste stap in deze richting zou het recht van weerwoord kunnen worden opgenomen in de aanbeveling betreffende de bescherming van minderjarigen en van de menselijke waardigheid (COM(2003) 784 def. van 15-12-2003);
- j) het recente **voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en de Raad** betreffende de vaststelling van een communautair meerjarenprogramma ter bevordering van een veiliger gebruik van het internet en nieuwe online-technologieën, waarin de Commissie zich voornamelijk richt op de eindgebruikers, met name ouders, opvoeders en kinderen (COM(2004) 91 def. van 12-03-2004).

2.5 Ook willen we hier verwijzen naar de opmerkingen en aanbevelingen uit de adviezen waarin het Comité zelf zijn bezorgdheid over deze kwestie heeft uitgesproken. We denken aan:

- a) het advies over een „Programma voor de bescherming van kinderen op internet” ⁽¹⁰⁾;
- b) het advies over de Mededeling van de Commissie — Beginselen en richtsnoeren voor het audiovisuele beleid van de Gemeenschap in het digitale tijdperk ⁽¹¹⁾;
- c) de adviezen over het voorstel voor Beschikking nr. 276/1999/EG (doc. COM (1998) 518 def.) en het voorstel voor beschikking nr. 1151/2003/EG (COM(2002) 152 def.) ⁽¹²⁾;
- d) het advies over het voorstel voor een Beschikking van het EP en de Raad ter bevordering van een veiliger gebruik van het internet (COM(2004) 91 def. van 12 maart 2004) ⁽¹³⁾.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Het Comité is ingenomen met het initiatief van de Commissie om de aanbeveling van het EP en de Raad van 24 september 1998 verder uit te diepen aan de hand van de resultaten van het tweede evaluatieverslag over de toepassing van deze aanbeveling. Het gaat dan m.n. om cruciale gebieden als de bescherming van minderjarigen en de menselijke waardigheid, de bestrijding van alle vormen van maatschappelijke discriminatie en het veiligstellen van het recht op weerwoord in alle media, inclusief het internet.

3.2 Het Comité is zich ervan bewust dat de EU krachtens het Verdrag op dit moment niet beschikt over de bevoegdheid om de wetgeving op audiovisueel gebied te harmoniseren. Het betreurt deze situatie en dringt erop aan dat hierover bij een volgende Verdragsherziening wordt nagedacht.

3.3 Nu de grenzen met de richtlijn Televisie zonder grenzen volledig zijn opengesteld moet in alle media in de EU worden toegezien op de bescherming van minderjarigen, de menselijke waardigheid, de eer en het privé-leven. In de ogen van het Comité is het echter aberrant dat maatregelen in die zin niet op de eerste plaats mogen staan op de rechten van het individu, maar dat het noodzakelijk is te verwijzen naar „de ontwikkeling van de concurrentiepositie van de Europese industrie van audiovisuele en informatiediensten”. De bescherming van dit onderdeel van de grondrechten van de burger mag niet ondergeschikt worden gemaakt aan de ontwikkeling van de audiovisuele markt.

3.4 Wel is het Comité het ermee eens dat, gezien de wettelijke beperkingen, een aanbeveling de beste manier is om vooruitgang te boeken in deze materie. Het gaat in grote lijnen akkoord met de formulering van de Commissie en met de voorgestelde rechtsgrondslag (art. 157 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschappen), die overigens ook de grondslag is van de aanbeveling van de Raad van 24 september 1998 betreffende de ontwikkeling van de concurrentiepositie van de Europese industrie van audiovisuele en informatiediensten door de bevordering van nationale kaders teneinde een vergelijkbaar en doeltreffend niveau van bescherming van minderjarigen en de menselijke waardigheid te bereiken ⁽¹⁴⁾. Het hier behandelde voorstel voor een aanbeveling vormt een aanvulling op deze eerste aanbeveling, samen met het Besluit van de Raad van 20 december 2000 betreffende de uitvoering van een programma ter aanmoediging van de ontwikkeling, de distributie en de promotie van Europese audiovisuele werken (Media Plus — Ontwikkeling, distributie en promotie) (2001-2005) ⁽¹⁵⁾.

3.5 Het Comité herhaalt hier zijn standpunt uit het advies over het „Voorstel voor een aanbeveling van de Raad betreffende de bescherming van minderjarigen en de menselijke waardigheid met betrekking tot audiovisuele en informatiediensten” ⁽¹⁶⁾ (98/C 214/07), waarin het stelt dat de Europese industrie van audiovisuele en informatiediensten pas volledig tot ontwikkeling kan komen als er een klimaat van vertrouwen wordt gecreëerd, en dat zulks alleen mogelijk is als minderjarigen en de menselijke waardigheid worden beschermd.

⁽¹⁰⁾ Advies in PB C 48 van 28-02-2002; rapporteur mevrouw Davison

⁽¹¹⁾ Advies PB C 14 van 16-01-2001; rapporteurs de leden Morgan en Carroll

⁽¹²⁾ Advies in PB C 214 van 10-07-1998, rapporteur mevrouw Driifhout-Zweijter en advies in PB C 73 van 26-03-2003; rapporteur mevrouw Davison

⁽¹³⁾ Advies PB C 157 van 28-6-2005, goedgekeurd door de voltallige vergadering op 16-12-2004; rapporteurs de leden Retureau en Davison

⁽¹⁴⁾ PB L 270 van 07-10-1998, blz. 48

⁽¹⁵⁾ PB L 13 van 17-01-2001, blz. 35; zie in dit verband ook het recente voorstel voor een besluit betreffende het programma MEDIA 2007, COM(2004) 470 def. van 14-07-2004 en het advies van het EESC, rapporteur de heer Pegado Liz

⁽¹⁶⁾ Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een aanbeveling van de Raad betreffende de bescherming van minderjarigen en de menselijke waardigheid met betrekking tot audiovisuele en informatiediensten” (98/C 214/07), PB C 214 van 10-07-1998, blz. 25

3.6 Ook onderstreept het Comité eens te meer dat een op internationaal niveau geïntegreerde en geharmoniseerde benadering van de wetgeving inzake audiovisuele diensten nodig is om welke beschermingsmaatregel dan ook efficiënt te kunnen uitvoeren; het denkt hierbij m.n. aan het gebruik van labelingsystemen en filtersoftware en het streven naar meer duidelijkheid inzake de verantwoordelijkheid voor illegale en schadelijke inhoud. Het roept dan ook nogmaals op tot meer samenwerking en coördinatie tussen de Europese en internationale organisaties en herhaalt zijn voorstel om een internationaal kader van gedragscodes, richtsnoeren en basismaatregelen voor een gedegen bescherming van minderjarigen en de menselijke waardigheid op te zetten.

3.7 Het Comité vestigt i.h.b. de aandacht op de in het Handvest van de grondrechten van de Unie vastgelegde definitie van de menselijke waardigheid, een begrip dat integraal deel uitmaakt van de ontwerpgrondwet van de EU (titel I, art. I-2). In dit verband wijst het erop dat dit begrip in het voorstel voor een aanbeveling strikt moet worden geïnterpreteerd in de zin van het bovenvermelde handvest.

3.8 Om minderjarigen en de menselijke waardigheid in de context van de technologische ontwikkeling van audiovisuele en informatiediensten doeltreffend te kunnen beschermen, is m.n. alfabetisering op media-gebied van cruciaal belang, „teneinde de consument in staat te stellen bij het gebruik van media maatschappelijke waardeopvattingen in aanmerking te nemen en een dienovereenkomstig oordeelvermogen te ontwikkelen” ⁽¹⁷⁾.

3.9 Ook in het specifieke geval van internet zijn beleidsmaatregelen en acties ter bevordering van digitale alfabetisering en een veilig gebruik van het internet door jongeren van kapitaal belang; het Comité kan zich dus vinden in de conclusies van het Europese Forum over illegale inhoud, dat op 28 november 2001 gehouden werd door de Raad van Europa ⁽¹⁸⁾.

3.10 Het Comité bevestigt voorstander te zijn van zelfregulering, tenminste indien zulks doeltreffend is, en beklemtoont dat co-regulering bijzonder efficiënt kan werken bij de toepassing van de regelgeving ter bescherming van minderjarigen, zoals ook al werd opgemerkt in de mededeling van de Commissie „De toekomst van het Europese audiovisuele regelgevingsbeleid” van 15 december 2003 ⁽¹⁹⁾.

3.11 Initiatieven ter bevordering van digitale alfabetisering zijn van doorslaggevend en structureel belang. Afgezien daarvan is het Comité ook voorstander van de vaststelling van communautaire criteria voor de omschrijving en identificatie van de audiovisuele inhoud. Gezien de specifieke culturele kenmerken dient beoordeling van de inhoud evenwel een zaak van het nationale of regionale niveau te blijven.

3.12 Over het algemeen staat het Comité achter de in het nieuwe initiatief van de Commissie voorgestelde innovaties en ontwikkelingen, die het als bijzonder positief beschouwt. In vergelijking met de vorige aanbeveling is aanzienlijke vooruitgang geboekt, m.n. op de volgende punten:

- a) in punt I, lid 2, eerste streepje, de verwijzing naar media-alfabetiserings- en media-opvoedingsprogramma's;
- b) in punt I, lid 3, de oproep om discriminatie niet alleen te voorkomen, maar ook actief te bestrijden;
- c) het idee van een „bottom-up”-harmonisatie door samenwerking tussen zelfregulerende en mederegulerende lichamen in de lidstaten, en door de uitwisseling van goede praktijken met betrekking tot kwesties als een systeem van gemeenschappelijke descriptieve symbolen om kijkers te helpen de inhoud van programma's in te schatten (punt II, lid 1);
- d) i.h.b. de aanbeveling om het recht op weerwoord in alle media, met inbegrip van het internet, te verzekeren, op voorwaarde dat dit recht ook van toepassing is op de inhoud van de publicaties en uitzendingen van de Europese instellingen.

3.13 Toch gaat de Commissie naar de mening van het Comité nog niet ver genoeg. Hieronder volgen een aantal suggesties.

⁽¹⁷⁾ Par. 14 van de resolutie van het EP over het evaluatieverslag van de Commissie voor de Raad en het Europees Parlement over de toepassing van de aanbeveling van de Raad van 24 september 1998 over de bescherming van minderjarigen en de menselijke waardigheid (COM(2001) 106)

⁽¹⁸⁾ European Forum on Harmful and Illegal Cyber Content: Self-Regulation, User Protection and Media Competence, Straatsburg, 28 november 2001, Human Rights Building

⁽¹⁹⁾ Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's - De toekomst van het Europese audiovisuele regelgevingsbeleid COM(2003) 784 def. van 15 december 2003; zie ook het herzien voorontwerp van informatief rapport over „De huidige stand van zaken betreffende co- en zelfregulering op de interne markt” (INT/204 van 16-11-2004, rapporteur: de heer Vever)

4. Bijzondere opmerkingen

4.1 *De bescherming van minderjarigen*

4.1.1 Niet alleen minderjarigen behoeven extra bescherming tegen bepaalde vormen van schadelijke of nadelige „content” waarin vooral geweld, pornografie of pedofilie een rol spelen. Ook andere meer gevoelige of kwetsbare doelgroepen, zoals ouderen of geestelijk gehandicapten, moeten beschermd worden, en zouden in de aanbeveling in aanmerking moeten worden genomen.

4.1.2 Verschillende aspecten i.v.m. de bescherming van minderjarigen, die reeds werden vermeld in het advies van het Comité inzake het voorstel voor een besluit tot vaststelling van een communautair meerjarenactieplan ter bevordering van een veiliger gebruik van Internet ⁽²⁰⁾, zouden eveneens als aanbevelingen aan de lidstaten in het huidige Commissievoorstel moeten worden opgenomen. Het gaat m.n. om:

- a) de voorlichting en informatie over de middelen om een veiliger gebruik van het internet te verzekeren moeten worden verbeteren;
- b) aanbieders van toegang en ruimte moeten hun verantwoordelijkheid nemen en verplicht worden om onmiddellijk gevolg te geven aan een bevel van de bevoegde autoriteit om de uitzending of publicatie van illegale, schadelijke of nadelige programma's of „content” stop te zetten;
- c) de ontwikkeling van hotlines, filter- en beoordelingssystemen en maatregelen ter bestrijding van spam en spim moeten worden gesteund;
- d) makers van software die toegang verleent tot het internet en van systemen om de server te scannen, te beveiligen en te beschermen tegen virussen, moeten hun verantwoordelijkheid nemen, en moeten worden verplicht om gebruiksvriendelijke en toegankelijke antivirussystemen aan te bieden;
- e) er moeten systemen worden opgezet om schadelijke en nadelige „content” op te sporen en hierover informatie te verschaffen en alle „content” van racistische en/of xenofobe aard of waarin misdaad, geweld of haat wordt verheerlijkt moet worden verwijderd.

4.1.3 Dat hier m.n. wordt gehamerd op het gebruik van het internet betekent vanzelfsprekend niet dat minder aandacht mag worden besteed aan alle andere traditionele media. Zo moeten bijzondere maatregelen worden genomen — al dan niet via zelfregulering — tegen radio- en televisieuitzendingen die een kwetsbaar publiek, m.n. jongeren, ernstige schade kunnen berokkenen.

4.2 *Bescherming van de menselijke waardigheid*

4.2.1 De bescherming van de menselijke waardigheid in de media mag niet beperkt blijven tot een verbod op alle vormen van discriminatie. De bevoegde nationale autoriteiten dienen zich ook te buigen over programma's die inbreuk kunnen maken op het privé-leven of de grondrechten van wie dan ook, tenminste indien de maatschappelijke impact zulks rechtvaardigt.

4.2.2 Voorts dienen in dit verband nog de volgende aanbevelingen aan de lidstaten te worden gericht:

- a) zij moeten de media ertoe aanzetten strikte en concrete deontologische regels in acht te nemen om het privé-leven naar behoren te beschermen;
- b) zij moeten de media ertoe aansporen mechanismen voor zelfregulering in het leven te roepen, zodat de slachtoffers van schendingen van het privé-leven en de menselijke waardigheid een klacht kunnen indienen;

⁽²⁰⁾ Zie voetnoot nr. 13

- c) zij moeten onafhankelijke organen oprichten, ook van juridische aard, die dit soort klachten kunnen behandelen indien de mechanismen voor zelfregulering niet blijken te voldoen;
- d) ze moeten het recht op vergoeding van materiële en morele schade invoeren, zodat de slachtoffers een schadeloosstelling krijgen; bovendien werken dergelijke maatregelen ontmoedigend op degenen die verantwoordelijk zijn voor ernstige en systematische schendingen van de persoonlijke levenssfeer en de persoonlijke waardigheid;
- e) ze moeten controle uitoefenen op de uitzending van inhoud die een schending kan betekenen van het privé-leven, de menselijke waardigheid en de grondrechten.

4.3 *Het recht op weerwoord*

4.3.1 Naast het recht op weerwoord moet ook het „recht op rechtzetting” worden vastgelegd, zodat kan worden gereageerd op valse, onjuiste of onnauwkeurige inhoud die indruist tegen bepaalde rechten. Daarbij moeten hetzelfde toepassingsgebied en dezelfde voorwaarden gelden.

4.3.2 Er moet uitdrukkelijk worden vermeld dat het recht op weerwoord niet alleen kan worden uitgeoefend langs juridische weg, maar ook via maatregelen op het vlak van co- en zelfregulering.

4.3.3 In de bijlage zouden nog bepalingen moeten worden opgenomen i.v.m.:

- a) een nauwgezette en uitputtende opsomming van de gevallen waarin de publicatie van een weerwoord of rechtzetting kan worden geweigerd (naar analogie van het bepaalde in resolutie 74/26 van de Raad van Europa), en de vaststelling van de — korte — termijn waarin over een dergelijke weigering moet worden beslist;
- b) het beginsel dat bij de publicatie of uitzending van het antwoord moet worden gezorgd voor een even grote zichtbaarheid als het geval was bij de publicatie of uitzending waarop dat antwoord een reactie is;
- c) het beginsel dat de uitoefening van het recht op weerwoord en rechtzetting gratis moet zijn.

4.3.4 De zinsnede „*ongeacht hun nationaliteit*” (bijlage, eerste streepje) moet worden aangevuld met „**of verblijfplaats**”.

5. **Conclusies**

5.1 Het Comité is zoals gezegd ingenomen met het voorstel voor een aanbeveling, onder voorbehoud van de kanttekeningen in het hoofdstuk „Bijzondere opmerkingen”. Aangezien innovatie en technologische vooruitgang in de toekomst nieuwe kwantitatieve en kwalitatieve uitdagingen zullen meebrengen, stelt het Comité voor om vier jaar na de goedkeuring van de aanbeveling de impact ervan op de lidstaten, het bedrijfsleven en andere betrokkenen te beoordelen.

5.2 Met het oog op de hierboven vermelde beoordeling pleit het Comité voor de oprichting van een waarnemingspost, die zou worden belast met het systematisch in kaart brengen van de maatregelen die de lidstaten, het bedrijfsleven en de andere betrokken partijen nemen om de aanbeveling uit te voeren.

Brussel, 9 februari 2005

De voorzitter
van het Europees Economisch en
Sociaal Comité
Anne-Marie SIGMUND

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het thema „Werkgelegenheidsbeleid: rol van het EESC na de uitbreiding en in de optiek van het proces van Lissabon”

(2005/C 221/18)

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde op 1 juli 2004 besloten een advies op te stellen over het thema: „Werkgelegenheidsbeleid: rol van het EESC na de uitbreiding en in de optiek van het proces van Lissabon”.

De gespecialiseerde afdeling „Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 20 januari 2005 goedgekeurd. Rapporteur was de heer **Greif**.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 9 en 10 februari 2005 gehouden 414e zitting (vergadering van 9 februari) onderstaand advies uitgebracht, dat met 138 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 4 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1 In maart 2000 lanceerde de Europese Raad van Lissabon een veelbelovend hervormingsprogramma met ambitieuze doelstellingen voor groei en werkgelegenheid: versterking van het concurrentievermogen van de Europese kenniseconomie en totstandbrenging van duurzame economische groei met positieve gevolgen voor de werkgelegenheid gekoppeld aan verbetering van de kwaliteit van arbeid en vergroting van de sociale samenhang. Dit programma kon op grote bijval rekenen, wat de hoop voedde dat met de verwezenlijking ervan de uitgebreide Unie aanmerkelijk dichter bij de Europese burgers zou kunnen worden gebracht.

1.2 Gelet op de huidige economische situatie dreigen de voor 2010 vastgestelde doelstellingen, met name die voor werkgelegenheid, niet te worden gehaald, waardoor dat gehele zogenoemde Lissabonproces aan geloofwaardigheid zou kunnen inboeten. Volgens het EESC kan zo'n verlies aan geloofwaardigheid alleen tot een minimum worden beperkt als de Europese burgers erop kunnen vertrouwen dat alle beleidsmakers zich krachtadig inzetten voor een consequente uitvoering van de Lissabonstrategie met haar onderling afgestemde en gelijkwaardige doelstellingen (verbetering van het concurrentievermogen, economische groei met meer en betere arbeidsplaatsen, vergroting van de sociale samenhang en een duurzame ecologische ontwikkeling).

1.3 Het EESC is ervan overtuigd dat thans geen behoefte bestaat aan een nieuwe agenda, maar veeleer aan een nieuwe beleidskoers die getuigt van de politieke wil om de Lissabondoelstellingen met passende maatregelen, vooral in de lidstaten ook echt te realiseren. Daarom geeft het EESC in dit initiatiefadvies, dat een aanvulling vormt op zijn advies over „Een doeltreffendere uitvoering van de strategie van Lissabon”⁽¹⁾, een overzicht van belangrijke uitdagingen op werkgelegenheidsgebied en doet het aanbevelingen voor de verdere uitvoering van de Lissabonstrategie tot 2010.

2. Tussentijdse evaluatie van de Lissabonstrategie: Europa staat nog ver af van meer en betere werkgelegenheid

2.1 In de Lissabonstrategie worden versterking van het concurrentievermogen en totstandbrenging van duurzame economische groei als essentiële instrumenten gezien om in Europa meer en betere banen te kunnen scheppen, een stabielere basis voor de socialezekerheidsstelsels te creëren en daarmee de burgers bescherming tegen armoede en uitsluiting te kunnen bieden. Het EESC vindt deze alomvattende beleidsaanpak een belangrijk onderdeel van de Lissabonstrategie.

2.2 Op werkgelegenheidsgebied moet het Lissabonproces nieuwe impulsen geven aan de Europese werkgelegenheidsstrategie, ervoor zorgen dat met actief werkgelegenheidsbeleid armoede harder wordt bestreden, ondernemerschap — als stuwende kracht achter groei en werkgelegenheid — bevorderen en via kwantitatieve doelstellingen de arbeidsparticipatie in de hele EU doen stijgen.

— Zo moet de algemene arbeidsparticipatie in de EU in 2010 zijn gestegen van 61 % tot 70 % en die van vrouwen van 51 % tot 60 %. Om deze cijfers te realiseren werden in Stockholm in 2001 tussentijdse doelstellingen vastgesteld (resp. 67 % en 57 % in 2005). Bovendien werd toen ook een nieuw streefcijfer voor de verhoging van de arbeidsparticipatie van 55-64-jarigen geformuleerd: circa 50 % in 2010.

⁽¹⁾ EESC-advies over „Een doeltreffendere uitvoering van de strategie van Lissabon”, rapporteur: de heer Vever, co-rapporteurs: de heren Ehnmark en Simpson, PB C 120 van 20.5.2005.

- Alle lidstaten werden opgeroepen om op basis van hun eigen uitgangspositie even ambitieuze nationale doelstellingen vast te stellen. Dus ook de landen waarvan de arbeidsparticipatie in 2000 al meer dan 70 % bedroeg (Zweden, Nederland, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk) of net daaronder lag (Oostenrijk, Portugal en Finland) werd gevraagd een passende bijdrage aan de verwezenlijking van de Lissabondoelstellingen te leveren.

2.3 In Lissabon draaide het echter niet alleen om het streven naar meer werkgelegenheid, maar ook om vergroting van productiviteit, versterking van concurrentievermogen — via met name bevordering van innovatie — en verbetering van de kwaliteit van arbeid. Investerings in menselijk kapitaal, onderzoek, technologie en innovatie werden daarom als even prioritair aangemerkt als maatregelen voor het arbeidsmarkt- en structuurbeleid. In lijn daarmee werden meer kwantitatieve doelstellingen geformuleerd, voor o.a. de groei van de investeringen in menselijk kapitaal per inwoner/de bevordering van levenslang leren (deelname van 12,5 % van alle volwassenen in de werkende leeftijd aan scholingsprogramma's, halvering van het aantal 18-24-jarigen zonder diploma of beroepsopleiding), de verhoging van de O&O-quote tot 3 % van het BBP (waarbij twee derde van de benodigde investeringen door het bedrijfsleven zou moeten worden gedaan) en de uitbreiding van de mogelijkheden voor kinderopvang (realisering van kinderopvang voor 33 % van de 0-3-jarigen en 90 % van de kinderen tot en met de schoolgaande leeftijd).

2.4 Ondanks een aantal positieve ontwikkelingen vlak na de lancering van het Lissabonproces staat de EU begin 2005 nog ver af van de verwezenlijking van haar ambitieuze doelstellingen. Europa kampt voor het derde achtereenvolgende jaar met een zeer lage economische groei, die duidelijk achterblijft bij wat potentieel mogelijk is. In het algemeen is sprake van een aarzelend economisch herstel, dat als gevolg van de huidige hoge olieprijs en de enorm scheve verhoudingen op de wereldmarkt uitermate broos is. Nu, bij de tussentijdse evaluatie van de Lissabonstrategie, moet men ontuchterd vaststellen dat de werkgelegenheidsdoelstellingen waarschijnlijk niet worden gehaald in 2010.

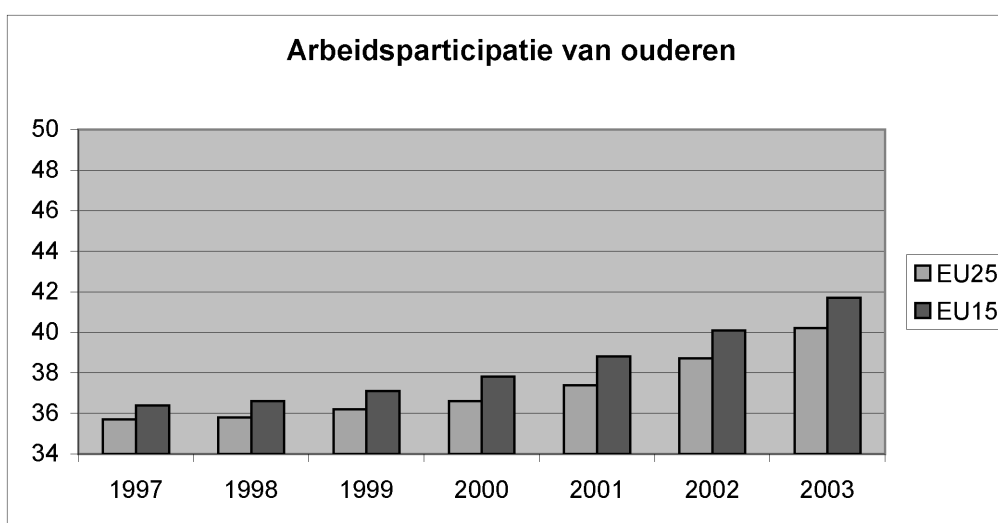
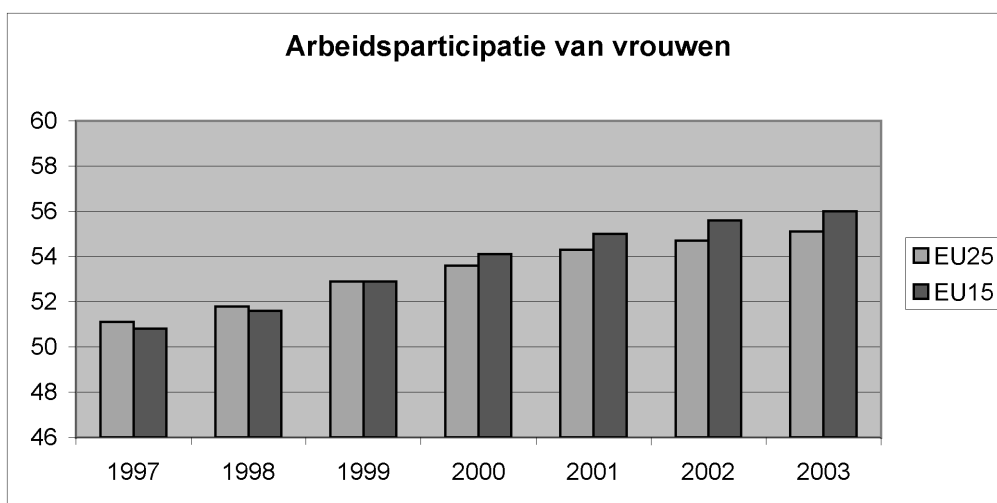
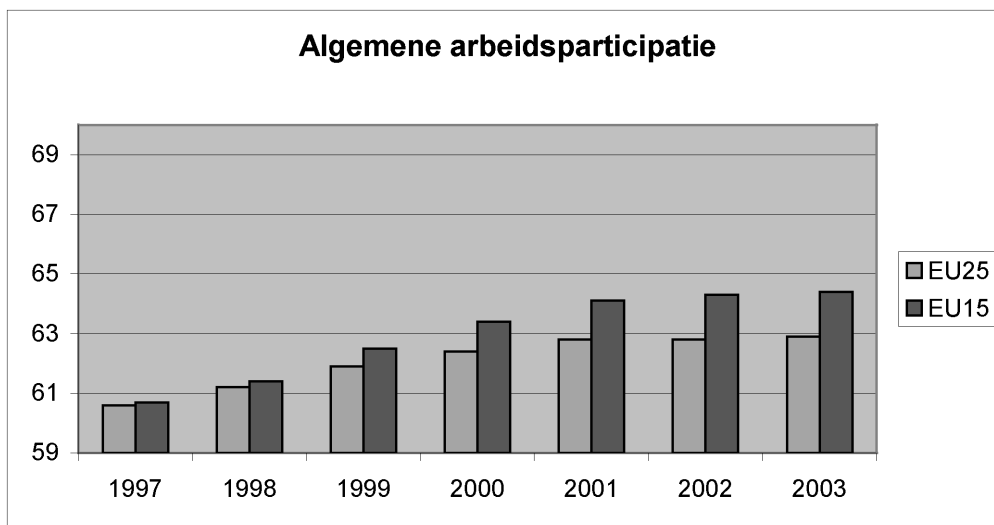
2.5 De drie onderstaande grafieken, waarvan de hoogste waarden overeenkomen met de Lissabondoelstellingen, illustreren hoe onwaarschijnlijk het is dat die doelstellingen in 2010 kunnen worden gehaald.

- Zowel de algemene arbeidsparticipatie als die van vrouwen alleen zijn eind jaren negentig, toen de Europese economie in verhouding snel groeide, sterk gestegen. De laagconjunctuur die daarna ontstond als gevolg van de onvoldoende met macro-economische beleidsmaatregelen ondervangen schokwerking van externe factoren, deed de stijging van de algemene arbeidsparticipatie in 2001 nagenoeg tot stilstand komen. De arbeidsparticipatie van vrouwen nam wel verder toe, met een half procent per jaar. Als de economie weer snel zou gaan groeien, zou de desbetreffende Lissabondoelstelling in 2010 — op zijn minst in de EU-15 — kunnen worden gehaald.
- Wat betreft de arbeidsparticipatie van ouderen is de kloof tussen de Lissabondoelstellingen en de huidige cijfers het grootst en dus het moeilijkst te overbruggen: meer dan 8 procent voor de EU-15 en bijna 10 procent voor de EU-25. ⁽²⁾ De arbeidsparticipatie van ouderen is de afgelopen jaren ondanks de laagconjunctuur echter toch toegenomen, wat er op lijkt te wijzen dat de in het kader van de Lissabonstrategie genomen maatregelen om vervroegde pensionering tegen te gaan en ouderen aan te moedigen langer te blijven werken, zeker effect hebben gehad. De gemiddelde leeftijd waarop werknemers met pensioen gaan, is bijvoorbeeld in de periode 2001-2002 van 60,4 naar 60,8 jaar gestegen. ⁽³⁾ De beide andere belangrijkste werkgelegenheidsindicatoren daarentegen namen ironisch genoeg vóór de lancering van het Lissabonproces in zo'n tempo toe dat de Lissabondoelstellingen zouden zijn gehaald, terwijl daarvan sinds de Top van Lissabon geen sprake meer is. Daaruit blijkt duidelijk het grote belang van conjuncturele en macro-economische factoren, die echter werden veronachtzaamd omdat de meeste aandacht uitging naar zogeheten „structurele” maatregelen.

⁽²⁾ Zie het EESC-advies van 16 december 2004 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 „Langere deelname aan en latere uittreding uit het arbeidsproces van oudere werknemers”, rapporteur: de heer Dantin, PB C 157 van 28.6.2005.

⁽³⁾ Zie de Mededeling van de Commissie „Langere deelname aan en latere uittreding uit het arbeidsproces van oudere werknemers”, COM(2004) 146 def.

Drie grafieken: ontwikkeling van de algemene arbeidsparticipatie, van de arbeidsparticipatie van vrouwen en die van ouderen t.o.v. de in Lissabon geformuleerde werkgelegenheidsdoelstellingen: ⁽⁴⁾



⁽⁴⁾ De gegevens van Eurostat hebben thans alleen betrekking op 2003. Aangezien de werkgelegenheid slechts zeer langzaam toeneemt, zullen de cijfers voor 2004 in het gunstigste geval enigszins hoger uitvallen.

2.6 Wil de in Lissabon vastgestelde algemene arbeidsparticipatie van 70 % worden gehaald, dan moeten er in de EU-15 tot 2010 ongeveer 15 miljoen en in de EU-25 ongeveer 22 miljoen nieuwe arbeidsplaatsen worden gecreëerd. Dat komt neer op meer dan 3 miljoen per jaar, d.w.z. het aantal arbeidsplaatsen dat er in de EU-15 in 2000 bijkwam, het beste werkgelegenheidsjaar in meer dan een decennium.

2.7 De uitbreiding van de EU zorgt voor nieuwe economische dynamiek in heel Europa, maar heeft ook de nodige gevolgen voor de ontwikkeling van de werkgelegenheid. Uit bovenstaande grafieken blijkt dat de cijfers voor de arbeidsparticipatie in de nieuwe lidstaten beduidend lager zijn dan die in de EU-15. Eind jaren negentig was dat met name voor de arbeidsparticipatie van vrouwen niet het geval. Daartegenover staat dat de nieuwe lidstaten momenteel een veel dynamischere economische ontwikkeling kennen dan een aantal jaren geleden en dat hun jaarlijkse economische groei deels ruim boven de 4 % ligt. Bij de uitwerking van de werkgelegenheidsstrategie van de EU dient in het bijzonder aandacht te worden besteed aan de behoeften van de nieuwe lidstaten, zodat zij de communautaire werkgelegenheidsdoelstellingen ook kunnen realiseren. Daarnaast dienen bijvoorbeeld de convergentiecriteria met het oog op een toekomstige toetreding tot de eurozone dusdanig eruit te zien, dat de economische en werkgelegenheidsgroei in de betreffende landen niet wordt belemmerd maar juist bevorderd. Een en ander is reeds uitgebreid aan de orde gekomen in de gemengd raadgevende comités met vertegenwoordigers van het EESC en van het maatschappelijk middenveld uit de nieuwe lidstaten.

3. Werkgelegenheidsbeleid moet meer inhouden dan structurele hervormingen op de arbeidsmarkt

3.1 Ongetwijfeld hangen de in de vorige paragraaf genoemde niet al te rooskleurige werkgelegenheids-cijfers voor een groot deel samen met de ontwikkeling van de economie. Voor het Lissabonproces werd uitgegaan van een jaarlijkse reële groei van het BBP met gemiddeld 3 %. Maar in plaats van dat de conjunctuur opleefde, is het met de Europese economie sinds 2000 snel bergafwaarts gegaan. De eerste jaren van het nieuwe millennium kenden een zeer geringe groei: 1,7 % in 2001, 1 % in 2002 en slechts 0,8 % in 2003.

3.2 Tegen deze achtergrond is de situatie duidelijk: de werkgelegenheidsdoelstellingen van Lissabon kunnen alleen worden gehaald als het lukt om de aanzet te geven tot een duurzaam economisch herstel. Er dienen geschikte randvoorwaarden te worden gecreëerd ter stimulering van niet alleen de externe, maar ook de interne vraag, teneinde het groeipotentieel te vergroten en volledige werkgelegenheid te realiseren. Het EESC heeft de afgelopen tijd herhaaldelijk benadrukt dat zulks een gezonde Europese macro-economische context vereist. Die dient in de eerste plaats een macrobeleid te omvatten dat de lidstaten de ruimte laat om bij een stagnerende economische ontwikkeling, maar ook in tijden van economische groei, in het kader van het economisch en financieel beleid gepaste conjuncturele beleidsmaatregelen te nemen.

— Het EESC is in dit verband ingenomen met de door de Commissie voorgestelde hervorming van het stabiliteits- en groeipact, dat het beschouwt als een stap in de goede richting. Het is er vooral over te spreken dat bij de beoordeling van fiscale tekorten voortaan zal worden gelet op specifiek nationale randvoorwaarden (zoals conjunctuur, schuld en inflatie). Verder zullen de lidstaten en de nationale parlementen intensiever bij de uitvoering van beleid voor begrotingsconsolidering worden betrokken, waaruit eveneens blijkt dat groei in het herziene pact een centralere plaats heeft gekregen. Daarnaast moet meer rekening worden gehouden met de bestemming van overheidsuitgaven. Zo dienen bijvoorbeeld strategische investeringen die groei en werkgelegenheid bevorderen, expliciet niet meer te worden meegenomen bij de berekening van het financieringstekort. ⁽⁵⁾ Het is de Raad die op voorstel van de Commissie beslist wat wordt verstaan onder strategische investeringen van Europees belang.

— Een en ander zou ter ondersteuning vergezeld dienen te gaan van een pragmatisch monetair beleid waarin aandacht bestaat voor de algehele economische situatie en dus ook voor het effect op de werkgelegenheid van de voorgenomen maatregelen. Het EESC heeft er reeds vaak voor gepleit dat serieus wordt nagedacht over de vraag met welke maatregelen de Europese Centrale Bank (ECB) ertoe kan worden gebracht om stabiliteit 'in brede zin' na te streven, wat inhoudt dat niet alleen monetaire stabiliteit, maar ook stabiele groei, volledige werkgelegenheid en een stabiele sociale samenhang worden beoogd. Dit veronderstelt dat voortdurend overleg wordt gepleegd met de Europese instellingen en de sociale partners. Een dergelijke stabiliteitsdoelstelling zou ook het vertrouwen van consumenten en investeerders ten goede komen.

⁽⁵⁾ Zie o.a. het initiatiefadvies van het EESC van 26 februari 2004 over „Begrotingsbeleid en soort investeringen”, rapporteur: mevrouw Florio, PB 322 van 25 februari 2004, ECO/105.

3.3 De teruglopende economische groei van de afgelopen drie jaar (in vergelijking met 2000 toen de EU nog een groeicijfer van 3 % behaalde) moet vooral worden toegeschreven aan macro-economische en niet zozeer aan structurele factoren. Het EESC heeft er derhalve reeds vaak met klem op gewezen dat dit gegeven in de aanbevelingen voor de globale richtsnoeren voor het Europees economisch beleid moet worden meegenomen.⁽⁶⁾ Investerings (zowel van de overheid als van het bedrijfsleven) en de consumptie zijn zeer bepalend voor de vraag en beide dienen dan ook aanzienlijk te worden gestimuleerd om een einde te maken aan de lage koopkracht. Europa — met zijn positieve handelsbalans en groeiende export — is in ieder geval concurrerend. Het is daarentegen de binnenlandse vraag die tekortschiet. Structurele hervormingen zullen alleen in een gunstiger macro-economisch klimaat aanslaan. Lonen dienen niet alleen als kostenpost aan de aanbodkant te worden gezien: ze zijn ook allesbepalend voor de vraag en dus voor de afzetmogelijkheden van met name kleine en middelgrote ondernemingen, die standplaatsgebonden zijn. In Duitsland bijvoorbeeld is gebleken dat verregaande loonmatiging weliswaar goed kan zijn voor de aanbodkant, maar tegelijkertijd leidt tot een afnemende vraag, waardoor de conjunctuur niet opleeft. Hoewel bij loononderhandelingen meerdere factoren doorslaggevend zijn, blijft overeind staan dat afstemming van de reële loonstijging op de totale nationale productiviteitsgroei enerzijds tot gevolg heeft dat de vraag zich voldoende ontwikkelt, en anderzijds dat de ECB gaat streven naar stabiliteit. Met een dergelijk economische koers kan in Europa een duurzame en stabiele economische groei worden gerealiseerd.

3.4 De laatste jaren werden de Europese beleidsaanbevelingen beheerst door de opvatting dat structurele factoren (zoals het loonbeleid van de sociale partners, een streng gereguleerde arbeidsmarkt, te korte werktijden en onverzettelijke en inflexibele werknemers) de oorzaak waren van de problemen op de Europese arbeidsmarkt. De meeste lidstaten concentreerden zich de voorbije jaren in hun werkgelegenheidsbeleid dan ook op precies dit soort aspecten en gingen veel minder dan vroeger aandacht besteden aan de bestrijding van arbeidsongeschiktheid, de verkrijging van ontbrekende diploma's en de integratie van kansarme bevolkingsgroepen op de arbeidsmarkt.

3.5 Het EESC heeft er in dit verband al vaker op gewezen dat kortingen op de sociale voorzieningen en de inkomens van werknemers evenals onvoldoende investeringen in menselijk kapitaal de interne vraag doen dalen, waardoor economische problemen eerder groter worden en de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit wordt afgeremd. Overigens is eenzijdig, op de aanbodkant gericht beleid zelfs tegenstrijdig met de alomvattende Lissabondoelstellingen, zeker als het gaat om de doelstellingen ter verbetering van de arbeidsproductiviteit en de kwaliteit van arbeid. Hoe dan ook zal arbeidsmarktbeleid dat zich te weinig op scholing richt en geschoolde werklozen dwingt om een baan onder hun opleidingsniveau te aanvaarden, negatieve gevolgen hebben voor de productiviteit. Volgens het EESC is de enige adequate strategie een strategie waarbij tegelijkertijd de werkgelegenheid vergroot en de productiviteit verhoogd wordt — waartoe ook de Commissie opnieuw heeft opgeroepen. Natuurlijk zullen daarbij ook banen voor laaggeschoolden ontstaan. Derhalve moet er op worden gelet dat arbeids- en sociale wetgeving in acht wordt genomen.

3.6 In het Europese werkgelegenheidsdebat staat thans de noodzaak om de arbeidsparticipatie te vergroten centraal. In de betreffende strategische Lissabondoelstelling gaat het om de bevordering van die participatie als de beste bescherming tegen armoede en uitsluiting. Zo'n doelstelling impliceert een strategie ter „verbetering van de kwaliteit van arbeid” en niet de schepping van banen tegen elke prijs. Dit gezegd zijnde moeten ook passende lonen, een behoorlijke sociale bescherming en hoge arbeidsnormen elementen zijn van het Europese beleid dat moet leiden naar volledige werkgelegenheid. Het EESC roept daarom op om bij de toekomstige uitvoering van de Lissabonstrategie, en met name de bij implementatie van structurele hervormingsmaatregelen, meer belang te hechten aan de kwaliteit van arbeid.

3.7 Het EESC bedoelt daarmee geenszins dat arbeidsmarkthervormingen of hervormingsmaatregelen op andere beleidsterreinen niet relevant zijn voor het scheppen van werkgelegenheid. Om echter geen afbreuk te doen aan het doel meer en betere banen te creëren, is het volgens het EESC in de huidige omstandigheden vooral belangrijk om de economie weer aan te zwengelen en een aantal verstandige structurele hervormingen te bevorderen. Alleen op die manier kan de impact van en het draagvlak voor hervormingsmaatregelen worden vergroot. Macrobeleid en structuurhervormingen dienen elkaar aan te vullen zonder elkaar te overlappen.

⁽⁶⁾ Zie o.a. het EESC-advies van 11 december 2003 over de „Globale richtsnoeren voor het economisch beleid 2003-2005”, rapporteur: de heer Delapina, PB C 80 van 30 maart 2004.

4. Het werkgelegenheidsbeleid op een nieuw spoor zetten: innovatievermogen van ondernemingen, investeringen in arbeid, kennis als belangrijkste instrument

4.1 Het innovatievermogen van het Europese bedrijfsleven is allesbepalend voor de economische dynamiek. Zonder nieuwe en verbeterde producten en diensten en zonder een alsmaar toenemende productiviteit raakt Europa economisch gezien en op werkgelegenheidsgebied achterop. Meer productiviteit gaat echter ook gepaard met veranderingen op arbeidsvlak die niet altijd (meteen) positieve gevolgen hebben. Eén ding is echter duidelijk: niet innoveren op sociaal-economisch gebied leidt zeker tot een neerwaartse spiraal. De gevolgen van innovaties voor de arbeidsmarkt moeten met sociale beleidsmaatregelen worden opgevangen.

4.2 Economische groei en een gunstig investeringsklimaat zijn essentiële voorwaarden voor het scheppen van nieuwe arbeidsplaatsen en het behoud van de bestaande werkgelegenheid. Op de interne markt zorgen nieuwe ondernemingen en het MKB er in belangrijke mate voor dat er nieuwe banen bijkomen en dat de bestaande banen niet verdwijnen.⁽⁷⁾ Kleine en micro-ondernemingen zijn diep in de lokale economieën geworteld en profiteren dus in het bijzonder van een stabiele of groeiende binnenlandse vraag. Het EESC heeft er derhalve al vaak op gewezen dat bij de behandeling van de werkgelegenheidsproblematiek de aandacht in het bijzonder moet uitgaan naar de bevordering van ondernemerschap, beleid ter bevordering van de voortzetting van kleine en micro-ondernemingen, en de oprichting van ondernemingen die door te innoveren voor nieuwe werkgelegenheid zorgen.⁽⁸⁾ Vaak zijn juist kleine en middelgrote ondernemingen bijzonder innovatief, omdat ze anders op de markt niet kunnen overleven. Ook in dit verband moet de aandacht vooral uitgaan naar de bevordering van micro-ondernemingen. Het gaat er daarbij om ondernemers kansen te bieden om hun innovatief potentieel volledig te benutten, wat vooral kan door de financieringsmogelijkheden te verbeteren, de administratieve formaliteiten inzake bedrijfsvoering te vereenvoudigen en meer scholingsmaatregelen te nemen.

4.3 Het EESC heeft al vaak benadrukt dat de mens zelf, met zijn kennis en vaardigheden, de belangrijkste motor achter innovatie en vooruitgang in de kennismaatschappij is.⁽⁹⁾ Europa moet manieren vinden om zijn potentieel aan bekwaame mensen en zijn wetenschappelijk, technologisch en onderzoeks-potentieel te vergroten en zo te exploiteren dat nieuwe, aantrekkelijke producten en diensten worden ontwikkeld en er dus meer banen worden gecreëerd. Daartoe is het nodig dat alle bevolkingsgroepen massaal aan opleidingsprogramma's deelnemen, er goede beroepsopleidingen bestaan en de overstap naar de arbeidsmarkt voor hoger opgeleiden er gemakkelijker op wordt. Er dient daarom een maatschappelijk klimaat te ontstaan waarin scholing vanzelfsprekend is en hoger onderwijs niet als een voorrecht wordt beschouwd. In recente OESO-studies wordt nog eens de aandacht gevestigd op de zwakke punten van het onderwijssysteem en de opleidingsprogramma's van een groot aantal lidstaten.⁽¹⁰⁾ Het gebrek aan academici en vaklieden begint een economische *bottleneck* te worden, maar laat tegelijkertijd de knelpunten in onderwijs-systemen en opleidingsprogramma's zien. Op het vlak van opleiding en scholing had al veel eerder actie moeten worden ondernomen. Waar blijven bijvoorbeeld de nodige investeringen om:

— het aantal voortijdige schoolverlaters te verkleinen, het aantal afgestudeerden te verhogen en levenslang leren voor iedereen echt mogelijk te maken?

— de overstap van het hoger en universitair onderwijs naar het bedrijfsleven (m.n. het MKB) te verbeteren?

⁽⁷⁾ Zie het EESC-advies van 30 juni 2004 over het „Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Beschikking 2000/819/EG betreffende een meerjarenprogramma voor ondernemingen en ondernemerschap, met name voor het midden- en kleinbedrijf (MKB) (2001-2005)”, rapporteur: de heer Dimitriadis, PB C 302 van 7 december 2004; het EESC-advies van 31 maart 2004 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 – Modernisering en vereenvoudiging van het *acquis communautaire*”, rapporteur: de heer Retureau, PB C 112 van 30 april 2004; en het initiatiefadvies van het EESC van 18 juni 2003 over „De rol van het MKB in de Europese economie en productiestructuur”, rapporteur: de heer Pezzini, PB C 220 van 16 september 2003.

⁽⁸⁾ Zie m.n. het EESC-advies van 24 september 2003 over het groenboek „Ondernemerschap in Europa”, rapporteur: de heer Butters, PB C 10 van 14 januari 2004.

⁽⁹⁾ Zie o.a. het verkennend advies van het EESC van 28 oktober 2004 over „Opleiding en productiviteit”, rapporteur: de heer Koryfidis, CESE 1435/2004.

⁽¹⁰⁾ Zie het onlangs verschenen verslag „PISA 2003: OECD Programme for International Assessment (PISA)”.

- jongeren kwalitatief goed middelbaar en beroepsonderwijs te garanderen — een essentiële preventieve werkgelegenheidsmaatregel — zodat ze zo vlot mogelijk tot de arbeidsmarkt kunnen toetreden en daar jarenlang zonder problemen actief kunnen blijven?
- zoveel mogelijk werknemers aan opleidingsprogramma's te laten deelnemen, bijvoorbeeld door de mogelijkheid per jaar één week betaald studieverlof te nemen?

4.4 Het EESC heeft er in deze context al meerdere malen op gewezen dat het van belang is algemene verantwoordelijkheid voor onderwijs en opleiding te nemen. Daarbij stelde het ook vast dat investeringen in opleidingsprogramma's niet alleen overheden, maar ook ondernemers en de betrokken arbeidskrachten zelf aangaan. De voordelen van levenslang leren komen immers de beroepsbevolking, het bedrijfsleven en de samenleving als geheel ten goede. ⁽¹¹⁾ Beroepsopleiding en levenslange bij- en nascholing mogen niet los van elkaar worden gezien, maar dienen te worden beschouwd als de bouwstenen voor de loopbaan van een werknemer. Hij of zij moet, ongeacht leeftijd of opleidingsniveau, voldoende worden gemotiveerd en voldoende mogelijkheden krijgen om aan scholingsprogramma's deel te nemen. De ontwikkeling van vaardigheden en van de bereidheid te innoveren, veronderstellen dus ook van het bedrijfsleven de nodige investeringen in onderwijs en opleiding evenals de bevordering van een op innoveren gericht ondernemingsklimaat.

