

Publicatieblad

van de Europese Unie

C 28

Uitgave
in de Nederlandse taal

Mededelingen en bekendmakingen

49e jaargang

3 februari 2006

Nummer	Inhoud	Bladzijde
	I Mededelingen	
		
	II Voorbereidende besluiten	
	Europees Economisch en Sociaal Comité	
	421e Plenaire zitting van 26 en 27 oktober 2005	
2006/C 28/01	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Groenboek — Erfopvolging en testamenten” (COM (2005) 65 <i>final</i>)	1
2006/C 28/02	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De huidige en toekomstige rol van de „klassieke” energiebronnen steenkool, aardolie en aardgas in de energiemix”	5
2006/C 28/03	Advies van de het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad over meerjarenfinanciering voor de acties van het Europees Agentschap voor maritieme veiligheid op het gebied van de bestrijding van door schepen veroorzaakte verontreiniging en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1406/2002” (COM(2005) 210 <i>final</i> — 2005/0098 (COD))	16
2006/C 28/04	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad over risico- en crisisbeheer in de landbouw” (COM(2005) 74 <i>final</i>)	18
2006/C 28/05	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot vaststelling van minimumvoorschriften voor de bescherming van vleeskuikens (COM(2005) 221 <i>final</i> — 2005/0099 (CNS))	25
2006/C 28/06	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling voor de periode 2007-2013 van het programma „Burgers voor Europa” ter bevordering van een actief Europees burgerschap” (COM (2005) 116 <i>final</i> — 2005/0041 (COD))	29

NL

Prijs:
22 EUR

(Vervolg z.o.z.)

2006/C 28/07	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie aan de Raad over Europese beleidsmaatregelen voor jongeren Aandacht voor jongerenbelangen in Europa — implementatie van het Europees pact voor de jeugd en bevordering van actief burgerschap (COM(2005) 206 <i>final</i>)	35
2006/C 28/08	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over De denkpauze: structuur, onderwerpen en kader voor een evaluatie van het debat over de Europese Unie	42
2006/C 28/09	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Mobiliteit van personen in de uitgebreide Unie en de impact hiervan op de vervoersmodaliteiten”	47
2006/C 28/10	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het — Voorstel voor een verordening van de Raad houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker, het — Voorstel voor een verordening van de Raad houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 1782/2003 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers, en het — Voorstel voor een verordening van de Raad tot instelling van een tijdelijke regeling voor de herstructurering van de suikerindustrie in de Europese Gemeenschap en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1258/1999 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (COM(2005) 263 <i>final</i> — 2005/0118-0119-0120 CNS)	52
2006/C 28/11	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement — Verslag over de tenuitvoerlegging van de bosbouwstrategie van de EU” (COM (2005) 84 <i>final</i>)	57
2006/C 28/12	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité, over het „Voorstel voor een verordening van de Raad houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector zaaizaad” (COM(2005) 384 <i>final</i> — 2005/0164 (CNS))	66
2006/C 28/13	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1493/1999 houdende een gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt (COM(2005) 395 <i>final</i> — 2005/0160 (CNS))	68
2006/C 28/14	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake het Solidariteitsfonds van de Europese Unie (COM(2005) 108 <i>final</i> — 2005/033 (COD))	69
2006/C 28/15	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Ethische handel en garantiesystemen voor consumenten”	72
2006/C 28/16	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van de Raad houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector hop” (COM (2005) 386 <i>final</i> — 2005/0162 (CNS))	82
2006/C 28/17	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen (COM(2005) 181 <i>final</i> — 2005/0090 (CNS))	83
2006/C 28/18	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot vaststelling van nadere voorschriften voor de in Richtlijn 77/388/EEG vastgestelde teruggaaf van de BTW aan belastingplichtigen die niet in het binnenland maar in een andere lidstaat zijn gevestigd (COM(2004) 728 <i>final</i> — 2005/0807 (CNS))	86

2006/C 28/19	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot intrekking van Richtlijn 90/544/EEG van de Raad inzake de voor de gecoördineerde invoering in de Gemeenschap van de pan-Europese openbare semafoondienst te land bestemde frequentiebanden” (COM(2005) 361 <i>final</i> — 2005/0147 (COD)) 88	88
2006/C 28/20	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité, over het „Voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Beschikking nr. 2256/2003/EG met het oog op de verlenging tot en met 2006 van het programma voor de verspreiding van goede praktijken en de monitoring van de acceptatie van ICT” (COM(2005) 347 <i>final</i> — 2005/0144 (COD)) 89	89
2006/C 28/21	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De voorbereiding van de zesde WTO-ministersconferentie — Standpunt van het EESC” 90	90
2006/C 28/22	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 „Dialoog tussen het maatschappelijk middenveld van de EU-lidstaten en de kandidaat-lidstaten” (COM(2005) 290 <i>final</i>) 97	97
2006/C 28/23	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 2000/14/EG inzake de harmonisatie van de wetgevingen der lidstaten betreffende de geluidsemissie in het milieu door materieel voor gebruik buitenshuis” (COM(2005) 370 <i>final</i> — 2005/0149 (COD)) 104	104

II

(Vorbereidende besluiten)

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

421e PLENAIRE ZITTING VAN 26 EN 27 OKTOBER 2005

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Groenboek — Erfopvolging en testamenten”

(COM (2005) 65 final)

(2006/C 28/01)

De Commissie besloot op 1 maart 2005, overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het „Groenboek — Erfopvolging en testamenten”

De gespecialiseerde afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 21 september 2005 goedgekeurd; rapporteur was de heer RETUREAU.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 26 en 27 oktober 2005 gehouden 421e zitting (vergadering van 26 oktober 2005) het volgende advies uitgebracht, dat met 118 stemmen vóór, bij 2 onthoudingen is goedgekeurd.

1. De Commissievoorstellen

1.1 Overeenkomstig het Haagse programma (2001) komt de Commissie met dit Groenboek ten behoeve van een raadpleging over testamenten en erfopvolging met internationale aspecten. Het Groenboek heeft betrekking op:

- toepasselijk recht,
- rechterlijke bevoegdheid en wederzijdse erkenning van aktes en gerechtelijke beslissingen,
- administratieve bepalingen, notariële of administratieve aktes en de wederzijdse erkenning ervan,
- middelen om op Europees niveau tot vereenvoudiging te komen: verklaringen van erfrecht en registratie van testamenten.

1.2 Een transnationale erfopvolging brengt voor de rechthebbers specifieke moeilijkheden en obstakels mee. Een dergelijke erfopvolging stuit namelijk op verschillen tussen de rechtsstelsels van de lidstaten op het gebied van materiële, procedurele en collisieregels.

1.3 In het Groenboek wordt dus voorgesteld te overwegen om de EU materiële regels en regels aangaande de bevoegdheid te laten vaststellen. Daarbij denkt de Commissie ook aan het toepasselijk recht en de erkenning van niet alleen rechterlijke beslissingen, maar ook administratieve besluiten en aktes betreffende testamenten en erfopvolging, ook als het internationale aspect van de erfopvolging een land buiten de EU betreft.

2. Algemene opmerkingen

2.1 Op internationaal niveau vormt de materie onderwerp van drie Haagse verdragen betreffende erfopvolging en testamenten en van een verdrag inzake trusts:

- een verdrag betreffende wetconflicten aangaande de vorm van testamentaire bepalingen (gesloten op 5 oktober 1961, in werking getreden op 5 januari 1964). Partijen: Duitsland, Oostenrijk, België, Denemarken, Spanje, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland en Luxemburg. Dit verdrag is ook in andere lidstaten in werking getreden, met name Nederland, het VK en Zweden (ratificaties); Ierland en Polen (toetredingen); en Slovenië (in de plaats van het voormalige Joegoslavië).
- Een verdrag betreffende het internationaal beheer van nalatenschappen (gesloten op 2 oktober 1973, in werking getreden op 1 juli 1993). Dit verdrag is in sommige lidstaten in werking getreden, met name Portugal (ratificatie), Slowakije en Tsjechië (in de plaats van Tsjechoslowakije).
- Een verdrag betreffende het recht dat van toepassing is op erfopvolging bij versterf (gesloten op 1 oktober 1989, nog niet in werking getreden, maar reeds door Nederland geratificeerd).

— Een verdrag betreffende het recht dat van toepassing is op trusts en de erkenning ervan (gesloten op 1 juli 1985, in werking getreden op 1 januari 1992). Partijen: Italië en Luxemburg. Dit verdrag is ook in andere lidstaten in werking getreden, met name in Nederland, het VK (ratificaties) en Malta (toetreding tot de EU).

2.2 Voorts werd op 26 oktober 1973 in Washington een verdrag (UNIDROIT) gesloten betreffende uniforme regels voor de vorm van een internationaal testament. Dit verdrag is in werking getreden op 9 februari 1978 en de volgende lidstaten zijn erbij aangesloten: België, Cyprus, (Tsjechoslowakije), Frankrijk, (de Heilige Stoel), Italië, het VK, Slovenië en verschillende derde landen waaronder de Verenigde Staten en Rusland. Met dit verdrag is een internationaal registratie ingevoerd, met één uniform formulier.

2.2.1 Verder zijn een aantal lidstaten partij bij het Verdrag van Bazel van 1972. Dit verdrag werd gesloten onder auspiciën van de Raad van Europa, maar derde landen kunnen zich er ook bij aansluiten. Het betreft een stelsel voor de registratie van testamenten. De lidstaten in kwestie zijn België, Cyprus, Spanje, Estland, Frankrijk, Italië, Litouwen, Luxemburg, Nederland en Polen.

2.3 De Haagse verdragen betreffen de bevoegdheid en het toepasselijke recht. De in het kader van UNIDROIT gesloten verdragen bevatten materiële regels voor kwesties met een internationaal aspect. Uitsluitend de internationale bepalingen over de vorm van testamenten en de inschrijving ervan in een internationaal register vormen momenteel voorwerp van ratificatie of toetreding door een voldoende aantal landen.

2.4 Het gaat om een specifieke vorm van eigendomsoverdracht wegens overlijden, die een grondrecht is. De verordening lijkt de geëigende vorm voor EG-wetgeving inzake de bevoegdheid, het toepasselijke recht en de wederzijdse erkenning voor erfopvolgingen met een internationaal aspect.

2.5 Weliswaar zijn de Commissievoorstellen en –doeleinden, gegeven de ingewikkeldheid van de materie, ambitieus, maar zij zijn in hoge mate relevant en noodzakelijk voor de interne markt die talloze particulieren raakt. Om de efficiëntie van de verordening op te voeren en tegenstrijdigheden tussen de bepalingen van deze regeling of tegenstrijdige nationale beslissingen te vermijden, verdient het aanbeveling dat de reikwijdte van de collisionregels zich tot zo veel mogelijk kwesties uitstrekt, althans voor zover deze zich in functioneel en inhoudelijk opzicht op het terrein van het erfrecht situeren. Zo moeten bijvoorbeeld kwesties die in wezen betrekking hebben op zake-lijke rechten, buiten beschouwing worden gelaten.

2.6 Het economisch belang van een EG-verordening behoeft geen betoog, met name als het gaat om de overdracht van mkb's in Europa ten einde de continuïteit daarvan na het overlijden van de ondernemer te waarborgen. Dit laatste is tevens van belang voor de werkgelegenheid en het concurrentievermogen in Europa.

2.7 In bepaalde landen zullen, met stimulansen op EU-niveau, de vigerende regels die bedingen aangaande toekom-

stige erfopvolgingen of de bestemming van een deel van het vermogen voor een specifiek doel verbieden, moeten worden aangepast. Zulks ten behoeve van meer harmonisatie van materieel recht en om het voortbestaan van (landbouw)bedrijven te verzekeren die anders vanwege de verdeling tussen meerdere erfgenamen zouden moeten worden gesloten.

2.8 Ondanks een aantal recente ontwikkelingen bestaan er diepgaande verschillen tussen de huidige nationale regelingen, de internationale verdragen in kwestie slechts door een beperkt aantal landen zijn geratificeerd. Daarom vindt het Comité, net als de Commissie, dat het momenteel onmogelijk is om uniforme materiële rechtsregels op te stellen die in alle lidstaten voor testamenten en internationale erfopvolgingen zouden gelden. Het kan zich dan ook vinden in de voorgestelde aandachtsgebieden en prioriteiten. Middels vooruitgang ter zake zou immers reeds een groot aantal praktische moeilijkheden kunnen worden geregeld waarmee erfgenamen, notarissen, administraties, rechters en professionele rechtsbeoefenaars te kampen hebben.

2.8.1 Verder kan in het licht van het internationaal recht nog worden gedacht aan andere mogelijkheden die de lidstaten kunnen overwegen met het oog op de ratificatie van of toetreding tot bepaalde akkoorden inzake onder meer de vorm van een testament, het toepasselijke recht, het internationaal testament of (inter)nationale registratie.

2.8.2 In de landen met Romaans/Germaanse rechtsstelsels werden de regelingen betreffende nalatenschap, zowel met als zonder testament, lang gekenmerkt door een sterk verouderde opvatting van erfopvolging. Het vermogen van de „de cujus” ⁽¹⁾ werd geacht om als een soort continuering van zijn bestaan in dat van zijn erfgenamen over te gaan. Tegenwoordig ontwikkelt het erfrecht zich echter steeds meer in contractuele richting. Na Duitsland en Zwitserland wordt momenteel ook in Frankrijk een hervorming doorgevoerd waarbij de wil van erflater en erfgenamen veel bepalender is voor de afwikkeling van erfenissen, al was het maar om de continuïteit van een onderneming beter te waarborgen.

2.8.3 Daarnaast zijn de stelsels die veel vrijheid laten om bij testament bepaalde afstammelingen zonder motivering te onterven, steeds meer omstreden, getuige ook het groeiend aantal rechtsgedingen.

2.8.4 Zonder afbreuk te doen aan de historische en sociologische specificiteiten van de respectieve rechtsstelsels, is meer harmonisatie, of in ieder geval meer convergentie op bepaalde gebieden niet denkbeeldig op lange termijn. Dat proces zou kunnen worden versneld door invoering van een Europees testament en een voldoende open flexibel instrument voor de keuze van het toepasselijk recht. Zulks ten einde de tenuitvoerlegging van testamenten en de afwikkeling van internationale nalatenschappen te vergemakkelijken. Ook kan worden gedacht aan materiële EU-bepalingen op basis van acceptatie van het „professio juris”-beginsel ⁽²⁾, die een alternatief vormen voor een of meer nationale regelingen.

⁽¹⁾ Overledene, erflater

⁽²⁾ De testateur kiest het toepasselijk recht

2.9 Het Comité wil erop wijzen dat Verordening (EG) nr. 2201/2003 van de Raad van 27 november 2003 betreffende de bevoegdheid en de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen in huwelijkszaken en inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid, houdende intrekking van Verordening (EG) nr. 1347/2000, een bron van inspiratie vormt. Vooral de artikelen 21, lid 3, en 46 van die verordening zijn van belang en vormen in ieder geval familierechtelijke precedënten om een aantal beoogde wettelijke bepalingen inhoudelijk vorm te geven ⁽³⁾.

2.10 Het Groenboek is een goede zaak en de daarin opgeworpen vragen zijn wezenlijk en dringend. Het zal zijn bijdrage tot beantwoording van deze vragen leveren en gaat daarbij uit van de belangen en behoeften van de Europese burgers, hun groeiende mobiliteit en de omvangrijke migratiestromen die zich reeds hebben voorgedaan.

2.11 Het zou goed zijn te beginnen met de vragen over de vorm van testamenten, de internationale rechterlijke bevoegdheid, collisieregels, met betrekking tot het toepasselijk recht, de registratie van testamenten, de wederzijdse erkenning van beslissingen van rechters en andere bevoegde instanties en de apostille. Voor deze onderwerpen bestaan reeds precedënten in het Europees en internationaal recht.

2.12 Uniforme opvolgings- en vermogensrechtelijke regelingen verdienen de voorkeur boven versnippering. Om praktische redenen moet echter soms van dit uitgangspunt afgeweken kunnen worden. Dit geldt met name voor in het buitenland gesitueerde (on)roerende goederen als schepen, luchtvaartuigen, handelsondernemingen, enz.

2.13 Bepaalde kwesties, bv. erfrechtelijke bedingen of trusts, blijven aan de lidstaten voorbehouden ⁽⁴⁾. Kwesties als de erkenning zonder exequaturverlening van op tegenspraak of gemeenschappelijk verzoek gedane uitspraken bij erfopvolging, de residuele bevoegdheid, de erkenning van besluiten en aktes van publieke of particuliere niet-gerechterlijke autoriteiten of de inschrijving in het nationale kadaster op basis van een Europese verklaring van erfrecht moeten daarentegen wel Europeesrechtelijk worden geregeld.

3. Opmerkingen over de in het Groenboek gestelde specifieke vragen

3.1 Een verordening voor erfopvolging naar model van genoemde Verordening 2201/2003 voldoet niet om de problemen op te lossen die verbonden zijn aan een internationale nalatenschap. De meeste erfopvolgingen voltrekken zich namelijk volstrekt buitengerechtelijk, maar er moeten ook oplossingen zijn voor de problemen die zich voordoen bij dergelijke onomstreden erfopvolgingen. Bovendien is de tussenkomst van een rechter in bepaalde landen of aangelegenheden soms geboden zonder dat er een geschil hoeft te worden beslecht.

3.2 Middels het communautaire instrument moeten zeker de problemen worden geregeld betreffende de aanwijzing van de

bevoegde rechter(s) en de erkenning van rechtelijke beslissingen, maar ook kan worden overwogen om daarmee het volgende te regelen:

- testamentaire erfopvolging: geldigheidsvoorwaarden voor een testament (vorm en inhoud, bekwaamheid om te testen, grenzen aan de wilsautonomie), wettelijke erfdelen, afwijkende nalatenschappen, (toegestane of verboden) erfrechtelijke bedingen, trusts, de hoedanigheid van erfgenaam;
- ab intestato- en testamentaire erfopvolging: hoedanigheid van erfgenaam en erfdeel, regels betreffende onverdeeldheid, vereffening en deling van de nalatenschap, enz.);
- naast de erkenning van gerechtelijke uitspraken, (en eventuele excepties van openbare orde), de erkenning van niet-gerechtelijke aktes die verband houden met de buitengerechtelijke afwikkeling van een nalatenschap: het testament, notariële en andere administratieve aktes of de internationale bevoegdheid van overheidsfunctionarissen en de betrokken rechtsbeoefenaars;
- aanknopingspunten voor de rechterlijke bevoegdheid. Hier lijkt een zekere flexibiliteit geboden, zodat de criteria stroken met het recht dat de erflater toegepast zou willen zien of eventueel met het recht dat de erfgenamen in het licht van hun legitieme verwachtingen toegepast zouden willen zien (nationaliteit van de erflater, zijn gebruikelijke woonplaats, plaats van overlijden, plaats van opstellen en depot van het testament, plaats waar de goederen hoofdzakelijk zijn gesitueerd, enz.)

3.3 Het Comité kan zich vinden in de in het communautaire Haagse programma voorgestelde „Europese verklaring van erfrecht” en de invoering van een registratiestelsel voor testamenten. De lidstaten zullen de bevoegde autoriteit voor de afgifte van een dergelijke verklaring moeten aanwijzen en een besluit moeten nemen over de oprichting van een nationaal centraal register, voor zover die nog niet bestaat. Ook zou er op EU- of Europees niveau (dat laatste in het kader van de Raad van Europa indien de lidstaten die het Verdrag van Bazel nog niet hebben geratificeerd, wordt gevraagd zulks te doen) een centraal register moeten worden ingevoerd en de door de nationale wet aangewezen rechters, notarissen en andere functionarissen zouden toegang moeten hebben tot daarin opgeslagen informatie. Zij zouden ten minste op basis van de naam van de erflater en zijn geboortedatum erachter moeten kunnen komen in welke lidstaat en eventueel in welk derde land, wanneer en bij welke autoriteit een testament werd gedeponneerd ten einde van die autoriteit een kopie te kunnen krijgen.

3.3.1 Het Europees registratiestelsel zou in ieder geval overeen dienen te stemmen met de stelsels van de Verdragen van respectievelijk Bazel en Washington. Verscheidene lidstaten zijn immers reeds partij bij deze verdragen en het ontwerp voor communautaire wetgeving strekt zich tevens uit tot erfopvolgingen die raakpunten met derde landen kunnen hebben.

⁽³⁾ PB L 338 van 23 december 2003

⁽⁴⁾ Een groot aantal landen met continentaal recht erkennen geen erfrechtelijke trusts. Bovendien rekenen sommige van deze landen wettelijke erfdelen of schenkingen tot de openbare orde. Dit leidt overigens tot successierechtelijk ontwikkelingsgedrag, vooral met betrekking tot in deze landen gelegen onroerend goed.

3.4 Zijn de erfgenamen als zodanig eenmaal erkend en is de erfenis afgewikkeld en verdeeld, dan moeten de daarop volgende administratieve formaliteiten zoveel mogelijk worden vereenvoudigd. Het Comité is voorstander van wederzijdse erkenning van aktes en andere documenten van in intern recht erkende functionarissen en directe inschrijving in het kadaster (of bij de autoriteiten die bevoegd zijn om de rechten met betrekking tot onroerend goed te registreren) van de eigendom, erfdienstbaarheden, hypotheek of eventuele splitsingen die de goederen in kwestie kunnen bezwaren; een en ander overeenkomstig het toepasselijk nationaal recht.

3.5 Verder wordt de aandacht van de Commissie gevestigd op de fiscale problemen waarop erfgenamen kunnen stuiten wanneer een nalatenschap in twee of meer landen is gesitueerd. Eventuele problemen in verband met dubbele heffing over de gehele nalatenschap of een gedeelte daarvan dienen te worden vermeden. Soms zouden dergelijke problemen kunnen uitmonden in verbeurdverklaring of, afhankelijk van de aard van de aan ieder nagelaten goederen, ongelijkheid tussen de erfgenamen. Er moet een inventaris worden opgemaakt van de op internationale erfopvolging toepasselijke fiscale bepalingen van de lidstaten om te bezien welke landen buiten hun grondgebied gesitueerde goederen en waardepapieren willen belasten, tarieven te vergelijken en de betrokken landen redelijke oplossingen voor te stellen. Wellicht kan de Commissie een tussen de lidstaten te sluiten standaardverdrag voorstellen om dubbele bij internationale nalatenschappen te voorkomen.

3.6 Een andere vraag luidt of er een Europees testament naar model van het internationaal testament van het Verdrag van Washington moet komen en of er naast Europese registratie overeenkomstig het Verdrag van Bazel toegewerkt moet worden naar internationale registratie. Wellicht zouden een aantal landen daardoor worden gestimuleerd om deze twee verdragen te ratificeren en zouden de rechthebbenden bij een internationale testamentaire erfopvolging niet alleen in de lidstaten maar tevens in derde landen meer garanties worden geboden. Het Comité doet de Commissie deze suggestie, omdat genoemde verdragen reeds in de lidstaten bekend zijn: zij zijn ofwel geratificeerd ofwel hebben publieke functionarissen en rechters reeds te maken gehad met testamenten en registraties die aan de stelsels van deze verdragen zijn onderworpen.

3.7 Wordt dit alles werkelijkheid, dan zou het Europees testament qua vorm in alle nationale stelsels worden toegelaten. Met Europees recht moet namelijk kunnen worden voorkomen dat eenvoudige vormkwesties in de weg staan van het algemeen erkende beginsel dat de wil van de testateur („favor testamenti”), binnen de grenzen van het toepasselijk recht, wordt geëerbiedigd.

3.8 Een specifieke EG-verordening is onontbeerlijk om ervoor te zorgen dat de regels van toepassing zijn op erfopvolgingen met raakpunten in twee of meer lidstaten, of zelfs met derde landen (ook als die landen partij zijn bij de internationale verdragen). Op die manier is het Europees recht altijd van toepassing (de Europese „lex specialis” immers de internationale „lex generalis”).

4. Verdere vragen

4.1 In het Groenboek worden 39 vragen met subvragen gesteld. In dit vroege stadium kan het Comité niet alle vragen beantwoorden en stelt het de Commissie voor om de betrokken representatieve organisaties van juridische beroepsbeoefenaars individueel te raadplegen over iedere in het Groenboek opgeworpen kwestie.

4.2 Het beperkt zich dan ook tot enkele mogelijke antwoorden op bepaalde vragen die van speciaal belang lijken. Daarbij neemt het als algemeen uitgangspunt dat er sprake moet zijn van verenigbaarheid met de Haagse Verdragen en die van Bazel en Washington, zodat de Europese regels zoveel mogelijk worden geharmoniseerd met het oog op een in een later stadium te bereiken brede consensus in de juridische kringen van zoveel mogelijk lidstaten en ook derde landen.

4.3 In ieder geval moeten de criteria van het Haagse Verdrag van 1961 voor de bepaling van de betrokken landen collisie betreffende de vorm van testamentaire bepalingen worden aangehouden. Deze bieden immers voldoende diversiteit om de toepasselijkheid van het recht naar hetwelk een testament werd opgesteld, meestal met redenen te kunnen omkleden.

4.4 Overeenkomstig de gedachte achter de hervormingen die onlangs in continentaal Europa zijn doorgevoerd of waaraan wordt gewerkt, dient er speciale bescherming te worden geboden aan handelingsonbekwame (meer- dan wel minderjarig) of zwaar gehandicapte erfgenamen voor het geval dat de mogelijkheden voor meer contractsvrijheid bij erfopvolging of de vrijheid van de erfgenamen om het toepasselijke recht te kiezen, in wijziging van wettelijke erfdelen of ongelijkheid tussen erfgenamen resulteren. Ook dan mag deze toegenomen flexibiliteit voor de testateur of de rechthebbenden niet tot gevolg hebben dat wordt getornd aan de wetten die onbekwamen en gehandicapten het hoogste beschermingsniveau bieden (zie de vragen 5 en 10 van het Groenboek).

4.5 Door een van de erfgenamen of zijn gemachtigde opgestelde administratieve akten in landen waar het niet verplicht is om een bewindvoerder aan te stellen, mogen niet worden beschouwd als een impliciete aanvaarding van de erfenis zonder voorrecht van boedelbeschrijving.

4.6 De mogelijkheid van aanvaarding van de erfenis door de erfgenamen met inbegrip van de boedelschulden moet worden overwogen. Hetzelfde geldt voor erfrechtelijke bedingen of contracten waarbij een om legitieme redenen (continuïteit van een bedrijf, voordelen voor handelingsonbekwame of gehandicapte erfgenamen) ongelijk wordt verdeeld of waarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen kinderen van verschillende ouders of natuurlijke kinderen, voor zover gelijkheid niet reeds in het toepasselijke recht is voorgeschreven. Ook dient de mogelijkheid te worden overwogen van contracten waarmee een erfgenaam, in het licht van de toegenomen levensverwachting, zijn rechten rechtstreeks naar zijn eigen afstammelingen doorschuift.

4.7 Verder moet binnen bepaalde grenzen de testateur de vrijheid hebben om het recht te kiezen dat op zijn nalatenschap van toepassing is. Dit kan bijv. het recht van het land/de landen van zijn nationaliteit(en) zijn of dat van zijn gewone verblijfplaats.

4.8 Ten slotte is het Comité van mening dat het uitstekende rechtsvergelijkend werk dat de diensten van de Commissie hebben opgestart, moet worden voortgezet en uitgebreid, regelmatig op de website van de EU dient te worden geactualiseerd, en in een voldoende aantal talen moet worden vertaald, zodat het van algemeen nut is voor professionele rechtsbeoefenaars, overheidsfunctionarissen, en administrateurs en rechters die met internationale erfopvolgingen te maken hebben. Verder moet ieder hoofdstuk van een samenvatting worden voorzien om de Europese burger die een testament met internationale

aspecten wil maken, dan wel zijn erfgenamen, in staat te stellen om de desbetreffende algemene beginselen te begrijpen.

4.9 Het Comité ziet met belangstelling uit naar de resultaten van reeds door de Commissie opgestarte of toekomstige raadplegingen. Het hoopt vervolgens tevens geraadpleegd te worden over algemene richtsnoeren of concretere wetsvoorstellen die het dan gedetailleerd zal onderzoeken. Het acht testamenten en erfopvolging namelijk aangelegenheden die van groot belang voor de Europese burgers zijn. Aan hun verwachting, nl. dat het optreden van de EU tot vereenvoudiging van formaliteiten, optimale fiscale en rechtszekerheid en een zo snel mogelijke afwikkeling van internationale erfenissen leidt, moet worden beantwoord. Daarbij doet het er niet toe of het gaat om particulieren, (landbouw)bedrijven of andere economische entiteiten waarvan de ondernemers of eigenaren hopen dat deze na hun overlijden zullen worden voortgezet.

Brussel, 26 oktober 2005

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

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De huidige en toekomstige rol van de „klassieke” energiebronnen steenkool, aardolie en aardgas in de energiemix”

(2006/C 28/02)

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 10 februari 2005 besloten overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een advies op te stellen over „De huidige en toekomstige rol van de „klassieke” energiebronnen steenkool, aardolie en aardgas in de energiemix”

De gespecialiseerde afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 1 september 2005 goedgekeurd. Rapporteur was de heer WOLF.

Het Comité heeft tijdens zijn op 26 en 27 oktober 2005 gehouden 421e zitting (vergadering van 26 oktober 2005) het volgende advies uitgebracht, dat met 119 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 3 onthoudingen, is goedgekeurd.

Het EESC heeft de afgelopen tijd een reeks adviezen⁽¹⁾ uitgebracht over diverse aspecten van de energievoorziening. Dit advies gaat over de „klassieke” fossiele energiebronnen steenkool, aardolie en aardgas, aangezien de energievoorziening nog steeds voor een zeer groot deel afhankelijk is van deze energiebronnen, die uitgeput raken en bij het verbruik waarvan broeikasgassen vrijkomen.

De reeks adviezen, die zal worden afgesloten met dit advies en met een advies over duurzame energiebronnen, is bedoeld om realistische ideeën aan te reiken voor de samenstelling van de toekomstige energiemix.

In een later advies („De energievoorziening van de EU: strategie voor een optimale energiemix”) zullen de resultaten van de adviesreeks op een rij worden gezet.

Inhoud

1. Samenvatting en aanbevelingen
2. Het energievraagstuk

⁽¹⁾ Zie „Bevordering van duurzame energie: actiemiddelen en financieringsinstrumenten” PB C 108 van 30.4.2004, „De mogelijkheden en risico's van kernenergie voor de opwekking van elektriciteit” (PB C 112 van 30.4.2004), „Kernfusie” (PB C 302 van 7.12.2004) en „Gebruik van geothermische energie – warmte uit de aarde” (PB C 110 van 30.4.2004)

3. Voorraden, reserves, levensduur
4. Energiereserves in de EU — afhankelijkheid van import
5. Ontwikkeling van het energieverbruik in de EU
6. Kolen, olie en gas in een duurzame energiemix
7. Milieu- en klimaatbescherming
8. Technologische ontwikkeling
9. Afvangen en opslaan van CO₂

1. Samenvatting en aanbevelingen

1.1 Voor exploitatie geschikte energie vormt de basis van onze levenswijze en cultuur. Pas toen energie in voldoende mate beschikbaar kwam, werd onze huidige levensstandaard mogelijk. 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.

1.2 De fossiele brandstoffen kolen, olie en gas vormen de ruggengraat van de Europese en wereldwijde energievoorziening. Hierin zal de komende decennia geen verandering komen; de mens kan er nog niet zonder.

1.3 Bij winning en verbruik van deze brandstoffen, waarvan de eindige voorraad slinkt, komen echter — om een van de schadelijke effecten voor mens en milieu te noemen — broeikasgassen (vooral CO₂ en methaan) vrij.

1.4 Voor deze essentiële brandstoffen, met name aardolie en in toenemende mate ook aardgas, is Europa zeer afhankelijk geworden van de import. Deze afhankelijkheid zou nog verder kunnen toenemen.

1.5 Afhankelijk van diverse factoren (economische groei, exploratie, technische vooruitgang) kunnen de wereldwijde voorraden en reserves ⁽²⁾ aan kolen, olie en gas waarschijnlijk nog vele decennia mee (steenkool misschien wel eeuwen), al zouden vooral de aardoliereserves halverwege deze eeuw kunnen gaan afnemen, met een schaarser wordend aanbod als gevolg. Uit de huidige ontwikkelingen op de oliemarkten blijkt wel dat zich binnen de kortste keren nauwelijks te voorspellen prijsschommelingen kunnen voordoen met ingrijpende gevolgen voor de economie ⁽³⁾.

1.6 Aan de ene kant moet de EU met alle mogelijke middelen proberen om op de lange termijn minder afhankelijk te worden van deze brandstoffen, vooral door energie te besparen, het verbruik van alle brandstoffen efficiënter te

maken, en alternatieve energiesystemen als duurzame energie en kernenergie intensiever te gaan gebruiken. De verdere ontwikkeling van alternatieve energiesystemen is dus zeer belangrijk.

1.7 De EU moet er aan de andere kant alles aan doen om de aanvoer(wegen) van fossiele brandstoffen veilig te stellen, waarbij vooral de politieke instabiliteit van de grootste leveranciers problemen kan opleveren. Van groot belang in dit verband is samenwerking met de Russische Federatie, het GOS, de landen in het Midden-Oosten, en de buurlanden van de EU (zoals Algerije en Libië).

1.8 Ook een grootschaliger gebruik van zijn ruime steenkoolvoorraden kan Europa minder afhankelijk maken.

1.9 Als de markt goed functioneert en er serieus werk wordt gemaakt van klimaatbescherming, krijgen fossiele brandstoffen toepassingen die afgestemd zijn op hun eigenschappen en op hun prijs- en kostenniveau. Dat leidt automatisch tot een in economisch en energietechnisch opzicht zeer efficiënt gebruik ervan.

1.10 Als gevolg hiervan worden in de staalindustrie en in krachtcentrales vooral kolen gebruikt, terwijl olie en gas de eerste keus zijn bij de warmteproductie en bij niet-energetische toepassingen. In het vervoer zijn uit aardolie gewonnen producten het belangrijkste.

1.11 In de energiemix zouden daarom de schaarsere en in het gebruik flexibeler grondstoffen aardgas en aardolie zoveel mogelijk gereserveerd moeten worden voor die toepassingen — bijvoorbeeld brandstoffen voor het vervoer, grondstoffen voor de chemische industrie — waar het gebruik van kolen alleen maar extra kosten, energieverbruik en CO₂-emissies met zich meebrengt.

1.12 Met behulp van de technische vooruitgang moeten de CO₂-emissies per producteenheid (bijvoorbeeld kg CO₂/kWh, t CO₂/t staal, g CO₂/autokilometer) steeds verder omlaag worden gebracht. Dit betekent dat de energie-efficiëntie in alle verschillende fasen van de energieomzetting en het energiegebruik verbeterd dient te worden.

1.13 Het energie- en economisch beleid moet daarom een betrouwbaar kader bieden voor investeringen die ertoe leiden dat in de industrie en het bedrijfsleven betere technologie wordt gebruikt en ook dat de technologische kwaliteit van consumptiegoederen erop vooruitgaat.

⁽²⁾ bruinkool en steenkool

⁽³⁾ zie hoofdstuk 3

1.14 In de komende decennia moet Europa zijn krachtcentralecapaciteit met circa 400 Gwel⁽⁴⁾ uitbreiden. Om minder CO₂ uit te stoten en minder brandstof te verbruiken dienen in de nieuwe krachtcentrales de beste beschikbare technieken te worden gebruikt.

1.15 Wat het vervoer betreft moet er alles aan worden gedaan om het specifieke brandstofverbruik (verbruik per voertuigkilometer) te verminderen en het steeds verder toenemende algehele brandstofverbruik een halt toe te roepen. Hiervoor zijn technische verbeteringen nodig in de constructie van motorvoertuigen en de ontwikkeling van brandstoffen. Daarnaast zijn er maatregelen nodig om files te voorkomen (aanleg van wegen en tunnels, verkeersgeleidingssystemen) en de omvang van het verkeer in te dammen⁽⁵⁾. Verder zal de afhankelijkheid van olie afnemen als men meer gebruik gaat maken van elektrisch aangedreven voertuigen, zoals elektrische treinen, omdat hierbij een grote diversificatie van primaire energiebronnen (steenkool, gas, duurzame energie, kernenergie) mogelijk is.

1.16 Om de energie-efficiëntie te verhogen moet de industrie — en dan met name krachtcentrales die fossiele brandstoffen gebruiken — meer aan onderzoek en ontwikkeling doen en dient de overheid deze activiteiten ruimer te financieren.

1.17 Het is dan ook een goede zaak dat het onderwerp „energie” zo'n belangrijke plaats inneemt in het voorstel voor het zevende O&O-kaderprogramma. Voor dit onderwerp zouden voldoende middelen moeten worden uitgetrokken en het zou alle mogelijke energietechnieken moeten omvatten. Hierbij dient met name te worden gedacht aan maatregelen om het verbruik van fossiele brandstoffen efficiënter te maken, aangezien dat een groter totaaleffect zou opleveren.

1.18 Ook bij stroomopwekking met fossiele brandstoffen bestaat de mogelijkheid om de CO₂-uitstoot bij de omzetting van energie op de lange termijn aanzienlijk omlaag te brengen, namelijk door het CO₂-gas af te vangen en op te slaan (*clean coal technology*). Het ontwikkelen en testen van dergelijke methoden moet daarom een vooraanstaande plaats krijgen in het zevende O&O-kaderprogramma.

2. Het energievraagstuk

2.1 Voor exploitatie geschikte energie⁽⁶⁾ vormt de basis van onze levenswijze en cultuur. Pas toen energie in voldoende mate beschikbaar kwam, werd onze huidige levensstandaard mogelijk. 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.

2.2 Het EESC heeft er meermalen op gewezen dat energievoorziening en energiegebruik gepaard gaan met milieuschade, risico's, afhankelijkheid van het buitenland en onzekerheid. 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 beschikbaarheid en prijzen zich op de langere termijn zullen ontwikkelen. Bovendien raken de energievoorraden steeds verder uitgeput, met alle gevolgen van dien. De problemen zullen waarschijnlijk alleen maar erger worden door de toename van de wereldbevolking, de stijgende energiebehoefte van de grote ontwikkelingslanden en vooral van grote nieuwe industrielanden als China, India en Brazilië.

2.3 Europa moet dus blijven streven naar een duurzame, milieuvriendelijke en concurrerende energievoorziening. Vanwege de genoemde redenen kan het zich hierbij niet beperken tot het gebruik van slechts een gering aantal energiebronnen. Om energieschaarste en andere risico's het hoofd te bieden dient het daarentegen een naar soort en herkomst gevarieerde mix samen te stellen waarin alle beschikbare energiebronnen gebruikt en verder ontwikkeld worden. Ten slotte moet deze energiemix conform de geldende milieunormen en in steeds wisselende omstandigheden de algemene concurrentie kunnen aangaan.

3. Voorraden, reserves, levensduur

3.1 De wereldwijde energievoorziening — en ook de energievoorziening van de EU-25 — is voor tachtig procent gebaseerd op het gebruik van de fossiele brandstoffen kolen, olie en gas.

3.2 In het algemeen worden prognoses op dit gebied beïnvloed door de verwachte demografische en economische ontwikkelingen, de verwachte ontwikkeling van exploratie- en exploitatietechnieken, en het beeld dat men heeft van de politieke situatie in de verschillende landen — hetgeen ook verklaart waarom de prognoses uiteenlopen, afhankelijk van het oogpunt waaruit de situatie wordt beschouwd en vaak ook van de belangen die op het spel staan. Dit geldt met name voor prognoses met betrekking tot kernenergie en de mate waarin het gebruik van duurzame energie gesteund moet worden.

⁽⁴⁾ Volgens een in april 2005 gepubliceerde studie van de investeringsbank Goldman Sachs zou de olieprijs wel eens aan het begin van een enorme stijging tot 105 \$ per vat kunnen staan. Voor 2005 en 2006 verwachtte de bank een prijs van respectievelijk 50 \$ en 55 \$. Op 29-8-2005 lag de prijs echter al boven de 70 \$.

⁽⁵⁾ Moderne krachtcentrales kunnen per blok tot circa 1 GW elektrisch vermogen (Gwel) opwekken. Eén gigawatt (GW) is 1000 megawatt (MW), 1 miljoen kilowatt (kW) en 1 miljard Watt (W). Een wattseconde (Ws) is gelijk aan 1 Joule (J), een kilowattuur (kWh) dus aan 3,6 miljoen Joule ofwel 3,6 megajoule (MJ). Dat betekent dat 1 MJ ongeveer overeenkomt met 0,28 kWh

⁽⁶⁾ Zie voor het belang van minder verkeer ook CESE 93/2004

3.2.1 Volgens de in 2004 gepubliceerde prognoses ⁽⁷⁾ van het in Parijs gevestigde Internationaal Atoomagentschap (IEA) en van de Energy Information Administration (EIA) van het US Department of Energy zullen deze energiebronnen ook de komende 25 jaar ruim tachtig procent van de wereldwijde energievoorziening blijven dekken.

3.2.2 De bijdrage van duurzame energiebronnen zal weliswaar toenemen, maar volgens het IEA en de EIA niet sterker dan het totale energieverbruik, waardoor hun aandeel in de energiemix dus per saldo constant blijft. Ook de bijdrage van kernenergie zal, als de huidige trend doorzet en de politieke situatie in heel Europa niet ingrijpend verandert, naar verwachting in absolute termen licht stijgen, zij het minder snel dan het totale energieverbruik. Het IEA en de EIA komen dan ook tot de conclusie dat het aandeel van kernenergie in de wereldwijde energievoorziening zal teruglopen.

3.2.3 Volgens het *baseline scenario* voor de EU-25 ⁽⁸⁾, dat de Commissie in september 2004 heeft gepubliceerd, zal de bijdrage van duurzame energie aan de totale energievoorziening in de EU-25 stijgen van 6 % nu tot 9 % in 2030; deze prognose wijkt af van de voorspellingen van het IEA en de EIA met betrekking tot de wereldwijde ontwikkeling. Maar omdat het kernenergieaandeel in de EU-25 volgens de Commissie zal dalen, komt zij in haar scenario toch eveneens tot de conclusie dat fossiele energiebronnen ook in 2030 nog altijd ruim 80 % van het totale energieverbruik zullen dekken.

3.3 De voorraden fossiele brandstoffen zijn eindig. Om in te schatten hoe lang olie, gas en kolen een hoofdrol kunnen blijven spelen, moet naar het potentieel van de fossiele energiebronnen worden gekeken.

3.4 Daarvoor zijn definities en meeteenheden nodig. De begrippen die worden gebruikt zijn *reserves*, *voorraden* en *potentieën*. Voor energiebronnen worden verschillende meeteenheden gebruikt ⁽⁹⁾: tonnage of vaten voor olie, metrische tonnen of tonnage steenkoolequivalent voor kolen, kubieke meter of kubieke voet voor aardgas. Om ze met elkaar te vergelijken gaat men uit van hun energie-inhoud, uitgedrukt in Joule of Wattseconden (Ws).

⁽⁷⁾ 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.

⁽⁸⁾ IEA, World Energy Outlook 2004, blz. 57: „Fossil fuels will continue to dominate global energy use. Their share in total demand will increase slightly, from 80 % in 2002 to 82 % in 2030”. EIA, International Energy Outlook, april 2004, [http://www.eia.doe.gov/oiaf/ieo/]: The IEO2004 reference case projects increased consumption of all primary energy sources over the 24-year forecast horizon (Figure 14 and Appendix A, Table A2)

⁽⁹⁾ (EU-Commissie), [http://europa.eu.int/comm/dgs/energy_transport/figures/scenarios/doc/chapter_1.pdf], EU-25 energy and transport reference case to 2030 (baseline); page 9, table 1-8

3.5 De *Estimated Ultimate Recovery* (EUR) ofwel het *totale potentieel* omvat de totale hoeveelheid energie die nog kan worden gewonnen en al is gewonnen uit de grondstoffen in de aardkorst. Het gaat hierbij om een schatting, waarbij verschillende deskundigen tot verschillende uitkomsten kunnen komen. Hoe meer men echter over de aardkorst weet en hoe verfijnder de onderzoekstechnieken, des te meer overlappen de prognoses elkaar.

3.6 De EUR omvat uitsluitend het winbare deel van de voorraden. De omvang hiervan hangt echter af van de beschikbare technieken en hun rendabiliteit, en kan dus toenemen als er betere technieken komen. Als men van het totale potentieel de al gewonnen hoeveelheden aftrekt, houdt met het *resterende potentieel* over.

3.7 Dit *resterende potentieel* bestaat uit *reserves* en *voorraden*. *Reserves* zijn de hoeveelheden van een grondstof waarvan het bestaan is aangetoond en die met de huidige technologie op een rendabele manier kunnen worden gewonnen. *Voorraden* zijn zowel de hoeveelheden van een grondstof waarvan het bestaan is aangetoond maar die om economische/technische redenen nog niet winbaar zijn, als de hoeveelheden waarvan het bestaan nog niet met zekerheid is aangetoond maar op grond van geologische aanwijzingen wel waarschijnlijk is.

3.8 In het publieke debat krijgen de reserves de meeste aandacht, aangezien daaruit wordt afgeleid hoe lang energiebronnen nog meegaan. Deelt men de wereldwijde reserves door het jaarlijkse verbruik, dan krijgt men hun *statische levensduur*. Voor olie is dat ongeveer 40 jaar, voor gas ongeveer 60 jaar en voor steenkool ongeveer 200 jaar.

3.9 De reserves en hun statische levensduur zijn echter allerm minst onwrikbare grootheden. Als deze levensduur afneemt voert men namelijk de exploratieactiviteiten op, en als gevolg daarvan — én van de technische vooruitgang — veranderen voorraden in reserves. (Zo ging men er in de jaren zeventig van uit dat de levensduur van olie niet veel meer dan dertig jaar bedroeg.)

3.10 De statistisch aangetoonde voorraden zijn bij aardolie ongeveer dubbel zo groot en bij aardgas en steenkool wel tienmaal zo groot als de reserves.

3.11 Ook het al geëxploiteerde gedeelte van het totale potentieel is een indicatie voor de toekomstige beschikbaarheid van fossiele brandstoffen. Als dit gedeelte de grens van 50 % — het *depletion mid point* — overschrijdt, wordt het lastig de exploitatie verder op te voeren of zelfs op hetzelfde peil te houden.

3.12 Aardolie — Van het totale potentieel van „conventionele” aardolie is al circa 380 miljard ton olie-equivalent geëxploiteerd. Gaat de exploitatie in hetzelfde tempo door, dan is over zo'n tien jaar de helft van het conventionele potentieel verbruikt. Om de exploitatie daarna op te voeren zou men zich meer moeten gaan richten op niet-conventionele voorkomens (zware olie, oliezand, oliehoudend leisteen). Op die manier kan het *depletion mid point* tijdelijk vooruitgeschoven worden. Niettemin zou er al vóór 2050 sprake kunnen zijn van afnemende reserves en een snel schaarser wordend aanbod ⁽¹⁰⁾.

3.13 Aardgas en steenkool — Ook bij aardgas neemt het totale resterende potentieel toe als niet-conventionele voorkomens, bijvoorbeeld van gashydraten, worden meegerekend. Wat steenkool betreft: van het op 3400 miljard ton olie-eenheden geschatte totale potentieel is nog maar zo'n 3 % geëxploiteerd.

3.14 De exploratie van gashydraten (**methaanhydraten**) en de bijbehorende exploitatietechnieken bevinden zich nog in het onderzoeksstadium, waardoor op dit moment geen betrouwbare uitspraken mogelijk zijn over de bijdrage die ze eventueel aan de energievoorziening kunnen leveren. Volgens sommige schattingen hebben de mogelijke voorraden een grotere energie-inhoud dan alle momenteel bekende voorraden van fossiele energiebronnen tezamen, maar de exploitatie (haalbaarheid, techniek, kosten) is nog een groot vraagteken. Bovendien is het — door klimaatinvloeden of door ingrijpen van de mens — vrijkomen van gashydraten omgeven door grote onzekerheden/risico's, omdat hierbij in de atmosfeer een voor het klimaat uiterst gevaarlijke opeenhoping van het sterke broeikasgas methaan zou kunnen optreden.

3.15 De exploitatiekosten van fossiele energiebronnen lopen sterk uiteen. Voor **olie** liggen ze momenteel — afhankelijk van de locatie — tussen de 2 en 20 dollar per vat. Men is weliswaar genoodzaakt om in geologisch en geografisch steeds moeilijker omstandigheden steeds kleinere oliereservoirs te exploiteren, maar de hierdoor veroorzaakte extra kosten kunnen (meer dan) gecompenseerd worden door een hogere productiviteit, die vaak te danken is aan technische innovaties. Bij **aardgas** lopen de exploitatiekosten evenzeer uiteen. Bij **steenkool** hangen de kosten sterk af van de diepte en de dikte van het reservoir, en ook van het antwoord op de vraag of ontginning in dagbouw of alleen in diepbouw mogelijk is. De kosten verschillen enorm, van een paar dollar per ton (bijvoorbeeld in het Powder River Basin in de VS) tot wel 200 dollar per ton in bepaalde Europese gebieden.

3.16 De reservoirs van fossiele energiebronnen zijn ook zeer ongelijk verdeeld over de aarde. Dit geldt met name voor aardolie: 65 % van de oliereserves liggen in het Midden-Oosten. De verdeling van aardgas is niet veel beter met twee dominante

regio's: het Midden-Oosten (34 %) en de landen van de voormalige Sovjet-Unie (39 %). De steenkoolreserves zijn gelijkmatiger verdeeld. De grootste reserves liggen in Noord-Amerika, maar ook in China, India, Australië, Zuid-Afrika en Europa zit er veel steenkool in de grond.

3.17 De concentratie van strategisch belangrijke energiebronnen — vooral aardolie, maar ook aardgas — in uit geopolitiek oogpunt risicovolle gebieden van het Midden-Oosten is een groot probleem voor de voorzieningszekerheid.

4. Energiereserves in de EU ⁽¹¹⁾ — afhankelijkheid van import

4.1 Het verbruik van primaire energie in de EU-25 bedroeg in 2004 2,5 miljard ton steenkool-eenheden ofwel 75 exajoule (75×10^{18} Joule). Dit komt neer op 16 % van het wereldwijde energieverbruik van 15,3 miljard ton SKE. Het energieverbruik per hoofd van de bevolking ligt in de EU-25 met 5,5 ton SKE ruim tweemaal boven het wereldwijde gemiddelde, maar is aan de andere kant slechts half zo hoog als in Noord-Amerika. Afgezet tegen zijn economische prestaties is het energieverbruik in Europa gemiddeld maar half zo hoog als in de rest van wereld, doordat het verbruik van energie hier in het algemeen veel efficiënter gebeurt.

4.2 Uitgaande van het totale verbruik van primaire energie waren in de EU-25 in 2004 de belangrijkste energiebronnen aardolie met 39 %, aardgas met 24 % en steenkool met 17 %. Andere essentiële pijlers van de energievoorziening in de EU zijn kernenergie met 14 % en duurzame en andere energie met 6 %. Het aandeel van de verschillende fossiele energiebronnen loopt per lidstaat sterk uiteen. Wat aardgas betreft van 1 % in Zweden tot bijna 50 % in Nederland, wat aardolie betreft van minder dan 30 % in Hongarije tot 67 % in Portugal, en wat steenkool betreft van 5 % in Frankrijk tot 60 % in Polen. Deze verschillen worden voornamelijk veroorzaakt door de ongelijke verdeling van fossiele brandstoffen over de lidstaten.

4.3 De totale energiereserves van de EU-25 zijn met 38 miljard ton SKE naar verhouding gering. De niet-conventionele koolwaterstoffen meegerekend is dat ruim 3 % van de mondiale reserves. Kolen vormen met ruim 31 miljard ton SKE het grootste segment, dat ruwweg gelijk verdeeld is tussen steenkool en bruinkool. De aardgasreserves bedragen 4 miljard ton SKE en de oliereserves 2 miljard ton SKE. De EU-25 zal voorlopig de grootste netto-importeur van energie ter wereld blijven. Volgens de Commissie zal deze afhankelijkheid in 2030 tot ruim tweederde deel van Europa's energiebehoefte zijn toegenomen.

⁽¹⁰⁾ 1 kg aardolie = 42,7 MJ; 1 kg SKE = 29,3 MJ; 1 m³ aardgas Hu = 31,7 MJ (zie voor Joule (J) en Megajoule (MJ) voetnoot 3)

⁽¹¹⁾ Gezien de momenteel steeds verder stijgende olieprijs zou dit punt al veel eerder bereikt kunnen worden

4.4 De fossiele brandstoffen zijn zoals gezegd zeer verschillend over de lidstaten verdeeld. Olie komt vooral voor in de Britse en de Deense Noordzeebodem. Deze reservoirs zijn bijna uitgeput, waardoor de exploitatie zal afnemen. Aardgas zit vooral in de Nederlandse en Britse bodem. De kolenreserves liggen verspreid over met name Duitsland, Polen, Tsjechië, Hongarije, Griekenland en Groot-Brittannië. Belangrijk zijn daarnaast de Noorse olie- en gasreserves. Noorwegen mag dan namelijk geen lid van de EU zijn, het maakt wel deel uit van de Europese Economische Ruimte.

4.5 Als gevolg van deze kleine reserves aan fossiele energiebronnen moet de EU-25 nu al de helft van haar energiebehoefte met ingevoerde energie dekken. Dit percentage zal volgens het groenboek van de Commissie in 2030 tot 70 % zijn gestegen. Vooral wat aardolie betreft leunt de EU zwaar op de import: meer dan driekwart van de vraag hiernaar moet worden ingevoerd. Bij aardgas gaat het om circa 55 % en bij kolen om ongeveer eenderde van de vraag.

4.6 Europa is voor de essentiële grondstof energie dus sterk afhankelijk van de import, en vooral voor aardolie, maar ook steeds meer voor aardgas, zou deze afhankelijkheid nog verder kunnen toenemen. Internationaal gezien is de EU zelfs de grootste netto-importeur van energie.

4.7 De EU moet er daarom alles aan doen om de aanvoer(wegen) van fossiele brandstoffen veilig te stellen, waarbij met name de politieke instabiliteit van de grootste leveranciers problemen kan opleveren. Van groot belang in dit verband is samenwerking met de Russische Federatie, het GOS, de landen in het Midden-Oosten, en de buurlanden van de EU (zoals Algerije en Libië).

4.8 Aan de andere kant moet de EU met alle mogelijke middelen proberen om op de lange termijn minder afhankelijk te worden van deze brandstoffen, vooral door energie te besparen, het verbruik van alle brandstoffen efficiënter te maken, en alternatieve energiesystemen als duurzame energie en kernenergie intensiever te gaan gebruiken. De verdere ontwikkeling van alternatieve energiesystemen is dus zeer belangrijk.

4.9 Ook een grootschaliger gebruik van zijn ruime steenkoolvoorraden kan Europa minder afhankelijk maken, temeer omdat in Europa in steenkoolmijnen inmiddels veel strengere milieunormen gelden dan in de rest van de wereld.

5. Ontwikkeling van het energieverbruik in de EU

5.1 Het toekomstige energieverbruik van de EU-25 zal waarschijnlijk verlopen volgens het *baseline scenario* dat de Commissie beschrijft in de publicatie „European Energy and Transport Scenarios on Key Drivers” ⁽¹²⁾. Volgens dit scenario,

dat een extrapolatie is van de huidige tendensen en beleidsmaatregelen, staat het volgende te gebeuren:

5.2 Het verbruik van primaire energie zal in 2040 tot 2,9 miljard ton SKE zijn gestegen, wat neerkomt op een toename van slechts 0,6 % per jaar. Het bruto binnenlands product zal tot 2030 echter naar verwachting met gemiddeld 2,4 % per jaar toenemen. De hiervoor noodzakelijke vermindering van de energie-intensiteit (verhouding tussen energieverbruik en bruto binnenlands product) van ruim 1,7 % per jaar (!) moet via structurele veranderingen, meer energie-efficiëntie en geavanceerde technologie bewerkstelligd worden.

5.3 Het aandeel van de fossiele energiebronnen ter dekking van het primaire energieverbruik zal in 2030 zelfs met 2 procentpunten tot 82 % zijn gestegen.

5.4 **Kolen** — Na een aanvankelijke daling zal het kolenverbruik naar verwachting vanaf ongeveer 2015 weer gaan stijgen dankzij de betere concurrentiepositie die deze energiebron dan zal hebben in de elektriciteitsproductie. Ten grondslag aan deze ontwikkeling liggen met name stijgende aardgasprijzen en de verwachte beschikbaarheid van geavanceerde technieken om elektriciteit uit steenkool op te wekken. Conform deze schatting zal het kolenverbruik in 2030 weer het niveau van 2000 halen. Het aandeel van kolen in het verbruik van primaire energie is dan — net als in 2005 — zo'n 15 %. Aangezien men ervan uitgaat dat tussen 2005 en 2030 de steenkoolexploitatie in de EU met circa 40 % zal teruglopen en de invoer van steenkool met 125 % zal stijgen, zal de importafhankelijkheid van de EU-25 voor steenkool stijgen van eenderde in 2005 tot bijna tweederde in 2030.

5.5 **Olie** — Het groeitempo zal vermoedelijk slechts 0,2 % per jaar bedragen, wat naar verhouding zeer laag is. Als deze voorspelling uitkomt, zal het aandeel van olie in het verbruik van primaire energie in 2030 tot 34 % zijn gedaald, dus 5 procentpunten minder dan nu.

5.6 **Gas** — Het gasverbruik zal tot 2015 met 2,7 % per jaar naar verhouding zeer sterk toenemen. Daarna vlakkt de groei af, onder meer doordat gas in de elektriciteitsproductie dan een slechtere concurrentiepositie heeft gekregen dan kolen. Desondanks verwacht men dat van alle fossiele energiebronnen gas tot 2030 de grootste verbruikstoename te wachten staat. Het aandeel van aardgas in het verbruik van primaire energie in de EU-25 neemt toe van 26 % in 2005 tot 32 % in 2030. Liquefied Natural Gas (LNG) maakt een diversificatie van de gasvoorziening mogelijk doordat het over zee kan worden aangevoerd. Momenteel is LNG goed voor 25 % van de internationale aardgashandel. De grootste exporteur van LNG is Indonesië, gevolgd door Algerije, Maleisië en Qatar.

⁽¹²⁾ World Energy Council, Energie für Deutschland, Fakten, Perspektiven und Positionen im globalen Kontext 2004 - Schwerpunktthema, „Zur Dynamik der Öl- und Erdgasmärkte”

5.7 De exploitatie van fossiele energiebronnen loopt in de EU-25 tot 2030 met zo'n 2 % per jaar terug, waardoor voor alle fossiele energiebronnen de importafhankelijkheid in 2030 tot ruim tweederde deel van de vraag zal zijn toegenomen. Voor kolen is zoals gezegd het importquotum in 2030 bijna tweederde, voor gas meer dan 80 % en voor olie bijna 90 %. Bijzonder hachelijk is het dat Europa voor zijn gasimporten steeds afhankelijker wordt van een beperkt aantal leveranciers.