4.5 Tegenwoordig is het echter niet genoeg dat de beroepsbevolking creatief en leergierig is. Ook het bedrijfsleven moet leergierig zijn, i.e. open staan voor nieuwe kennis en met behulp daarvan commerciële producten en diensten ontwikkelen. Innovatievermogen is beslissend voor de concurrentiekracht van ondernemingen. Om de basis voor toekomstige innovaties te leggen, moet wetenschappelijk onderzoek hoog in het vaandel worden gedragen. Het is zaak alle mogelijkheden voor onderzoek waarover zowel de overheid als het bedrijfsleven beschikt, grondig te benutten en doeltreffend door netwerken te verbinden. In dit licht is de bevordering van innovatie en onderzoek gekoppeld aan een verhoging van de uitgaven voor O&O met 3 % (een van de Lissabondoelstellingen; twee derde van de benodigde investeringen zou door het bedrijfsleven moet worden gedaan) van groot belang. ⁽¹²⁾ De nationale overheden en de EU moeten meer geld uittrekken voor de ondersteuning van O&O, met name voor belangrijke groeibevorderende technologieën, teneinde de wetenschappelijke basis van de Europese economie te verstevigen en het hefboomeffect op private O&O-investeringen te vergroten. Tegelijkertijd moeten de lidstaten en de Commissie proberen bij de ontwikkeling van nieuwe producten en diensten waarvoor veel onderzoek en innovatie vereist is, gebruik te maken van openbare aanbestedingen.

4.6 Innovatieve arbeidsorganisatie en innovatiebeheer zijn echter ook belangrijke thema's voor het MKB. Veel kleine en middelgrote ondernemers hebben eigen manieren ontwikkeld om problemen op te lossen en zijn „global players”; andere hebben speciale 'innovatieadviezen' nodig, waarin niet alleen innovatiebeheer aan de orde komt, maar ook wordt ingegaan op het creëren van een leervriendelijke werkomgeving en op de specifieke opleidingsbehoeften van medewerkers. Kleine en middelgrote ondernemingen kunnen in dit verband via de vorming van netwerken en kennisbeheer worden geholpen om gezamenlijk nieuw kennispotentieel te gaan exploiteren. ⁽¹³⁾ Dit hiaat in de ondernemerscultuur moet worden opgevuld, zodat het MKB meer van fundamenteel onderzoek kan profiteren. Wil het MKB innovatief kunnen zijn, dan dient het daarnaast over degelijke basisfinanciering te kunnen beschikken en toegang tot risicokapitaal te krijgen. In de praktijk komt dit alles er onder meer op neer dat de Europese internemarktrichtlijnen (bijv. de richtlijnen inzake de liberalisering van de financiële markten en de „Basel II”-richtlijn) op hun gevolgen voor het MKB moeten worden getoetst en indien nodig verbeterd.

⁽¹¹⁾ Initiatiefadvies van het EESC van 26 februari 2004 over „Werkgelegenheidsbevorderende maatregelen”, rapporteur: mevrouw Hornung-Draus, co-rapporteur: de heer Greif, PB C 110 van 30 april 2004.

⁽¹²⁾ Zie het EESC-advies van 15 december 2004 over de Mededeling van de Commissie „Wetenschap en technologie, sleutels tot de toekomst van Europa - Richtsnoeren voor het beleid ter ondersteuning van het onderzoek in de Unie”, rapporteur: de heer Wolf, PB C 157 van 28.6.2005.

⁽¹³⁾ Uit een gezamenlijke studie van de Universiteit van Cambridge en het Amerikaanse *Massachusetts Institute of Technology* bleek dat ongeveer twee derde van de Britse, maar slechts één derde van de Amerikaanse kleine en middelgrote ondernemingen gebruik maakt van de expertise van universiteiten. Daarentegen vindt slechts 13 % van de Britse, maar 30 % van de Amerikaanse kleine en middelgrote ondernemingen de vorming van solide netwerken voor de verspreiding van wetenschappelijke kennis belangrijk (*Financial Times*, Londen, dinsdag 30 november 2004).

4.7 De kern van een bloeiende economie wordt — ook in de EU — gevormd door een zeer productieve industriële sector en dat zal in de toekomst zo blijven. De industrie- en dienstensector kunnen daarbij niet zonder elkaar. Ruimte voor innovatie betekent ook het stimuleren van op de behoeften van de kennis- en dienstenmaatschappij gericht onderzoek en ontwikkeling. Daarbij dient niet alleen in de traditionele industriële productiesectoren bijzondere aandacht te worden besteed aan banenschepping op nieuwe terreinen. „Lissabon” vereist, behalve de ondersteuning van geavanceerde technologieën, ook meer oog voor de diensteneconomie. Dat noopt tot herwaardering van maatschappelijke dienstverlening, afzwakking van de strenge eisen die aan overheidsbegrotingen worden gesteld, en erkenning van het feit dat productieve overheidsinstanties voor de economische ontwikkeling van groot belang zijn. Sleutelwoorden als opleiding, mobiliteit, individualisering, verplichtingen t.a.v. demografische ontwikkeling, zorg en volksgezondheid, combinatie van werk- en gezinsleven, veranderde communicatiegewoonten en nieuwe vormen van vrijetijdsbesteding wijzen op het bestaan van een extra en nieuwe behoefte aan sociale, persoonsgebonden en commerciële diensten. De ontwikkeling van dit soort diensten staat echter vaak pas in de kinderschoenen. ⁽¹⁴⁾ Het EESC heeft ook reeds meermalen gewezen op de grote betekenis van de sociale economie en de tertiaire sector voor innovatie en werkgelegenheid. ⁽¹⁵⁾

4.8 Bij innovatie draait het in de eerste plaats om mensen, om ruimte voor creativiteit, om opleiding, kennis, leervermogen en arbeidsorganisatie. Zelfstandigheid, zelfbeschikking en medezeggenschap zijn daarbij cruciaal. In dit opzicht heeft hervorming van de arbeidsverhoudingen en medezeggenschap prioriteit. Stabiele verhoudingen tussen werkgevers en werknemers zijn goed voor innovatie. Als daarentegen wordt beknipt op belangenbehartiging, en als arbeidsverhoudingen niet worden gemoderniseerd en de grondrechten van werknemers dus worden ingeperkt in plaats van vergroot, dan ontstaan nieuwe obstakels voor innovatie. In dit licht onderstreept het EESC dat de voorgestelde kaderrichtlijn inzake de interne dienstenmarkt niet mag leiden tot een verslechtering van de huidige sociale, loon- en veiligheidsnormen.

5. Verandering vraagt om een blijvend sterke verzorgingsstaat, een actief en preventief arbeidsmarktbeleid en modernisering en verbetering van de socialezekerheidsstelsels

5.1 Iedereen die het aandurfte te innoveren en veranderingen door te voeren, dient niet alleen zelf initiatieven te nemen, maar moet ook op steun uit de samenleving kunnen rekenen. Risicobereidheid en sociale zekerheid kunnen niet los van elkaar worden gezien. Veel innoveerders zijn aangewezen op maatschappelijke dienstverlenende instanties die de helpende hand bieden om nieuwe ideeën op te pakken en in praktijk te brengen. Sociale samenhang — een essentieel kenmerk van het Europees sociaal model — en innovatie horen samen te gaan. Uiteraard dienen in een verzorgingsstaat nieuwe behoeften steeds in aanmerking te worden genomen. Het EESC is er in dit verband van overtuigd dat de in Lissabon geformuleerde werkgelegenheidsdoelstellingen alleen kunnen worden gehaald met behulp van een krachtiger sociaal beleid en behoud van ten minste sociale minimumvoorschriften waarmee de verschillen tussen de arbeids- en levensomstandigheden in de lidstaten moeten worden verkleind. Dit is na de uitbreiding zeer urgent geworden, omdat de welvaartsverschillen in de EU sindsdien zijn toegenomen.

5.2 Om het risico te vermijden dat op sociale normen wordt geconcentreerd, dient derhalve de bestaande sociale regelgeving van de EU t.a.v. arbeidsvoorwaarden, arbeids- en gezondheidsbescherming, de rechten van werknemers, gelijke behandeling van vrouwen en mannen, en bescherming van de rechten van het individu beter te worden omgezet en verder te worden ontwikkeld. Eén en ander geldt ook voor kwesties omtrent arbeidstijden.

⁽¹⁴⁾ Zie het in mei 2004 verschenen rapport van de groep op hoog niveau die zich heeft gebogen over de toekomst van het sociaal beleid in de EU na de uitbreiding.

⁽¹⁵⁾ Zie o.a. het EESC-advies van 10 december 2003 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 betreffende de „Tussentijdse evaluatie van de agenda voor het sociaal beleid”, rapporteur: de heer Jahier, SOC/148, PB C 80 van 30 maart 2004; het initiatiefadvies van het EESC van 12 september 2001 over „Sociale dienstverlening door particuliere organisaties zonder winstoogmerk in het kader van de verlening van diensten van algemeen belang in Europa”, rapporteur: de heer Bloch-Laine, SOC/067, PB C 311 van 7 november 2001; en het EESC-advies van 2 maart 2000 over „De sociale economie en de interne markt”, rapporteur: de heer Olsson, INT/029, PB C 155 van 29 mei 2001.

5.3 Het EESC heeft al vaak (bijv. in zijn advies over „Werkgelegenheidsbevorderende maatregelen”, dat het opstelde n.a.v. het rapport van de *task force* „Werkgelegenheid” ⁽¹⁶⁾) een aantal noodzakelijke en haalbare innovaties op verschillende beleidsterreinen genoemd:

- een bredere basis voor de sociale zekerheid creëren — barrières tegen armoede opwerpen;
- aanpassingsvermogen vraagt om een echt evenwicht tussen flexibiliteit en arbeidszekerheid; nieuwe vormen van arbeidsorganisatie vereisen een nieuw soort zekerheid;
- in het arbeidsmarktbeleid: ondersteuning van actieve en preventieve maatregelen, met name ten behoeve van kansarme groepen, en verbetering van de integratie van migranten;
- integratie van jongeren op de arbeidsmarkt en bestrijding van jeugdwerkloosheid;
- een opleidingsoffensief — verbetering van de vorming van kinderen vóór hun leerplichtige leeftijd — kwalitatief hoogwaardige dagopvang — in het kader van levenslang leren: in CAO's vastgelegde opleidingsprogramma's;
- investeringen in een arbeidsorganisatie die past bij de leeftijd van de werknemers — benutting van de kennis en ervaring van ouderen;
- vergroting van het aantal werkende vrouwen — garanderen dat werk en gezinsleven kunnen worden gecombineerd.

5.4 Daarbij hecht het EESC o.a. aan de volgende punten bijzonder veel waarde:

- De bevordering van stimulerende en preventieve maatregelen ten behoeve van werklozen en andere niet-werkenden moet als een belangrijke doelstelling beschouwd gaan worden en de in het arbeidsmarktbeleid gebruikte instrumenten moeten consequent worden aangewend voor de herintreding van werklozen op de arbeidsmarkt in hun oorspronkelijke werkomgeving.
- Vooral werkloze jongeren moeten voldoende worden geholpen, zodat ze zo vlot mogelijk vaste voet op de arbeidsmarkt kunnen krijgen. Behalve toenemende groei zijn de kwaliteit van hun beroepsopleiding en tegelijk ook de garantie dat ze de best mogelijke scholing kunnen krijgen (tot en met een universitair diploma aan toe), doorslaggevend voor de vraag of zij hun hele beroepsleven lang ononderbroken op de arbeidsmarkt zullen kunnen blijven en daar carrière zullen kunnen maken. Met name in het kader van de bestrijding van de jeugdwerkloosheid worden alle spelers op de arbeidsmarkt opgeroepen nog eens kritisch te kijken naar hun huidige activiteiten en beleidsmaatregelen in dat verband. ⁽¹⁷⁾
- Voor specifieke groepen, zoals gehandicapten en laagopgeleiden, die het op de arbeidsmarkt extra moeilijk hebben, moeten de nodige voorzieningen worden getroffen (met name wat betreft bijscholing) om het hen gemakkelijker maken op de arbeidsmarkt actief te worden, te blijven en carrière te maken.
- Omdat de Europese beroepsbevolking volgens voorspellingen kleiner zal worden, kunnen immigranten een belangrijke rol gaan spelen bij het op peil houden van een potentieel aan gediplomeerde arbeidskrachten dat groot genoeg is om aan de behoeften van de arbeidsmarkt te beantwoorden. Dit vereist bijpassende maatregelen. ⁽¹⁸⁾

⁽¹⁶⁾ Initiatiefadvies van het EESC van 26 februari 2004 over „Werkgelegenheidsbevorderende maatregelen”, rapporteur: mevrouw Hornung-Draus, co-rapporteur: de heer Greif, PB C 110 van 30 april 2004.

⁽¹⁷⁾ Zie ook „Het Europees pact voor jeugd”, dat tijdens de Europese Raad van 5 november 2004 werd gepresenteerd door Frankrijk, Duitsland, Spanje en Zweden, naast voorstellen van anderen ter bestrijding van jeugdwerkloosheid en sociale uitsluiting.

⁽¹⁸⁾ Zie het EESC-advies van 10 december 2003 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 betreffende „Immigratie, integratie en werkgelegenheid”, rapporteur: de heer Pariza Castaños, PB C 80 van 30 maart 2004.

- Om in het licht van de teruglopende en ouder wordende beroepsbevolking echt te bewerkstelligen dat ouderen langer actief blijven, moeten economische en beleidsmatige randvoorwaarden worden gecreëerd die de prikkels om tot op hogere leeftijd te blijven doorwerken, meer kracht geven en die het tegelijkertijd voor ondernemers gemakkelijker maken om ook ouderen in dienst te nemen.

5.5 Daarnaast heeft het EESC ook benadrukt dat meer moet worden gedaan om de arbeidsparticipatie van vrouwen te vergroten en alle andere obstakels uit de weg te ruimen waardoor vrouwen nog worden belemmerd om op de arbeidsmarkt actief te zijn, en dat bestaande ongelijkheden (met name in lonen) continu dienen te worden bestreden. Aangezien het kunnen combineren van werk en gezinsleven — wat net zo goed nodig is voor mannen als voor vrouwen — doorslaggevend is voor een hogere arbeidsparticipatie van vrouwen, moet juist achter de realisering van deze Lissabondoelstelling consequent vaart worden gezet. Het EESC is dan ook ingenomen met de oproepen aan de lidstaten om op alle niveaus — en daarom ook m.b.v. de oprichting van overheidsinstanties — ervoor te zorgen dat er voor het grote publiek genoeg kwalitatief goede en betaalbare opvangplaatsen voor kinderen en zorgbehoevenden (bijv. oudere familieleden en zieken) beschikbaar worden gemaakt. De lidstaten dienen de desbetreffende aanbevelingen uit de recent vastgestelde werkgelegenheidsrichtsnoeren op te volgen en daartoe concrete doelstellingen te formuleren en actieplannen voor de realisering van die doelstellingen op te stellen.

5.6 Daarnaast dient bij de omzetting van de Lissabondoelstellingen t.a.v. werkgelegenheid en sociale integratie adequaat aandacht te worden besteed aan de bestrijding van discriminatie en de bevordering van gelijke kansen voor alle sociaal buitengesloten en kansarme bevolkingsgroepen. De lidstaten moeten in dit verband ten eerste worden aangemoedigd om in hun actieplannen meer passende maatregelen ter bestrijding van discriminatie te integreren.

5.7 In het onlangs verschenen deskundigenrapport over de toekomst van het sociaal beleid wordt vastgesteld dat de veel gehoorde uitspraak 'sociale bescherming ondermijnt het concurrentievermogen, belemmert de economische groei en staat een hoog werkgelegenheidscijfer in de weg' empirisch nauwelijks te verdedigen valt. In lidstaten als Zweden, Denemarken, Oostenrijk, Luxemburg en Nederland gaan — aldus dit rapport — een hoog niveau van sociale bescherming en een goed presterende economie hand in hand.⁽¹⁹⁾ Juist de landen die zeer concurrerend zijn, investeren zonder uitzondering veel in hun sociaal beleid en socialezekerheidsstelsels en kennen hoge werkgelegenheids- en lage armoedecijfers (de sociale uitkeringen meegerekend). Het draait er vandaag de dag om modernisering en verbetering van de socialezekerheidsstelsels met elkaar te laten rijmen, waarbij die stelsels, met behoud van hun socialebeschermingsfunctie, aan nieuwe ontwikkelingen (bijv. de bevolkingsaanwas) moeten worden aangepast. Als in dit verband wordt gekeken hoe de sociale zekerheid op de lange termijn betaalbaar kan worden gehouden, dienen óók de adequaatheid, de algemene toegankelijkheid en de kwaliteit van de sociale voorzieningen als criteria in aanmerking te worden genomen.

5.8 In de meeste Europese landen wordt de sociale zekerheid overwegend gefinancierd met sociale bijdragen van werkgevers en werknemers. Die bijdragen zijn deels echter dermate hoog geworden dat ze het scheppen van nieuwe arbeidsplaatsen in de weg kunnen staan.

- Het EESC kan zich in dit verband vinden in de aanbevelingen van de groep op hoog niveau die zich heeft gebogen over de toekomst van het sociaal beleid in de EU na de uitbreiding, namelijk om de sociale zekerheid ook op andere manieren te financieren, teneinde de productiefactor arbeid te ontlasten.⁽²⁰⁾
- Tegelijkertijd zijn maatregelen nodig om een dreigende uitholling van de belastingstelsels en heffingen te voorkomen. Het EESC heeft er al op gewezen dat één uniforme Europese heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting ook in dit kader een belangrijke stap in de goede richting zou kunnen zijn. T.a.v. belastingen op mobiele factoren, ook op milieugebied, moet over minimumpercentages worden gesproken.

⁽¹⁹⁾ Zie het in 2004 door het European Policy Centre gepubliceerde document „Lisbon revisited – Finding a new path to European Growth” (dat wordt geciteerd op bladzijde 42 van het in mei 2004 verschenen rapport van de groep op hoog niveau die zich heeft gebogen over de toekomst van het sociaal beleid in de EU na de uitbreiding).

⁽²⁰⁾ Zie het in mei 2004 verschenen rapport van de groep op hoog niveau die zich heeft gebogen over de toekomst van het sociaal beleid in de EU na de uitbreiding.

- Bovendien heeft het EESC de lidstaten reeds herhaaldelijk opgeroepen zich meer in te spannen voor de modernisering en verbetering van hun socialezekerheidsstelsels, waardoor de werkgelegenheid erop vooruitgaat. ⁽²¹⁾

5.9 Het Lissabonproces behelst ook de verhoging van de arbeidsparticipatie van ouderen. Volgens de Commissie dienen er 7 miljoen banen te worden gecreëerd om de doelstelling van 50 % te halen. Het EESC heeft al eens benadrukt dat het een verhoging van de effectieve leeftijd waarop werknemers de arbeidsmarkt verlaten, op zich zinvol acht, mits zo'n verhoging gepaard gaat met passende beleidseconomische randvoorwaarden als onderdeel van een strategie voor „actieve vergrijzing”. Veel lidstaten hebben echter louter de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd tot zwaartepunt van de hervorming van hun pensioenstelsels gemaakt, waarbij de mogelijkheden voor vervroegd pensioen in het algemeen steeds vaker worden beperkt of zelfs afgeschaft. Zij doen dat op basis van de kortzichtige veronderstelling dat in de eerste plaats een gebrek aan wilskracht bij de betrokkenen zelf en een gebrek aan doeltreffende prikkels in de pensioenregelingen er de oorzaken van zijn dat oudere werknemers niet langer blijven doorwerken. Andere belangrijke factoren die ook meespelen, worden terzijde geschoven. De lidstaten moeten dan ook voor de nodige prikkels zorgen die werknemers ertoe aanzetten om na het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd het tijdstip waarop ze de arbeidsmarkt verlaten, vrijwillig uit te stellen, en die ondernemingen ondersteuning bieden bij de aanpassing van werkplekken en arbeidsomstandigheden aan langer doorwerkende werknemers.

5.10 Evenals de groepen op hoog niveau „Werkgelegenheid”, „Toekomst van het sociaal beleid in de uitgebreide Unie” en „De Lissabonstrategie voor groei en werkgelegenheid” pleit het EESC in dit verband voor een aanpak (zoals die bijvoorbeeld in Finland en Zweden wordt gevolgd) waarin bijscholing en de kwaliteit van arbeid centraal staan. Want als de meeste 55-64-jarigen in 2010 daadwerkelijk op de arbeidsmarkt actief moeten zijn, moet het in de eerste plaats op de arbeidsmarkt ook voor oudere werknemers mogelijk worden om langer door te werken. Dat vereist een actieve inzet van alle betrokkenen, o.a. om het eigen opleidingsniveau te verbeteren. Daarvoor zijn investeringen in renderende opleidingsprogramma's nodig evenals preventieve maatregelen op het vlak van gezondheidsbescherming en -bevordering om ervoor te zorgen dat mensen lichamelijk in staat zijn om te blijven werken. Beleid om de situatie van oudere werknemers te veranderen, komt echter te laat als dat zich alleen op 40-50-jarige werknemers richt. Daarom is personeelsbeleid waarin leeftijd centraal staat meteen vanaf de indiensttreding van een werknemer even noodzakelijk als een model waarmee de werkomstandigheden op het ouder wordende personeel kunnen worden afgestemd (hierbij moet met name worden gedacht aan de invoering van passende werkroosters die de fysieke en psychische druk op oudere werknemers verminderen). ⁽²²⁾

6. Beleidsaanbevelingen van het EESC

6.1 Inhoudelijke vervlechting van de coördinatie van het economisch en die van het werkgelegenheidsbeleid

- Sinds de lancering van de Lissabonstrategie zijn er waardevolle inspanningen geleverd om de coördinatie van het werkgelegenheidsbeleid en die van het economisch beleid te laten samenvallen. Een gebrek aan inhoudelijke vervlechting van de coördinatie op het ene en op het andere beleidsterrein blijft echter voor problemen zorgen. Hoe dan ook moet worden gegarandeerd dat de globale richtsnoeren voor het economisch beleid en de werkgelegenheidsrichtsnoeren een samenhangend en evenwichtig geheel vormen.
- Coördinatie tussen de betrokkenen (regeringen, ECB en sociale partners) kan alleen effectief worden als groei en werkgelegenheid ook doelstellingen van het monetaire en begrotingsbeleid worden en ook in de globale richtsnoeren voor het economisch beleid centraal komen te staan.

⁽²¹⁾ EESC-advies van 1 juli 2004 over de Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's „Meer en betere banen door de modernisering van de sociale bescherming – een omvattende strategie om werk lonend te maken”, rapporteur: mevrouw St. Hill, PB C 302 van 7 december 2004.

⁽²²⁾ Zie o.a. het EESC-advies van 16 december 2004 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 „Langere deelname aan en latere uittreding uit het arbeidsproces van oudere werknemers”, rapporteur: de heer Dantin, PB C 157 van 28.6.2005.

- In dit verband dient eveneens meer aandacht te worden besteed aan de hervormingsvoorstellen van de Commissie om in het stabiliteits- en groeipact meer prioriteit aan economische groei toe te kennen (waartoe ook de groep deskundigen op hoog niveau voor de Lissabonstrategie heeft opgeroepen), o.a. door de voor groei en werkgelegenheid gedane strategische investeringen niet mee te tellen bij de berekening van de financieringstekorten van de lidstaten. Het is de Raad die op voorstel van de Commissie beslist wat wordt verstaan onder strategische investeringen van Europees belang.

6.2 Meer overleg met de sociale partners en opwaardering van de macro-economische dialoog

- Dit moet op nationaal en Europees niveau gebeuren. Op die manier kan wellicht met een realistische macro-economische dialoog een aanzienlijke bijdrage worden geleverd aan een betere *governance*, en — mits met de sociale partners wordt overlegd en met hun standpunten rekening gehouden — aan het welslagen van de hele Lissabonstrategie. De macro-economische dialoog is namelijk de enige overlegstructuur in het kader waarvan alle partijen die voor (de uitvoering van) economisch en werkgelegenheidsbeleid verantwoordelijkheid dragen, openhartig met elkaar kunnen discussiëren over de vraag hoe een beleidsmix voor groei én werkgelegenheid in de EU het beste tot stand kan worden gebracht.
- In de lidstaten moet, met volledige inachtneming van hun autonomie, de participatie van de sociale partners op passende wijze worden gewaarborgd, met name als wordt overlegd over structurele hervormingen, opleidingsprogramma's of innovatie, maar ook wat betreft hun deelname aan discussies en als het gaat over de uitvoeringsfasen van de Europese werkgelegenheidsstrategie (uitwerking, tenuitvoerlegging en evaluatie van de nationale actieplannen). ⁽²³⁾

6.3 Doeltreffende samenwerking tussen de bevoegde Raden

- Voor de succesvolle verwezenlijking in de EU van een alomvattende werkgelegenheidsstrategie dienen de verschillende, in het kader van de Lissabonstrategie bevoegde Raden intensiever te gaan samenwerken. Vooral de Raad Economie en financiën moet nauw gaan samenwerken met de Raden Concurrentievermogen, Werkgelegenheid, Sociaal beleid, Volksgezondheid en Consumentenbescherming.
- Een dergelijke intensievere samenwerking is vooral bij de voorbereiding van de jaarlijkse voorjaarsstop vereist: het Lissabonproces heeft een horizontaal karakter en mag derhalve niet alleen aan de Raad Economie en financiën worden overgelaten.

6.4 Macrobeleid en structuurhervormingen moeten elkaar aanvullen

- Aangezien de EU-15 in 2000 nog een groeicijfer van 3 % behaalde, dient er nog steeds vanuit te worden gegaan dat de teruglopende economische groei van de afgelopen jaren vooral moet worden toegeschreven aan macro-economische en niet zozeer aan structurele factoren. In de aanbevelingen voor de globale richtsnoeren voor het Europees economisch beleid moet dit gegeven worden meegenomen.
- Consumptie en investeringen (zowel van de overheid als van het bedrijfsleven) zijn bepalend voor de vraag en dienen dan ook aanzienlijk te worden gestimuleerd om een einde te maken aan de lage koopkracht in Europa. In het verlengde daarvan kunnen met een aantal uitgekende structurele hervormingen, waarmee de binnenlandse vraag niet nog verder wordt teruggedrongen, belangrijke werkgelegenheidsprikkels worden gegeven.
- In dit licht moet in het bijzonder aandacht worden besteed aan de vergroting van capaciteiten om te werken, de verkrijging van ontbrekende diploma's en de integratie van kansarme bevolkingsgroepen op de arbeidsmarkt.

⁽²³⁾ Zie het verslag m.b.t. het jaar 2004 over initiatieven van de sociale partners in de lidstaten in het kader van de uitvoering van de werkgelegenheidsrichtsnoeren, ETUC, UNICE/UEAPME, 2004.

- De EU kan momenteel, met een evenwichtige handelsbalans, de mondiale concurrentie aan, ook al is haar groeicijfer te laag. Europa moet zich als concurrent in de globale economie dan ook bezinnen op zijn sterke kanten, aangezien het de concurrentiestrijd met de lagelonenlanden uit Azië en Afrika niet kan winnen. De EU moet in plaats daarvan gaan inzetten op een breed georiënteerd innovatiebeleid en op de productie van hoogwaardige goederen en diensten met een grote toegevoegde waarde.
- Om ervoor te zorgen dat vrijhandel positieve effecten heeft, dient er een wisselkoersmechanisme te bestaan dat de prijzen van handelsgoederen niet vertekent, evenals een arbeidsverdeling tussen alle bij de handel betrokken landen waarbij het mogelijk is om lonen te verhogen naarmate de productiviteit toeneemt. Deze beide voorwaarden worden thans niet vervuld en moeten dan ook streefdoelen van de beleidsmakers in de EU worden.
- Het EESC roept in dit verband ertoe op om bij de verdere uitvoering van de Lissabonstrategie en vooral bij de tenuitvoerlegging van structurele hervormingsmaatregelen meer gewicht toe te kennen aan de kwaliteit van arbeid.

6.5 *Ondersteuning van de werkgelegenheidsbevorderende rol van het MKB*

- Juist kleine en middelgrote ondernemingen genereren ook economische groei en creëren nieuwe werkgelegenheid op de interne markt. Daarom moet ondernemerschap worden bevorderd en het ondernemingspotentieel volledig worden benut, wat vooral kan door de financieringsmogelijkheden te verbeteren, de administratieve formaliteiten inzake bedrijfsvoering te vereenvoudigen en meer scholingsmaatregelen te nemen. ⁽²⁴⁾
- Met name die ondernemingen moeten worden ondersteund die door te innoveren voor meer groei en werkgelegenheid zorgen. Dat is veel belangrijker dan alleen maar zorgen voor de stijging van het aantal ondernemingen.

6.6 *De uitvoering van de Lissabonstrategie in de lidstaten zelf optimaliseren*

- Net zoals de groep deskundigen op hoog niveau onder leiding van Wim Kok in haar in november 2004 verschenen rapport over de Lissabonstrategie aangaf, is het EESC ervan overtuigd dat de lidstaten voortaan meer op hun verplichtingen t.a.v. de verwezenlijking van de doelstellingen uit die strategie moeten worden gewezen. Dat bepaalde doelstellingen nog steeds niet zijn gehaald, heeft voorts nog nauwelijks gevolgen voor de nationale beleidsvorming, en dergelijke feiten in het openbaar aan de kaak stellen heeft slechts een beperkt effect.
- De algemene werkgelegenheidsdoelstellingen moeten in even ambitieuze nationale doelstellingen worden omgezet en transparanter worden. Bovendien moeten brede nationale debatten worden gehouden over nationale verslagen (resp. actieplannen) inzake de uitvoering van de Lissabonstrategie.
- De „benchmarking” moet zodanig zijn dat de relatieve positie van iedere lidstaat kan worden weergegeven en de politiek daaruit zinvolle conclusies kan trekken.
- Sommige lidstaten dienen zich op basis van hun uitgangspositie van het jaar 2000 meer in te spannen dan andere om de in Lissabon geformuleerde algemene werkgelegenheidsdoelstelling te realiseren. Aan de lidstaten met een arbeidsparticipatie van 70 % of meer worden dezelfde eisen gesteld als aan de lidstaten met een arbeidsparticipatie van minder dan 70 %. Op die manier moet de aandacht meer komen te liggen op de ontwikkeling van de werkgelegenheid en minder op het louter vergelijken van de cijfers.

⁽²⁴⁾ Zie in dat verband ook de in voetnoten 7 en 8 genoemde EESC-adviezen.

- Voor het welslagen van het Lissabonproces dient de oprichting te worden aangemoedigd van echte nationale „partnerschappen voor verandering” — waar de sociale partners op passende wijze tevens deel van moeten uitmaken en waartoe de Raad van maart 2004 heeft opgeroepen. Ook dienen de nationale parlementen meer verantwoordelijkheid te krijgen.

6.7 Meer oog voor de situatie die is ontstaan na de uitbreiding

- De EU moet bij de uitwerking van haar werkgelegenheidsstrategie in het bijzonder aandacht schenken aan de behoeften van de nieuwe lidstaten, zodat ook zij de communautaire werkgelegenheidsdoelstellingen kunnen halen.
- Juist in dit verband moet er ook specifiek op worden gelet dat de sociale partners op een doeltreffende en effectieve manier bij alle uitvoeringsfasen van de werkgelegenheidsstrategie worden betrokken.
- Met het oog op een mogelijke toetreding tot de eurozone dienen de convergentiecriteria dusdanig te worden vormgegeven dat economische en werkgelegenheidsgroei wordt bevorderd in plaats van belemmerd.

6.8 Afstemming van de EU-begroting op de Lissabonstrategie

- Willen de Europese werkgelegenheidsdoelstellingen worden gerealiseerd, dan zijn ook Europese groei-initiatieven nodig die meer om het lijf hebben dan enkel het anticiperen op reeds goedgekeurde projecten van de EIB. In het in 2003 verschenen Sapir-rapport is al een aantal belangrijke suggesties voor een conjunctuur georiënteerde begroting gedaan.
- Ook in de Commissievoorstellen voor de financiële vooruitzichten 2006-2013 worden in dit verband interessante suggesties gedaan, zoals de oprichting van een „groeiaanpassingsfonds”. Hierover moet verder overleg worden gevoerd en alles moet in het werk worden gesteld om ervoor te zorgen dat de toekomstige EU-begroting de mogelijkheid biedt doeltreffende groei- en werkgelegenheidsinitiatieven te nemen.
- In dat verband moet worden gegarandeerd dat de beschikbaar gestelde middelen met name in de nieuwe lidstaten efficiënt worden aangewend voor een consequente verwezenlijking van de in Lissabon vastgestelde groei- en werkgelegenheidsdoelstellingen.

6.9 Meer overleg met het maatschappelijk middenveld en de rol van het EESC

- Hoe het Lissabonproces verloopt, hangt ook af van hoe de Europese burgers daar tegenover staan. Het EESC is bereid om in het kader van het Europese werkgelegenheidsbeleid zijn deskundigheid beschikbaar te stellen en dus de nodige expertise te leveren, en te helpen bij de voorlichting die de Europese burgers over de Lissabonstrategie moet worden gegeven.
- Het EESC beschouwt het Lissabonproces als een van zijn belangrijkste prioriteiten en vindt dat het passende interne organisatiestructuren moet hebben om nauw met de Commissie en andere EU-organen te kunnen samenwerken en intensieve operationele contacten met het maatschappelijk middenveld op Europees en nationaal niveau te kunnen onderhouden.
- Het EESC denkt op grond van zijn deskundigheid en representativiteit een rol te kunnen spelen bij het opstellen van impactanalyses, die de Commissie van plan is systematisch te gaan uitvoeren. Uit de gevoerde discussies is namelijk gebleken dat wetgevingsvoorstellen absoluut een afspiegeling moeten vormen van de veelheid aan standpunten en zeer nauwkeurig en objectief moeten worden onderbouwd. Als impactanalyses daarom vóór hun doorzending aan de Europese instellingen aan het EESC ter beoordeling worden voorgelegd, zou, in de geest van het „Partnerschap voor Europese vernieuwing”, meer begrip voor Europese wetgevingsinitiatieven kunnen worden gekweekt.

Brussel, 9 februari 2005

De voorzitter
van het Europees Economisch en
Sociaal Comité
Anne-Marie SIGMUND

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement — Financiering van Natura 2000”

COM(2004) 431 def.

(2005/C 221/19)

De Commissie heeft op 15 juli 2004 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag te raadplegen over de voornoemd mededeling.

De gespecialiseerde afdeling „Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 13 januari 2005 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Ribbe.

Het Comité heeft tijdens zijn op 9 en 10 februari 2005 gehouden 414e zitting (vergadering van 10 februari 2005) het volgende advies uitgebracht, dat met algemene stemmen is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1 Dit advies heeft betrekking op de Commissiemededeling aan de Raad en het Europees Parlement over de financiering van Natura 2000, waarin:

- een beschrijving wordt gegeven van de toestand in Europa op natuurbeschermingsgebied, die nog steeds te wensen overlaat;
- verwezen wordt naar de vele politieke besluiten, o.a. van de staatshoofden en regeringsleiders van de EU-landen, over het behoud van de biodiversiteit;
- ingegaan wordt op de desbetreffende Europese natuurbeschermingswetgevingen en de daaruit voortvloeiende verplichtingen van de EU en van de afzonderlijke lidstaten, met name wat de oprichting van het natuurbeschermingsnetwerk Natura 2000 betreft;
- nog eens herhaald wordt waarom natuurbehoud met volle inzet moet worden nagestreefd, niet alleen om natuurbeschermings- en culturele redenen, maar ook om economische en maatschappelijke redenen;
- voorstellen worden gedaan voor mogelijke cofinanciering van Natura 2000-maatregelen door de EU.

1.2 De Commissie beschrijft in de Mededeling hoe het er tegenwoordig bij cofinanciering door de EU aan toegaat. Deze praktijk is voornamelijk afgeleid van art. 8 van de habitatrichtlijn⁽¹⁾, maar is tot op heden niet adequaat gebleken voor het oplossen van problemen.

1.3 Er is geraamd hoeveel geld er voor het oprichten, functioneren en onderhouden van het Natura 2000-netwerk nodig is. De Commissie wijst er echter op dat de middelenbehoefte op dit moment nog niet definitief en precies is becijferd. In de berekening die door de Commissie thans als „de meest betrouwbare” wordt aangemerkt, worden de kosten voor de EU-25 op 6,1 miljard euro per jaar geraamd⁽²⁾. Benadrukt

wordt dat deze raming „nog kan en moet worden bijgeschaafd”. Hiertoe wordt vooral een beroep gedaan op de lidstaten, die uiteindelijk voor de indiening van de cofinancieringsaanvragen bevoegd zijn.

1.4 Uit het Commissiedocument blijkt dat er in de EU niet meer over gediscussieerd wordt of er EU-middelen voor de totstandbrenging en het beheer van het Natura 2000-netwerk moeten worden uitgetrokken, maar alleen over de vraag hoe de financiering het best kan gebeuren.

1.5 In dit verband worden drie mogelijkheden aangegeven:

- het gebruik van bestaande EU-fondsen (met name het plattelandsontwikkelingsfonds van EOGFL-Garantie, de Structuurfondsen (EFRO, ESF, FIOV, EOGFL-Oriëntatie), het Cohesiefonds en LIFE-Natuur)
- het opvoeren en verruimen van LIFE-Natuur tot belangrijkste financieringsinstrument
- het creëren van een nieuw financieringsinstrument speciaal voor Natura 2000.

1.6 In haar afweging komt de Commissie na overleg met onder meer de betrokken lidstaten tot de conclusie dat de eerste optie de voorkeur verdient. Zij stelt dus voor dat gebruik wordt gemaakt van de bestaande EU-fondsen.

1.7 Wel merkt de Commissie op dat er bij deze optie enkele beperkingen bestaan, waarvoor een oplossing moet worden gevonden. Er wordt bv. op gewezen dat sommige van de bestaande fondsen niet op het hele EU-grondgebied betrekking hebben, waardoor het in de praktijk kan vóórkomen dat bepaalde regio's waarin zich Natura 2000-gebieden bevinden, van financiering worden uitgesloten. Zo is bekend dat de middelen van het EFRO en ook die van het Cohesiefonds niet aan alle, maar slechts een aantal lidstaten ten goede komen. De Commissie belooft deze situatie met de herziening van de structuurfondsenregeling te verhelpen.

⁽¹⁾ Richtlijn 92/43/EEG (PB L 206 van 22-7-1992, blz. 7)

⁽²⁾ Totale kosten van de maatregelen die door de lidstaten en de EU moeten worden gefinancierd.

2. Algemene opmerkingen

2.1 Het EESC is ingenomen met het Commissiedocument, dat door de bank genomen een uitstekende basis voor overleg vormt. Over de in het document aangesneden thematiek had al eerder gediscussieerd moeten worden. Er zijn weliswaar herhaaldelijk politieke standpunten ingenomen, maar in de in bepaalde opzichten dramatische situatie op het gebied van natuurbescherming is in de afgelopen jaren niets wezenlijks veranderd. De Commissie en de lidstaten wijzen steeds weer op de zich verder verslechterende situatie op natuurbeschermingsgebied. Nog nooit ging het met de Gemeenschap materieel, gemeten naar het BBP, zo goed en met de natuurbescherming zo slecht.

2.2 In dit verband verwijst het EESC naar zijn van 2001 daterende initiatiefadvies over „*De toestand van de natuur en de natuurbescherming in Europa*”⁽¹⁾ en naar de „*Evaluatie van het milieubeleid 2003*”⁽²⁾ door de Commissie. Het stelt tot zijn tevredenheid vast dat de situatie door Commissie en EESC groten-deels gelijk wordt ingeschat.

2.3 Het Natura 2000-netwerk is voornamelijk gebaseerd op de habitatrichtlijn. Bij de goedkeuring hiervan in 1992 hebben de EU-lidstaten en de Commissie twee toezeggingen gedaan:

- er wordt een natuurbeschermingsnetwerk, genaamd Natura 2000, opgezet dat binnen drie jaar⁽³⁾ moet zijn voltooid;
- er wordt hiervoor geld beschikbaar gesteld, zodat de lasten van de natuurbescherming niet door de grondeigenaars of -gebruikers hoeven te worden gedragen.

2.4 Beide beloften zijn nog niet ingelost. Daarom wordt er bij Commissie en lidstaten op aangedrongen, het niet bij ronkende verklaringen te laten, maar de daad bij het woord te voegen.

2.5 Het Natura 2000-netwerk is voor het behoud van de biodiversiteit in Europa van cruciaal belang. De staatshoofden en regeringsleiders hebben zich er meermalen publiekelijk toe te verbinden, de achteruitgang van de biodiversiteit een halt toe te roepen. Ook herinnert het EESC aan de verplichtingen die de EU en de lidstaten in het kader van het Biodiversiteitsverdrag zijn aangegaan. Natuurbehoud en de bescherming van soorten is bovendien noodzakelijk om belangrijke genetische en biotische rijkdommen veilig te stellen.

2.6 Het moge duidelijk zijn dat de kwestie van de financiering van Natura 2000 niet alleen essentieel is voor de natuurbescherming op zich, maar ook voor het maatschappelijk draagvlak voor natuurbescherming en voor de geloofwaardigheid van het milieubeleid van de Commissie en de lidstaten.

2.7 Het EESC stelt vast dat bij de aanwijzing van Natura 2000-gebieden enorme vertraging is opgelopen; twaalf jaar na de goedkeuring van de habitatrichtlijn is het netwerk namelijk nog steeds niet voltooid. Grondeigenaars en -gebruikers ervaren het dikwijls als een nadeel om in Natura 2000-gebieden te wonen en/of te werken. Een van de redenen hiervoor is dat het vraagstuk van de financiële consequenties nog niet definitief is opgelost.

2.8 Het EESC heeft er meermaals op gewezen dat er voor het behoud van het natuurlijk erfgoed in Europa een echt partnerschap tot stand moet worden gebracht tussen natuurbescherming en landbouw, en dat daarbij de boeren die natuurbeschermingsbepalingen respecteren en toepassen, door de lokale autoriteiten en natuurbeschermers ook echt als partners worden behandeld. De opheldering van financiële kwesties is in dit verband van doorslaggevend belang.

2.9 De Commissiemededeling had derhalve al veel eerder moeten worden ingediend. Het is het EESC niet ontgaan dat er binnen de Commissie bij het opstellen van de Mededeling aanzienlijke meningsverschillen waren, waardoor de indiening steeds weer vertraging opliep.

2.10 In zijn initiatiefadvies heeft het EESC gewezen op twee cruciale punten, die nu ook door de Commissie als bijzonder belangrijk worden aangemerkt, nl. dat:

- Europa niet alleen over een uitzonderlijk cultureel erfgoed beschikt, maar door de verscheidenheid aan cultuur- en natuurlandschappen ook kan bogen op **een buitengewoon natuurlijk erfgoed**. De aantrekkingskracht en fascinatie die van dit werelddeel uitgaan, worden bepaald door een grote diversiteit aan landschapstypes met elk hun specifieke flora en fauna. Politici en overheden op alle niveaus moeten het samen met de burgers als een belangrijke taak beschouwen deze diversiteit in stand te houden, zodat ook toekomstige generaties ervan kunnen genieten;
- **natuurbescherming**, veeleer dan een doel op zich, een middel is om de natuur als **onmisbare voedingsbodem voor elke vorm van leven en economische activiteit** te beschermen. Daarenboven biedt de natuur tal van sport-, vrijetijds- en recreatiemogelijkheden die voor gezondheids- en in het bijzonder voor therapeutische doeleinden van belang zijn.

2.11 Het EESC vindt het een goede zaak dat de Commissie in haar Mededeling ook op de economische aspecten ingaat. Haar opmerking dat „*de bescherming van de biodiversiteit niet louter een optie is, maar veeleer een cruciaal onderdeel van duurzame ontwikkeling*” wordt door het EESC volledig onderschreven.

⁽¹⁾ PB C 221 van 7-8-2001, blz. 130-137

⁽²⁾ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement – „Evaluatie van het milieubeleid 2003”, COM(2003) 745 def. van 3-12-2003

⁽³⁾ De termijn van drie jaar (d.w.z. dat 1995 als deadline gold) betrof de aanmelding van de desbetreffende gebieden door de lidstaten. Tot op heden is dit nog niet overal gebeurd.

2.12 Erkend moet echter worden dat de o.a. in par. 2.2.3 van de Mededeling toegelichte betekenis voor de regionale economie en de daarmee samenhangende economische voordelen, alsook de daaruit voortvloeiende maatschappelijke voordelen, in de discussie over natuurbescherming en Natura 2000 veel te weinig op waarde geschat en in aanmerking genomen worden.

2.13 Vaak wordt natuurbescherming (en daarmee ook de aanwijzing van Natura 2000-gebieden) ten onrechte meer als een kostenfactor, een last, een nadeel of een bedreiging ervaren. Dit is een van de voornaamste redenen voor het feit dat er zo vaak verzet wordt aangetekend en dat de tenuitvoerlegging van de dikwijls voorbeeldige natuurbeschermingswetgeving nog steeds op reusachtige problemen stuit.

2.14 Aan dit belangrijke aspect heeft het EESC in zijn bovengenoemde advies veel aandacht besteed. Thans moet het vaststellen dat er in de laatste jaren maar zeer weinig verandering in deze situatie is opgetreden. Het dringt er daarom bij de Commissie op aan, in samenwerking met de andere EU-instellingen en alle andere belanghebbenden op EU- en nationaal niveau, een brede bewustwordingscampagne op touw te zetten.

2.15 Het moet lukken om echt duidelijk te maken — zoals de Commissie schrijft — *„hoe een Natura 2000-gebied tot motor kan worden voor een duurzame ontwikkeling in de plaatselijke economie, en kan bijdragen tot de ondersteuning van de plaatselijke plattelandsgemeenschappen. Actieve aandacht voor deze punten in samenspraak met alle belanghebbenden is essentieel voor een succesvolle vorming van het Natura 2000-netwerk en de integratie ervan op het bredere sociaal-economische vlak in een uitgebreide Europese Unie.”* Het EESC is van mening dat een dergelijke bewustwording even belangrijk is voor het succes van de natuurbescherming in Europa als de hangende, noodzakelijke opheldering van de financieringskwestie.

2.16 Tot dusverre is het slechts in een klein aantal afzonderlijke gevallen gelukt om de publieke opinie ervan te doordringen dat gebieden met een grote verscheidenheid aan planten en dieren in economisch opzicht waardevol zijn voor de regionale ontwikkeling (toerisme, streekproducten, enz.) en dat beschermde natuurgebieden ook in algemene zin van belang zijn, bv. voor klimaatbescherming⁽¹⁾ of bescherming tegen hoog water. Studies zoals die welke vermeld worden in bijlage 1 bij het Commissiedocument, brengen daarin weinig verandering, ook al wordt er duidelijk in gesteld dat *alleen al de financiële baten van behoud van de biodiversiteit aanzienlijk hoger zijn dan de kosten.*

2.17 In dit verband moet het EESC tot zijn verbazing concluderen dat het gemakkelijker lijkt om EU-middelen vrij te maken voor de bestrijding van de gevolgen van natuurrampen, die deels veroorzaakt worden door het feit dat er rooibouw wordt gepleegd op de hulpbronnen natuur en landschap, en de natuurbescherming dus wordt veronachtzaamd, dan voor het

voorkómen van dergelijke rampen, dat uiteindelijk goedkoper is.

2.18 Het EESC wijst erop dat in artikel III-184 van het Ontwerpverdrag tot vaststelling van een Grondwet het volgende is bepaald: *„De Unie bevordert de samenwerking tussen de lidstaten om zodoende te komen tot een grotere doeltreffendheid van de systemen ter voorkoming van en bescherming tegen natuurrampen of door de mens veroorzaakte calamiteiten binnen de Unie.”* Natura-2000-gebieden kunnen een dergelijke functie dikwijls vervullen.

2.19 Ter illustratie zij hierbij gememoreerd dat er na de verwoestende overstromingen van de Elbe in 2002 snel een EU-rampenfonds gecreëerd was, maar dat het uitermate moeilijk is om geïntegreerde, ecologische hoogwaterbeschermingsmaatregelen voor rivieren en beemden, die het hoogwaterrisico stroomafwaarts aantoonbaar kunnen verminderen⁽²⁾ waardoor potentiële schade kan worden voorkomen, ten uitvoer te leggen en te financieren. Een soortgelijke situatie doet zich voor bij de preventie van bosbranden in met name Zuid-Europa. Het is tijd dat hier iets aan gedaan wordt. Voorkomen is beter dan blussen, moet het motto van het EU-beleid zijn, en natuurbescherming kan hiertoe een cruciale bijdrage leveren.

2.20 Deze situatie wordt mede veroorzaakt door het feit dat veelal particuliere grondeigenaars en -gebruikers moeten opdraaien voor de kosten die direct of indirect met natuurbescherming samenhangen, terwijl de baten voor de samenleving vrijwel alleen als „externe opbrengsten” (i.t.t. „externe kosten”) „geboekt” kunnen worden en niet worden meegerekend bij de vaststelling van bv. het bruto nationaal product. In de nieuwe financieringsregeling moet hiermee terdege rekening worden gehouden.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1 Het EESC is verheugd dat er binnen de Commissie niet meer gediscussieerd wordt over de vraag of zij de EU-maatregelen in Natura 2000-gebieden moet cofinancieren, maar alleen over de vraag *hoe* dit moet gebeuren, d.w.z. met welke instrumenten.

3.2 Voor de financieringsoptie in kwestie is gekozen vanuit het streven om bestaande steuninstrumenten verder te ontwikkelen en op passende wijze te benutten. Het EESC kan zich hierin vinden. Natura 2000 moet gepland, beheerd en ook gefinancierd worden op het niveau waar zich de problemen voordoen en waar positieve ontwikkelingsmogelijkheden bestaan, d.w.z. op plaatselijk niveau in de lidstaten. Als bij de vormgeving en het gebruik van bestaande fondsen zoals het EFRO, het ESF, het Cohesiefonds, het EOGFL en het nieuwe Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) meer rekening wordt gehouden met natuurbescherming, krijgen de terzake bevoegde instanties in de lidstaten meer mogelijkheden om flexibel te werk te gaan.

⁽¹⁾ Veenmoerassen en wetlands zijn bv. waardevolle reservoirs van CO₂.

⁽²⁾ Deze maatregelen kunnen ook grensoverschrijdend werken. Zo is Nederland ontegenzeggelijk gebaat bij dergelijke maatregelen, die vaak ook nog zeer waardevol zijn voor het natuurbehoud.

3.3 Ook merkt de Commissie terecht op dat dit vermoedelijk de beste manier is om ervoor te zorgen dat „het beheer van Natura 2000-gebieden (...) deel zal uitmaken van het bredere EU-beleid inzake ruimtelijke ordening.”

3.4 Het EESC acht het evenwel belangrijk erop te wijzen dat de Commissie en de overige verantwoordelijke autoriteiten nog meer aan de weg moeten timmeren om te verhinderen dat de EU in de toekomst nog als cofinancierder optreedt van projecten die schadelijk zijn voor de natuurbescherming en dat de schade aan natuur en milieu vervolgens weer met EU-gelden wordt vergoed.

De financiële toestand in de EU en de te verwachten strijd om het geld

3.5 De discussie over de financiering van de Natura 2000-gebieden moet gevoerd worden in het licht van van het te verwachten geworstel over de omvang van de algemene begroting van de EU en de wijze waarop de middelen worden verdeeld ⁽¹⁾. Duidelijk is dat er om het geld heftig zal worden gestreden:

- In de door de Commissie gepresenteerde financiële vooruitzichten voor de periode 2007-2013 zijn uitgaven gepland ter hoogte van gemiddeld 1,14 % van het totale bruto nationale inkomen van de EU-landen, terwijl het plafond voor eigen middelen op 1,24 % ligt. De zgn. nettobetaalers houden momenteel vast aan een bovengrens van 1 %. Inwilliging van deze eis zou betekenen dat er in 2013 door de EU ca. 30 mld euro minder wordt uitgegeven.
- Men kan er niet om heen dat er als gevolg van de EU-uitbreiding verschuivingen optreden in de verdeling van de middelen tussen de lidstaten en de regio's, vooral wat de structurele steunverlening betreft ⁽²⁾. Regio's die tot dusverre steun ontvingen, zullen — evt. na een overgangperiode — onder de huidige criteria niet langer voor steun in aanmerking komen.

3.6 De discussie over de bovengrens moet gezien worden tegen de achtergrond van het feit dat het door de Commissie voor natuurbescherming geraamde bedrag van minstens 6,1 mld euro per jaar bovenop de uitgaven voor de tweede pijler komt, terwijl hiervoor in de financiële vooruitzichten tot dusverre geen toereikende middelen zijn gepland. Naar verwachting zal er hevig om de middelen worden gevochten, zowel tussen de regio's alsook tussen de verschillende beleids-terreinen. Zulke gevechten zijn niet nieuw, maar in het verleden heeft natuurbescherming te vaak het onderspit moeten delven.

3.7 Op het moment dat de lidstaten financiële middelen ter beschikking stellen, moet er dus voor gezorgd worden dat natuurbescherming, dat terecht als een onderdeel van het algemene beleid beschouwd wordt, het niet moet afleggen tegen

andere taken, want dan is het beleid terzake gedoemd te mislukken. Het EESC herhaalt dat natuurbescherming in Europa geen luxe is die men zich bij economische voorspoed kan veroorloven en waarvan men afziet als men meent geen geld te hebben. Zoals de staatshoofden en regeringsleiders dikwijls hebben benadrukt, is natuurbescherming een opdracht voor de samenleving als geheel en voor de politiek een *must*, waarvoor hoe dan ook financiële middelen moeten worden gevonden.

3.8 Wil men zich houden aan de basisregel dat er zuinig met begrotingsmiddelen moet worden omgesprongen, dan dient te worden gepreciseerd welke door de Commissie voorgestelde taakgebieden van Natura 2000 als absoluut noodzakelijk gelden en welke als „vrij onderdeel” kunnen worden beschouwd. In geval van absoluut noodzakelijke taken (bv. compenserende betalingen of stimulerende maatregelen voor eigenaars en gebruikers van grond) moet dan duidelijk worden vastgelegd waarvoor het geld bestemd is, want anders kan het EESC niet instemmen met het beginsel dat de financiering van Natura 2000 geïntegreerd moet worden in de bestaande fondsen, en moet het zich — net als vele belanghebbenden die eerder hun mening hebben gegeven — voor een apart financieringsinstrument uitspreken.

Specifieke behoeften inzake de Europese natuurbescherming

3.9 In tabel 2 van de bijlage bij de Commissiemededeling worden de Natura 2000-gebieden uitgesplitst naar landgebruik. Van deze gebieden bestaat 26,3 % uit oude weidegronden, heide, woestijn en grasland, 28,9 % uit (primaire, d.w.z. niet extensief geëxploiteerd) bos, 13 % uit moeras, veengebieden en binnenwateren, en ca. 2 % (800.000 ha) uit oude boomgaarden en de Spaanse en Portugese „dehesas” die zo'n enorme soortenrijkdom kennen. Slechts 5,6 % is als landbouwgrond ingedeeld ⁽³⁾.

3.10 De Commissie geeft een uitvoerige beschrijving van de maatregelen die nodig zijn om het Natura 2000-netwerk tot stand te brengen (deel 3 van de bijlage) en berekent de kosten daarvan (momenteel 6,1 mld euro). Grofweg kan daarbij een onderscheid worden gemaakt tussen administratie- en planingskosten, investeringskosten (bv. voor de aankoop van land, alsook voor investeringen) en lopende kosten, o.a. compenserende betalingen aan de grondeigenaars en kosten voor onderhoudsmaatregelen.

3.10.1 Het EESC acht het dringend noodzakelijk dat er zo snel mogelijk preciezere kostenramingen worden voorgelegd. Het vraagt zich bv. af of het bedrag van 0,3 mld euro dat voor de nieuwe lidstaten wordt voorgesteld, wel toereikend zal zijn (voor de 15 „oude” lidstaten geldt een bedrag van 5,8 mld euro). Bepaalde landen, zoals Polen, moeten nog tal van gebieden aanmelden, zodat de financieringsbehoeften nog zullen toenemen.

⁽¹⁾ Zie het EESC-advies over de Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement „Bouwen aan onze gemeenschappelijke toekomst – Beleidsuitdagingen en begrotingsmiddelen in de uitgebreide Unie 2007-2013”, COM(2004) 101 def., CESE 1204/2004, nog niet verschenen in het Publicatieblad.

⁽²⁾ Natura 2000 zou voor een groot deel uit de structurele steunverlening moeten worden gefinancierd.

⁽³⁾ Voorts bestaat 13 % uit zeegebieden en 4 % uit kustgebieden, waar de kosten voornamelijk betrekking hebben op monitoring.

3.11 Terecht stelt de Commissie dat het er bij natuurbescherming in beginsel dikwijls om gaat ervoor te zorgen dat traditionele exploitatiemethoden, die voor het ontstaan en het behoud van habitats noodzakelijk zijn, kunnen worden voortgezet. Vaak zijn dit methoden die heden ten dage voor de exploitanten niet rendabel zijn, maar waarvan de instandhouding vanuit maatschappelijk en natuurbeschermingsoogpunt wel gewenst is. Voorbeeld: er zijn maar weinig manieren van grondgebruik die zò stroken met het duurzaamheidsbeginsel als het oude systeem van extensieve begrazing in de *dehesas* op het Iberisch schiereiland, waarbij het vee in het voorjaar naar de zomerweiden in de bergen wordt gedreven (*transhumance*) over de trekpaden in de dalengten, de zgn. *cañadas*, die in de loop van vele decennia tot waardevolle natuurgebieden zijn uitgegroeid.

3.12 Lezing van het Commissiedocument maakt echter niet duidelijk of er daadwerkelijk op alle genoemde terreinen dringend verzocht wordt om cofinanciering door de EU of dat deze gepland is, en ook niet waar er uitsluitend van de lidstaten — in het kader van de tenuitvoerlegging van de EU-wetgeving — financiële bijdragen worden verwacht. Dit behoeft nadere uitleg.

3.13 Daar conflicten vaak ontstaan doordat de huidige grondgebruikers tot op heden geen toereikende vergoedingen en/of prikkels gekregen hebben, moet aan dit aspect zeer specifiek aandacht worden besteed. Men kan niet over het maatschappelijke belang van natuurbescherming of zelfs over de waarde ervan voor de economie in haar geheel praten als de kosten ervan op de grondeigenaars en -gebruikers worden afgewenteld. Met de toekomstige financieringsregeling moet ervoor gezorgd worden dat in ieder geval de particuliere grondeigenaars en -gebruikers een vergoedingsgarantie krijgen, of beter nog, een stimulans om initiatieven te ontplooiën die stroken met het streven naar natuurbescherming. Leven en werken in een Natura 2000-gebied moet niet langer als een nadeel, maar als een voordeel beschouwd worden.

3.14 Om dit te bewerkstelligen dient voor ieder specifiek geval nauwkeurig te worden aangegeven hoe hoog het bedrag is van de vergoeding waarop men aanspraak kan maken. Het doet afbreuk aan het hele systeem als er een algemene bovengrens voor de vergoedingen wordt vastgesteld en men na het verstrijken van een bepaalde termijn niet meer voor een vergoeding in aanmerking komt, zoals thans het geval is.

3.14.1 De desbetreffende vergoedingen zouden — als er geen specifieke begrotingslijn voor komt — in eerste instantie betaald moeten worden uit hoofde van de tweede pijler van het landbouwbeleid, terwijl er voor investeringen veeleer gebruik zou moeten worden gemaakt van de traditionele Structuurfondsen. Het EESC wijst er met grote bezorgdheid op dat nieuwe taken of betalingen, die bovenop de huidige betalingen uit de tweede pijler (de toekomstige plattelandsontwikkelingspijler) verricht moeten worden, niet uit dit programma zullen kunnen worden gefinancierd, tenzij andere taken worden gereduceerd of aanvullende financiële middelen worden verschaft.

3.14.2 Concreet betekent dit het volgende: wil men de kwaliteit van de plattelandsontwikkeling op peil houden en bovendien bijdragen tot financiering van Natura 2000 via de tweede pijler, dan zijn er hoe dan ook extra middelen nodig die voor specifieke doelen moeten worden bestemd. Het EESC stelt echter vast dat in de door de Commissie gepresenteerde financiële vooruitzichten voor de EU-begroting, waarvan de hoogte door de nettobetalers niet wordt geaccepteerd, niet in een dergelijke middelentoename is voorzien. Het gevaar is zeer groot dat er juist op het gebied van de tweede pijler bezuinigd zal moeten worden. Dit is volgens het EESC niet alleen een essentiële zwakte en een bron van conflicten, maar zal bovendien het hele Europese natuurbeschermingsbeleid in gevaar brengen.

3.14.3 Derhalve kan het EESC pas met de voorgestelde regeling instemmen als deze niet ten koste gaat van andere maatregelen op plattelandsontwikkelingsgebied. Zonder bijkomende middelen zullen de Commissie en de lidstaten hun bewering en politieke belofte om zowel de plattelandsontwikkeling te bevorderen als Natura 2000 te implementeren, niet gestand kunnen doen. Politici die Europa op die manier gestalte willen geven, moeten dan ten minste de moed hebben de burgers glashelder te vertellen dat de politiek bepaalde taken (bv. natuurbescherming) liever afstoot.

3.15 Het EESC wil hiermee niet zeggen dat er bij natuurbescherming geen zuinigheid moet worden betracht. Hoofddoel van de natuurbeschermingsregelingen van de EU en ook van Natura 2000 is het behoud van de biodiversiteit. Dat is zoiets als een „verplicht programma” en de EU moet hier dan ook aan meedoen, in ieder geval in de gebieden die van Europese betekenis zijn.

3.16 Omgekeerd betekent dit echter ook dat niet alle lokale natuurbeschermingsmaatregelen van Europees belang zijn en mede door de EU gefinancierd moeten worden. De lidstaten, regio's, gemeenten enz. mogen niet van hun duidelijke politieke en financiële verantwoordelijkheid worden ontslagen onder het motto: „als de EU niet met geld over de brug komt, is er ook geen natuurbescherming.” Evenmin mag de EU zich op het volgende standpunt stellen: „wij maken het mogelijk dat maatregelen uit de bestaande fondsen worden gefinancierd, maar als de lidstaten dit niet doen omdat zij andere prioriteiten stellen, is het hun eigen schuld.”

3.17 Het is weliswaar wenselijk dat het potentieel van de Natura 2000-gebieden voor de regionale economische ontwikkeling wordt benut (omdat duidelijk is dat natuurbescherming inderdaad ook economisch iets kan opleveren), maar voor het behoud van de soortendiversiteit op zich is dit niet per se nodig.

3.18 Het EESC bedoelt hiermee dat financiering van bepaalde maatregelen in het kader van de totstandbrenging van het Natura 2000-netwerk absoluut noodzakelijk is. Hiervoor moeten middelen worden uitgetrokken die begrotingstechnisch duidelijk gereserveerd zijn. Het EESC verzoekt de lidstaten en de Commissie hierover verder na te denken.

Brussel, 10 februari 2005

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Anne-Marie SIGMUND

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende diensten op de interne markt”

(COM(2004) 2 def. — 2004/0001 (COD))

(2005/C 221/20)

De Raad heeft op 20 februari 2004 besloten, het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 95, lid 1, van het EG-Verdrag te raadplegen over het Voorstel voor.

De afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereiding van de werkzaamheden belast was, heeft haar advies op 11 januari 2005 goedgekeurd; rapporteur was de heer METZLER, co-rapporteur was de heer EHNMARK.

Het Comité heeft tijdens zijn op 9 en 10 februari 2005 gehouden 414e zitting (vergadering van 10 februari) het volgende advies uitgebracht, dat met 145 stemmen vóór, 69 tegen, bij 9 onthoudingen werd goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1 Het EESC beschikte voor het opstellen van dit advies tevens over een toelichting van de Commissie aan de Raad van 25 juni 2004 (doc. 10865/04) en de werkdocumenten van het Europees Parlement van 25 maart 2004 (commissie Juridische zaken en interne markt — rapporteur: mevrouw Gebhardt) en van 26 maart 2004 (commissie Werkgelegenheid en sociale zaken — rapporteur: mevrouw Van Lancker).

1.2 De afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereiding van het advies belast was, heeft op 24 mei 2004 de vertegenwoordigers van de betrokken maatschappelijke sectoren uitgenodigd voor een hoorzitting. Gewerkt werd met een vragenlijst die de deelnemers van te voren was toegestuurd. Daarnaast heeft de afdeling meer dan honderd bijkomende mondelinge en schriftelijke bijdragen bekeken.

2. Algemene opmerkingen

2.1 De dienstensector wordt in de Lissabon-strategie een centrale rol toebedacht bij de totstandbrenging van de interne markt. Het gaat om een sector die fundamenteel is voor de economische groei in de EU. In het kader van het economisch hervormingsproces dat van de EU tegen 2010 de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld moet maken, presenteert de Commissie onderhavig richtlijnvoorstel (incl. toelichting) voor de interne dienstenmarkt. Het voorstel moet een belangrijke bijdrage tot dit hervormingsproces leveren door betrouwbare regels te creëren voor grensoverschrijdende dienstverlenings- en vestigingsvrijheid in de EU in samenhang met activiteiten (uitgeoefend op voltijds-, deeltijds- of uitzendbasis) in industrie, handel, ambacht en vrije beroepen. Doel van de nieuwe horizontale aanpak is in de eerste plaats procedures te vereenvoudigen, een uniforme kwaliteitsgarantie uit te

werken en meer transparantie te scheppen in de voorschriften waaraan de dienstverlening moet voldoen ten aanzien van de consument. Grensoverschrijdende dienstverlening is namelijk een wezenlijk onderdeel van de interne markt, en vanuit het oogpunt van de economische ontwikkeling van de diensten-sector en dat van de consument is het van bijzonder groot belang dat barrières worden afgebroken.

2.1.1 De richtlijn kan leiden tot meer aanbieders en meer concurrentie. Daardoor zullen consumenten kunnen profiteren van lagere prijzen en een groter aanbod. De algemene doelstellingen van het richtlijnvoorstel worden door het EESC dan ook uitdrukkelijk toegejuicht.

2.2 Het EESC is zich ervan bewust dat het vanwege de juridische en culturele verschillen tussen de lidstaten allerm minst gemakkelijk is om tot een echte interne dienstenmarkt te komen. Dit heeft het ook al naar voren gehaald in zijn advies over de Commissiemededeling „Een internemarktstrategie voor de dienstensector” (INT/105 d.d. 28.11.2001⁽¹⁾), waarin het uitdrukkelijk het voornemen van de Commissie toejuicht om vaart te zetten achter de voltooiing van de interne markt. Doel van de hier besproken ontwerprichtlijn is een sectoroverkoepelend rechtskader voor de interne markt te creëren. Dit betekent dat gezocht moet worden naar onbureaucratische en flexibele oplossingen, waarbij onder meer gekeken wordt naar de mogelijkheden die beproefde zelfreguleringsystemen in de Europese Unie bieden. Daarnaast dient er — niet in de laatste plaats door het richtlijnvoorstel inzake de wederzijdse erkenning van beroepsopleidingen — meer vaart te worden gezet achter het integratieproces. In het kader van dit proces heeft het geen zin vast te houden aan (veiligheids-)normen op het gebied van sociale, milieu- en consumentenbescherming die niet het gewenste effect sorteren.

⁽¹⁾ PB C 48 van 21.2.2002.

2.3 Het richtlijnvoorstel sluit nauw aan bij de ontwerprichtlijn inzake de erkenning van beroepskwalificaties en bij de mededeling betreffende de mededinging in de sector vrije beroepen. De voorstellen beogen alle drie een betere werking van de interne markt. Een speciale en verbeterde coördinatie binnen de Commissie zou wenselijk zijn, om de werkzaamheden en voorschriften in het kader van deze voorstellen op elkaar af te kunnen stemmen. Naar de mening van het Comité dient daarbij uitgegaan te worden van het richtlijnvoorstel voor het dienstenverkeer op de interne markt.

2.4 Twee vormen van grensoverschrijdende dienstenverlening en vestiging staan centraal in het voorstel: de situatie waarin een dienstverlener uit lidstaat A zich in lidstaat B wil vestigen om daar diensten te verlenen, en de situatie waarin een dienstverlener vanuit zijn lidstaat van oorsprong een dienst in een andere lidstaat wil verlenen, waarbij hij zich tijdelijk naar die lidstaat verplaatst. Om korte metten te maken met een aantal zaken waarvan de Commissie vermoedt dat zij het vrije verkeer belemmeren, worden vier maatregelen voorgesteld:

- toepassing van het oorsprongsbeginsel,
- verdeling van de taken tussen de lidstaat van oorsprong en de lidstaat van bestemming bij de detachering van werknemers voor het verrichten van de dienst,
- bevordering van wederzijds vertrouwen, en
- versterking van de wederzijdse bijstand tussen lidstaten (terwijl tegelijkertijd de mogelijkheden voor lidstaten worden beperkt om hun eigen toezichts-, inspectie- en handhavingsmechanismen toe te passen).

3. Afzonderlijke punten van het richtlijnvoorstel

3.1 Een richtlijn van deze draagwijdte dient aan zekere eisen te voldoen. Het EESC heeft het richtlijnvoorstel in dit licht grondig onder de loep genomen. Zijn conclusie luidt dat er nog heel wat in de tekst zal moeten worden verhelderd en gewijzigd om alle kwesties waarover tot nu toe onduidelijkheid heerst bevredigend te regelen en ervoor te zorgen dat dit nieuwe voorstel ter bevordering van de interne dienstenmarkt ook echt een stap vooruit betekent. De analyses die vóór de publicatie van de richtlijn zijn uitgevoerd, die overigens niet alles bestrijken, lijken de indruk van het Comité alleen maar te bevestigen. Economische en maatschappelijke organisaties hebben tijdens de hoorzitting op 24 mei jl. tal van bedenkingen laten horen die tot dusverre niet geheel weggenomen konden worden door de nota die de Commissie op 25 juni jl. aan de Raad heeft voorgelegd (doc. Raad 10865/04). Alle betrokkenen zouden er baat bij hebben wanneer de Commissie een uitgebreide effectbeoordeling zou opstellen.

3.2. Empirische gegevens

3.2.1 Het valt het Comité op dat in de toelichting op het richtlijnvoorstel niet gerefereerd wordt aan betrouwbare statis-

tieken over het grensoverschrijdende dienstverlenings- en vestigingsverkeer. Het evaluatierapport van de Commissie zou dan ook met deze informatie moeten worden aangevuld. Wie een accuraat beeld wil schetsen van de omvang van de dienstensector en de — positieve of mogelijke negatieve — effecten van de in de ontwerprichtlijn voorgestelde procedurele vereenvoudigingen op de werking van de interne markt, zal een nauwkeurigere empirische basis nodig hebben. Betrouwbaar cijfermateriaal zou ook aanwijzingen kunnen geven of de ongelijke verdeling van grensoverschrijdende diensten over de lidstaten veroorzaakt zou kunnen worden door de mate waarop Europese regelgeving in nationaal recht wordt omgezet. Met het oog op de voltooiing van de interne markt acht het EESC het van wezenlijk belang dat het grensoverschrijdende diensten- en vestigingsverkeer zo nauwkeurig mogelijk in kaart wordt gebracht.

3.2.2 Er zou ook meer gebruik gemaakt moeten worden van de statistische gegevens die overheidsinstanties, onderzoeksinstellingen, verzekeringen en zelfreguleringsinstanties in de verschillende lidstaten bijhouden.

3.2.3 Het EESC acht het met het oog op de bestaande leemten bovendien dringend noodzakelijk dat naar nieuwe, administratief minder omslachtige, manieren wordt gezocht om empirische gegevens te verzamelen. Zo zou ter aanvulling van de overheidsstatistieken gebruik gemaakt kunnen worden van koppeling van specifieke onderzoeksresultaten.

3.3. Toepassingsgebied: definities-collisienormen-grenzen

3.3.1 Het EESC dringt erop aan, het toepassingsgebied van en de uitzonderingsregelingen in het richtlijnvoorstel nauwkeuriger te omschrijven en duidelijker van elkaar af te bakenen. Bij gebrek aan klaaromlijnde definities is in de praktijk niet altijd duidelijk wie onder de richtlijn valt en wat de omvang van het toepassingsgebied is.

3.3.2 Het EESC steunt de eis die een meerderheid van de deelnemers aan de hoorzitting van 24 mei jl. uitsprak, nl. om een onderscheid te maken tussen commerciële diensten en diensten die door beoefenaars van vrije beroepen worden aangeboden. Ook als men, zoals het EESC voorstelt, eerst een overgangperiode wil inlassen om de harmonisering op bepaalde terreinen (vrije beroepen en andere gevoelige sectoren) te intensiveren, kan men niet om een dergelijke opdeling heen. Met name met het oog op de in hoofdstuk IV van de ontwerprichtlijn voorziene mechanismen voor kwaliteitsgarantie is dit een eerste vereiste om de bescherming van de consument te bevorderen. Bij wijze van voorbeeld zij vermeld dat het Hof van Justitie in zijn uitspraak van 11 oktober 2001 (Zaak C-267/99) een aantal fundamentele kenmerken van vrije beroepen heeft genoemd die als basis zouden kunnen dienen voor een definitie op Europees niveau.

3.3.3 De Commissie heeft vorig jaar een groenboek en dit jaar (d.d. 12.5.04) een witboek uitgebracht over diensten van algemeen belang. Het zou dus goed zijn om de gevolgen van onderhavig richtlijnvoorstel voor deze gevoelige sector nader te onderzoeken en de verschillen per lidstaat te bekijken. Nu de Commissie voorlopig niet van plan is een kaderrichtlijn voor diensten van algemeen belang op te stellen, is het des te belangrijker om de in art. 17 van het richtlijnvoorstel genoemde onderdelen van de openbare dienstverplichting, waarvoor een uitzondering van het oorsprongsbeginsel geldt, nauwkeurig te omschrijven.

3.3.4 De uitzonderingsregeling m.b.t. het oorsprongsbeginsel in art. 17, lid 8, voor de — zelf nog in de ontwikkelingsfase verkerende — richtlijn betreffende de wederzijdse erkenning van beroepskwalificaties kan bijvoorbeeld niet worden beperkt tot bepaalde artikelen of titels. Bij de toepassing van het oorsprongsbeginsel moet rekening worden gehouden met de omzetting van het voorstel betreffende beroepskwalificaties. In dit voorstel wordt de basis gelegd voor een uniform kwaliteitswaarborgingssysteem. Gesteld dat de uitzonderingsregeling van art. 17, lid 8, beperkt wordt tot titel II van de ontwerp-richtlijn m.b.t. de wederzijdse erkenning van beroepskwalificaties, dan rijst de vraag hoe de taken verdeeld moeten worden tussen de zgn. „subnationale contactpunten” (art. 53 van de ontwerp-richtlijn betreffende beroepskwalificaties) en de in de ontwerp-dienstenrichtlijn geplande „one-stop-shops” (art. 6). Als de loketten in kwestie eenzelfde functie vervullen, zou al in de ontwikkelingsfase van beide richtlijnvoorstellen gedacht moeten worden aan een uniforme benaming.

3.3.5 Om tegenstrijdigheden te voorkomen zou onderzocht moeten worden, of, en zo ja, welke mogelijkheden er zijn om het toepassingsgebied van de richtlijn — met name in verband met het oorsprongsbeginsel — duidelijker af te bakenen ten opzichte van nationale wetgeving op het gebied van de sociale zekerheid, gezondheidszorg, belastingen en het strafrecht, waarvan sommige bepalingen zouden kunnen botsen met de bepalingen van het richtlijnvoorstel. Zo hebben accountants, belastingadviseurs en advocaten in sommige lidstaten een zwijgplicht (bij schending waarvan zelfs sancties kunnen volgen) c.q. het recht om te zwijgen tegenover onderzoeksinstanties, terwijl andere lidstaten voor deze beroepscategorieën dan weer informatieplicht, hoe beperkt ook, of zelfs een meldingsplicht kennen. Mag een dienstverlener die in een bepaald land informatie zou moeten verschaffen, dan volgens het oorsprongsbeginsel het recht of de plicht heeft te zwijgen, het strafrecht van de een of andere lidstaat dan negeren? Strafen fiscaal recht zijn een aangelegenheid van de lidstaten en niet van de EU. Ook hier moeten de zaken juridisch duidelijk worden afgebakend om problemen voor de rechtstoepassers te voorkomen. Eveneens zou zorgvuldig moeten worden bekeken, of sociale zekerheidsregelingen niet botsen met begrotingsverplichtingen en vice versa, als het oorsprongsbeginsel van

toepassing is. Mochten nationale sociale zekerheidsstelsels en gezondheidszorg door de toepassing van het oorsprongsbeginsel in het gedrang komen, dan moet een algemene uitzonderingsregeling worden overwogen.

3.3.6 Wat de gezondheidszorg betreft, wijst het EESC erop dat nagedacht moet worden over de vraag hoe de ziekenhuissector bij dit alles betrokken kan worden. De jurisprudentie van het Hof van Justitie bepaalt dat ook bij grensoverschrijdende behandelingen kostenvergoeding mag worden geëist. Misschien kan een ad hoc-regeling hier een oplossing bieden die aanvaardbaarder is voor de wettelijke verzekeringsstelsels.

3.3.7 Ook met betrekking tot het toepassingsgebied van de achtste, momenteel ter herziening voorliggende richtlijn van de Raad inzake de toelating van personen belast met de wettelijke controle van boekhoudbescheiden (art. 17, pt. 15), moet de scheidslijn op een duidelijke en samenhangende manier worden afgebakend. Niet in alle vertalingen van het Commissievoorstel komt dit zo duidelijk tot uitdrukking als het zou moeten.

3.3.8 In de toelichting wordt erop gewezen dat de bepalingen m.b.t. de vestigingvrijheid en het dienstenverkeer niet van toepassing zijn op activiteiten die met de uitoefening van het openbaar gezag (artt. 45 en 55 van het Verdrag) verbonden zijn. Dat moet het ontwerp zelf worden verduidelijkt. De tekst heeft immers een bindend karakter.

3.3.9 Mocht de inmiddels aangekondigde ontwerp-richtlijn betreffende de arbeidsvoorwaarden voor uitzendkrachten daadwerkelijk in werking treden, dan dient ook hiermee rekening te worden gehouden in het voorstel voor de dienstenrichtlijn.

3.3.10 Het bijzonder gevoelig onderwerp van uitzendkrachten moet expliciet en integraal buiten het werkingsgebied van het ontwerp worden gelaten. Er dient in dit verband te worden gestreefd naar harmonisatie van de nationale regelingen. Toch dient de aandacht te worden gevestigd op het aangekondigde richtlijnvoorstel inzake de arbeidsvoorwaarden voor uitzendkrachten. Hetzelfde geldt voor de IAO-Conventie nr. 181 over privé-arbeidsbemiddelingsbureaus, die in art. 3.2 expliciet de weg vrijmaakt voor licenties of erkenningen, ten einde de werknemers te beschermen en de kwaliteit van deze bureaus te waarborgen.

3.3.11 De Commissie zou bovendien duidelijk moeten aangeven of onderhavig voorstel ook voor televisiezenders geldt, en zo ja, hoe het voorstel dan te rijmen valt met de bepalingen van de richtlijn „Televisie zonder grenzen”. Hetzelfde geldt voor audiovisuele diensten in het algemeen en in het bijzonder voor de audiovisuele diensten die volgens de 'service on demand'- formule worden aangeboden. Voor laatstgenoemde diensten bestaat er al communautaire regelgeving betreffende bepaalde juridische aspecten („Richtlijn 2000/31/EG inzake elektronische handel”).

3.3.12 Het EESC is voorts van oordeel dat deze diensten in het huidige stadium uitdrukkelijk van de werkingssfeer van de voorgestelde richtlijn moeten worden uitgesloten, met name wat betreft de bepalingen m.b.t. het oorsprongsbeginsel en het begrip 'vestiging' die zouden gelden als voornaamste aanknopingspunt en criterium om te bepalen welke lidstaat bevoegd is.

3.4 Eén loket („One-Stop-shops”)

3.4.1 Het voorstel om de administratieve rompslomp te verminderen door één loket in te richten voor dienstverleners is toe te juichen. Met enige zorg stelt het Comité echter vast dat het voorstel m.b.t. de vrijheid van vestiging in artikel 6 stipuleert dat bepaalde procedures — met name bij het opnemen van een activiteit — bij één loket dienen te worden afgehandeld. Het EESC voorziet problemen met de wettelijk verplichte inschrijvingen in openbare registers (bijv. het handelsregister). Hier zal toch moeten worden doorverwezen naar de bevoegde registratiebureaus. Waarschijnlijk zullen de één-loket-diensten zulke inschrijvingen niet mogen doen.

3.4.2 In art. 53 van het ontwerp inzake de erkenning van beroepskwalificaties wordt gesproken van „contactpunten” die als centraal informatiepunt moeten fungeren. In art. 6 van onderhavig richtlijnvoorstel zijn het zgn. 'one-stop-shops' die als centraal aanspreekpunt worden aangewezen. Coördinatie is hier belangrijk, om geen nieuwe instanties te creëren. Dat zou namelijk indruisen tegen een hogere doelstelling, nl. het waarborgen van het recht van de burger op eenvoudig toegankelijke informatie overal in de Unie en over de werkzaamheden van diezelfde Unie. Tijdens de ambtsperiode van de nieuwe Commissie dient prioriteit te worden gegeven aan de vereenvoudiging van omslachtige bureaucratische procedures. Vermeden moet worden dat er in de lidstaten nieuwe administratieve barrières worden gecreëerd.

3.4.3 Bovendien vindt het EESC dat er duidelijkheid moet komen over de aansprakelijkheid van de centrale aanspreekpunten (de zgn. „één-loketten”) bij onvolledige of zelfs incorrecte informatie. Zoiets kan in sommige gevallen negatieve gevolgen hebben voor de dienstverlener. Als een bepaalde vergunning bijv. niet is aangevraagd, kan de dienstverlener beschuldigd worden van overtreding van de wet. Ook voor de consument kan het vervelende gevolgen hebben, bijv. als niet is gecontroleerd of de dienstverlener wel een adequate aansprakelijkheidsverzekering heeft.

3.5 Oorsprongsbeginsel

3.5.1 Het Comité is van mening dat voor een algehele toepassing van het oorsprongsbeginsel eerst de voorwaarden moeten worden geschapen door in de afzonderlijke sectoren een gedifferentieerde aanpak te volgen, met het accent op harmonisering met strenge normen voor de bescherming van werknemers, consumenten en het milieu, om een interne markt op een passend kwaliteitsniveau gestalte te geven.

3.5.2 Het overeenkomstig art. 16 in principe van toepassing zijnde oorsprongsbeginsel vormt samen met de in art. 17 vastgelegde uitzonderingen erop de kern van de ontwerprichtlijn. Dat werkt echter alleen als de diensten gestandaardiseerd kunnen worden of als de regelgeving al zover geharmoniseerd is dat er geen ruimte meer is voor mededingingsdistorsies, sociale dumping en een gebrek aan vertrouwen bij de consument. Soms zijn er echter nog geen standaardnormen of is het gewoonweg niet mogelijk standaardnormen uit te werken (zgn. ondefinieerbare diensten).

3.5.3 Het EESC vindt het daarom vanuit het oogpunt van consumentenbelang nog te vroeg om het oorsprongsprincipe nu al algemeen toe te passen op grensoverschrijdende diensten: dit veronderstelt immers een feitelijk en juridisch vergelijkbare stand van zaken in de verschillende lidstaten. De toepassing van het oorsprongsbeginsel kan slechts werken als er in juridisch opzicht duidelijkheid omtrent het toepassingsgebied van de richtlijn bestaat en de nodige rechtszekerheid wordt geboden. Het Comité acht het daarom geen goed idee om het beginsel in te voeren zonder dat er een gepaste overgangperiode wordt voorzien, te meer daar de bestaande instrumenten voor sectorale harmonisering nog niet ten volle benut zijn. Tot nu toe er is nog altijd een zeker risico van concurrentievervalsing en een daaruit voortvloeiende nivellering van normen op het gebied van consumenten- en sociale bescherming en milieu vanwege de uiteenlopende rechts-, socialezekerheids- en gezondheidszorgstelsels in de EU. Via sectorale harmonisering zou men zich, met name in bijzonder gevoelige sectoren, veel beter kunnen voorbereiden op de uitdagingen van de interne markt dan met een te vroeg gelanceerde, puur horizontale aanpak. Daarbij zou per sector moeten worden bekeken in hoeverre het oorsprongsbeginsel kan worden ingevoerd, een en ander in overleg met alle betrokken groeperingen, met name consumentenverenigingen en de sociale partners. Een minstens even belangrijk instrument voor de verwezenlijking van de interne markt zijn de harmonisatiemaatregelen. Binnen een passend tijdsbestek zou eerst de regelgeving moet worden geharmoniseerd in sectoren die in de verschillende lidstaten te maken krijgen met bijzondere voorschriften m.b.t. gezondheid,

sociale zekerheid en sociale bescherming. Tijdens een tussen-tijdse evaluatie moeten Commissie, Europees Parlement en Raad dan beoordelen of er voldoende geharmoniseerd is. Afhankelijk daarvan dient een laatste mogelijkheid te worden geboden om de regelgeving gelijk te trekken via harmonisering. Voordeel van deze methode — de bijzondere diensten in kwestie (bijv. de vrije beroepen) zullen daarbij overigens nauwkeurig omschreven moeten worden — is volgens het EESC dat de betrokken sectoren zich op deze manier stap voor stap optimaal kunnen (en ook zullen moeten) voorbereiden op het oorsprongsbeginsel dat na de overgangsfase van toepassing zal zijn om een echte interne markt te scheppen. Hetzelfde geldt in dit verband voor de co- en zelfreguleringsmechanismen.

3.5.4 Het EESC vindt dat moet worden onderzocht of het nuttig zou zijn om een centraal, autonoom register op Europees niveau op te richten, waarbij rechtstreeks informatie kan worden opgevraagd door de verantwoordelijke instanties in de lidstaten. In dit register zouden de bevoegde instanties overtredingen van de regelgeving voor een bepaald beroep moeten registreren, terwijl dienstverleners die over de grens werken bij dit register zo snel mogelijk moeten opgeven in welke EU-lidstaten zij hun activiteiten (willen) gaan ontplooiën. Bepaald moet alleen nog worden wie verplicht is zich te laten registreren (bijv. de eerder genoemde vrije beroepen) en welke instanties bevoegd zijn voor de registratie en inspectie van overtredingen. De bedoeling is niet om een nieuwe instantie in het leven te roepen, maar om een snelle en zo soepel mogelijke communicatie tussen de bevoegde nationale instanties te bevorderen. Daarnaast is het de bedoeling dat de marktdeelnemers via dit register op een effectieve manier kunnen worden gecontroleerd en gedisciplineerd.

3.5.5 In het richtlijnvoorstel is vastgelegd dat het land van oorsprong verplicht is dienstverleners en hun diensten te controleren, ook als zij hun diensten in een andere lidstaat aanbieden. Dit betekent een zware verantwoordelijkheid — en arbeidsbelasting — voor het land van oorsprong en de bevoegde instanties aldaar. In art. 6 b) van het richtlijnvoorstel betreffende de wederzijdse erkenning van beroepskwalificaties wordt in samenhang met grensoverschrijdend dienstenverkeer onderstreept dat activiteiten waarvoor in het land van ontvangst bepaalde beroepskwalificaties gelden, aangegeven moeten worden. Bovendien kan er onvoorzien concurrentievervalsing ontstaan als een dienstverlener naar een lidstaat gaat waar strengere voorschriften gelden. Het EESC meent dat dergelijke concurrentievervalsing vermeden kan worden door de wetgeving van de lidstaten geleidelijk te harmoniseren. Gestreefd dient te worden naar minimale kwaliteitsnormen die een redelijk niveau van consumenten-, werknemers- en milieu-bescherming waarborgen.

3.5.6 Het oorsprongslandbeginsel kan alleen maar goed werken als de overheidsinstanties, ook op regionaal en lokaal niveau, zeer goed georganiseerd zijn. Het probleem is dat de

elektronische controle- en samenwerkingsnetwerken op dit moment nog niet voldoende zijn uitgebouwd. Het ziet er dus niet naar uit dat de beroepscontrole door het land van oorsprong — zoals deze bij artt. 36 en 37 van het richtlijnvoorstel is geregeld in de vorm van „samenwerking” tussen het land van oorsprong en het land van vestiging — erg efficiënt zal verlopen.

3.5.7 Het EESC wijst er overigens op dat vertragingen vanwege taalbarrières en de langere communicatieverbindingen niet onmiddellijk in het voordeel werken van consumenten die het slachtoffer zijn geworden van slechte dienstverlening. Overeenkomstig het richtlijnvoorstel kunnen de bevoegde instanties in het ontvangstersland niet eens zelf in actie komen: in de regel wordt immers niet aan hen doorgegeven onder welke beroepsnaam, met welke aansprakelijkheidsverzekering enz. de buitenlandse dienstverlener zich tot consumenten in het land van ontvangst richt. Er zou, tenminste aanvullend, een plicht tot mededeling aan de bevoegde instanties in de lidstaat van ontvangst moeten komen en laatstgenoemde dienen de bevoegdheid te krijgen om disciplinaire maatregelen te nemen. Een en ander zou in de praktijk kunnen worden gebracht via het voorgestelde centrale register. In verband met het richtlijnvoorstel betreffende de erkenning van beroepskwalificaties zijn soortgelijke amendementen naar voren gebracht tijdens de eerste lezing door het Europees Parlement.

3.5.8 Tot slot vreest het EESC dat, ondanks de uitzonderingsregelingen in art. 17, pt 20 t/m 23, van het richtlijnvoorstel, de invoering van een uniform rechtsinstrument voor contractuele en niet-contractuele verbintenissen (zoals vastgelegd in de communautaire verordeningen Rome I en II) in het gedrang komt. Beide verordeningen zijn gebaseerd op een universele benadering: zij regelen zaken binnen de EU en met derde landen die binnen de internationaal privaatrechtelijke sfeer vallen op uniforme wijze en scheppen aldus op juridisch vlak duidelijkheid voor alle partijen.

3.6 Terbeschikkingstelling van werknemers

3.6.1 Doel van de „uitzendrichtlijn” 96/71 EG van 16.12.1996 is ruimere mogelijkheden voor het bedrijfsleven om diensten in andere lidstaten te verrichten te koppelen aan sociale minimumvoorwaarden voor werknemers. De uitzendrichtlijn regelt de praktische coördinatie van de arbeids- en contractvoorwaarden voor gedetacheerde werknemers. De Commissie heeft daarom in artikel 17, lid 5 van het richtlijnvoorstel de uitzendrichtlijn uitgezonderd van de toepassing van het oorsprongsbeginsel. Hiermee geeft zij aan de beide werkingssferen duidelijk van elkaar te willen scheiden. Bij nadere beschouwing van de artt. 24 en 25 van onderhavig richtlijnvoorstel betwijfelt het EESC echter of de voorgestelde uitzonderingsregeling helder genoeg is geformuleerd en voldoende gedetailleerd is uitgewerkt.

3.6.2 Het verbieden van controleprocedures, zoals vastgelegd in de artt. 24 en 25, leidt volgens het EESC ertoe dat de uitzonderingsregeling van art. 17, lid 5, absurd wordt. Hoe kan het land van oorsprong op de hoogte gebracht worden van eventuele overtredingen in het land waar de werknemer diensten gaat verrichten, als het land van ontvangst geen verificaties en inspecties mag uitvoeren? Zelfs als dit wel mogelijk zou zijn, blijft de vraag welke actie het land van oorsprong kan nemen in een ander land waar het geen bevoegdheden heeft. Op grond van de uitzendrichtlijn kunnen de lidstaten daarentegen wel zelf bepalen, welke verklaringen (bijv. bij openbare aanbestedingen) in de ontvangende staat gevraagd kunnen worden van bedrijven, wie in het land de bevoegde instantie is voor boetes en klachten en aan welke kwalificaties de aangifte van activiteiten dient te voldoen. Dat volstaat op zich.

3.6.3 Betere samenwerking tussen de instanties van het land van oorsprong en het land van detachering is wenselijk en dient in de toekomst zeker te worden bevorderd. De praktijk laat op dit moment echter nog een heel ander plaatje zien. Daarmee wordt in het richtlijnvoorstel onvoldoende rekening gehouden volgens het EESC. De dienstenrichtlijn moet dan ook nauwkeuriger en duidelijker geformuleerd worden op het punt van de samenwerking tussen het land van oorsprong en het land van ontvangst.

3.6.4 Bij de grensoverschrijdende uitzending van werknemers uit derde landen is het volgens het richtlijnvoorstel de taak van de lidstaat van oorsprong erop toe te zien dat de dienstverrichter alleen werknemers, of zij ingezetenen van de EU zijn of niet, ter beschikking stelt die voldoen aan de in de lidstaat van oorsprong geldende bepalingen voor een verblijf en daar legaal werk hebben. Het land van detachering mag noch werknemers noch dienstverleners aan preventieve controles onderwerpen. De uitwerking van dit voorstel zal hoogstwaarschijnlijk tot soortgelijke problemen leiden als hierboven uiteengezet. Ook hier zou in de richtlijn duidelijker tot uitdrukking moeten worden gebracht dat de rechtsbasis niet veranderd wordt.

3.7 Consumentenbescherming door verplichte verzekering

3.7.1 Het EESC is het eens met de Commissie dat de verplichting, een beroepsverzekering af te sluiten voor diensten

die een bijzonder risico voor de gezondheid of de veiligheid of een specifiek financieel risico voor de afnemer meebrengen een goed instrument kan zijn om het vertrouwen van de consument te bevorderen. Ook met het oog op gelijke concurrentievoorwaarden voor dienstverleners kan een verplichte beroepsverzekering binnen de EU raadzaam zijn. In het licht van de argumenten die voor en tegen dit voorstel kunnen worden ingebracht, zij erop gewezen dat zo'n verplichte beroepsverzekering alleen te rechtvaardigen is als er duidelijke consumentenbelangen of belangen van derden mee gemoeid zijn. De betrokken beroepscategorieën en branches moeten reeds in de richtlijn worden gedefinieerd. Verder moet de regeling soepel genoeg zijn om rekening te houden met individuele risicosituaties en verzekeringsbehoeften van de diverse verzekeringsnemers op wie de regeling potentieel van toepassing is.

3.8 Kwaliteitsgarantie door certificaten

3.8.1 Het EESC veronderstelt dat op kennis gebaseerde dienstverlening aanbieders vanzelf tot permanente bijscholing aanzet. Zij hebben geen andere keuze dan de nieuwste wetenschappelijke en technische normen te volgen. Kwaliteitskeurmerken en certificaten leiden echter slechts tot de gewenste kwaliteitsgarantie als de consument ook weet voor welke kwaliteitsnormen de certificaten staan. Om algemeen erkend te worden moet een keurmerk een bepaalde bekendheidsgraad hebben. De consument ziet anders door de bomen het bos niet meer.

3.9 Prijstransparantie

3.9.1 Zoals in art. 26, lid 3 van het richtlijnvoorstel wordt aangegeven, moeten ook de prijzen en de manier waarop deze berekend worden, transparant zijn. Het EESC vindt dat overwogen moet worden om niet alleen duidelijk de prijzen aan te geven als de consument daarom vraagt (business to consumer), maar eventueel bij het verdelen van de opdracht al prijzen aan te geven zonder dat daar expliciet om is gevraagd. Een dergelijke transparantie zou kunnen worden verwezenlijkt m.b.v. communautaire tarief- en kostenregelingen. Voor het contact tussen ondernemingen onderling („business to business”) is dit niet nodig.

3.10 Gebruik van elektronische media

3.10.1 Het EESC acht het een goede zaak dat alle procedures in beginsel elektronisch kunnen worden uitgevoerd. Dit is een toekomstgerichte eis die principieel toe te juichen valt. Bedacht dient evenwel te worden — dit valt ook op te maken uit de beperking in art. 5 van het richtlijnvoorstel — dat originele stukken en beëdigde vertalingen van zulke stukken bij belangrijke documenten als diploma's, registeruittreksels enz. hooguit elektronisch verstuurd kunnen worden als de authenticiteit ervan verifieerbaar is aan de hand van een officieel erkende handtekening of iets dergelijks. In het huidige elektronische communicatieverkeer is dit nog niet het geval. Hier dienen in alle lidstaten nog de noodzakelijke technische voorwaarden te worden gecreëerd (zie de werkzaamheden van het Comité op het vlak van moderne media en communicatie).

3.11 Interdisciplinaire samenwerking

3.11.1 Het EESC hecht er belang aan dat de consument ten aanzien van complicaties bij interprofessionele dienstverlenings-samenwerkingsverbanden oplossingen ter beschikking staan. Vanwege de bijzondere rechtspositie die sommige dienstverleners in hun land genieten, is het belangrijk om de juridische voorwaarden voor de samenwerking vast te leggen. In het geval van geheimhoudingsrechten en — plichten die voor bepaalde dienstverleners gelden, is samenwerking alleen mogelijk als alle medewerkers uit de verschillende beroepscategorieën in één kantoor werken en dus aan dezelfde voorwaarden gebonden zijn. Is dit niet het geval, dan is er een risico dat de door het Europees Handvest van Mensenrechten gewaarborgde rechten van de consument in het gedrang komen.

3.12 Gedragscodes

3.12.1 Het voorstel om gedragscodes in te voeren heeft de steun van het EESC. Te midden van de verschillende nationale regelingen voor de organisatie van beroepen en professionele etikette zijn gedragscodes één van vele mogelijkheden om de kwaliteit van de dienstverlening te waarborgen. De door de dienstverleners uitgewerkte kwaliteitssystemen zijn gebaseerd op vrijwilligheid en niet bindend. Hoewel dit een zekere beperking t.a.v. het toezicht op de naleving ervan impliceert, betekent dit niet dat zulke systemen niet nuttig kunnen zijn. Anderzijds wordt de omzetting van deze systemen in veel lidstaten gedwarsboemd door bepaalde juridische voorbehouden.

3.13 Sociale zekerheid

3.13.1 De uitgebreide Europese Unie vormt een mozaïek van uiteenlopende socialezekerheidsstelsels die in de loop van

vele jaren in nauwe samenwerking met de sociale partners zijn opgebouwd. De uitwisseling van beproefde methodes vormde het belangrijkste instrument ter ontwikkeling van deze socialezekerheidsstelsels. Dit is ook van invloed op het richtlijnvoorstel voor de interne dienstenmarkt. Gemeenschappelijke sociale verworvenheden mogen niet ondermijnd worden.