5.8 Het stroomverbruik groeit tot 2030 met gemiddeld 1,4 % per jaar. Daardoor stijgt de behoefte aan krachtcentrale-capaciteit van ongeveer 700 GW (maximale elektrische capaciteit) nu tot circa 1100 GW in 2030, dus een toename van 400 GW. Bovendien moeten alle centrales door nieuwe worden vervangen. Volgens het baseline scenario zorgen fossiele energiebronnen in de periode 2005-2030 voor zo'n 300 GW van de verwachte capaciteitstoename, wind-, water- en zonne-energie voor zo'n 130 GW en kerncentrales voor circa 30 GW, tenzij de politieke situatie ingrijpend verandert.

5.9 Wat haar energievoorziening betreft wacht de EU de komende 25 jaar dus een zware taak, die echter ook economische kansen zou kunnen opleveren. Zo gaat het erom haar energievoorziening veilig te stellen en daarbij minder afhankelijk te worden van de import, aan de toenemende milieueisen te voldoen, concurrerende energieprijzen te garanderen en sowieso noodzakelijke investeringen te doen.

6. Kolen, olie en gas in een duurzame energiemix

6.1 Kolen, olie en gas zijn natuurlijke koolwaterstoffen, die in de loop van miljoenen jaren zijn ontstaan uit resten van organisch materiaal (opgestapelde biomassa); het gaat dus om opgeslagen zonne-energie. Verschillende geologische omstandigheden (zoals druk, temperatuur, ouderdom) hebben verschillende brandstoffen opgeleverd, die zich onder meer door hun waterstofgehalte duidelijk onderscheiden. Bij aardgas is de verhouding tussen waterstof en koolstof met 4:1 het hoogst, gevolgd door aardolie met 1,8:1 en steenkool met 0,7:1. Deze verhouding is bepalend voor het gebruik dat van de fossiele brandstoffen wordt gemaakt.

6.2 Er is nog altijd geen goed alternatief voor het gebruik van kolen, olie en gas als energiebronnen, als grondstoffen voor allerlei producten (van medicijnen tot massaal vervaardigde kunststoffen) en als koolstofhoudend reductiemiddel bij de productie van ijzer en staal. Door hun fysisch-chemische eigenschappen (zoals aggregatietoestand, waterstofgehalte, koolstofgehalte, asgehalte) zijn ze voor bepaalde doeleinden uitermate

en voor andere minder geschikt. Bij de keuze voor een bepaalde koolwaterstof worden economische, technische en milieucriteria aangelegd.

6.3 Ongeveer 7 % van het fossielenenergieverbruik in de EU dient zogenoemde niet-energetische doeleinden, met name de vervaardiging van chemische producten. In het begin van de vorige eeuw was de nieuwe productiesector aanvankelijk vooral aangewezen op uit kolen gewonnen grondstoffen. Later werden deze stoffen bijna volledig door aardgas en aardolieproducten verdrongen. Zolang ze voorhanden blijven zullen olie en gas dit marktsegment blijven domineren. De levensduur van de hiervoor benodigde olie- en gasreserves zou aanzienlijk langer zijn als deze energiebronnen in de toekomst minder voor energie- en warmteproductie gebruikt hoeven te worden.

6.4 Voor de productie van oxystaal heeft de op koolstof gebaseerde hoogoven-convertormethode zich een vaste plaats veroverd. In het hoogovenproces is bij de productie van ruwijzer cokes nodig als reductiemiddel, die tegelijkertijd dient als dragende structuur waar de gassen doorheen gaan. Met gemiddeld 475 kg per ton ruwijzer ligt het verbruik van reductiemiddelen dicht bij het productietechnische minimum.

6.5 De vervoerssector blijft hard groeien. Deze sector neemt zo'n 25 % van de energieverbruik voor zijn rekening, en het wegverkeer is bijna volledig afhankelijk van aardolie. Vloeibare brandstoffen hebben een grote energie-inhoud per volume- of massa-eenheid — een voorwaarde om op een rendabele, efficiënte manier in de vervoerssector te kunnen worden gebruikt. Vloeibare brandstoffen en de bijbehorende infrastructuur geven daarom de toon aan in het wegverkeer. De afhankelijkheid van olie zal afnemen als men meer gebruik gaat maken van elektrisch aangedreven voertuigen, zoals elektrische treinen, omdat hierbij een grote diversificatie van primaire energiebronnen (steenkool, gas, duurzame energie, kernenergie) mogelijk is.

6.6 Een concurrent voor de vloeibare brandstoffen op aardoliebasis is het directe gebruik van aardgas en van LNG als brandstof. Het is afwachten of deze productlijn erin zal slagen een groter marktaandeel te verwerven ⁽¹³⁾.

6.7 Circa 30 % van de energie gaat naar huishoudens en kleine verbruikers. Bij de brandstofkeuze worden economische criteria aangelegd en heeft men steeds meer oog voor comfort en milieu. In deze sector concurreren stookolie, aardgas, elektriciteit en in dichtbevolkte gebieden ook warmte uit WKK-centrales met elkaar.

⁽¹³⁾ directoraat-generaal Energie en vervoer, september 2004

6.8 Bij 40 % van het energieverbruik in de EU worden brandstoffen door krachtcentrales in elektriciteit en warmte omgezet. Aardolie en aardgas, maar ook kernenergie, zijn uit technisch oogpunt even geschikt voor de opwekking van elektriciteit. In technisch zeer efficiënte centrales kan met aardgas een rendement van bijna 60 % worden bereikt. Bij steenkool ligt het rendement in moderne centrales tussen de 45 % en 50 %, en bij bruinkool op maximaal 43 %.

6.9 Wereldwijd voorzien kolen voor ongeveer 40 % in de elektriciteitsbehoefte; in de EU is dat zo'n 30 %. Van de mondiale kolenproductie wordt circa 63 % voor stroomopwekking gebruikt. Kolen zijn daarvoor namelijk goedkoper dan aardolie en aardgas, en bovendien is de aanvoer ervan overal gegarandeerd doordat er zoveel verschillende productiegebieden zijn.

6.10 Door het gebruik van kolen meer te reserveren voor de staal- en elektriciteitsproductie zet men een stap naar een fossiele-energiemix waarin economische voordelen, milieubescherming, voorzieningszekerheid en energiebesparing hand in hand gaan. De internationale kolenvoorraden zijn veel groter dan de olie- en gasvoorraden.

6.11 De politiek zou het lonend moeten maken dat de schaarsere en in het gebruik flexibelere grondstoffen aardolie en aardgas worden gereserveerd voor die toepassingen — vooral het vervoer en de chemische industrie — waar het gebruik van kolen (plus kernenergie en tot op zekere hoogte ook duurzame energie) duurder uitvalt en ook meer technologie en energie (hogere CO₂-uitstoot!) vergt. Op die manier zou de uitputting van deze reserves kunnen worden vertraagd ten faveure van de komende generaties.

6.12 Tegelijkertijd zou dan het gebruik van kolen (en ook duurzame energie en kernenergie) voor de productie van elektriciteit moeten worden gestimuleerd, zodat aardolie en aardgas (zie ook paragraaf 8.12) daarvoor niet langer nodig zijn. Europa heeft in Midden- en Oost-Europa grote voorraden steenkool en bruinkool. Gebruik hiervan kan ervoor zorgen dat de EU niet nóg afhankelijker wordt van ingevoerde energie.

7. Milieu- en klimaatbescherming

7.1 Milieuanalyses van fossiele energiebronnen moeten de hele productie- en verbruiksketen omvatten: winning/exploitatie van grondstoffen, transport, energieconversie en gebruik van het eindproduct. Alle schakels kenmerken zich door grote en minder grote milieueffecten en door een zekere mate van energieverlies. Bij ingevoerde energie dient ook gekeken te worden naar milieueffecten die buiten de EU optreden.

7.2 Bij de exploitatie/productie van kolen, aardolie en aardgas doen zich verschillende milieueffecten voor. Bij de winning van kolen moeten landschapsverlies en stofemissies worden beperkt. Bij het boren naar en winnen van aardolie moet het lekken van olie, gas en bijproducten worden voorkomen; dit geldt ook voor de aardgaswinning en voor het transport van aardolie en aardgas via pijplijnen of per schip. Bij de offshore-productie zijn speciale voorzorgsmaatregelen nodig. Methaanemissies die ontstaan bij oliewinning zouden niet afgefakkeld moeten worden, maar dienen door de industrie benut te worden. Hetzelfde geldt voor het mijngas dat bij de winning van kolen ontstaat en dat grote hoeveelheden methaan kan bevatten.

7.3 Krachtens de Europese Richtlijn voor grote stookinstallaties zijn er strenge milieuregels van toepassing op de bouw en exploitatie van krachtcentrales met een vermogen van 50 MWth of meer. Uitgaande van de in deze Richtlijn omschreven stand van de techniek dienen de concentraties van schadelijke stoffen in de verbrandingsgassen van gas-, olie- en kolencentrales beperkt te worden. Oude installaties moeten gemoderniseerd worden. Op die manier wil men ervoor zorgen dat de uitstoot van stof (ook fijnstof, zie paragraaf 7.6), zwaveldioxide, stikstof-oxiden en vooral schadelijke zware metalen, alsook giftige of kankerverwekkende organische stoffen, daalt tot een voor mens en natuur acceptabel peil. Lawaai-overlast moet daarnaast zoveel mogelijk worden uitgesloten.

7.4 Kolen bevatten niet-brandbare stoffen die na de verbranding als as in de krachtcentrale (in elektro- of doekfilters) achterblijven. Het asgehalte van steenkool ligt normaliter niet hoger dan 10 % (met uitschieters tot 15 %). Afhankelijk van zijn samenstelling wordt de as gebruikt voor het dichtgooien van mijnen of het egaliseren van stukken grond en als toeslagstof voor de cementindustrie en de wegenaanleg.

7.5 Ook aardolie bevat as, zij het in geringe hoeveelheden. Bij de verwerking van olie in raffinaderijen blijft de as, waarin onder meer vanadium- en nikkeldeeltjes zitten, achter in een vast residu, de zogenoemde petroleumcokes. De restenergie hierin wordt benut in krachtcentrales en verbrandingsinstallaties die alle schadelijke stoffen kunnen afvangen.

7.6 Sinds een aantal jaren staan emissies van zogenoemde fijne stofdeeltjes volop in de belangstelling⁽¹⁴⁾. Dit zijn zwevende deeltjes van minder dan 10 µm in doorsnee die in de longen kunnen doordringen en aandoeningen aan de luchtwegen kunnen veroorzaken. Deze deeltjes komen ook vrij bij de verbranding van olie en kolen, doordat de filters niet in staat zijn de kleinste asdeeltjes voor honderd procent af te vangen.

⁽¹⁴⁾ Iets dergelijks geldt ook voor vloeibare brandstoffen uit biomassa, die zich momenteel alleen met hoge subsidies op de markt staande kunnen houden

De grootste bron van fijnstofemissies zijn echter op diesel rijdende voertuigen, zonder roetfilters. Kolen- en oliecentrales mogen krachtens de Europese Richtlijn voor grote verbrandingsinstallaties niet meer dan 20mg/m³ uitstoten. In grote installaties worden fijnstofemissies ook via een natte rookgasontzwaveling gereduceerd. Om deze emissies verder te beperken en ervoor te zorgen dat nergens in Europa de immisiegrenswaarden worden overschreden, heeft de EU strengere normen vastgesteld voor diesellootuigen: vanaf 2008 moeten alle dieselloot's voorzien zijn van een roetfilter.

7.7 Al in de jaren tachtig heeft een aantal lidstaten de ontzwaveling van de afgassen van grote kolencentrales en industriële verbrandingsinstallaties verplicht gesteld, waardoor de destijds waargenomen verzuring van land en meren een halt is toegeroepen. Krachtens de meest recente versie van de Europese verordening mogen installaties van meer dan 300 MW maximaal 200 mg SO₂ per kubieke meter uitstoten. Met de modernste technieken is het mogelijk om ruim 90 % van de zwaveldeeltjes af te vangen. Voor de hieruit vervaardigde producten, voornamelijk gips, zijn nieuwe markten ontsloten, waarbij het gebruik van natuurlijke hulpbronnen is gereduceerd.

7.8 Bij de verbranding van fossiele brandstoffen worden, bij hoge temperaturen, uit zuurstof en het in de brandstoffen zelf of in de verbrandingslucht aanwezige stikstof zogenoemde stikstofoxiden gevormd. In hoge concentraties kunnen deze leiden tot aandoeningen aan de luchtwegen, en ze zijn bovendien precursoren van ozon, dat schadelijk is voor het milieu. Op grond van de verordening voor grote verbrandingsinstallaties mogen installaties van meer dan 300 MW maximaal 200 mg stikstofoxiden per kubieke meter uitstoten.

7.9 Volgens de wetenschap bestaat er een causaal verband tussen enerzijds de uitstoot van antropogene CO₂ en andere broeikasgassen en anderzijds de stijging van de temperatuur aan het aardoppervlak (broeikaseffect). Onduidelijk is nog welke omvang dit effect heeft. Jaarlijks komt bij de verbranding van kolen, aardgas en aardolie, de grootste bron van antropogene CO₂-emissies, zo'n 20 miljard ton CO₂ vrij. Naast een grotere efficiëntie en meer energiebesparing moeten er CO₂-separatietechnieken (zie hieronder) worden ontwikkeld om op de langere termijn een aanzienlijke uitstootreductie te bereiken.

7.10 Meer efficiëntie bij energieconversie en energiegebruik is een voorwaarde voor structurele vooruitgang op het gebied van de klimaatbescherming. De hiertoe benodigde maatregelen moeten ruim baan krijgen. Vervanging van brandstoffen is daarentegen minder effectief, omdat het gevolg daarvan is dat slechts één brandstof (bijvoorbeeld gas) gebruikt wordt, waardoor de economische efficiëntie en de voorzieningszekerheid in

het gedrag kunnen komen. Bovendien is gas als grondstof voor de chemische industrie en het vervoer te belangrijk om voor de opwekking van elektriciteit gebruikt te worden.

7.11 Per energie-eenheid is de uitstoot van het broeikasgas CO₂ bij de verbranding van aardgas slechts 50 à 60 % van de CO₂-emissies die bij de verbranding van kolen optreden, aangezien niet alleen de koolstof maar ook de waterstof in aardgas voor energiedoeleinden gebruikt (dus verbrand) wordt. Methaan, het hoofdbestanddeel van aardgas, is echter een veel actiever broeikasgas dan CO₂ (ongeveer een factor 30 verschil). Bij productie en gebruik van fossiele energiebronnen moeten methaanemissies dan ook uit alle macht worden voorkomen. Methaan, dat vrijkomt bij de exploitatie van aardolie en steenkool, moet afgevangen en voor een bepaald doel bestemd worden. Ook bij het transport van aardgas dienen methaanlekken absoluut vermeden te worden. Bij de geringste transportverliezen in pijplijnen raakt aardgas namelijk al bovengenoemd voordeel boven kolen kwijt.

7.12 De ervaring leert dat snelle successen op het gebied van klimaat- en milieubescherming bij het gebruik van kolen, olie en gas vooral mogelijk zijn als verouderde installaties en centrales worden vervangen door andere die van de modernste technologie zijn voorzien en uiterst efficiënt werken. Om ambitieuze milieudoelstellingen te kunnen halen is een stimuleringsbeleid voor investeringen in nieuwe technologie dan ook een zeer geschikt instrument.

7.13 Dankzij de milieuwetgeving van de EU zijn de milieunormen van de lidstaten in de afgelopen twintig jaar geharmoniseerd. De Richtlijnen voor grote verbrandingsinstallaties en voor de luchtkwaliteit alsook beleidsmaatregelen ter verhoging van de energie-efficiëntie en vermindering van broeikasgasemissies zijn in dit verband van groot belang geweest.

8. Technologische ontwikkeling ⁽¹⁵⁾

8.1 In de EU-25 zijn kolen-, olie- en gascentrales goed voor ruim 60 % van de totale capaciteit aan energiecentrales, waarmee ze de ruggengraat van de stroomopwekking in Europa vormen. In de komende 25 jaar moet een groot aantal nieuwe krachtcentrales worden gebouwd om de oude te vervangen én om te voorzien in de toegenomen energievraag (zie paragraaf 5.8). Zelfs al wordt er meer gebruik gemaakt van duurzame energie en kernenergie, dan nog zullen kolen- en gascentrales een groot gedeelte van deze extra vraag moeten dekken. Hoe efficiënter deze centrales werken en hoe beter ze schadelijke stoffen filteren, des te gemakkelijker kunnen het klimaat en het milieu worden beschermd.

⁽¹⁵⁾ Richtlijn 96/92/EG van de Raad van 27 september 1996 over de beoordeling van en de controle op de luchtkwaliteit

8.2 Daarom is ook meer onderzoek en ontwikkeling nodig op het gebied van krachtcentrales die op fossiele brandstoffen draaien. Deze activiteiten zijn in de jaren negentig veronachtzaamd, toen onderzoekssubsidies in bijna alle lidstaten fors omlaag werden geschroefd.

8.3 Het doet het EESC deugd dat gehoor is gegeven aan zijn herhaalde oproep om in het zevende O&O-kaderprogramma een aparte plaats in te ruimen voor het onderwerp „energie”. De verschillende onderzoeksprogramma’s van de lidstaten zouden hier echter ook op afgestemd moeten worden. Dat zou de aanzet kunnen geven tot een belangrijke trendbreuk. Een en ander heeft ook betrekking op de technologische ontwikkeling van krachtcentrales die op fossiele energiebronnen draaien. Als zulke centrales beter worden, zou dat bovendien de concurrentiepositie ervan op de steeds internationalere energieproductie-markt ten goede komen.

8.4 Moderne kolencentrales halen met steenkool een efficiëntie van ruim 45 % en met bruinkool een efficiëntie van ruim 43 %. Men weet welke stappen nodig zijn om ervoor te zorgen dat deze centrales in 2020 een efficiëntie van 50 % halen. Het langetermijndoel is om de druk en de temperatuur in de stoomcyclus van de centrales op te voeren tot 700 °C/350 bar. Hiervoor moeten wel speciale materialen worden ontwikkeld. Voor een nieuwe generatie bruinkoolcentrales moeten installaties worden getest waarin de bruinkool eerst wordt gedroogd. Zulke ambitieuze doelstellingen vereisen internationale samenwerking, zoals bijvoorbeeld al gebeurt bij de EU-projecten AD 700 en Comtes 700 voor de ontwikkeling van een 700 °C-centrale. Voor de demonstratie van nieuwe concepten voor krachtcentrales is tot 1 miljard euro aan investeringen nodig. Omdat ondernemingen vrijwel niet in staat zijn om de kosten en risico’s alleen te dragen, moet naar Europese samenwerking worden gestreefd.

8.5 Dankzij de ontwikkeling van geavanceerde gasturbines zijn gascentrales in de afgelopen decennia stukken efficiënter geworden. Het rendement van nieuwe centrales ligt bijna op 60 %. Door de enorme prijsstijgingen op de aardgasmarkt bestaat er echter onzekerheid over de concurrentiepositie van gascentrales op de lange termijn en zodoende ook over de bouw van nieuwe gascentrales.

8.6 Om de betere gasturbinetechnologie ook voor de productie van elektriciteit uit kolen aan te kunnen wenden moeten kolen eerst in gas worden omgezet. De EU heeft in de jaren tachtig en negentig met haar onderzoekssubsidies een grote bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van de vergassings-technologie en de bouw van twee testcentrales met geïntegreerde kolenvergassing (IGCC). Deze onderzoeksprojecten moeten worden voortgezet om de efficiëntie van kolencentrales verder op te voeren, en dienen daarnaast de technische basis te leveren voor de ontwikkeling van een zogenoemde CO₂-vrije kolencentrale.

8.7 Efficiëntiestijging en CO₂-reductie mogen zich niet tot de industrie en de elektriciteitsproductie beperken. In huishou-

dens en bedrijven zijn wat het eindverbruik betreft substantiële besparingen mogelijk, omdat economische prikkels (besparingen bij verbruik/aanschaffings- of verbouwingskosten) daar nog vaak ontbreken.

8.8 In het EU-vervoer blijft de vraag naar energie stijgen, wat mede komt door de toegenomen mobiliteit als gevolg van de uitbreiding. De toenemende emissies van stoffen die schadelijk zijn voor de gezondheid en van broeikasgassen moeten via de ontwikkeling van efficiënte, schonere motoren en voertuigen eerst teruggedrongen en later ook in absolute zin worden beperkt. De technieken voor de reiniging van uitlaatgassen dienen steeds verder te worden ontwikkeld. Dit is waarschijnlijk alleen mogelijk als een geheel van geavanceerde technieken met succes ontwikkeld en op grote schaal ingevoerd wordt. Hierbij moet gedacht worden aan de verbetering van verbrandingsmotoren, de dieseltechnologie, hybride motoren, brandstoffen, het rendement van voertuigaandrijving, de ontwikkeling van brandstofcellen en eventueel de waterstoftechnologie.

8.9 Brandstofcellen zijn in principe in staat om zowel in voertuigen als in huishoudens, bedrijven en de industrie de gecombineerde opwekking van stroom en warmte zo’n 20 % efficiënter te maken. Daarvoor is een gasvormige brandstof nodig — aardgas, synthesesgas of zuivere waterstof — die bijvoorbeeld via een vóór de cel te plaatsen reformer uit methanol kan worden gewonnen. Hoewel de brandstofcel alweer 150 jaar bekend is, blijft het echter nog wachten op haar economisch-technische doorbraak als (concurrerende) voertuigaandrijving of decentraal stroom- en warmteproductie-aggregaat. Om het potentieel te peilen en zo mogelijk aan te boren moeten de O&O-activiteiten echter ook met publieke middelen worden voortgezet.

8.10 Geen energieoptie heeft in de afgelopen jaren zoveel aandacht gekregen als waterstof; niet zelden wordt zelfs al gesproken van een toekomstige waterstofmaatschappij. Velen denken echter ten onrechte dat waterstof net als aardolie en kolen een primaire energiebron is. Dat is niet zo: waterstof moet uit fossiele koolwaterstoffen of — met elektrische energie — uit water worden gewonnen. Zoals CO₂ verbrande koolstof is, is water (H₂O) verbrande waterstof.

8.11 Als het op transport aankomt is waterstof bovendien uit technisch, energie- en kosten oogpunt in het nadeel ten opzichte van stroom of vloeibare koolwaterstoffen. Dit betekent dat waterstof alleen gebruikt mag worden als het gebruik van elektriciteit niet mogelijk of geen redelijke optie is. Om het onderzoek op realistische doelen te kunnen concentreren is een onbevooroordeelde analyse van dit concept nodig.

8.12 Aangezien goed transporteerbare koolwaterstoffen (brandstoffen) zo belangrijk zijn voor het de vervoerssector, zouden de reserves/voorraden zoveel mogelijk ontzien moeten worden. Met andere woorden: aardolie mag niet gebruikt worden als de indruk bestaat dat ook kolen, kernenergie of duurzame energie bevredigende resultaten kunnen opleveren.

9. Afvangen en opslaan van CO₂

9.1 Een significante en „Kyoto” ver achter zich latende reductie van de wereldwijde broeikasgasemissies vóór 2050 — een doelstelling van de EU — is alleen mogelijk als er binnen enkele decennia energiecentrales en andere grote industriële installaties komen die CO₂-vrij of zeer CO₂-arm zijn. Zelfs als het gebruik van kernenergie en duurzame energie radicaal wordt uitgebreid, kunnen deze bronnen niet op eigen houtje binnen een paar decennia de fossiele brandstoffen vervangen.

9.2 Er zijn diverse methoden voorgesteld om kolencentrales „CO₂-vrij” te laten draaien. Deze methoden zijn met enige wijzigingen ook geschikt voor olie- en gasverbranding. Er worden in grote lijnen drie methoden toegepast: (i) filteren van CO₂ uit de rookgassen van traditionele centrales (ii) ontwikkeling van zuurstofverbranding (iii) IGCC-centrales met filtering van CO₂ uit het verbrandingsgas. De laatste methode is het verst ontwikkeld.

9.3 Door het filteren van CO₂ uit het verbrandingsgas dat bij kolenvergassing vrijkomt, ontstaat zuivere waterstof die in waterstofturbines voor het opwekken van stroom kan worden gebruikt. De uitstoot bestaat hierbij uit onschadelijke waterdamp. Mocht deze technologie succesvol blijken, dan is synergie met de waterstoftechnologie op andere gebieden niet ver weg meer.

9.4 Al ruim twintig jaar wordt het principe van geïntegreerde kolenvergassing (Integrated Gasification Combined Cycle — IGCC) intensief onderzocht en getest. De gaszuiveringsprocedures zijn in beginsel bekend, maar moeten worden aangepast aan de kolentechnologie. Wel moet aangetekend worden dat de stroomopwekkingskosten van dit concept bijna dubbel zo hoog zijn als bij conventionele centrales zonder CO₂-filters en het verbruik van hulpbronnen met eenderde zal stijgen. Niettemin zal deze technologie op de meeste plaatsen minder duur uitvallen dan andere CO₂-vrije stroomopwekkingstechnieken, zoals windenergie, zonne-energie of stroomopwekking uit biomassa.

9.5 In de jaren tachtig zijn diverse IGCC-concepten — uiteraard nog zonder CO₂-filters — ontwikkeld, sommige met steun

van de EU. In Spanje en Nederland zijn demonstratie-installaties van 300 MW voor steenkool gebouwd en in bedrijf genomen. Voor bruinkool is eveneens met EU-subsidies een demonstratie-installatie in bedrijf genomen waar synthesesgas wordt geproduceerd voor methanolsynthese. Europa heeft hiermee in technologisch opzicht een uitstekende uitgangspositie om, onder meer met behulp van demonstratie-installaties, CO₂-vrije kolencentrales te ontwikkelen.

9.6 Niet alleen krachtcentrales, maar ook andere industriële processen met een hoge CO₂-uitstoot — zoals de productie van H₂, processen in de chemische industrie, de verwerking van aardolie, de productie van cement en staal — zouden moeten worden onderzocht op de mogelijkheid om CO₂-emissies af te vangen. Bij veel van deze processen kan dat goedkoper en technisch eenvoudiger gebeuren dan in krachtcentrales.

9.7 Er is veel onderzoek nodig naar een veilige, milieuvriendelijke en goedkope opslag van CO₂. Gekeken wordt naar de opslag in lege olie- en gasvelden, in ondergrondse waterbassins, in kolenlagen en in de oceaan. Hoewel opslag in lege olie- en gasvelden waarschijnlijk het goedkoopst is, kan opslag in ondergrondse waterbassins op de meeste bijval rekenen, mede omdat deze bassins in de hele wereld voorkomen. Wel moet duidelijk worden aangetoond dat CO₂ er voor lange tijd en zonder milieuschade in kan worden opgeslagen. De EU subsidieert een reeks projecten om dit uit te zoeken en de resultaten zijn tot dusverre veelbelovend. Niettemin bestaat er bijvoorbeeld bij opslag in de oceaan nog altijd onzekerheid over de vraag of de CO₂ niet alsnog kan vrijkomen als de temperatuur van het zeewater zou gaan stijgen (zie ook paragraaf 3.14).

9.8 De technologie voor het afvangen en opslaan van CO₂ zal pas na 2020 breed inzetbaar zijn, mits de noodzakelijke O&O-activiteiten op tijd worden afgerond en positieve resultaten opleveren. Volgens ramingen zullen de kosten 30 à 60 euro per ton afgevangen, getransporteerd en opgeslagen CO₂ bedragen, wat goedkoper is dan de meeste duurzame methoden om stroom op te wekken.

Brussel, 26 oktober 2005

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

Advies van de het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad over meerjarenfinanciering voor de acties van het Europees Agentschap voor maritieme veiligheid op het gebied van de bestrijding van door schepen veroorzaakte verontreiniging en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1406/2002”

(COM(2005) 210 final — 2005/0098 (COD))

(2006/C 28/03)

Op 7 juni 2005 besloot de Raad van de Europese Unie het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 71 van het EG-Verdrag te raadplegen over het

De gespecialiseerde afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 4 oktober 2005 goedgekeurd; rapporteur was de heer Chagas.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 421e zitting op 26 en 27 oktober 2005 (vergadering van 26 oktober 2005) het volgende advies uitgebracht, dat met 124 stemmen vóór, bij 4 onthoudingen, is goedgekeurd:

1. Inleiding

1.1 Met de goedkeuring van Verordening (EG) nr. 724/2004 van 31 maart 2004 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1406/2002 tot oprichting van een Europees Agentschap voor maritieme veiligheid, heeft dit Agentschap nieuwe taken gekregen op het gebied van de bestrijding van olieverontreiniging.

1.2 In onderhavig voorstel worden de procedures voor de bijdrage van de Gemeenschap aan de financiering van de nieuwe taken van het Agentschap vastgesteld, op basis van een verbintenis over een periode van zeven jaar, nl. van 2007 tot 2013. De Commissie stelt voor om een bedrag van 154 miljoen euro te reserveren voor de referentieperiode.

1.3 Met het oog op deze nieuwe taken heeft de Raad van Bestuur van het Agentschap in oktober 2004 een Actieplan inzake de bestrijding van verontreiniging en de voorbereiding daarvan goedgekeurd, waarin is bepaald welke activiteiten het Agentschap in het kader van de verordening zal gaan uitvoeren. Het gaat zowel om de bestrijding van olieverontreiniging met behulp van gespecialiseerde schepen, als om de voorbereiding van doeltreffende bestrijdingsacties.

1.4 De volgende vier regio's komen als eerste in aanmerking voor bijstand van het Agentschap: de Oostzee, de westelijke toegangen tot het Kanaal, de Atlantische kusten en de Middellandse Zee (met name het gebied langs de tankerroute vanuit de Zwarte Zee). Het Agentschap wil in deze gebieden verontreinigingsbestrijdingsschepen stationeren die bij een oproep van een of meerdere lidstaten dadelijk in actie kunnen komen. Opgemerkt zij dat de steun van het Agentschap bedoeld is als aanvulling op de nationale mechanismen ter bestrijding van verontreiniging, niet als vervanging. Ook is voorzien in extra bestrijdingscapaciteit voor ongevallen met gevaarlijke en schadelijke stoffen.

1.5 In de verordening van 2004 is bepaald dat het Agentschap de lidstaten en de Commissie technische en wetenschappelijke bijstand moet verschaffen op het gebied van verontreiniging. Het gaat om de volgende drie vormen van steunverlening: informatie, samenwerking en coördinatie, en operationele bijstand.

1.6 De operationele bijstand vereist de zwaarste financiële investering: in het actieplan is immers voorzien in het opzetten van een netwerk van stand-byvaartuigen voor olieopruiming en de oprichting van een Centrum voor satellietbeeldvorming. De contracten die het Agentschap wil afsluiten om bijstand bij het opruimen van olie te verzekeren, hebben betrekking op alle acties en de financiële consequenties daarvan tot het moment waarop de bestrijding van de verontreiniging een aanvang neemt. De kosten van de activiteiten van de vaartuigen voor olieopruiming worden gedragen door de lidstaat die de bijstand heeft aangevraagd.

1.7 Aangezien de nieuwe taken van het Agentschap voor de lange termijn gelden, stelt de Commissie ook meteen een meerjarenbudget voor, zodat de nodige investeringen op lange termijn kunnen worden gedaan en de nodige financiële zekerheid wordt geboden. Bovendien kan het Agentschap zo de kosten drukken door langetermijncontracten af te sluiten.

2. Algemene opmerkingen

2.1 In zijn advies over het voorstel om het Agentschap nieuwe bevoegdheden toe te kennen op het gebied van de bestrijding van verontreiniging ⁽¹⁾ schaarst het Comité zich achter de tekst van de Commissie en beklemtoont het dat het Agentschap een cruciale rol speelt bij de verbetering van de maritieme veiligheid in de lidstaten. Daarentegen betreurt het Comité dat diverse lidstaten nog steeds niet over de noodzakelijke apparatuur beschikken om ernstige ongelukken, zoals die met de Erika en de Prestige, te bestrijden.

⁽¹⁾ PB C 108 van 30.4.2004, rapporteur: de heer Chagas

2.2 Alle vooruitgang ten spijt laat ook de huidige situatie op sommige punten nog te wensen over. Niet alleen heeft het Agentschap een Actieplan goedgekeurd, het heeft ook een overzicht opgesteld van de middelen waarover de lidstaten beschikken om olieverontreiniging aan te pakken. Daaruit blijkt dat bepaalde regio's behoefte hebben aan extra opruimingschepen en -apparatuur.

2.3 Redelijkerwijs kan niet worden verwacht dat alle kuststaten permanent hun eigen apparatuur klaar hebben om grootschalige ongelukken op zee, m.n. ernstige olierampen, te bestrijden. Het huidige gebrek aan middelen heeft echter wel geleid tot schade aan het milieu waarvan de gevolgen ook op lange termijn nog voelbaar zullen zijn.

2.4 Het Comité kan zich dan ook vinden in het voorstel om het Agentschap extra middelen toe te kennen, zodat het de nationale mechanismen voor preventie en bestrijding van verontreiniging op verzoek van de lidstaat in kwestie kan versterken. Wel beklemtoont het Comité dat het om aanvullende steun moet gaan. Bedoelde middelen mogen in geen geval worden gebruikt voor de financiering van maatregelen ter preventie van verontreiniging die in feite door de lidstaat zelf moeten worden betaald.

2.5 Ook onderstreept het Comité dat de financiering van de steun moet verlopen via een meerjarenprogramma. Alleen op die manier kan het Agentschap een samenhangend programma uitstippelen. Bovendien kunnen dan voor het inzetten van snelle bestrijdingsschepen^(?) contracten met een minimum-looptijd van drie jaar worden afgesloten, zodat de middelen optimaal worden benut.

2.6 Het Comité verwijst nogmaals naar het in paragraaf 2.1 vermelde advies en herhaalt dat moet worden gewaarborgd dat de reder(s) in kwestie de Europese en internationale wetgeving terzake in acht neemt/nemen en zich m.n. houdt/houden aan de voorschriften aangaande de veiligheid van het vaartuig en de levens- en arbeidsomstandigheden van de bemanning.

2.7 De prioriteiten van het door het Agentschap goedgekeurde Actieplan zijn vastgelegd aan de hand van de budgettaire voorstellen. Gezien de moeizaam verlopende begrotingsonderhandelingen vreest het Comité evenwel dat dit budget uiteindelijk lager zou kunnen uitvallen. Dat zou betekenen dat een selectie moet worden gemaakt uit de maatregelen of dat aan sommige gebieden prioriteit moet worden gegeven ten koste van andere. Het Comité tekent hier tegen protest aan. Het besluit van de lidstaten om het Agentschap nieuwe taken toe te bedelen impliceert immers dat daartoe ook de nodige middelen beschikbaar worden gesteld, zodat het Agentschap zijn doelstel-

lingen op het gebied van preventie van verontreiniging op zee kan verwezenlijken. Het is van cruciaal belang dat de preventie en bestrijding van verontreiniging op zee niet alleen vanuit louter economisch perspectief worden bekeken, maar ook op communautair niveau de nodige aandacht krijgen.

2.8 Bepaalde lidstaten talmen nogal met de omzetting van reeds goedgekeurde maatregelen op het gebied van de preventie en bestrijding van verontreiniging op zee. Het gaat dan m.n. om de afbakening van vluchthavens en beschermde gebieden, opvang, en het beschikbaar stellen van extra middelen voor doeltreffende havencontroles. Gezien deze vertragingen vraagt het Comité zich af of de desbetreffende landen daadwerkelijk bereid zijn zich in te zetten voor de preventie en bestrijding van verontreiniging op zee, ook al wordt er na elke ernstige ramp op zee steeds weer met mooie beloften geschermd.

2.9 Verder moet worden geïnvesteerd in de middelen en apparatuur voor bewaking vanuit de lucht, bedoeld om verontreiniging op te sporen en te bestrijden en de overtreding van anti-verontreinigingsregels te voorkomen.

2.10 Ter aanvulling van de bewakings- en monitoringactiviteiten kan ook satellietbeeldvorming worden gebruikt. Het Comité is ingenomen met het voorstel van de Commissie om een Centrum voor satellietbeeldvorming op te richten dat de lidstaten kan helpen bij het opsporen, controleren en aanpakken van illegale en accidentele olielozingen.

2.11 Gezien de hoge kosten^(?) van satellietbeeldvorming is het aan te raden de middelen zo efficiënt mogelijk te besteden. Ook door het gebruik van de beelden te coördineren kunnen de lidstaten heel wat besparen. Tezelfdertijd moeten meer middelen worden vrijgemaakt voor de verbetering van de satellietbeeldvorming van alle Europese maritieme gebieden. Zo zijn er m.n. van het Middellandse Zeegebied nog niet voldoende satellietbeelden beschikbaar.

2.12 Van groot belang zijn ook de voorgestelde maatregelen inzake voorlichting, samenwerking en coördinatie, die een rationeler gebruik van de bestaande middelen mogelijk moeten maken. Het Agentschap heeft hierin een fundamentele rol te vervullen.

3. Conclusies

3.1 Het Comité geeft groen licht voor het voorstel om het Agentschap extra middelen toe te kennen, zodat het de nationale mechanismen voor preventie en bestrijding van verontreiniging kan versterken indien een lidstaat daarom verzoekt.

^(?) Met „snel” wordt in dit verband bedoeld dat het schip in kwestie binnen de 24 uur kan worden ingezet. Het installeren van de noodzakelijke apparatuur aan boord neemt gewoonlijk zo'n 4 tot 8 uur in beslag, daarna heeft het schip nog eens zo'n 4 tot 8 uur nodig om op de plaats van het ongeluk te komen.

^(?) Een beeld van een oppervlakte van 500 km² kost tussen de 800 en 1 000 euro, afhankelijk van verschillende factoren (bv. de termijn voor het doorsturen en de datum waarop het contract is afgesloten). Volgens een bescheiden schatting van het Agentschap zijn jaarlijks zo'n 1 000 beelden nodig.

3.2 Wel betreurt het Comité dat een aantal lidstaten nog niet de nodige middelen hebben vrijgemaakt of hun eigen regelingen hebben ingevoerd. Het verzoekt de Commissie daarom er bij de betrokken landen op aan te dringen vaart te zetten achter een en ander.

3.3 Gezien de moeizaam verlopende begrotingsonderhandelingen vreest het Comité dat de middelen die uiteindelijk zullen worden toegekend, wel eens lager zouden kunnen uitvallen dan het voorgestelde budget. Het besluit van de lidstaten om het Agentschap nieuwe taken toe te bedelen impliceert dat daartoe ook de nodige middelen beschikbaar worden gesteld, zodat het

Agentschap zijn doelstellingen op het gebied van preventie van verontreiniging op zee kan verwezenlijken. Het is van cruciaal belang dat de preventie en bestrijding van verontreiniging op zee niet alleen vanuit louter economisch perspectief worden bekeken, maar ook op communautair niveau de nodige aandacht krijgen.

3.4 Het is van fundamenteel belang voor de uitwerking van een rationele en kosteneffectieve strategie dat het Agentschap de lidstaten ertoe aanzet samen te werken en hun middelen en activiteiten op elkaar af te stemmen.

Brussel, 26 oktober 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 over risico- en crisisbeheer in de landbouw”

(COM(2005) 74 final)

(2006/C 28/04)

De Commissie heeft op 20 april 2005 besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap te raadplegen over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad over risico- en crisisbeheer in de landbouw”

De afdeling Landbouw, plattelandsontwikkeling en milieu, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 7 oktober 2005 goedgekeurd. Rapporteur was de heer BROS.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 26 en 27 oktober 2005 gehouden 421e zitting (vergadering van 26 oktober 2005) het volgende advies uitgebracht, dat met 122 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 3 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1 Aan deze mededeling van de Commissie is een hele reeks andere werkzaamheden op Europees niveau voorafgegaan: het rapport van de Commissie over risicobeheer van januari 2001, de discussie die in het voorjaar 2001 tijdens het Zweedse voorzitterschap in de Raad is gehouden, het Spaanse memorandum en de internationale conferentie die begin 2002 in Madrid is gehouden over „Landbouwverzekeringen en inkomensgaranties”, het Griekse memorandum en het seminar over natuurrampen dat in 2003 in Thessaloniki werd georganiseerd, en de conferentie van het Nederlandse voorzitterschap in december 2004 over de materiële en immateriële kosten van dierziektebestrijding.

1.2 Meer in het bijzonder is de mededeling het logische gevolg van de verbintenis die de Commissie in het kader van de hervorming van het GLB in juni 2003 in Luxemburg is aangegaan in de volgende verklaring:

„De Commissie zal specifieke maatregelen bestuderen om rekening te houden met risico's, crises en nationale calamiteiten op het gebied van landbouw. Voor eind 2004 zal aan de Raad een verslag worden voorgelegd dat vergezeld gaat van passende voorstellen. De Commissie zal met name

studeren op de financiering van die maatregelen via de 1 % modulatiegeld die rechtstreeks naar de lidstaten wordt teruggesluisd en op de opname in elke gemeenschappelijke marktordening van een artikel waarbij de Commissie gemachtigd wordt om bij een crisis in de hele Gemeenschap op te treden volgens de lijnen die hiertoe in de gemeenschappelijke marktordening voor rundvlees zijn uitgestippeld.”

1.3 Daarnaast is de mededeling een reactie op de conclusies van de Raad van december 2003, waarin wordt gevraagd het debat voort te zetten, de inventaris op te maken van de beschikbare instrumenten voor risicobeheer, na te gaan welke mogelijkheden er op het gebied van risicobeheer bestaan en welke nieuwe instrumenten kunnen worden ontwikkeld (gemeenschappelijke marktordening, financiële toezeggingen, mededingingsregels), en de richtsnoeren inzake staatssteun voor landbouw te beoordelen en aan te passen.

1.4 In het verleden bood het GLB de landbouwers bescherming via maatregelen voor markt- en prijsondersteuning. De laatste hervorming heeft er echter toe geleid dat de landbouwers meer rechtstreeks worden geconfronteerd met een hele

reeks risico's. Vandaar dat de Commissie in het kader van het GLB nieuwe instrumenten zoekt die de landbouwers moeten helpen risico's en crises beter te leren opvangen.

1.5 De Commissie heeft in haar werkdocumenten een lijst opgesteld van de bestaande risico's in de landbouw. Het gaat dan om risico's op menselijk of persoonlijk vlak, kapitaalrisico's (gebouwen en dergelijke), financiële risico's, en risico's die verband houden met aansprakelijkheid (biotechnologie ...), de productie (klimaat ...) of de prijzen. Ook geeft de Commissie een overzicht van de bestaande instrumenten voor risicobeheer: schulden en investeringen (belastingvrij sparen), aanpassing van productietechnieken, diversificatie, afzettechniek (contracten, integratie), termijnmarkt, onderlinge stabilisatiefondsen en verzekering.

1.6 Het gaat hier om een hele waaier onderwerpen die moeten worden uitgediept om zo goed mogelijk tegemoet te komen aan de verwachtingen en om de negatieve gevolgen van crisissituaties in de landbouw zo veel mogelijk te beperken.

2. Het voorstel van de Commissie

2.1 Op de eerste drie bladzijden van de mededeling schetst de Commissie de achtergrond van de problematiek van risico- en crisisbeheer. In de bij de mededeling gevoegde werkdocumenten worden tal van ideeën aangekaart. In de eigenlijke voorstellen behandelt de Commissie de expliciet in de conclusies van de Raad vervatte wensen, te weten de uitbreiding van het veiligheidsnet en de financiering van maatregelen voor risico en crisisbeheer met modulatiegeld. De Commissie ziet daartoe drie mogelijkheden: de verzekering tegen natuurrampen, steun aan onderlinge fondsen, en het uitwerken van een basisdekking tegen inkomenscrises.

2.2 Het modulatiegeld moet worden gebruikt voor maatregelen die gericht zijn op plattelandontwikkeling. Een en ander houdt in dat het concurrentievermogen van de bedrijven moet worden verbeterd (doelstelling 1), dat het jaarperiodiciteitsbeginsel en de regels inzake staatssteun moeten worden nageleefd, en dat wordt voldaan aan de WTO-criteria voor de „groene doos”.

2.3 De eerste optie bestaat in de invoering van een verzekering tegen natuurrampen. De Commissie hoopt op die manier de behoefte aan *ad-hoc*-betalingen door de lidstaten te vermindern. De premie die de landbouwer betaalt kan tot 50 % worden gesubsidieerd. De landbouwer heeft recht op een vergoeding als zijn verlies hoger ligt dan 30 % van de gemiddelde landbouwproductie in de vorige drie jaar, of dan het op de vorige vijf jaar gebaseerde driejaarsgemiddelde (waarbij dus de hoogste en de laagste waarde niet in aanmerking worden genomen). De verzekering mag niet meer dan 100 % van het inkomensverlies vergoeden. Bij uitkering mogen geen eisen worden gesteld inzake wat of hoeveel de boer in de toekomst moet produceren. Herververzekeringsregelingen van particuliere verzekeringsondernemingen zijn een mogelijk alternatief voor het subsidiëren van verzekeringspremies.

2.4 De tweede mogelijkheid zijn de onderlinge stabilisatiefondsen. Bedoeling is de landbouwers ertoe aan te zetten de

risico's gezamenlijk te dragen. Zo zou een tijdelijke en degressieve subsidie voor administratieve kosten kunnen worden verleend, te berekenen aan de hand van het aantal deelnemende landbouwers. Het fonds moet worden erkend door de lidstaat, en er dient voor elk geval afzonderlijk te worden nagegaan of een en ander in overeenstemming is met de groenedooscriteria van de WTO.

2.5 De derde optie is een basisdekking tegen inkomenscrises. Deze regeling is geïnspireerd op het Canadese model en de groenedoosbepalingen. Bedoeling is om de beschikbare middelen bij een crisis te verhogen (inkomenssteun). De regeling moet openstaan voor alle landbouwers. Er wordt een compensatie verstrekt als het verlies hoger ligt dan 30 % van het gemiddelde inkomen in de referentieperiode (idem optie 1). Er dient een indicator voor het inkomen te worden vastgesteld, het compensatieniveau moet lager liggen dan 70 % van het inkomensverlies en er mogen geen eisen worden gesteld inzake wat of hoeveel de boer in de toekomst moet produceren.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Het Comité is ingenomen met deze mededeling, die een debat op gang heeft gebracht over een problematiek die voor de toekomst van de landbouw van cruciaal belang is. De mededeling is opgesteld naar aanleiding van een aantal specifieke vragen die in een bindend kader zijn gesteld. Dit document is echter nog maar een blauwdruk, en de Commissie zal dieper op een en ander moeten ingaan om op de in de Inleiding beschreven risico- en crisissituaties te kunnen reageren.

3.2 In de hoofdstukken 1 (Inleiding) en 2 (Achtergrond) schetst de Commissie de nieuwe situatie die na de hervorming van het GLB in 2003 (invoering van één bedrijfstoets) is ontstaan. Ook geeft zij een overzicht van de genomen maatregelen en de door de Raad opgelegde taakverdeling om de risico's en crises in de landbouw aan te pakken. Noch in de Commissiemededeling noch in het werkdocument van DG Landbouw wordt expliciet ingegaan op de gewijzigde risicosituatie in de Europese landbouw.

3.3 De hervorming van juni 2003 heeft tot veel sterkere schommelingen van de landbouwprijzen geleid, die nog eens bovenop de prijsfluctuaties van de productiemiddelen komen. Voor de landbouwbedrijven betekent dit dat zij een veel grotere kans lopen te worden getroffen door een economische crisis. Bovendien is een aanzienlijk gedeelte van de wetenschappelijke wereld het erover eens dat ook het klimaat steeds grilliger wordt. Mocht er zich een crisis voordoen, dan zijn de landbouwers steeds de zwakste schakel. Zij moeten dus kunnen terugvallen op efficiënte regelingen om risico- en crisissituaties het hoofd te bieden. Het Comité wil zich hier daarom uitspreken over een groot aantal van de door de Commissie aangesneden kwesties.

3.4 Positief is dat de Commissie drie mogelijkheden openlaat. Deze drie voor de lidstaten facultatieve opties zouden elkaar moeten aanvullen. Zij zijn op zich interessant en mogen niet bij voorbaat van de hand worden gewezen, maar verdienen het stuk voor stuk nader te worden bekeken.

3.5 Voor de financiering van deze opties overweegt de Commissie het gebruik van modulatiegeld. Het zou evenwel verstandig zijn geweest van tevoren na te gaan wat de voorgestelde maatregelen zullen kosten. Het Comité onderstreept dat het Commissievoorstel vanuit budgettair oogpunt neutraal is, maar vraagt zich af of de middelen die zouden worden uitgetrokken in verhouding staan tot de behoeften.

3.6 De middelen van de eerste pijler zijn bedoeld om de markten en inkomens te stabiliseren tot 2013. Aangezien tal van landbouwbedrijven voor hun overleven hiervan afhankelijk zijn, mogen de rechtstreekse betalingen niet nog verder worden afgeroomd.

3.7 Het bedrag dat vrijkomt via modulatie kan per lidstaat sterk verschillen; voor de nieuwe lidstaten is dat zelfs nihil. Het Comité schuift daarom een alternatieve oplossing naar voren: elke lidstaat reserveert een gedeelte van zijn nationale EOGFL-budget voor risico- en crisisbeheer, met een maximum van 0,1 % van het nationale landbouwproduct.

3.8 De Commissie denkt bij het gebruik van modulatiegeld met name aan plattelandontwikkeling. Het Comité plaatst de zaken in een breder perspectief en meent dat ook kan worden gedacht aan maatregelen op het vlak van de gemeenschappelijke marktordeningen (GMO's), concurrentiebeleid, handel, enz.

3.9 Het beheer van bepaalde risico- en crisissituaties valt niet onder het landbouwbeleid. We denken aan natuurrampen die onvoorspelbaar zijn en dus niet kunnen worden verzekerd, en epidemieën (zoals mond- en klauwzeer), die losstaan van het GLB. In dit soort specifieke situaties zou gebruik moeten worden gemaakt van andere instrumenten, zoals het Veterinair Fonds of het Solidariteitsfonds. Bovendien wordt op Europees niveau al onderhandeld over een regeling voor natuurrampen, waarmee de risico's voor de landbouw zouden worden gedekt (¹).

3.10 Het Comité hamert erop dat al deze maatregelen pas vruchten kunnen afwerpen als zij worden gebruikt in aanvulling op de bestaande mechanismen voor marktbeheer van de GMO's, waarbij per sector immers de meest doeltreffende instrumenten zijn gekozen. Voorts is het van cruciaal belang dat de EU in het kader van de Doha-ronde vasthoudt aan de communautaire preferentie.

(¹) Zie het momenteel in voorbereiding zijnde EESC-advies 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: verbetering van het communautair mechanisme voor civiele bescherming”, rapporteur: mevrouw Sánchez Miguel

3.11 Plattelandontwikkeling

3.11.1 Landbouwverzekeringen

3.11.1.1 Het Comité herinnert aan zijn advies over „Landbouwverzekeringen in de Gemeenschap” (²). Een groot gedeelte van de hierin vervatte wensen is nog steeds actueel. Landbouwverzekeringen zijn bij uitstek geschikt om een aantal welbepaalde risico's te dekken. Het beheer van uitzonderlijke risico's moet echter een taak blijven van de overheid.

3.11.1.2 Volgens de huidige richtsnoeren voor staatssteun in de landbouwsector mag de steun niet meer bedragen dan 80 % van de kosten van de verzekeringspremie waarmee verliezen worden gedekt die samenhangen met natuurrampen zoals aardbevingen en andere uitzonderlijke gebeurtenissen. Slechte weersomstandigheden of ziekten van planten en dieren worden enkel beschouwd als natuurrampen indien de schade ten minste 20 % van de normale productie bedraagt in gebieden met een ontwikkelingsachterstand; in de andere regio's moet het verlies ten minste 30 % bedragen.

3.11.1.3 Verzekeringen die niet alleen schade door natuurrampen maar ook door slechte weersomstandigheden of ziekten van planten en dieren dekken, zonder dat het hierboven vermelde minimum wordt bereikt, komen in aanmerking voor staatssteun met een maximum van 50 % van de kosten van de premie.

3.11.1.4 De nieuwe voorstellen van de Commissie gaan dus minder ver dan de steun die nu al mag worden verstrekt in het kader van de staatssteun. Om zoveel mogelijk landbouwers ertoe te brengen gebruik te maken van de geboden mogelijkheden dient een en ander aantrekkelijker te worden gemaakt.

3.11.1.5 Een aantal lidstaten beschikt over mechanismen voor risicopreventie die in bepaalde sectoren hun nut hebben bewezen (bv. multirisikoverzekeringen). Het Comité kan zich daarom vinden in het voorstel van de Commissie om een nieuw instrument op het gebied van landbouwverzekeringen te creëren. Het is immers niet de bedoeling dat de invoering van nieuwe EU-bepalingen de bestaande regelingen waarvan gebleken is dat ze op nationaal niveau doeltreffend zijn, op de helling zet.

3.11.1.6 Hoewel landbouwverzekeringen in het kader van plattelandontwikkeling tot de horizontale maatregelen behoren, moet ook een sectorale toepassing mogelijk worden gemaakt, teneinde tegemoet te komen aan de behoeften van de verschillende EU-regio's.

3.11.1.7 De mogelijkheden van herverzekering zijn al herhaaldelijk bestudeerd in niet gepubliceerde documenten. Ziekenfondsen en particuliere verzekeraars zouden samen een herverzekeringsfonds kunnen oprichten. Een Europese herverzekeringsregeling zou een duidelijke communautaire meerwaarde kunnen opleveren.

(²) PB C 313 van 30-11-92, blz. 25

3.11.2 Onderlinge stabilisatiefondsen

3.11.2.1 De door de Commissie voorgestelde steun is niet aantrekkelijk genoeg. Er zou ten minste moeten worden voorzien in een subsidie voor het opstarten van onderlinge stabilisatiefondsen, zodat hun werking tijdens de beginperiode verzekerd is. Steun van de producentenorganisaties is hierbij wel vereist.

3.11.2.2 Dat de onderhandelingen van de Raad over de oprichting van een onderling stabilisatiefonds voor de sector varkensvlees in het slop zijn geraakt, toont aan dat het hier om een moeilijke materie gaat. De bijdragen van de landbouwers alleen volstaan niet om de gevolgen van een ernstige crisis op te vangen. Onderlinge stabilisatiefondsen echter kunnen er in veel gevallen voor zorgen dat economisch levensvatbare bedrijven een crisis overleven.

3.11.2.3 Rechtstreeks beheer van het marktoptreden van de onderlinge stabilisatiefondsen — waarbij valt te denken aan verkoopbevordering, verwerking, afzet of verkoop aan derde landen — zou voor de producenten en de andere betrokkenen uit de sector een sterke stimulans zijn om zich te verenigen. De sector zou zo een grotere rol gaan spelen op de markt en meer verantwoordelijkheid krijgen, wat aansluit bij de grondgedachte van de hervorming van 2003. Bovendien weten de betrokkenen uit het bedrijfsleven vaak beter dan de overheid hoe het beschikbare instrumentarium efficiënt kan worden aangewend.

3.11.2.4 Overigens is het niet de bedoeling dat al bestaande onderlinge stabilisatiefondsen hierdoor aan de zijlijn komen te staan; zij moeten integendeel mee kunnen profiteren van de oprichting van nieuwe fondsen.

3.11.3 Basisdekking tegen inkomenscrises

3.11.3.1 Ook deze mogelijkheid dient in overweging te worden genomen en nader te worden bestudeerd. In tal van sectoren in de EU wordt inkomenssteun verleend in de vorm van rechtstreekse steun. De hier voorgestelde regeling mag dan ook in geen geval in de plaats komen van de rechtstreekse betalingen aan de landbouwers. Dat mag de Commissie er echter niet van weerhouden de alternatieven op lange termijn na te gaan.

Kijken we naar de situatie in Canada ⁽³⁾, dat al een dergelijke regeling toepast, dan wordt duidelijk dat deze optie op middellange en lange termijn ook voor de EU interessant zou kunnen zijn. Voor sommige van onze handelspartners zoals de VS en Canada is dit mechanisme van groot belang. In Canada is het een van de voornaamste regelingen voor de ondersteuning van het landbouwinkomen, waarvoor evenwel een aanzienlijk budget moet worden vrijgemaakt, dat in de EU op dit moment niet beschikbaar is.

⁽³⁾ Verdere informatie hierover is terug te vinden op het internet: <http://www.agr.gc.ca/pcsr/main.html>

3.11.4 Informatie over de bestaande maatregelen voor risico- en crisisbeheer

3.11.4.1 Het Comité is het met de Commissie eens dat meer aandacht moet uitgaan naar de ontwikkeling van marktinstrumenten voor risicobeheer (verzekeringen, de termijnmarkt en de contractteelt).

3.11.4.2 Het Comité verwijst hier naar zijn advies over plattelandsontwikkeling ⁽⁴⁾ en dringt erop aan dat opleidings- en voorlichtingsacties ten laste zouden komen van het Europees Sociaal Fonds. Met plattelandsontwikkeling worden immers weer andere doeleinden nagestreefd.

3.11.5 Harmonisatie

3.11.5.1 Overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel zijn het de lidstaten zelf die zich bezighouden met plattelandsontwikkeling. Zij zijn enkel verplicht de landbouwmilieumaatregelen toe te passen. Het Comité erkent dat het beleid op deze manier beter kan worden afgestemd op de reële behoeften van de EU-regio's. Men mag echter niet vergeten dat de kans op het ontstaan van risico- en crisissituaties in de hele EU is toegenomen. Een zekere mate van harmonisatie is dus noodzakelijk, zodat alle landbouwers in de EU gelijke kansen krijgen en gebruik kunnen maken van de regelingen voor risico- en crisisbeheer.

3.12 Voorstellen met betrekking tot de gemeenschappelijke marktor-deningen

Naast de drie opties van de Commissie wil het EESC nog een aantal andere voorstellen doen. Om snel en doeltreffender te kunnen ingrijpen in een crisissituatie en de kosten te beperken, moet de Commissie een aantal instrumenten uitwerken waarmee kan worden vooruitgelopen op de situatie en waarmee de problemen op het juiste niveau worden aangepakt.

Hierbij kan worden gedacht aan verkoopbevordering, particuliere opslag, productiebeperking, enz. Dankzij bepaalde mechanismen die inzicht verschaffen in de marktsituatie, is het tegenwoordig mogelijk om op het ontstaan van een conjuncturele crisis te anticiperen. Aanleiding daartoe is immers vaak een tijdelijke kloof tussen vraag en aanbod op regionaal niveau. Door snel op te treden, eventueel per regio, kan worden voorkomen dat de crisis wortel schiet en zich uitbreidt.

3.12.1 Verkoopbevordering van landbouwproducten

3.12.1.1 Er zijn op EU-niveau verschillende financieringsinstrumenten voor verkoopbevordering voorhanden (plattelandsontwikkeling, interne markt of de markt van derde landen). Zoals al eerder opgemerkt is verkoopbevordering in een vroeg stadium zeer efficiënt om te voorkomen dat een crisis zich uitbreidt. De Commissie zou de verschillende regelingen terzake dan ook moeten vereenvoudigen, zodat het mogelijk wordt snel in te grijpen.

⁽⁴⁾ PB C 221 van 8-9-2005, blz. 40

3.12.2 Steun voor opslag

3.12.2.1 Voor bepaalde gemeenschappelijke marktordeningen is al gebleken dat steun voor opslag nuttig kan zijn bij sectorgebonden crisissituaties. Door de verkoop over een langere periode te spreiden kan conjuncturele overproductie worden vermeden. Producentenorganisaties zouden daarom op EU-niveau de mogelijkheid moeten krijgen om dergelijke maatregelen toe te passen in het kader van de onderlinge stabilisatiefondsen. Overigens zou deze mogelijkheid het voor de producenten ook aantrekkelijker maken zich te verenigen.

3.12.3 Uitbreiding van het veiligheidsnet bij een crisissituatie op de markt

3.12.3.1 Overeenkomstig artikel 38 van de Verordening houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees⁽⁵⁾, is de Commissie gemachtigd op te treden wanneer zich een ernstige communautaire crisis voordoet: „Wanneer een aanmerkelijke prijsstijging of -daling op de markt van de Gemeenschap wordt geconstateerd, kunnen, als deze toestand waarschijnlijk zal voortduren en de markt verstoort of dreigt te verstoren, de nodige maatregelen worden genomen.”.

3.12.3.2 Geen van de andere gemeenschappelijke marktordeningen bevat een dergelijke clausule: de Commissie is dus blijkbaar van mening dat uitbreiding van het veiligheidsnet overbodig is, en wordt daarin door de Raad gevolgd. Het Comité betreurt deze stellingname.

3.12.3.3 Het Comité wijst erop dat met de hervorming van 2003 een nieuwe situatie is ontstaan. Bovendien zijn er gemeenschappelijke marktordeningen die geen veiligheidsnet kennen. Een vertrouwenscrisis van de consument in de sector varkensvlees of gevogelte, waardoor de consumptie in een vrije val terechtkomt, zou voor tal van bedrijven de doodssteek zijn.

3.12.3.4 Uitbreiding van de clausule inzake het veiligheidsnet zou betekenen dat de Commissie beschikt over een rechtsgrondslag om op te treden indien zij dat nodig acht, niet meer en niet minder. Het Comité verzoekt de Commissie en de Raad dan ook hun standpunt te herzien, zodat alle sectoren op gelijke voet komen te staan.

3.12.4 Steun voor de verwerking

3.12.4.1 In het geval van producten die vers of verwerkt kunnen worden verbruikt, kan een crisis op de markt van verse producten worden vermeden door de verwerking te ondersteunen, wat erop neer komt dat overproductie in de verwerkende sector tijdelijk wordt toegestaan. Deze sector is immers stabiel, en dus minder onderhevig aan productieschommelingen. Dergelijke maatregelen kunnen of aan de lidstaten, of aan de producentenorganisaties worden overgelaten.

⁽⁵⁾ Verordening nr. 1254/1999; PB L 160 van 26-6-1999, blz. 21

3.12.5 Steun voor vrijwillige productiebeperking

3.12.5.1 Beperking van de productie behoort tot de meest efficiënte maatregelen. Als uit de prognoses blijkt dat het aanbod de vraag zal gaan overstijgen, dan kan een crisis worden voorkomen door vrijwillige of verplichte productiebeperking vóór de oogst. Dergelijke maatregelen kunnen of aan de lidstaten, of aan de producentenorganisaties worden overgelaten.

4. Specifieke opmerkingen

4.1 Definitie van crisissituaties in de landbouw

4.1.1 De Commissie omschrijft een crisis als „een onvoorziene situatie die de levensvatbaarheid van landbouwbedrijven, op lokaal niveau of in een hele productiesector, in gevaar brengt”⁽⁶⁾. Het Comité is evenwel van oordeel dat een duidelijk onderscheid dient te worden gemaakt tussen economische en andere crises, en dat objectieve en doorzichtige criteria moeten worden gebruikt voor de definitie van een economische crisis.

4.1.2 Ook zou de Commissie duidelijk moeten aangeven wat het verschil is tussen een economische crisis op regionaal, nationaal of communautair niveau. Om een waterdichte definitie te kunnen opstellen is een goede kennis van de markten onontbeerlijk: zo moet worden uitgegaan van de gemiddelde prijs van de laatste drie jaar, of van het op de laatste vijf jaar gebaseerde driejaarsgemiddelde waarin de hoogste en de laagste waarde niet in aanmerking worden genomen. In geval van een prijsdaling van X % gedurende Y aantal dagen, is er sprake van een marktcrisis. De factoren X en Y moeten worden ingevuld per sector, per lidstaat, en zelfs per productiegebied. Op die manier zou de overheid de begin- en einddatum van een crisis kunnen bepalen.

4.1.3 Voor de overige crisissituaties beschikken de lidstaten over definities die volstaan om de problemen in hun context te plaatsen en aan te pakken.

4.2 Aanpassing van de mededingingsregels in het geval van een crisis

4.2.1 Bij een crisis daalt de producentenprijs, maar deze daling wordt niet altijd doorberekend naar de consument⁽⁷⁾, wat een optimale marktwerking in de weg staat. De Verordening van de Raad uit 1962 inzake de toepassing van bepaalde regels betreffende de mededinging op de voortbrenging van en de handel in landbouwproducten⁽⁸⁾ zou moeten worden herzien, zodat DG Mededinging meer bevoegdheden krijgt en bij een crisis kan afwijken van de geldende regels om de goede werking van de markt veilig te stellen.

⁽⁶⁾ COM(2005) 74 final

⁽⁷⁾ PB C 255 van 14-10-2005, blz. 44

⁽⁸⁾ Verordening nr. 62/1962, PB nr. 30 van 20-4-1962, blz. 993

4.2.2 Daartoe kunnen m.n. voor de sector groenten en fruit specifieke instrumenten worden ingevoerd. Dergelijk ingrijpen van de overheid om de werking van de markt in goede banen te leiden, moet door de Commissie mogelijk worden gemaakt in het kader van de uitzonderingsregelingen die bv. voor de verzekeringssector al bestaan. Dit soort afwijkingen van de mededingingsregels is altijd tijdelijk en de overheid is verplicht om tijdens de crisis controle uit te oefenen.

4.2.3 Ondernemingen die de hele productieketen controleren, of distributiebedrijven (via de aankoopcentrales), kunnen zo bv. brancheovereenkomsten op prijsgebied afsluiten.

4.2.4 Ook kan voor niet verwerkte producten worden gedacht aan een beperking van het verschil tussen de aankoop-prijs bij de producent en de verkoopprijs aan de consument.

4.3 *Beter beheer van handelsstromen*

4.3.1 De WTO-kadervereenkomst van augustus 2004 inzake de vrijmaking van de handel in landbouwproducten houdt in dat alle uitvoerrestituties worden opgeheven, op voorwaarde dat ook de andere, vergelijkbare instrumenten worden afgeschaft. Hoe snel en vanaf wanneer er een eind moet komen aan de restituties is nog niet afgesproken.

4.3.2 Hoe meer de EU haar markt openstelt, hoe meer de producenten echter ook worden blootgesteld aan crisissituaties. Tijdens de onderhandelingen moet daarom worden vastgehouden aan de communautaire preferentie. De sociale, milieu- en prijsnormen van de EU mogen niet door sociale en milieu-dumping van goedkope importproducten worden omzeild. De criteria betreffende voedselsovereiniteit moeten in acht worden genomen. Om deze redenen moet er een systeem voor adequate bescherming van de buitengrenzen en markttoegang opgezet worden.

4.3.3 In een crisissituatie zou de EU de invoer moeten beperken en de speelruimte waarover zij na de inwerkingtreding van de toekomstige WTO-overeenkomsten nog beschikt, zo veel mogelijk moeten benutten om de uitvoer te bevorderen.

4.3.4 De Commissie zou kunnen overwegen een gedeelte van de in Genève aangemelde rechten te behouden om zo een nieuw instrument voor het beheer van de handelsstromen te creëren.

4.3.5 Dit recht zou dan niet worden gebruikt voor sectorale restituties; wel zou bv. samen met derde landen een mechanisme kunnen worden uitgewerkt (zoals met Egypte reeds bestaat) om bij een crisis in de EU toch de bevoorrading van de externe markten te vergemakkelijken, zonder daarom ook de crisis te exporteren.

4.3.6 Overleg met de bevoegde autoriteiten van derde landen zou het mogelijk maken om een prijs vast te stellen die de markt van het land in kwestie niet verstoort. De EU-subsidie zou dan bedoeld zijn voor de transportkosten, de administratieve kosten, of, in het geval van voedselhulp, de kosten van de goederen.

4.4 *Loskomen van het jaarperiodiciteitsbeginsel*

4.4.1 Gezien de manier waarop de EU-begroting op dit moment werkt, met eigen middelen en jaarlijkse uitgaven, is het onmogelijk afstand te doen van het jaarperiodiciteitsbeginsel. Om de EU vlotter te doen functioneren zou dit beginsel, waaraan zware nadelen kleven, op termijn evenwel toch moeten worden herzien.

4.4.2 Niettemin is het ook op kortere termijn al mogelijk deze verplichting te omzeilen. Zo zouden de bedragen die worden geïnvesteerd in de stabilisatiefondsen kunnen worden beschouwd als uitgaven. De middelen in kwestie zouden enkel worden aangesproken in de jaren waarin een crisis zulks noodzakelijk maakt.

4.5 *Steun van de producentenorganisaties*

4.5.1 In het kader van het beheer van handelsrisico's is het bijzonder nuttig als producenten zich verenigen om zo hun stempel te kunnen drukken op de onderhandelingen. De Commissie moet dit idee verder uitwerken en producenten ertoe aanzetten zich te gaan organiseren.

4.5.2 Met het oog op risicobeheer zou het Comité graag zien dat de producentenorganisaties en de betrokkenen uit de sector zich aaneensluiten op het niveau waarop zij zich het best van hun taken kunnen kwijten.

5. **Conclusies**

5.1 De voorstellen van de Commissie brengen een oplossing voor de problemen op het gebied van risico- en crisisbeheer iets dichterbij, maar vormen nog maar een eerste stap.

5.2 De voorstellen zijn slechts een aanvulling op het beheer van de landbouwmarkten zoals dat op Europees niveau is vastgelegd in de GMO's en de handelsvoorschriften. In geen geval mag worden getornd aan deze bepalingen, die hun nut hebben bewezen.

5.3 De bestaande instrumenten, die kunnen worden ingezet bij bepaalde risico- en crisissituaties, moeten op elkaar worden afgestemd. Het Veterinair Fonds en het Solidariteitsfonds moeten in stand gehouden en versterkt worden, zodat ook zij oplossingen kunnen bieden voor risico- en crisissituaties in de landbouw, in aanvulling op de hier uiteengezette voorstellen van de Commissie.

5.4 De hervorming van het GLB van 2003 en het feit dat het klimaat alsmaar grilliger wordt hebben ingrijpende gevolgen voor het beheer van landbouwbedrijven, die steeds meer zijn blootgesteld aan risico- en crisissituaties. Het is daarom van cruciaal belang dat tijdens de onderhandelingen in het kader van de Doha-ronde over de vrijmaking van de handel wordt vastgehouden aan de communautaire preferentie.

5.5 De drie door de Commissie uiteengezette opties moeten worden uitgewerkt en op korte tot middellange termijn in de praktijk worden gebracht. Toch volstaan deze voorstellen niet om de problemen die we de komende jaren naar alle waarschijnlijkheid mogen verwachten, het hoofd te bieden. Tijdens de volgende hervorming van de GMO's dienen de werkzaamheden in dit verband dan ook te worden voortgezet op sectoraal niveau. Tezelfdertijd dient te worden gewerkt aan een horizontale benadering.

5.6 Het voorstel om 1 % van het modulatiegeld vrij te maken voor de financiering is positief. Toch zou bv. ook 0,1 % van het nationale landbouwproduct kunnen worden vrijgemaakt om ervoor te zorgen dat alle landbouwers in de EU gelijk worden behandeld. In de toekomst zullen ook andere financieringsbronnen moeten worden aangesproken.

5.7 Het Comité dringt er sterk op aan dat de nodige ex ante en ex post beoordelingen worden opgesteld, zodat een beeld kan worden verkregen van het nieuwe risiconiveau in de landbouw en van de budgettaire middelen die nodig zijn om de gevolgen op te vangen van de hervorming van het GLB, de toenemende grilligheid van het klimaat en de WTO-onderhandelingen. Daarnaast zijn dergelijke evaluaties ook nodig om na te gaan of de voorgestelde oplossingen aansluiten bij de realiteit.

5.8 De mogelijkheid dat producenten en bedrijfstakken zich gaan organiseren, opent nieuwe perspectieven voor de Europese landbouwsector. De Commissie moet verdere maatregelen nemen om een en ander te stimuleren.

5.9 De Commissie is zo verstandig geweest om drie opties voor te stellen. Het is nu zaak geen van deze opties uit te sluiten, maar de verschillende mogelijkheden open te houden en verder uit te werken.

5.10 De problematiek van risico- en crisisbeheer is in de ogen van het Comité van kapitaal belang. De Commissie zou de verschillende regelingen zo snel mogelijk moeten samenbrengen in een wetgevingsvoorstel, waarover het Comité te zijner tijd hoopt te worden geraadpleegd.

Brussel, 26 oktober 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 de Raad tot vaststelling van minimumvoorschriften voor de bescherming van vleeskuikens

(COM(2005) 221 final — 2005/0099 (CNS))

(2006/C 28/05)

Op 13 juni 2005 heeft de Raad besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 37 van het EG-Verdrag te raadplegen over het bovengenoemde voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu”, die was belast met de voorbereidende werkzaamheden, heeft haar advies op 7 oktober goedgekeurd; rapporteur was de heer **Leif E. Nielsen**.

Tijdens zijn 421e zitting op 26 en 27 oktober 2005 (vergadering van 26 oktober) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 123 stemmen voor en 3 stemmen tegen, bij 2 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1 De intensieve houderij van vleeskuikens leidt tot welzijns- en gezondheidsproblemen voor de dieren in kwestie. Volgens het Wetenschappelijk Comité voor de gezondheid en het welzijn van dieren zijn de meeste problemen te wijten aan het feit dat de kippenrassen op groeisnelheid en voerconversie worden geselecteerd zonder dat dit gepaard gaat met een hoger niveau van welzijn en gezondheid. Deze genetische selectie heeft geleid tot veranderingen van metabole en gedragskenmerken, met pootproblemen, ascites, plotselinge dood en andere gezondheidsproblemen als gevolg. Het Wetenschappelijk Comité heeft tevens vastgesteld dat de negatieve gevolgen van een hoge bezettingsgraad minder groot zijn in gebouwen met goede klimatologische omstandigheden. ⁽¹⁾

1.2 Er bestaan alleen algemene EU-voorschriften inzake de bescherming van dieren die voor landbouwdoeleinden worden gehouden. ⁽²⁾ Wel hanteren sommige lidstaten voorschriften ter bescherming van vleeskuikens en er bestaan ook vrijwillige kwaliteitsborgingsystemen met een aantal welzijnsgerelateerde aspecten. Door gemeenschappelijke minimumnormen in te voeren denkt de Commissie de welzijnsproblemen aan te kunnen pakken, de verschillen in concurrentievoorwaarden te kunnen verkleinen en de gemeenschappelijke markt beter te laten functioneren. Met haar voorstel, dat deel uitmaakt van haar actieplan inzake dierenwelzijn, wordt tevens tegemoet gekomen aan het groeiende besef in de samenleving dat er redelijke normen ter bescherming van dieren vastgesteld moeten worden.

1.3 De Commissie stelt voor dat de hoeveelheid vleeskuikens per vierkante meter nuttige oppervlakte („bezettingsdichtheid”) niet meer dan 30 kg mag bedragen (levend gewicht). De

lidstaten mogen echter een dichtheid van 38 kg/m² toestaan indien de eigenaar of houder van de desbetreffende inrichting of eenheid van inrichting voldoet aan bepaalde voorschriften die o.m. betrekking hebben op inspectie, toezicht en follow-up door de bevoegde autoriteit van de lidstaat. Het voorstel bevat bovendien een aantal gedetailleerde minimumvoorschriften ten aanzien van toezicht en inspectie, drinkvoorzieningen, voedervoorzieningen, strooisel, licht, schoonmaken, desinfectie, registratie, chirurgische ingrepen, opleiding en begeleiding, waaraan alle inrichtingen moeten voldoen. Voor inrichtingen met een hogere bezettingsdichtheid gelden aanvullende eisen inzake registratie en documentatie, NH₃ en CO₂-concentratie, temperatuur en vochtigheid, bouw van en uitrusting met ventilatie-, koel- en verwarmingssystemen, wordt bij de inspectie van de geslachte dieren naar bepaalde indicatoren gekeken en zijn procedures vastgesteld die gevolgd moeten worden indien niet aan de eisen wordt voldaan. Om de in de bijlagen opgenomen bepalingen op uniforme wijze uit te kunnen voeren en voortdurend aan te kunnen passen, stelt de Commissie voor de regelgevingsprocedure toe te passen, met medewerking van het Permanent Comité voor de voedselketen en de diergezondheid.

1.4 Bij deze zogeheten „geïntegreerde benadering” voor inrichtingen of eenheden van inrichtingen met een hogere bezettingsdichtheid wordt op basis van controles van de geslachte dieren meer informatie tussen producenten, bevoegde autoriteiten en slachthuis uitgewisseld. Gegevens over productieparameters die voor commerciële doeleinden en voor controle op de naleving van de diervoeder- en levensmiddelenwetgeving en de hygiënevoorschriften worden verzameld ⁽³⁾, kunnen volgens de Commissie ook worden gebruikt om de welzijnsomstandigheden te verbeteren. Ook bij de nieuwe bepalingen inzake levensmiddelenhygiëne en veterinaire controle wordt uitgegaan van de geïntegreerde benadering ⁽⁴⁾.

1.5 In het licht van de ervaringen die met de vrijwillige etiketteringsregelingen zijn opgedaan, zal de Commissie uiterlijk twee jaar na vaststelling van de richtlijn een rapport indienen over de eventuele invoering van een specifieke,

⁽¹⁾ The Welfare of Chickens Kept for Meat Production (Broilers) - rapport van 21 maart 2000

⁽²⁾ Richtlijn 98/58/EG, PB L 221 van 8.8.1998, blz. 23 (de richtlijn is opgesteld op basis van het Europees Verdrag inzake de bescherming van landbouwhuisdieren van de Raad van Europa, in het kader waarvan een specifieke aanbeveling inzake de bescherming van kippen, met aanvullende bepalingen inzake pluimvee dat voor vleesproductie wordt gehouden, is goedgekeurd)

⁽³⁾ Verordening 882/2004, PB L 165 van 30.4.2004, blz. 1. Rectificatie in PB L 191 van 28.5.2004, blz. 1.

⁽⁴⁾ Verordening 882/2004 van 29.4.2004 („Hygiënepakket”), PB L 165 van 30.4.2004

geharmoniseerde en verplichte etiketteringsregeling op communautair niveau voor kippenvlees en producten en bereidingen daarvan, die op naleving van de normen inzake dierenwelzijn gebaseerd is. In het rapport zal ook aandacht worden geschonken aan de vraag in hoeverre een dergelijke etiketteringsregeling in overeenstemming is met de regels van de Wereldhandelsorganisatie. Aan de hand van nader wetenschappelijk advies zal de Commissie daarnaast een specifiek rapport en zonodig ook passende wetgevingsvoorstellen indienen over de invloed van genetische parameters op geconstateerde afwijkingen die het welzijn van vleeskuikens aantasten.

2. Algemene opmerkingen

2.1 Het welzijn van dieren in de intensieve houderij krijgt, zoals de Commissie ook opmerkt, steeds meer aandacht binnen de EU. Dit blijkt o.a. duidelijk uit een onderzoek dat in 2005 door Eurobarometer werd uitgevoerd ⁽⁵⁾. Het welzijn van dieren dient daarom net als andere relevante factoren deel uit te maken van het „Europees maatschappelijk model” om zo tegenwicht te bieden aan negatieve gevolgen van de vrije handel en de scherpere concurrentie, zowel binnen de EU als in de betrekkingen met derde landen.

2.2 De verantwoordelijkheid voor de welzijnsproblemen kan niet worden gelegd bij één bepaalde schakel in de productie- en afzetketen van vleeskuikens in de EU, die de genetische selectie in internationaal geconcentreerde teeltcentra, teelt van ouderdieren, broederijen, producenten, slachthuizen, handel en consumenten omvat. Binnen de afzonderlijke categorieën bestaan bovendien uiteenlopende opvattingen, zowel over de welzijnsproblemen als over de economische en mededingingsaspecten. Als vertegenwoordiger van het maatschappelijk middenveld en gezien de verscheidenheid van zijn leden is voor het EESC duidelijk de taak weggelegd om een bijdrage te leveren aan het vaststellen van verantwoorde en aanvaardbare minimumnormen voor het dierenwelzijn in de EU.

2.3 Het EESC waardeert het grondige voorbereidende werk van de Commissie en de manier waarop zij de welzijnsproblemen wil aanpakken. Bij de algemene voorschriften, die voor alle inrichtingen gelden, gaat het in feite om eisen op basis van een verhoogd zelftoezicht in de inrichtingen. Deze zullen over het algemeen geen problemen opleveren. Het EESC kan zich daarnaast ook in grote lijnen vinden in de strengere eisen, die deel uitmaken van de geïntegreerde regeling voor inrichtingen met een hogere bezettingsdichtheid, op basis van het voorgestelde scoresysteem voor verwondingen aan de voetzool, sterfte en eventuele andere factoren die erop wijzen dat de dieren onder slechte omstandigheden zijn gehouden, en die dienen als grondslag voor ingrijpen en verbeteren van de omstandigheden in de inrichting.

2.4 Centraal staat de bezettingsdichtheid; de normen dienen gebaseerd te zijn op de best beschikbare wetenschappelijke gegevens en op een afweging van de verschillende indicatoren voor fysiologische toestand, gedrag en gezondheid. In het licht

van het rapport van het Wetenschappelijk Comité acht het EESC het verantwoord en aanvaardbaar dat inrichtingen in het algemeen een maximale bezetting van 30 kg/m² en inrichtingen waar de negatieve gevolgen voor de dieren worden verminderd doordat aan bepaalde eisen ten aanzien van de klimatologische omstandigheden wordt voldaan, een maximale bezetting van 38 kg/m², mogen hanteren.

2.5 Tegelijkertijd valt niet te ontkennen dat de bezettingsdichtheid van doorslaggevend belang voor productiekosten en concurrentievermogen is. Uit berekeningen die in maart 2005 in Nederland zijn uitgevoerd, blijkt dat de voorgestelde maximale bezetting voor vrijwel alle inrichtingen in Nederland gevolgen zal hebben. Na aftrek van de vaste en de variabele kosten blijft er in een doorsnee Nederlands vleeskuikenbedrijf gemiddeld slechts 1,89 cent per vleeskuiken over voor het werk dat gedaan moet worden ⁽⁶⁾. Hieruit blijkt hoe smal de inkomensmarge voor de productie is. Om hetzelfde inkomen met de lagere bezettingsdichtheid van resp. 30 en 38 kg/m² te kunnen behouden, zal de prijs van een vleeskuiken met resp. 8,0 en 2,5 cent verhoogd moeten worden — voor de consumenten een zeer gering bedrag. De Europese branche stelt echter dat zij onder druk van de concurrentie van de grote exportlanden buiten de EU langzaam maar zeker van de Europese markt en van de markten van derde landen verdrongen zal worden indien de maximale bezettingsdichtheid onder de 42 kg/m² komt te liggen.

2.6 Het is dan ook noodzakelijk dat verlaging van de maximale bezettingsdichtheid in de EU gepaard gaat met een aanpassing van de internationale handelsregels, in die zin dat dezelfde of soortgelijke eisen gesteld kunnen worden aan de invoer uit derde landen. Het EESC erkent dat het lastig is om deze kwestie tijdens de huidige onderhandelingsronde van de WTO te bespreken. Indien de EU echter kiest voor een billijk en gerechtvaardigd niveau van dierenwelzijn op dit en andere gebieden, moet zij zich als een van de grootste handelspartners ter wereld vervolgens ook in internationaal verband hard kunnen maken voor invoering van een soort clause waarmee dit niveau gehandhaafd kan worden ⁽⁷⁾.

2.7 Derde landen met comparatieve voordelen en aanvaardbare welzijnsomstandigheden kunnen uiteraard een groter marktaandeel in de EU verwerven en zouden daarom de invoering van internationale normen kunnen steunen. Het zou echter paradoxaal en onaanvaardbaar zijn indien de invoering van strengere normen in de EU ertoe zou leiden dat derde landen die er minder strenge normen op na houden, de EU-productie en -afzet voor markten binnen en buiten Europa geleidelijk overnemen, of dat de EU niet kan zorgen voor verbetering van de omstandigheden waarin dieren worden gehouden omdat die omstandigheden bij belangrijke handelspartners te wensen overlaten of de productie zich naar die landen zou kunnen verplaatsen.

⁽⁶⁾ Economic consequences of reduction of stocking density of broilers, Ir. P. van Horne, LEI (Landbouw Economisch Instituut) Wageningen Universiteit en Researchcentrum, maart 2005

⁽⁷⁾ Deze kwestie wordt behandeld in de mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over de wetgeving inzake het welzijn van landbouwhuisdieren in derde landen en de gevolgen voor de EU (COM(2002) 626 van 18.11.2002)

⁽⁵⁾ Special Eurobarometer June 2005: Attitudes of consumers towards the welfare of farmed animals.

2.8 Het is dan ook noodzakelijk dat de EU al dan niet met voorafgaande internationale instemming eist dat invoer uit alle derde landen aan soortgelijke regels voldoet. Wordt dit door derde landen niet aanvaard, dan moet de EU het desnoods laten aankomen op een provocatie, om er zo de nodige aandacht op te vestigen dat de rechtstoestand veranderd moet worden en om hiervoor begrip te kweken. In ieder geval dient de Commissie twee jaar na toepassing van de richtlijn in de lidstaten een uitvoerige economische analyse van de mededingingssituatie op te stellen om het nodige inzicht in de ontwikkeling hiervan te verschaffen.

2.9 Dat de internationale dierengezondheidsorganisatie OIE (Office International des Épidémiologies) onlangs met aanbevelingen over bepaalde andere aspecten van dierenwelzijn is gekomen, wijst erop dat er internationaal gezien steeds meer begrip komt voor de noodzaak om internationale minimumnormen vast te stellen. De grondslag voor de aanbevelingen van de OIE werd gelegd tijdens een conferentie in 2004, waarop instellingen, wetenschappers, belangenorganisaties en ngo's uit de hele wereld, ook uit een aantal ontwikkelingslanden, constructief overleg voerden. Tijdens deze conferentie werd benadrukt dat internationale dierenwelzijnsnormen moeten worden gebaseerd op wetenschappelijke gegevens. Het EESC vindt dat hier een taak voor de WTO is weggelegd: minimumnormen die in OIE-verband zijn overeengekomen, zouden door de WTO overgenomen moeten worden.

2.10 Gezien eerdere negatieve ervaringen — tekortschietende implementatie of toepassing van strengere eisen door de lidstaten, met concurrentievervalsing als gevolg — vindt de Europese branche dat de regels vastgelegd moeten worden in een verordening. Het EESC ziet de voordelen die aan een verordening zijn verbonden, maar stelt vast dat de lidstaten de voorkeur geven aan richtlijnen, omdat zij de uitvoeringsbepalingen dan aan hun eigen omstandigheden kunnen aanpassen. Een richtlijn is bovendien een geschikter instrument om de voorgestelde geïntegreerde benadering in te voeren. Daarnaast zou een verordening waarin technische details inzake houderijmethoden worden vastgelegd, gezien de gebruikte systemen niet de nodige flexibiliteit bieden en de technische ontwikkeling in de richting van doeltreffendere, meer op het welzijn van de dieren gerichte houderijmethoden afremmen. Overigens wijst het EESC de Commissie er met klem op dat het niet getolereerd mag worden dat lidstaten de bepalingen niet of niet goed uitvoeren.

2.11 Het is paradoxaal te noemen dat de Commissie haar voorstel en de noodzaak van gemeenschappelijke regels o.m. motiveert door erop te wijzen dat de huidige uiteenlopende nationale regelingen tot concurrentievervalsing leiden, terwijl haar voorstel lidstaten wel de mogelijkheid biedt om zelf alsnog strengere regels te hanteren. Gemeenschappelijke regels in de EU is een essentieel uitgangspunt voor de inspanningen van de EU om ook op internationaal niveau tot gemeenschappelijke regels te komen. Aangezien het voorkomt dat lidstaten richtlijnen niet of niet goed genoeg implementeren, moet de Commissie de taak die haar in het Verdrag wordt toegekend, voortaan serieus nemen en ervoor zorgen dat de regels correct worden uitgevoerd binnen de termijn die mede door de lidstaten zelf is vastgesteld.

2.12 Het EESC hecht zijn volledige steun aan verdergaande vrijwillige regelingen in de vorm van praktijkrichtlijnen („codes of practice”) en zou graag zien dat deze worden vervangen door een gemeenschappelijke regeling op Europees niveau

conform de regeling voor biologische producten. Op die manier wordt de consument keuzemogelijkheden geboden en wordt op de markt vanzelf duidelijk in hoeverre consumenten belangstelling hebben voor een hoger niveau van dierenwelzijn dan het niveau dat in de minimumeisen is vastgelegd. Het EESC zou daarnaast graag zien dat er een verplichte etiketteringsregeling voor EU-producten komt, voor zover dit verenigbaar is met de regels van de WTO. De vermelding dat de EU-wetgeving wordt nageleefd, kan op de etiketten achterwege worden gelaten; dit zou immers vanzelfsprekend moeten zijn. Overigens moet worden bekeken of het mogelijk is de productievorm op de eindverpakking van de slachtkuikens te vermelden, zoals ook bij eieren wordt gedaan.

2.13 Zoals aangekondigd dient de Commissie op basis van nieuwe wetenschappelijke informatie en rekening houdend met nader onderzoek en met de ervaring die is opgedaan, een rapport op te stellen met het oog op de verdere verbetering van het welzijn van vleeskuikens. Daarin dient o.m. ingegaan te worden op de invloed van genetische parameters op geconstateerde afwijkingen. Nu al dient in het voorstel echter rekening te worden gehouden met de gevolgen van de genetische selectie, en ook moeten de omstandigheden waarin de ouderdieren leven gereguleerd worden. De werkzaamheden moeten daarom zo spoedig mogelijk aanvangen en zonodig later in het licht van de gegevens over de geslachte dieren worden herzien. Gebeurt dit niet, dan zal de Commissie hiermee pas vijf jaar na goedkeuring van de richtlijn een begin kunnen maken, omdat de gegevens over de geslachte dieren pas dan beschikbaar zijn.

2.14 Het EESC erkent dat het onderzoek op dit gebied een langetermijnkwestie is en dat de regels voortdurend aan nieuwe kennis en technologische ontwikkelingen aangepast moeten worden. Tegelijkertijd dient het onderzoek op dit alsook op andere gebieden te worden geïntensiveerd om daar waar de basis smal is, meer kennis te vergaren. Dit geldt o.m. voor de verbanden tussen bezettingsdichtheid, klimatologische en milieu-omstandigheden⁽⁸⁾. Tot slot zou een veel groter belang toegekend moeten worden aan biologische veiligheid in het licht van de nauwe samenhang tussen gezondheid van dieren, welzijn en milieu, o.m. in verband met aviaire influenza⁽⁹⁾.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1 Los van zaken als productiesysteem, bezettingsdichtheid en technische voorzieningen zijn vakmanschap („stockmanship”), management en goede landbouwpraktijken van doorslaggevend belang voor het welzijn en de gezondheid van de dieren. Deze factoren en de rol ervan in de dagelijkse omgang met en zorg voor de dieren kunnen per definitie niet door wetgeving en controle worden geregeld. De voorgestelde bepalingen inzake instructie, begeleiding, cursussen en opleiding alsook het voorstel om minstens twee maal dagelijks te

⁽⁸⁾ Een van de meer recente wetenschappelijke publicaties is bijvoorbeeld „Chicken welfare is influenced more by housing conditions than by stocking density”, NATURE/VOL 427/22.1.2004/www.nature.com.

⁽⁹⁾ Zie het voorstel van de Commissie COM(2005) 171 van 28.4.2005 en het advies van het EESC van 28.9.2005 over de bestrijding van aviaire influenza

controleren zijn in dat opzicht dan ook vanzelfsprekend. Het EESC ziet het echter wel als een probleem dat er geen eisen qua vakkundigheid worden gesteld en dat ervaring de plaats kan innemen van opleiding, ongeacht het soort ervaring.

3.2 Er moet worden gewaarborgd dat het welzijn van de dieren op onafhankelijke wijze wordt beoordeeld door inspecteurs die daartoe over voldoende opleiding en ervaring beschikken. De schriftelijke rapportage dient in alle lidstaten op dezelfde wijze te gebeuren.

3.3 Terwille van de duidelijkheid dient daarnaast expliciet te worden aangegeven dat inspectie van pluimveestapels met de lage bezettingsdichtheid alleen in het kader van het „hygiënepakket” plaatsvindt. Van alle inrichtingen vanaf een bepaalde grootte zouden goedgekeurde opleidingsplannen en gedocumenteerde opleidingstrajecten verlangd moeten worden.

3.4 De eisen voor de maximale NH₃- en CO₂-concentratie dienen noodzakelijkerwijs wel zo te zijn dat ze onder normale omstandigheden niet overschreden worden. Onder atypische klimatologische omstandigheden zullen de grenzen in de meeste optimaal ingerichte productiesystemen niet in acht genomen kunnen worden.

3.5 De Commissie stelt voor dat „de lichtintensiteit tijdens de lichtperiode op de hele vloer ten minste 20 lux [moet] bedragen, gemeten op ooghoogte van de dieren” en dat „de verlichting een 24-uurschema [moet] volgen en donkerperiodes [moet] omvatten die in totaal ten minste acht uur duren, met ten minste één ononderbroken donkerperiode van ten minste vier uur”. Dit komt overeen met de aanbeveling van de Raad van Europa ⁽¹⁰⁾. In het licht van wetenschappelijke verslagen en de ervaring in de praktijk acht de branche een minimum van 15 lux gedurende de eerste 14 dagen en daarna van 5 lux met een ononderbroken donkerperiode van vier uur voldoende. Pogingen met een sterkere lichtintensiteit en langere donkerperiodes hebben volgens de branche geleid tot meer verwondingen aan de voetzool en afgekeurde dieren op grond van huidwonden. Het EESC vindt dat diverse aspecten tegen elkaar afgewogen moeten worden en dat de meest relevante wetenschappelijke kennis en praktische ervaring ten grondslag aan de nadere uitwerking van de eisen moeten liggen. In geval van onzekerheid en een gebrek aan gegevens dient nader onderzoek te worden gedaan om de voorschriften dusdanig aan te passen dat deze te allen tijde de best beschikbare kennis ter zake weerspiegelen.

3.6 In inrichtingen met de hogere bezettingsdichtheid moet er volgens het voorstel worden ingegrepen indien de sterfte uitkomt boven de 1 % + 0,06 % x slachtleeftijd van de dieren in dagen, d.w.z. ca. 3,5 %. De branche acht een bovengrens van

0,12 % per dag realistisch en vindt dat er gedurende de eerste 7 dagen geen verband bestaat tussen welzijn en sterfte, maar dat de grens hiervoor zonodig redelijkerwijs gesteld kan worden op 1,5 %. Het EESC vindt dat de grens op dit en andere gebieden vastgesteld moet worden op een niveau dat de praktische mogelijkheden in een goed gevoerd bedrijf weerspiegelt. Daarnaast moet worden overwogen om de registratie van sterfte en voetzooldermatitis aan te vullen met de registratie van bijv. pootproblemen en buikvliesontsteking voor inrichtingen waar ernstige misstanden worden gerapporteerd.

3.7 De Commissie moet zorgen voor gedetailleerde schriftelijke beschrijvingen, met afbeeldingen van verwondingen aan de voetzool in de verschillende groepen, om de classificaties te standaardiseren.

4. Conclusie

4.1 Onder voorbehoud van bovenstaande opmerkingen kan het EESC zich vinden in zowel de benadering die de Commissie voorstelt om de welzijnsproblemen aan te pakken als de nadere bepalingen van haar voorstel. De verschillende grenswaarden voor lichtintensiteit, NH₃- en CO₂-concentratie, sterfte en verwondingen aan de voetzool, moeten worden vastgesteld op een niveau dat de praktische mogelijkheden in een goed gevoerd bedrijf weerspiegelt.

4.2 Verlaging van de maximale bezettingsdichtheid in de EU dient beslist gepaard te gaan met een welzijnsclausule in de internationale handelsregels, zodat de EU soortgelijke eisen aan de invoer uit derde landen kan stellen. Gebrekkige omstandigheden in belangrijke exporterende landen buiten de EU mogen er immers niet toe leiden dat er binnen de EU geen redelijke en gerechtvaardigde norm ingevoerd kan worden. Indien andere landen hiermee niet akkoord gaan, moet de EU desnoods eenzijdig actie ondernemen, om er zo de nodige aandacht op te vestigen dat de rechtstoestand veranderd moet worden en om hiervoor begrip te kweken. Zo niet, dan zal een groot gedeelte van de productie zich waarschijnlijk verplaatsen naar landen waar dieren onder slechtere omstandigheden worden gehouden. Daarnaast dient de Commissie twee jaar na de toepassing van de richtlijn in de lidstaten een uitvoerige economische analyse van de situatie op te stellen.

4.3 Het EESC erkent dat het hier om een langetermijnkwestie gaat en dat de regels voortdurend aan nieuwe kennis en technologische ontwikkelingen aangepast moeten worden. Tegelijkertijd dient het onderzoek op dit alsook op andere gebieden te worden geïntensiveerd om daar waar de basis smal is, meer kennis te vergaren.

Brussel, 26 oktober 2005

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

⁽¹⁰⁾ art. 14 van de aanbeveling van de Raad van Europa van 1995, die in overeenstemming met het verdrag door de ca. 40 lidstaten unaniem is goedgekeurd

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling voor de periode 2007-2013 van het programma „Burgers voor Europa” ter bevordering van een actief Europees burgerschap”

(COM (2005) 116 final — 2005/0041 (COD))

(2006/C 28/06)

De Raad heeft op 11 mei 2005, overeenkomstig de artikelen 151, 305 en 251 van het EG-Verdrag, besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het bovengenoemde voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 5 oktober 2005 goedgekeurd. Rapporteur was de heer LE SCORNET.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 26 en 27 oktober 2005 gehouden 421e zitting (vergadering van 26 oktober 2005) onderstaand advies met 125 stemmen vóór, bij 6 onthoudingen, goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1 Dit programma wil de samenwerking tussen burgers en hun organisaties uit verschillende landen bevorderen in een Europa dat de nationale dimensie overstijgt en ieders verscheidenheid respecteert. Wederzijds begrip, solidariteit en een Europees samenhorigheidsgevoel vormen de basis voor de participatie van de burgers.

1.2 Het voorgestelde programma waarborgt de continuïteit van het lopende programma ter bevordering van de burgerparticipatie en maakt nieuwe activiteiten mogelijk. Er wordt ook voor voldoende flexibiliteit gezorgd om op toekomstige ontwikkelingen te kunnen inspelen.

1.3 Zoals in het voorstel wordt aangegeven, bestaat de algemene doelstelling van het voorgestelde programma erin:

- de burgers de kans te geven om samen te werken en deel te nemen aan de opbouw van een steeds nabijer Europa, dat verenigd is in en verrijkt door zijn culturele verscheidenheid;
- een op erkende gemeenschappelijke waarden, geschiedenis en cultuur gebaseerde Europese identiteit te ontwikkelen;
- het wederzijds begrip tussen de Europese burgers te vergroten, waarbij de culturele verscheidenheid wordt gerespecteerd en gehuldigd en de interculturele dialoog wordt bevorderd.

1.4 Rekening houdend met de huidige situatie en de behoeften zijn de volgende specifieke en transnationale doelstellingen het meest toepasselijk:

- mensen uit plaatselijke gemeenschappen in heel Europa samenbrengen om ervaringen, opvattingen en waarden te delen en uit te wisselen, van de geschiedenis te leren en de toekomst op te bouwen;
- acties, debatten en denkoefeningen over het Europees burgerschap bevorderen via de samenwerking tussen Europese maatschappelijke organisaties;
- Europa tastbaarder voor de burgers maken door de waarden en successen van Europa te promoten en te huldigen en de herinnering aan het verleden levendig te houden;

- de evenwichtige integratie van burgers en maatschappelijke organisaties uit alle lidstaten stimuleren, waarbij de interculturele dialoog wordt bevorderd en zowel Europa's verscheidenheid als eenheid wordt benadrukt, met bijzondere aandacht voor de activiteiten met lidstaten die onlangs tot de Europese Unie zijn toegetreden.

1.5 Om de doelstellingen te verwezenlijken zijn drie soorten maatregelen voorzien: Actie 1: actieve burgers voor Europa (jumelage van steden, burgerprojecten en ondersteunende maatregelen); Actie 2: een actieve civiele samenleving in Europa (structurele steun voor Europese organisaties die onderzoek naar het overheidsbeleid doen (denktanks), structurele steun voor maatschappelijke organisaties op Europees niveau en steun voor projecten waartoe maatschappelijke organisaties de aanzet hebben gegeven) en Actie 3: samen voor Europa (evenementen met een hoge zichtbaarheid, studies en hulpmiddelen voor informatievoorziening en –verspreiding).

2. Context

2.1 De Commissie stelt voor de ontwikkeling van het Europese burgerschap tot een belangrijke prioriteit van het optreden van de Unie te maken ⁽¹⁾. Deze prioritering is volgens het EESC niet alleen terecht maar zelfs urgent en van doorslaggevend belang voor de voortzetting van de Europese eenmaking. De dringendheid van een en ander blijkt niet alleen uit het lage deelnamepercentage bij de Europese-Parlementsverkiezingen, waarop in de toelichting bij het programma wordt gewezen. Ook de moeilijkheden bij de ratificatie van het Europees Grondwettelijk Verdrag tonen aan dat er bij de burgers sprake is van een gebrek aan betrokkenheid bij en participatie in het Europese eenmakingsproces, dat tot wantrouwen t.o.v. de Europese instellingen en zelfs tot reacties van afkeer kan leiden.

2.2 Deze situatie geldt in min of meerdere mate voor alle lidstaten, en vroeg of laat ook voor de kandidaat-lidstaten. Vanuit dit oogpunt is het dan ook een goede zaak dat al deze landen op voet van gelijkheid aan het programma kunnen deelnemen.

⁽¹⁾ Mededeling van de Commissie „Bouwen aan onze gemeenschappelijke toekomst - Beleidsuitdagingen en begrotingsmiddelen in de uitgebreide Unie 2007-2013”, COM(2004) 101 van 10 februari 2004.

2.3 Hoewel dit niet overal even scherp valt waar te nemen, lijkt deze geringe gehechtheid aan een „reeds bestaande” Europese realiteit toch in min of meerdere mate in alle lidstaten aanwezig te zijn, ook al komt ze niet in elke lidstaat op dezelfde manier tot uiting, met name door het feit dat de gekozen wijze van ratificering niet in elk land dezelfde is.

2.4 Zelfs wanneer er een Europees debat gehouden wordt — soms op een zeer intense, nooit eerder geziene wijze, met name in de landen die het Europees Grondwettelijk Verdrag via een referendum wilden of konden goedkeuren — gaat het in dit debat meer om de nationale identiteit en het nationale burgerschap (en het beschermen ervan op een vaak defensieve en zelfs „nationalistische” manier) dan om het reële acquis en de in het Grondwettelijk Verdrag voorgestelde vooruitgang, met name op het gebied van het sociale beleid (een onderwerp dat terecht als een cruciale indicator van het burgerschap wordt beschouwd) en op dat van de democratische beleidsvoering (het debat loopt daarbij vaak vast wegens het quasi algemeen verspreide en nochtans reeds vaak weerlegde vooroordeel dat Europa een ondemocratisch bastion van technocraten zou zijn dat de burger bijna met opzet van deelname aan de besluitvorming zou weren).

2.5 Hoewel het programma de jaren 2007-2013 bestrijkt en dus verder reikt dan de ratificatieperiode van het Grondwettelijk Verdrag, zullen dit programma, de bespreking en eventuele goedkeuring ervan in de huidige context zonder twijfel onmiddellijk een weerslag hebben op het centrale vraagstuk van het Europese burgerschap, zoals dit „hier en nu” wordt ervaren. Het programma voor de periode 2007-2013 lijkt evenwel te veel op het bij besluit van de Raad van 2004⁽²⁾ ingevoerde programma 2004-2006. Er worden te weinig middelen uitgetrokken en de methoden die worden gehanteerd, hebben weliswaar hun deugdelijkheid bewezen maar zijn te weinig innovatief om een antwoord te bieden op de uitdagingen die zich thans nog duidelijker aftekenen. Het probleem stelt zich nú; de kinderen die vandaag geboren worden, zullen in 2013 immers 8 jaar oud zijn en de denkpatronen die zij als toekomstige burgers zullen hanteren, zullen dan reeds grotendeels vastgelegd zijn.

2.6 Het EESC is van mening dat de huidige context en het debat in die context over een nieuw programma inzake „burgers voor Europa” voor de periode 2007-2013, paradoxaal genoeg, bijzonder gunstige gelegenheden zijn om de kwestie van het Europese burgerschap in al zijn aspecten onder de loep te nemen. De gebruikelijke discussie over „eenheid in verscheidenheid” moet over een andere boeg worden gegooid; als men niet oplet dreigt immers alleen de verscheidenheid of heterogeniteit te worden beklemtoond. Het EESC stemt er dus mee in het programma 2004-2006 te verlengen, zelfs zonder het externe evaluatieverslag af te wachten dat uiterlijk eind 2006 moet worden voorgelegd (en moet worden gehandhaafd). Het wil daarbij een hoofdrol spelen en de krachten bundelen om ervoor te zorgen dat aan het programma het nodige belang wordt gehecht. Het begrijpt dat er voor continuïteit met het lopende programma inzake burgerparticipatie moet worden gezorgd, maar het onderschrijft anderzijds ook grotendeels de kritiek die door het Europees Parlement en sommige maat-

schappelijke organisaties werd geuit over het gebrek aan ambitie van het huidige programma. Met zijn voorstellen zou het er dus voor willen zorgen dat het programma 2007-2013 meer is dan alleen een aanpassing van het huidige programma.

2.7 Het is duidelijk dat het onderhavige programma, gezien de beperkte financiële middelen, niet de hele problematiek van het Europese burgerschap kan bestrijken, ook al laten de veelheid van doelstellingen en acties het tegendeel uitschijnen. Het programma heeft evenwel betrekking op een essentieel aspect ervan, namelijk „het actieve Europese burgerschap”, dat kan worden gedefinieerd als het vermogen van de burgers om zich autonoom te organiseren teneinde zich in de openbare beleidsvoering te laten gelden, verantwoordelijkheid te dragen en zodoende de bescherming en ontwikkeling van de gemeenschappelijke belangen te verzekeren⁽³⁾. Het EESC dringt er dan ook met klem op aan de geplande middelen (235 miljoen euro over 7 jaar!) hoe dan ook veilig te stellen, welke slotconclusies het debat over de financiële vooruitzichten van de Europese Unie ook moge opleveren.

2.8 Als de context kwalitatieve vooruitgang vereist, is dit ook mogelijk. Vanuit dit oogpunt zou het EESC graag zien dat er vaart wordt gezet achter een onderzoek naar het samenhangsgevoel van de burgers in de Europese Unie — of ten minste achter een vergelijking van reeds beschikbare studies terzake die een voldoende fijne diagnose mogelijk maken.

2.9 Het EESC is immers van mening dat het feit dat „er enige afstand tussen de Europese burgers en de Europese instellingen is gegroeid en de burgers moeite hebben om zich met de Europese integratie te identificeren”⁽⁴⁾ het paradoxale gevolg is — afgezien van het reële gebrek aan kennis van en inzicht in het communautaire mechanisme en de logica daarvan, en afgezien van de onmiskenbaar nationalistische en protectionistische reacties die samenhangen met de verschillende objectieve en subjectieve risico's en angsten die door de mondialisering worden gegenereerd — van het gebrek aan erkenning van het reeds bestaande Europese burgerschap, met name in zijn meest actieve en gestructureerde vormen.

2.10 In dit verband kan worden gesteld dat er nog steeds niet vaak genoeg wordt gewezen op de aanzienlijke toename, de toegenomen mobiliteit in al haar vormen (hoewel de door de Europese integratie geboden kansen nog steeds niet volledig worden benut), de afschaffing van de fysieke en materiële grenzen, de gemeenschappelijke munt en de eengemaakte markt. De gemeenschappelijke identiteit van de Europeanen wordt niet waargenomen omdat er niet op wordt gewezen⁽⁵⁾. Voor iemand die Europa van buitenaf bekijkt, die reist of buiten Europa woont, is het evenwel des te duidelijker dat er een echte „European way of life” bestaat, die voor iedereen zeer aantrekkelijk is.

2.11 De huidige irritaties betreffende de nationale identiteit mogen dus niet verbergen dat de Europese levensstijl en participatiedemocratie reeds een zeer hoog niveau van samenhang en kwaliteit laten zien. Een ambitieuzer programma voor een „actief Europees burgerschap” kan deze irritaties beperken, verzachten en ombuigen.

⁽³⁾ Giovanni Moro, *Manuale di Cittadinanza Attiva*, ed. Carocci, 1998.

⁽⁴⁾ Inleiding bij de toelichting, COM(2005) 116 def.

⁽⁵⁾ Enquête 2005 TNS-Sofres in 10 landen van de EU-25 (hetzij bij 85 % van de totale EU-bevolking) over de gemeenschappelijke waarden van de Europeanen.

⁽²⁾ PB L 30 van 2 februari 2004, blz. 6.

2.12 Ongeacht de moeilijkheden of tijdelijke impasses waartoe de huidige discussies over de ratificatie van het Grondwettelijk Verdrag kunnen leiden en ongeacht de onvermijdelijk woelige periode voor de Europese eenmaking die daarvan het gevolg is, is de context volgens het EESC buitengewoon gunstig om de problematiek van een actief Europees burgerschap aan te kaarten. Het desbetreffende programma 2007-2013 moet worden bekeken — en zo mogelijk verdiept — in het licht van een context waarin de burgers — ongeacht hun standpunt terzake — zich opnieuw voor Europa interesseren, alsmede voor hun mogelijkheden om rechtstreeks en via hun daarvoor opgezette organisaties aan de Europese besluitvorming deel te nemen.

2.13 Het EESC stelt dus voor een openbaar symposium te organiseren om de problematiek van het Europees burgerschap in deze nieuwe context in zijn geheel aan de orde te stellen, het concept echt uit te diepen en niet alleen met oplossingen te komen via een veelheid van afzonderlijke programma's die onvoldoende begrijpelijk of operationeel zijn. Het EESC zou de organisatie van een dergelijk symposium op zich kunnen nemen. Het verheugt zich erover dat de Commissie voor een dergelijk initiatief te vinden is ⁽⁹⁾.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Het EESC, op grond van de Verdragen de institutionele spreekbuis van het maatschappelijk middenveld, is ermee ingenomen dat het — hoewel niet formeel verplicht — wordt geraadpleegd over dit programma, maar is niettemin van mening dat dit aan de Raad en het Europees Parlement gepresenteerde voorstel erbij had kunnen winnen indien het hem in een vroeger stadium was voorgelegd. Met betrekking tot dit programma is op internet tussen december 2004 en februari 2005 een grootschalige raadpleging gehouden (duizend antwoorden) en werd op 3 en 4 februari 2005 een raadplegend forum georganiseerd (met ongeveer 350 deelnemers). Als er evenwel in eerste instantie zou worden gestreefd naar een sterkere adviserende rol voor het EESC, en niet alleen naar „raadpleging ex post”, zou dit kunnen helpen een van de vele oorzaken weg te nemen waarom de Europese burgers het gevoel hebben niet concreet — als individu of als groep — invloed te kunnen uitoefenen op de besluitvorming in de Unie.

3.2 Het Comité betreurt dat het programma, waarin de Commissie verwijst naar drie mogelijke oplossingen voor de afstandelijke houding van de Europese burgers t.o.v. de Europese instellingen, het niet mogelijk maakt een en ander in een globaal perspectief te plaatsen. Hoewel het EESC het een goede zaak vindt dat de oplossingen thematisch gespecificeerd worden, zou het toch graag zien dat deze drie mogelijke antwoorden ook in een overkoepelend programma worden opgenomen. Dit overkoepelende programma moet het dan mogelijk maken alle aspecten van de problematiek samen te bekijken en te werken aan gemeenschappelijke doelstellingen, die onderling moeten samenhangen en elkaar moeten aanvullen.

3.3 Voorlichting van de burgers over de Europese instellingen, communicatie over Europese aangelegenheden, bewustmaking van de via het Europees burgerschap verleende rechten, het samenhoorigheidsgevoel en de Europese identiteit vormen één geheel. Hoewel in het door de Commissie gepresenteerde

programma sprake is van complementariteit met andere communautaire programma's en instrumenten, wordt deze cruciale kwestie slechts zeer vaag behandeld en wordt niet aangegeven op welke wijze de samenhang van de doelstellingen en acties kan worden gewaarborgd. Een onvoldoende gecoördineerde aanpak van deze drie onderdelen zal er niet toe bijdragen de huidige slechte situatie wat betreft het samenhoorigheidsgevoel en de Europese identiteit, te veranderen.

3.4 Het EESC wil er zeker van zijn dat samen met de lancering van dit specifieke programma ook een krachtige impuls wordt gegeven op het gebied van informatie en communicatie over de instellingen en de rechten van de Europese burgers. Daarbij moet ook informatie worden verstrekt over het bestaan en de specifieke rol van het EESC, waaraan de andere Europese instellingen in hun communicatie te weinig aandacht schenken. Ook het EESC zelf moet zijn communicatiebeleid grondig herbekijken, daar dit geenszins afgestemd is op de rol die het Comité bij de totstandbrenging van een actief Europees burgerschap wil spelen, als instelling met een bevoorrechte positie op dit gebied.

3.5 Hoewel wel blijkt dat de Commissie op de hoogte is van de kloof tussen de burger en de Europese instellingen en van de vragen die de burger bij het Europese integratieproces heeft, worden in het gepresenteerde programma niet alle nodige conclusies getrokken. Dit komt reeds tot uiting in de bewoording en formulering, terwijl juist de wijze waarop deze identificatie- en participatiecrisis wordt omschreven, een belangrijke rol kan spelen bij het overwinnen van de moeilijkheden. Zo is het niet erg geloofwaardig een programma waarvoor, gelet op hetgeen op het spel staat, slechts weinig middelen worden uitgetrokken, te presenteren als het instrument waarmee aan „de burgers een centrale plaats zal worden toegekend” in het Europese eenmakingsproces. Wie zal dit serieus nemen? Evenzo, en opnieuw rekening houdend met de inzet (die in de toelichting bij het programma correct wordt ingeschat) is het, ondanks de belangrijke nieuwigheden (spreiding van de projecten over meerdere jaren, uitwisseling van ervaringen, uitbreiding van partners, vermindering van de restricties voor begunstigden, ondersteuning van grootschalige evenementen, met name in de context van de interculturele dialoog) niet duidelijk welke belangrijke vernieuwingen de huidige toestand werkelijk zullen veranderen.

3.6 De indruk bestaat dat het te veel om een voortzetting van het programma 2004-2006 gaat. De structurele steun die opnieuw door het programma wordt toegekend aan een aantal expliciet genoemde organisaties die a priori een doelstelling van algemeen Europees belang zouden nastreven, moet worden afgeschaft en vervangen door een open toegangsprocedure die op duidelijke en transparante criteria is gebaseerd. Om correct te kunnen worden gehanteerd, zou het begrip „algemeen Europees belang” overigens moeten worden verduidelijkt.

3.7 Het EESC is zich er terdege van bewust dat het programma meer specifiek bestemd is voor verenigingen en NGO's die niet zoals andere maatschappelijke organisaties, als met name de sociale partners, toegang hebben tot andere programma's en faciliteiten waardoor zij een krachtige bijdrage aan de ontwikkeling van een actief Europees burgerschap kunnen leveren.

⁽⁹⁾ Verklaring van Europees commissaris Figel tijdens de SOC-afdelingsvergadering van 21 juni 2005.

Gelet op de duidelijke wil van de sociale partners en andere maatschappelijke organisaties, onderlinge verzekeringsmaatschappijen en coöperaties om op specifieke en zichtbare wijze aan deze ontwikkeling deel te nemen, moet het programma ook voor hen formeel en in de praktijk worden opengesteld. Het is niet uitgesloten dat de sociale partners, in het kader van andere begrotingslijnen, dan zelf ook meer met verenigingen en NGO's zullen willen samengaan.

3.8 Het EESC wijst andermaal met klem op de dringende noodzaak een open Europees burgerschap te definiëren, met eigen rechten en toegankelijk voor alle personen die op vaste en reguliere wijze of reeds sinds lange tijd in de Europese Unie verblijven⁽⁷⁾. De opname van het Handvest van de grondrechten in het Europees Grondwettelijk Verdrag en toetreding van de Europese Unie tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden veronderstellen dat een „civiel” burgerschap wordt erkend, dat enigszins los staat van het Europese burgerschap dat thans alleen via het nationale burgerschap van de lidstaten wordt toegekend. Deze eerste stap naar een actief burgerschap voor alle personen die permanent op het grondgebied van de Europese Unie verblijven, zou moeten worden „gelegaliseerd” wil men echt tot een eigen Europese identiteit en burgerschap komen. Dit mag bovendien niet een abstract Europees burgerschap zijn, dat louter bovenop het nationale burgerschap van de lidstaten komt.