3.13.2 *Dat de sociale partners een belangrijke rol spelen bij de ontwikkeling van de dienstensector hoeft geen nader betoog. Opgemerkt zij dat de vakbonden niet expliciet genoemd worden als één van de „betrokkenen” die volgens het richtlijnvoorstel geraadpleegd dienen te worden. Het EESC onderstreept dat de sociale partners en het maatschappelijk middenveld bij de ontwikkeling van de dienstensector geraadpleegd dienen te worden in alle gevallen waarin dit opportuun wordt geacht. Ook initiatieven van de betrokkenen zelf zijn toe te juichen.*

3.13.3 Een uitermate belangrijk punt is dat in het richtlijnvoorstel geen rekening wordt gehouden met het feit dat in sommige lidstaten CAO's wettelijke bepalingen vervangen. In de praktijk houdt dit in dat zij even bindend zijn als de traditionele wettelijke bepalingen. Met name in de noordelijke landen hebben CAO's deze status. Daar maken in de regel onafhankelijke sociale partners collectieve afspraken met elkaar over lonen en arbeidsvoorwaarden. Het richtlijnvoorstel dient derhalve te worden aangepast. CAO's moeten uitdrukkelijk worden erkend als een instrument om de uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen te vervullen.

3.14 Beroepsopleiding

3.14.1 Het EESC ziet met enige zorg dat enkele lidstaten overwegen om financiële bijdragen te heffen voor de opleiding van een nieuwe generatie hulppersoneel. Om concurrentienadelen van binnenlandse dienstverleners te vermijden, zal worden getracht gelijke concurrentievoorwaarden te waarborgen door navenante aanvullingen in het diensten- en vestigingsverkeer. Deze aanpak kan tot nieuwe obstakels voor de interne markt leiden.

3.15 Vergunningsstelsel

3.15.1 De speelruimte voor lidstaten om een eigen vergunningsstelsel in te voeren of voort te zetten wordt in het richtlijnvoorstel sterk ingeperkt. In veel lidstaten zal dit duidelijk voelbaar zijn. Men kan zich afvragen of de lidstaten niet in hun mogelijkheden worden beperkt om, bijv. op het gebied van milieu, de toepassing van nationale regelingen te bevorderen.

3.16 Belastingstelsel

3.16.1 In artikel 2 van het voorstel worden belastingen uitgezonderd van de werkingssfeer van de richtlijn. Het EESC wijst erop dat één van de belangrijkste hinderpalen voor de voltooiing van de interne markt nog steeds daaruit bestaat dat in de lidstaten geen uniforme belastingregels gelden. Via geharmoniseerde voorschriften op communautair niveau zouden op het punt van de dienstenmarkt aanpassingen kunnen worden gedaan. Toch wordt ook in dit verband het oorsprongsbeginsel niet overal toepasselijk geacht: zo stelt de Commissie in het kader van de hervorming van de zesde BTW-richtlijn voor dat diensten die verleend worden door belastingplichtigen in het ontvangstland — en niet in het land van oorsprong — worden belast. Van een coherente aanpak ter vereenvoudiging van grensoverschrijdende dienstverlening valt hier weinig te bespeuren. Dit zou echter wel nuttig, om niet te zeggen noodzakelijk zijn.

4. Samenvatting van de voorstellen van het EESC

4.1 Het EESC juicht het voornemen van de Commissie toe om met dit richtlijnvoorstel de interne markt te voltooiën en het doel om van de EU de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te maken een stuk dichterbij te brengen. De dienstenmarkt is een belangrijke multiplicator voor het creëren van banen en economische groei in de EU. De voltooiing van de interne-dienstenmarkt kan qua prijzen en keuzemogelijkheden ook grote voordelen voor de consument meebrengen. Het EESC raadt de Commissie wel aan de hier uiteengezette wijzigingen en specificeringen in het richtlijnvoorstel te verwerken.

4.2 Kernpunten van het EESC-advies zijn:

4.2.1 *Harmonisering in twee fasen voor bepaalde diensten:* het EESC beveelt algemeen aan om per sector te bekijken of de invoering van het oorsprongsbeginsel in de praktijk wel haalbaar is. Wanneer de invoering van het beginsel in principe geen probleem is, dient voor ogen te worden gehouden dat harmonisering en het beginsel minstens gelijkwaardige instrumenten voor de totstandbrenging van de interne markt zijn. Voor nader te bepalen activiteiten die tot de nationale gezondheidszorg, de vrije beroepen of andere gevoelige terreinen behoren, dient tenminste tijdens een overgangsfase alle aandacht gericht te worden op harmonisering. Het EESC vreest op dit ogenblik dat de onmiddellijke invoering van het oorsprongsbeginsel tot een nivellering in neerwaartse richting zal leiden. De nieuwe wetgeving moet zo gebruiksvriendelijk en duidelijk mogelijk worden gestructureerd met het oog op een eenvoudige en soepele tenuitvoerlegging. Dit geldt tevens voor co- en zelfreguleringsmechanismen.

4.2.2 *Sociale dimensie:* het richtlijnvoorstel mag niet tot lagere sociale, loon- en veiligheidsnormen voor werkenden leiden, zeker niet bij de uitzendrichtlijn. Er mag geen afbreuk worden gedaan aan de nationale stelsels voor sociaal overleg en CAO's m.i.v. de daarmee samenhangende nationale omzettingen van de uitzendrichtlijn (richtlijn 96/71/EG). Lidstaten moeten bindende definities kunnen vastleggen voor werknemers, zelfstandigen en schijnzelfstandigen om de basis voor de toepassingsfeer van de uitzendrichtlijn (met inachtneming van het oorsprongsbeginsel) duidelijk af te bakenen. Ook zullen zij erop moeten toezien dat de algemene arbeidsvoorwaarden die op hun grondgebied voor bepaalde categorieën werknemers gelden, tevens worden toegepast op buitenlandse werknemers die zich op hun grondgebied hebben gevestigd of daar ter beschikking zijn gesteld. Eventueel kan er ook ter plaatse iemand worden aangesteld om de aldaar gevraagde arbeidsdocumenten bij te houden.

4.2.3 *Toepassingsfeer en collisieregels:* Werkingsgebied, uitzonderingen en collisieregels voor de toepassing van het oorsprongsbeginsel moeten nog nauwkeuriger worden uitgewerkt en duidelijker worden afgebakend voor het grensoverschrijdende dienstenverkeer. Dit geldt zowel voor de afbakening van de toepassingsfeer van de geplande richtlijn voor de wederzijdse erkenning van beroepskwalificaties als voor de vraag of en hoe bijv. collisions vermeden kunnen worden tussen het oorsprongsbeginsel — dat volgens het richtlijnvoorstel prevaleert — en de sociale, fiscale en strafrechtelijke bepalingen van de staat van ontvangst. In het algemeen moet incoherentie met andere rechtsinstrumenten worden vermeden. Met name de Verdragen van Rome (I en II) dienen onverlet te blijven. Het internationaal privaatrecht biedt in veel gevallen duidelijkere regelingen om conflictsituaties op te lossen. In afwachting van communautaire regelgeving dien alle diensten van algemeen belang van de werkingssfeer van de richtlijn te worden uitgesloten.

4.2.4 *Centraal register voor de registratie van grensoverschrijdende activiteiten:* met het oog op het in de richtlijn geplande toezicht op de activiteiten van bepaalde dienstverleners (met name de beoefenaars van vrije beroepen) acht het EESC het zinvol te onderzoeken of de oprichting van een centraal Europees register voor voorschriften en overtredingen nuttig zou kunnen zijn om de efficiëntie van het toezicht te bevorderen.

4.2.5 *Verbetering van empirisch onderzoek:* De instrumenten ter analyse van de dienstenstromen op de interne markt moeten tegen het licht worden gehouden en verbeterd worden om oorzaak en effect van maatregelen beter te kunnen situeren en inschatten.

4.2.6 *Kwaliteitsgarantie en prijstransparantie:* Een systeem van kwaliteitsgaranties en eventueel de invoering van een verzekeringsplicht moeten de consument beschermen. In het grensoverschrijdende dienstenverkeer moet de consument in relatie tot de dienstverlener („business to consumer”) ook zonder expliciet erom te vragen een idee kunnen krijgen van de voorwaarden en kosten die aan een bepaalde dienst verbonden zijn. Tarief- en kostenregelingen kunnen hier, mits op communautair niveau vastgelegd, een oplossing bieden.

4.2.7 *Harmonisering van de belastingstelsels:* naast minder beduidende zaken die de voltooiing van de interne markt, vermeend of echt, in de weg staan, hebben de lidstaten en de

lokale autoriteiten de belangrijkste barrière zelf in de hand: de grote verscheidenheid (zowel qua wetgeving als toepassing) aan socialezekerheidsafdrachten en belastingen. Het EESC roept hen op, ook in de toekomst bijzondere aandacht aan dit probleem te besteden.

5. Tot besluit: de positieve aspecten van de interne markt voor het MKB en zelfstandigen moeten meer worden belicht, en tevens in het kader van het EESC-project PRISM, aan de man worden gebracht. Zijn dienstverleners en consumenten niet overtuigd van die voordelen van zo'n markt, dan zal het groeipotentieel van de dienstensector niet kunnen worden benut.

Brussel, 10 februari 2005

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Anne-Marie SIGMUND

BIJLAGE

bij het Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité

De volgende wijzigingsvoorstellen zijn tijdens de beraadslagingen verworpen maar kregen ten minste een kwart van de stemmen:

Par. 2.1.1

Als volgt te wijzigen:

„Voor een goed functionerende interne markt moeten hindernissen uit de weg worden geruimd, maar dient er ook passende regelgeving te komen. ~~Nationale en EU regelingen, dus geharmoniseerde normen, zijn nodig~~ Om het Europees concurrentievermogen te bevorderen moeten de administratieve procedures en formaliteiten die de toegang tot en beschikbaarheid van diensten regelen worden vereenvoudigd.”

Stemuitslag

Stemmen vóór: 48

Stemmen tegen: 113

Onthoudingen: 6

Par. 3.3.3

Schrappen.

Stemuitslag

Stemmen vóór: 52

Stemmen tegen: 130

Onthoudingen: 6

Par. 3.5

De hele paragraaf vervangen door de volgende tekst:

- 3.5.1 „Ook al zijn de rechten in verband met het vrij verkeer van grensoverschrijdende diensten thans in het Verdrag vastgelegd en heeft ook het Hof zich hierover uitgesproken, in de praktijk weten bedrijven vaak toch niet precies welke rechten zij hebben. In de dienstenrichtlijn worden deze rechten beschreven en geconcretiseerd. Met name het oorsprongsbeginsel vormt een centraal element, aan de hand waarvan vooral voor kleine en middelgrote ondernemingen gemakkelijker kunnen achterhalen welke rechten en plichten gelden bij het verlenen van grensoverschrijdende diensten in landen waar zij niet gevestigd zijn. Hoewel in de richtlijn een lange reeks uitzonderingen op het oorsprongsbeginsel is opgenomen meent het Comité dat dit principe (mits het aantal uitzonderingen niet verder wordt uitgebreid) een belangrijke hefboomwerking kan hebben op de verdere ontwikkeling van de interne markt voor diensten, waarbij zowel consumenten, werknemers als het Europese concurrentievermogen gebaat zullen zijn.
- 3.5.2 Het Comité ziet voor het oorsprongsbeginsel een functie weggelegd als katalysator bij de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten en eventueel latere harmonisatie op het vlak van consumentenbescherming en milieu.
- 3.5.3 Het oorsprongsbeginsel zal alleen doeltreffend nageleefd kunnen worden indien er juridische zekerheid en duidelijkheid bestaat over het toepassingsgebied ervan. Er moet dan ook duidelijk worden aangegeven dat de huidige rechten van consumenten en werknemers niet ingeperkt en de huidige milieubescherming niet aangetast zullen worden. Tegelijkertijd moeten twijfels over de verenigbaarheid van het oorsprongsbeginsel met het internationale recht en Rome I en II weggenomen worden en eventuele andere juridische problemen opgelost worden, zonder dat het daardoor lastiger wordt het doel van het oorsprongsbeginsel — het gemakkelijker maken voor bedrijven om grensoverschrijdende diensten te verlenen — te realiseren.”

Stemuitslag

Stemmen vóór: 68

Stemmen tegen: 127

Onthoudingen: 5

Par. 3.5.1, 3.5.2 en 3.5.3 schrappen en vervangen door één nieuwe paragraaf (3.5.1):

„Het overeenkomstig art. 16, pt.e) in principe van toepassing zijnde oorsprongsbeginsel vormt samen met de in art. 17, pt.e) vastgelegde uitzonderingen erop de kern van de ontwerprichtlijn. Alleen zo zal zonder verdere veranderingen de stap kunnen worden gezet naar een liberalisering van de dienstenmarkt. Grensoverschrijdende concurrentie tussen dienstverleners zal in het voordeel zijn van de consument en werkgelegenheid creëren. Het EESC is evenwel van mening dat de toepassing van het oorsprongsbeginsel slechts kan werken als er in juridisch opzicht duidelijkheid omtrent het toepassingsgebied van de richtlijn bestaat en de nodige rechtszekerheid wordt geboden. Daarom moet met het oog op de toepassing van het oorsprongslandbeginsel eerst worden onderzocht voor welke diensten de rechtsbasis nog verder moet worden geharmoniseerd. Tegelijkertijd moet ervoor worden gewaakt dat de liberalisering van de dienstenmarkt afbreuk doet aan de rechten van werknemers en consumenten en milieubescherming. Naar internationale begrippen hanteert de EU op deze terreinen strenge normen. Deze moeten gewaarborgd blijven.”

Stemuitslag

Stemmen vóór: 83

Stemmen tegen: 122

Onthoudingen: 5

Par. 3.5.1

Schrappen.

Stemuitslag

Stemmen vóór: 73

Stemmen tegen: 141

Onthoudingen: 7

Par. 3.5.2

Als volgt te wijzigen:

„Het overeenkomstig art. 16, pt.e) in principe van toepassing zijnde oorsprongsbeginsel vormt samen met de in art. 17, pt.e) vastgelegde uitzonderingen erop, de kern van de ontwerprichtlijn. Het beginsel werkt vooral als de diensten, net als goederen, gestandaardiseerd kunnen worden of als de regelgeving al zover geharmoniseerd is dat er geen fricties ontstaan., ~~dat tot dusverre alleen voor de goederenmarkt gold, zal nu ook in al zijn onderdelen worden toegepast op de dienstenmarkt. Zoiets werkt echter alleen als de diensten, net als goederen, gestandaardiseerd kunnen worden of als de regelgeving al zover geharmoniseerd is dat er geen fricties ontstaan.~~ Soms zijn er echter nog geen standaardnormen of is het gewoonweg niet mogelijk standaardnormen uit te werken (zgn. ondefinieerbare diensten). Met deze bijzondere gevallen dient in de richtlijn eveneens rekening te worden gehouden.”

Stemuitslag

Stemmen vóór: 76

Stemmen tegen: 134

Onthoudingen: 6

Par. 3.5.3

Als volgt te wijzigen:

„Het EESC vindt het nog te vroeg om het oorsprongsprincipe nu al algemeen toe te passen op grensoverschrijdende diensten: dit veronderstelt immers een feitelijk en juridisch vergelijkbare stand van zaken in de verschillende lidstaten. De toepassing van het oorsprongsbeginsel kan slechts volgens het EESC werken als er in juridisch opzicht duidelijkheid omtrent het toepassingsgebied van de richtlijn bestaat en de nodige rechtszekerheid wordt geboden. Het Comité acht het daarom geen goed idee om het beginsel in te voeren zonder dat er een gepaste overgangsperiode wordt voorzien, te meer daar de bestaande instrumenten voor sectorale harmonisering nog niet ten volle benut zijn. Tot nu toe er is nog altijd een zeker risico van concurrentievervalsing en een daaruit voortvloeiende nivellering van normen op het gebied van consumenten- en sociale bescherming en milieu vanwege de uiteenlopende rechts-, socialezekerheids- en gezondheidszorgstelsels in de EU. Via sectorale harmonisering zou men zich, met name in bijzonder gevoelige sectoren, veel beter kunnen voorbereiden op de uitdagingen van de interne markt dan met een te vroeg gelanceerde, puur horizontale aanpak. Daarbij zou per sector, aan de hand van een uitgebreide effectbeoordeling die tevens sociale en milieuaspecten betreft, moeten worden bekeken in hoeverre het oorsprongsbeginsel kan worden ingevoerd. Dit geldt met name voor de gezondheidssector. Een minstens even belangrijk instrument dat samen met het oorsprongsprincipe bijdraagt tot voor de verwezenlijking van de interne markt zijn de harmoniseringsmaatregelen. Binnen een passend tijdsbestek zou voor zover de. Tijdens een tussentijdse evaluatie moeten Commissie, Europees Parlement en Raad dit nodig achten eerst de regelgeving moeten worden geharmoniseerd in sectoren die in de verschillende lidstaten te maken krijgen met bijzondere voorschriften m.b.t. gezondheid, sociale zekerheid en sociale bescherming, dan beoordelen of er voldoende geharmoniseerd is. Afhankelijk daarvan dient een laatste mogelijkheid te worden geboden om de regelgeving gelijk te trekken via harmonisering. Voordeel van deze methode — de bijzondere diensten in kwestie (bijv. de vrije beroepen) zullen daarbij overigens nauwkeurig omschreven moeten worden — is volgens het EESC dat de betrokken sectoren zich op deze manier stap voor stap optimaal kunnen (en ook zullen moeten) voorbereiden op het oorsprongsbeginsel dat na de overgangsfase van toepassing zal zijn om een echte interne markt te scheppen. Hetzelfde geldt in dit verband voor de co- en zelfreguleringsmechanismen.”

Stemuitslag

Stemmen vóór: 79

Stemmen tegen: 139

Onthoudingen: 7

Par. 3.5.4

Schrappen.

Stemuitslag:

Stemmen vóór: 65

Stemmen tegen: 150

Onthoudingen: 4

Par. 3.6.2

Schrappen.

Stemuitslag:

Stemmen vóór: 74

Stemmen tegen: 140

Onthoudingen: 3

Par. 3.9

Schrappen.

Stemuitslag:

Stemmen vóór: 73

Stemmen tegen: 134

Onthoudingen: 5

Par. 3.15

Schrappen

Stemuitslag:

Stemmen vóór: 90

Stemmen tegen: 135

Onthoudingen: 2

Par. 4.2.1 vervangen door:

„Het EESC kan zich vinden in het uitgangspunt van de Commissie om het oorsprongsbeginsel toe te passen met uitzondering van de in de ontwerprichtlijn genoemde situaties. Alleen zo zal zonder verdere vertragingen de stap kunnen worden gezet naar liberalisering van de dienstenmarkt. Voorwaarde is wel dat er in juridisch opzicht duidelijkheid en zekerheid omtrent de toepassing van genoemd beginsel bestaat. Daarom zou moeten worden bekeken voor welke diensten een verdere harmonisering van de rechtsbasis nuttig kan zijn. Tegelijkertijd moet ervoor worden gewaakt dat de liberalisering van de dienstenmarkt afbreuk doet aan de rechten van werknemers en consumenten en milieubescherming. De nieuwe wetgeving moet zo gebruiksvriendelijk en duidelijk mogelijk worden gestructureerd met het oog op een eenvoudige en soepele tenuitvoerlegging. Dit geldt tevens voor co- en zelfreguleringsmechanismen.”

Stemuitslag:

Stemmen vóór: 66

Stemmen tegen: 46

Onthoudingen: 4

Par. 4.2.1

Door de volgende passage vervangen:

„Het oorsprongsbeginsel en harmonisatie zijn beide belangrijke instrumenten om een vrij verkeer van diensten te garanderen. Tegelijkertijd is voor het oorsprongsbeginsel een functie weggelegd als katalysator bij de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten en eventueel latere harmonisatie op noodzakelijke gebieden. Op zich kan het oorsprongsbeginsel de situatie voor bedrijven veel overzichtelijker maken wanneer zij grensoverschrijdende diensten willen gaan verlenen zonder zich in het ontvangstland te vestigen. Hiervan zal een essentiële hefboomwerking uitgaan op de verdere ontwikkeling van de interne markt voor diensten, waarbij zowel consumenten, werknemers als het Europese concurrentievermogen gebaat zullen zijn. Men kan echter niet verwachten dat het oorsprongsbeginsel goed wordt nageleefd indien niet eerst alle resterende (juridische) problemen worden opgelost.”

Stemuitslag:

Stemmen vóór: 75

Stemmen tegen: 135

Onthoudingen: 3

Par. 4.2.2

Als volgt wijzigen:

Sociale dimensie: het richtlijnvoorstel mag niet tot lagere sociale, loon- en veiligheidsnormen voor werkenden leiden, zeker niet bij de uitzendrichtlijn. Er mag geen afbreuk worden gedaan aan de nationale stelsels voor sociaal overleg en CAO's m.i.v. de daarmee samenhangende nationale omzettingen van de uitzendrichtlijn (richtlijn 96/71/EG). Lidstaten moeten bindende definities kunnen vastleggen voor werknemers, zelfstandigen en schijnzelfstandigen om de basis voor de toepassingsfeer van de uitzendrichtlijn (met inachtneming van het oorsprongsbeginzel) duidelijk af te bakenen. Ook zullen zij erop moeten toezien dat de algemene arbeidsvoorwaarden die op hun grondgebied voor bepaalde categorieën werknemers gelden, tevens worden toegepast op buitenlandse werknemers die zich op hun grondgebied hebben gevestigd of daar gedetacheerd zijn. Het volstaat van de ondernemer een algemene verklaring te eisen dat hij zich aan bovengenoemde regels zal houden. Eventueel kan er ook ter plaatse iemand worden aangesteld om de aldaar gevraagde arbeidsdocumenten bij te houden.

Stemuitslag:

Stemmen vóór: 84

Stemmen tegen: 132

Onthoudingen: 1

Par. 4.2.4

Door de volgende passage vervangen:

„Het Comité staat positief tegenover vereenvoudiging van de procedures en het instellen van centrale contactpunten voor dienstverleners. Wel zou een en ander met betrekking tot de procedures nader uitgewerkt moeten worden. Extra aandacht moet uitgaan naar bestrijding van bureaucratie en administratieve rompslomp.”

Stemuitslag:

Stemmen vóór: 74

Stemmen tegen: 141

Onthoudingen: 3

Par. 4.2.6

Schrappen.

Stemuitslag:

Stemmen vóór: 76

Stemmen tegen: 140

Onthoudingen: 1

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement „Clearing en afwikkeling in de Europese Unie — Een strategie voor de toekomst”

COM(2004) 312 def.

(2005/C 221/21)

De Europese Commissie heeft op 29 april 2004 besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap te raadplegen over de voornoemd mededeling.

Het bureau van het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 1 juni 2004 besloten de gespecialiseerde afdeling „Interne markt, productie en consumptie” met de voorbereidende werkzaamheden te belasten.

Gezien de urgente aard van de werkzaamheden heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité tijdens zijn 414e zitting op 10 februari 2005 besloten de heer BURANI aan te wijzen als algemeen rapporteur, en heeft het met 99 stemmen vóór, bij 2 onthoudingen, het volgende advies uitgebracht.

1. Inleiding

1.1 In het kader van het in 1999 gelanceerde Actieplan voor financiële diensten richt de Commissie zich op het ingewikkelde probleem van de effectentransacties, met name de **clearing** en **afwikkeling** waarop dit hele systeem is gebaseerd. De veiligheid en doeltreffendheid van de regelingen — onzichtbaar voor de kleine belegger — zijn van cruciaal belang voor de werking van de effectenmarkten. Hoewel de basisconcepten vrij eenvoudig zijn — clearing dekt de tegenpartijen in tegen het „vervangingskostenrisico” (insolventie van een der tegenpartijen), afwikkeling garandeert de betaling van de verkochte effecten — zijn de werking van de procedures, regelingen en regelgeving die daaraan ten grondslag liggen, uitermate complex en specifiek. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste punten van het Commissiedocument samengevat.

1.2 Op **nationaal** niveau functioneren de systemen zowel vanuit het oogpunt van de rentabiliteit als van de veiligheid **naar tevredenheid**. De problemen doen zich voor op **grensoverschrijdend** niveau, waar sprake is van **inefficiënties, risico's en hoge kosten** als gevolg van de grote versnippering van de markten, die op haar beurt wordt veroorzaakt door **verschillen in nationale wetgeving, voorschriften en gebruiken**. De noodzaak van hervormingen wordt ook door de marktdeelnemers zelf gevoeld.

1.3 De Mededeling — binnenkort gevolgd door een richtlijn — wenst de verschillende aspecten van het probleem onder de aandacht van de belanghebbenden te brengen, met de **totstandbrenging van een geïntegreerde, efficiënte en veilige Europese kapitaalmarkt** voor de clearing en afwikkeling van effecten als fundamentele doelstelling. De integratie van de systemen voor effectenclearing en -afwikkeling vereist een **gezamenlijk optreden van markt en overheid**; de Commissie neemt zich voor de **coördinatie** tussen particuliere organisaties, toezichthouders en wetgevers te bevorderen.

1.4 Een **kaderrichtlijn** zal nodig zijn om ervoor te zorgen dat **de infrastructuurverschaffers en de gebruikers van de betrokken diensten** (erkende marktdeelnemers) **toegang hebben tot het clearing- en afwikkelingssysteem van hun keuze**, waaraan volgens adequate procedures vergunning is verleend, waarop een deugdelijk toezicht wordt uitgeoefend en dat met volledige inachtneming van de mededingingsregels opereert. De Commissie verzekert dat zij bij het opstellen van de richtlijn rekening zal houden met het **subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel**, en voor zover mogelijk niet zal raken aan de criteria die de nationale autoriteiten hebben vastgesteld om de respectieve marktstructuren te regelen. De **rechtsgrondslag** die dit oplevert moet helder, betrouwbaar en samenhangend zijn.

1.5 De Commissie wenst niet in te gaan op het nut van een eventuele (grensoverschrijdende) **concentratie van de clearing- en afwikkelingsregelingen**, wat volgens haar vooral een marktgedreven proces dient te zijn. Wel neemt zij zich voor te controleren of rekening wordt gehouden met de doelstellingen van algemeen belang (mededinging, soliditeit/efficiëntie van de regelingen).

2. Huidige situatie

2.1 De clearing- en afwikkelingsregelingen zijn complex. Onder clearing en afwikkeling verstaat de Commissie „alle regelingen die nodig zijn voor de definitieve afhandeling van een effecten- of derivatentransactie”. **Clearing** omvat zowel **novatie** (tussenbeide komen van het *clearing house* en beheer van het risico van de tegenpartij) als **verrekening of netting** (berekening van de debet- en creditposities en afwikkeling van de bilaterale verplichtingen); dit proces kan ook **verrekening met novatie** omvatten, waarbij de tegenpartijen tegen het vervangingskostenrisico (het risico op verliezen die voortvloeien uit het in gebreke blijven van een tegenpartij) ingedekt zijn.

2.1.1 De **afwikkelingsfuncties** kunnen als volgt — sterk vereenvoudigd — worden samengevat: de **notarisfunctie** (codificatie van de effecten, centrale bewaring van gedematerialiseerde effecten, uitwisseling van nominatieve informatie tussen bewaargevers en uitgevers van effecten, enz.); de **centrale bewaring van effecten** (beheer van de effectenrekeningen, bijhouden van de posities, enz.), en de „echte” **afwikkeling** (berekening van de wederzijdse verplichtingen, overschrijvingen tussen effectenrekeningen, interconnectie met de centrale banken, automatische stortingen van liquide middelen, daggeldtransacties om cash- en effectenbetalingen mogelijk te maken, monetaire-beleidstransacties, enz.).

2.1.2 De **definitie van de functies**, de technische termen en hun inhoud geeft aanleiding tot dubbelzinnige interpretaties, enerzijds omdat de terminologie niet in alle talen exact overeenkomt, anderzijds omdat de inhoud in nationaal verband met andere nuances kan worden gehanteerd. Het is derhalve van groot belang dat in de toekomstige richtlijn een **zorgvuldig gecontroleerde terminologie** wordt vastgesteld, die universeel wordt vastgesteld en die met de hulp van nationale deskundigen is vertaald in de verschillende talen.

2.2 De **clearing** diensten worden verricht door instanties die **centrale tegenpartijen** (central counterparties, **CCP**) worden genoemd; de **afwikkeling** geschiedt via **centrale effectenbewaarinstellingen** (central securities depositories, **CSD**). CCP's en CSD's vormen een „**gesloten systeem**”, dat behalve de wederzijdse betrekkingen, ook de centrale banken en de erkende banken en financiële instellingen omvat. De **beleggers hebben geen contacten met CCP's en CSD's**, die immers alleen toegankelijk zijn voor de marktdeelnemers (banken en financiële instellingen die lid zijn van de clearing houses).

2.3 Voor de afhandeling van grensoverschrijdende transacties bestaan de volgende alternatieve mogelijkheden:

- directe toegang op afstand tot het buitenlandse effectenafwikkelingssysteem;
- beroep op een bewaarnemer die directe of indirecte toegang heeft tot het buitenlandse effectenafwikkelingssysteem;
- beroep op een internationale bewaarnemer of CSD die directe of indirecte toegang heeft tot het buitenlandse effectenafwikkelingssysteem.

2.3.1 Naast het feit dat niet alle alternatieven voor iedere marktdeelnemer beschikbaar zijn, kleven aan elke optie zowel voor- als nadelen. Toch hebben zij **één ding gemeen: hoge kosten en ondoelmatigheden**, die niet te wijten zijn aan de systemen, maar die inherent zijn aan de ingewikkelde procedures en de noodzaak om alle deelnemers in te dekken tegen het risico van insolventie of niet-levering.

2.4 Op grond van bovenstaande paragraaf zou de conclusie kunnen worden getrokken dat om een geïntegreerde, concurrerende en veilige markt tot stand te brengen het volstaat om gemeenschappelijke normen uit te werken, de wetgeving en

belastingen te harmoniseren en de structuren te stroomlijnen en internationaliseren. Het Comité waarschuwt voor al te optimistische conclusies; de oplossingen die in theorie eenvoudig uitvoerbaar lijken, moeten aandachtig worden beoordeeld op grond van de **huidige situatie** in een Europese Unie die uit 25 landen bestaat, die sterk van elkaar verschillen wat betreft hun afmetingen en het economisch gewicht dat zij in de schaal leggen. Er zijn in de hele EU 24 CSD's; twee hiervan zijn goed voor 32,2 % van alle transacties, en 60,4 % van hun globale volume; 14 van de 25 landen beschikken niet over clearingsstructuren (CCP's). In het Europa van de 15 is de afwikkeling met centralebankgeld vele malen belangrijker dan de afwikkeling met commerciële-bankgeld, en komt overeen met 67 % van zowel het aantal transacties als het volume daarvan.

2.4.1 Deze ogenschijnlijk zeer onevenwichtige situatie is begrijpelijk als men bedenkt dat verschillende landen met een lage „marktkapitalisatie” of beurswaarde geen CSD- en CCP-structuren hebben of kunnen hebben of kunnen hebben: deze zijn immers te duur en zijn alleen levensvatbaar indien zij kunnen bogen op een behoorlijk volume. In sommige landen hebben de clearing- en afwikkelingsstructuren een **quasi-monopoliepositie** bereikt (hetgeen niet betekent dat zij automatisch strijdig zijn met de mededingingsvoorschriften); zij werken **efficiënt en tegen lage kosten**.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Het Comité neemt kennis van het Commissie-initiatief, en is verheugd met dit document, dat een stap vooruit betekent op weg naar de integratie van de Europese effectenmarkten. Het is een gespecialiseerde, technische materie met een economische en financiële inhoud die niet altijd even toegankelijk is, maar waaraan tevens **politieke en mededingingsaspecten** vastzitten die de toekomst van de markten aanzienlijk kunnen beïnvloeden. De vernieuwingen — zij het voorgesteld dan wel opgelegd — moeten dus **geleidelijk** worden vertaald naar de praktijk, waarbij **zowel de korte- als langetermijneffecten** voor de markt moeten worden beoordeeld.

3.2 Hoewel het initiatief van de Commissie impliciet is bedoeld om de Europese markt te laten concurreren met de Amerikaanse markt (die overigens, op verzoek van het EP, als „benchmark” wordt gehanteerd), mag niet worden vergeten dat de Europese markt als gevolg van de recente **uitbreiding van de Unie** relatief „zwakke” markten, met nog niet geconsolideerde ervaringen en structuren, is gaan omvatten. Wanneer veranderingen worden doorgevoerd zonder een beoordeling te maken van de korte- en vooral ook langetermijneffecten, zouden de gevolgen traumatisch kunnen zijn, en bestaat het gevaar dat de „sterkste” systemen onterecht gaan domineren. **Concentraties** — volgens de Commissie een positieve bijwerking van de integratie (en waar zij zelf „neutraal” tegenover staat) — mogen niet zijn ingegeven door overlevingsdrang, maar de marktkrachten moeten hier zelf toe besluiten na een **vrije beoordeling van de mogelijkheden**.

3.3 Naast de objectieve situatie die in par. 2.4 is beschreven, is de belangrijkste factor die leidt tot de versnippering van de markten, de **verscheidenheid van de nationale wetgevingen en belastingstelsels**, zowel wat het eigendomsrecht als de transacties betreft. Op deze gebieden is EU-actie geboden om een **convergentie van de regelgeving** te bewerkstelligen waarmee de bestaande juridische — maar vooral ook fiscale — belemmeringen uit de weg worden genomen.

3.4 Convergentie van regelgeving is weliswaar een noodzakelijke voorwaarde, maar volstaat niet: als het uiteindelijke doel is om een robuuste pan-Europese structuur tot stand te brengen, dan moeten er **gelijke concurrentievoorwaarden voor banken en financiële instellingen** zijn, en moet de mededinging in de eerste plaats zijn gebaseerd op de **vrije keuze** van intermediairs (zie par. 3.7), via een doeltreffende controle van de **toegangsregels**. De totstandbrenging van optimale concurrentievoorwaarden is onontbeerlijk om tot een **prijzdaling** voor beleggers te komen.

3.5 De Commissie neemt geen standpunt in ten aanzien van de vraag hoe **de rol van de marktdeelnemers** (banken en financiële instellingen) **kan worden verduidelijkt en gescheiden van de rol van de infrastructuur**. Deze laatste vervult functies op het gebied van **clearing** (centrale tegenpartijen, CCP's) en van **afwikkeling en bewaarneming** (centrale effectenbewaarinstellingen, CSD's). Iedere categorie heeft verschillende taken en werkwijzen, zodat er **verschillende regelingen en aangepaste controles** moeten worden vastgesteld. Het Comité stelt bovendien vast dat commerciële banken de neiging hebben de clearing- en afwikkelingsfuncties steeds meer te „internaliseren”.

3.5.1 Twee van de grootste organisaties, die precies aansluiten bij de hierboven beschreven situatie (namelijk de combinatie van banken en intermediairs, zij het met gescheiden boekhoudingen) zijn al enkele tijd actief op de markt. De ervaringen met deze structuren zijn positief op het stuk van doeltreffendheid, schaalvoordelen en economische resultaten; het zou irrealistisch zijn te denken dat de ondernemingen die de ruggengraat van de markt vormen, kunnen worden gedwongen tot een splitsing of herstructurering.

3.5.2 Er zijn twee mogelijkheden: ofwel accepteert men dat er „gemengde” organisaties bestaan, ofwel kiest men voor de strikt legalistische oplossing om de scheiding tussen bancaire activiteiten en clearing- en afwikkelingsactiviteiten verplicht te stellen. De eerste oplossing is voordelig voor de markt in termen van doeltreffendheid en kosten, maar houdt theoretisch meer risico's en minder doeltreffende controles in. De tweede oplossing zou aansluiten bij de traditionele scheiding van activiteiten, maar lijkt eerlijk gezegd haalbaar noch wenselijk. De enige aanbeveling die het Comité in dit verband kan doen is **dat gescheiden boekhoudingen voldoende transparant moeten zijn om doeltreffende controles mogelijk te maken, zowel door de toezichthouders als door de mededingingsautoriteiten**. Om aan deze voorwaarden te voldoen is

een gedetailleerde richtlijn welkom, om niet te zeggen noodzakelijk.

3.6 Zoals gezegd hebben de beleggers uitsluitend te maken met banken en financiële instellingen; de toegang tot **centrale tegenpartijen** (CCP's) en **centrale effectenbewaarinstellingen** (CSD's) is **exclusief voorbehouden aan banken en financiële instellingen**. Deze contacten verlopen via de „clearing members” (de leden van de clearing houses) en de effectenbewaarders. De CSD's onderhouden op hun beurt contacten met de nationale centrale banken en met andere nationale CSD's of CSD's van andere landen.

3.7 De marktdeelnemers worden reeds gecontroleerd door de toezichthouders, maar de intermediairs leggen zeer strenge technische en eigendomsregels op voor wat de toegang tot hun diensten betreft. Zodoende heeft slechts een beperkt aantal marktdeelnemers rechtstreekse contacten met de intermediairs; de anderen moeten voor risicotransacties een beroep doen op erkende marktdeelnemers. De door de intermediairs vastgestelde regels hangen samen met de **functie van openbaar belang** die zij vervullen: zij hebben de taak de **stabiliteit van de markt** te garanderen en uiteindelijk ook de **beleggers te beschermen**. De toezichthouders en mededingingsautoriteiten moeten bovendien controleren dat de door de intermediairs opgelegde toegangsregels geen aanleiding geven tot beperkingen van de **vrije toegang**.

3.8 Gezien de uiteenlopende werkwijzen van de actoren **hebben de beleggers rechtstreeks belang bij de betrouwbaarheid en soliditeit van de marktdeelnemers; de markt** is daarentegen gebaat bij de **betrouwbaarheid en soliditeit van de intermediairs**. Terwijl het systeemrisico voor marktdeelnemers en intermediairs gelijk is, dienen zij toch op verschillende wijze te worden gecontroleerd. Daarom is het zaak om, zoals in par. 3.5 al werd opgemerkt, de respectieve **rollen en voorschriften gescheiden te houden**. Wat de CSD's betreft, dient erop te worden gewezen dat het kredietrisico van de deelnemers (hoofdzakelijk kredietinstellingen) zo goed als onbestaande is, omdat de nationale wetgeving de investeerder beschermt tegen de insolventie van een CSD, door voor te schrijven dat de in bewaring genomen effecten niet op de balans van de deelnemers mogen staan.

3.9 Met betrekking tot het onderscheid in rollen stelt het Comité met enige verbazing vast – verbazing die wordt gedeeld door sommige marktdeelnemers – dat **onder bankinstellingen de tendens bestaat om CSD's in verschillende landen over te nemen**, zodat zij hun traditionele rol combineren – of liever gezegd vermengen – met de rol van internationale CSD (I-CSD). Het Comité verzoekt de Commissie dit nader te onderzoeken, in de eerste plaats om te kijken of er bewijzen zijn van mogelijke **verstoringen van de mededinging**, als gevolg van het feit dat de functies van marktdeelnemer en intermediair in één instelling, (of in verschillende, maar verbonden instellingen) zijn verenigd. Er moet met name worden gekeken of de CSD-functies niet worden gebruikt om andere activiteiten te financieren of anderszins te bevorderen.

3.10 Hoewel de mededingingsdistorsie nog moet worden bewezen, **bemoeilijkt** de vermenging van functies, zoals gezegd, **de controle** door de autoriteiten: als bank blijft een I-CSD onderworpen aan de bancaire regels en controles van het land waarin zij is gevestigd, terwijl zij als CSD onderworpen is aan verschillende regels en controles, die worden uitgeoefend door de toezichthouders van de effectenmarkten in de landen waar zij opereert. Zelfs bij een gescheiden boekhouding kunnen de verbanden — die al dan niet evident of transparant zijn — leiden tot overlappende bevoegdheden of, erger nog, gevaarlijke lacunes in de controle. Maar ter wille van de objectiviteit zij erop gewezen dat de wetgeving inzake de inbewaringneming van effecten (zie par. 3.8) de investeerder afdoende beschermt.

3.11 Ter afronding van de algemene opmerkingen en vooruitlopend op de bijzondere opmerkingen die hierna volgen, wijst het Comité erop dat het Commissiedocument wordt geïnspireerd door de wens om een geïntegreerde markt tot stand te brengen, die vrij is van beperkingen, waarop de mededingingsvoorschriften worden nageleefd en die functioneert tegen lage kosten: stuk voor stuk doelstellingen die het Comité onderschrijft. Het EESC wenst met name te wijzen op de volgende punten:

- iedere innovatie heeft een — positieve of negatieve — impact op de **marktsoliditeit**. De liberalisering of mededinging mag in geen geval prevaleren boven de bescherming van de beleggers;
- de **mededingingsregels** moeten worden gerespecteerd, maar er moet tevens rekening worden gehouden met het feit dat **niet alle deelnemers hetzelfde risicoprofiel hebben**;
- het streven naar een „open markt” mag niet ten koste gaan van de kwaliteit;
- zolang er geen echte **convergentie van belastingprocedures** is, zal de markt altijd worden gekenmerkt door **distorsies en hoge kosten**, die nog sterker zullen worden gevoeld na het wegvallen van de technische en wettelijke belemmeringen; uniforme procedures zouden bovendien de controle op belastingontduiking vergemakkelijken;
- ook al moeten de barrières die de toegang tot de **lokale markt** momenteel nog belemmeren worden weggenomen, het feit dat iedere markt zijn **eigen kenmerken en gewoonten** heeft, die geen enkele harmonisatie ooit zal kunnen uitwissen, mag niet worden onderschat; in dat verband is de verzekering van de Commissie (zie par. 1.4) weliswaar geruststellend, maar het Comité wijst erop dat de **rechtszekerheid** niet mag worden verwaarloosd.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1 In de verslagen van de groep Giovannini aangegeven belemmeringen

4.1.1 De twee verslagen van de groep Giovannini ⁽¹⁾ vormen het uitgangspunt van het Commissiedocument. De beschrijving van de werkelijkheid in deze verslagen is het resultaat van de werkzaamheden van een groep gezaghebbende deskundigen, waarin het Comité het volste vertrouwen heeft. Maar hoewel de gepresenteerde **feiten** niet kunnen worden weerlegd, is het Comité van mening dat de verwoorde **standpunten** nog kunnen worden aangescherpt. De onderstaande opmerkingen moeten dan ook worden beschouwd als constructieve kritiek.

⁽¹⁾ De verslagen van de groep Giovannini en de daaraan gerelateerde documenten staan op de website van de Commissie http://europa.eu.int/comm/internal_market/financial-markets/index_en.htm#otherdocs.

4.1.2 De door de groep Giovannini vermelde belemmeringen (vijftien in totaal) zijn onderverdeeld in drie categorieën: **technische** of met **marktpraktijken** samenhangende belemmeringen, met **belastingprocedures** verband houdende belemmeringen en **juridische** belemmeringen. Volgens het standpunt dat in de verslagen wordt ingenomen — en dat door de Commissie wordt gedeeld — bestaat een van de grootste belemmeringen voor de integratie in de **restricties ten aanzien van de locatie van clearing of afwikkeling**; als gevolg van deze restricties hebben marktdeelnemers geen vrije toegang tot de clearing- en afwikkelingsregeling van hun keuze. De Commissie merkt terecht op dat deze restricties **de mededinging beperken**. Het Comité is het hier in grote lijnen mee eens, maar stelt voor nader onderzoek te doen naar de redenen van sommige van deze restricties, om te kijken of er eventueel geldige redenen zijn die deze rechtvaardigen, met uitzondering van louter protectionisme.

4.1.3 Andere belemmeringen hebben tot gevolg dat het aantrekkelijker wordt of zelfs verplicht is **een beroep te doen op lokale deelnemers** om toegang te verwerven tot buitenlandse effectenafwikkelingssystemen. Ook in dit geval raadt het Comité aan voorzichtigheid te betrachten: zoals in par. 3.11 al even werd aangestipt, worden niet alle restricties en belemmeringen ingegeven door de wil om de eigen markt te beschermen.

4.1.4 Maar het Comité kan niet anders dan instemmen met de kritiek van de Commissie op het feit dat in sommige landen de **inning van transactiebelastingen via een in het lokale effectenafwikkelingssysteem geïntegreerde functionaliteit** verloopt, terwijl het gebruik van een ander systeem kan betekenen dat hogere transactiebelastingen moeten worden betaald. Deze belemmering, die de keuzevrijheid van de marktdeelnemers beperkt op grond van kostenoverwegingen, is bovendien zeer moeilijk weg te nemen, omdat het om een nationale belastingmaatregel gaat.

4.2 Ontbreken van een gemeenschappelijk toezicht- en regelgevingskader

4.2.1 De clearing- en afwikkelingsregelingen zijn onderworpen aan de nationale regelgeving en het toezicht van de nationale autoriteiten: **hiervoor bestaat geen Europees regelgevingskader**. Bij gebrek aan gemeenschappelijke regelgeving — en dus aan een „Europees paspoort” — is het logisch dat nationale autoriteiten de eigen markt afsluiten voor systemen die zij niet controleren. Dit kan worden gerechtvaardigd door het feit dat het hun taak is de markt waarvoor zij verantwoordelijk zijn, te beschermen. Om dit probleem aan te pakken, hebben het Europees Stelsel van Centrale Banken (ESCB) en het Comité van Europese effectenregelgevers (CEER) een gezamenlijke werkgroep opgezet om **gemeenschappelijke normen** uit te werken voor verrichters van clearing- en afwikkelingsdiensten in de EU, aan de hand van de aanbevelingen van het Committee on Payment and Settlement Systems van de centrale banken van de G10, die aan de Europese context zijn aangepast. De resultaten van deze werkzaamheden zullen hopelijk worden vertaald in **aanbevelingen, en niet in regelgeving**. Aanbevelingen hebben het voordeel dat zij door iedereen kunnen worden aanvaard, en vlot kunnen worden aangepast aan de technologische ontwikkeling en de evolutie van de markt.

4.2.2 De goedkeuring van gemeenschappelijke regels ligt aan de basis van de marktintegratie. De ESCB/CEER-normen zullen **niet verplicht** zijn, omdat alleen een communautaire richtlijn de nationale voorschriften kan wijzigen of vervangen. Het Comité hoopt dat de ESCB/CEER-normen zullen worden **gepubliceerd na goedkeuring van de kaderrichtlijn**, en dat zij volledig in overeenstemming met de richtlijn zullen zijn en alleen de bepalingen ervan zullen overnemen of eventuele lacunes zullen aanvullen. Een andere aanpak zou te veel verwarring zaaien.

4.3 Ongelijke concurrentieverhoudingen

4.3.1 Aan sommige instellingen die clearing- en afwikkelingsdiensten verrichten is tevens een vergunning als bank/beleggingsonderneming verleend. De Commissie wijst erop dat banken en beleggingsondernemingen op basis van het hun bij de richtlijn beleggingsdiensten (RBD) verleende Europese paspoort **grensoverschrijdende bewaarnemingsdiensten** kunnen aanbieden, terwijl instellingen die uitsluitend clearing- en afwikkelingsdiensten verrichten niet over deze mogelijkheid beschikken. Daarnaast zijn de twee categorieën marktdeelnemers aan uiteenlopende kapitaaltoereikendheidseisen onderworpen, en aan verschillende regelgevingen inzake controles en aanbod van diensten. De Commissie komt tot de conclusie dat deze situatie tot **fundamentele problemen op het gebied van gelijke concurrentieverhoudingen** heeft geleid.

4.3.2 Volgens de Commissie heeft het probleem voornamelijk betrekking op de **openstelling van de markten en de gelijkheid van concurrentieverhoudingen**. Het Comité geeft er de voorkeur aan, **de veiligheid van de markten en de doeltreffendheid van de controles** als prioritair te beschouwen. De situatie die is ontstaan wekt wel enige verbazing: door het ontbreken van een duidelijke en uniforme regelgeving zijn hybride of gecombineerde structuren ontstaan, waarvan niet makkelijk kan worden vastgesteld wat de hoofdactiviteit is: bancaire zaken, effectenintermediair of clearing. Hoewel gecombineerde en elkaar aanvullende activiteiten synergieën en schaalvoordelen opleveren, moet toch worden voorkomen dat de verschillende activiteiten aan een veelvoud van controles en uiteenlopende voorschriften zijn onderworpen.

4.3.3 Het Comité raadt aan extreme voorzichtigheid te betrachten wanneer het gaat om het mededingingsaspect: **de veiligheid van de markten moet voorop staan, en alle andere keuzen beïnvloeden**. Is deze voorwaarde eenmaal voldaan, dan is het zaak een redelijk evenwicht te vinden tussen de naleving van de vrijemarktregels en de bescherming van de belangen van marktdeelnemers en investeerders.

5. De doelstellingen van de Commissie

5.1 Het doel dat de Commissie zich stelt, is de totstandbrenging van EU-systemen voor effectenclearing en -afwikkeling die

efficiënt en veilig zijn en die ervoor zorgen dat er **gelijke concurrentieverhoudingen** tussen de verschillende verrichters van clearing- en afwikkelingsdiensten bestaan. Zij denkt dit te verwezenlijken via de goedkeuring van adequate maatregelen en beleidsstrategieën, nl.:

— **liberalisering en integratie** van de bestaande systemen voor effectenclearing en -afwikkeling;

— integrale toepassing van de **mededingingsvoorschriften**;

— goedkeuring van een **gemeenschappelijk toezicht- en regelgevingskader**;

— toepassing van adequate **governance codes**.