3.9 Volgens het EESC is en blijft het moeilijk om reële vorderingen te maken op dit cruciale gebied als er niet geleidelijk aan, los van het nationale burgerschap, concrete materiële steunmechanismen voor het Europese burgerschap worden ontwikkeld en tevens een aantal plichten wordt gekoppeld aan de rechten die via dat unieke, eenmakende Europese burgerschap worden verleend. Dat er geen wetgevend instrument wordt gebruikt om burgerparticipatie aan te moedigen (hoewel dit, gelet op het gebrek aan specifieke materiële ondersteuning van het Europese burgerschap, wel begrijpelijk is) is geen goede zaak als het de bedoeling is stapsgewijs specifieke rechten en plichten aan dat burgerschap te koppelen. Het EESC is van mening dat er op dit gebied meer inspanningen nodig zijn, welke materiële en symbolische steunmechanismen daarvoor ook worden gekozen. Naast de reeds door de Commissie voorgestelde instelling van een Europese burgerdienst voor jongeren, kan bv. worden gedacht aan een, zij het minimale, persoonlijke bijdrage aan de Europese begroting (hoewel dit onderwerp zeer gevoelig ligt) en/of het houden van verkiezingen van volksvertegenwoordigers op dezelfde dag in alle landen, of verkiezingen die alle landen van de Unie bestrijken.

4. Bijzondere opmerkingen betreffende de acties van het programma

4.1 Actie 1: actieve burgers voor Europa

Het EESC is uiteraard erg te vinden voor aanmoediging van jumelages tussen steden daar dit bijdraagt tot wederzijdse kennis en mobiliteit van de Europese burgers. De mobiliteit laat immers nog zeer te wensen over. Dit soort actie zou er dan ook prioritair op gericht moeten zijn originele ervaringen op

het gebied van participatie op lokaal niveau te bevorderen en deze in het kader van jumelages uit te wisselen. Wat de burgerprojecten betreft, is het door de zeer vage formulering van de tekst moeilijk te vatten welke mogelijkheden hiermee worden gecreëerd. Voorts kunnen bedenkingen worden gemaakt bij het feit dat 40 % van het reeds beperkte budget wordt besteed aan acties van het eerste type, met name stedenbanden, terwijl dit instrument niet het meest geschikte lijkt om de doelstellingen van het programma te realiseren. Bovendien is dit programma niet echt bevorderlijk voor de huidige vernieuwingen op dit gebied, met name jumelages „met z'n drieën”, waarbij twee lokale gemeenschappen in Europa duurzame vriendschapsbanden aangaan met gemeenschappen elders in de wereld. Deze vernieuwingen getuigen van een open blik op de wereld, met name voor en door jongeren, hetgeen als een kenmerk van het Europese burgerschap kan worden beschouwd. In ieder geval is het, ongeacht het soort jumelage, van belang dat aan de burgers duidelijk wordt gemaakt dat de Europese Unie dit soort bevordering van actief burgerschap rechtstreeks ondersteunt, wat de belanghebbenden vaak niet weten.

4.2 Actie 2: een actieve civiele samenleving in Europa

4.2.1 Volgens het EESC zou aan dit deel van het programma duidelijk meer belang kunnen worden gehecht. Elkaar ontmoeten en samen op grensoverschrijdend niveau actie ondernemen is de basis zelf van het Europese burgerschap. Volgens het Comité zou het tegelijk mogelijk moeten zijn (ook al is dit niet het doel van dit specifieke programma) de kwestie van het statuut van Europese verenigingen, onderlinge maatschappijen en Europese stichtingen definitief te regelen, teneinde solidariteit en wederzijdse actie, met name op vrijwillige basis, op te waarderen.

4.2.2 De versterking van Europese netwerken is volgens het EESC, en overeenkomstig het programma, van doorslaggevend belang. Het EESC wijst evenwel andermaal op het feit dat alle Europese netwerken dezelfde mogelijkheden moeten hebben om tot van structurele ondersteuning te profiteren, zonder dat bepaalde organisaties voorrang krijgen, zelfs indien de Commissie erop toeziet dat dit niet automatisch maar op basis van te evalueren projecten gebeurt. De financiering van projecten, hoe kleinschalig ook, is overigens van groot belang, daar dit nationale of lokale organisaties, die rechtstreeks in contact staan met de burger, in staat stelt een Europese dimensie te verwerven en aldus de kloof tussen burger en Europese instellingen te dichten. Het EESC verheugt zich er dan ook over dat het programma het via de financiering van kleine projecten mogelijk maakt dat uit de nationale netwerken grensoverschrijdende initiatieven ontstaan, die niet noodzakelijk alle lidstaten hoeven te bestrijken.

4.2.3 Het Comité heeft ernstige bedenkingen bij elk voorstel van de Commissie dat omwille van de veiligheid of uit hoofde van terrorismebestrijding, NGO's en verenigingen algemeen verdacht zou maken zoals dat van DG Justitie, vrijheid en veiligheid⁽⁸⁾. Reden hiervoor zou zijn dat dergelijke organisaties van nature voor infiltratie door terroristen vatbaar zouden

⁽⁷⁾ EESC-advies over „Toegang tot het burgerschap van de Europese Unie” (PB C 208 van 3 september 2003, rapporteur: de heer PARIZA CASTAÑOS) en over „Immigratie, integratie en werkgelegenheid” (PB C 80 van 30 september 2004, rapporteur: de heer PARIZA CASTAÑOS).

⁽⁸⁾ Ontwerpaanbevelingen voor de lidstaten betreffende een gedragscode voor non-profitorganisaties met het oog op goede praktijken inzake transparantie en verantwoordelijkheid, 22 juli 2005.

zijn. Bovendien zou de bewijslast met betrekking hiertoe, conform de bureaucratische voorschriften, bij de verenigingen komen te liggen. Als een dergelijk voorstel concreet zou worden uitgewerkt, zou dit praktisch en conceptueel lijnrecht tegen dit programma indruisen.

4.2.4 Het EESC is van mening dat het zelf en het Comité van de Regio's, aansluitend bij het standpunt van het Europees Parlement, expliciet belast moeten worden met de verantwoordelijkheid voor de coördinatie van de raadpleging van de maatschappelijke organisaties en de lokale overheden. Bedoeling is de standpunten van deze laatste te bundelen en aan de andere communautaire instellingen door te geven. Tevens zouden de twee Comités ook moeten zorgen voor een goede verspreiding van informatie in de andere richting. Het verdient aanbeveling dat het Europees Parlement het EESC en het CvdR hierover regelmatig en formeel raadpleegt.

4.2.5 Het is van groot belang te streven naar een formeel partnerschap⁽⁹⁾, dat niet beperkt blijft tot enkele afzonderlijke gevallen maar ondanks de verscheidenheid van functies, gebaseerd is op gelijkheid van Parlement en maatschappelijk middenveld, dat via zijn Europese organisaties gestructureerd is. Een dergelijk partnerschap is thans evenwel verre van denkbaar, laat staan realiseerbaar. Het programma voor een actief Europees burgerschap zou ervoor moeten zorgen dat elke gehierarchiseerde conceptie van de Europese instanties verdwijnt en de Europese cultuur beschouwd wordt als een cultuur van gedeelde bevoegdheden en functies.

4.3 Actie 3: samen voor Europa

4.3.1 In dit programma moet volgens het EESC de aandacht in eerste instantie worden toegespitst op de interculturele dialoog binnen Europa. Het huidige debat over het Europees Grondwettelijk Verdrag toont aan hoe de culturele verschillen binnen Europa werden miskend, hoe diepgeworteld stereotypen zijn en dat de basisgegevens, met name recht en grondwet, die de denkpatronen van elke lidstaat bepalen, soms tegenstrijdig kunnen zijn. Maar zoals wordt voorbijgegaan aan de gelijkenissen in levenswijze, waarden en wereldbeschouwing, zo ook wordt met de bevestiging van een „*homo europeus*” duidelijk gewezen op het verschil, wat burgerschap betreft, tussen een Europeaan en elke andere burger op deze wereld. Deze „*homo europeus*” is het resultaat van de concrete aanwending van het geestelijke en morele erfgoed van een Unie, die is gegrondvest op de ondeelbare en universele waarden van menselijke waardigheid en van vrijheid, gelijkheid en solidariteit. De Unie berust op het beginsel van de democratie en het beginsel van de rechtsstaat. Zij stelt de mens centraal in haar optreden, door het burgerschap van de Unie in te stellen en een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid tot stand te brengen. Evenementen met een grote zichtbaarheid, hulpmiddelen voor informatievoorziening en -verspreiding, studies die niet alleen de reële (in tegenstelling tot de stereotype) verschillen maar ook en vooral de „European way of life” duidelijk maken, moeten dus krachtig worden ondersteund. De Europese cultuur berust niet alleen op overgeërfde waarden maar ook op waarden die voortvloeien uit de Europese eenmaking zelf, de interne markt, de gemeenschappelijke munt, de hereniging van Europa (uitbreiding met de Oost-Europese landen). Wil men evenwel

dat deze evenementen met grote zichtbaarheid het samenhangsgevoel en de Europese identiteit effectief versterken, dan moeten de burgers en hun organisaties nauw worden betrokken bij de conceptie en realisatie ervan, of beter nog, moeten zij eraan ten grondslag liggen, omdat zij het beste kunnen uitmaken welke de sleutelementen en symbolen zijn van deze identiteit die reeds hun leven van alledag kenmerkt.

4.3.2 Gelet op zijn bevoegdheden is het EESC van mening dat zijn bijdrage aan de bevordering van de sociale dimensie van cultuur en aan de totstandbrenging van een duurzaam en goed ondersteund partnerschap met het Europees Parlement op dit gebied, noodzakelijk is om een gemeenschappelijke culturele identiteit van de Europese burger te definiëren en verder te ontwikkelen. Deze culturele identiteit wordt niet alleen verkregen door het culturele erfgoed te beschermen, dat overigens vaak veel minder gemeenschappelijke punten bevat dan men wil toegeven. Het Europese burgerschap is sterk in het heden geworteld. Het komt tot stand door het besluit de Europese landen, van heel Europa, steeds dichter tot elkaar te brengen, via de moeilijke maar noodzakelijke weg van het delen van soevereiniteit. Er zij herinnerd aan de woorden van Claude Lévi Strauss: „Ik heb de tijd gekend dat de nationale identiteit het enige denkbare principe was waarop betrekkingen tussen landen gebaseerd waren. Inmiddels weet men tot welke rampen dit kan leiden.” Een cultuur van gedeelde soevereiniteit — en niet van afstand van soevereiniteit — vormt de basis van de cultuur en identiteit van de Europese burger van vandaag, en des te meer nog van morgen.

5. Conclusies en voorstellen

5.1 Het Europese burgerschap staat centraal in de crisis die is ontstaan na het verwerpen van het Europees Grondwettelijk Verdrag door een aantal landen. De inspanningen en het beleid van de Commissie moeten dan ook meer dan ooit erop gericht zijn de burgers en de instellingen van de Unie dichter tot elkaar te brengen, met name via de bevordering van actief Europees burgerschap. Het is daarom noodzakelijk deze problematiek grondig te onderzoeken en daarbij alle betrokkenen te raadplegen vooraleer het nieuwe programma voor de periode 2007-2013 goed te keuren.

Deze denkoefening kan worden gehouden in het kader van het symposium, waarvan in par. 2.11 sprake is, en waarvan de voorbereiding aan het EESC zou kunnen worden toevertrouwd.

5.2 Tijdens dit symposium zou vrij van gedachten moeten worden gewisseld over het actief Europees burgerschap en zou duidelijk onderscheid moeten worden gemaakt tussen enerzijds de rechten en verantwoordelijkheden van een Europese burger en anderzijds de rechten en verantwoordelijkheden die een burger krachtens zijn burgerschap van een afzonderlijke lidstaat heeft.

Het definiëren en het uitoefenen van de economische, sociale, politieke en andere rechten die het actieve Europese burgerschap kenmerken, met name op het gebied van solidariteit en veiligheid (daarbij zij onmiddellijk aan burgerbeveiliging gedacht) moeten kunnen worden onderzocht en ter stemming aan alle Europese burgers worden voorgelegd.

⁽⁹⁾ Het Europees Parlement heeft zelf een dergelijk formeel partnerschap voorgesteld in zijn verslag over de deelname van de burgers en de sociale actoren aan het institutioneel bestel van de Europese Unie – 1996; rapporteur: de heer Herzog.

5.3 De concrete uitwerking van een Europees verenigingsstatuut is, hoe moeilijk ook, volgens het EESC op dit ogenblik een dringende noodzaak, wil men het actieve Europese burgerschap van een passend kader voorzien dat verder gaat dan een gewone en betwistbare „beveiligende” gedragscode.

5.4 Ongeacht de uitkomst van de Europese begrotingsbesprekingen, zou het EESC graag zien dat het budget van het onderhavige programma hoe dan ook veilig wordt gesteld, daar dit een minimumbedrag is dat bestemd is voor een sleutelelement in de ontwikkeling van het Europese burgerschap, dat door de Commissie terecht een „belangrijke prioriteit van het optreden van de Unie” wordt genoemd. Het EESC stelt overigens voor zich niet te beperken tot het aangekondigde budget van 0,55 euro per inwoner voor 6 jaar, maar alle mogelijke synergieën tussen de verschillende directoraten-generaal van de Commissie te bevorderen, om zo doelstellingen en middelen op dit gebied te bundelen dat, gelet op zijn centrale belang voor de toekomst, alle Europese instellingen aanbelangt. Het EU-beleid ten aanzien van het actieve Europese burgerschap zou in dit verband moeten worden uitgestippeld door een vaste interinstitutionele cel, die zou bestaan uit alle betrokken directoraten-generaal van de Commissie en uit vertegenwoordigers van alle overige instellingen van de Unie.

5.5 Volgens het EESC moet het besef van Europees burgerschap bij worden gebracht in het basisonderwijs, en niet alleen via programma's in het kader van levenslang leren. Daarbij moeten niet langer alleen traukjes (kleuren, stickers, petjes, feestjes, enz.) worden gebruikt, maar moet het onderwerp Europa echt leerstof worden. Burgerschap is immers niet alleen een zaak van de actieve leeftijdsgroepen.

In deze context zou de Commissie de lidstaten kunnen voorstellen een kennismethode en kennisinhoud betreffende de Europese Unie en de specifieke problematiek van het Europese burgerschap in de schoolprogramma's op te nemen. Er zou een „Erasmus”-programma voor de basisschool kunnen worden overwogen, dat op deze leeftijdsgroep is afgestemd en verder gaat dan de traditionele taaluitwisselingen.

Er moet worden afgerekend met de statische, weinig aantrekkelijke huidige Europese websites en alle mogelijkheden van de nieuwe ICT moeten worden benut, met name het ludieke, inter-

actieve en participatieve karakter ervan (waarbij bij iedere nieuwe toepassing de burger ook de gelegenheid zou moeten krijgen een evaluatie te maken). Deze en andere aanverwante voorstellen sluiten volledig aan bij het Comenius-programma dat ten doel heeft:

- 1) jongeren en onderwijzend personeel beter inzicht te verschaffen in de verscheidenheid van Europese culturen en de waarde daarvan;
- 2) jongeren de noodzakelijke basiskwalificaties en -vaardigheden te helpen verwerven die van belang zijn voor hun persoonlijke ontplooiing, hun toekomstige beroepsactiviteit en een actief Europees burgerschap.

5.6 Wat de specifieke acties betreft, moeten alle niveaus samen worden bevorderd, zonder dat micro-projecten, waarbij de burgers de actoren zijn — die aan de bevordering van de Europese identiteit op lokaal of nationaal niveau — van ondersteuning worden uitgesloten ten gunste van Europese netwerken. De middelen die voor de verschillende soorten acties worden uitgetrokken, moeten worden verdeeld op basis van het criterium van hun impact op het actieve Europese burgerschap en van de deelname van de burgers aan de Europese eenmaking en aan de uitstippeling en tenuitvoerlegging van desbetreffende beleidsmaatregelen.

5.7 Het EESC onderschrijft volledig de technische voorstellen van de Commissie die gericht zijn op duidelijke vereenvoudiging van de procedures (rechtstreekse en actieve participatie van de burger zelf) waardoor de burger op dit gebied minder last van bureaucratische obstakels zal ondervinden.

5.8 Het Comité is van mening dat de „uitvinding” van eigen (symbolische, economische, sociaal-politieke, culturele of juridische) attributen van het Europese burgerschap, die niet voortvloeien uit een optelsom van de verschillende nationale burgerschappen, voortaan een absolute prioriteit voor de Europese Unie moet zijn en dat de bevordering van actief burgerschap daartoe een aanzienlijke bijdrage kan leveren. Het is bereid aan deze „uitvinding” mee te werken door de coördinatie van de raadpleging van de maatschappelijke organisaties op zich te nemen en ervoor te ijveren dat de andere communautaire instellingen met hun standpunt rekening houden.

Brussel, 26 oktober 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 over Europese beleidsmaatregelen voor jongeren Aandacht voor jongerenbelangen in Europa — implementatie van het Europees pact voor de jeugd en bevordering van actief burgerschap

(COM(2005) 206 final)

(2006/C 28/07)

De Europese Commissie heeft op 30 mei 2005 besloten, overeenkomstig art. 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over de bovengenoemde mededeling.

De gespecialiseerde afdeling „Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 5 oktober 2005 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw **van Turnhout**.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 26 en 27 oktober 2005 gehouden 421e zitting (vergadering van 26 oktober 2005) onderstaand advies uitgebracht, dat met 126 stemmen vóór en geen stemmen tegen, bij 3 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1 Het Europees Economisch en Sociaal Comité is ingenomen met het Europees pact voor de jeugd en de uitwerking ervan zoals aangegeven in de Commissiemededeling over Europese beleidsmaatregelen voor jongeren. Deze mededeling biedt een kader dat als basis kan dienen voor toekomstige beleidsontwikkelingen op gebieden die voor jongeren in de Europese Unie belangrijk zijn.

1.2 De toekomst van Europa hangt hoe langer hoe meer af van de vraag of Europa impulsen zal weten te geven aan voor kinderen en jongeren vriendelijke samenlevingen. Voor de terugkeer naar een situatie van aanhoudende duurzame groei in Europa is het van het allergegrootste belang dat jongeren aan de samenleving en op de arbeidsmarkt kunnen participeren en hun mogelijkheden optimaal kunnen ontwikkelen. De Europese Raad heeft dit op zijn voorjaarsbijeenkomst in 2005 erkend en in het kader van de op groei en werkgelegenheid gerichte herziening van de Lissabonagenda een Europees pact voor de jeugd goedgekeurd.

1.3 Gelet op de vele uitdagingen waarmee jongeren in de huidige samenleving worden geconfronteerd, heeft het EESC meer dan een decennium lang herhaaldelijk bijdragen geleverd aan de uitstippeling van een jeugdbeleid op communautair niveau ⁽¹⁾. Het heeft belangrijke debatten op gang gebracht op

cruciale gebieden als werkgelegenheid, sociale integratie, onderwijs, mobiliteit en participatie van jongeren, alsmede over de rol van NGO's daarbij. Tegelijkertijd is het EESC zich ook bewust van de uitdagingen waarmee de Europese Unie thans geconfronteerd wordt en van de noodzaak het vertrouwen te herstellen.

1.4 Het zou daarom graag zien dat jongeren in dit verband een centrale plaats toebedeeld krijgen, alsmede aangemoedigd worden en ruimte krijgen om actief aan de ontwikkeling van het beleid deel te nemen. Bijdragen tot verandering is een belangrijk motief om jongeren te laten deelnemen. De lidstaten en instellingen moeten voor de nodige middelen, ondersteuning en mechanismen zorgen om jongeren op alle niveaus gemakkelijker te betrekken bij de besluitvorming en bij maatregelen die hun leven beïnvloeden. Alleen reële impact kan tot reële verantwoordelijkheid leiden.

1.5 Europa heeft meer dan ooit behoefte aan het niet aflatende engagement van jongeren om een eengemaakte, competitieve en veilige Unie op te bouwen waarin voor iedereen een plaats is weggelegd. Als de EU van betekenis wil zijn voor jongeren, moet ze ook voor hun alledaagse bestaan van belang zijn, duidelijk aandacht hebben voor hun behoeften en op een zichtbare en creatieve manier eraan tegemoetkomen. Het welslagen van dit initiatief hangt voorts ook af van de inbreng van alle betrokken partijen, met name de organisaties van jongeren zelf, alsook de regionale en lokale overheidsinstanties en de sociale partners. Het EESC onderschrijft de idee die naar voren wordt gebracht in het verslag van de groep op hoog niveau die zich over de toekomst van het sociaal beleid in de uitgebreide Unie buigt, nl. van een nieuw pact tussen generaties waarbij het oude pact dat gericht was op ouderen en gebaseerd was op angst wordt vervangen door een nieuw pact dat toegespitst is op jongeren en gebaseerd is op vertrouwen teneinde al deze angsten te veranderen in een proces dat voor alle partijen voordelen oplevert en steunt op een positieve visie op de toekomst en een nieuw evenwicht tussen generaties.

1.6 Het EESC hoopt dan ook dat deze mededeling op zowel Europees als nationaal niveau de basis zal vormen voor een ruimer partnerschap tussen beleidsmakers en jongeren. Reële en blijvende deelname van jongeren en jeugdorganisaties aan

⁽¹⁾ Witboek inzake jongerenbeleid (PB C 116 van 20 april 2001 – rapporteur: mevrouw Hassett - van Turnhout)

Witboek van de Europese Commissie: een nieuw elan voor Europa's jeugd (PB C 149 van 21 juni 2002 – rapporteur: mevrouw Hassett - van Turnhout)

Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van het Europees Jaar van opvoeding door sport 2004 (PB C 149) van 21 juni 2002 – rapporteur: de heer Koryfidis)

Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van een communautair actieprogramma ter bevordering van organisaties die op Europees niveau actief zijn op het terrein van jeugdzaken- (PB C 10 van 14 januari 2004 – rapporteur: mevrouw Hassett - van Turnhout)

SOC/174 Relaties tussen generaties (PB C 157 van 28.6.2005 – rapporteur: de heer Bloch-Lainé)

SOC/177 Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het programma „Jeugd in actie” voor de periode 2007-2013 (PB C 234 van 22.9.2005 – rapporteur: de heer Rodríguez García-Caro)

de beleidsontwikkeling en -tenuitvoerlegging zal ervoor zorgen dat met de echte behoeften van jongeren rekening wordt gehouden en dat jongeren zich ook meer betrokken voelen bij de uitvoering van de Lissabonagenda.

2. Achtergrond

2.1 Tijdens de voorjaarsbijeenkomst van de Europese Raad op 22 en 23 maart 2005 hebben de staatshoofden en regeringsleiders een „Europees pact voor de jeugd” goedgekeurd⁽²⁾. Bij het voorstellen van dit pact hebben de staatshoofden en regeringsleiders van Frankrijk, Duitsland, Spanje en Zweden op de volgende vier belangrijke punten gewezen: de kwetsbare positie van jongerende noodzakelijke solidariteit tussen de generaties in een vergrijzende samenleving; de noodzaak jongeren d.m.v. onderwijs en scholing voldoende bagage mee te geven; de noodzakelijke verbetering van de onderlinge afstemming tussen alle voor jongeren belangrijke beleidsterreinen.

2.2 In de mededeling wordt een aantal kwesties en beleids-terreinen behandeld die van groot belang zijn voor jongeren in Europa en ook als dusdanig werden erkend in het witboek van de Commissie „Een nieuw elan voor Europa's jeugd” en in de daarop volgende resolutie van de Raad van 27 juni 2002, waarbij een kader voor het jongerenbeleid in Europa werd vastgesteld.

2.3 In aansluiting op de conclusies van de voorjaarsbijeenkomst van de Europese Raad, keurde de Europese Commissie op 12 april⁽³⁾ geïntegreerde richtsnoeren goed. Dit pakket richtsnoeren, dat enerzijds een aanbeveling betreffende richtsnoeren voor het algemeen economisch beleid en anderzijds een goedgekeurd voorstel voor een besluit van de Raad betreffende richtsnoeren voor de werkgelegenheid bevat, moet als grondslag dienen voor de door de lidstaten vast te stellen nationale hervormingsprogramma's voor de komende drie jaar.

2.4 In de inleiding tot de richtsnoeren wordt het belang van deelname van alle betrokkenen aan de Lissabonstrategie onderstreept en wordt erop gewezen dat zowel de lidstaten als de EU iedere gelegenheid te baat moeten nemen om regionale en lokale besturen, sociale partners en maatschappelijke organisaties bij de tenuitvoerlegging van de geïntegreerde richtsnoeren te betrekken.

2.5 Terwijl de richtsnoeren voor het algemeen economisch beleid toegespitst zijn op de bijdrage van het economisch beleid aan de verwezenlijking van de Lissabondoelstellingen, verwijzen de richtsnoeren voor de werkgelegenheid met name naar de Europese werkgelegenheidsstrategie en hebben zij tot doel het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten te coördineren. In de richtsnoeren voor de werkgelegenheid wordt specifiek naar het Europees pact voor de jeugd verwezen en worden enkele

actielijnen van het pact in de geïntegreerde richtsnoeren opgenomen. Met name de volgende twee richtsnoeren zijn van het Europees pact voor de jeugd overgenomen: richtsnoer nr. 18, dat betrekking heeft op ontwikkeling van trajecten waardoor jongeren aan de slag worden geholpen en de jeugdwerkloosheid afneemt, meer mogelijkheden om werk en gezin te combineren en meer kinderopvang; richtsnoer nr. 23, dat ernaar streeft het aantal voortijdige schoolverlaters terug te dringen, en de toegankelijkheid van beroepsonderwijs, voortgezet onderwijs en hoger onderwijs, met inbegrip van het leerlingwezen en de ondernemersopleidingen, te verbeteren. Ook richtsnoer nr. 24 is erop gericht het aanbod van onderwijs- en opleidingsinstrumenten uit te breiden, alsmede structuren tot stand te brengen die de transparantie en erkenning van kwalificaties bevorderen en validering van niet-formeel en informeel leren mogelijk maken. Tot slot van de werkgelegenheidsrichtsnoeren wordt herhaald dat de lidstaten een breed partnerschap voor verandering moeten opzetten waarin parlementaire organen en belanghebbenden worden betrokken, ook op regionaal en plaatselijk niveau.

2.6 Dit initiatief benadrukt de rol van jongeren op belangrijke terreinen van het partnerschap voor de verwezenlijking van de Lissabonagenda voor groei en werkgelegenheid, en met name in de Europese werkgelegenheidsstrategie, de Europese strategie ter bevordering van sociale integratie, en het werkprogramma „Onderwijs en opleiding 2010”; tevens wordt gepleit voor samenhang tussen de maatregelen die in dit verband op de diverse terreinen worden genomen.

2.7 De goedkeuring van het pact valt samen met het eind van de eerste implementatiecyclus van het Witboek „Een nieuw elan voor Europa's jeugd” uit 2001 en het vervolg daarop, de resolutie van de Raad van juni 2002. Hierbij werd een raamwerk vastgesteld dat Europese samenwerking mogelijk maakt bij de bevordering van actief burgerschap onder jongeren, via de opencoördinatiemethode (OCM) en door de integratie van jongeren in al het overige beleid.

2.8 In het Europees pact voor de jeugd, dat tijdens de voorjaarsbijeenkomst van de Europese Raad definitief werd goedgekeurd, wordt erop gewezen dat er een beleids- en maatregelenpakket voor jongeren moet komen, dat volledig in de herziene Lissabonagenda past. Tegelijk wordt ernaar gestreefd onderwijs, opleiding, mobiliteit en integratie van jongeren op sociaal gebied en in het beroepsleven te verbeteren, alsmede de combinatie van werk en gezinstaken te vergemakkelijken. Het pact is er ook op gericht de algemene samenhang van initiatieven op dit gebied te verzekeren en een aanzet te geven voor een krachtig en duurzaam engagement van jongeren. Het pact kan alleen een succes worden als alle spelers, waaronder eerst en vooral de nationale, regionale en lokale organisaties van jongeren zelf, maar ook de Europese, regionale en lokale overheidsinstanties en de sociale partners medewerking verlenen. Voorgesteld wordt dat de lidstaten actielijnen uitstippelen op de volgende drie gebieden: 1) werkgelegenheid, integratie en sociale vooruitgang; 2) onderwijs, scholing en mobiliteit; en 3) een betere combinatie van werk en gezinstaken.

⁽²⁾ http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/84335.pdf

⁽³⁾ SOC/206 Werkgelegenheidsrichtsnoeren 2005-2008 (PB C 286 van 17.11.2005 – rapporteur: de heer Malosse).

3. Inbreng van jongeren

3.1 Bij het opstellen van dit advies heeft het EESC op 6 september 2005 vertegenwoordigers van jongerenorganisaties geraadpleegd. De resultaten van deze raadpleging zijn in dit advies verwerkt.

3.2 Uitgangspunt voor alle actielijnen is de betrokkenheid van jongeren. Alle maatregelen voor jongeren moeten gebaseerd zijn op het principe van participatie door jongeren — dit principe wordt op zowel Europees als internationaal niveau bevestigd⁽⁴⁾. Hoewel het EESC ingenomen is met de maatregelen inzake het raadplegen van jongeren op Europees niveau, met name via de organisatie van een „Algemene Vergadering” in 2005, is het er niet over te spreken dat in de mededeling niet voldoende aan de hand van concrete aanbevelingen duidelijk wordt gemaakt hoe jongeren en jongerenorganisaties op nationaal niveau zullen participeren. Het EESC roept de Commissie en de lidstaten op om creatiever te zijn bij het zoeken naar methoden om jongeren te bereiken en in te schakelen.

3.3 Het EESC onderstreept het belang van actieve participatie en autonomie van jongeren, niet alleen op de arbeidsmarkt maar ook in de samenleving in haar geheel. Deze actieve participatie en autonomie van jongeren moeten zowel een doel als een middel zijn, die bijdragen tot de persoonlijke ontplooiing van jongeren, hun zin voor initiatief, hun sociale integratie en tot sociale samenhang in het algemeen.

3.4 Het EESC betreurt dat de mechanismen om jongeren en hun organisaties echt te laten participeren in de mededeling niet goed uit de verf komen. Tijdens de in par. 3.1 vermelde hoorzitting van 6 september 2005 hebben de studentenorganisaties er bv. op gewezen dat het feit dat aan jongeren bevoegdheden worden gedelegeerd om systemen van algemeen belang te beheren — in dit geval het verplichte socialezekerheidsstelsel voor studenten — de jongeren in hun geheel — en niet alleen de jongerenorganisaties — de kans geeft verantwoordelijkheden op te nemen en hun eigen groep te vertegenwoordigen. Het Comité roept de Commissie en de lidstaten op om hun beleid in samenwerking met jongeren en jongerenorganisaties te ontwikkelen en ten uitvoer te leggen en hen bij alle fasen ervan te blijven betrekken. Jongeren, hun organisaties en de sociale partners moeten worden geraadpleegd over de maatregelen die ten behoeve van dit initiatief in de nationale, conform de Lissabonagenda op te stellen hervormingsprogramma's dienen te worden genomen, alsook over de wijze waarop de implementatie moet worden gemonitord.

⁽⁴⁾ EESC-advies over het witboek inzake jongerenbeleid, PB C 116 van 20.4.2001; VN-Verklaring m.b.t. het Internationaal Jaar van de Jeugd 1985 „Vrede, participatie, ontwikkeling”; VN-Verdrag over de rechten van het kind, 1989; Europees handvest over participatie van jongeren in het gemeentelijk en regionaal leven van het Congres voor lokale en regionale overheden in Europa, 1992; resolutie van de Raad en de ministers voor jeugdzaken, in het kader van de Raad van 8 februari 1999 bijeen (PB C 42 uit 1999, p. 1).

3.5 Het EESC kijkt uit naar het samenvattende verslag⁽⁵⁾ waarin de Commissie zal uiteenzetten welke inspanningen de lidstaten tot dusver hebben geleverd op het gebied van participatie van jongeren als onderdeel van het OCM-proces⁽⁶⁾. Hopelijk zal dit verslag voorbeelden van goede praktijken opleveren die in andere lidstaten kunnen worden nagevolgd.

3.6 Het EESC zou graag zien dat de rol van de maatschappelijke organisaties, met name de jongerenorganisaties, in het OCM-proces wordt verduidelijkt. Er zij aan herinnerd dat de rol van NGO's bij de open coördinatiemethode in punt 38 van de conclusies van de Europese Raad van Lissabon wordt beschreven⁽⁷⁾. Gelet op zijn ervaring en expertise kan het EESC op dit gebied een actieve rol spelen en ertoe bijdragen dat een mechanisme voor de deelname van jongeren en jongerenorganisaties in het leven wordt geroepen en binnen het Comité wordt geïntroduceerd.

4. Jongeren in het partnerschap voor de verwezenlijking van de Lissabonagenda voor groei en werkgelegenheid

4.1 Het EESC is ermee ingenomen dat in het pact bijzondere aandacht wordt geschonken aan de kwestie van werkgelegenheid voor jongeren. Het pact voor de jeugd moet evenwel worden uitgewerkt en ten uitvoer gelegd vanuit het oogpunt dat het een belangrijk doel op zich is, en niet alleen als onderdeel van de Lissabonstrategie. Bovendien is niet alleen het welslagen van de Lissabonstrategie belangrijk voor jongeren, maar zijn jongeren ook belangrijk voor het welslagen van de Lissabonstrategie. Investeren in jongeren is van cruciaal belang om betere groei- en werkgelegenheidscijfers te halen en om duurzame innovatie en kordater ondernemerschap te verzekeren. Deelname van jongeren aan de strategie en hun zeggenschap en engagement ten aanzien van de daarmee samenhangende doelstellingen zijn noodzakelijk om van de Lissabonagenda een succes te maken.

4.2 De werkgelegenheidsproblematiek is een centraal probleem voor de Europese burgers; alles moet dan ook in het werk worden gesteld om de strijd aan te gaan met de werkloosheid, die zo onaanvaardbaar groot is dat zij de samenhang van onze maatschappij bedreigt⁽⁸⁾. De jongerenwerkloosheid in Europa ligt daarbij nog meer dan twee keer zo hoog als het gemiddelde werkloosheidscijfer. Tal van jongeren worden geconfronteerd met de reële mogelijkheid werkloos te zijn, of

⁽⁵⁾ Dit verslag zal naar verwachting eind 2005 worden gepubliceerd.

⁽⁶⁾ Open coördinatiemethode

⁽⁷⁾ In punt 38 van de Lissabonconclusies wordt gezegd dat de Europese Commissie via netwerken met verschillende aanbieders en gebruikers, met name de sociale partners, het bedrijfsleven en de NGO's, een methode zal uitwerken voor benchmarking van de beste praktijken wat het inspelen op veranderingen betreft.

⁽⁸⁾ Conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van Luxemburg 1997.

moeten van een laag inkomen rond zien te komen. Voor jongeren in achterstandsposities, etnische minderheden, immigranten, gehandicapten en vrouwen liggen de risico's om sociaal uitgesloten te worden zelfs nog hoger. Meer algemeen worden jongeren, als geheel beschouwd, getroffen door situaties van onzekerheid, verarming en afhankelijkheid, wat zowel voor een historisch drama zonder voorgaande zorgt als een nieuwe kans schept om jongeren en samenleving in solidariteit met elkaar te verenigen teneinde deze nooit eerder geziene situatie in Europa te boven te komen.

4.3 Jongeren lopen een relatief groter risico werkloos te zijn, of, indien ze een baan hebben, slechts een laag loon te krijgen⁽⁹⁾. De Lissabonstrategie is daarom niet alleen gericht op meer maar ook op betere banen. Om ervoor te zorgen dat iedere jongere een reële kans op werk krijgt, dient er meer aandacht te worden geschonken aan passende opleidingen, onderwijs, leerlingwezen en aan mogelijkheden voor hen om de vaardigheden te verwerven die nodig zijn om zich op persoonlijk vlak en in hun beroepsleven te kunnen ontplooiën en in hun bestaan te voorzien. Voorts is het van belang dat de opleiding die zij op school hebben genoten, van die aard is dat zij hen in staat stelt hun loopbaan te beheren en met succes gebruik te maken van de mogelijkheden voor levenslang leren.

4.4 Het EESC neemt er nota van dat de demografische veranderingen in Europa worden onderkend en wijst erop dat de link moet worden gelegd met het desbetreffende Groenboek van de Commissie⁽¹⁰⁾. Zo zal de leeftijdsgroep van 0- tot 14-jarigen van 2000 tot 2015 met 11 % verminderen en tot 2030 met 6 % blijven dalen. Voorts vestigt het EESC ook de aandacht op de sociale, culturele en politieke veranderingen in Europa. Demografische veranderingen zijn niet louter een zaak van statistieken en cijfers, maar moeten in een ruimer perspectief worden bekeken wanneer acties en maatregelen worden overwogen. Zoals de groep op hoog niveau betreffende de toekomst van het sociaal beleid in een uitgebreide Europese Unie aangeeft, kan deze demografische situatie waarbij het relatieve gewicht van de groep jongeren tot ten minste 2025 aanzienlijk zal verminderen, een buitenkans vormen, daar dit immers een geringere vraag naar maatschappelijke middelen impliceert en er, bij gelijkblijvende kosten, ruimte komt voor aanzienlijke verbeteringen op dit gebied.

4.5 Het EESC is daarom van mening dat het Europees pact voor en met jongeren de kans biedt om de levensomstandigheden en vooruitzichten van jongeren in Europa aanzienlijk te verbeteren en tegelijkertijd een doeltreffende tenuitvoerlegging van de Lissabonstrategie ten goede zal komen.

5. Het Europees pact voor de jeugd

5.1 Het EESC onderschrijft de conclusies van de Europese Raad dat er een beleids- en maatregelenpakket voor jongeren moet komen, dat volledig in de herziene Lissabonagenda past.

⁽⁹⁾ Verslag van de groep op hoog niveau die zich over de toekomst van het sociaal beleid in een uitgebreide Unie buigt.

⁽¹⁰⁾ COM(2005) 94. - Demografische veranderingen: naar een nieuwe solidariteit tussen de generaties

5.2 In de mededeling wordt vastgesteld dat de volgende aspecten van de geïntegreerde richtsnoeren de impact van het pact voor de jeugd kunnen maximaliseren:

- i) maatregelen voor de werkgelegenheid, integratie en maatschappelijke positie van jongeren. De nadruk ligt op de bijdrage die het werkgelegenheidsbeleid aan meer en betere werkgelegenheid kan leveren;
- ii) maatregelen voor onderwijs, scholing en mobiliteit. In de geïntegreerde richtsnoeren wordt onderstreept dat Europa meer en efficiënter in haar human capital moet investeren en dat de onderwijs- en scholingsstelsels moeten worden aangepast. Voorts worden de lidstaten opgeroepen meer kansen voor mobiliteit te creëren, waaronder ook meer mogelijkheden voor jongeren om in het buitenland te werken en te studeren;
- iv) maatregelen voor de combinatie van werk en gezinstaken. In de geïntegreerde richtsnoeren wordt gewezen op de noodzaak tot een evenwichtige verhouding tussen werk en privé-leven te komen, door te voorzien in kinderopvang, familievriendelijke arbeidsmodellen en gelijke kansen.

5.3 Het EESC is teleurgesteld omdat er in de mededeling weliswaar voor elk van de bovenstaande gebieden acties, maar geen expliciete en meetbare doelstellingen voor de lidstaten of de Commissie zijn vastgesteld. Nu de burgers het belang van de Europese Unie in twijfel trekken, is het zonder meer zaak dat Europa effectief actie onderneemt. Doelstellingen moeten daarom ondubbelzinnig en gericht zijn.

5.4 Nationale regeringen moeten worden aangemoedigd om doelstellingen te kwantificeren en in hun nationale hervormingsprogramma's duidelijke streefcijfers vast te stellen. Deze doelstellingen en streefcijfers mogen niet alleen betrekking hebben op de uitdagingen waarmee jongeren op de eerder vermelde gebieden geconfronteerd worden, maar moeten ook kwesties bestrijken die, ook al zij het indirect, de verwezenlijking van deze doelstellingen aanzienlijk beïnvloeden zoals bv. met name de huisvestingsproblematiek en de behoefte aan een gezinsbeleid voor jonge ouders. Het is van belang dat er op zowel Europees als nationaal niveau doeltreffende coördinatie-mechanismen komen om op alle gebieden een coherente aanpak te waarborgen.

5.5 Het EESC zou graag zien dat de lidstaten de volgende doelstellingen in hun nationale hervormingsprogramma's in het kader van de Lissabonstrategie opnemen:

- iedere lidstaat moet ernaar streven het aantal werkloze jongeren in de periode 2006-2010 met minstens 50 % te verminderen (thans zijn er in de Europese Unie 17,9 % jongeren onder de 25 werkloos)⁽¹¹⁾;

⁽¹¹⁾ Zie de mededeling van de Commissie

- er moeten sociale beschermingsstelsels worden ontwikkeld die jongeren in staat stellen hun eigen toekomst te bepalen;
- er moeten maatregelen worden getroffen om de sociale integratie van jongeren te bevorderen, en met name de problemen aan te pakken van jongeren die geen onderwijs of opleiding genieten, of werkloos zijn;
- er moeten doelstellingen worden vastgesteld om de verschillen in toegang tot beroeps- en technologische opleidingen tussen jongens en meisjes weg te werken en om de loonverschillen bij aanwerving te verminderen;
- het aantal vroegtijdige schoolverlaters moet in de periode 2006-2010 met 50 % worden verminderd en het opdoen van ervaring in bedrijven moet worden aangemoedigd;
- de kennis van vreemde talen moet worden bevorderd door meer kansen op onderwijs en werkgelegenheid te scheppen en de mobiliteit van jongeren te verbeteren;
- jong ondernemerschap moet worden aangemoedigd door financiële en technische bijstand te verstrekken en de bureaucratische rompslomp bij overname, overdracht en starten van een onderneming te beperken;
- gereguleerde en gecontroleerde universele opvang en onderwijs van jonge kinderen volgens overeengekomen normen moet worden ondersteund;
- gezinnen in achterstandsposities moeten aanvullende bijstand krijgen.

5.6 Het EESC moedigt de Commissie aan om haar werkzaamheden betreffende de erkenning van het werk van jongeren voort te zetten en kijkt uit naar de lancering van initiatieven zoals de „Jongerenpass”. Het is evenwel van mening dat een initiatief als „Jongerenpass” niet volstaat om het werk van jongeren meer erkenning te geven. Het zou daarom graag zien dat de Commissie samen met werkgevers- en werknemersorganisaties, vertegenwoordigers van de formele onderwijsstelsels en betrokken NGO's een flexibele methodologie uitwerkt om het publiek bewust te maken van de wijze waarop jeugdwerk aan de ontwikkeling van jongeren bijdraagt, en van de vaardigheden, waarden en levenshouding die jongeren via hun actieve betrokkenheid bij jeugdorganisaties en jeugdwerk verwerven. Het EESC kan dit proces vergemakkelijken.

5.7 De Europese landen die qua concurrentievermogen op het door het Wereldeconomisch Forum opgestelde scorebord het hoogst genoteerd staan, vertonen allemaal een hoog niveau

van investeringen in sociaal beleid en sociale bescherming, samen met hoge werkgelegenheidscijfers en een laag armoedepercentage na sociale overdrachten ⁽¹²⁾. Op het solidariteitsbeginsel gebaseerde, duurzame socialezekerheidsstelsels, die het individu de nodige bescherming bieden tegen de grootste risico's die hij in zijn leven kan lopen, vormen de basis van dit succes.

5.8 Het EESC dringt aan op meer aandacht voor de situatie van jongeren in plattelands- en verpauperde stedelijke gebieden. Jongeren zijn vaak in het nadeel door de regio waarin zij leven. In vele rurale en arme stedelijke gebieden hebben jongeren geen toegang tot onderwijs, opleiding, mobiliteit, gezondheidszorg, ontspanning of werkgelegenheid van goede kwaliteit en krijgen zij geen kansen om aan de civiele samenleving deel te nemen. Specifieke maatregelen zijn nodig om ervoor te zorgen dat jongeren in sommige geografische regio's de geboden kansen ten volle kunnen benutten en keuzes kunnen maken m.b.t. hun leven. Daar vele plattelandsgebieden veraf gelegen zijn, hebben jongeren geen gemakkelijke toegang tot informatie, met name betreffende de bestaande mogelijkheden.

5.9 Het EESC is ingenomen met het voorstel om in 2005 onderzoek te verrichten naar de sociale integratie van jongeren met bijzondere achterstanden. De lidstaten dienen evenwel grotere inspanningen te leveren om armoede onder kinderen te bestrijden en doelstellingen voor de onmiddellijke toekomst vast te stellen. Daartoe dient een alomvattend, duurzaam en met voldoende middelen ondersteund actieprogramma te worden opgezet dat de vele facetten van armoede onder kinderen aanpakt. Armoede heeft zware gevolgen voor kinderen op tal van gebieden (bv. gezondheid, onderwijs) en vermindert zelfs hun „levenskansen” om in de toekomst ooit uit deze situatie van armoede weg te raken. De lidstaten dienen onmiddellijk maatregelen te treffen die het hele spectrum van deze problematiek bestrijken.

5.10 De Commissie ijvert ervoor om de gehandicaptenproblematiek te mainstreamen en bevestigt dit uitdrukkelijk in het Europees actieplan (2003) voor Gelijke kansen voor personen met een handicap. ⁽¹³⁾ Zij heeft daarom de plicht in al haar acties discriminatie tegen te gaan. Mainstreaming van gehandicaptenvraagstukken is noodzakelijk om volledige participatie op voet van gelijkheid, alsmede integratie van gehandicapten in de samenleving te garanderen. Om gehandicapte jongeren volledig bij het jeugdbeleid te betrekken, moeten volgens het EESC de volgende punten absoluut in de mededeling worden opgenomen: gelijke deelname aan de activiteiten van het Jeugdprogramma; gelijke toegang tot informatie over jeugdbeleid en jongerenprojecten, en maatregelen met het oog op bewustmaking.

⁽¹²⁾ Verslag van de groep op hoog niveau die zich over de toekomst van het sociaal beleid in de uitgebreide Unie buigt, mei 2004.

⁽¹³⁾ COM (2003) 650 final van 30 oktober 2003

5.11 Jongeren zijn geen homogene groep. Het EESC adviseert daarom om nationaal beleid voldoende te differentiëren en zulk beleid te laten aansluiten op zowel de behoeften van de arbeidsmarkt als de individuele behoeften van jongeren. Tevens doet het Comité de Europese Commissie de aanbeveling om een analyse te maken van de huidige stand van zaken rond jongeren in Europa en van hun behoeften.

6. Actief burgerschap van jongeren

6.1 Het EESC looft de Commissie omdat zij actief burgerschap van jongeren in dit initiatief heeft opgenomen terwijl dit in het Europees pact voor de jeugd terzijde werd gelaten. Het onderschrijft het voorstel van de Commissie om de huidige vier doelstellingen te handhaven en te versterken: deelname, voorlichting, vrijwilligersactiviteiten en kennis van jongerenaanlegenheden. Het Comité onderstreept evenwel dat het van belang is er nu voor te zorgen dat de open coördinatiemethode concrete resultaten oplevert. Als er dus gebreken in het OCM-proces worden vastgesteld, moeten ze worden vermeld en verholpen.

6.2 Tegen eind 2005 moeten door de lidstaten ook verslagen worden voorgelegd over de gemeenschappelijke doelstellingen op het gebied van participatie en voorlichting, en in 2006 over het vrijwilligerswerk en de verbetering van de kennis over jongerenvraagstukken. Het EESC dringt evenwel aan op verstrekt partnerschap en wijst erop dat het van belang is alle stakeholders en met name jongeren en jongerenorganisaties bij het opstellen van de nationale voortgangsverslagen te betrekken. Met het oog op transparantie is het ook zaak dat deze verslagen in alle openbaarheid worden opgesteld en/of achteraf publiek beschikbaar zijn. Ook NGO's zouden kunnen worden aangemoedigd en financieel worden ondersteund om zelf een evaluatie van het OCM-proces te maken.

6.3 Maatschappelijke organisaties en de sociale partners maken integrerend deel uit van elke pluralistische democratie. In deze context spelen jongerenorganisaties een waardevolle rol in de bevordering van actief burgerschap en participatie. Zij doen dit door rechtstreeks met en voor jongeren te werken, door de persoonlijke vaardigheden en het zelfvertrouwen van jongeren te ontwikkelen, zodat deze hun potentieel volledig kunnen ontplooiën en een optimale levensstandaard en -kwaliteit kunnen bereiken. De bedoelde organisaties zijn werkzaam in het veld en pakken lokale kwesties aan met de steun van individuen en groepen uit de omgeving. Zij ijveren er ook voor om de capaciteiten van jongeren om voor zichzelf op te komen, te bevorderen en ontwikkelen. Jongeren-NGO's moeten passende financiële ondersteuning krijgen, samen met de nodige erkenning en middelen om als echte actoren aan de besluitvorming en de samenleving op alle niveaus deel te nemen.

6.4 Bij de discussies over de representativiteit van Europese maatschappelijke organisaties die bij de civiele dialoog betrokken zijn, heeft het EESC reeds herhaaldelijk⁽¹⁴⁾ onderstreept dat de actoren van de civiele samenleving alleen op basis van duidelijk vastgestelde representativiteit op adequate wijze aan het proces van formulering en voorbereiding van de communautaire besluiten kunnen deelnemen, zulks naar het voorbeeld van de rol die de sociale partners spelen in het kader van de Europese sociale dialoog.

6.5 Het EESC is er niet over te spreken dat de Commissie als belangrijkste bijdrage van vrijwilligers aan de samenleving alleen de rol noemt die zij in geval van natuurrampen spelen. Hoewel dit hoe dan ook een belangrijke rol is, vindt het EESC dat de Commissie en de lidstaten de blijvende en duurzame rol die vrijwilligers in uiteenlopende NGO's op lokaal, regionaal, nationaal en Europees niveau spelen, moeten erkennen en in het licht stellen. Het verzoekt met name de lidstaten vrijwilligerswerk ook via passende fiscale maatregelen aan te moedigen, daar dergelijke activiteiten niet alleen aan psychologische en ethische wensen van jongeren tegemoet komen maar het aldus ook mogelijk maken te voorzien in tal van sociale en zorgdiensten of de kosten daarvan te drukken.

6.6 Het EESC betreurt dat de voorgestelde acties zo beperkt van opzet zijn en geen duidelijk doel lijken te dienen. Dit is een gemiste kans om op dit cruciale punt vooruitgang te boeken.

6.7 Europese programma's leveren een belangrijke bijdrage tot de doelstellingen van de open coördinatiemethode en het Europees pact voor de jeugd, alsook tot de versterking van de betrokkenheid van jongeren bij andere beleidsmaatregelen die hen aanbelangen. Het EESC valt het standpunt van de Commissie bij dat er in het kader van de verschillende communautaire programma's op lokaal, regionaal, nationaal en Europees niveau projecten moeten worden ontwikkeld die jongeren ertoe aanzetten actieve en geëngageerde burgers te worden en hen helpen hun vaardigheden te ontwikkelen. Hoewel tal van programma's inderdaad voor dat doel kunnen worden ingeschakeld, moet het gebruik van deze programma's door en voor jongeren en jongerenorganisaties worden aangemoedigd en moeten deze programma's voor hen ook gebruiksvriendelijker worden gemaakt. Het gebruik van verschillende programma's, en met name die in het kader van het Europees Sociaal fonds

⁽¹⁴⁾ Zie bijv. de documentatie betreffende de „Eerste Conventie van de Europese civiele samenleving” van 15 en 16 oktober 1999 en betreffende de „Conferentie over het maatschappelijk middenveld en de Europese governance” van 8 en 9 november 2001, alsmede de adviezen over dit onderwerp, te weten: „De rol en bijdrage van de maatschappelijke organisaties bij de opbouw van Europa”, uitgebracht op 23 september 1999 - PB C 329 van 17 november 1999); „De Commissie en niet-gouvernementele organisaties: bouwen aan een sterker partnerschap”, uitgebracht op 13 juli 2000 - PB C 268 van 19 september 2000); „De georganiseerde civiele samenleving en Europese Governance - Bijdrage van het Economisch en Sociaal Comité tot het opstellen van het witboek over Europese governance”, uitgebracht op 26 april 2001 - PB C 193 van 10 juli 2001), en „Europese governance - een Witboek”, uitgebracht op 21 maart 2002 - PB C 125 van 27 mei 2002).

en de structuurfondsen, biedt uitstekende kansen om op het gebied van het jeugdbeleid de daad bij het woord te voegen. Tal van projecten die erop gericht zijn de levensomstandigheden of werkgelegenheid van jongeren te verbeteren, zijn vaak te kleinschalig om via deze fondsen te worden ondersteund. De Commissie en de lidstaten zouden daarom samen met de jongerenorganisaties moeten bekijken hoe financiering via Europese programma's voor jongeren in Europa makkelijker kan worden gemaakt.

6.8 Het EESC is van mening dat het Europese Jeugdprogramma de meeste mogelijkheden biedt om de persoonlijke en sociale ontplooiing van jongeren te verbeteren en actief burgerschap te bevorderen. Het verheugt zich over het nieuwe programma „Jeugd in actie” 2007-2013 en zal actief aan de voorbereiding ervan blijven meewerken. Gelet op de uitbreiding van het programma en de toenemende vraag van jongeren om eraan deel te nemen, zou het graag zien dat de Raad op het voorstel ingaat om de financiering van dit programma licht te verhogen en het budget tot 1.200 miljoen euro op te trekken. Voorts moeten jongeren, Europese jongerenorganisaties en het Europees Jeugdforum regelmatig over de tenuitvoerlegging van het programma worden geraadpleegd. Het EESC verzoekt de nationale sociaal-economische raden mee te werken aan vernieuwende experimenten om de deelname van jongeren aan nationale raadplegingsprocedures te vergemakkelijken en om, uitgaande van de plaats die hun instanties aan jongeren toekennen, goede praktijken uit te wisselen.

7. Aandacht voor jongeren in al het overige beleid

7.1 Het EESC onderschrijft het voorstel van de Commissie om zich in eerste instantie toe te spitsen op beleidsterreinen die onder het Europees pact voor de jeugd vallen. Als er maatregelen voor jongeren worden uitgesteld, is een geïntegreerd

en sectoroverschrijdend jeugdbeleid volgens het EESC evenwel van groot belang.

7.2 Een horizontale benadering van de beleidsontwikkeling zal een beter gecoördineerde en doeltreffender strategie garanderen. Lidstaten plegen geregeld overleg met werkgevers- en vakbondsorganisaties als er maatregelen als bv. de werkgelegenheidsrichtsnoeren worden ontwikkeld. Zo ook moeten jongeren en hun organisaties worden geraadpleegd als het gaat om maatregelen die hen aanbelangen.

7.3 Het EESC stelt in zijn initiatiefadvies „Obesitas in Europa — rol en verantwoordelijkheid van de partners uit het maatschappelijk middenveld” ⁽¹⁵⁾ dat bij ruim 14 miljoen kinderen in Europa obesitas kan worden vastgesteld; 3 miljoen daarvan lijden aan ernstig overgewicht. Nog alarmerender is evenwel dat dit aantal jaarlijks met 400.000 toeneemt. Het EESC roept dan ook op tot collectief engagement van alle betrokkenen, met inbegrip van de jongeren.

7.4 Het Comité is het eens met de Commissie om prioriteit te geven aan acties voor de gezondheid van kinderen en jongeren, en met name ter bevordering van een levensstijl die een goede gezondheid bevordert. Het is van mening dat deze acties dringend zijn en door de burgers met bijzondere aandacht worden gevolgd en zou dan ook graag zien dat het voor 2006 geplande initiatief ter ondersteuning van dit soort acties, reeds in 2005 wordt gelanceerd, mede gelet op de raadplegingen en werkzaamheden die in dit verband reeds werden aangevat.

7.5 Het EESC vindt het een goede zaak dat in het kader van het Zevende kaderprogramma zal worden gekeken naar de effecten van de bijdrage van jongeren aan de representatieve democratie en het vrijwilligerswerk. Dit onderzoek zal mogelijk inzicht verschaffen in de impact van participatie.

Brussel, 26 oktober 2005

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

⁽¹⁵⁾ SOC 201 (2005) - Obesitas in Europa - rol en verantwoordelijkheid van de partners uit het maatschappelijk middenveld

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over De denkpauze: structuur, onderwerpen en kader voor een evaluatie van het debat over de Europese Unie

(2006/C 28/08)

Het Europees Parlement heeft op 6 september 2005 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 262 van het EG-verdrag te raadplegen over „De denkpauze: structuur, onderwerpen en kader voor een evaluatie van het debat over de Europese Unie”.

Overeenkomstig artikel 19, lid 1, van zijn reglement van orde heeft het Comité besloten een subcomité met de voorbereidende werkzaamheden te belasten.

Het subcomité „Denkpauze: debat over de Europese Unie”, dat belast was met de voorbereidende werkzaamheden, heeft zijn advies op 13 oktober 2005 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw **van Turnhout**.

Het Comité heeft tijdens zijn op 26 en 27 oktober 2005 gehouden 421e zitting (vergadering van 26 oktober) het volgende advies uitgebracht, dat met 130 stemmen vóór en 3 stemmen tegen, bij 3 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Actualiteit van logica en onderbouwing

1.1 De logica en de onderbouwing die ertoe hebben geleid dat het advies waarin het Comité zich uitspreekt vóór het grondwettelijk verdrag (28 oktober 2004) met een verplettende meerderheid werd goedgekeurd, zijn nog steeds geldig, wat betekent dat ook de hierin naar voren gebrachte argumenten en aanbevelingen niets aan actualiteit hebben ingeboet. De haken en ogen aan het ratificatieproces van het grondwettelijk verdrag mogen duidelijk maken dat het Comité de zaken in een juist perspectief heeft geplaatst.

1.2 De resultaten van de referenda in Frankrijk en Nederland bv. tonen niet alleen aan dat noch de lidstaten noch de Europese instellingen erin geslaagd zijn te laten zien hoe Europa werkt en hoe compromissen worden gesloten, maar maken ook duidelijk dat er een kloof is tussen de burger en Europa, wat zeker niet alleen in deze twee landen het geval is. Het gaat hier om een probleem dat niet alleen te maken heeft met een gebrek aan communicatie en niet uitsluitend van conjuncturele aard is, maar vragen doet rijzen bij het compromis zelf, en dus bij de manier waarop dit compromis tot stand is gekomen.

1.3 Het loont de moeite hier nog eens te herhalen welke „duidelijke boodschap” volgens het Comité aan de burgers moet worden overgebracht (zie het advies van oktober 2004):

- er is gekozen voor een Conventie om het democratische gehalte van het integratieproces te verhogen;
- de vaststelling van een grondwet is een „revolutie” in het verloop van het integratieproces;
- de grondwet leidt tot een democratischere Unie waarin de belangen van de burgers centraal staan in het integratieproces;
- de grondwet leidt tot een Unie die de grondrechten van haar burgers beter beschermt;
- de grondwet leidt tot een Unie die dankzij haar beleid en de communautaire methode aan de verwachtingen van haar burgers kan voldoen.

1.4 Het Comité heeft al laten blijken niet blind te zijn voor de tekortkomingen van het grondwettelijk verdrag, maar pleit er desondanks voor dat de Europese burgers warm worden gemaakt voor de vooruitgang die dit verdrag belichaamt, zodat de tekortkomingen kunnen worden aangepakt.

1.5 Het Comité vermeldt in zijn advies de volgende knelpunten:

- de uitvoeringsbepalingen m.b.t. het beginsel van de participatiedemocratie zijn ontoereikend;
- er ontbreken bepalingen waarin de rol van het maatschappelijk middenveld bij de tenuitvoerlegging van het subsidiariteitsbeginsel wordt erkend;
- de Europese governance schiet tekort als het gaat om economisch en werkgelegenheidsbeleid; bovendien zijn er geen regels voor raadpleging van het Europees Parlement en het Comité over deze aangelegenheden, die toch in de eerste plaats de civiele samenleving aangaan;

1.6 Het Comité is van oordeel dat al deze opmerkingen nog geldig en actueel zijn. In zijn advies van oktober 2004 heeft het Comité een vurig pleidooi gehouden voor ratificatie van het grondwettelijk verdrag, en heeft het onderstreept dat de EU-burgers duidelijk moet worden gemaakt dat de ontwerpgrondwet meer democratie brengt en tal van voordelen heeft.

1.7 De debatten naar aanleiding van de ratificatieprocedure hebben eens te meer aangetoond dat de EU dringend een strategie moet uitdokteren om de huidige en komende generaties groei, werkgelegenheid en welvaart te bieden. Zoals blijkt uit de meest recente Eurobarometer-enquête zijn dit immers de thema's die de Europese burgers na aan het hart liggen (Eurobarometer 63, september 2005).

1.8 Een cruciaal wapen in deze strijd zijn de doelstellingen van de Lissabonstrategie, die in 2000 door de staatshoofden en regeringsleiders is uitgestippeld en concreet aangeeft welke richting de Europese samenleving uit moet.

1.9 Vijf jaar van diepgaande debatten en allerhande acties op Europees niveau ten spijt zijn de resultaten tot nog toe teleurstellend en laat de tenuitvoerlegging van de strategie te wensen over.

1.10 „Naast onmiskenbare vorderingen is er duidelijk sprake van lacunes en vertraging”, zo stelt de Europese Raad in maart 2005. Tal van uiteenlopende factoren zijn debet aan die lacunes en vertragingen, maar over de volgende twee oorzaken zal iedereen het eens zijn:

- de strategie is te abstract. Tastbare resultaten voor de bevolking en het bedrijfsleven blijven uit. De bevolking maakt geen onderscheid tussen de gevolgen die globalisering, EU-beleid en nationaal beleid hebben voor haar leef- en arbeidsomstandigheden;
- de strategie is van bovenaf opgelegd. De stem van de maatschappelijke organisaties is te weinig gehoord. In sommige lidstaten zijn veel van de betrokkenen niet of nauwelijks op de hoogte van de strategie. Er lijkt geen serieus overleg te hebben plaatsgevonden, al zeker niet in het kader van de open coördinatiemethode voor onderzoek en onderwijs.

1.11 Er is tijdens de bijeenkomst van de Europese Raad in maart 2005 dan ook op gehamerd dat de civiele samenleving actief moet worden betrokken bij de verwezenlijking van de doelstellingen van de Lissabonstrategie.

1.12 Uit een en ander blijkt overduidelijk dat de toekomst van het Europese samenlevingsmodel, met inbegrip van het sociale model, dat onlosmakelijk verbonden is met de collectieve identiteit van de Europese burgers en waarmee zij zich sterk verenzelvigen, afhankelijk is van de realisatie van de Lissabondoelstellingen. De inzet is dus in feite niet zozeer de toekomst van het grondwettelijk verdrag, hoe belangrijk ook. Waar het om gaat is dat de Europese burgers de kans moeten krijgen zich het Europese project weer eigen te maken; voorwaarde daartoe is dat zij het eens worden over het soort samenleving waar zij naartoe willen.

1.13 Vandaar dat het Comité in zijn advies van oktober 2004 een link legt tussen het grondwettelijk verdrag en de Strategie van Lissabon:

„Die strategie moet in de discussie worden ingebracht, omdat zij een visie inhoudt voor de toekomst van iedere Europese burger: concurrentievermogen, volledige werkgelegenheid, delen van kennis, investeren in menselijk kapitaal en groei in het teken van duurzame ontwikkeling waardoor de levensomstandigheden en – kwaliteit behouden blijven”.

2. Europa weer op de rails zetten — de participatiedemocratie moet leiden tot een gemeenschappelijke visie

2.1 Wil de EU de uitdagingen aankunnen, dan moet het integratieproces een nieuwe legitieme basis krijgen. Het begrip democratisch optreden moet opnieuw worden ingevuld, waarbij een hoofdrol dient te worden weggelegd voor de organisaties die het maatschappelijk middenveld vertegenwoordigen.

2.2 Om de democratische legitimiteit van de Europese instellingen en het optreden van de EU te versterken, is deelname van het maatschappelijk middenveld aan het openbare besluitvormingsproces essentieel. Nóg belangrijker is deze participatie voor de ontwikkeling van een gemeenschappelijke visie op de nieuwe koers die Europa moet gaan varen. Is daarover eenmaal een consensus bereikt, dan kan het Europese integratieproces worden voortgezet en kan een blauwdruk voor het Europa van morgen worden afgeleverd die nauwer aansluit bij de verwachtingen van de burger.

2.3 De EU-instellingen en de regeringen van de lidstaten moeten alles in het werk stellen om subsidiariteit tot de norm te verheffen. Daarbij zouden dan niet alleen de verschillende bestuursniveaus een rol spelen, maar ook de verschillende maatschappelijke geledingen. Zo kan de EU de Europese burger tonen dat zij enkel optreedt als een communautaire maatregel duidelijk een meerwaarde biedt, en als zulks overeenstemt met het beginsel van beter wetgeven.

2.4 Volgens de laatste gegevens van Eurobarometer is 53 % van de respondenten van mening dat hun stem niet telt in de EU. Slechts 38 % is overtuigd van het tegendeel.

2.5 Deze cijfers wijzen erop dat Europa een aantal mechanismen moet invoeren om zijn burgers het gevoel te geven dat zij daadwerkelijk worden betrokken bij het ontwerp van de blauwdruk voor een uitgebreide Unie. Belangrijk daarbij is dat deze blauwdruk inhoudelijk ook echt iets voorstelt, zodat de burger zich bereid zal tonen mee te werken aan de Europese integratie en zich daarmee gaat identificeren.

2.6 In dit verband dient te worden beklemtoond dat de democratische legitimiteit van de EU niet alleen berust op een duidelijke afbakening van de taken en bevoegdheden van haar instellingen. Democratische legitimiteit houdt ook in dat:

- deze instellingen het vertrouwen van het publiek genieten, en dat de burger bereid is zich in te zetten voor het Europese project;
- de actieve deelname van burgers aan het democratische leven van de EU volledig is verzekerd;
- er wordt gezocht naar attributen van het Europese burgerschap, die niet voortvloeien uit een optelsom van de verschillende nationale burgerschappen (¹).

2.7 Het Comité wijst erop dat de huidige opschorting of vertraging van de ratificatie van het grondwettelijk verdrag wel bijzonder ironisch is. Juist het feit namelijk dat we nog niet beschikken over een grondwet, en met name de bepalingen van Titel VI inzake het democratische bestel van de Unie, maakt de behoefte eraan nog groter. De Unie staat nu voor de taak deze fundamentele boodschap te verspreiden.

2.8 De logica achter de bepalingen van de grondwet inzake de participatiedemocratie en de dialoog met het maatschappelijk middenveld blijft in de ogen van het Comité volledig overeind. De Europese instellingen mogen niet van deze lijn afwijken, en moeten streven naar de totstandkoming van een echte participatiedemocratie.

(¹) EESC-advies SOC/203 „Actieprogramma actief burgerschap”

2.9 Participatie dient des te sterker te worden gestimuleerd daar de Europese burgers, alle recente gebeurtenissen ten spijt, veel van de EU verwachten. Uit de eerder vermelde Eurobarometerpeiling blijkt dat nagenoeg 60 % van de EU-burgers voorstander is van méér integratie. Ook tonen de resultaten aan dat de burgers graag zouden zien dat de EU een grotere rol gaat spelen in de strijd tegen werkloosheid, armoede en sociale uitsluiting, die dringend moet worden opgevoerd.

2.10 In oktober 2004 heeft het Comité er al op aangedrongen dat het voorgestelde institutionele kader wordt uitgebreid en door praktische maatregelen wordt verbeterd, zodat de tekortkomingen van het Verdrag kunnen worden weggewerkt en de burgers zich achter de tekst kunnen scharen, wat een garantie zou bieden voor ratificatie. Meer in het bijzonder bracht het Comité de volgende argumenten naar voren:

- de bepalingen met betrekking tot de participatiedemocratie, en meer specifiek de wijze waarop het Comité wordt geraadpleegd en de rol van het Comité, zouden in een reeks mededelingen moeten worden gedefinieerd;
- voorts moet het maatschappelijk middenveld worden geraadpleegd over de Europese regeling waarin de procedures voor het burgersinitiatief worden vastgelegd; het Comité zou in dit verband kunnen worden verzocht om een verkennend advies uit te brengen;
- het beginsel van participatiedemocratie moet gelden voor de voornaamste strategieën van de Unie ten behoeve van groei, werkgelegenheid en duurzame ontwikkeling.

2.11 Met dit pleidooi heeft het Comité getracht de regeringen van de lidstaten en de EU-instellingen te doen inzien hoe belangrijk het is dat de burgers en de maatschappelijke organisaties worden gewonnen voor zowel de geest als de letter van de Grondwet.

2.12 Het Comité merkt op dat het „brede debat” waarvoor de staatshoofden en regeringsleiders in hun verklaring van juni een lans braken, nog steeds niet op gang is gekomen. Toch is het belangrijk dat de discussie zo spoedig mogelijk van start gaat. Wel wijst het Comité erop dat de publieke opinie gerustgesteld moet worden over de aard van de Europese integratie en m.n. het democratische gehalte van dit proces, anders zou discussie wel eens contraproductief kunnen zijn.

2.13 De denkpauze waartoe de staatshoofden en regeringsleiders in juni besloten hebben, moet vanzelfsprekend ook worden gebruikt om na te gaan hoe de politieke en institutionele impasse, die is ontstaan na de uitslag van de referenda in Frankrijk en Nederland, kan worden overwonnen.

2.14 Bovenal echter moeten tijdens deze denkpauze de grondslagen worden gelegd voor een visie op de toekomst van de EU waar alle burgers zich in kunnen vinden, voor een nieuw sociaal contract tussen Europa en de burgers, en voor een nieuwe consensus die tevens een kader biedt voor de beleidsmaatregelen die nodig zijn om groei, werkgelegenheid en welvaart te verzekeren. Het is in dit verband aan de regeringen van de lidstaten om de EU „hun land binnen te halen”.

2.15 Het is van vitaal belang te tonen dat „participatiedemocratie” en „civiele dialoog” geen loze kreten zijn, maar basisbeginselen die van doorslaggevend belang zijn voor het welslagen van het EU-beleid, en dientengevolge ook voor de toekomst van de Unie.

2.16 Vandaar dat in de toekomst zo veel mogelijk verschillende maatschappelijke organisaties op nationaal, regionaal en lokaal niveau bij de debatten moeten worden betrokken, zodat de EU-burgers ertoe worden aangezet hun concrete verwachtingen kenbaar te maken. Daartoe dient ook een specifieke strategie te worden uitgestippeld: de Unie moet bereid zijn te luisteren naar de visie van de burgers op het Europees beleid en op hun gemeenschappelijke toekomst, en moet daarover in overleg treden.

2.17 Het Comité zal „Plan D” van de Commissie dan ook grondig onder de loep nemen, temeer daar er nog niet echt sprake is van een debat, en de methodes en het tijdschema die in de verschillende landen maar ook op EU-niveau zullen worden gebruikt om het debat op gang te brengen, alsook de middelen die daarvoor zullen worden uitgetrokken, doorslaggevend zijn. Het sluit zich aan bij vice-voorzitster Wallström, die herhaaldelijk heeft beklemtoond dat communicatie een vorm van tweerichtingsverkeer is, en dat Europa vaker zijn oor te luisteren moet leggen. Het Comité tekent daarbij aan dat luisteren niet noodzakelijk gelijk hoeft te staan met instemmen, maar wel betekent dat inspraak wordt verleend, en idealiter ook begrip impliceert.

3. Communiceren over Europa

3.1 Meer in het algemeen verheugt het Comité zich erover dat steeds meer stemmen opgaan voor een echte EU-communicatiestrategie en een herziening en versterking van het bestaande instrumentarium voor communicatie. Ook is het ingenomen met het verslag van het EP van 26 april 2005 over de tenuitvoerlegging van de informatie- en communicatiestrategie van de EU, en met het actieplan van de Commissie van 20 juli 2005 om de communicatie over Europa te verbeteren.

3.2 Het Comité heeft ook zijn eigen strategisch communicatieplan, dat geregeld wordt herzien. Bovendien heeft het bureau van het Comité in december 2004 een algemene strategie voor de communicatie over Europa goedgekeurd. Via deze twee instrumenten tracht het Comité de leden te helpen hun brugfunctie tussen Europa en de door hen vertegenwoordigde organisaties te versterken. Voorts heeft het Comité zich in 2004 actief ingezet voor het zogenaamde Wicklow-initiatief. Zo heeft het met het strategische document „De kloof dichten” een bijdrage geleverd aan de informele ministerbijeenkomst in Amsterdam waarop werd nagegaan hoe het maatschappelijk middenveld in het algemeen en het Comité in het bijzonder nauwer bij de communicatie kunnen worden betrokken.

3.3 Het Comité schaart zich achter het verzoek van de Europese Raad van november 2004 aan de Commissie om een coherente communicatiestrategie voor de Unie uit te werken. Op dit moment is het Comité in nauwe samenwerking met de Commissie bezig met de organisatie van een overlegforum over de uitdagingen op het gebied van communicatie. Bedoeling is de maatschappelijke organisaties materiaal aan te reiken zodat zij de denkpauze kunnen benutten om een degelijk onderbouwd standpunt in te nemen. Ook de Commissie zou uit de conclusies van het forum kunnen putten bij het opstellen van het Witboek waarmee zij het overleg over communicatie op gang wil trekken.

3.4 Het Comité, dat in april 2005 al een zelfde soort overlegforum over duurzame ontwikkeling op touw heeft gezet, is bereid om ook voor een aantal andere belangrijke beleidskwesties dergelijke oefeningen in overleg en aandacht te organiseren. Het wil op die manier de maatschappelijke organisaties ertoe aanzetten hun stem te laten horen en Brussel helpen om beter te luisteren.

3.5 Het Comité hoopt dat het Europees Parlement in dit verband zijn leidersrol zal blijven vervullen: het EP heeft immers altijd al vooraan gestaan in het democratische streven naar een nauwer contact met de burger. Het Comité verklaart zich bereid het EP hierin bij te staan, net zoals het dat al heeft gedaan tijdens de werkzaamheden van de Conventie. Zo zou het hoorzittingen en forums kunnen organiseren, hetzij op eigen initiatief, hetzij wanneer het EP over een bepaald onderwerp nader overleg met het maatschappelijk middenveld wil plegen.

3.6 Het Comité trekt hieruit twee conclusies. Ten eerste is de groeiende aandacht voor communicatiestrategieën en –instrumenten is positief. Toch mag niet worden vergeten dat het uiteindelijk altijd om de inhoud van de boodschap gaat. Communicatie is een middel, geen doel op zich. Ten tweede wijst het Comité erop dat het zich voor de volle 100 % inzet voor de uitwerking van een Europese communicatiestrategie en de verbetering van het communicatie-instrumentarium, maar dat de communautaire acties moeten worden gezien als een aanvulling op de nationale maatregelen. Een Europese strategie is onmisbaar, maar volstaat niet.

3.7 In dit verband moet de nadruk worden gelegd op de rol van de representatieve en raadgevende instellingen op lokaal, regionaal en nationaal niveau, m.n. de nationale parlementen en sociaal-economische raden.

4. Aanbevelingen

Nù werk maken van de participatiedemocratie!

4.1 De redenen en de gedachtegang die het Comité ertoe hebben gebracht het grondwettelijk verdrag met een zeer grote meerderheid goed te keuren — met name de bepalingen over het democratisch bestel van de Unie — blijven overeind. Het Comité is er nog steeds van overtuigd dat het democratisch bestel van de Unie het best gediend is met een grondwettelijk kader waarin dergelijke bepalingen zijn verankerd. Dat een en ander onlangs op losse schroeven is gezet mag de EU-verantwoordelijken er niet van weerhouden nu al een aanvang te maken met de realisatie van de participatiedemocratie. Alle EU-instellingen moeten zich buigen over de vraag hoe zij volgende punten willen verwezenlijken:

- de burgers en hun representatieve organisaties de kans geven zich uit te spreken en publiekelijk te discussiëren over alle mogelijke Europese maatregelen;
- regelmatig en op open en transparante wijze met de representatieve organisaties en het maatschappelijk middenveld in dialoog treden;

- breed overleg op gang brengen met alle betrokken partijen, om zo de samenhang en transparantie van het EU-optreden te verzekeren.

Verder zou de Commissie al moeten vooruitlopen op de bepalingen van artikel I-47 (4) van het grondwettelijk verdrag door het maatschappelijk middenveld te raadplegen over de inhoud van de Europese regeling waarin de procedures voor het indienen van een burgerinitiatief moeten worden vastgelegd (het Comité zou kunnen worden verzocht hierover een verkennend advies uit te brengen).

4.2 Het Comité bevestigt zijn voornemen om een belangrijke — zij het aanvullende — bijdrage te leveren aan het stimuleren van de burgerdialoog. Het wil daarbij niet alleen de traditionele raadplegingsmechanismen inzetten, maar ook gebruikmaken van zijn rol als schakel tussen Europa en de maatschappelijke organisaties. In dit verband beklemtoont het Comité dat een verfrissende kijk nodig is op de manier waarop de contacten met maatschappelijke organisaties tot stand komen. Het Comité is bereid om zich ten volle in te zetten voor alle acties om de burgerdialoog aan te zwengelen, en beschikt ook over de nodige middelen daartoe.

Tot de verbeelding van het publiek spreken en de Lissabonstrategie in praktijk brengen!

4.3 Het economisch klimaat in Europa is van groot belang voor de manier waarop het publiek tegen het Europese integratieproces aankijkt. Het Comité staat nog steeds achter de Lissabonstrategie, maar hamert erop dat de EU en de lidstaten hun beloften moeten waarmaken. Het Comité is ervan overtuigd dat de Lissabonstrategie de beste garantie is voor economische welvaart, sociale en culturele bloei en een gezond milieu in Europa. Toch blijkt dat het publiek zich in het geheel niet aangesproken voelt door deze strategie, terwijl men er in 1992 met de campagne voor de interne markt wel in geslaagd is belangstelling te wekken. Feit is dat ook de lidstaten hun verantwoordelijkheid moeten opnemen. De strategie is te abstract, en er moet voor worden gezorgd dat de doelstellingen (én de benaming!) ervan ingang vinden in de nationale politiek. De burgers en maatschappelijke organisaties moeten hierbij worden betrokken.

4.4 Tijdens de topbijeenkomst van 22 en 23 maart heeft de Europese Raad het Comité verzocht om „samen met de sociaal-economische raden van de lidstaten en andere organisaties van de sociale partners een interactief netwerk van initiatieven van de civiele samenleving op te zetten om de uitvoering van de strategie te bevorderen” (doc. 7619/1/05/rév.1 Raad, par. 9). Het Comité zal deze aansporing ter harte nemen.

De kloof dichten, de communicatie verbeteren

4.5 Het Comité beklemtoont sinds jaar en dag dat de communicatie tussen de EU en de burgers — namens wie de Unie toch zegt te handelen — beter moet. Wel erkent het dat de instellingen zowel elk voor zich als gezamenlijk recentelijk heel wat werk hebben verzet. Om maar twee voorbeelden te noemen: de website van het EP, die helemaal is herwerkt, en „Europe direct” van de Commissie. Het Comité pleit ervoor dat

alle instellingen nauw samenwerken op het gebied van communicatie. Het neemt kennis van het „Plan D” van de Commissie en haar voornemen om binnenkort een Witboek uit te brengen. Het Comité zal alles in het werk stellen om te helpen de kloof te dichten, zoals overigens al blijkt uit het overlegforum van 7 en 8 november.

4.6 Wel wil het Comité benadrukken dat het uiteindelijk de inhoud van de boodschap is die telt. Niet alleen de instellingen maar op de eerste plaats ook de lidstaten moeten zich buigen over de vraag hoe zij beter met de burger kunnen communiceren over Europa. Het Comité verwijst in dit verband naar zijn standpunten i.v.m. de Lissabonstrategie. Er is al herhaaldelijk op gewezen dat de verschillende partijen moeten ophouden elkaar met de vinger te wijzen. Dit neemt niet weg dat de burger maar al te vaak een afwijzende houding aanneemt of de Unie als een wereldvreemd instituut ziet. Er wordt niet genoeg gedaan om de positieve aspecten van het integratieproces te „verkoppen”.

4.7 In verband met de versterking van de coördinatie zou het Comité graag zien dat het Wicklow-initiatief (informele vergaderingen van de ministers van Europese zaken) nieuw leven wordt ingeblazen. Wel dient daarbij te worden aangegeven dat het zaak is steeds de vraag voor ogen te houden hoe Europa beter kan communiceren. Daarnaast zouden deze informele ontmoetingen de lidstaten de mogelijkheid moeten bieden na te gaan hoe het publiek tegen Europa aankijkt, en goede praktijkvoorbeelden uit te wisselen. Verder dringt het Comité erop aan dat ook de interinstitutionele groep wordt verzocht om vaker en op regelmatigere basis bijeen te komen om de communicatieproblematiek te bespreken. Deze mechanismen zijn van bijzonder belang omdat ze het mogelijk maken in te spelen op de snel voortschrijdende technologische ontwikkelingen (bijv. mobiele telefonie en breedbandtechnologie) en nieuwe communicatietechnieken.

4.8 Het Comité wil hier nogmaals onderstrepen dat het niet volstaat eens in de zoveel tijd een campagne op te zetten om een specifiek probleem onder de aandacht te brengen; communicatie moet blijvend bovenaan de agenda worden geplaatst.

Erkennen waar de hoofdverantwoordelijkheid ligt

4.9 De Europese instellingen moeten af van de ongegronde overtuiging — hoe goed bedoeld ook — dat de „kortsluiting” op communicatiegebied vanuit „Brussel” kan worden opgelost. De instellingen kunnen op dit vlak niet meer doen dan aanvullende maatregelen nemen. De hoofdverantwoordelijkheid ligt elders. Uit de resultaten van de verkiezingen voor het EP en van de referenda in Frankrijk en Nederland over het grondwettelijk verdrag blijkt duidelijk dat veel Europese burgers scep-

tisch staan tegenover Europa. Die houding geldt vooral de invloed van de Europese wetgeving op onze levens- en arbeidsomstandigheden. Het is de taak van de lidstaten om de burgers de betekenis van de EU duidelijk te maken, hen te wijzen op de noodzaak van Europese regelgeving en hen de gevolgen daarvan voor de verschillende nationale beleidsgebieden te laten zien.

4.10 Geloofwaardigheid, vertrouwen, een transparant wetgevingsproces en een goed werkend gerechtelijk apparaat zijn de sleutelwoorden om de publieke opinie, m.i.b. het maatschappelijk middenveld, te overtuigen van de legitimiteit en de toekomstmogelijkheden van de Europese Unie. De eersten die hiervoor de verantwoordelijkheid dragen zijn de regeringen van de lidstaten. De regeringen moeten in hun optreden laten zien dat de Unie ook van hen is. Het gaat niet aan dat zij blijven denken in termen van „wij” en „zij” en daardoor voortdurend vervallen in een ambivalent discours.

4.11 Het „Irish National Forum on Europa” heeft terdege aangetoond dat de bijdrage van maatschappelijke organisaties van doorslaggevend belang kan zijn. De verbetering van de communicatie moet worden aangepast op het juiste niveau (lokaal, sectoraal, enz.) en ook succesverhalen over Europees beleid en Europese wetgeving moeten op het gepaste niveau aanschouwelijk en *to the point* worden verteld. Deze taak is de maatschappelijke organisaties op het lijf geschreven. Het Comité staat dan ook klaar om de maatschappelijke organisaties uit de lidstaten bij te staan en aan te moedigen; de schakelfunctie van de leden is hierbij van groot belang. Meer nog, als er inderdaad een breed opgezet debat over het Europees project en het Europees beleid komt, dan lijkt het logisch dat een en ander van start gaat op de lagere niveaus van het maatschappelijk middenveld in de lidstaten. Een forum op Europees niveau heeft alleen zin als de standpunten van het maatschappelijk middenveld daarmee hun weg vinden naar boven én naar beneden. Er is immers niet zozeer behoefte aan een *top-down*- of een *bottom-up*benadering, als wel aan een *bottom-down*aanpak.

4.12 In dit advies is bewust niet uitvoerig ingegaan op de toekomst van het grondwettelijk verdrag en de wegen die de Unie nu kan inslaan. Een definitieve terugkeer naar het pre-Nice tijdperk is in ieder geval uitgesloten. Hopelijk zal uit het brede debat dat de staatshoofden en regeringsleiders voor ogen hebben, duidelijk worden wat de beste weg is. Wel wil het Comité hier toch al voorzichtig aan de alarmbel trekken: in de meeste lidstaten is er nl. helemaal geen sprake van een dergelijk debat, wat het moeilijk maakt te bepalen hoe werkelijk vooruitgang kan worden geboekt.

Brussel, 26 oktober 2005

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

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Mobiliteit van personen in de uitgebreide Unie en de impact hiervan op de vervoersmodaliteiten”

(2006/C 28/09)

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 10 februari 2005, overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde, besloten een advies op te stellen over het onderwerp „Mobiliteit van personen in de uitgebreide Unie en de impact hiervan op de vervoersmodaliteiten”.

De gespecialiseerde afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 4 oktober 2005 goedgekeurd. Rapporteur was de heer LEVAUX.

Het Comité heeft tijdens zijn op 26 en 27 oktober 2005 gehouden 421e zitting (vergadering van 26 oktober 2005) onderstaand advies uitgebracht, dat met 74 stemmen vóór, bij 4 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Het onderwerp van het initiatiefadvies

1.1 In de periode 2020/2030 zal de Europese Unie, die momenteel 25 lidstaten telt, vast en zeker zijn uitgebreid met diverse nieuwe lidstaten, te beginnen met Roemenië, Turkije, Bulgarije en Kroatië. Zonder dat kan worden vooruitgelopen op mogelijke andere toetredingen, ligt het in de lijn der verwachting dat de onmiddellijke invloedssfeer van de EU op het gebied van samenwerking en handel zich zal uitstrekken tot perifere staten als Oekraïne, Georgië en Rusland.

1.2 Op dit uitgestrekte grondgebied met de afmetingen van een continent — een rechthoek van 6 000 km van Oost naar West en 4 000 km van Noord naar Zuid — zullen nieuwe behoeften ontstaan op het gebied van het personenvervoer. Het vrije personenverkeer moet immers — overeenkomstig het vrijheidsbeginsel — worden gewaarborgd, er moet een op culturele uitwisseling gebaseerde Europese democratie tot stand worden gebracht en de economische ontwikkeling moet worden bevorderd.

1.3 De ontwikkeling van vervoermiddelen waarmee wordt voldaan aan de verwachte mobiliteitsbehoeften van de komende twee tot drie decennia moet worden afgestemd op de tijdens de Top van Lissabon in 2000 geformuleerde doelstelling:

„Europa moet de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld worden die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang.”

1.4 In alle voorstellen voor de ontwikkeling van collectieve en individuele middelen voor het personenvervoer moet dan ook rekening worden gehouden met:

- de meest recente onderzoeken naar de te verwachten kwantitatieve en kwalitatieve behoeften in het personenvervoer voor de periode 2020/2030;
- het grotere reactievermogen van de Europese burgers, gestimuleerd door de concurrentiedoelstellingen die door de Europese Unie aan het begin van deze 21e eeuw worden bepleit;

— de veranderde, bewustere houding van de Europese burgers ten aanzien van het milieu;

— de behoefte aan uitwisseling op het gebied van cultuur, erfgoed (kunst, architectuur etc.), onderwijs en wetenschappelijke kennis;

— een meer kosmopolitische Europese bevolking op een ruim twee keer zo groot grondgebied;

— de invoering en grotere verspreiding van nieuwe technologieën die de ontwikkeling van nieuwe middelen van vervoer mogelijk maken (mits op korte termijn de nodige besluiten worden genomen over de regelgeving, de financiële ondersteuning van onderzoek, alsook de investeringsbronnen die nodig zijn voor de ontwikkeling en invoering van deze nieuwe technologieën);

— een toename van handel en toerisme van buiten Europa, met name vanuit Zuidoost-Azië, China en India.

1.5 Om sociale integratie en gelijke kansen van reizigers met beperkte mobiliteit (zoals gehandicapten, ouderen en heel kleine kinderen) te waarborgen, moet bij de ontwikkeling van middelen voor het personenvervoer steeds ook met deze groep rekening worden gehouden. Om ervoor te zorgen dat reizigers met beperkte mobiliteit zich zonder hulp en probleemloos kunnen verplaatsen, moet er regelgeving komen op grond waarvan zij in de toekomst kunnen beschikken over vervoermiddelen en bijbehorende infrastructuur. Hetzelfde geldt voor het luchtvervoer, waarvoor de Commissie een verordening voorstel heeft ingediend waarin de rechten van luchtreizigers met beperkte mobiliteit zijn vastgelegd. ⁽¹⁾

1.6 Het Comité stelt vast dat de Europese Unie zich de afgelopen decennia actief heeft beziggehouden met het goederenvervoer, en veel heeft gedaan om de capaciteit van het vrachtvervoer te vergroten teneinde de Europese handel — en daarmee de economische ontwikkeling — te bevorderen. De projecten op het gebied van de vervoersinfrastructuur hebben zich dan ook toegespitst op het wegvervoer, in mindere mate op het vervoer per spoor en slechts in zeer beperkte mate op de binnenvaart.

⁽¹⁾ EESC-advies over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de rechten van luchtreizigers met beperkte mobiliteit”.

1.7 Eind 2005 komt de Commissie met een mededeling over de resultaten die tot dusver zijn geboekt op basis van de in haar Witboek „*Het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen*” gedane voorstellen. Aldus kan worden nagegaan welke evolutie de plaats die de gebruikers in het vervoersbeleid innemen, heeft ondergaan, en in hoeverre het streven naar duurzame ontwikkeling heeft geresulteerd in een daadwerkelijke verschuiving van het toenemende vrachtvervoer in de richting van alternatieven voor het wegvervoer (vervoer per spoor, binnenvaart, zeevervoer etc.). Te zijner tijd zal het Comité op basis van deze evaluatie op de gebruikelijke wijze een advies opstellen, waarop hier echter niet moet worden vooruitgegaan.

1.8 In afwachting van deze evaluatie wijst het Comité erop dat er, ondanks de prognoses van de Internationale Spoorwegunie (UIC) voor het totale aantal passagiers per km in West-Europa in de periode 2010/2020⁽²⁾, nog geen omvattende evaluatie van het personenvervoer heeft plaatsgevonden. De afgelopen decennia lijkt men er vanuit te zijn gegaan dat door te voldoen aan de eisen en behoeften van het vrachtvervoer, er toereikende oplossingen zouden worden geschapen voor het personenvervoer. Die stelling klopt uiteraard als het gaat om de weginfrastructuur, die net zo goed wordt gebruikt voor vrachtvervoer als voor individueel of collectief personenvervoer (auto's, bussen). Wegen hebben deze dubbele functie altijd vervuld. Vandaag de dag bemoeilijkt de toenemende verkeersdrukte het naast elkaar bestaan van vrachtvervoer en personenvervoer op veel verkeersaders, en maakt dit zelfs gevaarlijk. Deze prioriteit voor het vrachtvervoer heeft ertoe geleid dat de weginfrastructuur wordt bevoordeeld ten koste van andere vervoersmodaliteiten, aangezien ze door zowel personen als goederen kan worden gebruikt.

1.9 Het Comité is van mening dat deze situatie:

- indruist tegen de in het Witboek geformuleerde prioriteit om de gebruiker centraal te stellen in het vervoersbeleid;
- moeilijk verenigbaar is met het vaak genoemde streven om rekening te houden met de beginselen van duurzame ontwikkeling;
- weinig bevorderlijk is voor de noodzakelijke streven naar samenhang binnen Europa, die afhankelijk is van het gemak waarmee uitwisselingen van welke aard dan ook plaatsvinden, en dus ook van de mobiliteit van personen;
- voorbijgaat aan de voordelen die de Europese Unie kan behalen dankzij de ontwikkeling van internationaal toerisme uit China en India, die omstreeks 2030 een levensstandaard zullen hebben bereikt die enkele honderden miljoenen ingezetenen in staat zal stellen om elk jaar naar het buitenland te reizen.

⁽²⁾ Zie bijlage 1.

1.10 Op grond van dit alles roept het Comité, dat niet tot taak heeft om studies te laten opstellen, de Commissie op om op korte termijn een algemene evaluatie te maken teneinde:

- een schatting te maken van het aantal verplaatsingen van personen binnen de EU en haar onmiddellijke invloedssfeer in de periode 2020/2030;
- een schatting te maken van het aantal reizen van Europeanen naar internationale bestemmingen buiten de EU, alsook van het aantal reizen van niet-ingezetenen van de EU die om zakelijke, toeristische en andere redenen de EU bezoeken, voor de periode 2020/2030;
- op basis van deze schattingen na te gaan of de bestaande of de in diverse programma's geplande capaciteit voldoet aan de voor 2020/2030 verwachte behoeften op het gebied van personenvervoer;
- in een nieuw witboek 2010 over vervoersbeleid meer aandacht te schenken aan „**het personenvervoer binnen de uitgebreide Unie en de impact hiervan op de vervoersmodaliteiten in 2020/2030**”, met een actieplan dat tegemoetkomt aan de ambities en belangen van de EU en haar burgers.

2. Richtsnoeren en reikwijdte van een algemene evaluatie van het personenvervoer of de mobiliteit van personen

2.1 De nieuwe omvang van Europa: afstanden en tijd

2.1.1 Het Comité zou graag zien dat de Commissie maatregelen neemt om ervoor te zorgen dat de Europese burgers en de beleidsmakers zich rekenschap geven van de geografische omvang van het huidige Europa en het Europa van de nabije toekomst. Binnen één generatie (dus rond 2020/2030) zal de huidige EU van 25 ongetwijfeld zijn uitgebreid met nieuwe lidstaten. Vanwege de contacten en de samenwerking met de buurlanden zal de invloedssfeer van de EU uiteindelijk het gehele Europese continent omvatten. De problemen op het gebied van personen- en vrachtvervoer zullen als gevolg hiervan dienovereenkomstig toenemen.

2.1.2 Te weinig Europeanen realiseren zich momenteel dat de EU en haar invloedssfeer een grondgebied zal beslaan dat zich van West naar Oost uitstrekt van de Atlantische Oceaan tot aan het hart van Rusland (de Zwarte Zee, de Wolga of de Baltische Zee), en van Noord naar Zuid tot aan de Middellandse Zee (en dus Afrika).

2.1.3 De afstanden die binnen deze nieuwe ruimte zullen moeten worden afgelegd en de hiervoor benodigde tijd kunnen niet worden gezien als een verlenging of een gewone voortzetting van de tot dan toe bestaande situatie, gezien de snelheids- en technologische beperkingen op middellange termijn.

2.1.4 Ook zullen de mondialisering en de door sommige dichtbevolkte landen nagestreefde en waarschijnlijk haalbare hogere levensstandaard leiden tot een grotere kwantitatieve reisbehoefte bij honderden miljoenen mensen die buiten de EU wonen en elk jaar het Europese grondgebied willen of moeten betreden voor opeenvolgende reizen van betrekkelijk korte duur. Het Comité is dan ook van mening dat met het oog op de nieuwe omvang van Europa méér aandacht moet worden besteed aan zowel de **afstanden** (op het Europese grondgebied zelf, binnen de onmiddellijke invloedssfeer van Europa en op de verbindingroutes met de rest van de wereld) als de **tijd** (reistijd, snelheid van de vervoermiddelen, optimalisering van de reistijd op basis van de wensen van de gebruikers en/of de tijdslimieten waaraan dezen gebonden zijn).

2.2 *De mogelijke reikwijdte van een algemene discussie over de mobiliteit van personen*

2.2.1 De voornaamste redenen voor personenvervoer zijn de volgende:

Het vrije verkeer van personen en goederen is een fundamenteel beginsel waarop het Europese bouwwerk mede is gebaseerd. Volgens het Comité moet er voortdurend op worden toegezien dat dit beginsel naar behoren wordt toegepast, vooral met het oog op het dubbele effect van uitbreiding en mondialisering dat zich momenteel voordoet. Naleving van dit beginsel vormt een belangrijke uitdaging voor de democratie en de samenhang binnen Europa.

Het vrije verkeer van personen vooronderstelt dat regels worden vastgesteld (wettelijk, rechterlijk, bescherming tegen terrorisme, vervoer van reizigers met beperkte mobiliteit etc.). Dit valt echter buiten het bestek van dit initiatiefadvies, dat zich bezighoudt met de vervoermiddelen en apparatuur die nodig zijn om te kunnen voldoen aan dit beginsel van vrij personenverkeer (en dus de mobiliteit van personen).

Het is van cruciaal belang allereerst na te gaan waarom personen willen of moeten reizen, aangezien de benodigde vervoermiddelen verschillen al naargelang de kwantitatieve en kwalitatieve aspecten van deze redenen.

2.2.2 Zonder uitputtend te zijn, stelt het Comité voor om de volgende reismotieven in overweging te nemen:

- zakenreizen (handel, beroep etc.);
- reizen in het kader van opleidingen en de uitwisseling van kennis (studies, seminars, samenwerking op het gebied van onderzoek etc.);
- reizen om beroepsredenen (detachering, elders benodigde vakkennis etc.);
- reizen om ontdekkingen te doen en voor uitwisselingen (toerisme, cultuur, erfgoed etc.);
- andere redenen.

2.2.3 Het Comité adviseert om het door hem gewenste algemene overleg te beperken tot reizen waarmee zich herhalende of continue stromen van een zekere omvang gemoeid zijn.

2.2.4 Twee manieren om te reizen

Er moet rekening worden gehouden met het groepsverband waarin personen zich willen verplaatsen, aangezien dit mede bepalend is voor de vervoermiddelen die zij zullen gebruiken.

Er kunnen twee hoofdcategorieën worden onderscheiden:

- Individueel reizen of reizen in zeer kleine groepen (enkele personen, paren, gezinnen etc.).

N.B.: voor de definitie van een zeer kleine groep kan bijvoorbeeld worden uitgegaan van het aantal passagiers dat op grond van de geldende verkeersregels in een door een particulier bestuurd voertuig mag reizen;

- Reizen in een groep van uiteenlopende aard (beroepsmensen, toeristen, gepensioneerden, vakantiegangers etc.).

2.2.5 De afgelegde afstanden

Het Comité zou de thema's van de algemene discussie graag beperken. De vraag hoe de discussie moet worden afgebakend, is op zich al een discussie waard. Het is op voorhand duidelijk dat al naargelang de af te leggen afstand een groot aantal verschillende, elkaar aanvullende en op elkaar afgestemde vervoermiddelen kan worden gebruikt. Ook is de door de gebruikers nagestreefde reistijd afhankelijk van de af te leggen afstand, de gebruikte vervoermiddelen of de reismotieven. Met het oog op de middelen die moeten worden ingezet, moet tevens rekening worden gehouden met de hiervoor verantwoordelijke organen (staat, lokale en regionale overheden, gemeenten etc.).

2.2.6 Het Comité stelt derhalve voor om onderscheid te maken tussen de volgende afstanden:

- **0 tot 100 km:** vormt geen onderwerp van deze algemene discussie, aangezien het hierbij gaat om stedelijk of interstedelijk vervoer dat door steden (of agglomeraties) moet worden verzorgd en derhalve apart moet worden behandeld. De problemen die zich overal in Europa voordoen met het aanbod van passende en samenhangende stadsvervoerdiensten (veiligheid, comfort, milieuvriendelijkheid, vervuiling, kwaliteit en continuïteit van de diensten etc.) maken het noodzakelijk ervaringen uit te wisselen om te kunnen komen tot een optimale dienstverlening aan de gebruiker;
- **100 tot 250 km:** heen- en terugreizen op één dag komen over deze afstanden steeds vaker voor, ook bij grensbewoners. Dit geldt bijvoorbeeld voor het woon-werkverkeer, waarbij personen die ver van de grote stadskernen wonen dankzij snelle en goedkope vervoermiddelen dagelijks naar hun werkplek kunnen reizen;

- **250 tot 750 km:** afstanden waarvoor zou moeten worden onderzocht onder welke voorwaarden de weg (particuliere voertuigen of bussen) zou kunnen concurreren met het spoor (gewone of hogesnelheidstreinen);
- **750 tot 1 500 km:** afstanden waarvoor zou moeten worden onderzocht onder welke voorwaarden het spoor (hogesnelheidstreinen) zou kunnen concurreren met het luchtvervoer;
- **Meer dan 1 500 km:** afstanden die grote delen van het Europese continent beslaan en waarvoor — méér dan bij kleinere afstanden — tijd een bepalende factor is. De keuze voor luchtvervoer is hierbij onvermijdelijk.

2.2.7 In dit hoofdstuk over afstanden moet tot slot tevens worden ingegaan op internationale of transcontinentale reizen, teneinde de stromen die Europa binnenkomen en verlaten in kaart te kunnen brengen.

2.2.8 Het Comité zou uiteraard graag zien dat de door hem bepleite algemene discussie betrekking heeft op de vervoermiddelen en infrastructuur die kunnen worden gebruikt voor het vervoer van personen. In dit verband moeten niet alleen de reeds beproefde vervoermiddelen worden geïdentificeerd, beoordeeld en geoptimaliseerd, maar moeten — zonder vooroordelen — ook nieuwe mogelijkheden worden verkend, zodat technieken en technologieën die de komende decennia op dit gebied tot ontwikkeling komen, snel kunnen worden geïntegreerd. Dit brengt met zich mee dat de Commissie enerzijds moet komen met voorstellen om onderzoeksprogramma's inzake de ontwikkeling van vervoermiddelen te bevorderen, te organiseren en te coördineren, en anderzijds moet inspelen op toekomstige behoeften, waarbij de gelegenheid moet bestaan om nieuwe oplossingen in te voeren.

2.2.9 In het kader van deze algemene discussie kunnen de volgende middelen voor personenvervoer worden onderscheiden:

- **Wegvervoer:** wegvervoer vindt plaats per personenauto en per bus. Er is momenteel niets wat erop wijst dat deze vervoermiddelen minder belangrijk zullen worden (integendeel). Dit betekent dat met het oog op vermindering van de vervuiling moet worden gezorgd voor technologische verbeteringen aan motoren en brandstof. Hierbij zijn de volgende twee benaderingen denkbaar:
 - Niet ingrijpen, maar afwachten en de ontwikkelingen in de gaten houden in de hoop de schadelijkste effecten zoveel mogelijk te kunnen beperken;
 - Doortastend optreden volgens van tevoren vastgelegde actielijnen, bijvoorbeeld door het inrichten van onderhouds- en brandstofnetwerken voor toekomstige voertuigen die gebruikmaken van nieuwe brandstoffen, door het inrichten en onderhouden van infrastructuur die uitsluitend zijn bestemd voor bepaalde voertuigen en weggebruikers, en door onderzoek te doen naar „intelligente autosnelwegen”, hulpdiensten en maatregelen voor rijden over lange afstanden.
- **Vervoer per spoor:** de voorkeur lijkt tegenwoordig uit te gaan naar hogesnelheidslijnen, die de tekortkomingen van het traditionele netwerk soms helaas verhullen.

— **Luchtvervoer:** gezien de richting waarin de EU zich ontwikkelt, is het luchtvervoer de vervoersmodaliteit bij uitstek voor zowel lange afstanden als voor vervoer tot voorbij de grenzen van de EU. Vanwege de waargenomen ontwikkelingen en het snelle marketingprogramma van de Airbus A 380 is het zaak om de Europese luchthaveninfrastructuur (met inbegrip van verbindingen met de stadskernen) op zeer korte termijn af te stemmen op de komst van grote vliegtuigen en op de verwerking van de daarvan te verwachten groeiende verkeersstromen.

— **Zeevervoer:** op de Noordzee, de Baltische Zee of de Middellandse Zee worden lokale en regelmatige diensten voor personenvervoer over diverse afstanden verzorgd. Deze vervoersmodaliteit kan met name in de vorm van „snelwegen op zee” verder worden ontwikkeld en met andere vervoersmodaliteiten worden aangevuld.

— **Binnenvaart:** deze vervoersmodaliteit wordt vandaag de dag voor het personenvervoer als van marginaal belang beschouwd, behalve in enkele hoofdsteden die aan een rivier zijn gelegen en waar mensen daarvan gebruik maken voor hun woon/werkverkeer of voor toeristische uitstapjes (met riviercruises of „rivierbussen”). Desondanks moet de binnenvaart niet op voorhand terzijde worden geschoven maar worden gezien als een optie (bijv. voor het vervoer van en naar de luchthaven van Venetië).

2.3 Evaluatie van de behoeften van het personenvervoer in de periode 2020/2030

2.3.1 Het Comité heeft bij zijn zoektocht naar beschikbare prognoses voor het personenvervoer gedurende de komende decennia ernstige tekortkomingen vastgesteld. De onderzoeken naar de vervoerssituatie in het verleden zijn vrij talrijk, maar op grond hiervan kunnen geen betrouwbare voorspellingen voor de toekomst worden gedaan. Zo wordt in deze studies noch rekening gehouden met recente ontwikkelingen, zoals de uitbreiding van de EU tot 25 lidstaten, noch met eventuele nieuwe toetredingen op de middellange termijn of met ontwikkelingen in buurlanden binnen de onmiddellijke invloedssfeer van de EU.

2.3.2 Het EESC kent geen studies over de mogelijke effecten op de EU van een hogere levensstandaard in landen met een opkomende economie. Volgens overeenstemmende bronnen zouden dankzij deze hogere levensstandaard vanaf 2020 enkele honderden miljoenen Chinezen per jaar buiten hun landsgrenzen kunnen reizen, terwijl dit waarschijnlijk vanaf 2030 zou gelden voor de inwoners van India. Vandaag de dag lijkt het vaak genoemde aantal van 100 miljoen Chinezen die rond 2020 jaarlijks als toerist buiten hun landsgrenzen kunnen reizen niet realistisch. Dit aantal vertegenwoordigt echter slechts 8 % van de Chinese bevolking. Dit is minder dan het percentage Japanners dat tegenwoordig jaarlijks naar het buitenland reist (omstreeks 12 miljoen personen). Uit een recent onderzoek blijkt dat momenteel 4 % van de Chinese bevolking al dezelfde levensstandaard heeft als het Europese gemiddelde. 4 % is geen hoog percentage, maar gezien het bevolkingsaantal van China zijn dat nog altijd meer dan 50 miljoen personen!

2.3.3 Zelfs wanneer we ervan uitgaan dat jaarlijks slechts 50 miljoen Chinezen als toerist naar Europa komen en daarbij tijdens een relatief kort verblijf (gemiddeld tien dagen) meerdere EU-landen bezoeken, zou het Comité zou graag zien dat de EU zich, na controle van de betrouwbaarheid van de prognoses, beraadt op de noodzakelijke uitbreiding van de capaciteit. Ook roept het Comité de lidstaten op om passende maatregelen te nemen om te kunnen profiteren van de economische voordelen die een dergelijke groei van het toerisme met zich zou meebrengen. Wanneer deze toeristische capaciteit niet wordt geschapen, zullen de reislustig geworden Chinezen en Indiërs naar landen gaan die wel in staat zijn om hen te ontvangen.

2.3.4 Het Comité heeft met belangstelling kennis genomen van het in september 2004 door de Commissie gepubliceerde document „*European energy and transport: Scenario on key drivers*”. Dit document, dat als uitgangspunt zou moeten dienen, bevat de uitkomsten van een onderzoek naar de vooruitzichten voor een groot aantal sectoren in de jaren 2010, 2020 en 2030. Het doel van het onderzoek bestond er voornamelijk in, de energiebehoeften en de mogelijkheden voor het gebruik van minder vervuilende en/of hernieuwbare energiebronnen in kaart te brengen. Hoofdstuk VI is vanuit die invalshoek gewijd aan vervoer, en verschaft enig inzicht in de toekomst. Uit de voorspellingen zouden die gegevens moeten worden gelicht die betrekking hebben op het personenvervoer. In dit document worden deze gegevens gepresenteerd in combinatie met gegevens over het vrachtvervoer, die in deze statistieken overheersen.

2.3.5 De bijlage van dit verslag⁽³⁾ bevat enkele aanwijzingen van de mogelijke ontwikkelingen.

De betreffende gegevens hebben betrekking op 30 landen (de 25 EU-lidstaten plus 5 landen die de Commissie heeft toegevoegd: Roemenië, Bulgarije, Zwitserland, Noorwegen en Turkije). Over het geheel genomen neemt het personenvervoer in deze 30 landen over een periode van 40 jaar toe. (Gpkm = Gigapassagiers per kilometer)

— **4 196 Gpkm** in 1990 tot **5.021** in 2000 (+ **20 %** in 10 jaar)

— **5 817 Gpkm** in 2010 (+ **16 %** in 10 jaar)

— **6 700 Gpkm** in 2020 (+ **15 %** in 10 jaar)

— **7 540 Gpkm** in 2030 (slechts **12,5 %** in 10 jaar)

2.3.6 Het Comité stelt vast dat de voor de komende decennia voorspelde groei opvallend genoeg achterblijft bij de tijdens de periode 1990-2000 gemeten groei. Dit zou betekenen dat de mobiliteit van personen niet meer geldt als een criterium voor economische vitaliteit.

2.3.7 Volgens de verwachting zal het personenvervoer per personenauto in de periode 2000-2030 groeien met 45 %, terwijl de groei van het vervoer per spoor slechts 30 % bedraagt. Het luchtvervoer zal over dezelfde periode toenemen met 300 %. Het Comité verkeert niet in de positie om de

consistentie van deze voorspellingen te beoordelen, maar is van mening dat ze uitvoerig moeten worden bestudeerd om een totaalbeeld te krijgen van de situatie op de middellange en lange termijn.

2.3.8 Het Comité dringt er dan ook bij de Commissie op aan om een omvattende en gerichte studie uit te voeren die de kwantitatieve en kwalitatieve behoeften van het personenvervoer in 2020 en 2030 zo volledig mogelijk in kaart brengt.

2.3.9 Deze studie moet niet alleen betrekking hebben op de 30 landen die de Commissie zelf reeds heeft vermeld in het bovengenoemde document, maar ook op buurlanden die binnen de onmiddellijke invloedssfeer van de EU liggen (Kroatië, Albanië, Oekraïne, Rusland, Noord-Afrika etc.) en die in de komende 25 jaar op enigerlei wijze hun banden met de EU zullen verstevigen.

2.3.10 In deze studie moet tevens onderzoek worden gedaan naar de effecten van internationale reizen — met name in het kader van toerisme afkomstig uit landen met een opkomende economie als China en India — op verplaatsingen naar en vanuit Europa, en op verplaatsingen binnen Europa.

3. Voorstellen en conclusies

Het EESC:

3.1 is van mening dat de mobiliteit van personen binnen de uitgebreide Unie beslist moet worden gewaarborgd om de democratie te versterken en bij te dragen aan de samenhang binnen de EU;

3.2 stelt vast dat er weinig onderzoeken naar de mobiliteit van personen in 2030 zijn uitgevoerd op basis waarvan het effect daarvan op de kwantitatieve behoefte aan vervoermiddelen en de bijbehorende infrastructuur kan worden ingeschat;

3.3 wijst erop dat grootschalige infrastructuren op continentaal niveau pas na zeer lange uitvoeringstermijnen (ongeveer twee decennia) operationeel kunnen zijn;

3.4 is van oordeel dat de Commissie, op basis van de beschikbare gegevens die een sterke toename van de vraag naar personenvervoer laten zien, onderzoeken en vervolgens een algemene en specifieke discussie over dit onderwerp zou moeten opstarten zoals dat ook wordt gedaan voor de ontwikkeling van het goederenvervoer;

3.5 stelt voor om in 2010 een nieuw „Witboek: vervoerbeleid” over deze discussies op te stellen, waarbij dit beleid meer aandacht moet krijgen dan in het onderzoek van 2001 teneinde te kunnen voldoen aan de behoeften van het personenvervoer in 2020/2030. In dit Witboek zouden de volgende criteria kunnen worden genoemd:

— de voornaamste redenen waarom mensen reizen;

⁽³⁾ Zie bijlage 2.

- de manier van reizen (groepsgewijs of individueel);
- rubricering op basis van afgelegde afstanden;
- de door personen gebruikte vervoersmodaliteiten, die toegankelijk, betrouwbaar, veilig etc. moeten zijn;

3.6 stelt voor dat de Commissie en de lidstaten de nodige maatregelen nemen om de mobiliteit van personen zo goed mogelijk en in overeenstemming met het beginsel van duurzame ontwikkeling te waarborgen. Daarbij moet met name met de volgende aspecten rekening worden gehouden:

- de problemen of beperkingen waarmee gehandicapten, ouderen of kleine kinderen te maken hebben. Voor de oplossing hiervan moet worden samengewerkt met organisaties die reizigers met beperkte mobiliteit vertegenwoordigen;

- de financiële middelen die nodig zijn voor het onderzoek naar en de ontwikkeling van nieuwe technieken en technologieën die zijn toegesneden op personenvervoer;

- de wettelijke, normatieve en financiële regelingen waarmee de lidstaten infrastructuurprojecten kunnen realiseren die tegemoetkomen aan de behoeften.

3.7 benadrukt ten slotte dat de Europese Unie erop moet toezien dat de lidstaten evenwichtige vervoersdiensten voor zowel het vrachtvervoer als het personenvervoer aanbieden. Het Comité zou graag op de hoogte worden gehouden van het openen van deze algemene discussie zou daaraan willen deelnemen en wil worden geraadpleegd over de conclusies ervan.

Brussel, 26 oktober 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 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker, het**
- **Voorstel voor een verordening van de Raad houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 1782/2003 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers, en het**
- **Voorstel voor een verordening van de Raad tot instelling van een tijdelijke regeling voor de herstructurering van de suikerindustrie in de Europese Gemeenschap en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1258/1999 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid**

(COM(2005) 263 final — 2005/0118-0119-0120 CNS)

(2006/C 28/10)

Op 25 juli 2005 heeft de Raad besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig de artikelen 36 en 37 van het EG-Verdrag te raadplegen over het bovengenoemde voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Landbouw plattelandsontwikkeling en milieu”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 7 oktober 2005 goedgekeurd. Rapporteur was de heer BASTIAN.

Het EESC heeft tijdens zijn op 26 en 27 oktober 2005 gehouden 421e zitting (vergadering van 26 oktober 2005) het volgende advies uitgebracht, dat met 103 stemmen vóór en 22 stemmen tegen, bij 18 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1 Eenentwintig landen van de Europese Unie produceren suikerbieten. De Franse overzeese gebiedsdelen en Spanje produceren ook een kleine hoeveelheid rietsuiker (280 000 ton). De Europese suikerproductie varieert van 17 tot 20 miljoen ton in totaal per jaar, terwijl de suikerconsumptie in de EU wordt geschat op 16 miljoen ton per jaar.

1.2 Suikerbieten worden door 320 000 boeren in wisselbouw geteeld op een oppervlakte van 2,2 miljoen hectare (gemiddeld iets minder dan 7 ha bieten per producent). Suikerbieten worden in 236 suikerfabrieken verwerkt en bieden rechtstreeks werk aan ongeveer 75 000 vaste werknemers en

seizoenarbeiders. De Europese suikerbieten- en suikersector is goed voor in totaal 500 000 directe en indirecte arbeidsplaatsen.

1.3 De Europese Unie produceert ook 500 000 ton isoglucose en 250 000 ton inulinestroop en raffineert ruwe rietsuiker (waarvan het leeuwendeel — 1,6 MT — uit ACS-landen wordt geïmporteerd) ⁽¹⁾.

1.4 De quotaregeling voor de sector suiker, isoglucose en inulinestroop werd voor het laatst verlengd in 2001.

1.5 De Commissie heeft op 14 juli 2004 een mededeling over de hervorming van de suikersector gepubliceerd ⁽²⁾; het EESC-advies terzake ⁽³⁾ is op 15 december 2004 goedgekeurd.

1.6 Op 22 juni 2005 heeft de Commissie de drie nieuwe wetgevingsvoorstellen ingediend ⁽⁴⁾ die hier worden behandeld.

Parallel hiermee heeft de Commissie een voorstel ingediend voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van begeleidende maatregelen voor de onder het suikerprotocol vallende landen die de gevolgen ondervinden van de hervorming van de suikerregeling van de EU ⁽⁵⁾.

1.7 De volgende elementen onderscheiden het nieuwe wetgevingsvoorstel van de mededeling van 14 juli 2004:

- de verordening is geldig tot en met het verkoopseizoen 2014/2015;
- de minimumprijs voor suikerbieten wordt, gespreid over twee verkoopseizoenen, met 42,6 % verlaagd (tot 25,05 euro per ton); via een sectorale overeenkomst kan eventueel nog een bijkomende verlaging van 10 % worden opgelegd;
- de referentieprijs voor suiker wordt over vier verkoopseizoenen met 39 % verlaagd (tot 385,5 euro per ton); de verlaging van de referentieprijs voor suiker na aftrek van de herstructureringsheffing wordt over twee verkoopseizoenen gespreid (het verschil ligt in de bijdrage die wordt betaald aan het herstructureringsfonds);
- er wordt een productieheffing van 12 euro per ton suikerquotum ingesteld, waarvan telers en producenten elk de helft betalen;
- het A- en het B-quotum worden samengevoegd tot één enkel quotum; aan de lidstaten die momenteel C-suiker produceren, zal een extra quotum van 1 miljoen ton beschikbaar worden gesteld, tegen betaling van 730 euro per ton extra quotum;
- er wordt een vierjarige herstructureringsregeling ingesteld, eventueel gevolgd door een lineaire verlaging van de quota;
- de quota voor isoglucose worden drie jaar lang jaarlijks met 100 000 ton verhoogd;

⁽¹⁾ ACS-landen: ontwikkelingslanden in Afrika, het Caraïbisch gebied en de Stille Oceaan die het suikerprotocol van de Cotonou-overeenkomst hebben ondertekend.