5.2 Het Comité stemt, zij het met enige reserve, in met zowel de doelstellingen als de procedures en beleidsmaatregelen. Ook is het EESC het in grote lijnen eens met het door de Commissie geschetste operationeel plan. Het zal zich in de onderstaande paragrafen dan ook beperken tot enkele opmerkingen om het uitstekende werk van de Commissie aan te vullen.

5.3 In zowel de verslagen van Lamfalussy en Giovannini als die van de Commissie wordt het standpunt verdedigd dat wanneer alle nodige maatregelen zijn genomen, de **concentratieactiviteit** van effectenafwikkeling- en clearingsystemen vanzelf zal toenemen. **De markt zal de motor van dit proces zijn**. De Commissie is van mening dat zij **neutraal dient te blijven ten aanzien van structurele kwesties**; zij zal dus geen standpunt innemen ten aanzien van horizontale of verticale concentraties, en ook niet over het aanbod van intermediair- of bankdiensten door effectenafwikkelingssystemen of centrale tegenpartijen.

5.4 Het Comité wenst hierbij enkele kanttekeningen te plaatsen, in aanvulling op en ter verduidelijking van par. 4.3.2. Naar zijn mening zal een **transnationale concentratie van gelijkwaardige organisaties** mogelijk schaalvoordelen opleveren en een vereenvoudiging van procedures mogelijk maken. Worden daarentegen **verschillende activiteiten in één instantie geconcentreerd**, dan kunnen hybride ondernemingen van gigantische afmetingen ontstaan. De toezichthouders, die in nauw contact staan met de mededingingsautoriteiten, moeten zich ervan vergewissen dat het **voortbestaan van kleinere ondernemingen** hiermee niet in gevaar komt. Bovendien moet de markt kunnen achterhalen „wie wat doet”, al was het maar omwille van de transparantie.

5.4.1 Het voornemen van de Commissie om „niet op te treden” moet bovendien in relatie tot de „intentieverklaring” worden gezien (zie verderop in dit advies, par. 6.2, laatste gedachtestreepje), waarmee de Commissie verzekert dat zij zal **toezien op de naleving van het mededingingsrecht**.

6. Initiatieven van de Commissie

6.1 Het programma van de Commissie voor de verwezenlijking van de doelstellingen is correct en goed doordacht, met veel zin voor realiteit: de vernieuwingen kunnen **geleidelijk** worden ingevoerd — waardoor er voldoende tijd is voor een volledige tenuitvoerlegging — en de marktregels worden te allen tijde nageleefd, terwijl **alleen waar nodig wet- of regelgeving wordt vastgesteld**.

6.2 De Commissie heeft een **adviserende en toezichthoudende groep** opgezet, die tot taak krijgt alle belemmeringen te analyseren die volgens het verslag Giovannini uit de weg moeten worden geruimd op initiatief van de particuliere sector. Daarnaast is zij voornemens:

- een **kaderrichtlijn** voor te stellen voor de totstandbrenging van een degelijk wetgevingskader dat de wederzijdse erkenning van de verschillende nationale stelsels mogelijk maakt;
- **werkgroepen van deskundigen** op te zetten om de verschillende **juridische en fiscale belemmeringen** te bestuderen en methoden voor te stellen om tot een harmonisatie van nationale wetgevingen of procedures te komen;
- de **daadwerkelijke tenuitvoerlegging van het mededingingsrecht** te controleren, en toezicht te houden op „bestaande **monopolieposities** en op marktconcentratie, waarbij zij zo nodig zal optreden”.

6.2.1 Over de meeste maatregelen in het actieplan van de Commissie valt niets bijzonders op te merken; het Comité beperkt zich ertoe enkele elementen ter overweging aan te reiken.

6.3 **Toegangs- en keuzerecht** (par. 2.1 van de Mededeling). Het centrale probleem van de totstandkoming van een open, pan-Europese markt wordt gevormd door de beperkingen die door sommige autoriteiten (en in zekere zin door bijna alle autoriteiten) worden opgelegd inzake **de toegang van verrichters van clearing- en afwikkelingsdiensten tot een zelf gekozen locatie van clearing en afwikkeling**. Gelet op de weerstand van verschillende nationale autoriteiten ziet de Commissie geen andere oplossing dan een richtlijn uit te brengen, waarmee deze belemmeringen verplicht moeten worden weggenomen, en waarmee alle betrokken partijen — beleggingsondernemingen en banken, centrale tegenpartijen (CCP's) en effectenafwikkelingssystemen (CSD's) — **recht van toegang krijgen tot geschikte tegenpartijen, in welke lidstaat van de Unie zij ook zijn gevestigd**. Binnen dit kader zou het voor gereglementeerde markten en multilaterale handelsfaciliteiten bovendien mogelijk worden **overeenkomsten met CCP's en CSD's** van andere lidstaten te sluiten.

6.3.1 Het Comité gaat in principe akkoord met het doel dat de Commissie zich stelt, maar wenst daar wel een **waarschuwend noot** aan toe te voegen. De huidige belemmeringen

zijn niet altijd te wijten aan protectionistische maatregelen van de nationale autoriteiten; vaak is het alleen maar de bedoeling **de markt te beschermen tegen gevaren die de autoriteiten zelf niet kunnen controleren**. Deze vorm van bescherming is legitiem. De uitwisseling van informatie laat soms te wensen over, en dit geldt met name voor de snelheid waarmee de informatie wordt verstrekt, wat een noodzakelijke voorwaarde is om snel maatregelen te kunnen treffen.

6.3.2 In het Commissiedocument wordt een reeks versterkte voorzorgsmaatregelen beschreven, met name op het gebied van **kapitaaltoereikendheid** en **risicobeheer**, waarbij het beginsel wordt gehanteerd dat het **toezicht** wordt uitgeoefend in de **lidstaat van herkomst**. Er zal een **blauwdruk voor samenwerking op het gebied van toezicht** worden ingevoerd, „om te voorkomen dat systemen voor effectenclearing en -afwikkeling (...) worden onderworpen aan de controle van een veelvoud van toezichthouders”. Deze aanpak is zeker correct, maar de moeilijkheden bij de praktische uitvoering zijn niet te onderschatten.

6.3.3 De toenemende differentiëring van de markten en het niet aflatende tempo waarmee zich concentraties, fusies en veranderingen in bedrijfsvormen voltrekken, leggen een zware werklast op de schouders van de toezichthouders. Puur theoretisch kan men wel stellen dat de samenwerkingsmaatregelen correct en rationeel zijn. Het Comité vreest echter dat er **in de praktijk niet te verwaarlozen moeilijkheden zullen rijzen**: het is niet eenvoudig om 25 systemen te integreren, zeker gezien het feit dat hun doeltreffendheid, middelen en ervaringen zo sterk uiteenlopen. Het is van mening dat de **datum van inwerkingtreding** van de liberaliseringsmaatregelen pas kan worden vastgesteld nadat de **onvoorwaardelijke instemming van alle nationale toezichthouders** is verkregen. Zij moeten kunnen aantonen dat zij in staat zijn om aan het systeem voor informatie-uitwisseling deel te nemen en de markten tegen het **systeemrisico** te beschermen.

6.4 **Governance** (par. 2.3 van de Mededeling). De Commissie zegt **niet te willen ingaan op de ondernemingsvorm** van de ondernemingen die de effectenafwikkelingssystemen beheren en van hun centrale tegenpartijen. Het Comité wijst erop dat veel van de problemen i.v.m. de mededinging en machtsposities zouden worden verholpen indien een **coöperatieve onderneming** zou worden opgezet door alle deelnemers aan het systeem, die meer op evenwicht dan op winst is gericht.

6.4.1 Gezien de delicate functie van de intermediairs en hun grote marktmacht, acht de Commissie het noodzakelijk **richtsnoeren** vast te stellen voor een **doeltreffende en transparante governance** (de zgn. „governance codes”), aan de hand waarvan het beleid van de ondernemingen en het beheer van de lopende zaken kan worden gecontroleerd.

6.4.2 De Commissie voegt hier nog aan toe dat deze entiteiten, juist vanwege hun grote marktmacht, **concurrentie beperkende praktijken** kunnen gaan toepassen. Om zich hier tegen in te dekken zouden de CCP's en de CSD's een **gescheiden boekhouding** moeten bijhouden, waarin het beheer van hun institutionele activiteiten los wordt gezien van de verlening van andere diensten. Dezelfde bepalingen zouden van toepassing moeten zijn op wat de Commissie omschrijft als „**nevenactiviteiten, zoals bankieren**”. Hoe belangrijk de activiteiten van een CCP of CSD ook mogen zijn, het zou de waarheid geweld aandoen bankieren als „nevenactiviteit” te beschrijven: de deelnemers aan het effectenafwikkelingssysteem hebben krediet nodig in de vorm van commerciële-bankgeld (of centralebankgeld) om tijdelijke kastekorten te overbruggen. Bij het bankieren zijn indrukwekkende bedragen in omloop, en zeker in tijden van spanningen op de markt mag een dreigend **systeemrisico** niet worden onderschat.

6.4.2.1 Op de verplichting van **gescheiden boekhouding** kan echter een **uitzondering** worden gemaakt in het geval van CSD's, omdat de bankieractiviteiten van deze instellingen alleen de deelnemende banken betreffen, en dus **van subsidiaire aard zijn t.o.v. de afwikkeling**. Het krediet is in zekere zin dus integrerend deel van de afwikkeling, en zou als zodanig verband kunnen — of volgens sommigen moeten — houden met de institutionele functie van de CSD's. Hetzelfde kan worden opgemerkt ten aanzien van CCP's, wanneer het krediet noodzakelijk is voor een reguliere clearing, waarvan het integrerend deel kan uitmaken.

6.4.3 Niet duidelijk is hoe de **toezichthouders** op de banken en de toezichthouders op CCP's en CSD's **in noodsituaties vlot kunnen samenwerken**. Zoals gezegd, hoopt het Comité dat de analyse van de potentiële marktrisico's ertoe leidt dat alle autoriteiten die onder auspiciën van de ECB zijn belast met het toezicht op bancaire en niet-bancaire activiteiten, overeenkomsten sluiten voor samenwerking en wederzijdse informatieverstrekking met een permanent karakter, en in geval van nood snel doeltreffende maatregelen nemen.

6.5 **Juridische en belastingverschillen** (par. 3 van de Mededeling). De juridische problemen zijn zo talrijk en complex dat zij onmogelijk in één lijst kunnen worden opgesomd. De **wetgevingsverschillen** hebben betrekking op contractuele en eigendomsaspecten en op het internationaal, vennootschaps- en faillissementsrecht, en hebben **juridische gevolgen voor alle fasen van de aanschaf, clearing en afwikkeling van effecten**. De Commissie merkt op dat „er nog altijd verschillen in het nationale materiële recht zelf het gehele proces negatief kunnen beïnvloeden”.

6.5.1 Algemeen wordt aangenomen dat de oplossing van de vele en ingewikkelde juridische problemen een **proces van lange adem** is: in de praktijk is gebleken dat nationale eigenaardigheden en het conservatisme van de bureaucratie **het harmonisatieproces vaak hebben vertraagd en belemmerd**. Het Comité hoopt dat het verantwoordelijkheidsgevoel van de lidstaten het nu eens zal winnen van de nationale belangen. De Commissie stelt voor een **groep** op te richten, bestaande uit deskundigen uit academische kringen en overheidsinstanties,

alsmede vertegenwoordigers van de advocatuur, die tot taak zal hebben de analyse van de groep Giovannini verder uit te diepen en adequate oplossingen voor te stellen. Deze groep zal contact onderhouden met andere instanties (zoals Unidroit) die op mondiale schaal soortgelijke werkzaamheden hebben aangevat. Het Comité stelt voor deze groep aan te vullen met technische en juridische deskundigen uit het bedrijfsleven.

6.5.2 De harmonisatie van de wetgeving die de Commissie voornemens is door te voeren, kan onmogelijk worden afgerond voordat alle andere aspecten van de kaderrichtlijn in orde zijn. Tot die tijd **moeten we het doen met de bestaande wetgevingen**, en mag alleen iets worden veranderd aan de juridische aspecten indien strikt noodzakelijk. Voorkómen moet worden dat overhaaste maatregelen worden genomen, die later opnieuw moeten worden bijgesteld. Aan de andere kant wijst het Comité erop dat de markten tot nu toe zonder grote problemen hebben gefunctioneerd op grond van **geconsolideerde praktijken en gewoonten**, die slechts zelden aanleiding hebben gegeven tot conflicten, en nog minder vaak het voorwerp waren van een rechterlijke uitspraak. De wetgevingsverschillen zijn dus niet zozeer een werkelijke belemmering, maar maken de procedures wel ingewikkelder, met hoge kosten als gevolg.

6.5.3 Bovenstaande opmerkingen gelden ook voor **belastingmaatregelen**, waar uiteenlopende wetgevingen en de legitieme wens van de lidstaten om roerende goederen te belasten **een massa bepalingen** hebben opgeleverd, die vaak discriminerend zijn en soms ook moeilijk te interpreteren, maar altijd **veel kosten met zich meebrengen voor de markt**. Het Comité gaat niet inhoudelijk in op de door de Commissie voorgestelde maatregelen, die formeel correct zijn maar die niet altijd gemakkelijk zullen worden geaccepteerd door de lidstaten, vooral als de ideologische verschillen niet eerst uit de weg zijn geruimd. Hoofddoel is de **procedures voor belastinginning te harmoniseren**; aan iedere methode kleven voor- en nadelen, maar het is belangrijk dat de lidstaten, althans over dit punt, overeenstemming bereiken.

6.6 **Mededingingsbeleid** (par. 4 van de Mededeling). Het Commissiedocument besteedt bijzondere aandacht aan dit punt, en bevestigt een **belangrijk beginsel: de maatregelen ter liberalisering en integratie van de bestaande systemen en het mededingingsbeleid zijn complementair**. Dit lijkt misschien vanzelfsprekend, maar in de praktijk kan dit leiden tot verschillen in interpretatie, en vooral restrictief worden uitgelegd. De Commissie zegt enerzijds **neutraal te staan tegenover verticale of horizontale concentratie**, maar waarschuwt anderzijds dat zich in de toekomst bepaalde **problemen met de mededinging zouden kunnen voordoen**, wanneer concentratie leidt tot het ontstaan of de versterking van een machtspositie op de markt, zoals momenteel reeds het geval is. Het probleem is niet zozeer de machtspositie, die op zich niet onwettig is, maar wel het **onwettig gebruik van een machtspositie**, die, gelet op de specifieke kenmerken van de markt, problemen met de toepassing van de voorschriften kan veroorzaken.

6.6.1 De Commissie noemt reeds enkele voorbeelden van **grensoverschrijdende concentratie** van nationale en internationale CCP's, waardoor organisaties van aanzienlijke omvang zijn ontstaan. Over andere vormen van concentratie of structurele samenwerking wordt nog nagedacht. Als men nagaat of de reeds bestaande of nog op te richten structuren de mededingingsvoorschriften naleven, mag men niet vergeten dat **CCP's en CSD's noodzakelijkerwijs gering in aantal en groot van omvang zijn**. Gezien hun bijzondere aard is het niet erg realistisch te denken dat in ieder land een veelvoud aan structuren zal ontstaan zodat kan worden voorkomen dat één van hen een machtspositie inneemt. Dit geldt ook, en des te meer, op Europees niveau. Het verschil tussen een entiteit die belangrijker is dan de andere en een entiteit die een „dominerende” positie inneemt is heel subtiel, en de beoordeling van de mededingingsautoriteiten moet zijn gebaseerd op een zeer gedegen kennis van de kenmerken en werking van de markt.

6.6.2 Nog moeilijker wordt het te oordelen over machtsposities of **concurrentiebeperkende praktijken** als de tendens zich voortzet — ten aanzien waarvan de Commissie neutraal wenst te blijven — van een horizontale integratie van centrale tegenpartijen en bancaire activiteiten. De **controle op de prijzen** zal bijzonder complex en moeilijk zijn, omdat de prijzen uiteraard niet wettelijk kunnen worden vastgelegd. De Commissie wenst deze echter wel te controleren, om zich ervan te vergewissen dat hierbij geen **discriminerende criteria** worden gehanteerd. De prijsstellingscriteria volgen de marktrefels of zouden deze moeten volgen, en staan in verhouding tot het volume, de veiligheid, de geboden waarborgen en een hele reeks kwaliteitsmaatstaven: het zal niet eenvoudig zijn met zekerheid vast te stellen welke beoordelingen subjectief en welke objectief zijn, en of zij al dan niet discriminerend zijn. Nog moeilijker zal het zijn te beoordelen of **buitensporig hoge prijzen** het resultaat zijn van een machtspositie: hiervoor bestaan geen vooraf vastgestelde criteria; deze moeten van geval tot geval worden bekeken.

6.6.3 Ter afsluiting van deze samenvattende analyse van mededingingsaspecten verklaart het Comité zich in hoofdlijnen akkoord met de benadering van de Commissie, maar dringt het wel aan op samenwerking tussen toezichthouders en mededingingsautoriteiten op zowel nationaal als Europees niveau; hiervoor zouden bindende voorschriften moeten worden vastgesteld. De toezichthouders kunnen (in samenwerking met de mededingingsautoriteiten) een *ex ante*-controle uitoefenen om te voorkomen dat het bestaan van machtsposities tot misbruik en uitsluitingen leidt. Zo zouden *ex post*-maatregelen, die conflicten uitlokken en schadelijk zijn voor de markt, tot een minimum worden beperkt, als duidelijke en redelijke markt- en controlevoorschriften zouden worden ingevoerd.

6.6.4 Ten slotte gaat de Commissie, zonder een oordeel te vellen, in op het probleem van de exclusieve en niet-exclusieve regelingen, waarbij zij zich uiteraard het recht voorbehoudt deze later van geval tot geval te bestuderen. Een evenwichtige aanpak, waar het Comité zich volledig in kan vinden.

7. Conclusies

7.1 Het Comité heeft het document van de Commissie met grote belangstelling gelezen, en heeft het met name geanalyseerd vanuit de invalshoek van de sociale partners die het vertegenwoordigt; het stemt in met de daarin beschreven aanpak en richtsnoeren. Het erkent dat de materie zeer complex en gevoelig is, en dat er nog veel moet worden gedaan voordat een richtlijn het daglicht zal zien. Volgens de experts duurt het nog jaren voordat de voorschriften ten uitvoer kunnen worden gelegd.

7.2 Het Comité realiseert zich dat de raadpleging van alle belanghebbenden — markt, toezichthouders en regeringen — noodgedwongen een lang en moeilijk proces is, en dat de totstandkoming van de richtlijn wel eens zeer ingewikkeld zou kunnen blijken te zijn. Zonder loos alarm te willen slaan, stelt het zich terecht de vraag welke situatie er in de tussentijd zal ontstaan. Met de bestaande regelgeving zijn de markten tot nu toe in staat gebleken om noodsituaties het hoofd te bieden, en de autoriteiten hebben zelfs de meest lastige situaties onder controle weten te houden.

7.3 Als er al een probleem is, betreft het de toekomst op korte termijn: de ontwikkeling van „buitenlandse” — niet alleen Amerikaanse, maar ook Aziatische — markten versterkt de tendens om in Europa sterkere en efficiëntere structuren tot stand te brengen. Dit is een logische ontwikkeling, die strookt met de regels van een markt die, ook wat de regelgeving betreft, niet los kan worden gezien van de rest van de wereld. Mede in het licht van de mededingingsvoorschriften is dus gezond verstand en voorzichtigheid geboden bij het toestaan of verbieden van concentraties van ondernemingen of het opnemen van nieuwe functies door financiële instellingen of groepen.

7.4 Toch is het Comité van mening dat **de besluiten niet door de mededingingsautoriteiten alléén kunnen worden genomen: het bindend advies van de toezichthouders** moet voortaan zoveel mogelijk de norm zijn; dit is thans niet altijd en niet overal het geval. De wens om de **markten open te stellen met inachtneming van de mededingingsvoorschriften** mag niet ten koste gaan van de **veiligheid van deze markten**: een aspect dat alleen op waarde kan worden geschat door wie hiervoor verantwoordelijkheid draagt.

Brussel, 10 februari 2005

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Anne-Marie SIGMUND

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een integraal actieprogramma op het gebied van levenslang leren”

COM(2004) 474 def. — 2004/0153 (COD)

(2005/C 221/22)

De Raad heeft op 9 september 2004 besloten om, overeenkomstig art. 149, lid 4, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het Voorstel voor.

De gespecialiseerde afdeling „Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap”, die met de voorbereidende werkzaamheden terzake was belast, heeft haar advies goedgekeurd op 20 januari 2005; rapporteur was de heer **KORYFIDIS**.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 414e zitting van 9 en 10 februari 2005 (vergadering van 10 februari) het volgende advies met 107 stemmen vóór en 2 stemmen tegen (geen onthoudingen) goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1 Na vele jaren van onderzoek, voorbereidende werkzaamheden en overleg ⁽¹⁾ is de Commissie met een voorstel gekomen tot vaststelling van een „*integraal actieprogramma op het gebied van levenslang leren*”.

1.2 Het Europees Economisch en Sociaal Comité verheugt zich hierover en merkt op dat de ideeën die het in het onderhavige advies formuleert, erop gericht zijn het voorstel van de Europese Commissie zo mogelijk nog functioneler en doeltrekfender te maken.

1.3 Het standpunt van het EESC ten aanzien van het Commissievoorstel wordt voornamelijk bepaald door de kennis waarover het beschikt en de ervaring die het heeft opgedaan t.a.v.:

de achterstand die is opgelopen bij de verwezenlijking van de doelstellingen van Lissabon;

de achterstand die wordt waargenomen m.b.t. de onderlinge afstemming van onderwijs/opleiding en productiviteit ⁽²⁾;

de demografische situatie in Europa;

de gedachtewisseling die recentelijk op Europees maar ook op nationaal vlak op gang is gekomen, teneinde voor de bovenvermelde problemen een uitweg te vinden ⁽³⁾.

⁽¹⁾ De belangrijkste etappes van dit lange proces zijn in de bijlage aangegeven.

⁽²⁾ PB C 120 van 20.5.2005.

⁽³⁾ Er is de laatste tijd een grote dynamiek waar te nemen bij het zoeken naar oplossingen voor de huidige cruciale problemen van Europa, die o.m. verband houden met de Lissabon-doelstellingen (werkgelegenheid, kenniseconomie, duurzame ontwikkeling, enz.). Alle voorgestelde oplossingen terzake hebben gemeen dat zij steunen op levenslang leren en de noodzaak dit levenslang leren te institutionaliseren. In het kader van de genoemde dynamiek kan o.m. gewag worden gemaakt van de initiatieven die het Nederlandse voorzitterschap samen met de Europese Unie heeft ontwikkeld en die verband houden met de „relatie tussen opleiding en productiviteit” en de „versterking van de Europese samenwerking op het gebied van beroepsopleiding”, alsmede van het verslag Kok met een tussentijdse evaluatie van de Lissabon-strategie (maart 2005); zie http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/pdf/2004-1866-EN-complet.pdf.

2. Het voorstel van de Commissie

2.1 Het voorstel van de Commissie (COM(2004) 474) beoogt een herstructurering van de bestaande onderwijsprogramma's. Volgens het voorstel zijn er vier factoren die tot die herstructurering aanleiding gaven:

— de veranderingen die in de hele EU hebben plaatsgevonden, op basis waarvan de onderwijs- en opleidingsstelsels steeds meer worden geïntegreerd in een kader van levenslang leren;

— het toenemende belang van onderwijs en opleiding voor de totstandbrenging van een concurrentiële en dynamische Europese kenniseconomie;

— de noodzaak de sterke kanten van de programma's te ontwikkelen en het gebrek aan samenhang en synergie-effecten te verhelpen

— de noodzaak om de wet- en regelgeving van de Gemeenschap te vereenvoudigen en te rationaliseren door een integraal raamwerk op te zetten dat de financiering van een breed scala aan uiteenlopende activiteiten mogelijk maakt.

2.2 Het voorstel bouwt voort op de huidige programma's Socrates, Leonardo da Vinci, eLearning, het Europass-initiatief en diverse activiteiten die gefinancierd worden uit hoofde van het communautaire actieprogramma ter bevordering van op Europees niveau actieve organisaties en ondersteuning van gerichte activiteiten op het gebied van onderwijs en beroepsopleiding.

2.3 Het voorstel steunt tevens op de vaststelling dat „de samenvoeging van de door de Gemeenschap ondersteunde activiteiten ter bevordering van transnationale samenwerking en mobiliteit op het gebied van onderwijs en beroepsopleiding in één enkel programma grote voordelen kan opleveren. Hierdoor kunnen synergie-effecten tussen de verschillende werkerterreinen gerealiseerd worden, ontstaan meer mogelijkheden voor de ondersteuning van de ontwikkelingen op het gebied van het levenslang leren en kan administratief gezien op coherenter, beter gestroomlijnde en doeltreffendere wijze worden gewerkt” ⁽¹⁾.

2.4 De conclusie in het voorstel luidt: „Er moet daarom een integraal programma in het leven worden geroepen dat door middel van levenslang leren een bijdrage levert aan de opbouw van een moderne kenniseconomie met duurzame economische groei, meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang in de Europese Unie” ⁽²⁾.

2.5 Opgemerkt wordt dat het „gezien de specifieke kenmerken van scholen, het hoger onderwijs, de beroepsopleidingen en de volwasseneneducatie en de daaruit voortvloeiende noodzaak om de activiteiten van de Gemeenschap op doelstellingen te baseren en de vorm van de activiteiten en de organisatorische structuren daarop toe te snijden, zaak is om in het kader van het integraal programma afzonderlijke programma's aan te houden, die elk afzonderlijk op de vier genoemde onderwijssectoren gericht zijn, en daarbij naar zoveel mogelijk samenhang en punten van overeenkomst te streven” ⁽³⁾.

2.6 Het „integraal programma” omvat de volgende categorieën:

— De sectorale programma's:

- het Comenius-programma, dat inhaakt op de behoeften van al degenen die onderwijs geven of volgen vanaf het niveau van de voorschool tot aan het eind van het voortgezet onderwijs toe,
- het Erasmus-programma, dat inhaakt op de behoeften van al degenen die formeel hoger (wetenschappelijk) onderwijs, hoger beroepsonderwijs en hogere beroepsopleidingen geven of volgen,
- het Leonardo da Vinci-programma, dat inhaakt op de behoeften van al degenen die beroepsonderwijs en beroepsopleidingen geven of volgen,
- het Grundtvig-programma, dat inhaakt op de behoeften van degenen die de een of andere vorm van volwasseneneducatie geven of volgen.

— Het transversale programma bestaat uit de volgende vier kernactiviteiten:

— beleidssamenwerking op het gebied van levenslang leren in de Gemeenschap;

— bevordering van het leren van talen;

— ontwikkeling van vernieuwende ICT-gebaseerde inhoud, diensten, pedagogische benaderingen en manieren van werken voor levenslang leren;

— verspreiding en benutting van de resultaten van de ondersteunde activiteiten uit het programma en vorige aanverwante programma's, alsook uitwisseling van goede manieren van werken.

— Het Jean-Monnetprogramma voorziet in steun voor instellingen en activiteiten op het gebied van Europese integratie. Het programma bestaat uit de volgende drie kernactiviteiten:

— de Jean-Monnetactie;

— exploitatiesubsidies voor bepaalde instellingen die zich met Europese integratie bezighouden;

— exploitatiesubsidies voor andere Europese instellingen op het gebied van onderwijs en beroepsopleiding.

2.7 Een belangrijk gegeven in het voorstel van de Commissie is dat de streefcijfers werden bijgesteld op basis van de gewijzigde bedragen die in het kader van de gedetailleerde financiële vooruitzichten voor de periode 2007-2013 zijn voorgesteld. Gestreefd wordt naar:

— deelname van een op de twintig leerlingen aan Comenius in de periode 2007-2013;

— 3 miljoen Erasmus-studenten uiterlijk in 2011;

— 150 000 Leonardo-stages uiterlijk in 2013;

— 25 000 mobiele volwassenen in het kader van Grundtvig uiterlijk in 2013.

⁽¹⁾ COM(2004)474, punt 16

⁽²⁾ COM(2004)474, punt 17

⁽³⁾ COM(2004)474, punt 18

2.7.1 De Commissie is van mening dat dergelijke ambitieuze streefcijfers van wezenlijk belang zijn, wil het programma een adequaat ondersteunend instrument worden voor de meest concurrerende en dynamische kennismaatschappij die uiterlijk in 2010 in Europa moet zijn opgebouwd.

2.7.2 Voorgesteld wordt om een bedrag van rond 13,620 miljard euro voor de zevenjarige looptijd van het programma uit te trekken.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Het is zonder meer een hele opgave het onderhavige voorstel van de Europese Commissie op een constructieve manier te benaderen. Een dergelijke benadering vergt algemene en specifieke kennis van de doelstellingen, middelen en moeilijkheden die de ontwikkeling van een Europees onderwijsbeleid kenmerken. Belangrijk is ook dat de onderwijskeuzes integraal kunnen worden gelinkt aan de grote doelstellingen van de Unie voor de 21e eeuw ⁽¹⁾ en met name de grote doelstellingen voor het huidige decennium ⁽²⁾. Ten slotte is er ook voldoende doorzicht nodig om te kunnen garanderen dat de toekomstkeuzes die vandaag worden gemaakt, wel de juiste zijn.

3.2 Het EESC heeft een duidelijk standpunt wat de rangorde van de huidige centrale doelstellingen van de Unie betreft, en spreekt ook met kennis van zaken over de wijze waarop levenslang leren met deze doelstellingen in verband moet worden gebracht. Het heeft zijn mening terzake uiteengezet in het diepgravende advies over opleiding en productiviteit ⁽³⁾, dat het onlangs op verzoek van het Nederlandse voorzitterschap heeft opgesteld. De benadering door het EESC van het onderhavige Commissievoorstel sluit dan ook in grote mate aan bij deze eerder vermelde opvattingen en standpunten.

3.3 De aanpak van het Comité wordt voorts ook bepaald door de ervaring die het tot dusver heeft opgedaan met de tenuitvoerlegging van maatregelen en programma's van de Unie op het gebied van cultuur en onderwijs, beroepsopleiding, jongeren en sport.

3.3.1 Afgezien van enkele specifieke gevallen kunnen deze ervaringen over het algemeen en in hun geheel als positief worden beschouwd. Naar het oordeel van het Comité zijn de programma's

— een kwalitatief hoogstaand en doeltreffend kanaal voor communicatie tussen de communautaire instellingen, en met name tussen de Commissie en de Europese burgers;

⁽¹⁾ Het gaat o.m. om het streven naar totstandbrenging van de kennismaatschappij, duurzame ontwikkeling in haar drie dimensies en het multilateraal systeem voor mondiale governance.

⁽²⁾ Hierbij zij gedacht aan de doelstellingen van Lissabon m.b.t. de kennismaatschappij, duurzame ontwikkeling (Göteborg) en de doelstellingen van Barcelona inzake de kwaliteit van de Europese onderwijsstelsels.

⁽³⁾ Zie CES 1435/2004

— een belangrijk gebied voor omzetting in de praktijk van mobiliteit van personen en uitwisseling van ideeën en goede praktijken binnen de Unie;

— een actiegebied dat onmiddellijk, maar ook op langere termijn een grote Europese meerwaarde creëert.

3.3.1.1 De Europese onderwijsprogramma's hoorden tot dusver tot de zeldzame activiteiten van de Unie die rechtstreeks op de Europese burgers zijn gericht. Het nieuwe programma moet enerzijds bijdragen tot versterking van het democratische proces, gegrondvest op de idealen van participatiedemocratie en een actief burgerschap, en anderzijds bijdragen tot de werkgelegenheid en een veelzijdige arbeidsmarkt. Het nieuwe programma dient ook bij te dragen aan de persoonlijke en beroepsmatige ontplooiing van de Europese burgers via het scheppen van kansen om hun capaciteiten te ontplooiën en optimaal aan te wenden. Voor de toekomst van de Unie en haar relatie met haar burgers is het van belang dat er een integraal programma wordt ontwikkeld dat gericht is op verschillende leeftijdsgroepen, individuele burgers, werkenden, MKB en sociale partners.

3.4 De door de Commissie voorgestelde vaststelling van een „integraal actieprogramma op het gebied van levenslang leren” wordt door het EESC toegejuicht. De onderstaande opmerkingen zijn er dan ook alleen op gericht het genoemde programma te verbeteren.

3.4.1 In dit verband merkt het EESC in eerste instantie op dat er onduidelijkheid bestaat met betrekking tot de vraag wat levenslang leren eigenlijk is.

3.4.1.1 Het Comité is met name van mening dat een uniforme benadering ⁽⁴⁾ van het beleid op het gebied van onderwijs, opleiding en jongeren vereist is, daar levenslang leren volgens hem één enkel proces is dat loopt vanaf de peuterschool tot na het pensioen ⁽⁵⁾. Ook moet er volgens het Comité thans een eind worden gemaakt aan de voor onderwijs geldende leeftijdsgrenzen die door de Europese onderwijs- en opleidingsstelsels aan de Europese burgers werden opgelegd. Het EESC verwachtte dus méér van het onderhavige programma, met name wat de totstandbrenging van een kader voor levenslang leren betreft. De grootste moeilijkheid bestaat er volgens het Comité in een concrete en juridische grondslag

⁽⁴⁾ Zie in dit verband par. 3.7.1 van het ESC-advies in PB C 157 van 25 mei 1998, waarin wordt gezegd: „Voor de totstandbrenging van een Europese onderwijsruimte en, meer algemeen, een Europees onderwijsbeleid is het volgens het ESC van wezenlijk belang de betrokken beleidslijnen (onderwijs - opleiding - jeugdzaken) te integreren en de desbetreffende actieprogramma's te bundelen. De maatregelen op het gebied van onderwijs, opleiding en jeugdzaken moeten, vanaf de fase waarin ze worden uitgestippeld en goedgekeurd tot de tenuitvoerlegging, in één actieplan worden ingepast en geïntegreerd. Met dit standpunt wil het ESC de ontplooiing van bepaalde onderwijsinitiatieven geenszins uitsluiten en pleit het evenmin voor een gecentraliseerde beleidsopvatting. Wel wil het erop wijzen dat er eindelijk één strategie op het gebied van onderwijs, opleiding en jeugdzaken moet komen, samen met een geïntegreerd actieplan.”

⁽⁵⁾ Zie de definitie van levenslang leren in het Commissievoorstel, artikel 3 – punt 27.

te vinden voor dit alomvattende, horizontale concept van levenslang leren, die verder gaat dan het recht op toegang tot sectorale programma's. Het integraal programma zou een concreet instrument moeten zijn dat door de lidstaten kan worden gebruikt om de voorwaarden te scheppen voor onvoorwaardelijke toegang tot leerprogramma's voor iedereen, ongeacht leeftijd of sociale stand. Dit rechtsbeginsel moet tevens als een grondrecht bij het Europees Hof van Justitie kunnen worden verdedigd.

3.4.1.2 Het EESC beseft dat de toekomst van levenslang leren in eerste instantie van het nationale, regionale en lokale niveau zal afhangen. Het weet ook dat er op Europees niveau belemmeringen bestaan die verhinderen dat het voorgestelde programma in de praktijk integraal ten uitvoer wordt gelegd. Het dringt echter aan op regelingen in de sectorale programma's die ervoor moeten zorgen dat de strikte beperkingen (m.b.t. leeftijdsgrenzen en inhoud van studies) die de huidige onderwijs- en opleidingsstelsels zowel elkaar als aan lerenden opleggen, worden weggewerkt. Tegelijk pleit het voor actieve samenwerking in het kader van de ontwikkeling van het integraal programma voor levenslang leren en van de programma's inzake cultuur en jongeren, en — in het vooruitzicht van de vermoedelijke ratificatie van de Europese grondwet — van de programma's inzake sport. Dit is erg belangrijk, daar informele onderwijsacties, met name als ze op jongeren gericht zijn, voornamelijk verband houden met het verwerven van basisvaardigheden die onontbeerlijk zijn voor de *employability* van burgers en voor een actief sociaal gedrag.

3.4.2 Voorts schort er ook het een en ander aan de horizontale communicatie en de onderlinge verbinding tussen de sectorale programma's.

3.4.2.1 De problemen bij de verwezenlijking van de grote doelstellingen van de Unie hebben volgens het EESC verschillende facetten. Ze kunnen derhalve slechts worden opgelost als er een eind komt aan de belemmeringen van de mobiliteit, in welke vorm ook, tussen educatieve substelsels in hetzelfde land en tussen verschillende landen. De opheffing van deze belemmeringen en beperkingen is overigens een absolute voorwaarde om van levenslang leren een doelgericht en rendabel proces te maken.

3.4.2.2 In de toelichting bij het Commissievoorstel wordt een belangrijke opmerking geformuleerd die oorspronkelijk ook al te lezen was in de mededeling „De nieuwe generatie EG-programma's op het gebied van onderwijs en beroepsopleiding na 2006”⁽¹⁾. Daarin wordt gezegd dat „... de onderwijs- en beroepsopleidingsstelsels hoe langer hoe meer ingebed worden in een context van levenslang leren, zodat de nieuwe uitdagingen van de kennismaatschappij en de ontwikkelingen op

demografisch vlak kunnen worden opgepakt”⁽²⁾. Dit wordt helaas in het onderhavige voorstel niet concreet uitgewerkt. Het voorstel van de Commissie is voornamelijk gericht op de bestaande structuren van de onderwijsstelsels, terwijl er bijzonder weinig wordt aangestuurd op samenwerking tussen de verschillende onderwijsniveaus. Het nieuwe programma zou volgens het EESC flexibeler en innoverender zijn als specifieke programma's toegankelijk zouden zijn voor basisdoelgroepen, zonder potentiële groepen belangstellenden op basis van onderwijskwalificaties of leeftijd uit te sluiten.

3.4.2.3 Er wordt dan ook voorgesteld meer geld ter beschikking te stellen voor het integraal programma en het toepasingsgebied ervan te verruimen. Aldus zouden samenwerkingsverbanden en acties kunnen worden ontwikkeld waarmee de voorwaarden worden gecreëerd om een echte Europese ruimte voor levenslang leren tot stand te brengen; een en ander moet een duidelijke Europese meerwaarde hebben en een wezenlijke bijdrage tot de verwezenlijking van de Lissabondoelstellingen en duurzame ontwikkeling leveren. Het is duidelijk dat alle educatieve deelsystemen⁽³⁾, in welke vorm ook, alsmede de sociale partners en het maatschappelijk middenveld in het algemeen, evenals de overheid, en met name de regionale en lokale overheden, aan deze samenwerkingsverbanden en acties dienen mee te werken.

3.4.2.4 In dit verband stelt het EESC voor met name ook het Grundtvig-programma te versterken, omdat dit kan voorzien in de behoeften van alle vormen van volwasseneneducatie.

3.4.3 Een andere, belangrijke tekortkoming is dat er geen band bestaat tussen het integraal programma en de Lissabondoelstellingen en –strategie.

3.4.3.1 Dat de verwezenlijking van de doelstellingen van Lissabon uit het oog wordt verloren, is volgens het Comité een grote tekortkoming. Voorts rest er niet veel tijd meer tot 2010 en hangt het bijgevolg af van de Europese burgers die zich thans in de productieve leeftijd bevinden, of de doelstellingen van Lissabon al dan niet zullen worden gehaald. Om in de Lissabonstrategie en –doelstellingen inzicht te verschaffen moeten, in samenwerking met de sociale partners, bij dat productieve segment van de Europese bevolking voortdurend geïntegreerde acties worden gevoerd. Samen met de bevoorordering, op alle niveaus, van levenslang leren moet er prioriteit worden gegeven aan inspanningen om die burgers de strategie en de doelstellingen van Lissabon te doen begrijpen en om ze aan te zetten samen te werken om een afdoend antwoord te vinden op de uitdagingen van duurzame ontwikkeling en van de kenniseconomie.

⁽²⁾ COM(2004) 474 def., par. 1.3, eerste streepje.

⁽³⁾ Onder educatieve deelsystemen wordt verstaan: de niveaus (basis-, middelbaar en hoger onderwijs), de sectoren (algemeen onderwijs, beroepsonderwijs- en opleiding), de onderwijsactoren (verstrekkers van onderwijs en opleiding, leerkrachten) en de onderwijsvormen (formeel en informeel).

⁽¹⁾ COM(2004) 156 def.

3.4.3.2 Met het oog daarop pleit het EESC voor ondersteuning van de programma's voor levenslang leren die gericht zijn op burgers die thans in de productieve leeftijd zijn, alsmede voor directe koppeling van deze programma's aan duurzame ontwikkeling en de totstandbrenging van de kenniseconomie. Hiervoor moeten eventueel ook, na overleg en in samenspraak met de sociale partners, kleine of grote deelprogramma's voor levenslang leren worden opgezet, op basis van specifieke criteria van ruimer opgezette programma's voor duurzame ontwikkeling en verwezenlijking van de Lissabondoelstellingen ⁽¹⁾.

3.4.3.3 Het EESC hecht veel belang aan de toegankelijkheid van het programma voor het MKB. Volgens sommige evaluaties „heeft het MKB (...) advies en ondersteuning nodig van het sociale en economische milieu waartoe het behoort, omdat het hem moeilijk valt om zelf geïntegreerde opleidingsactiviteiten te ontplooiën” ⁽²⁾. Het EESC stelt dan ook een specifieke aanpak van het probleem van het MKB voor, waarbij de betreffende procedures worden vereenvoudigd, zodat kleine en middelgrote ondernemingen gemakkelijk en met succes aan het programma kunnen deelnemen.

3.4.3.4 Bovenstaande voorstellen van het EESC kunnen binnen de voor het programma voorgestelde begroting worden gefinancierd, als voor de periode tot 2010 de verdeelsleutel tussen mobiliteits- en ontwikkelingsacties in het voordeel van laatstgenoemde opnieuw wordt bekeken. Financiële ondersteuning van bovengenoemd voorstel van het EESC kan overigens worden verzekerd door een betere integratie in, alsmede samenhang en complementariteit met andere relevante beleidslijnen van de Unie (*artikel 14 van het voorstel*). Gelet op het voorgaande moeten de Europese werkgelegenheids- en onderzoeksmaatregelen en de maatregelen van het ESF en de structuurfondsen ook met de dimensie „levenslang leren” rekening houden. In de periode tot 2010 moet ervoor worden gezorgd dat deze maatregelen zo goed mogelijk aansluiten bij de doelstellingen van het programma voor levenslang leren.

3.5 Een andere tekortkoming houdt verband met de verwar- ring die wordt gecreëerd door de versnippering van bevoegdheden tussen Europees, nationaal, regionaal en lokaal niveau, en tussen overheden en sociale partners, of, meer algemeen, het maatschappelijk middenveld.

3.5.1 Het is volgens het EESC van cruciaal belang dat taken en bevoegdheden van alle deelnemers en actoren die aan het integraal programma voor levenslang leren meewerken, op een duidelijke en functionele wijze worden verdeeld. In het kader van een dermate belangrijke gemeenschappelijke inspanning en in het licht van het Europa van de kennis is het een contradictie

onderscheid te maken tussen actieve beleidsmakers en passieve doelgroepen.

3.5.2 Het EESC zou graag zien dat zowel de sociale partners als de regionale en lokale overheden aan het hele gamma van procedures en acties in het kader van het integraal programma voor levenslang leren deelnemen. Alle maatschappelijke organisaties zouden op verzoek een Europees label kunnen krijgen dat aangeeft dat zij aan het integraal programma deelnemen; voorwaarde is wel dat zij zelf acties op touw zetten die de acties van het programma aanvullen. Op basis van dit label zouden zij deel kunnen uitmaken van een Europees verbond voor volksoontwikkeling dat in het „comité” een of meerdere vertegenwoordigers zou kunnen hebben. Een dergelijke actieve deelname zou het systeem maatschappelijk aanvaardbaar maken en het een grote dynamiek verlenen zodat het ook doeltreffend zou functioneren.

3.5.3 Bovenstaand voorstel creëert de voorwaarden om het programma op de concrete, alledaagse maatschappelijke behoeften en op de marktbehoeften af te stemmen. Een en ander zou o.m. ook de kans vergroten dat een evenwicht ontstaat tussen de machtsbehoeften — met name de arbeidsmarkt — en de maatschappelijke behoeften.

3.5.3.1 Het EESC wijst er met klem op dat in het onderhavige Commissievoorstel elke verwijzing ontbreekt naar de prioriteiten die door de Europese sociale partners in maart 2002 zijn vastgesteld m.b.t. het kader van acties voor de ontwikkeling van vaardigheden en kwalificaties het hele leven lang.

3.6 Een ander belangrijk probleem houdt verband met de mobiliteit, de middelen die daarvoor beschikbaar zijn en de wijze waarop deze worden verdeeld over de sectorale programma's.

3.6.1 Volgens het EESC is mobiliteit positief, mits zij gekoppeld wordt aan de kwalitatieve aspecten van de programma's. Het streven naar een verdrievoudiging van de mobiliteitsprogramma's dient bijgevolg ook kwalitatieve kenmerken te behelzen. Gelet op het voorgaande kan voor de periode tot 2010 worden gesteld dat de mobiliteit van de burgers die zich thans in de productieve leeftijd bevinden, bovengenoemde kwalitatieve kenmerken vertoont en een aanzienlijke bijdrage tot de verwezenlijking van de Lissabondoelstellingen kan leveren.

3.6.2 Het EESC dringt dan ook aan op een evenwichtigere verdeling van de middelen voor mobiliteit, ten voordele van deze burgers.

⁽¹⁾ Zie CES 1435/2004, par. 9 (een voorbeeld van goede praktijken)

⁽²⁾ PB C 120 van 20 mei 2005.

3.7 Volgens het Comité vormt het aspect „communicatie” een grote uitdaging, wil men dat het integraal programma voor levenslang leren bij de Europese burgers goed wordt onthaald.

3.7.1 In dit verband kan o.m. ook worden opgemerkt dat de term „integraal programma”, met name vanuit communicatie-oogpunt, geen positieve presentatie van het programma in de hand werkt.

3.7.2 Er wordt dan ook voorgesteld de term „integraal programma” door een andere benaming te vervangen die vanuit communicatieoogpunt toegankelijker is en de inhoud ook duidelijker maakt. Een dergelijke benaming zou volgens het EESC bv. „Athena” kunnen zijn. Hiermee zou dan worden verwezen naar de Oud-Griekse godin van de kennis en de wijsheid.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1 In aansluiting op de algemene opmerkingen zijn de onderstaande opmerkingen bedoeld om de bedenkingen en kritiek van het EESC m.b.t. bepaalde specifieke artikelen van het Commissievoorstel te preciseren. Dit betekent dat het Comité over het algemeen, en tenzij anders vermeld, met de verschillende artikelen instemt.

4.2 Artikelen 1 — 8

4.2.1 Het EESC zou graag zien dat de artikelen 1 — 8 worden aangepast op basis van zijn voorstel om de sociale partners — en in ruimere zin het maatschappelijk middenveld en de lokale en regionale overheden — op een actievere wijze aan de geplande procedures en acties te laten deelnemen (par. 3.5.2), alsmede zijn voorstel betreffende de benaming van het programma (par. 3.7.2).

4.2.2 Wat de specifieke programma's in het bijzonder betreft, stelt het EESC nog steeds in het kader van zijn algemene opmerkingen voor de institutionele voorwaarden te creëren om de gemeenschappelijke acties — misschien ook op lange termijn — te ondersteunen, met name in die sectoren die het principe van levenslang leren hoog in het vaandel voeren en de burgers in staat stellen op de huidige uitdagingen in te spelen.

4.3 Artikelen 9 -14

4.3.1 Artikel 11 betreffende de vertegenwoordiging in en deelname van de sociale partners aan het comité, is volgens het EESC gebrekkig geformuleerd.

4.3.1.1 In de eerste plaats is er het grote probleem dat de sociale partners als waarnemer aan het comité deelnemen. Hoewel deze waarnemers verwoording van hun standpunt in de notulen van de vergaderingen van het comité kunnen eisen, strookt dit niet met de logica van een participatieve democratie, waarvoor de Unie in haar nog goed te keuren grondwet zo'n vurig pleitbezorgster is. In de huidige situatie is het bovendien vooral zaak de voorwaarden te creëren om sociale medeverantwoordelijkheid te cultiveren bij het uitstippelen van het Europese onderwijsbeleid. Via gedegen deelname van de sociale partners aan het comité (met stemrecht) worden de voorwaarden gecreëerd voor maatschappelijke medeverantwoordelijkheid en krijgt dit comité bijgevolg ook een beslissende rol te spelen bij het opstellen en ontwikkelen van doeltreffende onderwijsmaatregelen op specifieke gebieden. Bovendien is niet alleen de overheid verantwoordelijk voor algemene onderwijsbeslissingen maar dragen de sociale partners een dienovereenkomstige verantwoordelijkheid. Deze verantwoordelijkheid betreft het verstrekken van opleiding tijdens de gehele loop van het beroepsleven en komt tot uiting, of moet institutioneel tot uiting komen via collectieve onderhandelingsprocedures.