⁽²⁾ COM(2004) 499 final

⁽³⁾ PB C 157, blz. 102

⁽⁴⁾ COM(2005) 263 final

⁽⁵⁾ COM(2005) 266 final; voorlopige vertaling

- de bepalingen inzake marktbeheer houden in dat buiten het quotum geproduceerde suiker kan worden overgedragen, dat quotumsuiker waarnaar geen vraag is aan de markt kan worden onttrokken, en dat steun voor particuliere opslag kan worden verleend indien de marktprijs tot onder de referentieprijs zakt;
- de chemische en farmaceutische sector kunnen zich net als de sector gist en alcohol bevoorraden met buiten het quotum geproduceerde suiker, en bij problemen ivm de bevoorrading kan een specifiek tariefcontingent worden toegekend;
- raffinaderijen kunnen er tot het verkoopseizoen 2009/2010 op rekenen dat zal worden voorzien in hun traditionele bevoorradingsbehoeften;
- vanaf 2009/2010 mag suiker uit de minst ontwikkelde landen onbeperkt worden ingevoerd;
- de uitvoer van buiten het quotum geproduceerde suiker wordt verboden, en de Commissie overweegt niet de uitvoer van quotumsuiker zonder restitutie mogelijk te maken;
- de Commissie heeft het idee om de quota op EU-niveau overdraagbaar te maken, laten varen, en er komt evenmin een lineaire verlaging van de quota met 2,8 miljoen ton over vier jaar; wel stelt de Commissie een herstructureringsplan voor dat wordt gefinancierd via een heffing op de quota voor suiker, isoglucose en inuline; gezien de verlaging van de suikerbietenprijs zijn het de landbouwers die meer dan 50 % van de heffing financieren;
- producenten van suiker, isoglucose en inuline die afstand doen van hun quota, hun productie stopzetten en hun productie-installaties ontmantelen, hebben recht op degressieve steun uit het herstructureringsfonds; de steunbedragen zijn afhankelijk van het jaar waarin de productie wordt stopgezet;
- de Commissie gaat ervan uit dat tot 6,160 miljoen ton quota voor een totaalbedrag van 4,2 miljard euro onder deze regeling zou kunnen vallen;
- telers van suikerbieten en cichorei hebben als compenserende steun recht op 60 % van het inkomensverlies dat het gevolg is van de verlaging van de prijs van suikerbieten; deze steun wordt losgekoppeld van de productie; ook moet hierbij rekening worden gehouden met de bedragen per hectare voor de productie van A- en B-suiker en een maximum per lidstaat;
- de lidstaten kunnen de referentieperiode voor de verdeling zelf vaststellen;
- in het verkoopseizoen 2006/2007 wordt 907 miljoen euro vrijgemaakt voor de rechtstreekse inkomenssteun aan de landbouwers, vanaf 2007/2008 is dat 1,542 miljoen.

2. Algemene opmerkingen

2.1 Een hervorming van de suikersector is broodnodig. Het EESC verwijst in dit verband naar zijn advies van 15 december 2004 ⁽⁶⁾, en meer in het bijzonder naar de paragrafen 2.1, 2.4, 2.6, 2.7, 2.8, 2.9 en 2.10.

2.2 Het huidige voorstel voor een hervorming is evenwel veel ingrijpender dan wat in de Commissiemededeling van 14 juli 2004 was aangekondigd. De prijs- en productieverlagingen zijn veel drastischer, en er wordt op korte termijn een einde gemaakt aan de uitvoer. Met dit voorstel geven we onze concurrenten in de WTO-onderhandelingen dan ook een verkeerd signaal. Bovendien gaat het voorstel voorbij aan de doelstelling van een Europese suikerproductie die de bevoorrading van de markt veilig stelt, m.n. in de gebieden waar omschakeling moeilijk ligt.

2.3 Het EESC is verontrust over het effect van de voorgestelde prijs- en quotaverlagingen op de landbouwinkomens en de werkgelegenheid. Het onderstreept in dit verband dat de suikersector in tal van regio's van groot belang is voor de economie. Volgens het EESC staat dit voorstel haaks op het Europese landbouwmodel. Verder wordt geen rekening gehouden met de herhaaldelijk door de Raad geuite wens om de traditionele landbouwproductie in de minst ontwikkelde regio's en lidstaten in stand te houden, en strookt het voorstel noch met de beginselen van multifunctionaliteit en duurzaamheid, noch met de Lissabonstrategie. De voorgestelde hervorming zou er immers toe leiden dat 150 000 directe en indirecte arbeidsplaatsen verloren gaan.

2.4 Het EESC gelooft niet dat de hervormingstactiek waarvoor de Commissie heeft gekozen, nl. herstel van het marktevenwicht via prijsverlagingen, het beoogde doel kan bereiken. Evenmin zal deze strategie leiden tot het behoud van een solide Europese bietenteelt en suikerindustrie op lange termijn. Bovendien houdt de Commissie geen rekening met de ontwikkelingslanden die preferentiële suikerleveranciers zijn. Het EESC is van mening dat alles in het werk moet worden gesteld om te vermijden dat via *swap-deals* (trilaterale handelsoperaties) — die zonder enig nut zijn voor de minst ontwikkelde landen — nieuwe delen van de wereldmarkt m.n. Brazilië in de schoot worden geworpen. Het Comité wijst er in dit verband ook op dat de Braziliaanse suikerproductie, die sterk wordt gestimuleerd in het kader van het beleid inzake bio-ethanol en het monetair beleid, plaatsvindt in omstandigheden die vanuit sociaal en milieuoogpunt niet door de beugel kunnen. Ook de manier waarop het land aankijkt tegen grondeigendom is voor het Comité onaanvaardbaar. Een en ander verklaart wel de extreem lage productiekosten en de stijgende productie van de laatste jaren, die tot een toename van de voorraad op de wereldmarkt heeft geleid en zo de prijzen heeft doen kelderen. Voor het Comité moet de toegang tot de communautaire markt afhankelijk worden gesteld van de naleving van bepaalde sociale normen, zoals bv. vastgelegd in de Verklaring van de conferentie van de Internationale Arbeidsorganisatie van 1998.

2.5 Het EESC ⁽⁷⁾ is van mening dat de voorgestelde prijsverlagingen (...) een grote stap in de richting van de volledige liberalisering van de suikermarkt zijn. Dit biedt geen duurzame

vooruitzichten aan de bietenproducenten, werknemers in de suikersector en Europese consumenten".

2.6 Het EESC ⁽⁸⁾ begrijpt derhalve niet dat de Commissie niet heeft vastgehouden aan het plan om preferentiële importquota af te spreken met de minder ontwikkelde landen, iets waar deze landen overigens ook om vragen. Zo zou meer en beter rekening kunnen worden gehouden met de armste ontwikkelingslanden en zouden een evenwichtige marktsituatie en houdbaar prijsniveau in Europa ontstaan. Het EESC vestigt de aandacht op het tweesporenbeleid van de Commissie, die enerzijds de radicale hervorming van de GMO/suiker rechtvaardigt aan de hand van het Alles-Behalve-Wapens-initiatief en anderzijds weigert gehoor te geven aan de expliciete wens van de minst ontwikkelde landen om een systeem van preferentiële quota in te voeren".

2.7 Het EESC ⁽⁹⁾ gelooft niet dat de aanzienlijke prijsverlagingen voor suiker vooral de consument ten goede zullen komen. Zo'n 70 % van de suiker komt terecht in verwerkte producten. Een verlaging van de consumentenprijzen van die producten is zeer onwaarschijnlijk. Bovendien is gebleken dat ook in de landen die hun suikermarkt hebben opengesteld geen sprake is van een daling van de consumentenprijzen

2.8 Het EESC begrijpt niet waarom de Commissie zo snel mogelijk een eind wil maken aan de uitvoer van suiker in ongewijzigde staat. Hoewel de EU haar zaak voor het WTO-panel verloren heeft, mag zij nog 1 273 000 ton gesubsidieerde suiker in ongewijzigde staat uitvoeren, of het nu gaat om quotumsuiker met restitutie of buiten het quotum geproduceerde suiker zonder restitutie. Overigens willen de opbrengsten van de suikerbietenteelt nogal eens wisselen en zal de markt de effecten van de wisselende invoer ondervinden. Export maakt het echter mogelijk de schommelingen in de hoeveelheden beschikbare quotumsuiker of buiten het quotum geproduceerde suiker op te vangen. Deze flexibiliteit is een vereiste voor duurzame productie en een rationeel gebruik van de arbeidskrachten en het materieel.

2.9 Het EESC schaart zich achter het Commissievoorstel voor een herstructurering op vrijwillige basis; de voorwaarden van de nieuwe regeling zijn immers merkbaar beter. Wel wijst het EESC erop dat ook de belangen van de suikerbietentelers en de werknemers van de suikerindustrie moeten worden behartigd.

2.10 Het EESC is, „over het geheel genomen, van mening dat de Commissie het effect van haar voorstel niet goed heeft ingeschat; dit voorstel zal immers leiden tot het massaal wegstromen van middelen van het Europese platteland (landbouw en eerste verwerking) en de ontwikkelingslanden naar de grote internationale voedings- en distributiebedrijven en tot de ontmanteling van een aanzienlijk deel van de Europese suikerindustrie en die van de ACS-landen ten gunste van vrijwel uitsluitend de grote Braziliaanse suikerproducenten" ⁽¹⁰⁾.

⁽⁶⁾ Zie voetnoot nr. 3

⁽⁷⁾ PB C 157 van 28.6.2005.

⁽⁸⁾ PB C 157 van 28.6.2005.

⁽⁹⁾ PB C 157 van 28.6.2005.

⁽¹⁰⁾ PB C 157 van 28.6.2005

3. Bijzondere opmerkingen

3.1 Het EESC verheugt zich erover dat de Commissie is ingegaan op zijn verzoek om een regeling vast te stellen voor de periode van 1 juli 2006 tot 30 september 2015.

3.2 De voorgestelde prijsverlagingen zijn in de ogen van het EESC overdreven, en zullen bovendien niet het minste effect hebben op de invoer van suiker via trilaterale handelsoperaties (wereldmarkt, minst ontwikkelde landen, EU), waarvan de hoeveelheid wordt bepaald door de schommelingen van de prijs op de wereldmarkt en de wisselkoersen. Het EESC vraagt daarom de prijsverlagingen te beperken tot het noodzakelijke, rekening houdend met de WTO-onderhandelingen, en deze net als de tariefverlagingen gespreid in te voeren, m.n. om de nieuwe lidstaten de tijd te geven zich aan te passen.

Ook verzoekt het EESC de Raad bijzondere aandacht te besteden aan de moeilijkheden van de landbouwers in probleemregio's of gebieden waar weinig rendabele alternatieven voor de suikerbietenteelt bestaan.

3.3 Het EESC verbaast zich erover dat wordt voorzien in een productieheffing voor de telers en producenten, terwijl het niveau van de quota ontegensprekelijk onder het consumptieniveau blijft, en de Commissie uitgaat van een Europese productie die moet kunnen concurreren met de ingevoerde suiker. De voorgestelde productieheffing werkt evenwel discriminerend voor de communautaire suikertelers en -producenten. Het EESC verzoekt de Commissie dus deze heffing of in te trekken, of uit te breiden tot alle ingevoerde suiker.

3.4 Een doeltreffende GMO voor de suikersector is ondenkbaar als de invoer niet op een of andere manier kan worden gecontroleerd. Er moeten dus bepalingen worden vastgelegd om *swap-deals* voor suiker met de minst ontwikkelde landen te verbieden. Ook zou de invoer uit de minst ontwikkelde landen via een vrijwaringsclausule automatisch moeten worden beperkt als de Commissie besluit een bepaalde hoeveelheid suiker van het quotum aan de markt te onttrekken (onttrekingsprocedure) of als steun voor particuliere opslag wordt verleend (marktprijs lager dan de referentieprijs).

3.5 In de ogen van het EESC legt de Commissie met dit voorstel onredelijk strenge uitvoerbeperkingen op. De door de WTO opengelaten exportmogelijkheden moeten ook in het Commissievoorstel overeind blijven. Met name de uitvoer van een bijkomende hoeveelheid buiten het quotum geproduceerde suiker moet worden toegestaan indien de door de WTO vastgestelde kwantitatieve en budgettaire grenzen voor gesubsidieerde export niet zijn bereikt met de uitvoer van quotumsuiker met restitutie.

Overigens zou de export van quotumsuiker zonder restitutie vrij moeten worden toegestaan.

3.6 Het EESC is niet onder de indruk van de instrumenten voor marktbeheer die de Commissie heeft voorgesteld ter vervanging van de interventieregeling. Gezien het onregelmatige en onvoorspelbare verloop van de invoer, waardoor de

markt voortdurend onder druk staat, ziet het er immers niet naar uit dat regelingen als particuliere opslag en verplichte overdracht kunnen garanderen dat de marktprijs op het niveau van de referentieprijs ligt. Het EESC dringt er daarom op aan dat de interventieregeling behouden blijft.

3.7 Het EESC neemt kennis van het voorstel van de Commissie om het inkomensverlies in de suikerbietensector, dat het gevolg is van de prijsverlaging, voor 60 % te compenseren. Het wijst erop dat billijke compensaties moeten worden toegekend die vergelijkbaar zijn met de vergoedingen in andere teeltsectoren. Rekening houdend met de productieheffing en het risico van een bijkomende verlaging van 10 %, dreigt de prijs van suikerbieten in de praktijk met 50 % te dalen. De compensatie zou in dat geval niet meer dan 51 % bedragen. Het EESC stelt daarom voor de prijzen minder sterk te doen dalen en de compensatie op te trekken, binnen de grenzen van het voorgestelde budget. Dat prijsdalingen worden gecompenseerd is positief; doeltreffende beheersinstrumenten blijven echter nodig om te voorkomen dat de markt instort en om het inkomen van de landbouwers veilig te stellen.

3.8 De door de Commissie voorgestelde compensatieregeling bestaat erin dat de steun wordt losgekoppeld van de productie en wordt berekend op basis van het areaal dat is beteeld met contractueel voor de productie van A- en B-suiker of inulinestroop bestemde suikerbieten of cichorei. Het EESC pleit voor een aangepaste regeling die de lidstaten de mogelijkheid biedt om de suikerbieten- en cichoreitellers een maximaal steunbedrag toe te kennen, binnen de in het voorstel vastgelegde nationale plafonds. Verder verzoekt het EESC de Commissie na te gaan welke de langetermijngevolgen van de loskoppeling zijn.

3.9 Het EESC kan niet begrijpen waarom wordt voorzien in een gratis verhoging van de isoglucosequota met 300 000 ton, terwijl een duur herstructureringsprogramma wordt ingesteld om het suikerquotum sterk naar omlaag te halen, en zal moeten worden betaald voor het extra suikerquotum van een miljoen ton.

3.10 Het EESC stelt vast dat de Commissie is ingegaan op zijn suggestie om de verplichte verlaging van de quota en de overdraagbaarheid van de quota op Europees niveau te vervangen door een herstructureringsprogramma op vrijwillige basis, waarvoor in een eerste fase compensaties worden verleend.

Het EESC eist dat telers en producenten een vinger in de pap krijgen bij de herstructurering, en dat een redelijke schadeloosstelling wordt toegekend aan door de herstructurering getroffen telers.

De extra betaling van 4,68 EUR per ton A- en B-suikerbieten die in 2006/2007 wordt toegekend aan de door de herstructurering getroffen telers, is in feite een vervroegde uitbetaling van de compenserende steun voor de prijsdaling die de telers vanaf het seizoen 2007/2008 zullen ontvangen. Het gaat dus niet om een herstructureringsvergoeding.

3.11 De Raad zou nauwlettend moeten toezien op de gevolgen van het Commissievoorstel voor de werkgelegenheid in de regio's die met de hervorming van de suikersector te maken hebben gekregen. Daarnaast verzoekt het EESC de lidstaten en de Commissie de structuurfondsen en het ESF beter toegankelijk te maken, m.n. in de regio's die het sterkst getroffen worden door de herstructurering en in de nieuwe lidstaten, zodat de negatieve gevolgen van de hervorming voor de werkgelegenheid beter kunnen worden opgevangen. Hierbij kan worden gedacht aan sociale programma's die veel verder reiken dan de wettelijk verplichte maatregelen. Het is nu immers zaak nieuwe banen te creëren en diversificatie en omschakeling te stimuleren.

3.12 Door zo snel mogelijk de juiste bestuurlijke en financiële maatregelen te nemen, moeten de Commissie en de lidstaten tonen dat zij vastbesloten zijn het gebruik van biobrandstoffen te stimuleren. Hierbij moet een grote rol worden weggelegd voor suikerbieten. Het EESC acht het dringend noodzakelijk om de procédés voor een nuttig gebruik van suiker die bovenop het quotum wordt geproduceerd, in de non-foodsector verder te ontwikkelen.

3.13 Het EESC wil de Commissie en de Raad erop wijzen dat de invoer van suiker uit de Balkan het evenwicht op de markten van de aan deze regio grenzende landen ernstig verstoort. Vandaar dat de nodige vrijwaringsmechanismen moeten worden ingevoerd en toegepast (m.n. de naleving van de interventie- en referentieprijzen) en dat het quotum voor Kroatië zo snel mogelijk moet worden vastgelegd.

4. Conclusie

4.1 Het EESC ziet in dat aanpassing van de GMO/suiker noodzakelijk is, maar vindt dat de hervormingsvoorstellen inzake de productie- en prijsverlagingen veel te ver gaan.

De uitvoering van deze voorstellen zou ingrijpende gevolgen hebben voor de Europese suikersector, en zou ten minste 150 000 arbeidsplaatsen verloren doen gaan in vaak toch al zwakke regio's waar geen rendabele alternatieven voor de suikerteelt zijn.

4.2 Het EESC hoopt dat de Raad ambitieuzer zal zijn dan de Commissie in haar voorstellen inzake de Europese suiker- en suikerbietenproductie, en pleit voor kwantitatieve controle op de invoer en het recht om gebruik te maken van alle door de WTO opengelaten exportmogelijkheden. Het door de Commissie vooropgestelde productieniveau zou m.n. via controle op de invoer nog met 2 à 3 miljoen ton kunnen worden opgetrokken. Hiermee kunnen 50 tot 75 000 arbeidsplaatsen worden gered en zouden ongeveer 50 000 bedrijven die zich bezig houden met de suikerbienteelt op verschillende plaatsen in de EU kunnen overleven.

4.3 Het EESC vreest dat de ontwikkelingsdoelstellingen van het Alles-Behalve-Wapens-initiatief en van de hervorming van

de GMO suiker niet zullen worden bereikt. Het steunt dan ook het verzoek van de minder ontwikkelde landen, die graag zouden zien dat de Unie importquota voor suiker vaststelt. *Swap-deals* moeten in ieder geval worden verboden. Verder moeten automatisch in werking tredende vrijwaringsclausules worden ingevoerd en moet de toegang tot de communautaire markt afhankelijk worden gemaakt van de naleving van een gedragscode gebaseerd op sociale en ecologische duurzaamheid en voedselsovereiniteit.

4.4. Het EESC pleit ervoor dat zoveel ton quotumsuiker en buiten het quotum geproduceerde suiker wordt uitgevoerd als de WTO toestaat, zodat de EU zijn dichtstbij gelegen traditionele afnemers kan blijven bedienen.

4.5 Het EESC dringt erop aan dat de prijsverlagingen geleidelijk worden ingevoerd en strikt beperkt blijven tot internationale verbintenissen. Indien nodig moet suiker in het kader van de ontwikkelingsagenda van Doha als kwetsbaar product worden behandeld.

4.6 Het EESC is voorstander van de instandhouding van de interventieregeling en de blijvende toepassing van doeltreffende instrumenten voor marktbeheer.

4.7 Het EESC zou graag zien dat de gedeeltelijke compenserende steun aan telers ter compensatie van het inkomstenverlies wegens de verlaging van de bietenprijzen zoveel mogelijk wordt opgetrokken, en in zijn geheel wordt toegekend. Ook dient de steunverlening duurzaam in stand te worden gehouden en moet het suikerbudget op peil blijven.

4.8 Het EESC schaart zich achter het voorstel van de Commissie inzake het herstructureringsprogramma, maar wenst dat de telers een stem in het kapittel krijgen. Daarnaast zouden de telers die worden getroffen door de sluiting van fabrieken steun moeten krijgen voor de herstructurering van hun bedrijven.

4.9 De structuurfondsen en het Europees Sociaal Fonds zouden moeten worden betrokken bij de steunverlening, zodat niet alleen de nodige schadeloosstellingen kunnen worden verstrekt, maar de werknemers die worden getroffen door de herstructurering van de Europese suikerindustrie ook de best mogelijk omscholing krijgen.

4.10 Het energiedebat (biobrandstoffenbeleid) moet dringend ook aandacht gaan besteden aan de suikersector; ook hier liggen mogelijkheden om de nefaste gevolgen van de hervorming te helpen opvangen.

4.11 De invoer van Balkansuiker verstoort het marktevenwicht; een en ander moet zo snel mogelijk worden verholpen.

4.12 De Raad moet oog hebben voor de situatie in probleemregio's of gebieden waar weinig rendabele alternatieven op landbouwgebied bestaan.

Brussel, 26 oktober 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 — Verslag over de tenuitvoerlegging van de bosbouwstrategie van de EU”

(COM (2005) 84 final)

(2006/C 28/11)

De Commissie heeft op 17 maart 2005 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag, te raadplegen over de bovengenoemde mededeling.

De gespecialiseerde afdeling „Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 7 oktober 2005 goedgekeurd. Rapporteur was de heer KALLIO, co-rapporteur de heer WILMS.

Het Comité heeft tijdens zijn op 26 en 27 oktober 2005 gehouden 421e zitting (vergadering van 26 oktober 2005) het volgende advies uitgebracht, dat met 97 stemmen vóór, bij 1 onthouding, is goedgekeurd:

1. Inleiding

1.1 Noch het Verdrag tot oprichting van de Europese Unie noch het ontwerp voor een nieuw grondwettelijk verdrag voorziet in een gemeenschappelijk bosbouwbeleid.

1.2 De Commissie heeft op 18 november 1998 een mededeling uitgebracht waarin zij een bosbouwstrategie voor de Europese Unie voorstelt. Op basis hiervan heeft de Raad op 15 december 1998 een resolutie betreffende een gemeenschappelijke bosbouwstrategie goedgekeurd.

1.3 Hierin werd bepaald dat duurzaam bosbeheer (DBB), zoals gedefinieerd tijdens de ministersconferentie over de bescherming van de bossen in Europa te Helsinki in 1993, en de multifunctionaliteit van bossen centrale uitgangspunten zouden vormen van EU-maatregelen in het kader van een gemeenschappelijke bosbouwstrategie.

1.4 Centrale elementen in de strategie zijn daarnaast het subsidiariteitsbeginsel, op grond waarvan de verantwoordelijkheid voor het bosbouwbeleid bij de lidstaten ligt, en de mogelijkheid voor de Europese Unie om DBB en de multifunctionaliteit van bossen te stimuleren wanneer maatregelen op EU-niveau een meerwaarde opleveren.

1.5 Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 9 december 1999 een initiatiefadvies uitgebracht over de bosbouwstrategie van de EU.

1.6 De Raad heeft de Commissie in zijn resolutie verzocht om binnen vijf jaar verslag uit te brengen over de tenuitvoerlegging van de EU-bosbouwstrategie.

1.7 De Commissie heeft op 10 maart 2005 een mededeling uitgebracht over de tenuitvoerlegging van de bosbouwstrategie. Het werkdocument van de diensten van de Commissie (*Staff Working Document*), dat bij deze mededeling is gevoegd, bevat een gedetailleerde beschrijving van de acties en activiteiten die in de periode 1999–2004 in verband met de communautaire bosbouwstrategie ten uitvoer zijn gelegd.

1.8 Het Comité steunt de beleidslijnen die de Commissie in de mededeling heeft uitgestippeld, met name méér aandacht voor de tenuitvoerlegging van de bosbouwstrategie en een verbeterde coördinatie. Het Comité acht het van belang dat het voorstel van de Commissie voor een actieplan ter bevordering van duurzame bosbouw snel concreet vorm krijgt.

2. Tenuitvoerlegging van de EU-bosbouwstrategie

2.1 Veranderingen in het beleidskader

2.1.1 Sinds 1998 zijn er nogal wat veranderingen in het beleidskader geweest, zoals de uitbreiding van de EU, de goedkeuring van strategische beleidsdoelstellingen en de ontwikkeling van het internationale bosbouw- en milieubeleid, alle zaken die in de mededeling van de Commissie genoemd worden. Deze veranderingen stellen de Europese bosbouwsector en de bosbouwstrategie voor nieuwe uitdagingen.

2.1.2 Als gevolg van de uitbreiding van de EU is het bosareaal met 20 % toegenomen, zijn de bosopstanden vermeerderd met 30 % en is het aantal boseigenaren gestegen van 12 tot 16 miljoen. De nieuwe lidstaten zullen ter bevordering van duurzame bosbouw de institutionele capaciteit moeten versterken. De uitdaging bestaat er met name in, een structureel en institutioneel kader voor particulier bouseigendom uit te werken.

2.1.3 Tijdens de Top van Johannesburg in 2002 is gewezen op de bijdrage die duurzame bosbouw kan leveren aan duurzame ontwikkeling, en op de rol die het kan spelen om de zgn. Millennium-ontwikkelingsdoelstellingen te verwezenlijken. Er is een voor regeringen bindend actieplan goedgekeurd met tal van voorstellen die voor bossen relevant zijn.

2.1.4 De Europese bosbouwsector wordt geconfronteerd met markten voor bosproducten die steeds internationaler worden, en met een sterk geconcentreerde houtverwerkende sector. Dit stelt hogere efficiency-eisen aan de houtproductie.

2.1.5 Bossen vervullen een belangrijke functie en bieden de samenleving veel voordelen. Tegelijkertijd wordt steeds meer belang gehecht aan een duurzame exploitatie van bossen en aan de milieudiensten die bossen kunnen leveren. Met name de internationale verdragen waartoe de EU en de lidstaten zich hebben verbonden, plaatsen de bosbouwsector voor nieuwe uitdagingen.

2.1.6 De Europese Raad van Lissabon (maart 2000) heeft voor de EU een nieuwe strategische doelstelling vastgelegd om van de Unie de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te maken, die in staat is om te zorgen voor duurzame economische groei, nieuwe en betere banen en een meer solidaire samenleving. Ter aanvulling op de strategie van Lissabon heeft de Europese Raad van Göteborg (juni 2001) een Europese strategie voor duurzame ontwikkeling goedgekeurd, bedoeld om het economisch, sociaal en milieubeleid op elkaar af te stemmen ter versterking van de synergetische effecten.

2.1.7 Tal van beleidslijnen, voorschriften en maatregelen van de EU zijn direct of indirect van invloed op de bosbouwsector. In hoeverre deze aansluiten bij en een aanvulling vormen op de tenuitvoerlegging van de EU-bosbouwstrategie is nog niet getoetst.

2.2 *Het Europese en internationale bosbouwbeleid*

2.2.1 De Raad heeft in zijn resolutie over een Europese bosbouwstrategie benadrukt dat de Unie een actieve rol moet spelen bij de uitvoering van de resoluties van de ministersconferentie over de bescherming van de bossen in Europa en proactief moet deelnemen aan de internationale besprekingen en onderhandelingen over bosvraagstukken, met name in het Intergouvernementele Forum voor Bossen van de Verenigde Naties.

2.2.2 In zijn advies uit 1999 stelt het EESC dat de EU een internationaal en juridisch bindend instrument voor het beheer, de instandhouding en de duurzame ontwikkeling van alle soorten bos dient te ontwikkelen op basis van de in Rio goedgekeurde beginselen ter bescherming van bossen. Deze doelstelling heeft nog niets aan actualiteit ingeboet als we kijken naar de internationalisering van de markt voor bosbouwproducten, de globalisering van de aanverwante houtverwerkende sector, de voortdurende ontbossing en de waarborging van de rechten van lokale gemeenschappen die op bossen zijn aangewezen.

2.2.3 Om illegale ontbossing en houthandel tegen te gaan, heeft de Commissie een Actieplan voor wetshandhaving, bestuur en handel in de bosbouw (*Forest Law Enforcement, Governance and Trade*; -FLEGT) opgesteld, alsmede een voorstel voor een verordening betreffende de invoering van een FLEGT-vergunningstelsel gepresenteerd. Het EESC hecht zeer groot belang aan de bestrijding van illegale ontbossing en houthandel. Illegale ontbossing heeft ernstige gevolgen op ecologisch, economisch en sociaal vlak, terwijl illegale houtoogst de concurrentie op de houtmarkt vervalst. In de strijd tegen illegale ontbossing en houthandel dient prioriteit te worden gegeven aan maatregelen die de producerende landen in samenwerking met de importerende landen kunnen nemen om het bestuur efficiënter te maken en het toezicht op de naleving van de wet- en regelgeving te verbeteren. Dit is de beste manier om rekening te houden met de maatschappelijke factoren die van invloed zijn op de levensomstandigheden en het welzijn van gemeenschappen die op bossen zijn aangewezen. Bijzondere aandacht dient te worden besteed aan oerbossen en de instand-

houding van hun diversiteit. Een duidelijkere regeling inzake exploitatierechten is een eerste voorwaarde om illegale ontbossing tegen te gaan. Het voorgestelde vergunningstelsel neemt niet weg dat nog meer werk moet worden gemaakt van de hier genoemde maatregelen.

2.2.4 Het internationale economische, sociale en milieubeleid en het VN-Milieuverdrag zijn een grotere rol gaan spelen t.a.v. de bossen en de bosbouwactiviteiten in de EU. In het kader van het VN-Verdrag inzake biologische diversiteit is in 2002 een uitgebreid werkprogramma ter bescherming van de biodiversiteit van bossen goedgekeurd, terwijl in het kader van het VN-Verdrag inzake klimaatverandering afspraken zijn gemaakt over de bijdrage die bossen en de in bossen aanwezige koolstofreservoirs kunnen leveren om klimaatverandering tegen te gaan. Met name het Protocol van Kyoto brengt nieuwe uitdagingen en mogelijkheden met zich mee. Duurzame bosbouw biedt de mogelijkheid op een substantiële manier bij te dragen tot het nakomen van de verplichtingen die men in het kader van internationale verdragen is aangegaan. Een vereiste is wel dat de EU in het internationale economische, sociale en milieubeleid, alsook in het eigen beleid, voor een gecoördineerde en uniforme aanpak opteert met aandacht voor alle aspecten van duurzame bosbouw en met inachtneming van de verschillende exploitatievormen van bossen.

2.2.5 Op pan-Europees niveau is de Ministersconferentie over de Bescherming van de Bossen in Europa (MCPFE) een belangrijk discussieforum inzake het bosbouwbeleid. Ze heeft al geleid tot een goed functionerend economisch, ecologisch, sociaal en cultureel raamwerk ter bevordering van duurzaam bosbeheer.

2.3 *De bosbouwstrategie van de EU en het bosbouwbeleid van de lidstaten*

2.3.1 Tijdens de vierde ministersconferentie over de bescherming van de bossen in Europa (Wenen, 28-30 april 2003) is gewezen op het belang van nationale bosprogramma's voor de ontwikkeling van de samenwerking tussen de bosbouwsector en andere sectoren. Overeenkomstig de resolutie van deze ministersconferentie vormen de nationale bosprogramma's een op participatie van de betrokken actoren stoelend, alomvattend, intersectoraal en steeds evoluerend proces waarin beleid op nationaal en/of subnationaal niveau wordt geformuleerd, uitgevoerd, gecontroleerd en geëvalueerd. Hierdoor kan — zoals overeengekomen in Helsinki — het bosbeheer verder worden verduurzaamd en een bijdrage worden geleverd aan duurzame ontwikkeling.

2.3.2 De op het subsidiariteitsbeginsel gebaseerde nationale bosprogramma's vormen een cruciaal instrument om de doelstellingen van de Europese bosbouwstrategie te verwezenlijken. Het zijn alomvattende, multisectorale kaderprogramma's waarin gekeken wordt naar de invloed van de bosbouwsector op andere sectoren en omgekeerd. In nationale bosprogramma's kan aandacht worden geschonken aan en een evenwicht worden gevonden tussen de vele exploitatiemogelijkheden van bossen en de verwachtingen van de samenleving ten aanzien van bossen (rekening houdend met specifieke nationale kenmerken). De programma's brengen uniformiteit en onderlinge samenhang in de nationale beleidsvormen en zorgen ervoor dat deze beter worden afgestemd op internationale verplichtingen. De programma's moeten worden geëvalueerd om na te gaan of ze beantwoorden aan de geformuleerde doelstellingen.

2.3.3 Ook de milieu- en bosbouwverplichtingen die de EU en de lidstaten in internationaal verband zijn aangegaan voor de bossen en de bosbouwsector, kunnen het best worden vervuld als ze onderdeel vormen van een nationaal programma.

2.3.4 De EU dient het opstellen van nationale bosbouwprogramma's op basis van MCPFE-richtlijnen aan te moedigen, om duurzame bosbouw te bevorderen en de basis te leggen voor een integrale aanpak ter ontwikkeling van de bosbouwsector in de lidstaten en de EU.

2.4 *Beleid voor plattelandontwikkeling en de bosbouwsector*

2.4.1 Op EU-niveau is het beleid voor plattelandontwikkeling het voornaamste instrument ter verwezenlijking van de bosbouwstrategie. In het kader van het beleid voor plattelandontwikkeling is voor de periode 2000-2006 4,8 miljard euro uitgetrokken voor bosbouwmaatregelen. De helft daarvan is gebruikt voor de herbebossing van landbouwgronden en de andere helft voor overige bosbouwmaatregelen.

2.4.2 In het bijzonder verslag van de Rekenkamer (nr. 9/2004) betreffende bosbouwmaatregelen in het beleid voor plattelandontwikkeling wordt vastgesteld dat noch de Commissie noch de lidstaten de verantwoordelijkheid op zich hebben genomen om na te gaan of er vorderingen zijn geboekt met de uitvoering van de bosbouwstrategie.

2.4.3 In art. 29 van Verordening (EG) nr. 1257/1999 van de Raad inzake steun voor plattelandontwikkeling is vastgelegd dat in dit verband te nemen bosbouwmaatregelen gebaseerd dienen te zijn op nationale of subnationale bosbouwprogramma's of gelijkwaardige instrumenten. Slechts in een paar lidstaten zijn dergelijke programma's al van kracht, terwijl een aantal andere lidstaten nog maar kort geleden is begonnen met het opstellen ervan.

2.4.4 De evaluatie van bosbouwmaatregelen in het kader van het beleid voor plattelandontwikkeling wordt bemoeilijkt door het feit dat de Commissie niet toereikend is geïnformeerd over het bosbouwbeleid van de lidstaten. Het probleem is dat er geen goed bewakingssysteem is voor onderdelen van het nationale bosbouwbeleid die gefinancierd worden door de EU.

2.4.5 Hoewel een groot deel van de steun naar bebossingsmaatregelen gaat, zijn er geen duidelijke operationele doelstellingen voorgeschreven omtrent de wijze waarop deze moeten worden ingepast in de bosbouwstrategie, zeker als wordt gedacht aan de milieudoelstellingen.

2.4.6 Verschillende directoraten-generaal en eenheden van de Commissie zijn betrokken bij de procedure ter goedkeuring van ontwikkelingsprogramma's en actieplannen voor het platteland en bosbouwmaatregelen. Door de complexe besluitvormingsprocedure is het beleid voor plattelandontwikkeling niet zo goed bruikbaar voor de uitvoering van de Europese bosbouwstrategie.

2.4.7 Onderzocht moet ook worden of het misschien efficiënter is om de EU-gelden niet in bebossingsmaatregelen te steken, maar in de bevordering van de afzet van hout, in beho-

ningssystemen voor milieudiensten, in onderzoek, onderwijs en advisering en in maatregelen voor plattelandontwikkeling waarmee op lange termijn het ondernemingsklimaat en de werkgelegenheidssituatie in de bossector kunnen worden verbeterd en milieudiensten in de bos- en houtsector kunnen worden bevorderd.

2.4.8 Tevens dient men voor ogen te houden dat de bosbouwsector en de aanverwante houtverwerkende sector open sectoren zijn waar de wetten van het marktmechanisme gelden. Met het oog op een goede werking van de interne markt mag het steunbeleid niet leiden tot concurrentievervalsing op de houtmarkt.

2.5 *Bescherming van bossen en waarborging van de voor bossen verleende „milieudiensten”*

2.5.1 De bosbouw dient in economisch, ecologisch, sociaal en cultureel opzicht van duurzame aard te zijn. Bescherming van bossen, toezicht op hun toestand, herstel van beschadigde bossen en waarborging van de door bossen verleende „milieudiensten” vormen een belangrijk onderdeel van duurzame bosbouw. De duurzame exploitatie van bossen moet worden gewaarborgd door middel van een adequate heraanplant.

2.5.2 Eén van de centrale doelstellingen in samenhang met bossen in de EU is ervoor te zorgen dat deze gezond en levenskrachtig blijven door ze te beschermen tegen luchtverontreiniging, bosbranden en andere schadelijke factoren van organische (ziekten, insecten) of anorganische (erosie) aard.

2.5.3 Jaarlijks brandt er in de EU zo'n 0,4 miljoen hectare aan bossen af. Met name in de zuidelijke lidstaten van de Europese Unie zijn bosbranden een groot probleem. Naast de bestrijding van bosbranden heeft de EU gegevens verzameld over bosbranden en de omvang en oorzaken ervan onderzocht. Hiermee heeft zij de basis gelegd voor een systeem van dataverzameling omtrent de omvang en oorzaken van bosbranden met behulp waarvan men de door de Commissie en de lidstaten genomen maatregelen ter bestrijding van bosbranden heeft kunnen evalueren en volgen. Een efficiënte bescherming van het milieu en de bossen in de EU is niet mogelijk zonder een goed functionerend systeem voor de bewaking en bestrijding van bosbranden.

2.5.4 De belangrijkste regelgeving voor het gezond en levensvatbaar houden van bossen zijn de richtlijn betreffende plantenbescherming, de richtlijn betreffende de handel in teeltmateriaal voor de bosbouw en de kaderverordening inzake de bewaking van bossen en milieu-interacties (*Forest Focus*).

2.5.5 Deze laatste verordening vormt het kader voor een EU-actieplan waarmee de bewaking van de gezondheidstoestand van bossen in de EU en de programma's ter bestrijding van bosbranden worden voortgezet en nieuwe en veelzijdigere bewakingsprogramma's worden ontwikkeld. Doel is om in EU-verband betrouwbare en vergelijkbare gegevens te verzamelen over de toestand van bossen en de schadelijke invloeden waaraan ze worden blootgesteld.

2.5.6 In het kader van internationale verdragen, de Voedsel- en landbouworganisatie (FAO), het ECE-houtcomité, Eurostat en de MCPFE worden nu al gegevens verzameld over de diversiteit van bossen, hulpbronnen in de bosbouw, de opname van koolstofdioxide, de koolstofcyclus, bosproducten en de effecten van beschermingsmaatregelen. Bij het ontwikkelen van een Europees bewakingssysteem dient gebruik te worden gemaakt van de bestaande of nog in ontwikkeling zijnde nationale, pan-Europese en wereldwijde bewakingssystemen. Belangrijk is tevens dat de databescherming van landeigenaars bij de verwerking en publicatie van gegevens wordt gegarandeerd.

2.5.7 De plantenbeschermingsrichtlijn bevat bepalingen m.b.t. de bestrijding van insecten die schadelijk kunnen zijn voor gewassen of plantaardige producten, en bepalingen om de verspreiding van dergelijke insecten tegen te gaan. In de richtlijn zijn tevens de voorwaarden opgenomen waaraan de internationale handel in zaden en hout moet voldoen. Klimaatverandering vergroot het risico op de vorming en de verspreiding van ongedierteplagen. Om de bossen gezond te houden en te voorkomen dat schadelijke insecten zich in de EU kunnen verspreiden zijn strenge regels voor de plantenbescherming en efficiënt toezicht nodig. Een en ander mag echter niet leiden tot verstoringen op de markt, bijv. als een dergelijke richtlijn wordt gebruikt als non-tarifaire handelsbelemmering.

2.5.8 Bossen en hun biodiversiteit vormen een belangrijk element van de natuurlijke omgeving in Europa. De bescherming van de biodiversiteit van bossen is typisch een aangelegenheid voor het gemeenschappelijk milieubeleid. In het kader van de bosbouwstrategie denkt men de biodiversiteit in de EU grotendeels in stand te kunnen houden met behulp van adequate bosbeheersystemen. Door bosgebieden tot beschermde natuurgebieden te verklaren kan duurzame bosbouw tot de bescherming van de biodiversiteit bijdragen. De verantwoordelijkheid voor de instandhouding van de biodiversiteit van bossen ligt overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel uiteindelijk bij de lidstaten. Aan hen is de taak om dit aspect op te nemen in nationale bosprogramma's en vergelijkbare instrumenten.

2.5.9 De belangrijkste regelgevingsinstrumenten voor de bescherming van de biodiversiteit van bossen zijn de „Natura-richtlijn” (92/43/EEG) en de „Vogelrichtlijn” (79/409/EEG). De bescherming van beschermde soorten en natuurlijke habitats gebeurt op EU-niveau via het Natura 2000-netwerk, d.i. een netwerk van speciale beschermde gebieden. Belangrijk is dat bij het beheer van deze gebieden gekeken wordt naar economische en sociale voorwaarden, informatie- en communicatiemogelijkheden, financiële gevolgen en specifieke lokale en regionale aspecten.

2.5.10 Integratie van de bescherming van de biodiversiteit in het beleid voor een duurzaam beheer van het gehele bosareaal vormt samen met het netwerk Natura 2000 de basisvoorwaarde om de doelstellingen i.v.m. de instandhouding van de biodiversiteit te realiseren en de in het kader van internationale verdragen aangegane verplichtingen na te komen.

2.5.11 Op EU-niveau is ook de communautaire strategie betreffende biodiversiteit (COM(1998) 42 def.) van belang voor de instandhouding van de biodiversiteit van bossen. Hierin wordt benadrukt dat de aandacht op een evenwichtige manier dient te worden verdeeld over de bescherming en adequate

verbetering van de biodiversiteit van bossen, het behoud van gezonde en ecologisch evenwichtige bossen en de duurzame productie van natuurlijke hulpbronnen die nodig zijn voor de goederen en diensten waar de samenleving om vraagt. Het zou ook goed zijn wanneer er in de Europese bosbouwstrategie maatregelen ter bescherming en bevordering van de biodiversiteit van bosgebieden zouden worden opgenomen.

2.5.12 De vraag naar zogenaamde door bossen te leveren „milieudiensten” wordt steeds groter en de samenleving stelt steeds meer eisen aan dergelijke diensten. De instandhouding en ontwikkeling van de sociale en recreatieve functie van bossen is een belangrijk onderdeel van duurzame bosbouw. Burgerinitiatieven en consumentenverenigingen dienen nauwer te gaan samenwerken om ervoor te zorgen dat de producten, diensten en voordelen die de bosbouw biedt, tegemoetkomen aan de behoeften van de burger. Belangrijk is ook dat burgers en boseigenaren worden voorgelicht over de gevolgen die hun gedrag voor het milieu kan hebben, en over de milieuvriendelijkere alternatieven die er zijn. Om te kunnen aantonen hoe groot de totale economische en maatschappelijke waarde van de bossen geleverde diensten is, zouden in alle lidstaten statistieken moeten worden opgesteld met een volledig overzicht van deze diensten.

2.5.13 Voor het bosbeheer in de lidstaten is lange tijd gebruik gemaakt van uiteenlopende beleidsinstrumenten. Het recht van de boseigenaar om zelf binnen het wetgevend kader en met inachtneming van de regels voor duurzame bosbouw te bepalen hoe hij zijn bossen beheert en zijn bosbestanden exploiteert, moet worden gerespecteerd. Wanneer de sociale en milieuvoordelen groter zijn dan wat wettelijk is voorgeschreven voor het bosbeheer en zulks een ongunstig effect heeft op de rendabiliteit van de bosbouw en de beslissingsbevoegdheid van de boseigenaar ten aanzien van zijn eigendom, moet worden voorzien in passende compensatie- en beloningsregelingen.

2.5.14 Door bossen verleende milieudiensten en andere nuttige functies van bossen zijn te beschouwen als producten die door de boseigenaar worden geleverd. Belangrijk is dat de milieudiensten kunnen worden gemeten en dat er actiemoedlen worden ontwikkeld voor het produceren van deze milieudiensten, zulks op basis van vrijwilligheid en commercieel verantwoord.

2.6 Bossen en klimaatverandering

2.6.1 Bossen (incl. de bosbodems) binden koolstofdioxide en hebben aldus een belangrijke functie voor de koolstofopname. Door de binding van koolstof vertragen bossen het broeikasgas-effect en de klimaatverwarming. Mits gezorgd wordt voor productieve bossen en regelmatige verjonging kunnen bossen ook op langere termijn een belangrijke rol spelen als opnamepunten van koolstofdioxide.

2.6.2 Houtproducten zijn een alternatief voor de productie van goederen die vanuit het oogpunt van klimaatverandering schadelijker zijn. Door het gebruik van hout te bevorderen, zal de hoeveelheid in producten opgeslagen koolstof toenemen. Een grotere energiewinning uit hout kan een alternatief vormen voor het gebruik van fossiele brandstoffen en kan de belastende effecten ervan op de dampkring inperken.

2.6.3 De klimaatverandering heeft ook gevolgen voor de ecosystemen en de basisvoorwaarden voor het uitoefenen van bosbouw. Mits bossen goed worden beheerd, kunnen ze zich aanpassen aan klimaatverandering. Aangezien bosbouw een kwestie van lange-termijndenken is, is het nodig dat tijdig een aanvang wordt gemaakt met de aanpassingen. De bosbouw kan omgekeerd ook profijt trekken van de klimaatverandering en multiplicatoreffecten produceren die gunstig zijn voor de samenleving en die de klimaatverandering helpen tegengaan. Gezien de grote variatie aan bosesystemen en bosbouwactiviteiten in de EU kunnen zulke aanpassingsmaatregelen het best op nationaal niveau worden genomen. Deze maatregelen kunnen op EU-niveau worden ondersteund met onderzoek naar aanpassingsprocessen, uitwisseling van informatie en ontwikkeling van datasystemen.

2.7 Concurrentiepositie van de Europese bos- en houtsector en bevordering van de werkgelegenheid

2.7.1 De bos- en houtsector is één van de belangrijkste economische sectoren in de EU. De sector in het algemeen, maar met name de arbeidsintensieve bosbouw, is een belangrijke werkgever. De kleine en middelgrote bedrijven in deze sector zijn van groot belang voor de levensvatbaarheid van plattelandsgebieden en de werkgelegenheid aldaar. De bosbouw biedt samen met de aanverwante houtverwerkende industrie werk aan ongeveer 3,4 miljoen mensen; de jaarlijkse productiewaarde van deze activiteiten bedraagt circa 356 miljard euro.

2.7.2 Het arbeidsplaatsen genererend effect van de bosbouw beperkt zich niet tot de houtverwerkende sector, maar strekt zich uit tot de verwerking van niet-houtproducten en biologische producten. Niet-houtproducten zoals kurk, paddestoelen en bessen, en activiteiten op het gebied van ecologisch toerisme en de jacht, zijn belangrijke inkomstenbronnen. Door de ecologische en recreatieve functie van bossen uit te bouwen, kunnen nog meer nieuwe banen en inkomstenbronnen worden geschapen.

2.7.3 Bij de tenuitvoerlegging van de bosbouwstrategie is men erin geslaagd milieuvraagstukken alle aandacht te geven. Een sterk communautair milieubeleid heeft het zijne ertoe bijgedragen om milieumaatregelen van de grond te krijgen. In overeenstemming met de door de Europese Raad van Göteborg goedgekeurde communautaire strategie voor duurzame ontwikkeling en de strategie van Lissabon, zouden de bosbouw en de aanverwante houtverwerkende sector zich zodanig moeten ontwikkelen dat ze mee kunnen helpen de doelstellingen te realiseren op het vlak van concurrentievermogen, economische groei, werkgelegenheid en sociale samenhang.

2.7.4 Hoewel het zwaartepunt van de verschillende activiteiten sterk kan variëren per land en regio is de houtproductie nog steeds de voornaamste bedrijvigheid in de bosbouw. Toch wordt slechts 60 % van de jaarlijkse bijgroei geoogst. Exploitatie van deze houtvoorraad zou betekenen dat de houtproductie in de EU nog meer toeneemt zonder dat dit ten koste gaat van de duurzame ontwikkeling van de houtproductie of andere economische activiteiten in de bossector. Een efficiëntere exploitatie van de voorhanden bosbestanden in de EU zou leiden tot meer banen in de sector en tot een grotere graad van zelfvoorziening voor bos- en houtproducten.

2.7.5 Het concurrentievermogen van de houtverwerkende sector is onderwerp van een aparte mededeling. Dit neemt niet weg dat binnen de gehele bos- en houtsector de activiteiten van de bosbouw en houtverwerkende industrie op elkaar moeten worden afgestemd.

2.7.6 De EU heeft een goed aangeschreven houtverwerkende industrie nodig. Dit vereist samenwerking tussen de bos- en houtsector en lokale gemeenschappen om het opleidingsniveau in de sector te verbeteren. Het waarborgen van de duurzaamheid en beschikbaarheid van de grondstoffen die door bossen worden geleverd, vormt een essentiële voorwaarde voor de productie van de houtverwerkende industrie.

2.7.7 Duurzaam bosbeheer dient de basis te leggen voor een concurrerende houtverwerkende industrie in Europa. Daarom dient naar manieren te worden gezocht om het bosbeheer economisch levensvatbaar te maken.

2.7.8 De efficiëntie, de rentabiliteit en het concurrentievermogen van de Europese bosbouw en houtproductie moeten daarnaast ook los worden gezien van het concurrentievermogen van de houtverwerkende sector. In de bosbouwstrategie wordt onvoldoende aandacht geschonken aan het economische belang van bossen en aan bijvoorbeeld de werking van de houtmarkt. Voor het handhaven en vergroten van het concurrentievermogen moet de kostenefficiëntie van de bosbouw worden verbeterd, moet worden gezorgd voor gunstige operationele omstandigheden met het oog op een efficiënte exploitatie van productiebossen en moeten de houtproductiemethoden worden verbeterd. Door een rendabele houtproductie wordt het mogelijk om te investeren in het behoud en de verbetering van de ecologische en economische duurzaamheid van bossen. Toch mag dit niet ten koste gaan van een ecologisch en sociaal duurzame bosexploitatie. Er is dringend behoefte aan onderzoek om de gevolgen van een in toenemende mate gemechaniseerd bosbeheer voor de ecologische en sociale component aan het licht te brengen en negatieve effecten te voorkomen.

2.7.9 Door de exploitatie van bossen zo veelzijdig mogelijk te maken, wordt een meerwaarde geschapen en wordt de duurzaamheid van de economie, zowel in de particuliere sector als in het algemeen vergroot. Middelen voor met name onderzoek en ontwikkeling moeten in de eerste plaats worden gebruikt voor de ontwikkeling van nieuwe exploitatiemogelijkheden van bossen en de grondstoffen die ze leveren, en voor het creëren van goed functionerende markten voor de producten en diensten van de bosbouwsector.

2.8 Het gebruik van hout bevorderen

2.8.1 Hout is een hernieuwbare en recycleerbare grondstof waarvan producten worden gemaakt die grote hoeveelheden koolstof in zich opslaan en derhalve de opwarming van de aarde afremmen. De door bossen geleverde energie kan worden gebruikt om de milieu-onvriendelijkere energieproductie uit niet-hernieuwbare energiebronnen te vervangen.

2.8.2 Om het gebruik van hout te bevorderen, moet een langetermijnstrategie worden geformuleerd die zich o.m. toespitst op: de wettelijke en normatieve belemmeringen die het gebruik van hout in te weg staan; onderzoek en ontwikkeling; innovatieve gebruiksmogelijkheden van hout; betere scholing, en communicatie en voorlichting.

2.8.3 Het gebruik van hout als energiebron moet worden gestimuleerd in het kader van de communautaire strategie ter bevordering van innovatieve energievormen en het Biomassa Actieplan. De markt voor energie uit hout moet worden afgestemd op de vraag. Bij de bevordering van hout als energiebron moet rekening worden gehouden met de behoefte aan grondstoffen van de houtverwerkende industrie.

2.8.4 Voorts moet bij het vaststellen van de rol van de bos- en houtsector en de voorwaarden waaronder deze sector opereert, worden onderkend dat een duurzaam gebruik van hernieuwbare natuurlijke hulpbronnen van cruciaal belang is voor het concurrentievermogen en voor economische duurzaamheid. In de EU-strategie voor duurzame ontwikkeling en in het milieubeleid van de EU — met name de strategie voor een duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen — moet tevens aandacht worden geschonken aan de specifieke rol die hernieuwbare natuurlijke hulpbronnen spelen bij de opbouw van een duurzamere samenleving.

2.9 *Het verhogen van de expertise en know-how in de bosbouwsector*

2.9.1 Bosbezit is in Europa wijdverbreid. De overheid, andere openbare bedrijven en grote particuliere ondernemingen bezitten aanzienlijke oppervlakten aan bos, terwijl de boscijden dommen op gezinsbasis klein zijn. De bosbouw die in handen is van de overheid, kan een belangrijke rol vervullen bij zowel de houtproductie als met name de dienstverlening op sociaal en milieugebied.

2.9.2 Het is zaak de kennis en vaardigheden van de diverse belanghebbenden in de bosbouwsector (bijv. werknemers, bedrijven, boscijden, raadgevende en dienstverlenende organisaties, overheidsinstanties voor de bosbouw), die nodig zijn om het hoofd te bieden aan toekomstige uitdagingen, uit te breiden. Het verbeteren van de exploitatievoorwaarden en de expertise van de organisaties van deze belanghebbenden zelf, alsook het formuleren van praktische maatregelen, maakt hiervan deel uit. De samenwerking tussen de bos- en houtsector en de civiele samenleving met het oog op de ontwikkeling van een duurzame bosbouw moet worden geïntensiveerd.

2.9.3 Ongeveer 60 % van het bos in de EU is in privébezit, en er zijn zo'n 16 miljoen particuliere eigenaars. Familiebedrijven moeten op voet van gelijkheid duurzame bosbouw kunnen bedrijven, hout kunnen produceren en toegang kunnen hebben tot de markt. Verenigingen van boscijden zijn een doeltreffend medium gebleken om voorlichting te geven over duurzame bosbouw en de wijze waarop deze kan worden bedreven. Dankzij de vorming van verenigingen van boscijden heeft men tevens de versnippering van boscijden kunnen tegengaan.

2.10 *Certificering van bossen*

2.10.1 De certificering van bossen is een vrijwillige en marktgerichte maatregel om duurzame bosbouw te bevorderen en klanten en andere belanghebbenden te laten weten dat men zich houdt aan de beginselen van duurzame bosbouw. Boscertificering kan worden gebruikt ter ondersteuning van andere maatregelen die duurzame bosbouw bevorderen. Regelingen voor certificaten moeten voldoen aan de beginselen van vrijwilligheid, geloofwaardigheid, transparantie, kostenefficiëntie en

non-discriminatie, en moeten de diverse belanghebbenden de mogelijkheid bieden om hieraan deel te nemen.

2.10.2 Het vrijwillige karakter van boscertificering moet worden gewaarborgd. Op communautair niveau mag geen regelgeving worden ingevoerd die er in de praktijk toe leidt dat dit vrijwillige karakter van de certificering wordt opgeheven, en die aan boscijden en andere actoren in de bosbouwsector verplichtingen inzake bosbeheer zou opleggen welke verder gaan dan de geldende wetgeving.

2.10.3 Aangezien de certificering van bossen een marktgericht instrument is, blijft de rol van de EU en de nationale overheden beperkt tot het ondersteunen van door de particuliere sector en NGO's genomen initiatieven ter bevordering van boscertificering. Overheden mogen echter geen voorslaggevende rol spelen bij de certificering van bossen.

2.10.4 De EU moet ervoor zorgen dat de interne markt probleemloos functioneert. Voor de bos- en houtsector is het van belang dat de overheid in haar acties niet één speciale regeling voor boscertificering bevoordeelt. De markt moet alternatieven bieden, en de concurrentie moet vrij zijn. De overheid moet erop toezien dat er geen kunstmatige handelsbelemmeringen ontstaan.

2.11 *De EU en bosbouwkundig onderzoek*

2.11.1 De bos- en houtsector kan de problemen op het gebied van bijv. concurrentievermogen en duurzame ontwikkeling slechts het hoofd bieden via het ontwikkelen van nieuwe en innovatieve activiteiten, productiemethoden en producten. In de huidige en toekomstige communautaire kaderprogramma's voor onderzoek moet het aandeel van O&TO-activiteiten die betrekking hebben op bosbouw, worden verhoogd.

2.11.2 Het Zevende kaderprogramma voor onderzoek van de EU heeft betrekking op de periode 2007-2013. De Europese technologieplatforms vormen een nieuw instrument voor het opstellen en uitvoeren van het kaderprogramma. De Europese papierindustrie (CEPI), de houtverwerkende industrieën (Cei-Bois) en kleine particuliere boscijden (CEPF) hebben een gezamenlijk initiatief voor een technologieplatform ten behoeve van de bosbouwsector voorgelegd aan de Commissie („Innovatieve en duurzame exploitatie van bossen”).

2.11.3 Het aantal onderzoeksprojecten waarin studie wordt verricht naar de effecten van klimaatverandering, de gezondheidstoestand van de bossen en desbetreffende monitoringsystemen moet omhoog. Het gaat erom dat de EU via zulke onderzoeksactiviteiten en de uitwisseling van informatie hierover de kennis en bereidheid bij boscijden vergroot om hun bossen aan het veranderende klimaat aan te passen.

2.12 *De coördinatie van bosaanlegenheden*

2.12.1 Een voorwaarde voor de aanpak van bosaanlegenheden en de tenuitvoerlegging van bosbouwmaatregelen is een efficiënte afstemming tussen de beleidsterreinen die voor bossen en bosbouw van belang zijn. De EU moet ernaar streven om méér dan tot dusverre rekening te houden met de gevolgen die haar besluiten op de diverse beleidsterreinen hebben voor de bosbouwsector.