4.3.1.2 Tegelijkertijd schept deze gebrekkige deelname van de sociale partners aan het comité een precedent voor soortgelijke keuzes die moeten worden gemaakt op nationaal, regionaal en lokaal niveau; een en ander houdt geen steek, daar de sociale partners, in bepaalde lidstaten althans, reeds een voortrekkersrol spelen bij de uitstippeling van bovengenoemde maatregelen.

4.3.1.3 Het EESC is van mening dat er apart overleg moet worden gepleegd over de samenstelling van het comité, zodat het functioneel en doeltreffend kan gaan werken. In het algemeen dringt het EESC er echter op aan dat alle actoren die het proces van levenslang leren beïnvloeden of erdoor beïnvloed worden en die tevens over de relevante algemene en specifieke kennis beschikken, op basis van een constructief evenwicht in het comité vertegenwoordigd moeten zijn. Dit betekent m.a.w. dat het comité op niet alleen nationale, maar ook economische en sociale basis (sociale partners en meer algemeen, het maatschappelijk middenveld) en op basis van kennis (academische wereld) moet worden samengesteld en gestructureerd.

4.3.1.4 Volgens het Comité is het ten slotte fout de deelname van de sociale partners te beperken tot kwesties die met beroepsopleiding te maken hebben. De werking van het comité moet worden ingepast in het streven naar totstandbrenging van een Europa van de kennis. Dit comité kan aldus een goed praktijkvoorbeeld vormen voor de uitstippeling van beleid en het maken van beleidskeuzes die op gedegen kennis steunen. Met kennis is zowel kennis van het geheel, als specifieke kennis van onderdelen bedoeld. Het is dan ook van belang dat alle actoren die in het comité vertegenwoordigd zijn, zowel functioneel als bewust aan alle procedures t.a.v. inhoud, modaliteiten en motivering van de beleidskeuzes deelnemen.

4.3.1.5 Het EESC dringt aan op een actievere benadering van de specifieke behoeften van lerenden met een handicap. Het zou dan ook graag zien dat artikel 12, sub b), als volgt wordt geherformuleerd:

Artikel 12, b): „de totstandbrenging van voorzieningen voor lerenden met bijzondere behoeften en actieve tegemoetkoming aan de specifieke behoeften van personen met een handicap, in het bijzonder door steun bij de bevordering van hun opname in het algemene onderwijs- en beroepsopleidingstelsels”.

4.4 Artikelen 15 — 46

4.4.1 In het kader van zijn algemene opmerkingen (par. 3.4.2) stelt het EESC een uitbreiding van de werkingssfeer van de acties en een verhoging van het budget voor het integraal programma voor, samen met een overeenkomstige vermindering van de middelen die voor de sectorale programma's ter beschikking worden gesteld.

4.4.1.1 De redenering die aan het bovenstaande voorstel ten grondslag ligt, is eenvoudig. Ondersteuning van het integraal programma op basis van zijn inhoud brengt een moderniseringsproces van de Europese onderwijsstelsels in hun geheel op gang. Dit betekent in wezen dat de investeringen die in het integraal programma worden gedaan, in hoge mate zullen worden terugverdiend door de specifieke meerwaarde die binnen de Europese onderwijsstelsels zal worden gecreëerd. Dergelijke investeringen zullen dan ook in de praktijk de productiefste en meest rendabele zijn.

4.4.2 Het EESC pleit ervoor het aldus verbeterde integraal programma voor levenslang leren rechtstreeks te linken aan de Lissabondoelstellingen, aan duurzame ontwikkeling en aan de Europese burgers die in de periode tot 2010 productief zullen zijn (par. 3.4.3.2).

4.4.2.1 In de praktijk komt dit overeen met een geïntegreerde benadering van de hele strategie voor levenslang leren, op basis van de problemen die zich in dit kader hebben voorgedaan, de doelstellingen die met het oog op de oplossing van deze problemen werden geformuleerd en de middelen die voor de verwezenlijking van deze doelstellingen ter beschikking worden gesteld. Een en ander is voorts ook gericht op:

- ondersteuning van inspanningen en proefprojecten van de universiteiten, de sociale partners en, meer algemeen, het maatschappelijk middenveld, alsmede van de regionale overheden, met betrekking tot de vraag hoe de Lissabondoelstellingen kunnen worden verwezenlijkt;
- bijzondere ondersteuning van samenwerking tussen relevante actoren die ook de bovengenoemde doelstelling alsmede duurzame ontwikkeling nastreven;
- alternatieve voorstellen van de Unie, op basis van desbetreffende goede praktijken die verband houden met de vraag hoe levenslang leren op lokaal niveau aan de Lissabondoelstellingen kan worden gekoppeld.

4.5 Met het onderhavige programma is volgens het EESC een uiterst belangrijke keuze voor de toekomst van de Unie gemaakt. Volgens hem is het dan ook van belang dat het programma in de loop van de tenuitvoerlegging kan worden bijgesteld en er op het hoogste niveau toezicht op wordt uitgeoefend. In dit verband zou het EESC graag zien dat een vast interinstitutioneel comité op hoog niveau wordt opgericht dat toezicht houdt op de tenuitvoerlegging van het programma in het kader van de open coördinatiemethode. Met de steun van de Europese Commissie zou dat comité als belangrijkste taak hebben het volledige uitvoeringsproces van het programma op de voet te volgen en op gezette tijden de Europese Raad daarvan op de hoogte te brengen, met het oog op eventuele bijstellingen.

Brussel, 10 februari 2005

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Anne-Marie SIGMUND

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Een betere integratie van regio's met blijvende natuurlijke en structurele handicaps”

(2005/C 221/23)

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 27 januari 2004 besloten, overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn rvo, om een advies op te stellen over: „Een betere integratie van regio's met blijvende natuurlijke en structurele handicaps”

De gespecialiseerde afdeling „Economische en monetaire unie, economische en sociale samenhang”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies goedgekeurd op 19 januari 2005. Rapporteur was **de heer BARROS VALE**.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 414e zitting op 9 en 10 februari 2005 (vergadering van 10 februari 2005) het volgende advies uitgebracht, dat met 80 stemmen voor en geen stemmen tegen, bij 3 onthoudingen, is goedgekeurd:

1. Inleiding en algemene opmerkingen

1.1 Wat zijn regio's met permanente structurele handicaps?

1.1.1 Eén van de strategische doelstellingen van de Europese Unie is een harmonieuze en homogene ontwikkeling van de Unie als geheel te bevorderen door met name ontwikkelingsbelemmerende factoren uit de weg te ruimen; dat kunnen sociaal-economische factoren zijn maar ook historische omstandigheden of natuurlijke en fysieke kenmerken die het concurrentievermogen van de gebieden in kwestie beperken.

1.1.2 Eén van de grootste obstakels is de slechte bereikbaarheid, die zwaar weegt op de levensomstandigheden in bepaalde gebieden, zoals eilanden of berggebieden. Ook de lage bevolkingsdichtheid is een extra handicap voor de ontwikkeling van diverse regio's. Er zijn bovendien gebieden die meer dan één handicap hebben, zoals eilanden met bergachtige streken, en die het dus nóg moeilijker hebben.

1.1.3 De Europese Commissie heeft in haar verslag over de economische en sociale cohesie erkend dat bepaalde regio's van de EU — bergstreken, dunbevolkte gebieden en eilanden — gebukt gaan onder permanente structurele handicaps (specifieke geografische of natuurlijke en demografische nadelen). Deze handicaps bemoeilijken de economische bedrijvigheid en zijn een blok aan het been voor de betrokken regio's.

1.1.4 Het EESC is echter van mening dat het Europees regionaal beleid als geheel hier niet echt adequaat op ingespeeld heeft, omdat het geen rekening heeft gehouden met de ernstige problemen van deze regio's.

1.1.5 Behalve een pakket communautaire maatregelen dat op een aantal van deze regio's is gericht, of liever waarbij een aantal van deze regio's is of kan worden betrokken, bestaat er geen structureel Europees beleid voor alle gebieden die met dit soort nadelen hebben te kampen, d.w.z. geen maatregelen die op de bijzondere situatie van deze gebieden zijn afgestemd.

1.1.6 Volgens het Comité is dit grotendeels het gevolg van het feit dat er geen echte officiële, wettelijke Europese definitie van het begrip „regio's met permanente natuurlijke en structurele handicaps” bestaat.

1.1.7 Zeker in de huidige Europese context van een EU met 25 lidstaten is het volgens het Comité van het allergrootste belang dat er een officiële/wettelijke definitie komt van dit begrip, als uitgangspunt voor een reeks specifieke maatregelen.

1.1.8 Volgens het Comité zouden deze gebieden bijzondere aandacht moeten krijgen, met name via permanente maatregelen die de bijzonder hardnekkige structurele problemen te lijf kunnen gaan. Alleen op deze manier kan het gevaar van een groter isolement of grotere marginalisering van deze regio's worden afgewend en kan worden bewerkstelligd dat zij écht, en onder eerlijke voorwaarden, in de interne markt integreren.

1.1.9 In zijn advies over „De toekomst van berggebieden in de EU” ⁽¹⁾ schreef het Comité dat „beslist moet worden gezorgd voor een gemeenschappelijke visie op bergen door in de Verdragen erkenning te geven aan de specifieke kenmerken van berggebieden, zoals in art. 158 en 299 van het Verdrag van Amsterdam al voor eilanden en perifere gebieden is gedaan”. Die erkenning, waarvan de noodzaak voortvloeit uit de handicaps van deze gebieden en de belangen die erbij op het spel staan, zou zo moeten worden geformuleerd dat aan berggebieden een recht op solidariteit wordt toegekend, alsook een recht om „anders” te zijn en om voor proefprojecten in aanmerking te komen.

1.1.10 Het Comité is altijd van mening geweest dat dergelijke gebieden een status moeten krijgen op grond waarvan zij zich, met een beroep op de in dit verband relevante beginselen, kunnen doen gelden als regio's met hun geheel eigen, bijzondere kenmerken.

⁽¹⁾ PB C 61 van 14-3-2003, blz. 187.

1.1.11 In verband hiermee constateert het Comité tot zijn genoegen dat het ontwerpverdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa, dat op 18 juni 2004 tijdens een intergouvernementele conferentie van staatshoofden en regeringsleiders van de EU is goedgekeurd maar nog moet worden geratificeerd door de lidstaten, een artikel bevat dat een herformulering van artikel 158 van het Verdrag van Amsterdam lijkt te zijn en waarin uitdrukkelijk wordt verwezen naar regio's die gebukt gaan onder structurele permanente handicaps, zoals eilandregio's, berggebieden en dunbevolkte gebieden.

1.1.12 In artikel III-220 van het hoofdstuk over sociaal-economische en territoriale samenhang worden de twee alinea's van artikel 158 namelijk aangevuld met de volgende passage: „Wat betreft die regio's wordt bijzondere aandacht besteed aan de plattelandsgebieden, de regio's die een industriële overgang doormaken, en de regio's die kampen met ernstige en permanente natuurlijke of demografische belemmeringen, zoals de meest noordelijke regio's met een zeer geringe bevolkingsdichtheid, alsmede insulaire, grensoverschrijdende en berggebieden”.

1.1.13 Het feit dat regio's met dergelijke handicaps nu uitdrukkelijk in de Europese ontwerpgrondwet worden genoemd is ongetwijfeld een belangrijke politieke stimulans om zowel op nationaal als communautair vlak maatregelen te nemen die beter zijn afgestemd op de omstandigheden in deze regio's en die tot doel hebben een duurzame oplossing te vinden voor de permanente structurele handicaps of die in ieder geval de gevolgen daarvan bestrijden.

1.1.14 Het Comité is verheugd over het feit dat de Europese Unie de economische en sociale samenhang blijft bevorderen en is van mening dat de erkenning van het specifieke karakter van deze gebieden in het Verdrag een belangrijke stap is voor hun toekomst. Het Comité is echter van mening dat als men de erkenning van deze regio's een echte wettelijke grondslag wil geven, moet worden verduidelijkt wat onder de begrippen „permanente natuurlijke handicaps” en „demografische handicaps” wordt verstaan en welke gebieden als dunbevolkte of berggebieden worden beschouwd.

1.1.15 Aan de hand van de communautaire wetgeving moet nu objectief worden vastgesteld om welke gebieden het gaat, zodat deze gebieden ook daadwerkelijk profiteren van de specifieke permanente maatregelen die in de toekomst zullen worden genomen.

1.1.16 Door het begrip te definiëren bereiken de Europese beleidsmaatregelen die zijn afgestemd op de specifieke kenmerken van deze regio's beter hun doel en kunnen zij de structurele handicaps waaronder deze gebieden gebukt gaan beter bestrijden.

1.2 De problemen van eilandregio's van de Europese Unie

1.2.1 De eilandstatus wordt als geocultureel kenmerk aangemerkt en is een constant nadeel dat het voor deze regio's nóg moeilijker maakt om concurrerend te zijn.

1.2.2 Eilandregio's worden in de verdragen uitdrukkelijk genoemd (artikel 154 van het Verdrag van Maastricht, artikel 158 van het Verdrag van Amsterdam en verklaring nr. 30 bij het Verdrag van Amsterdam betreffende insulaire regio's), waarin wordt erkend dat de structurele handicaps die verband houden met de insulaire status de economische en sociale ontwikkeling van deze regio's nadelig beïnvloeden en wordt aanbevolen in de communautaire wetgeving rekening te houden met deze handicaps en bijzondere maatregelen te nemen ten gunste van deze regio's, indien dat gerechtvaardigd is, om hen beter en onder eerlijke voorwaarden in de interne markt te integreren.

1.2.3 Maar volgens het verslag over eilandregio's⁽¹⁾, van maart 2003, is er ondanks het belang van de vermelding in de verdragen nog maar weinig te merken geweest van specifieke acties.

1.2.4 Een studie naar 286 eilandgebieden⁽²⁾ heeft de volgende resultaten opgeleverd:

- er wonen ongeveer 10 miljoen mensen in deze gebieden, die een oppervlakte van 100 000 km² beslaan (dat is 3 % van de bevolking van de EU en 3,2 % van de totale oppervlakte);
- het totale BBP van deze gebieden bedraagt naar schatting 18 miljard euro (ofwel 2,2 % van het BBP van de Europese Unie) en het BBP per inwoner (uitgedrukt in koopkrachtpariteit) ligt rond de 16 300 euro (72 % van het EU-gemiddelde), een bedrag dat per regio overigens sterk kan verschillen;
- de sociaal-economische situatie van deze gebieden is, enkele uitzonderingen daargelaten, ongunstiger dan die van het land waarvan zij deel uitmaken. Het BBP per inwoner van eilandregio's ligt doorgaans onder het nationaal gemiddelde, maar is niet noodzakelijkerwijs het laagste van het land (en ligt een stuk boven dat van de tien armste regio's van de EU);

⁽¹⁾ Eindverslag (2000 CE.16.0.AT.118) over de insulaire en ultraperifere regio's van de Europese Unie, van maart 2003.

⁽²⁾ De vijf criteria aan de hand waarvan EUROSTAT deze eilandgebieden heeft gedefinieerd, zijn: de oppervlakte van het eiland moet minstens 1 km² bedragen; de afstand tussen het eiland en het vasteland moet minstens 1 km zijn; de bevolking moet minstens 50 permanente inwoners tellen; er mag geen vaste oeververbinding zijn tussen het vasteland en het eiland; op geen van de eilanden mag zich de hoofdstad van de betreffende EU-lidstaat bevinden.

- de economie van eilandgebieden is zeer kwetsbaar omdat slechts een beperkt aantal activiteiten wordt uitgeoefend, met name activiteiten als landbouw, visserij en toerisme. Het gebrek aan grondstoffen belemmert de ontwikkeling van de secundaire sector (het aantal arbeidsplaatsen in de secundaire sector ligt in eilandregio's onder het EU-gemiddelde). Er zijn verschillende pogingen ondernomen om de economische grondslag te verbreden en de afhankelijkheid van seizoenarbeid te verkleinen;
- de eilanden tellen een groot aantal kleine bedrijven. De beperkte omvang van de interne markt, het lage opleidingsniveau en het ontbreken van een traditie op het gebied van startende ondernemingen zijn factoren die de bedrijven in deze regio's kwetsbaar maken;
- de eilandbevolking is zeer ongelijk verdeeld: 95 % van de bevolking woont op de eilanden in de Middellandse Zee, tegen slechts 5 % op de eilanden in de Atlantische Oceaan en in de Noordzee. Het evenwicht is nog verder te zoeken als het gaat om de verdeling per eiland (een groep van vijf eilanden herbergt ongeveer 85 % van de bevolking);
- de omvang van de plaatselijke bevolking zorgt nog voor de meeste problemen. De grens ligt bij ongeveer 4 à 5000 inwoners: vanaf dit aantal is meestal sprake van bevolkingsgroei, een goede uitrusting en infrastructuur en een lagere gemiddelde leeftijd van de bevolking. Onder dit inwoneraantal hebben de eilanden met name te kampen met ontvolking, vergrijzing en gebrekkige infrastructuur;
- behalve de omvang van de plaatselijke bevolking zijn er ook nog de geomorfologische en natuurlijke kenmerken, die een drievoudig nadeel kunnen opleveren: sommige van de regio's in kwestie zijn namelijk bergachtig en bestaan bovendien uit meerdere eilanden.
- maar eilandregio's hebben ook tal van voordelen, die overigens meer en beter onder de aandacht moeten worden gebracht: er vinden tal van recreatieve activiteiten (toerisme, sport, vakantiewoningen ...) plaats en ze spelen een belangrijke rol in het zeevervoer.

1.2.5 Volgens de definitie van EUROSTAT mag zich op een eiland niet de hoofdstad van de betreffende EU-lidstaat bevinden. Daardoor konden Groot-Brittannië en Ierland vóór de uitbreiding worden uitgezonderd, maar nu voldoen ook twee relatief kleine eilanden als Cyprus en Malta niet aan de criteria. Het Comité stelt derhalve voor de definitie te heroverwegen zodat ook deze twee nieuwe lidstaten eventueel als eiland kunnen worden beschouwd. Een en ander is reeds erkend door de Commissie in haar voorstel voor de nieuwe structuur- en cohesiefondsen ⁽¹⁾, en in het kader van de nieuwe Europese grondwet ⁽²⁾, waarin een verklaring in die zin is opgenomen.

1.3 De problemen van berggebieden

1.3.1 Berggebieden maken ongeveer 40 % van het EU-grondgebied uit. Er wonen zo'n 66,8 miljoen mensen (17,8 % van de totale EU-bevolking).

1.3.2 Door de geofysische, culturele en economische kenmerken van gebergten (die vaak de grens tussen staten vormen) zijn deze vaak ongeschikt voor de ontwikkeling van economische activiteiten, wat gevolgen heeft voor de levenswijze van de inwoners.

1.3.3 Behalve de verschillende natuurlijke, economische en sociale handicaps komen uit een recente studie over berggebieden ⁽³⁾ ook grote verschillen tussen de gebieden onderling naar voren.

1.3.4 In deze studie wordt vastgesteld dat de lidstaten tot dusver elk hun eigen beleid ten aanzien van berggebieden hebben gevoerd. In sommige landen is dit beleid hoofdzakelijk op één onderdeel, veelal landbouw en/of plattelandontwikkeling, gericht. In andere landen is de aanpak breder georiënteerd en met name toegespitst op de ontwikkeling van openbare voorzieningen, milieubescherming en toerisme.

1.3.5 Voorts wordt in deze studie nog vermeld dat het milieu, het landschap en de culturele waarden, die een waar patrimonium vormen, inmiddels weliswaar worden beschermd dankzij nationale en Europese wetgeving, maar dat een betere afstemming op de ontwikkelingsstrategieën geboden is.

⁽¹⁾ COM(2004) 492 def., art. 52, par. 1b) i)

⁽²⁾ Bijlage XIX.

⁽³⁾ „Mountain Areas in Europe: Analysis of mountain areas in EU member states, acceding and other European countries”, Europese Commissie, januari 2004.

1.3.6 Als gevolg van de globalisering worden berggebieden volgens de studie met drie risico's geconfronteerd: de tendens om berggebieden in een „openluchtmuseum” te veranderen (culturele en natuurreservaten en recreatiegebieden), de tendens om de economische groei te bevorderen zonder op duurzaamheid te letten en het gevaar van ontvolking.

1.4 De problemen van dunbevolkte gebieden

1.4.1 Gebieden met een lage bevolkingsdichtheid hebben doorgaans vooral te kampen met vervoersproblemen: vervoer neemt veel tijd in beslag en is duur. In veel gevallen ontbreken de vervoersmogelijkheden zelfs helemaal. Schaalvoordelen kunnen zelden worden behaald in dergelijke gebieden, wat niet alleen een probleem is voor de productie in de privésector maar ook voor de sociale en andere openbare diensten. De nationale maatschappelijke solidariteit wordt op de proef gesteld wanneer de openbare diensten in dergelijke delen van een land meer overheidsuitgaven opslokken dan op grond van de omvang van de bevolking gerechtvaardigd zou zijn.

1.4.2 Een ander probleem waarmee deze gebieden worden geconfronteerd, is het klimaat. Een lage bevolkingsdichtheid en een koud klimaat gaan vaak samen. Bovenop de kosten voor tijdrovend vervoer komen vaak nog andere kosten, zoals hogere stookkosten.

1.5 Vervoer en vervoerskosten (per capita of in absolute cijfers)

1.5.1 In zijn resolutie van 12 februari 2003 inzake het Witboek over het Europees vervoersbeleid wijst het Europees Parlement erop dat het vervoersbeleid moet bijdragen tot de economische en sociale samenhang en rekening moet houden met het specifieke karakter van de perifeer gelegen, insulaire, bergachtige en dunbevolkte gebieden en met de bijzondere behoeften van deze gebieden. Gezien hun geografische ligging is vervoer van strategisch belang voor ultraperifere gebieden.

1.5.2 Het onderhouden van de politieke, economische en sociale betrekkingen met het vasteland is afhankelijk van de lucht- en zeeverbindingen. Het feit dat sommige van deze regio's uit eilandengroepen bestaan vergroot bovendien nog hun afhankelijkheid van dit soort verbindingen.

1.5.3 De extra vervoerskosten als gevolg van de geïsoleerde ligging van deze gebieden of van de noodzaak om een regelmatige dienstregeling te waarborgen zijn een bijkomende handicap

voor hun economische ontwikkeling. Er is namelijk inderdaad sprake van hoge kosten van het personen- en goederenvervoer naar en uit deze gebieden (op de eilanden zijn de kosten van goederenvervoer hoger omdat een beroep moet worden gedaan op zee- of luchtvervoer, dat duurder is dan vervoer over de weg of via het spoor), hoge distributiekosten (omdat er meer voorraad wordt aangehouden om eventuele schaarste als gevolg van klimatologische en andere omstandigheden te voorkomen en om aan de hogere seizoenvraag te kunnen voldoen) en hogere productiekosten (die nog worden opgedreven door de geringe omvang van de plaatselijke markt en, in sommige gevallen, de hoge grondkosten en de beperkte lokale investeringscapaciteit).

1.5.4 Ondanks het relatief geringe economische en demografische belang van deze regio's ten opzichte van de EU als geheel kunnen sommige regio's, met name de meest perifere en ultraperifere regio's, als bruggenhoofd fungeren om handelsbetrekkingen tussen Europa en de aanpalende regio's tot stand te brengen.

1.5.5 Het gemeenschappelijk vervoerbeleid is derhalve van essentieel belang om aan de specifieke behoeften van deze regio's te voldoen en hun sociaal-economische ontwikkeling te bevorderen, met name door de luchthavens en havens van deze regio's beter te doen aansluiten op de trans-Europese netwerken.

1.5.6 In het verslag over structureel gehandicapte regio's benadrukt de Commissie regionaal beleid, vervoer en toerisme van het EP dat de trans-Europese netwerken voor vervoer en energie een rol kunnen spelen bij het verbeteren van de bereikbaarheid en het mededingingsvermogen, zodat de verbinding tussen deze regio's en de rest van de EU erop vooruitgaat en de interne versnippering van de regionale markten wordt aangepakt.

1.6 Telecommunicatie

1.6.1 De lange afstanden, zowel naar de belangrijkste Europese markten als binnen de regio's, beperken het concurrentievermogen en de ontwikkelingsmogelijkheden van deze regio's in ernstige mate.

1.6.2 De ontwikkeling van de informatiemaatschappij, van telecommunicatienetwerken, van multimediadiensten en van technologische innovatie biedt deze regio's grote kansen.

1.6.3 De nieuwe informatie- en communicatietechnologieën, die beperkingen als tijd en afstand overwinnen, worden beschouwd als een middel om de gevolgen van de eilandstatus te compenseren en de dienstverlening op de eilanden te helpen waarborgen (met name op het gebied van onderwijs en volksgezondheid, in dit laatste geval door de ontwikkeling van telegeneeskunde); zij zijn bovendien een belangrijke voorwaarde voor de ontwikkeling van de handel in deze regio's.

1.6.4 De Europese Unie is zich ervan bewust dat deze zaken van onmiskenbaar belang zijn voor de ontwikkeling van de lokale economie en heeft zowel de regio's als de private en publieke sector geholpen bij de modernisering van de telecommunicatie-infrastructuur, de ontwikkeling van de diensten die noodzakelijk zijn voor de totstandbrenging van de informatie-maatschappij en een zo goed mogelijke inpassing ervan in de regionale context.

1.6.5 Uit onderzoek is echter gebleken dat de telecommunicatie-infrastructuur in deze regio's weliswaar aanzienlijk is verbeterd, zowel in kwalitatief opzicht als wat betreft het aantal regionale, nationale en internationale aansluitingen, en dat de telematicadiensten verder zijn ontwikkeld, wat een betere voorlichting van de gebruikers van publieke en private diensten mogelijk heeft gemaakt, maar dat de verschillen met het Europese vasteland erg groot blijven.

1.6.6 Kortom, afgezien van de significante vooruitgang zijn nog niet alle problemen volledig opgelost; het is te hopen dat de technologische vooruitgang in de komende jaren positieve veranderingen teweegbrengt, zodat de bewoners van deze regio's zich minder geïsoleerd voelen.

1.7 *Infrastructuur en toegankelijkheid van openbare diensten, m.n. havens, luchthavens, spoorwegen, snelwegen, gezondheidszorg, onderwijs en kennisbeleid*

1.7.1 Regio's met blijvende natuurlijke en structurele handicaps hebben doorgaans de grootste moeite om hun bevolking vast te houden.

1.7.2 Het ontbreken van kritische massa leidt doorgaans tot zowel in kwalitatief als kwantitatief opzicht ontoereikende openbare dienstverlening in deze gebieden. De meerkosten van basisvoorzieningen als vervoer trekken een zware wissel op de economische ontwikkeling van deze regio's. Daarom zijn volgens het Comité openbare diensten vanwege hun sociale impact ook van doorslaggevend belang voor de dynamiek van deze regio's.

1.7.2.1 Aangezien de openbardienstverlening tot de verantwoordelijkheid van de lidstaten behoort, is het beleid dienaan-

gaande hoofdzakelijk een nationale aangelegenheid. Het Comité spoort de lidstaten ertoe aan socialezekerheidsstelsels op te zetten die op geografische en maatschappelijke solidariteit zijn gebaseerd.

1.7.3 Feit is dat informatie- en communicatietechnologieën in sommige gevallen soelaas hebben geboden, maar in de meeste van deze regio's werd op dit vlak slechts mondjesmaat vooruitgang geboekt.

1.7.4 Evenals het Europees Parlement vindt het Comité dat de herziening van het communautaire mededingingsbeleid het mogelijk moet maken de impact van de steun voor regionale doelstellingen in de regio's met blijvende geografische handicaps te versterken en te zorgen voor het behoud van openbare diensten van goede kwaliteit.

1.8 *Beperkingen en kansen op het gebied van het milieu; diversiteit van ecosystemen*

1.8.1 Het milieu is in veel van deze regio's zeer kwetsbaar en komt met name op sommige eilanden in de Middellandse Zee onder verhoogde druk te staan door de ontwikkeling van het toerisme. Anderzijds biedt de diversiteit van de ecosystemen o.a. enorme kansen, die op evenwichtige en duurzame wijze moeten en kunnen worden benut.

1.8.2 De eilandregio's, m.n. de ultraperifere regio's, zijn in hoge mate afhankelijk van olie (vanwege hun ligging, ver weg van de grote energienetwerken, en vanwege de hoge productiekosten van elektriciteit als gevolg van de middelgrote of vaak geringe omvang van het stroomnetwerk). Daarom moeten alternatieve, hernieuwbare energiebronnen worden aangeboord, waarvoor de omstandigheden in deze regio's doorgaans bijzonder gunstig zijn.

1.9 *Economische problematiek; concentratie van sectorale activiteiten en gebrek aan alternatieven; werkgelegenheidssituatie*

1.9.1 Eén van de grote problemen waarmee deze regio's hebben te kampen is ongetwijfeld de beperkte capaciteit om bedrijven op te richten en te consolideren, als gevolg van gebrek aan kapitaal en, grotendeels ook, aan een sociaal-economisch klimaat dat weinig bevorderlijk is voor de ontwikkeling van de handel.

1.9.2 Volgens sommige studies moet de economie van deze regio's worden gediversificeerd, vooral wanneer deze uitsluitend op professioneel toerisme drijft, en moeten nieuwe vormen van endogene ontwikkeling worden gestimuleerd.

1.9.3 In andere studies wordt (dan weer) gepleit voor een opleidingsprogramma ter ondersteuning van innovatie en startende ondernemingen, teneinde de ontwikkeling van nieuwe activiteiten te bevorderen en het gewicht van de toerismesector in de economie te doen afnemen en aldus de werkgelegenheid te bevorderen.

1.9.4 De werkgelegenheid concentreert zich voor een groot deel in de landbouw. Ook de dienstverlening scoort hoog als werkverschaffer, maar dat moet vooral op het conto van de publieke sector worden geschreven.

1.10 Kansen op het gebied van toerisme en recreatie

1.10.1 Toerisme is ontegenzegglijk van groot belang als aanjager van de economie en bijgevolg ook in de strijd tegen de ontwikkelingsachterstand van regio's met blijvende structurele handicaps. Deze sector geldt niet zelden als branche die de meeste welvaart genereert.

1.10.2 Wil de kloof tussen deze gebieden en de meest welvarende regio's van de EU worden gedicht, dan moet het toerisme met zijn grote economische potentieel ruim baan krijgen.

1.10.3 Het Comité blijft er echter op hameren dat de economie van deze gebieden niet alleen op het toerisme mag steunen, maar gediversifieerd en veelzijdig moet zijn.

1.10.4 In zijn advies over „De toekomst van berggebieden in de EU” ⁽¹⁾ betoogde het Comité al dat het aanbod aan toeristische voorzieningen in berggebieden, met inachtneming van het beginsel van duurzame ontwikkeling, ook gediversifieerd moet zijn, zodat de toestroom van toeristen — zowel in tijd (minder seizoengebonden) als in ruimte (minder plaatsgebonden) — beter kan worden gespreid.

1.10.5 Het Comité blijft voorts bij het standpunt dat berggebieden hun functie als ruimte voor vrijetijdsbesteding, waarvoor van buitenaf toeristen of recreanten worden aangetrokken, in de eerste plaats ontleen aan hun intrinsieke kwaliteiten; om die functie te kunnen blijven vervullen, moeten zij echter wél worden onderhouden en zijn begeleidende maatregelen nodig om op veranderingen van de vraag te kunnen inspelen.

1.10.6 Uit onderzoek is gebleken dat toerisme en recreatie van cruciaal belang zijn voor deze regio's, maar dat een al te grote afhankelijkheid hiervan moet worden voorkomen.

1.11 Vermogen om investeringen aan te trekken en kansen te creëren voor de bevolking en voor de ontwikkeling van het aanwezige potentieel

1.11.1 Aangezien het om gebieden gaat met objectief waarneembare en blijvende handicaps die voortdurend extra kosten opleveren, hecht het Comité buitengewoon veel belang aan een actieve beleidsvoering, bijvoorbeeld via belastingvoordelen die de ontwikkeling van de plaatselijke economie bevorderen zodat de bevolking geen reden ziet om weg te trekken.

1.11.2 Rekening houdend met de specifieke kenmerken en omstandigheden van deze regio's, en gelet op het feit dat in ieder geval moet worden gezocht naar de strategie die het meest is toegesneden op de ontwikkelingsdoelstellingen van deze gebieden, vindt het Comité dat de steun aan de ontwikkeling van activiteiten op het gebied van duurzaam en kwalitatief hoogstaand toerisme en van plaatselijke productieactiviteiten (zoals de ontwikkeling van persoonlijke dienstverlening aan bedrijven en de oprichting en de ontwikkeling van kleine en zeer kleine bedrijven) bijzonder belangrijk is voor de ontwikkeling van een plaatselijke economie en zo een bijdrage levert aan het scheppen van nieuwe banen dan wel het behoud van de bestaande werkgelegenheid.

1.11.3 Het Comité is ook van mening dat een betere samenwerking met de lokale overheden en de sociale partners van deze regio's, bijvoorbeeld via gezamenlijke acties, het pad kan effenen en de kritische massa kan leveren voor een betere benutting van het ontwikkelingspotentieel van deze regio's, teneinde de verschillen tussen hen en de meer ontwikkelde gebieden van de EU te verkleinen. Deze regio's kunnen vanwege hun toeristische impact de waarden van de Europese Unie helpen uitdragen.

1.11.4 Het Comité is van mening dat de toegang tot kwalitatief hoogstaand onderwijs en goede opleidingen ter plaatse of via afstandsonderwijs en -opleiding de sleutel tot de ontwikkeling van deze regio's is.

1.12 Afstand tot de belangrijkste markten en de grote besluitvormingscentra en het ontbreken van kritische massa voor de economische duurzaamheid van allerlei activiteiten

1.12.1 De ontwikkeling van deze regio's wordt belemmerd door hun afgelegen ligging en door hun interne versnippering. Bovendien zijn zij vaak zó klein dat grote investeringen nauwelijks rendabel zijn en schaalvoordelen, alsook de economische duurzaamheid van allerlei activiteiten, nauwelijks haalbaar zijn.

⁽¹⁾ PB C 61 van 14-3-2003, blz. 187

1.13 *Plaatselijke sociaal-economische belangenorganisaties*

1.13.1 Het Comité is van mening dat enkel in samenwerking met representatieve sociaal-economische organisaties een overheidsbeleid kan worden gevoerd dat is toegesneden op de zeer specifieke behoeften van elke regio. Het gebrek aan kritische massa (personen, infrastructuur, diensten enz.) in veel van deze regio's en aan een efficiënt organisatieniveau van de economische en sociale partners is in veel gevallen een factor die de ontwikkeling en het concurrentievermogen belemmert.

1.14 *Europees en nationaal beleid om permanente structurele problemen tot een minimum te beperken.*

1.14.1 De structuurfondsen hebben, uit hoofde van de doelstellingen 1 en 2, een significant deel van de bevolking van deze gebieden (in het geval van eilanden meer dan 95 %) weten te bereiken.

1.14.2 Met steun van Europese en nationale zijde is een aantal programma's opgezet om een duurzame ontwikkeling van deze gebieden, gebaseerd op hun specifieke voordelen, mogelijk te maken. Het gaat hierbij o.a. om steun aan de ontwikkeling van lokale ambachten, toeristische projecten, nieuwe vervoersinfrastructuur, opleiding en milieu.

1.14.3 Een groot deel van de Europese subsidies werd besteed aan de modernisering en versterking van de productiesectoren, om arbeidsplaatsen te behouden of te creëren. Behalve traditionele directe investeringssteun is een aantal financiële instrumenten aangewend (garantiestelsels, versterking van de eigen middelen, lening met rentesubsidies enz.) die als hefboom hebben gediend om middelen op de kapitaalmarkt los te krijgen. Er is ook publieke steun verleend voor zaken die van belang zijn voor het ondernemingsklimaat, zoals de ontsluiting van bedrijventerreinen, gemeenschappelijke dienstverlening, de ontwikkeling van projecten voor toegepast onderzoek en technologieoverdracht en het gebruik van nieuwe communicatietechnologieën.

1.14.4 In de landbouw zijn speciale maatregelen genomen ter ondersteuning van de traditionele lokale teelt en ter bevordering van diversificatie, toegepast onderzoek en experimenten.

1.14.5 Op het vlak van de visserij en aquacultuur is voor sommige regio's geld uitgetrokken voor projecten op het vlak

van de bouw en modernisering van schepen, aquacultuur, havenfaciliteiten, alsook voor de verwerking en verkoop van producten.

1.14.6 Om de draagkracht van bepaalde sectoren te ontwikkelen en tegemoet te komen aan hun specifieke behoeften is ook geïnvesteerd in opleidingen (bouw van onderwijscentra).

1.14.7 Ook werd actie ondernomen op het gebied van milieubescherming om vervuiling tegen te gaan, m.n. op het vlak van het beheer en de verwerking van afval en afvalwater afkomstig van bedrijven en huishoudens.

1.14.8 De EU-maatregelen voor plattelandsontwikkeling, m.n. voor steunverlening aan berggebieden, beoogden het blijvende gebruik van landbouwgronden in minder productieve streken veilig te stellen en meer steun te verlenen aan investeringen in deze streken. Aan de hand van agromilieumaatregelen werden milieuvriendelijke en op natuurbehoud gerichte landbouwmethoden ingevoerd.

1.15 *Ontwikkeling van de regio's in de loop der jaren en als gevolg van het overheidsbeleid dat is gevoerd*

1.15.1 Het communautair beleid heeft met name via de structuurfondsen een zeer belangrijke rol gespeeld in de algemene ontwikkeling van deze regio's, vooral wat de aansluiting met de rest van de Europese Unie betreft. De gevolgen van dit beleid waren heel belangrijk, of zelfs doorslaggevend, op terreinen als infrastructuur en transport, alsook op het gebied van de visserij en de landbouw, twee van haar belangrijkste productiesectoren.

1.15.2 De aanleg of ontwikkeling van infrastructuur om het isolement t.o.v. de buitenwereld te verkleinen is een van de meest zichtbare aspecten van de maatregelen die door de Europese Unie in elk van de regio's worden medegefinancierd. De toegankelijkheid van de regio's is duidelijk verbeterd, en hiervan heeft niet alleen de plaatselijke bevolking maar ook het toerisme geprofiteerd. Het wegennet heeft belangrijke verbeteringen ondergaan en in sommige gevallen heeft ook het openbaar vervoer een impuls gekregen. Op tal van terreinen is de infrastructuur ten behoeve van de economie uitgebreid en aangepast aan de gewijzigde behoeften.

1.15.3 Behalve de betere lucht- en zeeverbindingen hebben ook de ontwikkelingen op het gebied van geavanceerde communicatietechnologieën (teleconferenties, telediagnoses, telematica, kabelnetwerken) ertoe dat de nadelen van een insulaire en/of verafgelegen ligging minder gewicht in de schaal leggen.

1.15.4 Dankzij de inspanningen in de productiesector is de productiviteit van ondernemingen verbeterd en is het aanbod aangepast aan de mogelijkheden van de lokale markten en aan de export.

1.16 Solidariteit en structuurbeleid

1.16.1 Bij de hervorming van de structuurfondsen 2006-2013 moeten behalve de sociaal-economische kenmerken ook de bijzondere omstandigheden van de regio's met permanente structurele handicaps in overweging worden genomen.

1.16.2 Het Comité constateert met genoegen dat in het derde cohesieverslag, dat de Europese Commissie op 18 februari 2004 heeft uitgebracht, wordt verwezen naar de specifieke problemen van deze regio's en naar de behoefte aan speciale, op hun bijzondere situatie afgestemde maatregelen.

1.16.3 Het Comité is van mening dat bij de toewijzing van middelen in het kader van Prioriteit II — Regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid en ook bij Prioriteit III — „Europese territoriale samenwerking”, zoals voorzien in het Europees cohesiebeleid-nieuwe-stijl voor de programmeringsperiode 2007-2013, terdege rekening moet worden gehouden met permanente en structurele handicaps als perifere ligging, isolement, slechte toegankelijkheid en lage bevolkingsdichtheid, die, zoals bekend, de economische en sociale ontwikkeling van de betrokken gebieden ernstig belemmeren.

1.16.4 Het Comité is dus ook verheugd over het voornemen van de Commissie om, in het kader van de nieuwe aanpak van de structuurfondsen, in de volgende financieringsperiode behalve de economische en sociale dimensie ook de territoriale dimensie in overweging te nemen. De Europese Commissie stelt namelijk voor om bij de toewijzing van communautaire steun uit hoofde van Prioriteit II ook rekening te houden met territoriale criteria die de relatieve nadelen van regio's met geografische handicaps weerspiegelen (eilanden, berggebieden en dunbevolkte regio's).

1.16.5 Het Comité stemt in met het voorstel van de Europese Commissie om de lidstaten erop te laten toezien dat bij de

verdeling van de middelen in het kader van de regionale programma's rekening wordt gehouden met de specifieke kenmerken van deze regio's en dat de communautaire steun zoveel mogelijk ten goede komt aan de gebieden met blijvende geografische handicaps.

1.16.6 Het Comité vindt dat bijzondere aandacht moet worden besteed aan situaties waarin sprake is van meerdere van dit soort omstandigheden (bijvoorbeeld dunbevolkte, bergachtige eilanden).

1.16.7 Niet alleen in het cohesiebeleid, maar in alle communautaire beleidsonderdelen moet rekening worden gehouden met de specifieke behoeften van deze gebieden.

1.16.8 Behalve in het cohesiebeleid, dat aandacht moet besteden aan de concurrentieproblematiek van regio's met blijvende structurele handicaps die bepalend zijn voor hun ontwikkeling, moet ook in andere communautaire beleidsonderdelen, zoals bijvoorbeeld het mededingingsbeleid, rekening worden gehouden met de directe en indirecte, positieve en negatieve gevolgen van de beleidsmaatregelen in deze gebieden, zodat zij volledig kunnen integreren in de Gemeenschap waarvan zij deel uitmaken.

1.17 Doelstelling 1-regio's: structurele en doelgerichte maatregelen

1.17.1 De economische en sociale ontwikkeling van de meest achtergestelde gebieden van de Unie is niet alleen in sociaal opzicht belangrijk, maar is ook onmisbaar voor hun politieke stabiliteit en evenwichtige ontwikkeling. Het spreekt voor zich dat prioriteit wordt toegekend aan regio's met de laagste ontwikkelingsniveaus van de Gemeenschap en een schrijnende sociale problematiek.

1.17.2 In het kader van de begroting voor de structuurfondsen voor doelstelling 1-regio's na 2006 moeten de problemen i.v.m. permanente handicaps, zij het in verhouding tot hun ernst, worden beschouwd als factoren die van doorslaggevend belang zijn bij de verdeling van de middelen. Ook moet rekening worden gehouden met verzwarende omstandigheden als eilandligging, woestijnvorming of slechte toegankelijkheid als gevolg van heuvelachtigheid.

1.17.3 Het doet er niet toe of de specifieke actie in de vorm van een speciaal programma wordt gegoten of bestaat uit een reeks bijzondere bepalingen in het kader van een vernieuwde „doelstelling 2”-regeling, zolang maar aan de volgende criteria wordt voldaan:

1.17.3.1 het bestaan van tijdelijke of permanente geografische of demografische problemen moet uitdrukkelijk worden genoemd als een criterium om voor steun in aanmerking te komen;

1.17.3.2 de actie moet gericht zijn op terreinen die onmiskenbaar de gevolgen ondergaan van structurele geografische of demografische handicaps, m.n. door middel van:

- de financiering van nieuwe of de aanpassing van bestaande vaste of mobiele vervoersinfrastructuur;
- het verstrekken van risicokapitaal om nieuwe zee- of luchtverbindingen met andere lidstaten of derde landen te realiseren;
- de financiering van publieke voorzieningen op eilanden, in berggebieden en in dunbevolkte gebieden;
- de financiering van meerkosten als gevolg van de toepassing van Gemeenschapswetgeving in deze gebieden (bijv. bepaalde milieunormen, afvalverwerking, waterbeheer enz.);
- steun aan bedrijven (m.n. kleine bedrijven) voor reclame en marktonderzoek om hen minder afhankelijk te maken van de dichtstbijzijnde — maar beperkte — markt.

1.17.3.3 de middelen moeten, volgens het evenredigheidsbeginsel, worden verdeeld naar gelang van de ernst van de handicap, die wordt uitgedrukt in termen van toegankelijkheid, demografische situatie en eventueel productiviteit. Hierbij moet, zo mogelijk, rekening worden gehouden met het feit dat veel eilanden met meerdere problemen hebben te kampen (zoals eilandengroepen, een problematische demografische situatie of het bergachtige karakter van een deel van het grondgebied).

1.17.4 Om meer dan alleen een symboolfunctie te vervullen moeten de middelen die voor een dergelijke actie worden uitgetrokken van aanzienlijke omvang zijn. Dat wil zeggen een bedrag van minimaal de steun die momenteel voor doelstelling 2-regio's wordt uitgetrokken en maximaal de steun die aan doelstelling 1-regio's wordt verstrekt.

1.18 *De herziening van de voorschriften inzake staatssteun* ⁽¹⁾

1.18.5 De steun die door de lidstaten zelf wordt verstrekt is doorgaans veel groter dan die van de structuurfondsen. Het is dus van het grootste belang voor deze regio's dat de diverse Europese steunregelingen rekening houden met de extra kosten en problemen die hun specifieke situatie met zich brengt.

1.18.6 De argumenten van de vertegenwoordigers van deze regio's voor een soepeler regeling zijn gebaseerd op het feit dat de steun die bedoeld is om de extra kosten van hun situatie te dekken geen versturende werking hebben op de markt, maar juist het evenwicht herstellen.

1.18.7 De Gemeenschapswetgeving op het gebied van steunverlening, met name door de nationale overheid, voor regionale en landbouwdoeleinden moet derhalve worden herzien om rekening te houden met de specifieke situatie van deze regio's en de eventuele andere permanente geografische of demografische handicaps waarmee deze vaak gepaard gaan. Enkele voorbeelden:

1.18.7.1 De regelgeving betreffende staatssteun aan regio's houdt rekening met de problemen waarmee regio's te kampen hebben als gevolg van de zeer geringe bevolkingsdichtheid en biedt momenteel de mogelijkheid om hogere bedragen aan steun toe te kennen alsook om directe vervoerssubsidies te verstrekken. Maar over eilanden wordt met geen woord (een enkele uitzondering daargelaten) gerept. Het Comité is van mening dat de regeling voor gebieden met een lage bevolkingsdichtheid ook moet gelden voor alle eilanden, al was het alleen maar op de volgende punten:

- vergelijkbare netto-subsidie-equivalenten (NSE);
- toestemming voor bedrijfssteun ter compensatie van bewezen extra transportkosten.

1.18.7.2 Overigens is bedrijfssteun op grond van de EU-wetgeving in de meeste gevallen slechts toegestaan als het om „degressieve en tijdelijke” steun gaat. Deze beperking houdt echter geen rekening met het permanente karakter van de handicaps van eilanden en moet dus worden geschrapt, met name in het geval van vervoerssubsidies.

⁽¹⁾ Staatssteun bestaat uit een directe overdracht van middelen aan bedrijven in de vorm van subsidies, belastingvrijstellingen, kapitaalparticipaties, leningen met rentesubsidies, uitstel van betaling van belastingen en waarborgen, uitgedrukt op een manier die onderlinge vergelijking tussen de lidstaten mogelijk maakt.

1.18.7.3 Het officiële verbod op rechtstreekse steun voor het verkeer tussen EU-lidstaten moet in het geval van eilanden worden heroverwogen. Deze steun kan er immers toe bijdragen dat zij beter economisch integreren in de Unie en dat zij kunnen profiteren van hun geografische ligging in de Europese wateren. Dit geldt met name voor de eilandregio's die dicht bij de kust van een andere lidstaat liggen dan bij die van hun eigen land en meer nog, en op een ander niveau, voor de regio's waarvan het verkeer met de rest van de Gemeenschap over een oceaan plaatsvindt.

1.18.7.4 Het probleem van de vervoerssteun moet ook worden aangepakt in het kader van de WTO om de ontwikkeling van rechtstreekse handel met de meest nabijgelegen derde landen te bevorderen.

1.18.7.5 De mededingingsregeling die op het gebied van het zee- en luchtvervoer van kracht is, bevat diverse bepalingen met betrekking tot eilanden die wel enige verbetering of aanvulling kunnen gebruiken. Tevens geldt dat:

- soms moet worden afgestapt van de regel van de goedkoopste offerte om rekening te houden met factoren als het economische en sociale effect dat de gunning van een opdracht kan hebben op een eiland;
- moet worden afgezien van aparte aanbestedingen voor de diensten die in een regio worden verleend indien dit de kwaliteit en betrouwbaarheid van de dienstverlening in gevaar kan brengen;
- de looptijd van contracten in het zeevervoer langer moet kunnen zijn om rekening te houden met de afschrijvingstermijn van schepen.

1.18.7.6 In het geval van de landbouw of de visserij moeten er specifieke steunmaatregelen ten behoeve van de plaatselijke productie komen om de gevolgen van de extra transportkosten of van de geringe marktomvang te beperken. Hierbij valt te denken aan bedrijfssteun aan kleine verwerkingsbedrijven (slachthuizen, zuivelhandel, enz.), die vanwege de beperkte omvang van de productie in de regio of van de markt in de onmiddellijke omgeving niet levensvatbaar zijn.

1.18.7.7 De toepassing van uniforme tarieven voor indirecte belastingen (BTW, accijnzen) dreigt de situatie in de regio's met permanente handicaps, waar de consumptieprijzen toch al hoger liggen, te verergeren. De lidstaten moeten enigszins

flexibel omspringen met de toepassing van de tarieven van bepaalde belastingen in deze regio's, zodat de structurele meerkosten worden gedrukt en de levensomstandigheden van de bevolking beter worden. Het ligt voor de hand dat dit ook geldt voor vervoersbelastingen of gebruiksrechten (cf. luchthavenbelasting).

2. Conclusies en aanbevelingen

2.1 De kwetsbaarheid waardoor de regio's met blijvende handicaps worden gekenmerkt, belemmert veelal hun ontwikkeling en maakt in veel gevallen hun economische en sociale problemen alleen maar erger. Een bevolking die onder gelijke omstandigheden in een regio woont die niet met dergelijke problemen heeft te kampen, zal een grotere welvaart kennen of in ieder geval minder problemen.

2.2 Het zou even onjuist als simplistisch zijn te beweren dat er een soort lotsbeschikking bestaat, die regio's met blijvende handicaps veroordeelt tot een bestaan als tweederangsgebieden en hun inwoners tot een staat van onderontwikkeling. Europese regio's met blijvende handicaps beschikken vaak over troeven of mogelijkheden die kunnen worden benut: denk maar aan de nabijheid van belangrijke natuurlijke hulpbronnen, het vermogen om hernieuwbare energie te produceren, toeristische aantrekkingskracht, geostrategische positie, de nabijheid van zeeroutes, de diversiteit van ecosystemen, enzovoort.

2.3 Het probleem van deze regio's is dat zij, om van deze mogelijkheden gebruik te maken, waarschijnlijk meer moeite moeten doen of veel meer risico's moeten nemen dan in andere, meer bevoorrechte gebieden van de EU het geval zou zijn. In tijden van recessie zal de rentabiliteit van bedrijven hier ook het eerst achteruitgaan.

2.4 Een Europees beleid voor regio's met blijvende handicaps moet derhalve bestaan uit een reeks maatregelen die hun kwetsbaarheid zoveel mogelijk vermindert en bijdraagt tot echte „gelijkheid van kansen” tussen deze gebieden en de rest van de Unie. Aangezien dit beleid een antwoord is op objectieve natuurlijke omstandigheden, ligt het voor de hand dat het op de ernst van deze omstandigheden wordt afgestemd. Om dezelfde reden dient dit beleid niet tot vervanging maar tot aanvulling van de maatregelen die traditiegetrouw in het kader van het sociaal-economisch cohesiebeleid worden genomen.

2.5 Uit welke elementen bestaat dit beleid?

2.5.1 Een Europees beleid voor regio's met blijvende handicaps moet gebaseerd zijn op drie grote principes en diverse doelen beogen:

- het **eerste** is het principe van „onveranderlijkheid” omdat de geografische omstandigheden van deze gebieden een blijvend karakter hebben. Het principe van „onveranderlijkheid” staat in contrast met het begrip „herstel”, dat tot op heden het uitgangspunt is geweest van het communautair beleid om sociaal-economische problemen aan te pakken;
- het **tweede** principe is het principe van „positieve discriminatie”, de maatregelen die in bepaalde gebieden worden genomen om permanente structurele omstandigheden te compenseren mogen niet zomaar misplaatste bevoordeling zijn, maar moeten bijdragen tot de totstandbrenging van echte gelijkheid. Positieve differentiatie contrasteert met discriminatie, een begrip dat volgens de definitie van het Hof van Justitie, inhoudt dat er in verschillende situaties hetzelfde of in dezelfde situaties verschillend wordt gehandeld (Arrest van het Gerecht van eerste aanleg — vierde kamer — van 26 oktober 1993. Zaken T-6/92 en T-52/92);
- het **derde** principe is dat van „evenredigheid”, omdat de situatie van de gebieden met blijvende structurele handicaps wordt gekenmerkt door diversiteit. De toepassing van positieve differentiatie op regio's met permanente handicaps is alleen verdedigbaar als deze is gebaseerd op de geografische, demografische of milieusituatie en op de consequenties daarvan. Deze situatie verschilt uiteraard per gebied.

2.5.2 Meer dan het kiezen van maatregelen die systematisch en uniform van toepassing zijn op het hele gebied, gaat het om het scheppen van een klimaat is voor het omgaan met deze verschillen. Dit klimaat biedt de mogelijkheid om, aan de hand van wetbepalingen, financiële middelen en vormen van bestuur, pasklare oplossingen te zoeken die zijn afgestemd op de aard en de ernst van de problemen in kwestie. In sommige gevallen komt dat neer op maatregelen die voor alle regio's met blijvende handicaps hetzelfde zijn. In andere gevallen zijn speciale maatregelen vereist, die op een bepaalde situatie zijn afgestemd en niet algemeen kunnen worden doorgevoerd.

2.6 De doelstellingen van een beleid voor regio's met blijvende handicaps

2.6.1 De drie soorten doelstellingen van een beleid voor de regio's met blijvende handicaps zijn van sociale, economische en ecologische aard en overlappen elkaar.

2.6.2 Wil de steun aan de probleemgebieden werkelijk effect sorteren, dan moet de term „duurzaamheid” op twee manieren worden opgevat: enerzijds in sociaal-economische zin, d.w.z. dat moet worden gezorgd voor het voortbestaan van levensvatbare familiebedrijven en productiestelsels die een leegloop van het platteland voorkomen, en anderzijds in de zin van milieuvriendelijk optreden.

2.6.2.1 **Sociale doelstellingen:** de „sociale doelstellingen” van een Europees beleid voor regio's met blijvende handicaps houden in dat de inwoners van deze regio's de kans moeten krijgen om „in de regio geboren te worden, te wonen en werken”.

2.6.2.2 De inwoners van deze regio's moeten kunnen profiteren van een infrastructuur en van diensten waarvan de keuze-mogelijkheden en de kwaliteit die van de andere gebieden in de Unie zoveel mogelijk benaderen.

2.6.2.3 Dat geldt voor velerlei sectoren maar vooral voor onderwijs, beroepsopleiding en levenslang leren, gezondheidszorg, vervoer en telecommunicatie. De overeenkomsten met de overige gebieden van de Unie kunnen niet alleen in cijfers worden uitgedrukt, maar moeten ook op hun kwaliteit worden beoordeeld. Bij een geavanceerde infrastructuur of diensten geldt: hoe dunner bevolkt de regio, des te minder staan de omvang en de kosten van die infrastructuur en diensten in verhouding tot het aantal inwoners. Er bestaat geen uniforme oplossing voor dit probleem, behalve de toepassing van het principe dat met hoogwaardige dienstverlening, in ieder geval de bevolking wordt vastgehouden.

2.6.2.4 De aangewezen instrumenten hiervoor zijn de structuurfondsen, die met name gericht zijn op de vervoerssector (vaste of mobiele infrastructuur), het afvalbeheer, de watervoorziening, het onderwijs en de gezondheidszorg. In de vervoer-, energie- en telecommunicatiesector moeten de maatregelen terzake een extra impuls krijgen door de toepassing van artikel 154 van het Verdrag betreffende de trans-Europese netwerken, met dienovereenkomstige financiële middelen.

2.6.2.5 De inwoners van regio's met blijvende handicaps moeten tegen sociaal aanvaardbare prijzen over consumptiegoederen of –diensten kunnen beschikken.

2.6.2.6 Ongelijke situaties kunnen in sommige gevallen worden rechtgetrokken door maatregelen die erop gericht zijn de consumptieprijs te doen dalen en door bepaalde dienstverleners aan te moedigen zich in de meest geïsoleerde en dunst bevolkte regio's te vestigen.

2.6.2.7 De vereiste instrumenten zijn interventionistische maatregelen van sociale aard, zoals:

- directe steun aan bepaalde segmenten van de handel of dienstverleners,
- preferentiële tarieven voor ingezetenen in het zee- of luchtvervoer,
- het bestaan van hoogwaardige openbare diensten.

De reikwijdte van sommige van deze maatregelen kan evenredig zijn aan het isolement van de betrokken gemeenschappen en omgekeerd evenredig aan de omvang van de markt.

2.6.2.8 Een extensieve toepassing van de bepalingen van de artikelen 73 (met het begrip „openbare dienst” verbonden, verplichte dienstverrichtingen), 86, lid 2 (ondernemingen belast met het beheer van diensten van algemeen economisch belang), en 87, lid 2 (steunmaatregelen van sociale aard aan individuele gebruikers) van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap kan in sommige gevallen als uitgangspunt hiervoor dienen.

2.6.3 Economische doelstellingen: de economische doelstellingen van een Europees beleid voor regio's met blijvende handicaps moeten bijdragen tot hun integratie in de interne markt, rekening houdend met hun maatschappelijke en ecologische kwetsbaarheid. De principes van de vrije markt moeten derhalve worden aangevuld met die van economische, sociale en territoriale samenhang.

2.6.3.1 Wil de economie van deze regio's volwaardig deel uitmaken van die van de interne markt, dan moeten de randvoorwaarden gelijk zijn; dat wil zeggen dat:

2.6.3.2 de extra vervoerskosten moeten worden gedrukt door directe steunverlening aan bedrijven;

2.6.3.3 naar gelang van de situatie maatregelen moeten worden genomen om de geringe omvang van de plaatselijke markt en het gebrek aan natuurlijke of menselijke hulpbronnen te compenseren. Hierbij valt te denken aan steun- of stimuleringsmaatregelen voor de particuliere sector die zijn afgestemd op de aard van de activiteiten, de rentabiliteit en de sociale en ecologische impact.

2.6.4 Milieudoelstellingen: de „milieudoelstellingen” van een Europees beleid voor regio's met blijvende handicaps garanderen het behoud van het milieu zonder de sociaal-economische ontwikkeling te dwarsbomen. Het „milieu” omvat de natuurlijke hulpbronnen, de landschappen en de ecosystemen van deze regio's, evenals de meest uiteenlopende vormen van het cultureel patrimonium: architectuur, historische monumenten, talen en dialecten, zang, dans, literatuur, ambachten enz.

2.6.4.1 Het behoud van het cultureel patrimonium mag geen statische of behoudzuchtige maatregel zijn die erop

gericht is de regio's met blijvende handicaps in een soort „indianenreservaten” te veranderen. Integendeel, het gaat om een actieve en dynamische maatregel die met name gericht is op het stimuleren van de duurzame ontwikkeling die noodzakelijk is om de bevolking ervan te weerhouden weg te trekken en hun levenskwaliteit te garanderen.

2.6.4.2 De milieudoelstellingen vergen maatregelen op zeer uiteenlopende niveaus, van — uiteraard — lokaal tot nationaal, Europees en soms zelfs mondiaal niveau. Bijvoorbeeld:

- het behoud van het taalkundig patrimonium moet een onderdeel zijn van het lokaal en nationaal onderwijsbeleid;
- de bescherming van de kust tegen zeevervuiling vergt toezicht op de scheepvaart in nationale en internationale wateren en verplichte maatregelen (zoals voor het passeren door zeeëngtes) die tussen aangrenzende landen en op mondiaal niveau (in het kader van de IMO) moeten worden afgesproken;
- het beheer van de visgronden is een zaak waarbij, naar gelang van de situatie, de regio's, de lidstaten, de Gemeenschap en derde landen (in het geval van de Caraïben) of internationale instanties (in het geval van de visserij in het noorden van de Atlantische Oceaan) zijn betrokken;
- alle beleidslijnen ter beperking van het broeikaseffect en de gevolgen daarvan moeten niet alleen op alle eerder genoemde niveaus, maar ook in mondiaal verband en in het kader van de Verenigde Naties en de verschillende milieuoconferenties worden besproken.

2.6.4.3 De milieudoelstellingen houden in belangrijke mate verband met het bestuur. De gemeenschappen op de eilanden, in Scandinavië, in bergstreken of perifeer gelegen regio's moeten worden geraadpleegd over en, indien mogelijk, worden betrokken bij de hen betreffende besluiten op milieuvlak.

2.6.4.4 De Europese Unie moet met name rekening houden met de specifieke kwetsbaarheid van de regio's met blijvende handicaps wanneer milieukwesties op het internationale toneel worden besproken (met name in de visserijovereenkomsten met derde landen of in het kader van de strijd tegen het broeikaseffect).

3. Tot slot

3.1 Gezien het belang en de spreiding over het grondgebied van de Unie van de regio's met de in het onderhavige initiatief advies besproken speciale kenmerken, alsmede gelet op de overwegingen en suggesties die het Europees Economisch en Sociaal Comité terzake wenst te formuleren teneinde een betere integratie van deze regio's te waarborgen, zal het Comité het verdere verloop van deze problematiek blijven volgen en bijdragen tot de evaluatie van het beleid dat wordt gevoerd om hun problemen op te lossen.

Brussel, 10 februari 2005.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Anne-Marie SIGMUND

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Het consumentenbeleid na de uitbreiding van de EU”

(2005/C 221/24)

Op 17 juli 2003 besloot het Europees Economisch en Sociaal Comité om, overeenkomstig artikel 29, lid 2, van het reglement van orde, een advies op te stellen over: „Het consumentenbeleid na de uitbreiding van de EU”.

De gespecialiseerde afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 8 september 2004 goedgekeurd; rapporteur was de heer PEGADO LIZ.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 414e zitting op 9 en 10 februari 2005 (vergadering van 10 februari 2005) het volgende advies uitgebracht, dat met 95 stemmen voor, bij 2 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Inleiding en achtergrond

1.1 De uitbreiding van de EU met 10 lidstaten tegelijk veroorzaakt niet alleen problemen van kwantitatieve aard.

De Europese Conventie heeft een uitvoerige analyse gemaakt van het effect van de toetreding op de structuur en de werking van de Unie en heeft vervolgens een aantal maatregelen voorgesteld, die in de ontwerpgrondwet worden beschreven.

Ook moet worden nagegaan welk effect de uitbreiding op de verschillende betrokken sectoren heeft om het desbetreffende beleid hierop te kunnen afstemmen⁽¹⁾.

1.2 Er is tot dusver echter nog geen systematisch en uitvoerig onderzoek verricht naar de kwalitatieve gevolgen van de uitbreiding voor het Europees consumentenbeleid en het consumentenrecht. Ook is er niets bekend over de eventuele wijzigingen en aanpassingen die nodig zijn om het consumentenbeleid en het consumentenrecht af te stemmen op een nieuwe markt met ongeveer 500 miljoen consumenten.

1.2.1 Tijdens de bijeenkomst die op 14 en 15 maart 2003 onder auspiciën van het Comité in Thessaloniki werd gehouden, werd echter opgemerkt dat de uitbreiding wel eens grote gevolgen voor de grondbeginselen van het consumentenbeleid, en zelfs voor het Verdrag, zou kunnen hebben en van invloed zou kunnen zijn op de concrete vorm waarin nieuwe maatregelen voor consumentenbescherming worden gegoten en de manier waarop deze in heel Europa, op nagenoeg uniforme wijze, worden toegepast en gehandhaafd. Door de uitbreiding zullen ook de verschillen in nationaal consumentenrecht onvermijdelijk groter worden.

1.3 Het gaat hier in feite om een echte „kwaliteitsomslag”, een andere manier, een andere methode, een andere wijze om de consument te verdedigen, te beschermen, te begunstigen, om de raadpleging en participatie van de consument veilig te stellen, om te verzekeren dat hij op alle niveaus van de politieke besluitvorming vertegenwoordigd is, maar nu in een andere omgeving, met andere kenmerken, andere consumptiegewoonten en -praktijken, andere culturele tradities, andere wetten en gedragscodes.

⁽¹⁾ Het EESC heeft hierover al een reeks adviezen uitgebracht, waaronder:

- „De toekomst van het cohesiebeleid in het licht van de komende uitbreiding en de overschakeling op de kenniseconomie”, rapporteur: MALOSSE, PB C 241 van 7-10-2002;
- „Economische en sociale gevolgen van de uitbreiding voor de kandidaat-lidstaten”, rapporteurs: de heren DIMITRIADIS en BELABED, PB C 85 van 8-4-2003;
- „De gevolgen van de uitbreiding voor de EU”, rapporteur: de heer VEVER, PB C 61 van 14-3-2003 ;
- „De gevolgen van de uitbreiding voor de interne markt”, rapporteur: de heer BELABED, PB C 85 van 8-4-2003;
- „Vervoer en uitbreiding”, rapporteur: de heer KIELMAN, PB C 61 van 14-3-2003;
- „Pre-toetredingssteun”, rapporteur: de heer WALKER, PB C 61 van 14-3-2003;
- „De uitbreiding van de Europese Unie: de kandidaat-lidstaten en de economische criteria”, rapporteur: de heer VEVER, PB C 193 van 10-7-2001;
- „Uitbreiding van de Europese Unie naar het Oosten en de bos- en houtsector”, rapporteur: de heer KALLIO, PB C 149 van 21-6-2002.

1.4 Doel van dit advies was dan ook een zo uitvoerig mogelijk onderzoek te verrichten naar de gevolgen van de uitbreiding voor het consumentenbeleid en het consumentenrecht, en eventueel voorstellen te formuleren voor de koers van het consumentenbeleid in de jaren na de toetreding van de nieuwe lidstaten, alsook voor eventuele wijzigingen van het Gemeenschapsrecht ten aanzien van de bescherming, verdediging en bevordering van consumentenbelangen en inspraak van consumenten, dan wel voor nieuwe, noodzakelijk geachte wetsvoorstellen.

2. Werkwijze en voorbereiding

2.1 Voordat een begin werd gemaakt met het opstellen van dit advies moest een zo nauwkeurig mogelijk beeld worden geschetst van de problemen bij de toepassing van het Gemeenschapsrecht in de nieuwe lidstaten.

2.2 Hiertoe werden twee vragenlijsten gestuurd naar verschillende personen met verantwoordelijkheden terzake, gaande van ambtenaren tot organisaties die de belangen van consumenten vertegenwoordigen en beroepsorganisaties die zich meer rechtstreeks bezighouden met consumentenbetrekkingen. Ook werd een hoorzitting georganiseerd, die plaatsvond op 2 december 2003 en waaraan massaal en actief werd deelgenomen.

2.3 Op grond van de resultaten van de hoorzitting en de analyse van de antwoorden op de vragenlijsten, en rekening houdend met de bilaterale contacten die tijdens de voorbereidende werkzaamheden werden onderhouden, kan dit ontwerpadvies de grondslag leggen voor conclusies en aanbevelingen aangaande eventuele wijzigingen die na de uitbreiding in het consumentenbeleid moeten worden aangebracht.

3. Een omschrijving van het begrip „consumentenorganisatie” als uitgangspunt voor de bevordering van consumentenbelangen en een grotere betrokkenheid van de consument

3.1 Er lijkt een consensus te bestaan over de gedachte dat een consumentenbeleid dat is afgestemd op de actuele situatie, op een grotere interne markt, in eerste instantie gericht moet zijn op een grotere betrokkenheid van de consument als „marktpartner” en, bijgevolg, op het stimuleren van diens bijdrage aan het uitwerken van een beleid dienaangaande en het ontwikkelen van de hiertoe aangewezen middelen en mechanismen ⁽¹⁾.

3.2 De verwezenlijking van dit doel ligt niet alleen in handen van de regionale en lokale bestuursorganen van de verschillende lidstaten; ook de diverse communautaire instanties en organisaties spelen hierbij een belangrijke rol. De consumenten zijn, op hun beurt en in het kader van hun recht op organisatie, zelf verantwoordelijk voor de wijze waarop zij zich organiseren om hun belangen te behartigen en te vertegenwoordigen en voor de manier waarop zij bij het uitzetten van de grote lijnen voor het consumentenbeleid hun stem laten horen in de diverse gremia van het politieke besluitvormings- en wetgevingsproces.

3.3 Het uitgangspunt in deze moet dus zijn: de volledige erkenning van het vermogen en de autonomie van consumenten om zich op lokaal, regionaal, nationaal, Europees en internationaal niveau te organiseren en te verenigen met het oog op een adequate vertegenwoordiging van hun belangen en deelname aan alle instanties die besluiten nemen aangaande zaken waar zij belang bij hebben.

Het is ontegenzeggelijk de plicht van de — nationale of Europese — wetgever om zulks te garanderen en veilig te stellen.

⁽¹⁾ Dit vloeit voort uit par. 14 van de resolutie van de Raad van 2 december 2002 inzake de strategie voor het consumentenbeleid van de Gemeenschap 2002-2006 (PB C 11 van 17-1-2003); „ROEPT DE COMMISSIE EN DE LIDSTATEN OP:

14. representatieve consumentenorganisaties te ondersteunen, zodat zij autonoom de consumentenbelangen op zowel communautair als nationaal niveau kunnen verdedigen, en hen in staat te stellen invloed uit te oefenen, bijvoorbeeld een evenwichtige dialoog met het bedrijfsleven aan te gaan, en deel te nemen aan de communautaire beleidsvorming. De ontwikkeling van capaciteitsopbouwende projecten om, waar nodig, de consumentenorganisaties te versterken en van educatieve instrumenten met betrekking tot specifieke aspecten van grensoverschrijdende transacties zou in dit verband een oplossing bieden;”

3.4 Er bestaat echter een duidelijke en op brede schaal gevoelde behoefte aan uniforme Europese voorschriften waaraan consumentenorganisaties, die op initiatief van de consumenten zelf zijn opgericht, moeten voldoen: zo moeten zij bepaalde grondbeginselen van een democratische organisatie in acht nemen ten einde een doeltreffende, autonome en onafhankelijke vertegenwoordiging van de consument in het algemeen te waarborgen.

3.4.1 De criteria die in bepaalde communautaire instrumenten zijn vervat om de representativiteit van consumentenorganisaties en -verenigingen te bepalen, ten einde onderlinge vergelijking hiervan in de hele EU mogelijk te maken, werden als betrekkelijk ontoereikend beschouwd ⁽¹⁾.

3.4.2 Daarom heeft de EU op haar beurt, bijv. in Richtlijn 98/27/EG van 19 mei 1998 betreffende het doen staken van inbreuken in het raam van de bescherming van consumentenbelangen, voor bepaalde doeleinden een aantal nieuwe criteria geformuleerd voor de erkenning van consumentenorganisaties ⁽²⁾.

3.4.2.1 Maar deze criteria, die betrekking hebben op een „administratieve” beslissing van de lidstaten, kunnen niet als uitgangspunt dienen voor een uniforme definitie van consumentenorganisatie of -vereniging die vergelijking tussen de verschillende lidstaten mogelijk maakt.

⁽¹⁾ Zie m.n. de bepalingen van art. 7, lid 2 en 3 van Besluit nr. 20/2004/EG van het Europees Parlement en de Raad van 8 december 2003 tot vaststelling van een algemeen kader voor de financiering van communautaire acties ter ondersteuning van het consumentenbeleid in de periode 2004-2007 (PB L 5/1 van 9-1-2004), die luiden als volgt:

2. „De financiële bijdragen voor actie 16 kunnen worden toegekend aan Europese consumentenorganisaties die:

- a) niet-gouvernementeel zijn, geen winstoogmerk hebben, onafhankelijk zijn van het bedrijfsleven en vrij zijn van handels-, zakelijke of andere tegenstrijdige belangen en die als belangrijkste doelstelling en activiteit de bevordering en de bescherming van de gezondheid, de veiligheid en de economische belangen van de consument in de Gemeenschap nastreven en
- b) officieel de opdracht hebben gekregen van nationale consumentenorganisaties uit minstens de helft van de lidstaten — nationale consumentenorganisaties die de consument overeenkomstig nationale voorschriften of praktijken vertegenwoordigen en regionaal of nationaal actief zijn — om de belangen van de consument in de Gemeenschap te behartigen en
- c) de Commissie toereikende bewijsstukken hebben overgelegd met betrekking tot hun lidmaatschap, intern reglement en financieringsbronnen.

3. De financiële bijdragen voor actie 17 kunnen worden toegekend aan Europese consumentenorganisaties die:

- a) niet-gouvernementeel zijn, geen winstoogmerk hebben, onafhankelijk zijn van het bedrijfsleven, vrij zijn van handels-, zakelijke of andere tegenstrijdige belangen en die als belangrijkste doelstelling en activiteit de behartiging van belangen van de consument bij het normalisatieproces in de Gemeenschap behartigen en
- b) die in tenminste twee derde van de lidstaten officieel de opdracht hebben gekregen de belangen van consumenten op communautair niveau te behartigen :
 - van organisaties die, overeenkomstig nationale voorschriften of praktijken, nationale consumentenorganisaties in de lidstaten vertegenwoordigen, of,
 - bij afwezigheid van dergelijke organisaties, van nationale consumentenorganisaties in de lidstaten die, overeenkomstig nationale voorschriften of praktijken, de consument vertegenwoordigen en nationaal actief zijn.”

— (Zie ook: EESC-advies (INT/180) van 17/07/2003 in PB C 234 van 30-9-2003; rapporteur: de heer Hernández Bataller.)

⁽²⁾ Zie PB L 166 van 11-6-1998, blz. 51 e.v.:

„Artikel 3

Tot het instellen van acties bevoegde instanties

In deze richtlijn wordt onder „bevoegde instantie” verstaan: elk lichaam dat of elke organisatie die volgens de wetgeving van een lidstaat naar behoren is opgericht en een rechtmatig belang heeft om de in artikel 1 bedoelde bepalingen te doen naleven, en in het bijzonder:

- a) een of meer onafhankelijke openbare lichamen die, in de lidstaten waar dergelijke lichamen bestaan, specifiek met de bescherming van de in artikel 1 bedoelde belangen zijn belast; en/of
- b) organisaties die als doelstelling hebben om de in artikel 1 bedoelde belangen volgens de criteria van hun nationaal recht te beschermen.”

In de huidige, gecodificeerde versie luidt dit artikel als volgt:

„Artikel 3

Tot het instellen van acties bevoegde instanties

In deze richtlijn wordt onder „bevoegde instantie” verstaan: elk lichaam dat of elke organisatie die volgens de wetgeving van een lidstaat naar behoren is opgericht en een rechtmatig belang heeft om de in artikel 1 bedoelde bepalingen te doen naleven, en in het bijzonder:

- a) een of meer onafhankelijke openbare lichamen die, in de lidstaten waar dergelijke lichamen bestaan, specifiek met de bescherming van de in artikel 1 bedoelde belangen zijn belast; en/of
- b) organisaties die als doelstelling hebben om de in artikel 1 bedoelde belangen volgens de criteria van hun nationaal recht te beschermen.”

3.5 In een poging tot een uniforme definitie van het begrip „consumentenorganisatie” te komen werden diverse kenmerken aangewezen. Zo moet een consumentenorganisatie:

- a) rechtspersoonlijkheid en procesbevoegdheid bezitten;
- b) geen winstoogmerk hebben;
- c) volgens haar statuten in de eerste plaats streven naar de bescherming en vertegenwoordiging van consumentenbelangen in het algemeen (voor verenigingen die algemene belangen vertegenwoordigen) of naar de bescherming en vertegenwoordiging van haar leden, consumenten of gebruikers van bepaalde goederen of diensten in het bijzonder (voor verenigingen die specifieke belangen vertegenwoordigen);
- d) de samenstelling van haar organen baseren op vrije, algemene en geheime verkiezingen onder haar leden;
- e) financiële zelfstandigheid bezitten;
- f) onafhankelijk zijn van de politieke of economische macht, alsook van de handel en handelsorganisaties (aan de aanbodzijde van de markt).

3.5.1 Ook werd voorgesteld coöperatieve organisaties van met name consumenten gelijk te stellen aan consumentenorganisaties ⁽¹⁾.

3.5.2 Tevens werd de mogelijkheid geopperd om officiële erkenning van consumentenorganisaties door een nationale bevoegde instantie verplicht te stellen; er werd echter ook gepleit voor steun aan consumentenorganisaties op grond van hun technische vakbekwaamheid en het resultaat van hun werkzaamheden, en niet alleen omdat zij door nationale instanties officieel worden erkend.

3.6 Aangezien het hier om een gevoelige, en onmiskenbaar belangrijke, materie gaat, pleit het Comité voor een uitgebreid onderzoek door de Commissie op dit vlak, waarvan de resultaten bij voorkeur in de vorm van een mededeling openbaar worden gemaakt.

3.7 Daarnaast werd de vinger gelegd op diverse tekortkomingen of lacunes in de bestaande stelsels die een belemmering vormen voor een adequate uitoefening van het recht op organisatie, m.n. op Europees niveau, door organisaties die de algemene of specifieke belangen van consumenten vertegenwoordigen.

3.7.1 Bijzondere aandacht dient uit te gaan naar de opleidingsbehoeften van de directie, technici en cursusleiders van de genoemde verenigingen of consumentenorganisaties ⁽²⁾.

3.7.2 Behalve algemene voorlichtingsprogramma's die voor alle consumenten zijn bestemd, moet doelgerichte informatie aan verenigingen en consumentenorganisaties worden verstrekt, die zij kunnen doorsluizen naar hun leden of naar consumenten in hun respectieve landen of regio's.

3.7.3 De vertegenwoordiging van consumentenverenigingen op Europees niveau moet, hetzij rechtstreeks hetzij via hun verenigingen, worden uitgebreid, wat niet wegneemt dat de recente initiatieven van de Commissie om het consumentencomité ⁽³⁾ te reorganiseren en binnen het Directoraat-Generaal Mededinging ⁽⁴⁾ een verantwoordelijke voor de betrekkingen met consumenten aan te wijzen, vallen toe te juichen en navolging verdienen op andere beleidsterreinen die voor consumenten van belang zijn ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Wat het belang van de coöperatieve sector betreft, zie de Mededeling van de Commissie over de bevordering van coöperatieve vennootschappen in Europa (COM(2004) 18 def.) van 23 februari 2004, waarin de invoering van het statuut van Europese Coöperatieve Vennootschap wordt geopperd.

⁽²⁾ Lovenswaardig in dit verband is het zeer recente initiatief van de Commissie (DG SANCO) om BEUC nog dit jaar te belasten met de organisatie van cursussen personeels- en financieel beheer, public relations en „lobbyen”, en consumentenrecht. (advies van de heer Hoffelt.)

⁽³⁾ Besluit van 9 oktober 2003 betreffende de oprichting van een Europese Consumenten Adviesgroep (PB L 258 van 10-10-2003).

⁽⁴⁾ Deze post werd in december 2002 in het leven geroepen met als doel een permanente dialoog met de Europese consument te kunnen onderhouden; op 9 december 2003 werd de heer Juan Riviere y Marti door commissaris Monti in deze functie benoemd. (IP/03/1679 van 09.12.03).

⁽⁵⁾ In verband hiermee zij gewezen op het besluit van de Commissie van 3 maart 2004 tot instelling van wetenschappelijke comités op het gebied van de consumentenveiligheid, de volksgezondheid en het milieu (PB L 66 van 4-3-2004).

3.7.4 Het zou ook een goede zaak zijn indien weer regelmatig een Europees forum voor de consument zou worden georganiseerd, om de dialoog en de informatie en samenwerking tussen consumentenorganisaties uit te breiden en te verbeteren.

4. Financiering van consumentenorganisaties en -verenigingen

4.1 Eén van de eerste vereisten voor een adequate vertegenwoordiging van consumenten is het waarborgen van een adequate financiering van zowel de organisatie als de werking van hun belangenverenigingen ⁽¹⁾.

4.2 Ongeacht de vorm waarin die steun door elk land wordt gegoten, zijn sommige vertegenwoordigers van consumenten van mening dat consumentenorganisaties alleen met flinke steun en bijstand van de EU over de noodzakelijke middelen zullen beschikken om hun rol als verdedigers, beschermers en vertegenwoordigers van de consumenten op regionaal, nationaal, Europees en internationaal niveau te kunnen spelen ⁽²⁾.

4.3 Algemeen gesproken slagen consumentenverenigingen er op eigen kracht, d.w.z. met de middelen die afkomstig zijn van ledenbijdragen of van eigen initiatieven, nauwelijks in om het hoofd boven water te houden en hun autonomie en onafhankelijkheid ten opzichte van de politieke en economische machthebbers te bewaren ⁽³⁾.

Om deze principes te handhaven moet eventuele financiële steun in de regel worden toegespitst op acties, programma's, projecten en initiatieven, vooral op het gebied van cursussen voor leidinggevend personeel, voorlichting van consumenten en financiering van collectieve maatregelen ten behoeve van uiteenlopende consumentenbelangen, en niet op het dagelijks bestuur van deze verenigingen.

4.4 De huidige communautaire regelgeving betreffende de steun aan consumentenorganisaties is neergelegd in Beschikking 20/2004/EG van 8 december 2003 tot vaststelling van een algemeen kader voor de financiering van communautaire activiteiten ter ondersteuning van het consumentenbeleid in de EU voor de periode 2004-2007 ⁽⁴⁾, die moet worden gelinkt aan de „Evaluatie van het doorlopend actieprogramma in het kader van de strategie voor het consumentenbeleid 2002-2006” van 15 september ⁽⁵⁾.

5. Maximale harmonisatie op het hoogste niveau van consumentenbescherming

5.1 In artikel 153 worden minimale harmonisatie en een hoog niveau van consumentenbescherming uitdrukkelijk genoemd als grondbeginselen van het gemeenschappelijk consumentenbeleid ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ 72 % van de ondervraagde organisaties verklaart een vorm van overheidssubsidie te ontvangen, maar acht deze steun ontoereikend.

⁽²⁾ Vooral het verzoek van BEUC van augustus 2003 aan de regeringen van de nieuwe lidstaten om hun consumentenverenigingen voldoende financiële steun te geven en hiervoor ev. het PHARE-programma te gebruiken verdient aandacht.

⁽³⁾ 75 % van de ondervraagden zegt dat er geen gunstiger fiscaal klimaat voor consumentenverenigingen bestaat.

⁽⁴⁾ PB L 5 van 9-1-2004, (rapporteur: de heer Hernández Bataller), PB C 234 van 30-9-2003.

⁽⁵⁾ SEC (2003) 1387 van 27-11-2003.

⁽⁶⁾ Zo luidt althans de conclusie op grond van lid 1 en lid 5 van art. 153; in lid 5 wordt immers gesteld dat de maatregelen die door de Raad volgens de procedure van artikel 251 en na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité zijn genomen om het beleid van de lidstaten te ondersteunen, aan te vullen en te controleren, „niet beletten dat een lidstaat maatregelen voor een hogere graad van bescherming treft of handhaaft”, mits deze uiteraard verenigbaar zijn met het Verdrag, m.n. met de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

5.2 Dit uitgangspunt, dat overigens niet nieuw is ⁽¹⁾ en ook niet wordt gewijzigd in de ontwerpgrondwet, heeft ertoe geleid dat in het merendeel van de richtlijnen die op het gebied van consumentenbescherming werden aangenomen de zogeheten „*minimumclausule*” werd opgenomen, die luidt als volgt:

„Deze richtlijn belet de Lid-Staten niet voorschriften vast te stellen of te handhaven waarin de consument op het door deze richtlijn bestreken gebied een verderreikende bescherming wordt geboden, zulks onverminderd hun uit het Verdrag voortvloeiende verplichtingen ⁽²⁾”.

5.3 Sinds kort lijkt men echter meer te neigen naar totale harmonisatie als middel om de verschillende nationale regels op het gebied van consumentenbescherming beter op elkaar af te stemmen, althans volgens het Groenboek over de consumentenbescherming in de Europese Unie ⁽³⁾ en, recenter nog, de Mededeling van de Commissie over de Strategie voor het consumentenbeleid 2002-2006 ⁽⁴⁾.

5.3.1 Dit blijkt met name uit de recente voorstellen voor een richtlijn betreffende consumentenkrediet ⁽⁵⁾ en oneerlijke handelspraktijken ⁽⁶⁾. Afgezien van een excessieve interpretatie van het beginsel van wederzijdse erkenning ⁽⁷⁾ lijkt het hier om een algemene tendens te gaan, en niet om een eenmalig gebeuren. De reden hiervoor dient te worden gezocht in de aard van de zaak of in de noodzaak fundamentele aspecten van de interne markt te regelen.

5.3.2 Het Comité is zich ervan bewust dat het voordelen heeft om, telkens wanneer het om maatregelen gaat die uitsluitend of hoofdzakelijk de goede werking van de interne markt beogen, wetgevende instrumenten in te voeren die ervoor zorgen dat de rechtsstelsels die de rechtsbetrekkingen tussen ondernemingen onderling of tussen ondernemingen en consumenten regelen, zoveel mogelijk overeenstemmen. Dat is vooral belangrijk met het oog op de uitbreiding tot 25 lidstaten.

5.3.2.1 Het Comité is derhalve van mening dat er, indien mogelijk gezien de aard van de materie, verordeningen of „Europese wetten” (volgens de nieuwe, in de Europese grondwet voorgestelde benaming) ⁽⁸⁾ of, indien dat niet mogelijk is, richtlijnen of „kaderwetten” (grondwet) moeten worden uitgevaardigd waarin naar maximale harmonisatie wordt gestreefd om de rechtszekerheid van het afgeleide recht zoveel mogelijk te waarborgen.

5.3.3 Het Comité is echter van mening dat de keuze voor dit soort harmonisatie als *conditio sine qua non* moet hebben dat de consumentenbescherming van het hoogste niveau is en aansluit bij de technologische ontwikkelingen, de wetenschappelijke kennis en de heersende culturele waarden.

5.4 In alle andere gevallen waarin niet de totstandbrenging en de werking van de interne markt maar de bescherming en verdediging van de consument vooropstaan of voorrang krijgen, worden de beoogde belangen volgens het Comité het beste gediend en behartigd door vast te houden aan het beginsel van minimale harmonisatie, zij het op een hoog beschermingsniveau, waarbij de lidstaten evenwel maatregelen voor een hogere graad van bescherming mogen handhaven of treffen, mits deze maatregelen verenigbaar zijn met het Verdrag, overeenkomstig het bepaalde in artikel 153, lid 5.

⁽¹⁾ Een soortgelijke bepaling was reeds vervat in artikel 129 A, zoals gewijzigd bij het Verdrag van Maastricht.

⁽²⁾ Cf. bijv. de richtlijnen 90/314 (pakketreizen), artikel 8; 94/47 (time-share), artikel 11; 93/13 (oneerlijke bedingen), artikel 8; 97/7 (op afstand gesloten overeenkomsten), artikel 14; 85/577 (overeenkomsten die buiten bedrijfsruimten worden afgesloten); 84/450 (misleidende reclame), artikel 7; 87/102 (consumentenkrediet), artikel 15°. Tevens zij gewezen op de belangrijke studie die in opdracht van de Commissie werd verricht door het *Centre de Droit de la Consomme* en die werd gecoördineerd door mw. M. Goyens, waaraan uw rapporteur zijn medewerking heeft verleend samen met gerenommeerde juristen als Klaus Tonner, Lopez-Sanchez, Susanne Storm, Jérôme Frank, Alexandros Voutsas, William Fagan, Paolo Martinello, Andrée Colomer, A. Tavassy en Geraint Howells (SPC/02/93/CM, juli 1994). In het eindverslag hiervan worden de verschillen tussen minimale, algehele, gedeeltelijke, totale en optionele harmonisatie duidelijk op een rijtje gezet.

⁽³⁾ COM(2001) 531 def. van 2-10-2001

⁽⁴⁾ COM(2002) 208 def. van 7-5-2002

⁽⁵⁾ COM(2002) 443 def. van 11-9-2002

⁽⁶⁾ COM(2003) 356 def. van 18-6-2003

⁽⁷⁾ Verdragrechtelijk vastgelegd bij de Europese Akte.

⁽⁸⁾ Zie art. 32 van de ontwerpgrondwet.

5.5 Met de toetreding van tien nieuwe lidstaten raadt het Comité de Commissie aan haar standpunt te herzien en haar — sinds kort uitgesproken — voorkeur voor maximale harmonisatie te beperken tot situaties waarin de goede werking van de interne markt op het spel staat, met dien verstande dat de consumentenbescherming in dergelijke situaties van het hoogste niveau is en in overeenstemming is met de stand van de wetenschappelijke kennis, de technologische ontwikkeling en de sociale en culturele waarden op het betreffende vlak.

5.6 Met „wetenschappelijke kennis” wordt de kennis bedoeld waarop de beleidsmakers hun besluiten inzake consumentenangelegenheden baseren. Hieronder vallen de erkende resultaten van:

- a) de consumptietheorie;
- b) empirisch onderzoek naar consumentengedrag en -organisaties;
- c) evaluatie van maatregelen en programma's die door de Commissie worden aangestuurd;

Duidelijke lacunes in de aanwezigheid van basiskennis moeten worden tegengegaan door voor toereikende onderzoekscapaciteit te zorgen.

5.7 Bovendien pleit het Comité ervoor dat, indien mogelijk en indien de stand van de technische en juridische ontwikkelingen het toelaat, voor een verordening (of Europese wet volgens de nieuwe benaming) wordt gekozen als meest aangewezen instrument om de verschillen in nationale wetgeving zoveel mogelijk uit de weg te ruimen en de rechtszekerheid m.b.t. rechtsbetrekkingen veilig te stellen ⁽¹⁾.

6. De interpretatie en toepassing van de beginselen van subsidiariteit, wederzijdse erkenning en voorzorg in het licht van de consumentenbescherming

6.1 Enkele fundamentele beginselen uit het Verdrag liggen ten grondslag aan het afgeleide recht en moeten steeds worden ingeroepen bij het definiëren van de aard, de essentie, de opportuniteit en de materiële werkingssfeer van de maatregelen op diverse terreinen en bij het uitstippelen van de verschillende EU-beleidslijnen.

Het consumentenrecht vormt hierop derhalve geen uitzondering.

6.2 De belangrijkste beginselen zijn die van subsidiariteit ⁽²⁾, wederzijdse erkenning en voorzorg.

⁽¹⁾ Zo is bijvoorbeeld terecht gebruik gemaakt van een verordening in het geval van de recente initiatieven op het vlak van de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (Verord. EG 44/2001 van 22-12-2000); inzake de betekening en de kennisgeving in de lidstaten van gerechtelijke en buitengerechtelijke stukken in burgerlijke of in handelszaken (Verord. EG 1348/2000 van 29-5-2000); betreffende de bevoegdheid en de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen in huwelijkszaken en inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid voor gemeenschappelijke kinderen (Verord. EG 1347/2000 van 29-5-2000); betreffende insolventieprocedures (Verord. EG 1346/2000 van 29-5-2000); betreffende de verkoopbevordering in de interne markt (COM (2002) 585 def. 25-10-2002); betreffende samenwerking met betrekking tot consumentbescherming (COM (2003) 443 def. van 18-7-2003); inzake materialen en voorwerpen bestemd om met levensmiddelen in aanraking te komen (COM (2003) 689 def. van 17-11-2003), enz.

⁽²⁾ Zoals verwoord in het huidige artikel 5, tweede alinea, van het EG-Verdrag, dat luidt als volgt:

„Op gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, treedt de Gemeenschap, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel, slechts op indien en voorzover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt.”

De tekst van artikel 9, lid 3, van de ontwerpgrondwet wijkt hier echter enigszins van af en zou nog enige verduidelijking kunnen gebruiken:

„Krachtens het subsidiariteitsbeginsel treedt de Unie op de gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, slechts op indien en voorzover de doelstellingen van haar optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kunnen worden verwezenlijkt en derhalve vanwege de omvang of de gevolgen van het optreden beter door de Unie kunnen bereikt.”

De volgende werken kunnen o.m. een bijdrage leveren aan de discussie over dit onderwerp:

„Subsidiarité: défi du changement”, handelingen van het colloquium Jacques Delors, publicatie van het Europees Instituut voor Bestuurskunde, Maastricht, 1991 (IEAP 11/04); „Le principe de subsidiarité”, Jean-Louis Clergerie, Ellipses, 1997; de ongepubliceerde studie van Prof. G. Vandersanden, „Considérations sur le principe de subsidiarité”, januari 1992; „Il principio di sussidiarietà nella prospettiva dell'attuazione del Trattato sull'Unione europea”, Gian Pietro Orsello, Rome, 1993, en het *Commentaire Mégret* op het Verdrag, Deel I, 2^e ed., Addendum, Hfdst. III, blz. 421 e.v.

6.2.1 Zonder verder uitgebreid in te gaan op het bereik van het subsidiariteitsbeginsel op het vlak van de consumentenbescherming, kan immers worden gesteld dat hier, gelet op de huidige formulering van het subsidiariteitsbeginsel in combinatie met artikel 153, sprake is van wat door sommigen „dubbele subsidiariteit” wordt genoemd ⁽¹⁾.

6.2.2 Behalve aan de toets van „primaire” en algemene subsidiariteit overeenkomstig artikel 5 van het EG-Verdrag (ex artikel 3 B) en, in het geval van de genoemde maatregelen, artikel 153, lid 3, sub b), heeft de wetgever nog een extra waarborg willen inlassen, die als „secundaire” subsidiariteit fungeert. Deze maatregelen zijn dus enkel aanvaardbaar indien zij niet alleen de toets van subsidiariteit doorstaan, maar ook het beleid van de lidstaten op de betreffende terreinen „aanvullen” of „ondersteunen”.

6.2.3 Met andere woorden, de lidstaten moeten al stappen hebben gezet om een nationaal beleid te voeren of te formuleren, wil de Gemeenschap iets kunnen ondernemen om dit beleid eventueel „aan te vullen” of te „ondersteunen”.

6.2.4 Kortom, de Gemeenschap mag niet op eigen initiatief maatregelen nemen, noch op de eerder uitdrukkelijk genoemde terreinen, noch indien deze maatregelen volgens het subsidiariteitsbeginsel van artikel 5 (ex 3B) gerechtvaardigd zijn, behalve wanneer zij specifiek beleid van de lidstaten aanvullen of ondersteunen.

6.3 Daarom moeten vertegenwoordigers van consumenten er te allen tijde, en vooral wanneer het om de concrete toepassing van het subsidiariteitsbeginsel gaat, bij de Europese instellingen op hameren dat hun interpretatie van dit beginsel de goedkeuring van noodzakelijke en passende maatregelen ter bescherming en verdediging van de consument niet in de weg mag staan.

6.4 Het Comité heeft zich al eerder kunnen uitspreken over het beginsel van wederzijdse erkenning ⁽²⁾, nl. in zijn initiatiefadvies van november 2000 ⁽³⁾, dat werd opgesteld naar aanleiding van de mededeling van de Commissie over „De wederzijdse erkenning in het kader van de follow-up van het actieprogramma voor de interne markt” ⁽⁴⁾.

6.5 De Commissie heeft, op haar beurt, een reeks maatregelen bekendgemaakt om uitvoering te geven aan het beginsel van wederzijdse erkenning, waaronder maatregelen op het vlak van strafrechtelijke beslissingen en op het vlak van beslissingen in burgerlijke en handelszaken ⁽⁵⁾.

6.6 Maatregelen ten behoeve van consumenten worden steeds vaker tot andere wetgevingsterreinen uitgebreid, vooral wanneer ook totale harmonisatie wordt beoogd.

6.7 Hoewel het beginsel van wederzijdse erkenning algemeen wordt erkend, kan toepassing ervan op bepaalde terreinen betekenen dat consumenten aan verschillende nationale wetgevingen zijn onderworpen. Zo ontstaan onduidelijke situaties, die allerminst bevorderlijk zijn voor de grensoverschrijdende handel ⁽⁶⁾.

6.8 Het Comité wil de Commissie er daarom op wijzen dat, indien een beroep wordt gedaan op het beginsel van wederzijdse erkenning om de wetgevingen van de lidstaten meer te stroomlijnen, voorzichtig te werk moet worden gegaan en rekening moet worden gehouden met de situatie op het betreffende terrein.

⁽¹⁾ Er zij echter op gewezen dat, volgens de interpretatie die de Commissie vanaf het begin aan dit beginsel heeft gegeven en heeft voorgelegd aan de Raad van Edinburgh op 11-12 december 1992, een hele reeks richtlijnvoorstellen zou moeten worden ingetrokken en tal van andere richtlijnen ongeldig zouden moeten worden verklaard of moeten worden herzien.

⁽²⁾ Dit in het „*Cassis de Dijon*”-arrest geformuleerde beginsel werd opgenomen in artikel 100 B van de Europese Akte.

⁽³⁾ Zie het advies van het EESC inzake „Wederzijdse erkenning op de interne markt” - (rapporteur: de heer Lagerholm, PB C 116 van 20-4-2001).

⁽⁴⁾ COM(1999) 299 def. 16-6-1999.

⁽⁵⁾ PB C 12 van 15-3-2001.

⁽⁶⁾ Hierbij valt met name te denken aan financiële producten die via verkoop op afstand worden aangeboden.

6.9 Anderzijds is het Comité van mening dat het voorzorgsbeginsel, dat met de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht zijn intrede heeft gedaan in het Gemeenschapsrecht en alleen van toepassing is op het milieubeleid, moet worden beschouwd als een algemeen rechtsbeginsel dat ten grondslag ligt aan alle EU-beleidslijnen, en met name aan het consumentenbeleid. Dit zou belangrijke praktische consequenties hebben voor de systematische en objectieve beoordeling van risico's en voor de omkering van de bewijslast ten behoeve van consumenten als algemene regel in het civiele aansprakelijkheidsrecht ⁽¹⁾.