2.12.2 Het Europees Economisch en Sociaal Comité hecht grote waarde aan de werkzaamheden van de interne coördinatiegroep „Bossen” van de Commissie (*InterService Group on Forestry*) ter verbetering van de afstemming van verschillende beleidsonderdelen op het gebied van bossen en bosbouw. Om deze afstemming te verbeteren en duidelijkheid te verschaffen omtrent de bevoegdheden, is één enkel orgaan nodig dat verantwoordelijk wordt voor de gecoördineerde tenuitvoerlegging van de bosbouwstrategie, voor de uitwisseling van informatie en interactie tussen de diverse directoraten-generaal, en voor de communicatie met en de voorlichting aan de bosbouwinstaties in de lidstaten en de relevante actoren. Er moet worden gewaarborgd dat de coördinatie op een voldoende hoog bestuursniveau plaatsvindt. Voor communautaire maatregelen ter ondersteuning van duurzame ontwikkeling moeten voldoende personele en andere middelen beschikbaar worden gesteld.

2.12.3 Zowel het Permanent comité voor de bosbouw (*Standing Forestry Committee*) als de Adviescommissie voor bosbouw en kurk (*Advisory Committee on Forestry and Cork*) moeten passende middelen krijgen om hun werk te kunnen doen. De diverse belanghebbenden moeten tijdens regelmatige vergaderingen van deze adviesorganen sterker worden betrokken bij de besluitvorming. Bij de discussie over bosbouwvraagstukken moeten meer vakmensen uit de lidstaten vertegenwoordigd zijn in de werkgroepen van de Raad, met name in het STAR-comité. De coördinatie van de activiteiten van de comités en werkgroepen die zich bezighouden met bosbouwgerelateerde vraagstukken moet efficiënt zijn, zowel wat intra-communautaire als wat internationale kwesties betreft. De vergaderingen van de adviesorganen en werkgroepen moeten zodanig worden ingericht dat de directoraten-generaal die indirect belast zijn met bosaangelegenheden (landbouw, energie, milieu, bedrijfsleven, onderzoek) overleg kunnen plegen met de voornaamste belanghebbenden (bos- en landeigenaren, houtverwerkende sector, NGO's, belangenorganisaties etc.).

2.12.4 Ten aanzien van de naleving van internationale verplichtingen moet de verdeling van de bevoegdheden tussen de Unie en de lidstaten worden verduidelijkt en moet het subsidiariteitsbeginsel in acht worden genomen. De lidstaten en de Commissie stemmen hun standpunten ten aanzien van internationale kwesties af binnen de Werkgroep Bossen van de Raad. De positie van deze Werkgroep moet worden versterkt en ze moet een officiële en consistente status krijgen.

3. Actieplan voor een versterkte tenuitvoerlegging van de bosbouwstrategie

3.1.1 Om te komen tot een duurzame bosbouw en een optimale exploitatie van het potentieel aan bossen, is een efficiëntere aanpak vereist. Het Comité steunt het door de Commissie voorgestelde actieplan, dat zou moeten fungeren als coördinerend instrument en als referentiekader voor de tenuitvoerlegging van maatregelen in de bosbouwsector.

3.1.2 Het EESC pleit ervoor dat de Commissie en de lidstaten in het kader van het Europese bosbouwmodel een heldere visie ontwikkelen en duidelijke strategische doelstellingen formuleren voor de bosbestanden in de EU. Deze visie en doelstellingen moeten zijn gebaseerd op en aansluiten bij de bosbouwgerelateerde besluiten zoals die zijn opgenomen in de Verklaring van Rio en Agenda 21 en zijn bekrachtigd tijdens de

in Johannesburg gehouden Wereldtop over duurzame ontwikkeling. In Johannesburg werd er nogmaals op gewezen dat duurzaam bosbeheer deel uitmaakt van duurzame ontwikkeling. Bovendien moet de door bossen geleverde bijdrage aan de opbouw van een duurzame samenleving en aan ontwikkelingsdoelstellingen in het algemeen — waaronder de strategie van Lissabon, de overeenkomst van Göteborg en de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling — worden ondersteund door communautaire maatregelen op bosbouwgebied.

3.1.3 Uitgaande van de in dit advies gedane aanbevelingen moet de genoemde visie in ieder geval de volgende uitgangspunten hebben: de Europese bossen en bos- en houtsector spelen een sleutelrol bij de opbouw van een duurzame Europese samenleving; een marktgerichte, economisch levensvatbare en concurrerende bosbouw, houtproductie en houtverwerkende sector die de regionale economische netwerken versterken, zorgen voor werkgelegenheid en bestaansmiddelen en kunnen een belangrijke impuls vormen voor de regionale economie en de regionale ontwikkeling; bossen zijn van cruciaal belang voor ons bestaan en hebben tevens een belangrijke recreatieve, culturele en ecologische functie; de Europese bosbouwsector zorgt voor innovatieve kennis en geavanceerde technologie; overeenkomstig de tijdens de Wereldtop over duurzame ontwikkeling in Johannesburg en het Bossenforum van de Verenigde Naties genomen besluiten moet de EU een actieve bijdrage leveren aan internationale ontwikkelingen op bosbouwgebied.

3.1.4 De strategische doelstellingen van het actieplan moeten uitgaan van het beginsel van coördinatie en een meerwaarde voor het huidige bosbouwbeleid opleveren. De bos- en houtsector moet worden erkend als een onafhankelijke sector, en in dat verband moet er een evaluatie ex-ante worden gemaakt van al de nieuwe beleidslijnen en maatregelen die hierop betrekking hebben.

3.1.5 Het Actieplan voor duurzaam bosbeheer moet betrekking hebben op alle aspecten van duurzame bosbouw en op de gehele productieketen in de bosbouwsector. Om een efficiënt gebruik van communautaire middelen in het kader van het actieplan te waarborgen, moet kunnen worden vastgesteld voor welke activiteiten en maatregelen prioritair middelen moeten worden vrijgemaakt.

3.1.6 Het actieplan moet ervoor zorgen dat bij de tenuitvoerlegging van andere communautaire beleidsonderdelen — op het gebied van milieu, energie, plattelandsontwikkeling, industrie e.d. — rekening wordt gehouden met de belangen van de bosbouw, en wel zodanig dat bij de bevordering van de bosbouw in gelijke mate aandacht wordt geschonken aan de economische, ecologische, sociale en culturele aspecten van duurzaamheid.

3.1.7 De uitwisseling van informatie over diensten op milieugebied en de beoordeling daarvan moeten tot stand komen binnen het kader van het actieplan. Het actieplan moet de ontwikkeling van innovatieve en marktgerichte methoden voor dienstverlening op milieugebied ondersteunen. Er moet worden nagegaan welke marktgerichte betalingssystemen kunnen worden ingevoerd om boseigenaren te compenseren voor de door hen geleverde, niet op houtproductie gebaseerde milieudiensten (zoals de bescherming van watervoorraden en de opname van koolstof).

3.1.8 Daarbij moet in de eerste plaats een klimaat worden geschapen waarin het concurrentievermogen en de economische levensvatbaarheid van de bos- en houtsector optimaal worden gewaarborgd. In het actieplan moet worden vastgelegd op welke wijze de ontwikkeling van innovatieve praktijken met een meerwaarde voor de bosbouw kan worden ondersteund en hoe ondernemersinitiatieven in de bosbouwsector kunnen worden gestimuleerd. In het kader hiervan moet op communautair niveau een visuele houtbeurs worden opgericht die een actueel, algemeen en transparant beeld geeft van de economische tendensen (vraag en aanbod) met betrekking tot de diverse houtsoorten, en die te allen tijde via Internet kan worden geraadpleegd door boscijdegenaren.

3.1.9 Een belangrijk onderdeel van het actieplan moet bestaan uit het bevorderen van het gebruik van hout en andere bosproducten als hernieuwbare en milieuvriendelijke materialen. Verder moet in het kader van het actieplan een voorlichtings- en communicatieprogramma over hout en andere bosproducten worden opgesteld en uitgevoerd. In het actieplan moet tevens aandacht worden geschonken aan hout als hernieuwbare energiebron.

3.1.10 Daarnaast moet het actieplan voorzien in de bevordering van onderzoek en ontwikkeling op bosbouwgebied. De opname van grote onderzoeksprojecten op bosbouwgebied in het Zevende kaderprogramma voor onderzoek en de ondersteuning van een technologieplatform voor de bosbouwsector zouden hiervan deel moeten uitmaken. Door middel van in samenwerking met bosbouwhogescholen uit te voeren wetenschappelijke studies (onderzoekscontracten) moet worden vastgesteld hoeveel werknemers met welke kwalificaties de Europese bosbouwindustrie nodig heeft om op duurzame en natuurvriendelijke wijze en in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving en de certificeringseisen, te kunnen functioneren. Verder moet onderzoek worden verricht naar bosbouwclusters.

3.1.11 Ook moet het actieplan proberen na te gaan hoe de EU met eigen maatregelen een bijdrage kan leveren aan het proces dat tijdens de Europese conferentie van de voor bosbouw verantwoordelijke ministers in gang is gezet, en aan de tenuitvoerlegging van de tijdens deze conferentie genomen besluiten. Met name moet het actieplan voorzien in de versterkte tenuitvoerlegging van nationale bosbouwprogramma's, overeenkomstig de tijdens bovengenoemde ministersconferentie overeengekomen gezamenlijke aanpak.

3.1.12 Het actieplan moet voorzien in programma's voor de uitwisseling tussen verschillende landen van personen die in de bosbouw werkzaam zijn, zodat deze de sterke en zwakke punten van elkaars nationale systemen kunnen leren kennen en aldus een nieuwe aanpak kunnen ontwikkelen voor de werkzaamheden in eigen land.

3.1.13 Het actieplan moet voorts voorzien in praktische maatregelen ter verbetering van de coördinatie van en de communicatie over de communautaire besluitvorming inzake bosaangelegenheden. Een Europees informatie- en communicatieplatform dat tot doel heeft Europa dicht bij de burger te brengen, moet de uiteenlopende belangwekkende activiteiten van de Europese bosbouwsector bundelen en informatie hier-

over rechtstreeks doorgeven aan alle belanghebbenden in de bosbouw op nationaal en regionaal niveau.

3.1.14 Voor de tenuitvoerlegging van het actieplan moeten tevens verantwoordelijkheden worden afgebakend en passende middelen worden toegewezen.

3.1.15 Maatregelen ter bevordering en instandhouding van de biodiversiteit in bossen dienen een belangrijke plaats in te nemen in het actieplan. Enerzijds dient de biodiversiteit in beschermde gebieden te worden bevorderd via speciale steunprogramma's (bijv. met een toelage uit Natura-2000) en is het belangrijk dat burgers, boscijdegenaren en verenigingen hiervan sterker doordrongen raken en daarvoor een groter draagvlak ontstaat. Anderzijds moeten er, om de biodiversiteit in het overige bosareaal te waarborgen, instrumenten worden ontwikkeld voor de instandhouding en verbetering van de soortenrijkdom die eigen is aan bossen. Ook de instelling van volledig beschermde gebieden dient te worden gesteund. Vanwege de bijzondere verplichtingen die voor staatsbossen gelden, dienen deze de spil te vormen van zulke activiteiten, terwijl in particuliere bossen hiervoor passende beloningssystemen moeten worden ontwikkeld.

3.1.16 Om het effect van de maatregelen en instrumenten te kunnen beoordelen, dienen de verschillende monitoringssystemen waarin het actieplan voorziet, te worden uitgebreid en geïntegreerd in een overkoepelend systeem. Een absoluut noodzakelijke voorwaarde is om zowel binnen als buiten de beschermde gebieden de biodiversiteit van bossen in kaart te brengen, te onderzoeken en te bewaken. Al even noodzakelijk is het om op gezette tijden de toestand van de bossen uitvoerig te analyseren. Via onderzoek en monitoring kan worden getoetst in hoeverre maatregelen in het kader van bosbeheer tot de instandhouding van de biodiversiteit kunnen bijdragen.

4. Conclusies

4.1 Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is van mening dat de bosbouwstrategie en de tenuitvoerlegging daarvan gebaseerd moeten blijven op het subsidiariteitsbeginsel en op een in economisch, ecologisch, sociaal en cultureel opzicht duurzame vorm van bosbouw.

4.2 Het EESC benadrukt dat bij de tenuitvoerlegging van de bosbouwstrategie op moet worden toegezien dat de doelstellingen aansluiten bij de strategieën van Lissabon en Göteborg.

4.3 Het EESC is van mening dat de Europese Unie consequent moet streven naar een wereldwijd geldende en juridisch bindende overeenkomst inzake het beheer, het behoud en de duurzame ontwikkeling van alle soorten bossen. Deze overeenkomst moet de beginselen die zijn goedgekeurd tijdens de in 1992 gehouden Conferentie over milieu en ontwikkeling van de VN, onderschrijven, en de door het Intergouvernementele Panel voor Bossen en het Intergouvernementeel Forum voor Bossen goedgekeurde voorstellen voor maatregelen steunen. Ook benadrukt het EESC dat de Europese Unie ervoor moet zorgen dat in de internationale milieuverdragen ten volle rekening wordt gehouden met bestaande instrumenten ter bevordering van duurzame bosbouw.

4.4 Het EESC merkt op dat ministersconferenties over de bescherming van de Europese bossen een belangrijke rol moeten spelen in de samenwerking op bosbouwgebied tussen de Europese landen, en dat de tijdens deze conferenties genomen besluiten waar nodig moeten worden opgenomen in de communautaire bosbouwstrategie.

4.5 Het EESC wijst op de positieve effecten van de bosbouwsector op de werkgelegenheid, op de levensvatbaarheid van plattelandsgebieden en op de ontwikkeling van economische activiteiten op het platteland. De in het kader van het beleid inzake de plattelandsontwikkeling uitgevoerde bosbouwmaatregelen moeten zijn gebaseerd op nationale bosbouwprogramma's die de verwezenlijking van de doelstellingen van de communautaire bosbouwstrategie dichterbij moeten brengen. Het EESC pleit tevens voor instrumenten waarmee toezicht kan worden gehouden op bosbouwmaatregelen die in het kader van de richtlijn inzake plattelandsontwikkeling door lidstaten worden genomen en die worden medegefinancierd door de EU. Ook moet met deze instrumenten de impact van deze maatregelen in kaart worden gebracht. Het EESC beklemtoont dat de in het kader van het beleid inzake plattelandsontwikkeling verleende steun aan de bosbouwsector niet mag leiden tot verstoorde concurrentieverhoudingen op de markt voor hout en andere bosproducten.

4.6 Het EESC benadrukt de positieve invloed die bossen uitoefenen op de gezondheid van de mens. Ze dragen bij tot het geestelijk welzijn van de burgers en bieden personen die werken, de mogelijkheid zich te ontspannen. Daarom worden de lidstaten opgeroepen zich te houden aan het beginsel van vrije toegang tot de natuur, zodat iedereen zonder belemmering in bosgebieden kan vertoeven, zij het met inachtneming van de wettelijke en door boscijezaren vastgelegde openstellingsregels en de geldende natuurbeschermingsbepalingen.

4.7 Volgens het EESC moeten de in het kader van het communautaire milieubeleid en de doelstellingen van de Europese bosbouw genomen besluiten op elkaar worden afgestemd en dienen elkaar aan te vullen om de bosbouwstrategie op evenwichtige wijze ten uitvoer te kunnen leggen.

4.8 Het EESC merkt op dat de bescherming van bossen en de waarborging van de door bossen geleverde maatschappelijke en milieudiensten belangrijke aspecten van duurzame bosbouw vormen, en dat in het kader hiervan middelen moeten worden toegewezen ter ontwikkeling van praktische instrumenten die bevorderlijk zijn voor een op vrijwilligheid gebaseerde en marktgerichte aanpak. De door bosbouw verkregen maatschappelijke en milieuvoordelen waaraan de samenleving behoefte heeft, mogen niet onnodig inbreuk maken op de eigendomsrechten en de zeggenschap van boscijezaren of een bedreiging vormen voor de rentabiliteit van de bosbouw, zolang deze wordt bedreven in overeenstemming met de wetgeving en met de beginselen van duurzame bosbouw.

4.9 Het EESC vindt dat het aandeel van bossen en bosproducten in het beheersen van de klimaatverandering moet worden erkend, en dat de EU onderzoeksactiviteiten en uitwis-

seling van informatie met betrekking tot aanpassing aan de klimaatverandering moet bevorderen.

4.10 Het EESC is van mening dat de Europese Commissie speciale aandacht moet schenken aan zaken die de inspanningen van de EU om gunstige randvoorwaarden voor duurzame bosbouw te scheppen, kunnen ondersteunen. Volgens het EESC moet met het oog op een evenwichtige tenuitvoerlegging van de bosbouwstrategie en van de strategieën van Göteborg en Lissabon sterker worden ingezet op bevordering van de commerciële exploitatie van bossen en op de winstgevendheid, het concurrentievermogen en het werkgelegenheidsaspect van de bos- en houtsector.

4.11 Het EESC acht het noodzakelijk om het gebruik van hout en andere bosproducten als hernieuwbare en milieuvriendelijke materialen en energiebronnen te stimuleren, en om hiertoe een langetermijnstrategie te formuleren.

4.12 Het EESC hecht er sterk aan dat de know-how van actoren met het oog op de totstandbrenging van een duurzame bosbouw wordt vergroot. Volgens het EESC moeten kleine boscijezaren in de gelegenheid worden gesteld om de duurzaamheid van hun bosbouw te vergroten door de positie van de organisaties van particuliere boscijezaren te versterken. De nieuwe lidstaten zullen ter bevordering van duurzame bosbouw de institutionele capaciteit moeten vergroten. De uitdaging bestaat er met name in, een structureel en institutioneel kader voor particulier bosbezit uit te werken.

4.13 Het EESC wijst erop dat de certificering van bossen een marktgericht en op vrijwilligheid gebaseerd instrument is voor het bevorderen van duurzame bosbouw. Volgens het EESC is het voor de EU van belang om een goed functioneren van de interne markt te waarborgen en erop toe te zien dat boscertificering geen kunstmatige handelsbelemmering wordt.

4.14 Het EESC acht het van belang om de duurzaamheid, de know-how en het concurrentievermogen van de bos- en houtsector te vergroten door middel van onderzoek en ontwikkeling.

4.15 Volgens het EESC is het van cruciaal belang om de diverse belangrijke beleidsvraagstukken nog beter op elkaar af te stemmen en om bij de besluitvorming op de diverse beleids terreinen meer rekening te houden met de gevolgen voor de bos- en houtsector. Ter verbetering van deze onderlinge afstemming van beleidsvraagstukken moet een orgaan worden aangewezen dat verantwoordelijk wordt voor de tenuitvoerlegging van de bosbouwstrategie en voor de communicatie met de diverse directoraten-generaal, de lidstaten, de bosbouwinstanties en de belangenorganisaties.

4.16 Het EESC steunt het Commissievoorstel om een speciaal actieplan voor de tenuitvoerlegging van de bosbouwstrategie op te stellen. Volgens het EESC is het van belang dat de prioriteiten en verantwoordelijkheden in dit actieplan worden omschreven, en dat voldoende middelen worden vrijgemaakt voor de tenuitvoerlegging ervan.

Brussel, 26 oktober 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 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector zaaizaad”

(COM(2005) 384 final — 2005/0164 (CNS))

(2006/C 28/12)

De Raad heeft op 21 september 2005 besloten, overeenkomstig de bepalingen van art. 36 van het EG-Verdrag, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het bovengenoemde voorstel.

Op 27 september 2005 heeft het bureau van het Comité besloten de gespecialiseerde afdeling „Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu” met de voorbereidende werkzaamheden te belasten.

Gezien de urgente aard van de werkzaamheden heeft het Comité tijdens zijn op 26 en 27 oktober 2005 gehouden 421e zitting (vergadering van 26 oktober) besloten de heer BROS aan te wijzen als algemeen rapporteur, en heeft het met 61 stemmen vóór en zonder stemmen tegen, bij 3 onthoudingen, het volgende advies uitgebracht:

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Comité stemt in met de opstelling van een nieuwe verordening ter vervanging van Verordening (EEG) nr. 2358/71, die tal van wijzigingen heeft ondergaan. Het voorstel van de Commissie gaat echter niet ver genoeg en zou moeten worden aangepast. Zo zou met name de vrijwaringsclausule niet beperkt mogen blijven tot landen die geen lid zijn van de Wereldhandelsorganisatie (WTO), maar alle derde landen moeten betreffen.

1.2 Het Comité stelt voor om de tweede overweging van Verordening (EEG) nr. 2358/71 weer op te nemen:

„Overwegende dat de bijzondere toestand van de markt voor bepaalde soorten zaaizaad wordt gekenmerkt door de noodzaak om prijzen te handhaven, die met de wereldprijzen van deze producten kunnen concurreren; dat het derhalve nodig is door geschikte maatregelen de stabiliteit van de markt te waarborgen en de betrokken producenten een billijk inkomen te verzekeren”.

1.3 Het Comité stelt tevens voor om de zesde overweging van Verordening (EEG) nr. 2358/71 weer op te nemen, en deze uit te breiden tot alle gevoelige producten:

„Overwegende dat het noodzakelijk is, **voor gevoelige zaaizaden** op de markt van de Gemeenschap verstoringen ten gevolge van aanbiedingen tegen abnormale prijzen op de wereldmarkt te vermijden; dat daartoe voor dit produkt referentieprijzen dienen te worden vastgesteld en aan de douanerechten een compenserende heffing dient te worden toegevoegd wanneer de aanbiedingsprijzen franco grens, verhoogd met de douanerechten, beneden de referentieprijzen liggen”.

1.4 Het Comité stelt de volgende wijziging voor op artikel 7, lid 1:

Als in de Gemeenschap de markt voor een of meer van de in artikel 1 genoemde producten als gevolg van invoer of uitvoer ernstige verstoringen ondergaat of dreigt te ondergaan die de verwezenlijking van de doelstellingen van artikel 33 van het Verdrag in gevaar kunnen brengen,

kunnen in het handelsverkeer met **derde** landen, passende maatregelen worden toegepast totdat de verstoring opgeheven of het gevaar ervoor geweken is.

2. Algemene opmerkingen

2.1 Het onderhavige voorstel van de Europese Commissie voor een herziening van de GMO in de sector zaaizaad is hoofdzakelijk bedoeld om Verordening (EEG) nr. 2358/71 te consolideren nu daaraan vele wijzigingen zijn aangebracht, recent nog met de hervorming van het GLB. Het beleid op het gebied van zaaizaad wordt hiermee echter gereduceerd tot zijn meest rudimentaire vorm: instandhouding van een vrijwaringsclausule en verzoek tot uitwisseling van statistische informatie tussen de lidstaten.

2.2 Zaaizaad mag niet louter als landbouwgrondstof worden beschouwd, maar is een strategische productiefactor, niet alleen voor de aanpassing van de landbouw- en agro-voedselindustrie, maar ook om tegemoet te komen aan de behoeften van de consumenten (bijvoorbeeld aan GGO-vrije producten). Immers, vanwege zijn genetische en kwalitatieve kenmerken kan met zaaizaad — de eerste schakel van de keten — tegemoet worden gekomen aan de mededingingsvereisten en de behoeften van de burgers op het stuk van voedselveiligheid en milieu. In de GMO Zaaizaad zouden ambitieuzere instrumenten moeten worden vastgelegd ten einde de Europese landbouwproductie in stand te houden, te begeleiden en bij te sturen.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1 Bij de herziening van de verordening dient absoluut rekening te worden gehouden met de artt. 33 en 34 van het Verdrag. Zo zouden in ieder geval de tweede en zesde overweging uit Verordening (EEG) nr. 2358/71 weer moeten worden ingevoerd. De Europese Commissie zou de bevoegdheid moeten krijgen om in geval van moeilijkheden op de markt voor zaaizaad in te grijpen, ten einde de naleving van het Verdrag te waarborgen en in te spelen op de behoeften van de Europese consumenten.

3.2 In de lijst met producten waarop deze GMO betrekking heeft (artikel 1) zou het vanuit wetgevingsoogpunt beter zijn om, als aanvulling op de douanenomenclatuur, te verwijzen naar twee richtlijnen uit 1966, namelijk Richtlijn nr. 66/401 en Richtlijn nr. 66/402 ⁽¹⁾ betreffende het in de handel brengen van zaaizaad.

3.3 In het voorstel van de Commissie is de vrijwaringsclausule die inhoudt dat de Commissie mag ingrijpen bij ernstige verstoringen van de markt die de verwezenlijking van de doelstellingen van artikel 33 van het Verdrag in gevaar kunnen brengen, aanzienlijk beperkt, namelijk tot het handelsverkeer met landen die geen lid zijn van de Wereldhandelsorganisatie. De huidige concurrenten van de Europese Unie voor hightech-producten als zaaizaad zijn zonder uitzondering ontwikkelde landen (de Verenigde Staten, Chili, Australië, Nieuw Zeeland, enz.). Uiteraard zijn deze landen allemaal lid van de Wereldhandelsorganisatie. Het is derhalve onjuist de vrijwaringsclausule te beperken tot landen die geen lid zijn van de Wereldhandelsorganisatie.

3.4 De kwaliteit van het zaaizaad en de controle daarop worden in de lidstaten geregeld bij de richtlijnen nrs. 66/401, 66/402, 2002/54 en 2002/57. Voor zaaizaad uit derde landen dient hetzelfde kwaliteitsniveau te worden gewaarborgd. Aangezien over de gelijkwaardigheid van kwaliteit wordt onderhandeld tussen de Europese Unie en derde landen, zou dit kwaliteitsvereiste bijvoorbeeld in de overwegingen van de verordening voor de GMO moeten worden vermeld.

3.5 De GMO Zaaizaad dient een echt beleid te bevatten waarmee producenten worden geholpen om zich te organiseren. De productie van zaaizaad moet verplicht worden georganiseerd in het kader van contractuele verbintenissen tussen zaaizaadondernemingen en landbouwers. De landbouwproducent van zaaizaad is verplicht zijn volledige oogst te leveren aan de onderneming waarmee hij krachtens verordening (EG) nr. 2100/94 van de Raad inzake het communautaire kwekersrecht ⁽²⁾ een contract heeft gesloten. Gezien die verplichte handelwijze zou het interessant zijn dat landbouwers — vaak in een zwakke positie tegenover de ondernemingen — worden geholpen zich te organiseren, en dat daartoe in de GMO minimumvoorschriften worden vastgelegd waaraan de contracten moeten voldoen.

3.6 In de GMO moeten instrumenten worden vastgelegd voor de verzameling van statistische informatie i.v.m. de in de achtste overweging van het voorstel genoemde doelstelling.

3.7 De Commissie moet een operationele procedure definiëren voor de uitvoering van de vrijwaringsclausules. Het valt namelijk zeer moeilijk te bewijzen dat een eenmalige invoer tegen zeer lage prijzen „de verwezenlijking van de doelstellingen van artikel 33 van het Verdrag in gevaar kan brengen” zoals de Commissie in haar voorstel schrijft, of de behoeften van de Europese consumenten kan veronachtzamen.

Brussel, 26 oktober 2005

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

⁽¹⁾ PB nr. 125 van 11-07-1966

⁽²⁾ Verordening (EG) nr. 2100/94 van de Raad van 27-07-1994, PB L 227 van 01-09-1994.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1493/1999 houdende een gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt

(COM(2005) 395 final — 2005/0160 (CNS))

(2006/C 28/13)

Op 21 september 2005 heeft de Raad besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 37 van het EG-Verdrag te raadplegen over het bovengenoemde voorstel.

Op 27 september 2005 heeft het bureau van het Europees Economisch en Sociaal Comité besloten de gespecialiseerde afdeling „Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu” met de voorbereidende werkzaamheden te belasten.

Gezien de urgentie van de werkzaamheden heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité tijdens zijn op 26 en 27 oktober 2005 gehouden 421e zitting (vergadering van 26 oktober 2005) de heer Barato Triguero als algemeen rapporteur aangewezen en het volgende advies met 88 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 1 onthouding, goedgekeurd.

1. Conclusie en aanbevelingen

1.1 Het Europees Economisch en Sociaal Comité is ingenomen met de door de Commissie voorgestelde wijzigingen van de artikelen en de bijlagen van Verordening van de Raad nr. 1493/1999⁽¹⁾. De verordening diende immers te worden afgestemd op de huidige situatie in de wijnsector. Wel is het Comité van oordeel dat ook niet-mousserende wijn met kool voor oenologisch gebruik moet kunnen worden behandeld, aangezien er geen redenen zijn om dit te verbieden.

1.2 Technisch gezien is de behandeling van niet-mousserende wijn met kool voor oenologisch gebruik de enige controleerbare behandeling zonder contra-indicaties om ochratoxine wanneer nodig te verwijderen uit rode wijn.

1.3 De Commissie stelt voor **bijlage IV, punt 1, sub i)** te vervangen door de volgende tekst: „behandeling van most en van jonge nog gistende wijn met kool voor oenologisch gebruik, tot een bepaald maximum”. Het Comité echter pleit ervoor deze formulering aan te passen, zodat ook niet-mousserende wijn kan worden behandeld met kool voor oenologisch gebruik.

1.4 Het Comité stelt bijgevolg de volgende formulering voor: „behandeling van most, jonge nog gistende wijn en niet-

mousserende wijn met kool voor oenologisch gebruik, tot een bepaald maximum”.

2. Motivering

2.1 De Commissie stelt voor Verordening (EG) nr. 1493/1999 van de Raad houdende een gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt te wijzigen.

2.2 Na de toetreding van de nieuwe lidstaten en de veranderingen in de Europese wijnbouwsector kon een aanpassing van de communautaire regelgeving niet uitblijven. Het voorstel biedt transparantie en duidelijkheid en schept een wettelijk kader voor bepaalde oenologische procédés die al zijn erkend en toegelaten door de Internationale Wijnorganisatie.

2.3 Het Comité gaat ermee akkoord dat ook het gebruik van dimethyldicarbonaat (DMDC) onder de toegestane oenologische procédés komt te vallen. Wel wijst het erop dat de wijnsector niet over technische alternatieven beschikt mocht het DG gezondheid en consumentenbescherming besluiten het maximumgehalte sulfiet te verlagen en de aanwezigheid van DMDC terug te dringen of te verbieden (gezien het multiplicatoreffect daarvan op de hoeveelheid methanol).

Brussel, 26 oktober 2005

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

⁽¹⁾ PB L 179 van 14-7-1999, blz. 1; de verordening is laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1795/2003 van de Commissie (PB L 262 van 14-10-2003, blz. 13)

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake het Solidariteitsfonds van de Europese Unie

(COM(2005) 108 final — 2005/033 (COD))

(2006/C 28/14)

De Raad heeft op 27 september 2005 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag te raadplegen over het bovengenoemde voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Economische en Monetaire Unie — economische en sociale samenhang”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 3 oktober 2005 goedgekeurd. Rapporteur was de heer BARROS VALE.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 421e zitting van 26 en 27 oktober 2005 (vergadering van 27 oktober) het volgende advies uitgebracht, dat met 74 stemmen vóór en geen stemmen tegen, bij 3 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1 Het solidariteitsfonds van de Europese Unie (SFEU) is in 2002 opgericht om hulp te bieden aan EU-regio's of toetredingslanden die met grote rampen te maken krijgen.

1.2 Om onmiddellijke hulp aan getroffen regio's mogelijk te maken zou het SFEU zo flexibel en onbureaucratisch mogelijk moeten zijn.

1.3 In de periode 2002-2006 wordt er jaarlijks ongeveer een miljard euro voor het SFEU vrijgemaakt.

1.4 Dit advies gaat over de voorgestelde herziening van de SFEU-verordening, die eind 2006 haar beslag moet krijgen.

1.5 De huidige verordening heeft alleen betrekking op natuurrampen, waardoor het zeer moeilijk is om hulp te bieden bij industriële rampen, terroristische aanslagen of zelfs ernstige crises op het gebied van de volksgezondheid.

1.6 De financiële drempel om voor geld uit het SFEU in aanmerking te komen is nu nog zeer hoog (meer dan drie miljard euro aan directe schade of meer dan 0,6 % van het BBP). Hierdoor is in tweederde van de gevallen een beroep gedaan op een uitzonderingsclausule (uit hoofde waarvan maximaal 75 miljoen euro per jaar mag worden uitgekeerd) om toch hulp te kunnen verlenen.

2. Het voorstel

2.1 Zaken van algemene aard

2.1.1 De geografische reikwijdte van het SFEU blijft hetzelfde: de huidige lidstaten en de toetredingslanden.

2.1.2 De thematische reikwijdte wordt uitgebreid; het SFEU moet voortaan niet alleen bij natuurrampen, maar ook bij industriële of technologische rampen, gevaar voor de volksgezondheid en terroristische aanslagen kunnen worden aangesproken.

2.1.3 Wil een door een ramp getroffen land voor hulp uit het SFEU in aanmerking komen, dan gelden er een kwantitatief criterium en een politiek criterium:

2.1.3.1 Kwantitatief: de financiële drempel gaat omlaag van 3 miljard euro naar 1 miljard euro, ofwel van 0,6 % naar 0,5 % van het BBP. Dit maakt het mogelijk vaker gebruik te maken van het SFEU.

2.1.3.2 Politiek: als er gegronde redenen voor zijn (vooral in gevallen waarin de omvang van de schade op het moment van het besluit nog niet helemaal kan worden overzien) kan de Commissie het SFEU aanspreken, ook al wordt niet voldaan aan het kwantitatieve criterium.

2.1.4 Buurlanden van een door een ramp getroffen land die de gevolgen van diezelfde ramp ondervinden komen ook in aanmerking voor hulpverlening.

2.1.5 Ook in het geval van het SFEU moet het subsidiariteitsbeginsel in acht worden genomen.

2.1.6 De Commissie overweegt de mogelijkheid om een door een ramp getroffen land onmiddellijk na diens verzoek om hulp een voorschot te geven, dat moet worden terugbetaald als mocht blijken dat het land eigenlijk niet voor hulp in aanmerking kwam ($\pm$ 5 % van de totale verwachte kosten, tot een maximum van 5 miljoen euro).

2.1.7 Bij de hulpverlening dient het evenredigheidsbeginsel in acht te worden genomen en gelet te worden op ófwel de omvang van de schade, ófwel de grootte van het land in kwestie en de ernst van de gevolgen van de ramp.

2.1.8 Het land dat hulp krijgt is geheel en al verantwoordelijk voor het gebruik dat het hiervan maakt. Het dient naderhand een rapport over te leggen waarin met redenen omkleed staat hoe het geld is besteed. Dit rapport moet in overeenstemming zijn met de verordening.

2.1.9 Het bedrag dat de Commissie voorstelt voor het SFEU is ook nu 1 miljard euro per jaar.

2.1.10 De voor het SFEU bestemde middelen komen niet voor op de EU-begroting. Telkens als het fonds wordt aangesproken gebeurt dat door middel van een gewijzigde begroting.

2.1.11 Mocht het jaarlijkse bedrag worden overschreden, dan kan het budget voor het volgende jaar worden gebruikt als daar gegronde redenen voor zijn. Op die manier is de hulpverlening altijd gegarandeerd.

3. Algemene en bijzondere opmerkingen

3.1 Het EESC kan zich vinden in het streven van de Commissie om het toepassingsgebied van het SFEU te verbreden en ervoor te zorgen dat meteen kan worden ingespeeld op crisissituaties.

3.2 Wel moet het Commissievoorstel hier en daar worden verbeterd om het efficiënter te maken. Op die manier wordt het SFEU een krachtig, flexibel EU-instrument en kan de bevolking van de landen die onder de verordening vallen bij rampen daadwerkelijk rekenen op solidaire hulpverlening via het SFEU. Dit instrument, dat qualitate qua zo onbureaucratisch mogelijk is en kan worden ingezet bij allerlei soorten rampen (ongeacht hun oorzaak), in uiterst moeilijke tijden voor de gedupeerden, moet niet alleen de economie en het dagelijks leven weer op gang helpen brengen, maar is ook een duidelijk politiek signaal van Europa aan de bevolking in door rampen geteisterde gebieden.

3.3 Het voorgestelde budget lijkt te zijn afgestemd op de verzoeken om hulpverlening die de afgelopen jaren zijn gedaan. De vraag is echter of dit bedrag wel genoeg is als zich een grote ramp mocht voordoen, zoals een zware aard- of zeebeving, een Europese pandemie of een ongeluk of aanslag met massavernietigingswapens. Voor zulke uitzonderlijke situaties dient de EU over een al even uitzonderlijk instrument te kunnen beschikken.

3.4 De regels om voor het SFEU in aanmerking te komen moeten eenvoudig, duidelijk en zo onbureaucratisch mogelijk zijn, maar dienen ook voor een transparante werkwijze te zorgen. Aan de hand van deze regels moet achteraf kunnen worden nagegaan of de redenen waarom een land geld heeft gekregen voldoen aan de criteria om voor hulpverlening in aanmerking te komen.

3.5 Gezien de stand van de EU-begroting en de economische situatie waarin Europa zich momenteel bevindt, heeft het EESC geen bezwaar tegen de door de Commissie voorgestelde variabele budgettering met een van tevoren vastgelegde bovengrens. Zodra mogelijk zou het SFEU echter moeten worden omgewerkt tot een permanent onafhankelijk fonds met een vast, eigen jaarlijks budget, waarvan eventuele jaarlijkse overschotten gebruikt zouden kunnen worden als reserve voor grote rampen.

3.6 Wat de regels voor gebruikstermijnen betreft gaat het voorstel in de goede richting. Ook het voorgestelde instrument om snel op rampen te reageren is een goede zaak, omdat het de EU de mogelijkheid biedt om meteen na een ramp het SFEU in stelling te brengen.

3.7 Gezien de grote omvang van de rampen die onder de voorgestelde verordening vallen, is het in geval van zo'n ramp niet eenvoudig om een idee te krijgen van de schade. De kans

op fouten is dan logischerwijs erg groot, omdat er zoveel verschillende kostenposten en gedupeerden zijn. Het gaat namelijk niet alleen om schade aan publieke eigendommen, maar ook om schade aan particuliere bezittingen. Door de korte termijn waarbinnen de Commissie om steunverlening moet worden verzocht en het grote aantal uiteenlopende schadegevallen, is een overschatting of onderschatting van de gevolgen van een ramp niet denkbeeldig. Daarom moeten steunaanvragen aan een gedegen evaluatie worden onderworpen, waarbij deskundigen worden ingeschakeld, historische gegevens en registers worden gebruikt en gekeken wordt naar het prijsniveau in de betrokken landen.

3.8 Het EESC kan zich vinden in de in artikel 4 van het verordeningvoorstel opgenomen lijst van maatregelen die voor cofinanciering via het SFEU in aanmerking komen, maar zou er wel het volgende aan toegevoegd willen zien: „andere maatregelen van algemeen belang om het dagelijkse leven en de economie in de getroffen gebieden weer op gang te brengen, waarbij het hele maatschappelijk middenveld conform nog vast te stellen voorwaarden en voorzorgsmaatregelen in aanmerking moet kunnen komen voor SFEU-hulp”. De situaties waarvoor het SFEU is bedoeld zijn namelijk altijd onvoorspelbaar, en dankzij deze toevoeging krijgen de verantwoordelijken meer armslag bij het nemen van besluiten in situaties waarin het dagelijks leven en de economie moeilijk weer op gang zijn te brengen als particuliere schade niet vergoed kan worden.

3.8.1 Wat de openstelling van het SFEU voor het hele maatschappelijk middenveld betreft is het volgende van belang: het geplande budget zal lang niet volledig kunnen worden aangesproken, vooral doordat er als gevolg van de voorbehoudsclausule beperkingen gelden voor de overheidsuitgaven. Hierdoor kan er geen gebruik worden gemaakt van het SFEU in situaties die daar wel voor in aanmerking komen.

3.8.2 Ook over het idee van een drempel moet nog eens goed nagedacht worden; bij besluiten om het SFEU aan te spreken zouden plaatselijke omstandigheden en de regionale dimensie van bepaalde natuurverschijnselen een belangrijke rol moeten spelen.

3.9 Het geld uit het SFEU moet uiteindelijk via de voor financiering in aanmerking komende maatregelen de bevolking van de EU ten goede komen. Louter en alleen uit logistieke en organisatorische overwegingen gaat dit geld eerst naar de landen in kwestie. Om dezelfde reden zouden niet uitsluitend overheidsorganisaties deze SFEU-middelen moeten krijgen, maar ook de organisaties van het maatschappelijk middenveld die bij noodmaatregelen worden betrokken. Zonder hun hulp zijn landelijke overheden namelijk in het algemeen niet in staat om de gevolgen van grote rampen het hoofd te bieden. Brandweerkorpsen, vrijwilligersorganisaties uit het maatschappelijk middenveld, NGO's op het gebied van volksgezondheid of sociale bijstand en andere organisaties uit het maatschappelijk middenveld dienen schadeloos gesteld te worden voor hun inspanningen, toewijding en gemaakte kosten, aangezien hun eigen budget meestal te laag is voor dit soort uitzonderlijke gebeurtenissen.

3.10 Niet alleen de directe buurlanden van een door een ramp getroffen land, maar ook andere lidstaten zouden voor SFEU-hulp in aanmerking moeten komen. Deze landen kunnen namelijk eveneens met de gevolgen van grootschalige rampen (bijvoorbeeld een kernramp) worden geconfronteerd. In dat geval moeten zij net als de directe buurlanden kunnen profiteren van het SFEU, zelfs als ze niet allemaal voldoen aan het in artikel 2 van het verordeningvoorstel genoemde criterium.

3.11 Ook landen buiten de EU — al dan niet kandidaat-lidstaten — kunnen door hun relatieve nabijheid worden geconfronteerd met de gevolgen van een ramp op het grondgebied van de EU of van een kandidaat-lidstaat. Na een dergelijke ramp zouden deze buurlanden er eveneens op moeten kunnen rekenen dat de EU zich via het SFEU of andere instrumenten voor internationale samenwerking solidair met hen betoont. Voorwaarde is wel dat de samenwerkingsprogramma's hierdoor niet aan kracht inboeten.

3.12 Bij rampen die het gevolg zijn van een gestage ontwikkeling waarvan de verschillende fasen niet direct als alarmerend werden beschouwd (bijvoorbeeld ernstige droogte), dienen de gedupeerde landen eveneens in aanmerking te komen voor SFEU-hulp. Hierbij moet wel duidelijk zijn vanaf welk ogenblik deze rampen als zodanig kunnen worden aangemerkt. De klimaatveranderingen waarvan we momenteel getuige zijn en die tot op zekere hoogte worden veroorzaakt door de opwarming van de aarde waarvoor de hele EU medeverantwoordelijk is, treffen het ene land harder dan het andere. Het zou niet redelijk en evenmin solidair van de EU zijn als zij haar plicht verzaakte bij de aanpak van de oorzaken en de gevolgen van dit probleem.

3.12.1 Tijdens zijn studiereis naar Spanje en Portugal van 14 tot en met 16 september 2005 heeft het EESC zelf kunnen vaststellen dat er bij de aanpak van problemen vaak behoefte is aan:

- het SFEU, dat snel ingezet kan worden en zo een oplossing kan bieden voor urgente problemen van menselijke of materiële aard;
- de meer structurele fondsen, die op de lange termijn een oplossing kunnen bieden voor problemen die dieper gaan; hierbij valt te denken aan de aanleg van infrastructuur ter bestrijding van de droogte, herbebossing en het opstarten van alternatieve vormen van bedrijvigheid als bosbranden te veel schade hebben aangericht.

3.12.2 De Commissie zou een project sneller in aanmerking voor SFEU-hulp moeten laten komen als er ook langetermijnmaatregelen van meer structurele aard voor gepland zijn. Op die manier bereikt men een betere wisselwerking tussen het SFEU en de structuurfondsen.

3.12.3 Bij overstromingen, tornado's en hevige stortregens kan het SFEU nu al worden aangesproken, en dit laatste zou voortaan ook mogelijk moeten zijn om in geval van droogte of een hittegolf de watervoorziening, de werking van de infra-

structuur en de (medische) hulp aan de bevolking in goede banen te leiden. De verordening dient deze situaties te bestrijken en duidelijk aan te geven vanaf welk ogenblik ze precies voor SFEU-hulp in aanmerking komen. Het gaat immers niet om plotselinge gebeurtenissen waarvan het rampzalige karakter meteen vaststaat, maar om een gestage verslechtering van een bepaalde (al dan niet klimatologische) toestand.

3.13 In dit verband zou een regeling kunnen worden ingevoerd waarbij een ramp pas voor SFEU-hulp in aanmerking komt als de met waterbeheer belaste nationale instantie eerst aan de hand van uniforme, objectieve criteria een „Officiële verklaring van ernstige droogte” heeft afgegeven.

3.14 Verder dienen de lidstaten en de EU duidelijke regels op te stellen die verzekeringsmaatschappijen verplichten om een dekking te verlenen voor bepaalde risico's die zij gewoonlijk liever niet verzekeren. Dit is des te meer van belang omdat het SFEU en de financiële steun van de betrokken landen niet voldoende zijn om alle door particulieren geleden schade te vergoeden. Deze schadebedragen liggen doorgaans namelijk veel hoger dan de kosten die overheden volgens hun eigen inschatting gedwongen zijn te maken om collectieve problemen aan te pakken.

3.15 Ten slotte moet in de plannen die klaarliggen om de gevolgen van rampen op te vangen, meer aandacht worden besteed aan preventie. Het is zaak vooruit te lopen op bepaalde gebeurtenissen, rampen te voorkomen en mechanismen voor een snelle reactie op te zetten, om zo de bevolking de infrastructuur en materiële of immateriële goederen te beschermen. Wat dit betreft zou het zeker niet te ver gaan om in de voorgestelde verordening een clausule op te nemen op grond waarvan SFEU-hulp kan worden beperkt of geweigerd als blijkt dat een door een ramp getroffen land te weinig preventieve maatregelen heeft genomen, tenzij dat land zelf financieel niet in staat is om het hoofd te bieden aan de gevolgen van zo'n ramp. In zo'n geval zou het mogelijk moeten zijn om SFEU-gelden niet zonder meer te schenken, maar te lenen aan een land dat volgens de EU nalatig is geweest. Per slot van rekening is het SFEU uiteindelijk bedoeld om de door een ramp getroffen mensen zelf hulp te bieden. Als landen die verzuimd hebben voorzorgsmaatregelen te nemen in geval van een ramp niet-temin op geldelijke steun van de EU kunnen rekenen, dan ontstaat er een klimaat waarin achteloosheid en gebrek aan verantwoordelijkheid de boventoon voeren en neemt de kans op bepaalde, soms vermijdbare rampen toe.

4. Conclusies

4.1 Het EESC wijst er eens te meer op dat de betrokken landen er zelf alles aan moeten doen om rampen te voorkomen, maar acht het niettemin van groot belang dat er zoiets als het SFEU bestaat. De Commissie zou er echter wel goed aan doen dit instrument aan te passen en daarbij de hierboven in paragraaf 3 („Algemene en bijzondere opmerkingen”) verwoorde kritiek en suggesties ter harte te nemen.

4.2 De verbeteringen die de Commissie in de voorgestelde verordening heeft aangebracht verdienen op zichzelf bijval, maar er zijn er nog meer nodig om het potentieel van het SFEU ten volle te kunnen benutten.

4.3 Het voorstel van de Commissie zou in drie verschillende opzichten beter moeten worden afgestemd op de werkelijke behoeften:

- a) het toepassingsgebied moet ook andere rampen, zoals droogte, omvatten;
- b) de relatieve drempels met betrekking tot de omvang van de vastgestelde schade moeten verlaagd worden (de meeste rampen van de afgelopen tijd zouden door deze hoge drempels niet voor SFEU-hulp in aanmerking zijn gekomen) en/

of de Commissie moet de politieke ruimte krijgen om ook rampen met ernstige regionale effecten voor SFEU-hulp in aanmerking te laten komen;

- c) de Commissie zou in een nieuwe, ruimer geformuleerde alinea moeten aangeven dat ook een beroep op het SFEU mag worden gedaan voor andere relevante kosten die niet worden genoemd in de huidige alinea's over in aanmerking voor subsidie komende noodoperaties.

4.4 Om de problemen in kwestie te helpen oplossen zou het EESC bovendien zo snel mogelijk een initiatiefadvies kunnen opstellen over de „Beoordeling van de beginselen en de werking van het Solidariteitsfonds en de afstemming hiervan op de behoeften van de lidstaten en de regio's”.

Brussel, 27 oktober 2005

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

Anne-Marie SIGMUND

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Ethische handel en garantiesystemen voor consumenten”

(2006/C 28/15)

Naar aanleiding van een in februari 2005 door het komende Britse voorzitterschap ingediend verzoek heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité op 8 februari 2005 besloten om een advies op te stellen over *Ethische handel en garantiesystemen voor consumenten*.

De gespecialiseerde afdeling „Externe betrekkingen”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 10 oktober 2005 goedgekeurd. Rapporteur was de heer **Adams**.

Het Comité heeft tijdens zijn op 26 en 27 oktober 2005 gehouden 421e zitting (vergadering van 27 oktober 2005) onderstaand advies uitgebracht, dat met 75 stemmen vóór en 12 stemmen tegen, bij 10 onthoudingen, is goedgekeurd.

Samenvatting

1. Ethische handel (in al zijn in dit advies omschreven verschijningsvormen⁽¹⁾) kan een substantiële bijdrage leveren aan duurzame ontwikkeling en aan de directe betrokkenheid van consumenten bij een positieve en krachtige respons op de mondialisering.

2. „Ethische handel” is afhankelijk van op kennis gebaseerde systemen die zowel de aanbieder als de producent van goederen en diensten informeren, en marktgeoriënteerde maatregelen en reacties van consumenten bevorderen. Europa heeft wereldwijd een leidende positie op dit gebied. Initiatieven in het kader van ethische handel sluiten aan bij de strategie van Lissabon en helpen de millenniumdoelen te verwezenlijken.

3. Met de verbreiding van garantiesystemen voor consumenten wordt gestreefd naar een breed scala aan ethische, maatschappelijke en milieugaranties. De meeste systemen zijn toegespitst op één of een beperkt aantal vraagstukken die kenmerkend zijn voor het betreffende product, zoals eerlijke handel, biologische landbouw, duurzaam beheerde bossen, milieueffecten, kinderarbeid of dierenwelzijn.

4. In dit advies wordt kritisch gekeken naar de voorwaarden waaraan dergelijke garantiesystemen moeten voldoen om doeltreffend te kunnen zijn, naar de mate waarin EU-beleid op dit gebied adequaat wordt geformuleerd en naar de dringende noodzaak van verduidelijking en coördinatie. In het advies worden verder praktische voorstellen gedaan voor maatregelen die de communautaire instellingen, de lidstaten en de regionale en lokale gemeenschappen en overheden kunnen nemen om initiatieven op dit terrein te consolideren, te ondersteunen en uit te breiden.

5. In dit advies worden tevens voorstellen gedaan voor een beleidskader aan de hand waarvan de diverse communautaire instellingen de meest uiteenlopende initiatieven op het gebied

⁽¹⁾ Hoofdstuk 9 van onderhavig advies bevat duidelijke definities van enkele voor dit thema belangrijke begrippen om een uiteenlopende uitleg daarvan te voorkomen.

van ethische handel kunnen onderwerpen aan dezelfde vragen inzake garanties en aantoonbaarheid van effecten, en ervaringen kunnen uitwisselen die kunnen helpen bij het beantwoorden van deze vragen. Dit zal ertoe bijdragen dat de doeltreffendheid wordt vergroot en dat dubbel werk en onnodige controles zoveel mogelijk worden voorkomen.

6. Een dergelijk beleidskader moet een rationele basis verschaffen voor de vergelijking van voor consumenten bestemde garantiesystemen met andere beleidsinstrumenten waarmee soortgelijke doelstellingen worden nagestreefd, en moet voor de communautaire instellingen en de lidstaten een praktisch instrument vormen waaraan de samenhang van het beleid en de investering van middelen kan worden getoetst.

7. De werkzaamheden in het kader van dit advies hebben veel belangstelling gewekt en geleid tot een grote inzet bij veel Commissiediensten, de belangrijkste spelers op de markt en NGO's. Het EESC zal een stimulerende rol blijven spelen door

- de nodige praktische maatregelen te nemen voor een in 2006 met belanghebbenden te voeren dialoog, die tot doel heeft te komen tot een gemeenschappelijk kader voor garanties op het gebied van ethische handel waarmee effecten kunnen worden beoordeeld en kwaliteit kan worden gewaarborgd;
- de nodige praktische maatregelen te nemen voor een in datzelfde jaar met belanghebbenden te voeren dialoog ter voorbereiding van de deelname van de EU en het EESC aan de werkzaamheden tot vaststelling van een ISO 26000-norm inzake maatschappelijk verantwoord ondernemen;
- een voorlichtingsprogramma voor consumenten in het leven te roepen, dat vanaf de eerste schooljaren levenslang wordt aangeboden en consumenten ervan bewust moet maken dat ze de sociale en ecologische dynamiek kunnen beïnvloeden door weloverwogen aankopen te doen.

1. Inleiding

1.1 In februari 2005 ontving het EESC in het kader van het toekomstige Britse voorzitterschap van juli tot december 2005 een verzoek van de Britse overheid tot het opstellen van een advies over ethische handel en garantiesystemen voor consumenten als bijdrage aan initiatieven inzake duurzame ontwikkeling. „Ethische handel” in al zijn verschijningsvormen is reeds aan de orde gesteld in een aantal recente EESC-adviezen, met name over duurzame ontwikkeling (CESE 661/2004) en de sociale verantwoordelijkheid van bedrijven (CESE 355/2002). Het EESC houdt zich al lange tijd bezig met eerlijke handel, om te beginnen met zijn advies uit 1996 ⁽²⁾. Het Comité is dan ook ingenomen met deze nieuwe gelegenheid om nader op dit onderwerp in te gaan.

1.2 Handel is doorgaans bevorderlijk voor positieve economische groei, welvaart en sociale kansen, maar kan tegelijkertijd gepaard gaan met uitbuiting van mensen en hulpbronnen, alsook met milieuvervuiling. „Ethische handel” biedt wellicht mogelijkheden om een aantal van deze punten van wrijving uit de wereld te helpen. Met een doelgerichte consumptie kunnen consumenten grote invloed uitoefenen; bedrijven zijn zeer

gevoelig voor trends onder consumenten, en zetten hun reputatie niet graag op het spel. De potentiële invloed van „ethische handel” is aanzienlijk. Van de 100 grootste economieën ter wereld zijn 51 ondernemingen en zijn 49 landen ⁽³⁾. De internationale handel bedroeg in 2003 meer dan 9,1 biljoen dollar — zo'n 25 % van het mondiale BBP — en groeit al langer dan 20 jaar met gemiddeld ruim 6 % per jaar ⁽⁴⁾. De omvang van de „ethische handel” kan moeilijk in absolute getallen worden uitgedrukt, maar op basis van de omzet aan goederen en diensten van ondernemingen die deelnemen aan sociale en ecologische controleprogramma's wordt deze handel op 5 à 7 % van de wereldhandel geschat.

1.3 De mondialisering van de economie, de consumptie-maatschappij die het aanzien van de wereld bepaalt en de toenemende invloed van het transnationale bedrijfsleven hebben ertoe bijgedragen dat er een discussie over „ethische handel” op gang is gekomen, en hebben geleid tot de huidige roep om een grotere verantwoordelijkheid op sociaal en milieugebied van de partijen die deelnemen aan de handelsketen en om een samenhangender nationaal en internationaal rechtskader om daaraan gestalte te geven. Deze tendens heeft geleid tot steeds meer pogingen om „ethische handel” door middel van uiteenlopende beoordelingsinstrumenten te „meten”.

1.4 „Ethische handel” raakt direct aan de strategische belangen van de EU. Een belangrijk onderdeel van de strategie van Lissabon is de nadruk die op de kennismaatschappij wordt gelegd met het oog op een groot concurrentievermogen. „Ethische handel” is afhankelijk van op kennis gebaseerde systemen die zowel de aanbieder als de producent van goederen en diensten informeren, marktgeoriënteerde maatregelen bevorderen en reacties van consumenten uitlokken. Europa heeft wereldwijd een leidende positie wat initiatieven op het gebied van „ethische handel” betreft, en zal tevens een bijdrage leveren aan de verwezenlijking van de millenniumdoelen als het deze positie consolideert. Bovendien wordt in het huidige zesde milieueactieprogramma ⁽⁵⁾ gewezen op het grote belang van goederen en diensten waarmee milieueffecten zoveel mogelijk worden beperkt.

1.5 De diverse nieuwe strategieën en initiatieven ter bevordering van „ethische handel” hebben gemeen dat ze zijn gebaseerd op een niet-verplichtende aanpak en op de erkenning van consumenten en investeerders als machtsfactor. De in deze strategieën en initiatieven gehanteerde methoden en analyses komen voor een belangrijk deel overeen met die van de beweging voor meer Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO), en vormen een aanvulling hierop. De Europese Commissie heeft in juli 2002 nieuwe richtsnoeren voor de bevordering van MVO goedgekeurd, en zal op korte termijn komen met een strategie ter bevordering en ontwikkeling van MVO in de Europese Unie.

⁽²⁾ Europese beweging voor „fair trade”-keurmerken, EXT/134 van april 1996

⁽³⁾ *Top 200: The Rise of Corporate Global Power*. Institute for Policy Studies 2000 (bevat de omzetcijfers van ondernemingen en het BBP van landen)

⁽⁴⁾ Handelsstatistieken van de WTO van april 2004

⁽⁵⁾ COM(2001) 31 final

1.6 Dit specifieke onderwerp is uitvoerig behandeld in het recente initiatiefadvies van het EESC over „Informatie- en meet-instrumenten voor Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen in een geglobaliseerde economie”.⁽⁶⁾

1.7 Dit advies dient als aanvulling op bovengenoemd advies en heeft dezelfde uitgangspunten. Hiermee wordt impliciet erkend dat er op het gebied van transnationaal ondernemen, internationale ontwikkeling, milieu, corruptie, buitenlandse aangelegenheden, arbeidsvraagstukken en mensenrechten al algemeen aanvaarde internationale overeenkomsten en randvoorwaarden van kracht of in de maak zijn. Deze overeenkomsten en randvoorwaarden zijn gebaseerd op een combinatie van menselijke ethiek en internationale wetgeving.

1.8 Deze rechtskaders zijn neergelegd in een normenstelsel dat wereldwijd als maatstaf dient. Voorbeelden hiervan zijn de Tripartiete Verklaring van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) betreffende internationale ondernemingen en sociaal beleid, de IAO-Verklaring betreffende de grondrechten en overeenkomsten inzake arbeidsvoorwaarden en rechten van werknemers, de richtsnoeren van de OESO voor multinationale ondernemingen, de Universele Verklaring van de rechten van de mens van de VN, en de overeenkomsten die worden genoemd in verband met de nieuwe SAP+-maatregelen (zie bijlage 1).