7. Een echt horizontale aanpak van het consumentenbeleid

7.1 Zoals gezegd heeft de horizontale of transversale aanpak van het consumentenbeleid pas zijn intrede gedaan in het Gemeenschapsrecht met de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam; deze aanpak werd al eerder in diverse documenten van de Commissie ⁽²⁾ aangehaald en heeft nu een prominente plaats veroverd in de beleidsrichtsnoeren van de Commissie en wordt bovendien als grondrecht genoemd in de ontwerpgrondwet ⁽³⁾.

7.2 In het Commissiedocument over de „Strategie voor het consumentenbeleid 2002-2006” ⁽⁴⁾ valt namelijk te lezen dat „voor de consument niet alleen de specifieke wet- en regelgeving inzake consumentenbescherming van belang is, maar ook andere beleidsterreinen zoals bijvoorbeeld de interne markt, milieu en duurzame ontwikkeling, vervoer, financiële diensten, concurrentie, landbouw, buitenlandse handel, enz. Het consumentenbeleid kan daarom niet worden ontwikkeld zonder rekening te houden met andere gebieden die van invloed zijn op de consument. Het is van wezenlijk belang dat binnen alle daartoe in aanmerking komende EU-beleidsterreinen systematisch een plaats wordt ingeruimd voor consumentenbelangen” ⁽⁵⁾.

7.3 Feit is echter dat dit beginsel niet systematisch in praktijk is gebracht in de maatregelen tot uitvoering en ontwikkeling van de diverse EU-beleidslijnen, en dat deze doelstelling ook in het bovenvermelde strategische document geen prioriteit heeft gekregen, in weerwil van wat het Comité in zijn advies over deze mededeling van de Commissie heeft bepleit ⁽⁶⁾.

7.4 Het Comité dringt derhalve aan op de invoering van transparante procedures en de handhaving van geloofwaardige praktijken om te garanderen dat, telkens wanneer er maatregelen worden genomen op een terrein dat onder communautaire bevoegdheid valt, rekening wordt gehouden met de belangen van consumenten en een hoog niveau van consumentenbescherming wordt gewaarborgd ⁽⁷⁾.

⁽¹⁾ Zie het advies van het EESC over „De toepassing van het voorzorgsbeginsel” (rapporteur: de heer Bedossa, PB C 268 van 19-9-2000).

⁽²⁾ Zie het Eerste programma van de EEG voor een beleid inzake bescherming en voorlichting van de consument van 14 april 1975, waarin staat dat „al deze rechten effectiever moeten worden uitgeoefend door middel van acties in het kader van het specifieke beleid van de Gemeenschap in sectoren zoals economie, gemeenschappelijk landbouwbeleid, sociale zaken, milieu, vervoer en energie, alsmede de onderlinge aanpassing van de wetgevingen, die allemaal van invloed zijn op de positie van de consument” (PB C 92 van 25-4-1975). Deze gedachte wordt later uitgewerkt in de mededeling van de Commissie aan de Raad van 4 juli 1985, de zogeheten „Nieuwe impuls” waarin voor het eerst wordt erkend dat de totstandbrenging van de interne markt een middel en niet het doel is van de oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (COM(85) 314 def. van 23-7-1986).

Ook het Europees Parlement verzocht de Commissie in zijn resolutie van maart 1992 over consumentenbescherming en volksgezondheid in het licht van de totstandbrenging van de interne markt om op alle beleidsterreinen vaker rekening te houden met de eisen van consumentenbescherming (PE 152.150).

Aan de vooravond van de Europese Raad van Amsterdam formuleerde het EESC echter, in zijn advies over de interne markt en consumentenbescherming (CES 1309/95 van 22 november 1995, rapporteur: de heer Ceballos Herrero, PB C 39 van 12-2-1996), een reeks aanbevelingen ten aanzien van de horizontale aard van het consumentenbeleid en het opnemen van een algemene definitie dienaangaande in het herziene Verdrag.

⁽³⁾ Zie artikel III-38 en artikel III-5.

⁽⁴⁾ COM(2002) 208 def. van 7-5-2002.

⁽⁵⁾ Op. cit. blz. 7

⁽⁶⁾ Advies CESE 276/2003 van 26 februari 2003 inzake een „Strategie voor het consumentenbeleid 2002-2006” (rapporteur: mevrouw Davison, PB C 95 van 23-4-2003).

⁽⁷⁾ In zijn reeds eerder genoemde advies van 22 november 1995 (CES 1309/95) stelde het Comité dienaangaande voor:

- bij alle besluiten in verband met het handelsbeleid van de Unie de belangen van de consument voor ogen dienen te worden gehouden, volgens objectieve en openbare criteria;
- het mededingingsbeleid dusdanig moet worden herzien, dat de toepassing van de artikelen 85 en 86 van het Verdrag wordt verruimd; het is nl. zaak dat de consumentenverenigingen worden geraadpleegd over uitzonderingsregelingen en het verlenen van toestemming voor overeenkomsten tussen ondernemingen, en in het bijzonder groepen ondernemingen, omdat beide praktijken indruisen tegen de vrije marktconcurrentie;
- richtlijnen inzake oneerlijke concurrentie en oneerlijke reclame dienen te worden aangenomen;
- de verzekeringswetgeving moet worden geharmoniseerd, zodat de consument bescherming geniet tegen discriminerende of agressieve verkooppraktijken;
- er beter moet worden samengewerkt bij de controle van de veiligheidsmaatregelen en de sancties tegen de verkoop van producten of diensten die een gevaar vormen voor de veiligheid en de gezondheid. (par. 3.2.4.)

7.5 Met het oog hierop stelt het Comité voor dat de Commissie nagaat of de personele en materiële middelen van DG SANCO moeten worden uitgebreid en diens methoden en werkwijzen moeten worden aangepast om aan te sluiten bij die van de overige D.-G.'s.

7.5.1 Ook de andere Europese instellingen, gaande van de Raad tot het Europees Parlement en van het Comité van de Regio's tot het EESC zelf, moeten hun werkwijze eens kritisch tegen het licht houden om ervoor te zorgen dat in alle onderdelen van het EU-beleid terdege rekening wordt gehouden met de bescherming van de consument.

8. Vereenvoudiging en codificatie van het consumentenrecht

8.1 Gezien de wildgroei en toenemende complexiteit van de wet- en regelgevingsvoorstellen op het gebied van het consumentenrecht is het aanbevelingswaardig, zo niet absoluut noodzakelijk, dat het wetgevingsproces wordt verbeterd en vereenvoudigd.

8.2 De Commissie heeft zich reeds herhaaldelijk over deze aspecten van het communautaire wetgevingsproces gebogen ⁽¹⁾.

8.3 Ook het Comité heeft zich, net als de Commissie, met dit onderwerp beziggehouden ⁽²⁾ en heeft het thema „vereenvoudiging” sinds het jaar 2000 permanent op de agenda van de Waarnemingspost interne markt gezet.

8.4 Het Comité is derhalve ingenomen met het interinstitutionele akkoord tussen het EP, de Raad en de Commissie op dit gebied ⁽³⁾ en verwijst, voor het overige, naar de overwegingen in de genoemde adviezen en met name naar het recente advies dat naar aanleiding van de laatste mededeling van de Commissie ter zake werd uitgebracht ⁽⁴⁾.

8.5 Aangezien het consumentenrecht met name particulieren aangaat, verdient de vereenvoudiging van dit recht, zodat het begrijpelijker en toegankelijker wordt, bijzondere aandacht ⁽⁵⁾.

8.6 Een ander onderdeel van deze exercitie bestaat in codificatie, waarmee de Commissie naar aanleiding van bepaalde richtlijnen overigens al een — bescheiden — begin heeft gemaakt.

8.7 Gezien de verschillende manieren waarop het begrip „codificatie” kan worden opgevat, ligt één pan-Europese consumentenwetgeving niet voor de hand ⁽⁶⁾; in plaats daarvan kan beter worden verdergegaan met de themagewijze aanpassing van het bestaande Gemeenschapsrecht in de zin dat de bepalingen van de verschillende wetsvoorstellen op elkaar worden afgestemd en enig systeem in de materie wordt aangebracht.

⁽¹⁾ Zie de sinds 1992 gepubliceerde documenten over „Een betere wetgeving”, m.n. die over het jaar 2002 (COM (2002) 715 def.), alsook de mededelingen van de Commissie van 5 december 2001 over „Vereenvoudiging en verbetering van de regelgeving” (COM (2001) 726 def.), van 5 juni 2002 over „Europese governance : Een betere wetgeving” (COM (2002) 275-278 def.), van 11 februari 2003 over „Modernisering en vereenvoudiging van het *acquis communautaire*” (COM (2003) 71 def.) en, niet te vergeten, „het wetgevings- en werkprogramma van de Commissie voor 2004” (COM (2003) 645 def. van 29-10-2003) waarin als prioriteit voor 2004 de vereenvoudiging en codificatie van de Gemeenschapswetgeving wordt genoemd (bijlage 5).

⁽²⁾ Zie de EESC-adviezen van de rapporteurs VEVER (PB C 14 van 16-1-2001), WALKER (PB C 48 van 21-2-2002 en PB C 125 van 27-5-2002), SIMPSON (PB C 133 van 6-6-2003) en RETUREAU (INT/187 van 17 maart 2004 – CESE/500/2004, PB C 112 van 30 april 2004).

⁽³⁾ PB C 321 van 31-12-2003. Zie ook het verslag van het EP van 25-9-2003 (A5-0313/2003), dat werd opgesteld door mevrouw FRASSONI.

⁽⁴⁾ COM (2003) 71 def., rapporteur de heer RETUREAU (CESE 500/2004, PB C 112 van 30 april 2004)

⁽⁵⁾ Ten aanzien van de omzetting van het *acquis communautaire* is 65 % van de ondervraagde instanties van mening dat de wetgeving volledig is aangepast en beweert 35 % dat het omzettingproces nog niet is afgerond.

⁽⁶⁾ De idee van „codificatie” van het gemeenschappelijk consumentenrecht en de verschillende betekenissen van de term „codificatie” werden uitgebreid besproken op het colloquium in Lyon op 12 en 13 december 1997; de handelingen van dit colloquium werden gepubliceerd onder de titel „*Vers un Code Européen de la Consommation*” door Bruylant (1998). Hierop werd teruggegrepen tijdens het colloquium in Bologne-sur-Mer op 14 en 15 januari 2000, waarvan de handelingen werden gepubliceerd door de Documentation Française (Paris 2002). Het onderwerp werd door diverse auteurs belicht in het werk van Dominique Fenouillet en Françoise Labarthe getiteld „*Faut-il recodifier le droit de la consommation?*” (ECONOMICA, 2002).

8.8 Wat vaak wordt genoemd als middel om de wildgroei van wetsbepalingen aan banden te leggen is een veelvuldiger beroep op zelfregulering en co-regulering.

8.8.1 Zonder vooruit te willen lopen op het advies ter zake waaraan het Comité momenteel werkt kan, met name ten aanzien van het consumentenrecht, reeds worden gesteld dat op een nog niet geconsolideerde markt, ten aanzien waarvan een erkend gebrek aan informatie bestaat, alternatieve vormen van zelfregulering en co-regulering slechts kans van slagen hebben indien hieraan een wettelijk kader ten grondslag ligt waarvan de reikwijdte, parameters en criteria duidelijk zijn gedefinieerd. Dit heeft het Comité al eerder bepleit, nl. in zijn advies over oneerlijke handelspraktijken ⁽¹⁾.

9. De voorlichting en vorming van de consument

9.1 Het Comité heeft al vaker gewezen op de belangrijke rol van goede voorlichting en vorming voor de bescherming, verdediging en bevordering van consumentenbelangen.

9.2 Ten aanzien van de **voorlichting van de consument** heeft het Comité steeds beklemtoond dat het niet aangaat om specifieke informatie over elke dienst of elk product of andere informatie, hoe volledig ook, te verstrekken maar dat juist algemene informatie over de rechten van de consument geboden is om tot een persoonlijke en op de aard van de betreffende goederen en diensten afgestemde voorlichting te komen ⁽²⁾.

9.3 Ten aanzien van de **vorming van de consument** heeft het Comité in een recent initiatiefadvies niet alleen een pleidooi gehouden voor de „goed onderlegde consument”, maar ook de inhoud en de technieken van consumentenvoorlichting alsook de rol van de diverse betrokkenen bij het voorlichtingsproces (Europese Unie, staten, consumentenverenigingen, vakmensen enz. ...) omschreven ⁽³⁾.

9.4 Met het oog op de herziening van het consumentenbeleid als gevolg van de uitbreiding worden de voorlichting en vorming van de consument nóg belangrijker voor een doeltreffende bevordering en bescherming van de consumentenbelangen. Het blijft echter wél de taak van de lidstaten en de consumentenorganisaties om de richtsnoeren en criteria vast te stellen die ervoor moeten zorgen dat e.e.a. zoveel mogelijk op de nationale, regionale of lokale situatie is afgestemd.

9.4.1 Bij deze belangrijke taak spelen niet alleen de scholen, de consumentenverenigingen, de bedrijven, vakmensen en nationale overheden een rol.

De Europese Unie coördineert niet alleen de initiatieven, maar stimuleert en bevordert ook maatregelen die tot een betere voorlichting en grotere kennis van de consument moeten leiden ⁽⁴⁾.

9.4.2 Deze maatregelen mogen niet beperkt blijven tot omvangrijke financiële steun maar moeten ook de ontwikkeling van gemeenschappelijke campagnes en programma's inzake voorlichting en vorming omvatten.

9.4.3 De maatregelen moeten van toepassing zijn op zowel de consumenten als de professionele leveranciers van goederen en diensten, alsook op de wetgevende en wetshandhavende instanties, m.n. de gerechtelijke diensten (rechters, advocaten, officieren van justitie, enz.).

⁽¹⁾ Advies CESE 105/2004 (rapporteur: de heer BATALLER, PB C 108 van 30-4-2004).

⁽²⁾ Zie ook het advies van het EESC over „De interne markt en consumentenbescherming” (rapporteur: de heer CEBALLO HERRERO, PB C 39 van 12-2-1996) en over het „Groenboek inzake consumentenbescherming in de Europese Unie” (rapporteur: mevrouw DAVISON, PB C 125 van 27-5-2002), alsook de adviezen over de voorstellen voor een richtlijn betreffende misleidende en vergelijkende reclame, verkoop aan huis, consumentenkrediet, pakketreizen, misleidende bepalingen, time-sharing, de verkoop op afstand van goederen in het algemeen en financiële diensten in het bijzonder, de verantwoordelijkheid van de producent, waarborgen, elektronische handel en productveiligheid, en oneerlijke handelspraktijken.

⁽³⁾ Advies van 26 maart 2003, rapporteur: de heer BATALLER (PB C 133 van 6-6-2003). Tevens zij gewezen op het rapport over consumenteneducatie van de Nederlandse Commissie voor consumentenangelegenheden van november 2000.

⁽⁴⁾ Zoals neergelegd in de resolutie van de Raad van 9 juni 1986 (PB C 184 van 23-7-1986).

10. De administratieve samenwerking op het vlak van de toepassing van de wet op consumentenbescherming

10.1 Wat van fundamenteel belang is, is het resultaat van het recente voorstel voor een verordening betreffende de samenwerking tussen de nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming (COM(2003) 443 def. van 18 juli 2003), waarover het Comité reeds advies heeft uitgebracht ⁽¹⁾.

10.2 Om ervoor te zorgen dat het systeem voor toezicht op schendingen van het Gemeenschapsrecht steeds efficiënter wordt en de tenuitvoerlegging ervan op nationaal niveau gegarandeerd effect sorteert moeten verschillende, in dit voorstel beschreven lacunes adequaat worden aangevuld.

Een aspect dat onmiddellijk moet worden aangepast, is de werkingssfeer, die volgens het Comité veel te beperkt is.

11. Enige overwegingen ten aanzien van de totstandbrenging van een doeltreffende en toereikende bescherming, verdediging en bevordering van consumentenbelangen in een grotere EU

11.1 Het Comité is zich er terdege van bewust dat wetswijzigingen niet onmiddellijk effect sorteren noch meteen tot resultaat leiden. Ten aanzien van de verschillende onderwerpen die hier de revue zullen passeren en verder zullen worden uitgediept wenst het Comité niet alleen te benadrukken dat het geldende recht moet worden geconsolideerd en effectief moet worden toegepast, maar ook te beklemtonen dat enerzijds heel geleidelijk en omzichtig te werk moet worden gegaan om het noodzakelijke evenwicht tussen de belangrijkste belangen die hier op het spel staan niet te verstoren, en dat anderzijds niet uit het oog mag worden verloren dat de consument zich in de meeste gevallen in een ongunstige positie bevindt.

11.2 Het is vanuit dit oogpunt dat het Comité pleit voor een nadere beschouwing van bepaalde onderdelen van het consumentenrecht ten einde de huidige regelgeving voor rechtsbetrekkingen waarbij consumenten rechtstreeks zijn betrokken te verbeteren.

11.2.1 Dat geldt onder meer voor de **betrouwbaarheid van diensten** voor consumenten en, in verband daarmee, voor de **aansprakelijkheid van verleners van diensten met gebreken**.

11.2.2 Het voorstel voor een richtlijn op dit gebied ligt al sinds 1992 in de koelkast ⁽²⁾. De Commissie heeft, in een reactie op het verzoek van de Raad en het Parlement om „*de behoeften, mogelijkheden en prioriteiten inzake een gemeenschappelijk optreden op het gebied van de veiligheid van diensten*” aan te geven ⁽³⁾, besloten de discussie ter zake nieuw leven in te blazen met haar verslag van 6 juni 2003 ⁽⁴⁾ alsook met haar recente voorstel voor een richtlijn betreffende diensten op de interne markt ⁽⁵⁾; dit besluit wordt door het Comité van harte toegejuicht.

⁽¹⁾ Advies van 28 januari 2004 (rapporteur: de heer HERNÁNDEZ BATALLER, PB C 108 van 30-4-2004). De Commissie had in haar mededeling van 11 december 2002 (COM (2002) 725 def.) reeds de aandacht gevestigd op de behoefte aan een beter toezicht op de handhaving van het Gemeenschapsrecht (COM (2002) 725 def.).

⁽²⁾ Tijdens de Top van Edinburgh op 11 en 12 december 1992 werd, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel, besloten een reeks richtlijnvoorstellen in te trekken, waaronder die welke onder SN/456/92 bijlage C bij de conclusies van het voorzitterschap worden genoemd.

⁽³⁾ Richtlijn 2001/95/EG, artikel 20

⁽⁴⁾ COM(2003) 313 def. van 6 juni 2003.

⁽⁵⁾ COM(2004) 2 def. van 13 januari 2004. Cf. Advies van het rapporteurs: de leden Metzler en Ehnmark. Cf. ook de resolutie van de Raad van 1 december 2003, gepubliceerd in PB C 299 van 10-12-2003.

11.2.3 Gevreesd wordt echter dat de aanpak van de Commissie, die uitgaat van een verkeerde interpretatie van het subsidiariteits- en complementariteitsbeginsel op het vlak van het nationaal beleid, niet wordt omgezet in tijdige, doelgerichte maatregelen ⁽¹⁾.

11.2.4 Een ander terrein waarop een belangrijke tekortkoming in de communautaire regelgeving valt waar te nemen is de afbakening van de werkingssfeer van de **diensten van algemeen belang** en de beginselen die hieraan ten grondslag moeten liggen voor wat betreft de continuïteit en het universele karakter van de diensten, de betaalbaarheid, de toegankelijkheid, de keuzevrijheid enz. ⁽²⁾.

11.2.4.1 Geheel in lijn met zijn eerdere adviezen over dit onderwerp ⁽³⁾ is het Comité van mening dat er, met het oog op de uitbreiding van de EU, een duidelijke koers moet worden uitgezet ten aanzien van de privatisering van bepaalde openbare diensten en het definiëren van elementaire diensten van algemeen belang, zoals luchtvaart, treinverkeer, elektriciteits- en gasvoorziening, postdiensten en telecommunicatie ⁽⁴⁾.

11.2.4.2 Bij gebrek aan indicatoren die voldoende nauwkeurig zijn om een vergelijkend onderzoek van deze diensten mogelijk te maken, wordt halsreikend uitgekeken naar de mededeling van de Commissie over een methode voor horizontale evaluatie van diensten van algemeen belang ⁽⁵⁾.

11.2.5 Een andere lacune die nog steeds niet is aangevuld, is de harmonisatie op Europees niveau van de wetgeving inzake niet-contractuele verbintenissen.

11.2.5.1 Daarom verdient het voorstel van de Commissie voor een verordening op dit gebied speciale vermelding ⁽⁶⁾. Dit voorstel is immers, samen met de opmerkingen en suggesties die het Comité in zijn advies ⁽⁷⁾ naar voren heeft gebracht, een essentiële stap op weg naar de harmonisatie van de EU-wetgeving op een terrein dat essentieel is voor een goede bescherming van de consument.

11.3 **Wat het recht op informatie** betreft, met name ten aanzien van levensmiddelen ⁽⁸⁾, moeten behalve een steeds duidelijker etikettering ook andere moderne middelen worden ingezet om de consumentenvoorlichting te verbeteren (internet, gratis telefoonnummers, consumentenondersteuning enz.); bovendien moet, indien mogelijk en noodzakelijk, steeds worden vermeld wat de herkomst van het product is ⁽⁹⁾.

⁽¹⁾ Zonder afbreuk te willen doen aan het EESC advies ter zake (CESE 137/2005).

⁽²⁾ Zie Groenboek over diensten van algemeen belang (COM(2003) 270 def. van 21 mei 2003) en de mededeling van de Commissie „Diensten van algemeen belang in Europa” (COM(96) 443 def. van 11 september 1996).

⁽³⁾ Advies CESE 1607/2003 van 10 december 2003 (rapporteur: de heer HERNÁNDEZ BATALLER, PB C 80 van 30-3-2004) en advies CES 605/1997 van 29 mei 1997 (rapporteur: de heer van DIJK, PB C 287 van 22-9-1997). Zie ook de adviezen van het EESC over bepaalde essentiële diensten, zoals het advies CES 1269/96 van 31 oktober 1996 (PB C 66 van 3-3-1997) inzake energie en advies CES 229/2001 van 1 maart 2001 (PB C 139 van 11-5-2001) over elektronische communicatiediensten, beide opgesteld door de heer HERNÁNDEZ BATALLER.

⁽⁴⁾ In Portugal ontstond onlangs nog beroering over het feit dat telefoondiensten niet tot essentiële openbare diensten worden gerekend (Wet 5/2004 van 10 februari 2004).

⁽⁵⁾ Deze mededeling is inmiddels verschenen in COM(2004) 374 def. van 12-5-2004.

⁽⁶⁾ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en van de Raad betreffende het recht dat van toepassing is op niet-contractuele verbintenissen („Rome II”) (COM(2003) 427 def. van 22 juli 2003).

⁽⁷⁾ Advies CESE 841/2004 (rapporteur: de heer FÜRSTENWERTH, PB C 241 van 28 september 2004).

⁽⁸⁾ Richtlijn 2000/13/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 maart 2000, PB L 109 van 6 mei 2000.

⁽⁹⁾ Volgens de richtlijn moet de plaats van oorsprong of herkomst alleen worden vermeld indien het weglaten daarvan de consument zou kunnen misleiden. Deze formulering roept veel vraagtekens op en biedt evenmin voldoende duidelijkheid op het vlak van rechtszekerheid.

11.4 Op het gebied van **de bescherming van de gezondheid en de veiligheid** hangt de doeltreffender werking van het RAPEX-systeem ⁽¹⁾ af van het reactievermogen van de nationale overheden. Het EESC blijft erop hameren dat moet worden geïnvesteerd in een goed toezicht op de interne markt door middel van projecten die marktcontrolemechanismen in met name de nieuwe lidstaten helpen ontwikkelen, en die steun geven aan consumentenorganisaties of aan de bevoegde overheidsinstanties ⁽²⁾.

11.4.1 Consumentenorganisaties moeten erop toezien dat de informatie die wordt verstrekt over veilige producten en diensten, betrouwbaar is en dat de resultaten van nationale controles bekend worden gemaakt.

11.5 Wat de **bescherming van economische belangen** betreft zijn er diverse aspecten die aandacht verdienen en aan verbetering toe zijn.

11.5.1 Aangaande de **aansprakelijkheid van de producent** ⁽³⁾ is er sprake van een verstoorde balans tussen de bewijslast die op de schouders van de consument rust en de gevallen waarin de producent niet aansprakelijk is.

11.5.1.1 Het is derhalve raadzaam verder te gaan met de lopende werkzaamheden aangaande Richtlijn 85/374/EEG van 25 juli 1985 in de richting die met name in het Groenboek inzake de verantwoordelijkheid voor defecte producten werd ingeslagen ⁽⁴⁾ en die ook in diverse, in opdracht van de Commissie uitgevoerde studies wordt bepleit ⁽⁵⁾.

11.5.2 De beperking van consumentenbescherming in gevallen van **verkoop aan huis** ⁽⁶⁾ op verzoek van de consument roept enige vragen op vanwege de moeilijke bewijsvoering en vanwege het feit dat soms niet duidelijk is welke regels van toepassing zijn. Dit probleem vergt wederom nader onderzoek, zodat maatregelen kunnen worden genomen om de consument te beschermen tegen fraude; bovendien moet de hele richtlijn worden herzien in het licht van de huidige oneerlijke en agressieve praktijken en van de communautaire teksten die daarop betrekking hebben.

11.5.3 Wanneer het gaat om **overeenkomsten die op afstand zijn gesloten** ⁽⁷⁾ zou onvoorwaardelijk moeten worden bepaald dat de leverancier moet bewijzen of de verplichtingen aangaande voorafgaande informatie, schriftelijke bevestiging en instemming van de consument zijn nagekomen ⁽⁸⁾. Ook dient te worden nagegaan of het raadzaam is een informatieplicht in te voeren voor overeenkomsten op afstand aangaande nieuwe technologieën.

⁽¹⁾ Systeem voor vroegtijdig signaleren.

⁽²⁾ Zie ook het advies van het EESC over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende algemene productveiligheid” (PB C 367 van 20-12-2000). 65 % van de ondervraagden vindt de controlemechanismen afdoende, 37 % vindt ze weinig doeltreffend.

⁽³⁾ Richtlijn 85/374/EEG van 25 juli 1985 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der lidstaten inzake de aansprakelijkheid voor producten met gebreken, gewijzigd bij Richtlijn 99/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 10 mei 1999, waarin de werkingssfeer van de richtlijn werd uitgebreid tot de elektriciteitsmarkt.

⁽⁴⁾ COM(1999) 396 def. van 28-7-1999.

⁽⁵⁾ Zie m.n. het rapport van LOVELLS (MARKT/2001/II/D), Contract N° ETD/2001/B5-3001/D/76, waaraan uw rapporteur zijn medewerking verleende.

⁽⁶⁾ Richtlijn 85/577/EEG van de Raad van 20 december 1985 betreffende de bescherming van de consument bij buiten verkoopruimten gesloten overeenkomsten, PB L 372 van 31-12-1985.

⁽⁷⁾ Richtlijn 97/7/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 1997 betreffende de bescherming van de consument bij op afstand gesloten overeenkomsten, PB L 144 van 4-6-1997.

⁽⁸⁾ Lid a) van art. 11 van Richtlijn 97/7/EG.

11.5.4 Het Comité heeft zo zijn twijfels over de uitoefening van **het herroepingsrecht** en is voorstander van één termijn voor alle soorten wetsteksten en van duidelijke regels voor de uitoefening van dit recht, met name voor wat betreft de verkoop op afstand van financiële diensten ⁽¹⁾ op het gebied van consumentenkrediet ⁽²⁾. Het Comité vindt dat deze regeling, die ingewikkeld en weinig doorzichtig is, dringend moet worden vereenvoudigd ⁽³⁾.

11.5.5 Wat de bescherming van de consument tegen **oneerlijke bedingen** ⁽⁴⁾ betreft zou het interessant zijn als de Commissie een systematisch en actueel overzicht zou opstellen van algemene contractbepalingen die hetzij door de nationale rechterlijke instanties hetzij in de jurisprudentie van het Hof van Justitie uitdrukkelijk als „misleidend” zijn bestempeld, en dit overzicht naar consumentenverenigingen en brancheorganisaties zou sturen ⁽⁵⁾.

11.5.5.1 Anderzijds, aangezien de regelgeving onmiskenbaar achterhaald is, dringt het Comité er bij de Commissie op aan om de herziening zo snel mogelijk af te ronden, zoals ook werd geconcludeerd in haar verslag over de toepassing van de richtlijn ⁽⁶⁾ en de talrijke bijeenkomsten die zij in verband hiermee heeft georganiseerd.

11.5.6 Over **consumentenkrediet** ⁽⁷⁾ heeft het Comité zich onlangs nog, naar aanleiding van een voorstel van de Commissie ⁽⁸⁾ ter zake, kunnen uitspreken. Het Comité herhaalt hier nog eens dat woekerpraktijken uit den boze zijn en dat de rechten en plichten van consumenten en kredietverlenende instanties in evenwicht moeten worden gebracht. Het feit dat de nationale regels op dit gebied uiteenlopen en de consumenten verschillende niveaus van bescherming genieten — een situatie die er mogelijkwerwijs niet op vooruit zal gaan met de toetreding van de nieuwe lidstaten — kan het vertrouwen in de markt voor financiële dienstverlening ondermijnen en concurrentievervalsing veroorzaken.

12.5.7 Een kwestie waaraan in Europees verband dringend aandacht moet worden besteed, zoals het Comité overigens al diverse malen heeft beklemtoond, zijn **gezinnen met een schuldenprobleem**; deze situatie is de laatste tijd alleen maar verslechterd en kan totaal uit de hand lopen als de rente, zoals verwacht, gaat stijgen ⁽⁹⁾.

11.5.8 Het Comité acht het ook van essentieel belang de regelgeving aangaande **de veiligheid van elektronische betalingen** ⁽¹⁰⁾ verder aan te scherpen en is ingenomen met het recente initiatief van de Commissie om een discussie aan te zwengelen over de totstandbrenging van een gemeenschappelijke ruimte voor betalingen op de interne markt ⁽¹¹⁾.

⁽¹⁾ Richtlijn 2002/65/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 september 2002 betreffende de verkoop op afstand van financiële diensten aan consumenten, PB L 271 van 9-10-2002.

⁽²⁾ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake consumentenkrediet – COM (2002) 443 def. van 11-9-2002.

⁽³⁾ 89 % van de ondervraagden bevestigt dat dit recht wettelijk is vastgelegd maar volgens 30 % van hen worden deze mechanismen niet doeltreffend toegepast.

⁽⁴⁾ Richtlijn 93/13/EEG van 5 april 1993, PB L 95 van 21-4-1993.

⁽⁵⁾ Voor zover men weet is de CLAB (*European Database on Case Law about Unfair Contractual Terms*) niet telkens bijgewerkt en slecht toegankelijk. 52 % van de ondervraagden vindt dat de consument voldoende wordt beschermd tegen oneerlijke bedingen; 19 %, daarentegen, vindt dat de bescherming onvoldoende is.

⁽⁶⁾ COM(2000) 248 def. van 6-7-2000; cf. advies van het EESC (rapporteur: de heer ATAÍDE FERREIRA, PB C 116 van 20-4-2001).

⁽⁷⁾ Richtlijn 87/102, PB L 42 van 12-2-1987 en Richtlijn 98/7, PB L 101 van 1-4-1998.

⁽⁸⁾ Zie het advies van het EESC over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake consumentenkrediet, van 17 juli 2003 (PB C 234 van 30-9-2003), waarin het Comité te kennen geeft het te betreuren dat in het voorstel, evenals in Richtlijn 87/102/EEG, de ontwikkeling van de interne markt nog steeds bovenaan het lijstje van prioriteiten prijkt en dat de bescherming van de consument pas aandacht krijgt wanneer hiermee de vrije kredietverlening kan worden gestimuleerd; zo is consumentenbescherming geen doel op zich maar slechts een instrument om de interne markt tot ontwikkeling te brengen.

⁽⁹⁾ In verband hiermee zij gewezen op het informatief rapport en het initiatiefadvies van het EESC van 24-4-2002 (rapporteur: de heer ATAÍDE FERREIRA), PB C 149 van 21-6-2002, en de diverse vergaderingen die door de Commissie en door de nationale consumentenorganisaties aan dit onderwerp zijn gewijd.

⁽¹⁰⁾ De aanbeveling 87/598/EEG van de Commissie met betrekking tot een Europese gedragscode inzake het elektronische betalingsverkeer, PB L 365 van 24-12-1987, is onvoldoende om de consumentenbelangen op dit vlak te beschermen.

⁽¹¹⁾ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende een nieuw rechtskader voor betalingen in de interne markt (COM(2003) 718 def.); het EESC werkt momenteel, o.l.v. de heer RAVOET, aan een advies hierover (INT/227).

11.5.8.1 Maar van een totaalaanpak op het gebied van elektronische handel is tot dusver geen sprake. Een dergelijke aanpak is onmisbaar om het vertrouwen van de consument te winnen, zoals duidelijk werd gemaakt tijdens de conferentie in Dublin, ter gelegenheid van de Europese Dag van de Consument 2004.

11.5.8.1.1 Daar komt nog bij dat de moeite die tot dusver is gedaan om een systeem te ontwikkelen voor de accreditatie van leveranciers, niet tot zelfregulerende maatregelen heeft geleid die consumenten in staat stellen om de betrouwbaarheid van websites te beoordelen.

11.5.8.1.2 Het is dan ook een goede zaak dat de Commissie onlangs het initiatief heeft genomen om een veiliger gebruik van het internet te bevorderen ⁽¹⁾ en een aanbeveling heeft geformuleerd betreffende de bescherming van minderjarigen en de menselijke waardigheid en het recht op weerwoord in verband met de concurrentiepositie van de Europese industrie van audiovisuele en informatiediensten ⁽²⁾

11.5.8.2 Bovendien ontbreekt het aan een internationaal rechtskader dat vergelijkbaar is met het kader dat bij de Verordening van Brussel I werd ingevoerd en dat van essentieel belang is voor de veilige ontwikkeling van internationale elektronische transacties; daarom dient in het licht van de Conferentie van Den Haag te worden gestreefd naar een overeenkomst inzake bevoegdheidskwesties en de praktische toepassing van uitspraken in civiele en handelskwesties op dit gebied

11.5.9 Een terrein van fundamenteel belang is dat van de **harmonisatie van het overeenkomsten-recht**, die door de Commissie in gang werd gezet en door het EESC wordt ondersteund ⁽³⁾; deze harmonisatie moet worden voortgezet en uitgebreid, waarbij de voorkeur wordt gegeven aan de harmonisatie van bepaalde overeenkomsten, die met name voor consumenten van belang zijn ⁽⁴⁾.

11.5.10 De onlangs gepubliceerde richtlijn aangaande bepaalde aspecten van de verkoop van consumptiegoederen en de waarborgen hieromtrent ⁽⁵⁾ gaat over aspecten die verband houden met de waarborgen bij de verkoop van goederen; de kritiek van het Comité hierop, die is verwoord in zijn advies ⁽⁶⁾, is nog zeer actueel, met name voor wat betreft het verband tussen commerciële en wettelijke waarborgen en de procedures om deze waarborgen in praktijk te brengen.

11.5.10.1 Thans moet niet alleen worden nagedacht over de uitbreiding van de werkingssfeer van deze richtlijn tot dienstverlening na verkoop ⁽⁷⁾, maar moet ook zeer nauwlettend worden toegezien op de omzetting van deze richtlijn in nationale wetgeving; het gaat hier immers om ingewikkelde regels die niet gemakkelijk zijn in te passen in het nationale recht.

11.5.11 Een terrein waarop het standpunt van de Commissie, naar aanleiding van het Groenboek over consumentenbescherming, vol verwachting tegemoet werd gezien was dat van **oneerlijke handelspraktijken** ⁽⁸⁾.

11.5.11.1 Het Comité heeft echter al in zijn advies ter zake ⁽⁹⁾ uiting kunnen geven aan zijn teleurstelling en ernstige bezorgdheid ten aanzien van de koers die in het genoemde document wordt uitgezet.

⁽¹⁾ Zie COM (2004) 91 def. van 12-3-2004 en het advies van het EESC dienaangaande, waaraan momenteel door de leden RETUREAU en DAVISON wordt gewerkt.

⁽²⁾ Zie COM(2004) 341 def. en het advies van het EESC dienaangaande, dat door de rapporteur van het onderhavige advies wordt opgesteld.

⁽³⁾ Cf. de Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over Europees verbintenissenrecht (COM(2001) 398 def. van 11-7-2001) en het advies van het EESC hierover (rapporteur: de heer RETUREAU), PB C 241 van 7-1-2002.

⁽⁴⁾ Cf. het initiatiefadvies over de Europese verzekeringsovereenkomst (INT/202), dat eveneens van de hand van uw rapporteur is.

⁽⁵⁾ Richtlijn 1999/44/EG, van 25-5-1999; PB L 171, van 7-7-1999.

⁽⁶⁾ Advies 743/94 van 1 juni 1994 (rapporteur: de heer PROUMENS, PB C 295 van 22-10-1994).

⁽⁷⁾ Zoals overigens reeds in het uitstekende „Groenboek” van de Commissie ter zake (COM(93) 509 def. van 15-11-1993) werd aangekondigd en waarvan de geest niet is terug te vinden in deze richtlijn.

⁽⁸⁾ COM (2001) 531 def.; cf. advies EESC 344/2002 (rapporteur: mevrouw DAVISON), PB C 125 van 27-5-2002.

⁽⁹⁾ Advies EESC van 28-1-2004 (rapporteur: de heer HERNÁNDEZ BATALLER, PB C 108 van 30-4-2004).

11.5.11.2 Dit onderwerp moet derhalve in de toekomst aandachtig en op de voet worden gevolgd door de vertegenwoordigers van consumenten, m.n. in de nieuwe lidstaten.

11.5.12 Het Comité heeft eveneens te kennen gegeven niet blij te zijn met het voorstel voor een verordening betreffende de **verkoopbevordering in de interne markt** ⁽¹⁾. Het Comité heeft zo zijn twijfels over de definitieve vorm ervan en vraagt zich af of de verordening wel strookt met het voorstel inzake oneerlijke handelspraktijken; het gevaar bestaat immers dat deze twee instrumenten niet bijdragen tot een betere bescherming van de consumentenbelangen, maar juist een achteruitgang betekenen ten opzichte van het huidige beschermingsniveau.

11.6 Ten slotte is het Comité van mening dat, op het gebied van de **toegang tot de rechter**, niet alleen collectieve, algemene of individuele gelijke consumentenbelangen ⁽²⁾ moeten worden beschermd — middels dringende herziening van de richtlijn betreffende het doen staken van inbreuken ⁽³⁾, waarbij de werksfeer wordt uitgebreid om daadwerkelijke „class action” mogelijk te maken, met als doel schadevergoeding in plaats van louter stopzetting van onrechtmatige of oneerlijke praktijken — maar dat ook de legitieme belangen van de individuele consument in conflictsituaties moeten worden verdedigd, vooral met het oog op snelle, en bij voorkeur *pro deo*, rechtspraak ⁽⁴⁾. Het Comité wenst hierbij nogmaals te bevestigen dat het voorstander is van zowel alternatieve vormen van geschilbeslechting ⁽⁵⁾ als arbitrage, en acht het van prioritaair belang de nationale overheden operationele en technische steun te verlenen bij het opzetten en toepassen van alternatieve geschilbeslechting in de lidstaten ⁽⁶⁾.

11.6.1 Het Comité pleit ook voor de invoering van een dwingende regelgeving die, onverminderd de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, de door de Commissie in haar aanbevelingen genoemde doelstellingen veiligstelt ⁽⁷⁾. Dit geldt m.n. voor het principe van vrije keuze voor de consument en het principe van onpartijdigheid en doorzichtigheid van de procedure, waarbij onderdelen die thans louter als aanbeveling fungeren, en waarvan de praktische toepassing niet algemeen en doeltreffend is, dwingende kracht krijgen.

11.7 Het Comité juicht de recente initiatieven van de Commissie op het gebied van justitiële samenwerking ten eerste toe, waaronder de verordeningen betreffende insolventie ⁽⁸⁾ en betreffende de rechterlijke bevoegdheid (Verdrag van Brussel) ⁽⁹⁾, het voorstel voor een verordening betreffende het recht dat van toepassing is op niet-contractuele verbintenissen (Rome II) ⁽¹⁰⁾, het Groenboek over de omzetting van het Verdrag van Rome van 1980 inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst in een communautair instrument ⁽¹¹⁾, of de verordening tot vaststelling van een algemeen kader voor communautaire activiteiten ter vergemakkelijking van de totstandbrenging van een Europese justitiële ruimte in burgerlijke zaken ⁽¹²⁾. Het Comité spoort de Commissie ertoe aan verder te gaan met de totstandbrenging van een gemeenschappelijke justitiële ruimte; dit is een onmisbare stap in de voltooiing van de interne markt, die nóg belangrijker is in een EU met meer lidstaten.

⁽¹⁾ In zijn advies CES, PB C 221 van 17-9-2002 (rapporteur: de heer DIMITRIADIS) over het voorstel van de Commissie voor een verordening (COM(2001) 546 def. van 2-10-2001).

⁽²⁾ Volgens 71 % van de ondervraagden wordt de toegang tot de rechter door bepaalde mechanismen gewaarborgd, hetgeen door slechts 29 % wordt tegengesproken; 58 % van de ondervraagden vindt de regelingen toereikend en 35 % vindt deze weinig efficiënt.

⁽³⁾ Richtlijn 98/27/EG van 19 mei 1998 (PB L 166 van 11-6-1998), thans gecodificeerd (COM(2003) 241 def. van 12-5-2003).

⁽⁴⁾ Volgens 73 % van de ondervraagden bestaan er geen regels voor de vrijstelling van de proceskosten voor consumentenorganisaties.

⁽⁵⁾ Advies van het EESC over het Groenboek betreffende alternatieve wijzen van geschillenbeslechting op het gebied van het burgerlijk recht en het handelsrecht (COM(2002) 196 van 19-4-2002)(rapporteur: de heer MALOSSE), – PB C 85 van 8-4-2003. Zonder vooruit te lopen op de publicatie van het verslag over de werking van EEJ-NET wil het EESC er toch al op wijzen dat het gebruik ervan moet worden opgevoerd.

⁽⁶⁾ 78 % van de ondervraagden bevestigt het bestaan van ADR-mechanismen; 33 % is hiervan niet op de hoogte.

⁽⁷⁾ Aanbeveling 98/257/EG van 30 mei betreffende de principes die van toepassing zijn op de organen die verantwoordelijk zijn voor de buitenrechtelijke beslechting van consumentengeschillen (PB L 115 van 17-4-1998) en Aanbeveling 2001/310/EG van 4 april 2001 (PB L 109 van 19-4-2001).

⁽⁸⁾ Doc. 9179/99 + con. 1-99/00806 van de Raad, waarover het EESC advies heeft uitgebracht bij monde van de heer RAVOET (CES), PB C 75 van 15-3-2000, thans vervat in Verordening (PB L 160 van 30-6-2000).

⁽⁹⁾ Verordening EG 44/2001 (PB L 12 van 16-1-2001).

⁽¹⁰⁾ COM(2003) 427 def. van 22-7-2003.

⁽¹¹⁾ COM(2002) 654 def., waarover het EESC op 2 februari 2004 advies heeft uitgebracht (CESE 88/2004; rapporteur: de heer PEGADO LIZ, PB C 108 van 30-4-2004).

⁽¹²⁾ COM(2001) 705 def. van 22-11-2001, waarover het EESC op 17 oktober 2001 advies (PB C 36 van 8-2-2002) heeft uitgebracht (rapporteur: de heer ATAIDE FERREIRA).

12. Conclusies

12.1 De bevordering, bescherming en verdediging van consumentenbelangen alsook de betrokkenheid van de consument moeten als een rode draad door alle onderdelen van de Europese beleidsvoering lopen en als een echt Europees burgerrecht worden beschouwd.

12.2 Nu de EU is uitgebreid met tien nieuwe lidstaten, waar consumentenbescherming relatief gezien nog in de kinderschoenen staat, moet het consumentenbeleid eens kritisch tegen het licht worden gehouden om na te gaan of het wel is toegesneden op een markt met ongeveer 500 miljoen consumenten.

12.3 De Europese Unie en haar instellingen dienen het voortouw te nemen bij het vaststellen van de prioriteiten voor de herziening van het rechts- en institutionele kader en het opzetten van de actieprogramma's die noodzakelijk zijn om een doeltreffend consumentenbeleid, dat de eerder genoemde doelstellingen garandeert en verwezenlijkt, te waarborgen.

12.4 Met dit initiatiefadvies wil het Comité, als spreekbuis van het maatschappelijk middenveld en rekening houdend met de inbreng van de vertegenwoordigers uit de nieuwe lidstaten, een bijdrage leveren aan dit beleid.

12.5 Volgens het Comité dient het consumentenbeleid de volgende prioriteiten te hebben:

- consolidatie van het *acquis communautaire* via vereenvoudiging en codificatie;
- effectieve toepassing van het recht dat is goedgekeurd en naar behoren is omgezet in nationale wetgeving, en streng toezicht op de handhaving ervan;
- uitvoering van de kaderrichtlijn over oneerlijke handelspraktijken;
- betere voorlichting aan de consument;
- eventuele vervlechting van het consumentenbeleid met de overige, zowel Europese als nationale, beleidslijnen;
- steun aan consumentenorganisaties met het oog op de uitvoering van productanalyses en uitwisseling van informatie over productkwaliteit.

12.6 Het Comité verdedigt de stelling dat een doeltreffend beleid ter bevordering, bescherming en verdediging van consumentenbelangen staat of valt met sterke en onafhankelijke consumentenorganisaties.

12.7 Met het oog hierop is het noodzakelijk dat consumentenorganisaties over voldoende financiële middelen beschikken om acties, programma's, projecten en initiatieven op te zetten.

12.8 Het Comité is van oordeel dat het vaststellen van criteria voor de representativiteit en betrokkenheid van consumentenorganisaties van doorslaggevend belang kan zijn voor een efficiënter consumentenbeleid.

12.9 Het Comité vindt overigens ook dat stap voor stap en zonder het evenwicht tussen de betrokken belangen te verstoren moet worden verder gegaan op het ingeslagen pad en dat nieuwe wetsvoorstellen moeten worden ingediend op de volgende terreinen:

- zekerheid van dienstverlening en aansprakelijkheid in geval van gebrekkige dienstverlening
- essentiële diensten van algemeen belang
- bescherming van de volksgezondheid en de veiligheid
- betere beveiliging van elektronische betalingen en van het gebruik van internet
- huishoudens met een schuldenprobleem
- betalingsmiddelen
- overeenkomstenrecht
- toegang tot de rechter en één justitiële ruimte

12.10 Anderzijds moet de bestaande Europese wetgeving op diverse punten worden aangepast en worden afgestemd op de nieuwe, en grotere, interne markt, waarbij de aandacht moet uitgaan naar:

- de aansprakelijkheid van de producent
- verkoop aan huis, verkoop op afstand, elektronische handel en verkoopbevordering
- misleidende bepalingen
- consumptief krediet
- garantie op de verkoop van goederen en diensten

12.11 Het EESC wijst op zijn voorstel om een communautaire onderzoekinstelling voor consumenten-zaken op te richten, die de noodzakelijke kennis voor het consumentenbeleid moet verschaffen. ⁽¹⁾

12.12 Het Comité verzoekt de lidstaten om in al hun beleidsonderdelen prioriteit toe te kennen aan de bevordering, bescherming en verdediging van consumentenbelangen alsook aan de betrokkenheid van de consument.

12.13 Het Comité beveelt de Commissie aan om de voorstellen en suggesties in dit advies ter harte te nemen wanneer zij een nieuwe koers uitzet voor het consumentenbeleid en regelmatig verslag uit te brengen over de situatie van de consument en de consumptie in Europa.

Brussel, 10 februari 2005.

De voorzitter
van het Europees Economisch en
Sociaal Comité
Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ Advies over de „Strategie voor het consumentenbeleid 2002-2006” van 26 februari 2003 (rapporteur: mevrouw DAVISON, PB C 95 van 23-4-2003). Advies over een „Algemeen kader voor de financiering van communautaire acties ter ondersteuning van het consumentenbeleid in de periode 2004-2007” van 17 juli 2003 (rapporteur: de heer HERNÁNDEZ BATALLER, PB C 234 van 30-9-2003).

BIJLAGE

bij het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité

Het volgende wijzigingsvoorstel, waarvoor ten minste een kwart van de stemmen werd uitgebracht, is tijdens de beraadslagingen verworpen:

Paragraaf 12.5

De lijst prioriteiten als volgt aan te vullen:

- „— de mogelijkheid om in de eigen taal te kunnen zoeken naar een oplossing voor problemen inzake consumentenrechten in het buitenland, en dit met behulp van de nationale consumentenbemiddelaar van de eigen lidstaat.”

Motivering

Ten gevolge van taalbarrières en een gebrek aan erkenning van procedurele obstakels, kunnen consumenten momenteel moeilijk hun rechten doen gelden in andere lidstaten dan hun eigen land (bv. een Let in Nederland, of vice versa).

Stemuitslag

Stemmen vóór: 33

Stemmen tegen: 43

Onthoudingen: 3