1.9 De bevordering van MVO — zoals met het Multi-stakeholder Forum⁽⁷⁾ van de Commissie en het *Ethical Trading Initiative* (initiatief inzake Ethische handel)⁽⁸⁾ van de Britse regering — heeft mede bijgedragen tot het verder creëren van een marktkader voor consumentenbetrokkenheid. De in het kader van deze en soortgelijke initiatieven ontwikkelde concepten en instrumenten hebben inmiddels de aanzet gegeven tot een praktische consensus inzake productie- en toeleveringsketens.

1.10 MVO spitst zich toe op processen aan de aanbodzijde, terwijl „ethische handel” breder georiënteerd is en tevens betrekking heeft op initiatieven van consumenten. Met name detailhandelaren hebben controleprogramma's voor de toeleveringsketen⁽⁹⁾ ontwikkeld, waarvan sommige zijn gesteund door NGO's en vakbonden. Er zijn ook NGO's die onafhankelijke productkeurmerken hebben gesteund. Deze initiatieven zorgen bij producenten en/of consumenten voor een bewustwording van de sociale aspecten van de markt, en kunnen mogelijkheden bieden om door middel van koopkracht invloed van morele en sociale aard uit te oefenen.

1.11 In dit advies wordt erkend dat het niet voor niet alle consumenten financieel haalbaar is om „ethische” producten te kopen. Niettemin wordt ingegaan op de vraag hoe consumenten die wél „ethische” regelingen steunen, kan worden gegarandeerd dat deze regelingen (en bedrijven) daadwerkelijk doen wat ze beloven, en niet méér beloven of suggereren dan ze kunnen waarmaken. Ook wordt nagegaan in hoeverre het communautaire beleid op dit gebied adequaat wordt geformuleerd, waar de verantwoordelijkheden liggen, en welke mate

van coördinatie nodig is. Ten slotte worden voorstellen gedaan voor praktische maatregelen die Europese instellingen, lidstaten en regionale/lokale overheden kunnen nemen.

1.12 De resultaten van dit initiatief zullen ook andere belanghebbenden ten goede komen. Vakbonden en hun leden hebben er veel belang bij dat onderscheid wordt gemaakt tussen regelingen die al dan niet de waardigheid van arbeid erkennen — en die de arbeidsvoorwaarden van hun leden en andere achtergestelde werknemers verbeteren -. Bedrijven hebben er van hun kant belang bij dat het consumentenvertrouwen groeit doordat er een maatschappelijk draagvlak voor kwaliteitsgarantiesystemen ontstaat. Hoewel overheden gebonden zijn aan communautaire regelgeving betreffende overheidsopdrachten, kunnen zij in hun beleid inzake de gunning van opdrachten ook op „ethische handel” gebaseerde kwaliteitsnormen opnemen, en daarmee hun beleidsdoelstellingen ondersteunen.

1.13 Hiermee zal dit advies een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van garantiesystemen die een positieve kosten/batenverhouding bieden, die voor echte vooruitgang op sociaal en milieugebied zorgen, die tevredenheid van consumenten waarborgen en die werkgevers met verantwoordelijkheidsbesef in staat stellen om zich aan de hand van objectieve criteria te onderscheiden van anderen die in de eerste plaats marktvoordeel willen behalen.

2. Reikwijdte

2.1 „Ethische handel” omvat een aantal maatregelen die consumenten in staat moeten stellen om een goede respons te vinden voor sommige sociale en milieukosten die productie met zich meebrengt. Aangezien niet in alle lidstaten aan deze vraagstukken evenveel prioriteit wordt verleend, is het zaak om de reikwijdte van dit advies duidelijk af te bakenen.

2.2 Terwijl MVO betrekking heeft op de beheersing en beperking van de negatieve gevolgen van bedrijfsactiviteiten in de breedste zin, zijn er specifieke initiatieven ontwikkeld om de sociale, economische en milieueffecten van activiteiten in de toeleveringsketen in de hand te houden, te beheersen en te verbeteren. Hierbij zijn de middelen waarvan bij MVO gebruik wordt gemaakt om de sociale en milieuprestaties van leveranciers te verbeteren, doorgaans inbegrepen. Dit fenomeen wordt inmiddels aangeduid als **Ethische handel**.

2.3 Binnen dit brede spectrum kan onderscheid worden gemaakt tussen initiatieven die gericht zijn op risicobeheersing en initiatieven die tot doel hebben het imago van een onderneming te beïnvloeden dan wel marktvoordeel te behalen door middel van publieke beweringen. De meeste initiatieven op het gebied van **Ethische handel** zijn in wezen van defensieve aard; het gaat hierbij om maatregelen waarmee bedrijven een negatieve berichtgeving in de media kunnen voorkomen of zich hiertegen op geloofwaardige wijze kunnen verweren. Andere initiatieven zijn er duidelijker op gericht, marktkansen te creëren door garanties te verlenen aan het publiek of aan andere afnemende bedrijven.

⁽⁶⁾ SOC/192

⁽⁷⁾ *European Multistakeholder Forum* over het eindrapport inzake maatschappelijk verantwoord ondernemen, juni 2004

⁽⁸⁾ Een samenwerkingsverband van bedrijven, NGO's en vakbonden dat de toepassing in bedrijven van gedragscodes die betrekking hebben op de arbeidsvoorwaarden in toeleveringsketens, bevordert en verbetert

⁽⁹⁾ Bijvoorbeeld de BSCI (www.bsci-eu.org) of ICS (www.scd.asso.fr)

2.4 Verder kan onderscheid worden gemaakt tussen maatregelen die voornamelijk gericht zijn op garanties en maatregelen die ook moeten leiden tot verbetering van een bepaalde situatie. Vaak wordt bij louter op het bieden van garanties gerichte regelingen gestreefd naar een „naleavingsmentaliteit”, met gebruikmaking van sancties. Daarentegen gaat het bij maatregelen ter verbetering van een bepaalde situatie niet zozeer om het naleven van normen als wel om het aanpakken van oorzaken die aan de niet-naleving ten grondslag liggen. Hierbij wordt doorgaans meer waarde gehecht aan contacten en management op de lange termijn dan aan de noodzaak om controles uit te voeren.

2.5 Tot slot zijn er de regelingen die in hoofdzaak „mainstream” kunnen worden genoemd, en regelingen die gericht zijn op de kleine groep van consumenten die door hun koopgedrag reeds sociale of ecologische waarden tot uitdrukking willen brengen. Maatregelen die streven naar ofwel de verbetering van een bepaalde situatie ofwel het behalen van marktvoordeel zullen vaak zijn gebaseerd op de bereidheid van de consument om voor een bepaald product meer te betalen, of hieraan in ieder geval de voorkeur te geven. Andere initiatieven brengen vaak minder kosten met zich mee, waarbij de bijkomende kosten binnen de toeleveringsketen worden opgevangen, wat wordt gerechtvaardigd door de verkregen extra waarborg voor de reputatie van het betreffende bedrijf.

2.6 In dit advies wordt uitsluitend ingegaan op initiatieven die consumenten garanderen dat aan hun koop van bepaalde producten of diensten een bepaald sociaal of ecologisch nut verbonden is. In sommige gevallen zijn dergelijke concepten te herkennen aan productkeurmerken waarop één of enkele aspecten worden aangegeven die kenmerkend zijn voor het betreffende product. Bekende voorbeelden hiervan zijn *Fairtrade*, *Organic*, *Marine and Forest Stewardship*, *Eco-label* en *Child Labour*. Andere regelingen worden wellicht gepromoot door een afzonderlijk bedrijf of een handelsassociatie en kennen geen door een derde partij afgegeven productkeurmerk; in plaats daarvan worden producten met dat label door middel van verpakking, verkooppunten of PR-materiaal onder de aandacht van de consument gebracht.

2.7 Aan al deze concepten is een risico verbonden; als namelijk een te rooskleurige voorstelling wordt gegeven van de effecten en de voordelen of als het publiek wordt misleid, ontstaat een vertrouwensbreuk bij alle betrokkenen. Daarom moet er een gezaghebbende kwaliteitsbeoordeling voor garantiesystemen voor consumenten komen. Aangezien met de regelingen uiteenlopende doelstellingen worden nagestreefd, is het niet haalbaar of wenselijk om een algemeen geldende definitie van „ethische handel” te formuleren. In plaats daarvan kan worden gedacht aan een algemeen kader waarin is vastgelegd hoe kwaliteit moet worden gewaarborgd. Een dergelijk kader moet worden vastgesteld door een instantie die niet onder druk staat van commercie of bedrijfsleven, zoals een multi-stakeholdergroep.

2.8 Niet alle initiatieven zijn gericht op zulke specifieke resultaten. Met name het *Ethical Trading Initiative* (ETI; initiatief inzake Ethische handel) in het Verenigd Koninkrijk is gebaseerd op maatschappelijke organisaties die onderling samenwerken om na te gaan hoe programma's op dit gebied doeltreffend kunnen zijn en tot de beoogde resultaten kunnen leiden. Hoewel het ETI niet echt een „garantiesysteem” is, kunnen de

hiermee opgedane ervaringen op zinvolle wijze voor allerlei categorieën van garantiesystemen worden gebruikt en zullen de organisaties die eraan deelnemen, zich op den duur wellicht bij garantiesystemen aansluiten of daarin leveranciers worden.

2.9 In de praktijk kan er geen duidelijke scheidslijn tussen de systeemcategorieën worden getrokken; de meeste concepten zullen er aanspraak op maken een bijdrage te leveren aan die bewustmaking en praktijk van duurzame ontwikkeling. In dit advies wordt met name ingegaan op garantiesystemen waarbij ervan wordt uitgegaan dat de doelstellingen ervan kunnen worden bereikt dankzij het gedrag van goed geïnformeerde consumenten

3. Het belang van „ethische handel” voor de EU

3.1 De Europese burgers genieten sociale zekerheid, die wordt gefinancierd uit belastingen die gemiddeld 40 % van het BBP bedragen. Productie en dienstverlening in de EU vinden plaats binnen een kader van sociale, arbeids- en milieuwetgeving, waarvan de kosten in de prijzen worden doorberekend en door de consument worden betaald.

3.2 Hoewel dit Europees model heeft bijgedragen aan de algehele invoering van passende normen op veel terreinen, is de markt wereldwijd van grote invloed op de verspreiding van goede praktijken. Prijs en kwaliteit blijven de belangrijkste overwegingen, maar sommige consumenten zijn in toenemende mate bereid te kiezen voor producten en diensten van bedrijven die pretenderen de grootste bijdrage te leveren aan vooruitgang op sociaal en milieugebied, zowel in de EU als daarbuiten (en dan met name in minder ontwikkelde landen). Beproefde, transparante en efficiënte garantiesystemen kunnen wetgeving aanvullen door goede praktijken te belonen. De door maatschappelijke waarden ingegeven invloed van de consument gaat in de handel een steeds grotere rol spelen, waarbij bedrijven die tegemoetkomen aan de zorg van consumenten worden beloond en bedrijfsculturen een afspiegeling kunnen vormen van de veranderende sociaal-economische normen (die uiteraard tot op zekere hoogte per lidstaat verschillen als naargelang economische mogelijkheden en prioriteiten).

3.3 Het niet-verplichtende karakter van deze garantiesystemen brengt met zich mee dat consumenten bereid moeten zijn om de kosten van de tenuitvoerlegging ervan te dragen. De in de marktwerking tot uiting komende consumentenvraag is daarom bepalend voor de groei. Dit niet-verplichtende karakter houdt tevens in dat de naleving van de mededingingsregels en van de handelsregels van de WTO niet in gevaar komt door de bevordering van goede praktijken. Overigens doen op basis van vrijwilligheid opgezette systemen niets af aan de noodzaak van goede WTO-rechtskaders waarmee de garantie moet geboden dat in alle handelsbetrekkingen tussen landen minimale basisnormen in acht worden genomen.

3.4 Zowel afzonderlijke lidstaten als de Commissie hebben de ontwikkeling van meerdere garantiesystemen die momenteel op de markt zijn, financieel gesteund. Dit betekent niet alleen een erkenning van de potentiële impact van deze garantiesystemen op sociaal en milieugebied, maar ook van de bijdrage die ze kunnen leveren aan de bewustmaking van de consument en aan de bijsturing van diens gedrag. Het is van groot belang dat de waarde van deze systemen wordt beoordeeld, zowel op doeltreffendheid als op kostenefficiëntie.

3.5 Ook hebben de EU en de lidstaten in de vorm van financiële middelen en wetgeving steun verleend aan productie- en verwerkingssystemen die garanties bieden. De vaststelling van normen en de ondersteuning van producenten bij de naleving van deze normen zijn erkend als een belangrijke factor voor de instandhouding van een eigen Europese aanpak. Bekende voorbeelden hiervan zijn passende verpakkingen, energie-efficiëntie, verwijdering van producten, en biologische landbouw. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de wetgeving voor dergelijke garantiesystemen is voorafgegaan door uitgebreide praktijkervaring met de uitvoering van duidelijk afgebakende, op vrijwilligheid gebaseerde programma's.

3.6 Er is veel aandacht besteed aan de gevolgen van een op kennis gebaseerde economie voor de verzorging van de aanbodzijde van de Europese product- en dienstensector (technologie, levenslang leren, onderzoek etc.), maar aan de gevolgen daarvan voor de vraagzijde van de economie is grotendeels voorbijgegaan. Als Europese consumenten de best geïnformeerde consumenten ter wereld zijn, dan ligt het voor de hand dat zij ook het meest selectief en het meest kritisch zijn — en zich bij hun keuze niet alleen laten leiden door traditionele factoren zoals prijs en kwaliteit, maar ook door een reeks sociale en ecologische overwegingen. Etikettering van producten is een eenvoudige manier om complexe zaken inzichtelijk te maken. De complexiteit van kwesties op het gebied van „ethische handel” vereist echter een nieuwe aanpak inzake consumenteneducatie en -informatie die gebaseerd is op een toetsing aan duurzame ontwikkeling.

3.7 De ontwikkelingen in de internationale economie — een gemonialiseerde economie en gediversifieerde productie alsmede toenemende vergelijkingsmogelijkheden voor de consument — zorgen voor nieuwe markttypen. Consumenten zijn steeds meer in de positie dat ze producten en diensten kunnen eisen en verkrijgen die op hun wensen zijn toegesneden. Deze wensen gaan inmiddels verder dan traditionele factoren zoals prijs, stijl en kwaliteit, en hebben tevens betrekking op een reeks sociale en milieunormen die gelden voor zowel de processen aan het begin van de toeleveringsketen als de gevolgen van het gebruik en de verwijdering van producten. Het bevorderen van deze kritische houding van de consument is zeer in het belang van Europese bedrijven en werknemers, die zeer wel in staat moeten zijn om hierop goed te reageren, en sluit naadloos aan bij de behoeften van een goed functionerende vrije markt waarin consumenten beschikken over de kennis en het beoordelingsvermogen die nodig zijn om specifieke eisen te stellen. Zonder deze kennis treden verstoringen van de markt op, waarbij sociale en milieukosten niet doelmatig worden toegewezen of gedragen.

3.8 Niettemin is duidelijk dat de belangen en prioriteiten van de consumenten in de 25 lidstaten sterk verschillen. Met name in de nieuwe lidstaten zijn de consumenten terecht het meest geïnteresseerd in de kwaliteit, de veiligheid en de waarde van producten. In veel van de nieuwe lidstaten ontbreekt het nog aan basale garanties op dit gebied. Het Comité wijst andermaal op het niet-verplichtende karakter van ethische garantiesystemen, waardoor bedrijven zich aan de ethische normen kunnen conformeren zonder de prioriteiten van de consument uit het oog te verliezen.

4. Initiatieven op het gebied van „ethische handel” in Europa

4.1 Voor consumenten in Europa en de rest van de wereld bestaan diverse garantiesystemen (zie voorbeelden in par. 2.6) die ervoor zorgen dat het imago van bedrijven wordt verbeterd, locaties worden gecontroleerd en gecertificeerd, en producten een specifiek keurmerk krijgen. Al deze maatregelen gaan gepaard met aanzienlijke kosten voor zowel het naleven van de normen als het documenteren en garanderen daarvan. Deze kosten worden over het algemeen in de productprijzen doorberekend aan consumenten die een bijdrage willen leveren aan sociale en ecologische vooruitgang. Het is moeilijk om uitgebreide informatie over deze garantiesystemen te verkrijgen, aangezien er momenteel nog geen coördinatiecentrum, handelsassociatie of erkend contactpunt bestaat. Niettemin wordt geraamd dat in de 25 lidstaten meer dan 100 garantiesystemen met een keurmerk meer dan 20 miljard euro aan omzet genereren.

4.2 Elk systeem heeft zijn eigen regelingen die ervoor moeten zorgen dat de normen daadwerkelijk worden nageleefd. Momenteel worden initiatieven genomen om voor deze uiteenlopende systemen een gezamenlijke aanpak te ontwikkelen. Deze gezamenlijke aanpak kan en moet tot onderling vergelijkbare systemen voor kwaliteitsbewaking en tot meer efficiëntie en andere kostenbesparingen leiden. Dit zou alle belanghebbenden ten goede komen.

4.3 Ook bestaat de behoefte om een gezamenlijke aanpak voor het bewaken van de effecten te ontwikkelen en door te voeren, aangezien de handhaving van normen op zichzelf nog niet garandeert dat er verbeteringen optreden, noch op specifieke locaties noch in het algemeen. Zo kunnen minimale arbeidsnormen het gemakkelijkst worden gerealiseerd door vooraf leveranciers te selecteren die reeds aan deze normen voldoen, of door de vergunning voor locaties die niet aan de eisen voldoen, in te trekken. Hoewel hierdoor de technische normen worden gehaald en de consument de nodige garanties krijgt, kunnen de normen in hun algemeenheid dalen doordat zwakke producenten verder worden benadeeld.

4.4 Veel (maar niet alle) door onafhankelijke instanties gecontroleerde garantiesystemen komen tot een gezamenlijke aanpak om aan te tonen dat aan hun normen is voldaan. Zo ontwikkelt de *International Social and Environmental Accreditation and Labelling Alliance* (ISEAL; Internationale alliantie voor accreditering en etikettering op sociaal en milieugebied) gemeenschappelijke kwaliteitswaarborgen voor haar leden. Voor de garantiesystemen in hun totaliteit moet er een dergelijk samenhangend instrument komen in de vorm van een effectbeoordeling, waarmee kan worden gewaarborgd dat de normen de gewenste uitwerking hebben. Door een gezamenlijke aanpak inzake effectbeoordeling, waarbij wordt nagegaan in hoeverre aan de behoeften van de consument wordt tegemoetgekomen en in hoeverre de kosten die op de consument worden afgewenteld, begrepen worden en gerechtvaardigd zijn, wordt een objectievere evaluatie van de garantiesystemen mogelijk. Daarbij zouden ook de kwaliteitsvereisten worden vastgesteld waaraan garantiesystemen moeten voldoen om in aanmerking te komen voor steun van de Commissie — steun die zelf ook weer moet zijn gebaseerd op aantoonbare effecten om te kunnen bijdragen aan de verwezenlijking van overeengekomen beleidsdoelstellingen -.

4.5 Consumenten en leveranciers kunnen alleen vertrouwen hebben in „ethische handel” als zij de waarborg krijgen dat de kosten en voordelen voor consumenten en bedrijven enerzijds en de beoogde resultaten op sociaal en milieugebied anderzijds tegen elkaar opwegen. Zo kan een programma dat betere arbeidsvoorwaarden voor werknemers in ontwikkelingslanden moet waarborgen, ertoe leiden dat de productie slechts wordt verlegd naar randsectoren waarvoor geen regelgeving bestaat; een instrument voor de vermindering van milieuschade kan niet te rechtvaardigen kosten voor controles met zich meebrengen of tot ernstige inefficiëntie leiden; normen voor biologische veeteelt kunnen nadelig zijn voor het welzijn van dieren als die louter mechanisch worden toegepast; een initiatief dat consumenten garanties moet bieden op het gebied van kinderarbeid kan ertoe leiden dat kinderen worden ingezet bij nog schadelijkere activiteiten of geen geld meer hebben om in deeltijd naar school te gaan.

4.6 Aangezien „ethische handel” door de overgrote meerderheid van de producenten en dienstverleners wordt gezien als een belangrijke trend op de markt, spelen zij een belangrijke rol bij de vertaling van de idealistische verwachtingen van de consument in praktische en werkbare instrumenten. Vanwege de onvermijdelijke kloof tussen verwachtingen en realiteit loopt de *beweging* voor „ethische handel” (in al haar verschijningsvormen) het risico van naïviteit te worden beschuldigd. De houding van bedrijven verschilt al naargelang hun ontvankelijkheid voor de druk van consumenten en hun invloed binnen de handelsketen. Sommige reacties worden ingegeven door het belang dat aan *public relations* wordt gehecht (bescherming van de merkwaarde), andere door de markt (ontwikkeling van producten voor deze nieuwe aandachtsgebieden) of door mogelijkheden om opdrachten te verwerven (een cultuur van zorgvuldigheid en risicobeheersing). Al deze overwegingen kunnen legitiem zijn, maar de verschillen in de drijfveren van ondernemingen maken duidelijk dat een gemeenschappelijk kader voor analyse noodzakelijk is.

5. Gemeenschappelijk kader

5.1 Elk concept inzake „ethische handel” dat consumenten veel garanties biedt, kent tegenstrijdigheden. Enerzijds streeft het systeem binnen de toeleveringsketen naar sociale en milieudoelstellingen, anderzijds moet het systeem garanties bieden aan consumenten. Dit kan aanleiding geven tot een aantal problemen:

5.2 De voor deze garanties benodigde instrumenten staan wellicht niet in verhouding tot de feitelijke impact als het gaat om de verwezenlijking van de doelstellingen ervan — zo kan de controle duur zijn en kunnen de met het oog op de transparantie vereiste administratieve veranderingen kostbaar en ingewikkeld zijn.

5.3 Erger nog, de garantievereisten kunnen in feite negatief op de doelstellingen van het concept uitwerken — zo kunnen de prioriteiten in het gedrang komen door een te sterke gerichtheid op meetbare en controleerbare parameters. Ook kunnen

de producenten die de grootste behoefte aan verbeteringen hebben, worden uitgesloten vanwege de vereisten en kosten van de controles.

5.4 Bovendien kunnen in veel gevallen de gebrekkige kennis van zaken en de hieraan gekoppelde prioriteiten van de consument tot verstoringen binnen het garantiesysteem leiden — zo zullen consumenten doorgaans de voorkeur geven aan een „schone” toeleveringsketen (geen kinderarbeid, geen achtergebleven pesticiden) boven een substantiële vooruitgang in het veld (betere lonen, beschikbaarheid van scholen, beter milieubeheer).

5.5 Dit alleen al kan ertoe leiden dat ondernemingen kiezen voor nieuwe leveranciers die reeds aan de juiste normen voldoen in plaats van langetermijnverbeteringen in hun bestaande toeleveringsketen door te voeren, wat per saldo geen nut voor de algehele doelstellingen oplevert.

5.6 Tot slot kan een systeem dat niet door een onafhankelijke instantie wordt getoetst, beweringen doen waarbij de daadwerkelijke invloed van het systeem wordt overdreven of al te simplistisch wordt voorgesteld (of die zelfs onjuist zijn!). Op de korte termijn zal dit de doelstellingen uithollen, en op langere termijn zal het vertrouwen van de consument in garantiesystemen hierdoor in het algemeen worden ondergraven.

5.7 In het geval van systemen die door een gering aantal grote geldschietters worden gefinancierd, kunnen deze problemen worden ondervangen door goed management, maar een systeem dat hoofdzakelijk wordt gefinancierd uit de hogere prijs die door de selectieve consument wordt betaald, beschikt niet noodzakelijkerwijs over de juiste managementprocedures en consumenten kunnen zelf niet de kwaliteit of de kosten/batenverhouding van een garantiesysteem beoordelen.

5.8 Een vaak gehoord punt van kritiek op garantiesystemen voor consumenten is dat ze een eenvoudiger en omvattender garantie bieden dan door de praktijk wordt gerechtvaardigd, aangezien ze tot op zekere hoogte afhangen van het gedrag van de consument, die op zijn beurt een beperkt inzicht in de problematiek heeft. Alleen een meer open en gefundeerde discussie kan hier een oplossing aandragen en ruimte bieden voor de ontwikkeling van een open en goed geïnformeerde (kennis-)markt.

5.9 Het zou echter niet juist zijn als de EU of de lidstaten de definities of de essentiële normen voor de diverse vormen van „ethische handel” centraal zouden willen voorschrijven; een dergelijke centrale regulering zou niet flexibel genoeg zijn om rekening te kunnen houden met verbeterde prestaties of veranderende omstandigheden. Ook zou een centrale regulering indruisen tegen het recht van de consument om een keuze te maken op basis van zijn eigen veranderende waarden. Wat wél centraal kan — en moet — worden geregeld, zijn de voorwaarden op basis waarvan de consument er zeker van kan zijn dat garantiesystemen waarmaken wat ze pretenderen.

5.10 In dit advies wordt getracht een kader te scheppen waarin uiteenlopende initiatieven aan dezelfde vragen inzake de waarborging en aantoonbaarheid van effecten kunnen worden onderworpen, en waarin ervaringen kunnen worden uitgewisseld die bij het beantwoorden van deze vragen kunnen helpen. De dynamiek van ethische handel is schematisch weergegeven in bijlage 2. De diverse garantiesystemen streven uiteenlopende doelstellingen na, waardoor een eenvoudige kosten/batenanalyse problematisch zou zijn en uiteindelijk waarschijnlijk niet tot resultaat zou leiden omdat dergelijke uiteenlopende en subjectieve „goederen” zich moeilijk laten beoordelen. Niettemin is het mogelijk om een gemeenschappelijk kader te ontwikkelen waarbinnen over alle systemen dezelfde vragen inzake kwaliteit worden gesteld en vergelijkbare antwoorden worden verkregen. Uiteindelijk moeten consumenten en consumentenorganisaties daarna op de verkregen informatie hun eigen waarden toepassen.

5.11 Hoewel de precieze voorwaarden en de maatstaven voor het meten van resultaten per garantiesysteem zullen verschillen al naargelang het toepassingsgebied en de doelstellingen van het betreffende systeem, liggen aan alle garantiesystemen dezelfde vragen inzake kwaliteit ten grondslag. Na verder onderzoek en overleg zal een aantal kernvragen kunnen worden vastgesteld waarop elk garantiesysteem een antwoord moet kunnen bieden, en waarvoor elk systeem met bewijzen zal moeten komen die de kwaliteit ervan aantonen. Het zal er vooral om gaan, ambitieuze doelstellingen op sociaal, economisch en milieugebied vast te stellen waaraan de garantiesystemen een bijdrage moeten leveren. Deze doelstellingen zijn bepalend voor de basiselementen die aan het betreffende garantiesysteem ten grondslag liggen, zoals belanghebbenden, toepassingsgebied en maatregelen.

5.12 De volgende vragen kunnen hierbij als uitgangspunt dienen (hoewel wordt aanbevolen om deze vragen in een later stadium af te stemmen op bestaande, geloofwaardige en hoogwaardige kaders voor garantiesystemen):

a) *Beheer van het garantiesysteem*

Wie heeft in laatste instantie de controle op het garantiesysteem?

Betreft het een multi-stakeholderconcept waarbij de belanghebbenden op evenwichtige wijze in de besluitvormingsorganen zijn vertegenwoordigd?

Wordt het systeem gecontroleerd door onafhankelijke en onpartijdige „gevolmachtigden” waarop de belanghebbenden een beroep kunnen doen?

b) *Doelstellingen van het garantiesysteem*

Zijn de doelstellingen duidelijk omschreven?

Sluiten de doelstellingen van het betreffende systeem aan bij de behoeften van de belanghebbenden die het meest door het handelsstelsel worden benadeeld?

Komen de doelstellingen van het betreffende systeem overeen met de prioriteiten van de consument en met de door het systeem uitgedragen „visie”?

- Zijn de betreffende belanghebbenden (met inbegrip van belanghebbenden in ontwikkelingslanden) betrokken geweest bij het formuleren en vastleggen van de doelstellingen?

- Kan het grote publiek kennis nemen van de doelstellingen van het systeem?

c) *Toepassingsgebied van het garantiesysteem*

Wordt met het systeem het eigenlijke „probleem” in zijn gangbare definitie aangepakt?

- Wordt de „problematiek” voldoende afgedekt door de modaliteiten van het systeem, of richten deze zich alleen op minder belangrijke aspecten die gemakkelijk hanteerbaar zijn?
- Komen de profielen van gecertificeerde locaties („producenten”) overeen met de uitgedragen visie en de nagestreefde doelstellingen?
- Voldoen de locaties reeds aan de normen of vormt voortdurende verbetering een belangrijk onderdeel van het betreffende garantiesysteem?

d) *Normen of voorwaarden van het garantiesysteem*

Komen de doelstellingen tot uitdrukking in de voor het systeem vastgestelde en gecontroleerde normen?

- Hebben belanghebbenden (met inbegrip van belanghebbenden in ontwikkelingslanden) inspraak bij de vaststelling van de normen?
- Bestaat er een geloofwaardig instrument waarmee wordt gewaarborgd dat de goedkeuring van de normen bijdraagt aan de verwezenlijking van de doelstellingen?
- Kan het grote publiek kennis nemen van de normen of voorwaarden van het garantiesysteem?

e) *Effectbeoordeling*

Worden de effecten van het systeem op de doelstellingen op geloofwaardige wijze beoordeeld?

- Worden de effecten die zich in brede zin en op langere termijn in de betreffende sector voordoen, in de gaten gehouden, en komen veranderingen („resultaten”) overeen met de doelstellingen van het betreffende garantiesysteem?
- Worden lokale belanghebbenden actief en bewust betrokken bij de vaststelling van de voorwaarden van de effectbeoordeling en bij de uitvoering daarvan?
- Bestaat er een procedure om negatieve effecten te constateren en aan te pakken?

f) *Onafhankelijke toetsing*

Vindt er een onafhankelijke toetsing van het functioneren van het garantiesysteem plaats?

- Worden belanghebbenden (met inbegrip van belanghebbenden in ontwikkelingslanden) betrokken bij de vaststelling van de toetsingsvoorwaarden of bij de toetsing zelf?
- Kan het grote publiek kennis nemen van de resultaten van dergelijke toetsingen?

g) *Kosten/batenanalyse*

Bestaat er een procedure voor de toetsing en evaluatie van de verhouding tussen de door leveranciers, groothandelaars en consumenten gedragen kosten van het garantiesysteem enerzijds en de bij de verwezenlijking van de doelstellingen geboekte vooruitgang anderzijds?

h) Publieke beweringen

Komen de publieke beweringen van gecertificeerde bedrijven of leveranciers overeen met de doelstellingen, normen en resultaten van het betreffende garantiesysteem?

- Wordt in het kader van de toetsing door onafhankelijke derden of belanghebbenden tevens nagegaan in hoeverre de publieke beweringen van de bedrijven die aan het systeem deelnemen, gerechtvaardigd zijn?

5.13 Aan dergelijke (nog nader uit te werken en te testen) kwaliteitsvereisten moet worden voldaan door alle garantiesystemen die het vertrouwen van de consument willen verdienen en in aanmerking willen komen voor steun van de Commissie en de nationale regeringen. Van systemen die niet aan deze eisen voldoen, kan worden gesteld dat ze het geld niet waard zijn.

5.14 De deelname van meerdere belanghebbenden, mét overheidssteun op communautair niveau, moet de ontwikkeling en bevordering van deze kwaliteitsnormen geloofwaardigheid verlenen.

5.15 Het spreekt vanzelf dat het ontwikkelen van een vergelijkende kosten/batenanalyse op dit terrein de nodige voeten in de aarde heeft, maar een dergelijk beoordelingsmechanisme zou wel een rationele basis verschaffen voor het vergelijken van voor consumenten bestemde garantiesystemen met andere beleidsinstrumenten waarmee soortgelijke doelstellingen worden nagestreefd.

6. Beleidskader en -verantwoordelijkheden

6.1 Voor dit aan snelle veranderingen onderhevige terrein is een samenhangend beleidskader van cruciaal belang; in hoofdstuk 7 worden hiertoe concrete voorstellen gedaan. De EU en afzonderlijke lidstaten zijn van mening dat in de wereldhandel en de diplomatie strenge ethische en humanitaire normen moeten worden gehanteerd. Niet alleen is het streven naar een „betere” wereld op zich lovenswaardig, maar ook zorgen dergelijke gemeenschappelijke prioriteiten er mede voor dat in geheel Europa een op waarden gebaseerde cultuur kan opbloeien. Meer concreet kan het bevorderen van ethisch koopgedrag en een ethische consumentenhouding voor het Europese bedrijfsleven een uitgelezen kans worden, omdat het bij uitstek geschikt is om de zakelijke mogelijkheden ervan uit te buiten. De EU en de lidstaten moeten zich niet scharen achter een bepaald merk, maar zich inzetten voor een garantiesysteem waarbij alle erkende initiatieven op het gebied van consumentengaranties zich kunnen aansluiten.

6.2 Een samenhangend beleid is dan ook een eerste prioriteit. Tijdens het opstellen van dit advies hebben reeds uitgebreide en vruchtbare gedachteswisselingen over ethische handel en het te voeren beleid plaatsgevonden. Er wordt voorgesteld om als follow-up van dit advies en onder auspiciën van het EESC formeel een gestuurde en actieve dialoog tussen de belanghebbenden over „ethische handel” en garanties voor consumenten op gang te brengen.

6.3 Deze dialoog zou tot doel hebben

- elementen vast te stellen die onontbeerlijk zijn voor een gecoördineerd beleid inzake sociale en ecologische

garantiesystemen voor consumenten;

- de maatregelen in kaart te brengen die nodig zijn om dit beleid in het communautair optreden te verankeren;
- na te gaan hoe de lidstaten ertoe kunnen worden aangespoord om meer rekening te houden met deze beleidsaspecten.

7. Praktische maatregelen

7.1 In dit advies wordt nagegaan in hoeverre de procedures om ethische garantiesystemen beter onder de aandacht van de consument te brengen, coherent zijn. Er worden aanwijzingen gegeven en beleidsinstrumenten aangereikt op basis waarvan de EU kan besluiten of op dit terrein verdere steun moet worden verleend, en hoe dit rationeel en kostenefficiënt kan gebeuren. De EU kan enkele praktische maatregelen nemen om de verdere ontwikkeling van „ethische handel” (zoals in het kader van dit advies gedefinieerd) zodanig te bevorderen en te ondersteunen dat overeenstemming met de algemene beleidsdoelstellingen van de EU wordt gewaarborgd.

7.2 Het is duidelijk dat de EU en afzonderlijke lidstaten de ontwikkeling van specifieke initiatieven op dit gebied wellicht willen blijven steunen. Het verdient aanbeveling om deze steun toe te spitsen op initiatieven die garanties voor de consument bieden én waarvan objectief kan worden aangetoond dat ze bijdragen aan tastbare verbeteringen in de sociaal-economische en ecologische omstandigheden van gemeenschappen die met de betrokken toeleveringsketens te maken hebben. Systemen die capaciteitsopbouw in zuidelijke landen bevorderen, moeten in ieder geval worden gesteund.

7.3 Om dit te vergemakkelijken, zou de EU onderzoek moeten laten doen dat tot doel heeft duidelijke en breed toepasbare kwaliteitscriteria vast te stellen op basis waarvan de garantiesystemen voor consumenten kunnen worden beoordeeld. Dit onderzoek moet, behalve op systemen van consumentenorganisaties, betrekking hebben op uiteenlopende garantiesystemen, waaronder sociale en milieukeurmerken. Bovendien moet daaraan door betrokken partijen in de gehele toeleveringsketen worden deelgenomen om een brede toepasbaarheid van de criteria te waarborgen en de ontwikkeling van samenhangende instrumenten voor kwaliteitsbewaking in de sector te vergemakkelijken.

7.4 De in hoofdstuk 5 genoemde vragen kunnen als uitgangspunt voor een uitgebreider beoordelingskader dienen. Het EESC wijst erop dat het niet in de bedoeling ligt om nog méér bureaucratie te creëren of nieuwe belemmeringen voor bedrijven of garantiesystemen op te werpen. Het is van mening dat van garantiesystemen altijd hun doeltreffendheid, kwaliteit en kostenefficiëntie moeten kunnen worden aangetoond en dat een gemeenschappelijk kader dubbel werk zoveel mogelijk kan helpen voorkomen.

7.5 Een dergelijk onderzoek zou tevens bevorderlijk zijn voor het vertrouwen van de consument in de garantiesystemen, waardoor maatschappelijke organisaties hun leden en andere belanghebbenden kunnen adviseren die systemen te steunen die tegemoetkomen aan hun eigen wensen op sociaal en milieugebied. Aangezien deze kwestie van belang is voor meerdere directoraten-generaal, moet er een coördinatiecentrum komen dat zich toelegt op informatievoorziening en de ontwikkeling van een samenhangend beleid.

7.6 Daar consumenten momenteel zijn aangewezen op keurmerken om na te gaan of producten overeenkomstig specifieke sociale, milieu- en dierenwelzijnsnormen zijn vervaardigd en verhandeld, groeit het risico op verwarring en geringere doeltreffendheid vanwege het grote aantal verschillende keurmerken voor dezelfde producten. Het is derhalve eveneens raadzaam dat de EU een onderzoek laat uitvoeren naar alternatieve methoden om de sociale en ecologische kwaliteit van producten op betrouwbare wijze te meten en onder de aandacht van de consument te brengen.

7.7 Door middel van een strategisch programma voor consumenteneducatie moet de consument zich ervan bewust worden gemaakt hoe en in welke mate hij zijn koopgedrag kan aanwenden om sociale en milieudoelstellingen te verwezenlijken die bij zijn prioriteiten aansluiten.

7.8 Er dient op te worden gewezen dat het — dankzij de snelle ontwikkeling van systemen voor productinformatie die op verkooppunten, via Internet en langs andere kanalen kunnen worden geraadpleegd — de komende jaren steeds gemakkelijker zal worden om databanken met informatie over de herkomst en de kwaliteit van producten aan te leggen. Naast de in dit advies aan de orde gestelde sociale en milieuvraagstukken kan in deze databanken tevens meer algemene informatie over kwaliteit en veiligheid — zoals specifieke voedingsparameters — worden opgeslagen, zodat consumenten zelf hun prioriteiten kunnen bepalen overeenkomstig hun waarden of behoeften.

7.9 Door de ontwikkeling van een gemeenschappelijk kader voor de beoordeling van de kwaliteit en effecten van garantiesystemen op het gebied van „ethische handel” zal het gemakkelijker worden om te komen tot een objectiever en duurzamer ethisch aanbestedingsbeleid binnen de Commissie en wellicht ook in de lidstaten.

7.10 Door middel van overheidsaankopen kan de vraag naar producten verder worden gestimuleerd. De afgelopen vijf jaar is de functie van maatschappelijk verantwoorde overheidsaankopen duidelijker geworden en geconsolideerd. Met bovengenoemde voorstellen kunnen tastbare resultaten worden bereikt als aankopende overheden, met inachtneming van de communautaire wetgeving, voor producten kiezen die sociale en ecologische voordelen opleveren.

8. Vooruitgang boeken

8.1 De totstandkoming van dit advies biedt de voornaamste belanghebbenden de mogelijkheid om zich uit te spreken en een dialoog aan te gaan, zij het op zeer bescheiden schaal. Naar aanleiding van dit overleg zou het EESC kunnen meewerken aan de volgende vijf nieuwe initiatieven:

- tussen de belangrijkste actoren (waaronder consumentenorganisaties) op communautair (en eventueel mondiaal) niveau kan een permanente dialoog over het formuleren

van een samenhangend beleid inzake „ethische handel” en garantiesystemen voor consumenten in gang worden gezet. Het EESC stelt voor dat het in 2006 het voortouw neemt bij de organisatie van een specifiek forum van belanghebbenden volgens het concept dat zijn waarde inmiddels heeft bewezen. Daarbij kan ook worden gekeken naar de haalbaarheid van de mogelijke instelling van een database waarin algemene gegevens over de aan de kwaliteit en prestaties van een product ten grondslag liggende sociale, milieu- en andere factoren kunnen worden bijeengebracht en (op grond van duidelijke, objectieve evaluatieprotocollen) bevestigd, waarna die gegevens openbaar worden gemaakt. DG Ontwikkeling heeft al laten weten dat het belangstelling heeft voor de terbeschikkingstelling van kritische gegevens voor de beoordeling van systemen inzake ethische handel, waarmee producenten en exporteurs kunnen worden geholpen om toegang tot de Europese markt te krijgen ⁽¹⁰⁾;

- in breder en diepgaander overleg met belanghebbenden in lidstaten en wereldwijd kan een op effectbeoordeling en kwaliteitsbewaking gericht gemeenschappelijk kader voor garantiesystemen inzake ethische handel worden geschapen. Hierdoor zullen de EU en lidstaten objectiever onderscheid kunnen maken tussen initiatieven met een echte meerwaarde en initiatieven waarmee een bestaande garantie alleen maar nog eens wordt bevestigd. Aldus zullen de beleidsdoelstellingen van DG Ontwikkeling worden bekrachtigd doordat duurzamere handelsbetrekkingen worden bevorderd. Ook zullen de werkzaamheden van DG Gezondheid en consumentenbescherming worden vergemakkelijkt doordat betrouwbare consumenteninformatie beschikbaar komt;
- er kan worden meegewerkt aan de vaststelling van een ISO 26000-norm met een praktische richtsnoer voor MVO, waarbij de belanghebbenden worden geïdentificeerd en inspraak krijgen en de geloofwaardigheid van verslaggeving over MVO en de aan MVO gestelde eisen wordt vergroot. Alhoewel de bedoeling daarvan vooral is dat MVO wordt genormaliseerd, kan dit ook een *baseline* zijn waaraan de resultaten van specifieke systemen inzake ethische handel worden getoetst;
- er kan een voorlichtingsprogramma voor consumenten worden opgezet, dat vanaf de eerste schooljaren levenslang wordt aangeboden en dat consumenten ervan bewust moet maken dat ze de sociale en ecologische dynamiek kunnen beïnvloeden door weloverwogen te kopen. DG Gezondheid en consumentenbescherming heeft zich reeds voorstander getoond van méér consumenteneducatie over eerlijke handel. Het streven naar een beter geïnformeerde en invloedrijkere maatschappij van consumenten die op de markt bewuste keuzes kunnen maken, is essentieel voor de rol van dit DG;
- voorgesteld wordt om een internationaal onderzoekscentrum op te richten dat zich toelegt op onderzoek naar leveranciers en de markt, op technische informatie en informatie inzake de verkoop, en op educatieve initiatieven en initiatieven voor de ontwikkeling van beleid. Dit onderzoeksprogramma zou als gemeenschappelijk programma steun moeten krijgen van de Commissie, de lidstaten en de voornaamste belanghebbenden.

⁽¹⁰⁾ Hierbij moet worden overwogen om samen te werken met diensten die informatie en transnationale gegevens verstrekken, zoals het PRISMA-project van de EU.

9. Slotnota: definitie van de in dit advies gebruikte termen

De mondiale impact van handelsactiviteiten op samenleving en milieu heeft geleid tot het ontstaan van een aantal nieuwe termen en concepten. Hieronder wordt uiteengezet in welke betekenis deze begrippen in dit advies worden gebruikt. Aangezien de betreffende termen en definities per land verschillen, is het van groot belang dat dit glossarium consequent wordt gebruikt om misverstanden als gevolg van de vertaling te voorkomen.

Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO) Deze term is inmiddels gemeengoed geworden, en heeft betrekking op de gedachte dat het creëren van welvaart en het naleven van nationale uitvoeringsbepalingen een wezenlijk onderdeel van alle verantwoorde handelsactiviteiten vormen. MVO heeft dan ook in het bijzonder betrekking op **het op vrijwillige basis door een onderneming gevoerde beleid en al haar praktijken die erop gericht zijn de sociale en milieuprestaties van al haar activiteiten op hetzelfde niveau te handhaven en te verbeteren.** Dit kan inhouden dat het optreden van de betreffende onderneming op basis van interne beheers- en beoordelingssystemen of op basis van een externe evaluatie wordt bijgestuurd.

Ethische handel

Ethische handel maakt deel uit van (en is als begrip recenter dan) MVO, en wordt gebruikt in twee hoofdbetekenis.

In het algemene gebruik wordt er het volgende mee bedoeld: **Een doelbewust streven om de handelsactiviteiten (productie, detailverkoop of koop) van een onderneming, een organisatie of een persoon zodanig in te richten dat ze aan bepaalde ethische normen voldoen.** De ethiek is het onderdeel van de filosofie dat zich met het wezen en het gedrag van de mens bezighoudt. Als zodanig kan ethische handel dus betrekking hebben op een zeer breed scala aan waarden, en op de meest uiteenlopende producten en diensten (waaronder financiële diensten en toerisme) die in welk land dan ook worden aangeboden, met inbegrip van EU-lidstaten. In dit advies wordt, wanneer deze betekenis wordt gebruikt, gesproken van „ethische handel”. Ook de titel van het advies moet in deze zin worden opgevat.

De tweede, hiervan afwijkende betekenis wordt gebruikt binnen de Commissie en in het kader van een aantal Europese initiatieven, zoals het *Ethical Trading Initiative* (ETI) in het Verenigd Koninkrijk, het *Initiative Clause Sociale* (ICS) in Frankrijk en het *Business Social Compliance Initiative* (BSCI), waarbij deelnemers uit meerdere landen zijn aangesloten. In deze zin houdt ethische handel doorgaans het volgende in: **door een onderneming gevoerd beleid of toegepaste praktijken die erop gericht zijn de sociale en milieueffecten van haar bevoorradingsactiviteiten, en in het bijzonder de arbeidsomstandigheden van leveranciers, te beheersen.** Wanneer de term in deze betekenis

wordt gebruikt, wordt in dit advies een hoofdletter gebruikt: **Ethische handel.**

Eerlijke handel

Dit kan worden beschouwd als een onderdeel van ethische handel. Over het algemeen wordt onder „eerlijke handel” het volgende verstaan: **Handel waarbij de betrokken partijen — of het nu om producenten of consumenten, kopers of verkopers gaat — niet worden benadeeld en een redelijke en evenredige winst behalen.** Wanneer in dit advies van eerlijke handel in deze betekenis wordt gesproken, wordt het begrip weergegeven als „eerlijke handel”.

De tweede, hiervan afwijkende betekenis luidt als volgt: **Een op overleg, transparantie en respect gebaseerd handelspartnerschap waarmee naar een rechtvaardigere internationale handel wordt gestreefd. Eerlijke handel draagt bij aan duurzame ontwikkeling door de handelsvoorwaarden van gemarginaliseerde producenten en werknemers — met name in zuidelijke landen — te verbeteren en hun rechten te waarborgen.** Zo hanteren de in de *European Fair Trade Association* (Europese vereniging voor eerlijke handel) vertegenwoordigde organisaties deze definitie van het begrip „eerlijke handel”. Waar deze betekenis in dit advies wordt gebruikt, wordt een hoofdletter gebruikt: **Eerlijke handel.**

Garantiesystemen voor consumenten

In dit advies gaat het om één specifiek aspect van „ethische handel” en „eerlijke handel”, namelijk om de door de consument uitgeoefende druk en het koopgedrag van de consument — en vaak zijn bereidheid om méér te betalen voor een bepaald product — als belangrijkste drijfveer voor verandering. In het kader van dit advies worden garantiesystemen voor consumenten als volgt gedefinieerd: Systemen die consumenten in staat stellen en hen aanmoedigen om deel te nemen aan ethische handel door goederen en diensten te kopen die zodanig worden geproduceerd dat ze in sociaal of ecologisch opzicht voor bepaalde maatschappelijke groepen of voor de maatschappij als geheel voordelen opleveren.

Hierbij dient te worden opgemerkt dat de term „garantiesysteem” tevens betrekking heeft op sociale en ecologische garanties die worden geboden door afzonderlijke bedrijven of samenwerkende bedrijven, alsook op garanties van onafhankelijke derde partijen en groepen belanghebbenden.

Duurzame ontwikkeling

„Duurzame ontwikkeling is ontwikkeling die voldoet aan de huidige behoeften, zonder het vermogen van toekomstige generaties om in hun behoeften te voorzien, in gevaar te brengen”.⁽¹¹⁾

Brussel, 27 oktober 2005

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

Anne-Marie SIGMUND

⁽¹¹⁾ Wereldcommissie voor Milieu en Ontwikkeling: *Our common future*, 1987

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van de Raad houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector hop”

(COM (2005) 386 *final* — 2005/0162 (CNS))

(2006/C 28/16)

Op 21 september 2005 heeft de Raad besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig de artt. 36 en 37, lid 2, derde alinea, van het EG-Verdrag te raadplegen over het bovengenoemde voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Landbouw, plattelandsontwikkeling en milieu”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 27 september 2005 goedgekeurd.

Gezien de urgentie van de werkzaamheden heeft het Comité tijdens zijn op 26 en 27 oktober 2005 gehouden zitting (vergadering van 27 oktober 2005) de heer KIENLE als algemeen rapporteur aangewezen en het volgende advies met 63 stemmen voor en geen stemmen tegen, bij 3 onthoudingen, goedgekeurd.

1. Samenvatting van het standpunt van het EESC

1.1 Het Comité steunt het voorstel van de Europese Commissie om de verschillende verordeningen inzake de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector hop te vervangen door één enkele verordening.

2. Opmerkingen

2.1 Verordening (EG) nr. 1696/71 van de Raad van 26 juli 1971 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector hop heeft ondertussen verscheidene belangrijke wijzigingen ondergaan. Duidelijkheidshalve en voor een goed begrip van de communautaire regelgeving verdient het aanbeveling overbodig geworden verordeningen in te trekken en door een nieuwe verordening te vervangen, die op basis van de geconsolideerde versie van de oude teksten is opgesteld.

2.2 Het EESC heeft al verschillende keren advies uitgebracht over de GMO in de sector hop. ⁽¹⁾ Zo achtte het Comité het, in zijn advies van 26 februari 2004, „consequent en verstandig” dat de Commissie naar aanleiding van de besluiten van Luxem-

burg van 2003 over de GLB-hervorming ook de rechtstreekse steun voor hop in de algemene verordening betreffende rechtstreekse steunverlening zou opnemen.

2.3 Het Comité wees er in dit advies ook op dat hop (*humulus lupulus*) een onmisbare grondstof is bij het brouwen van bier, en in 8 EU-lidstaten overwegend door kleine gespecialiseerde familiebedrijven van gemiddeld 8 hectare wordt geproduceerd. De hoptelers uit de EU zijn erin geslaagd hun leidende positie op de wereldmarkt te behouden. Mede dankzij de GMO heeft de sector zich kunnen aanpassen aan de grote veranderingen die de marktsituatie de voorbije jaren heeft ondergaan. In de GMO is de voor een succesvolle productie en handel onontbeerlijke algemene kwaliteitsgarantie- en contractenregeling — waarbij de producentengroeperingen de centrale rol spelen — overgenomen en aangemoedigd. Aan deze beginselen moet ook in de nieuwe marktordening worden vastgehouden.

2.4 Het EESC wijst erop dat de uitgaven voor de hopsector al jarenlang stabiel op ca. 13 miljoen euro kunnen worden gehouden.

Brussel, 27 oktober 2005.

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

⁽¹⁾ PB C 110 van 30.04.04, blz. 116-124.
PB C 80 van 30.03.04, blz. 46
PB C 193 van 10.07.01, blz. 38-39.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen

(COM(2005) 181 final — 2005/0090 (CNS))

(2006/C 28/17)

De Raad heeft op 15 juli 2005 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag, te raadplegen over het bovengenoemde voorstel.

Gezien de urgentie van de werkzaamheden heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité tijdens zijn op 26 en 27 oktober 2004 gehouden 421e zitting (vergadering van 26 oktober) **de heer BURANI** als algemeen rapporteur aangewezen en het volgende advies met 82 stemmen vóór, zonder stemmen tegen, bij 1 onthouding, goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1 De Raad heeft in juni 2002 het nieuwe Financieel Reglement (FR) goedgekeurd; hierna volgde in december 2002 de goedkeuring van de uitvoeringsbepalingen. Hierbij verplichtte de Commissie zich om vóór 1 januari 2006 aan de Raad verslag uit te brengen over de toepassing van het reglement en eventuele voorstellen tot wijziging voor te leggen. Het ter discussie staande document komt aan die opdracht tegemoet en wordt momenteel bij de Raad en de Rekenkamer bestudeerd. Een blik op de vereiste tijd om de procedures in acht te nemen leert echter dat het reglement in het gunstigste geval pas op 1 januari 2007 kan worden ingevoerd: het Begrotingscomité van de Raad zal immers het standpunt van de afzonderlijke lidstaten aan het eind van dit jaar bekendmaken, en slechts dan zal de raadplegings- en eventueel de bemiddelingsprocedure met het EP worden gestart.

1.2 In dit advies over het voorstel van de Commissie wil het EESC zich *hoofdzakelijk* beperken tot die onderdelen van het Reglement die al dan niet rechtstreeks de **betrekkingen met de organisaties uit het maatschappelijk middenveld** betreffen. Het meent daarentegen dat het zich zoveel mogelijk moet onthouden van opmerkingen over voorschriften die strikt genomen meer technisch en „intern” van aard zijn, en waarover al opmerkingen en voorstellen naar voren zijn gebracht door instellingen met professionele bevoegdheid en *directe* ervaring: d.w.z. het netwerk van financiële eenheden van de Commissie, de administratie van de Raad, het Hof van Justitie, de Rekenkamer en de boekhoudkundige diensten van het EP, het EESC en het CvdR.

1.3 Het EESC neemt kennis van de bij organisaties uit het maatschappelijk middenveld en met name bij NGO's heersende mening dat het vigerende FR en de toepassing ervan te ingewikkeld zou zijn, een vlotte samenwerking in de weg staat en de betrekkingen tussen deze organisaties en de Commissie schaadt. Verder hebben genoemde maatschappelijke organisaties zich beklaagd over een gebrek aan raadpleging en dialoog van de kant van de Commissie, hetgeen geresulteerd heeft in algemene verwarring, frustratie en teleurstelling.

1.4 Zijnerzijds streeft het EESC naar steeds nauwere samenwerking tussen de Europese instellingen en het maatschappelijk middenveld via structurele raadplegingen: het beseft evenwel dat de instellingen verantwoordelijkheden en bevoegdheden moeten blijven houden, en dat dus niet aan eisen kan worden voldaan. Overigens dient er tussen de partijen begrip en respect voor de wederzijdse standpunten te heersen: onder meer moet in het FR of elders onomwonden worden vastgelegd dat elke verwerping van een verzoek aan de betrokkenen met redenen omkleed moet worden megedeeld.

2. Algemene opmerkingen

2.1 Enkele algemene beginselen liggen ten grondslag aan de nieuwe voorschriften van het Financieel Reglement en aan die van de uitvoeringsbepalingen, die op 1 januari 2003 zijn ingevoerd; het belangrijkste beginsel is de afschaffing van gecentraliseerde controle *ex ante*, waardoor meer invloed en verantwoordelijkheid bij de ordonnateurs komt te liggen, met een reeks kruiscontroles door de financieel controleurs en de rekenplichtigen. Het systeem lijkt goed te werken, ook al zijn gezien de opgedane ervaringen hier en daar wijzigingen nodig.

2.2 De in par. 1.2 vermelde technische organen en de organisaties uit het maatschappelijk middenveld hebben in het algemeen gepleit voor een beter **evenwicht tussen de vereiste controles en een grotere „flexibiliteit” van de voorschriften**, vooral als het om bescheiden bedragen gaat. De Commissie lijkt hierin mee te willen gaan; het EESC op zijn beurt zou op willen merken dat **„bescheiden bedragen” voor de EU-instellingen** — waar enorme bedragen omgaan — **iets anders betekent** voor de eerder kleine maatschappelijke organisaties (leveranciers, adviseurs, NGO's, enz.) 10.000 euro is misschien niet relevant voor de EU, maar kan een aanzienlijk bedrag zijn voor een kleine of middelgrote speler.

2.3 In dit verband zij erop gewezen dat in het voorstel voor een verordening van de Commissie onder andere staat dat „een voorgestelde wijziging (...) de bescherming van de financiële belangen van de EU tegen fraude en andere illegale activiteiten (moet) bevorderen”. Met andere woorden en vanuit een andere invalshoek: de boekhoudkundige normen van de EU moeten

(of zouden moeten) **bijdragen tot een „ethische” markt**, die afschrikwekkend werkt tegen de grote verleiding om de „flexibiliteit” van de boekhoudkundige normen zelf uit te buiten. Het EESC beseft dat minutieuze en ingewikkelde boekhoudkundige controles de EU belasten, maar het gewettigde streven om de bureaucratie te beperken mag niet leiden tot lakse of te simpele oplossingen. Zoals uit de verslagen van OLAF blijkt, komt fraude op elk niveau voor. Het EESC merkt op dat in dit verband de Commissie wijze lessen uit de materie had kunnen trekken, die in zinvolle regels konden worden gegoten, als OLAF bij de formulering van het nieuwe FR betrokken was.

2.3.1 Deze opmerkingen indachtig neemt het Comité kennis van de door organisaties uit het maatschappelijk middenveld geuite noodzaak om een evenwicht tot stand te brengen tussen doelmatigheid, doeltreffendheid en verantwoordelijkheid, zodat het beginsel van partnerschap tussen donor en begunstigde niet op losse schroeven komt te staan; innovatieve ontwikkelingen en behoudzame besteding van overheidsmiddelen mag dus geen strobreed in de weg worden gelegd. Het EESC is het hiermee eens, maar tekent aan dat in geen geval afbreuk mag worden gedaan aan de beginselen voor de besteding van overheidsmiddelen: transparantie, doeltreffende besteding en verplicht verantwoording afleggen.

2.4 Ook de opmerking dat „te vaak of zonder goede motiveering **de voorschriften wijzigen (...)** **negatieve effecten** (kan) hebben op deze begunstigten en op het imago van de Europese Unie” vraagt om nader commentaar. Dit standpunt kan alleen maar worden gedeeld; er valt op af te dingen dat **nieuwe regels gerechtvaardigd zijn in de sectoren waar misbruik het meest voorkomt**. Ook hier zouden de verslagen van OLAF zinvolle suggesties kunnen leveren.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1 Wat de **invordering van schuldvorderingen** van de EU (artt. 72-73bis) betreft, wordt in het nieuwe FR bepaald dat voor de vorderingen van de Unie ook de reeds bij speciale richtlijnen voor justitiële samenwerking vastgestelde instrumenten gelden; het FR verplicht de lidstaten **om voor de terugvordering van EU-middelen dezelfde voorrechten als voor hun eigen fiscale vorderingen toe te passen**. Ervan uitgaande dat een verordening rechtstreeks van toepassing is in elke lidstaat, vraagt het EESC zich af of dit voorschrift niet een **wijziging van de nationale wetgeving** vergt, met name van de faillissementswetgeving, die normaliter een **recht van voorkoop** toekent aan de (nationale) fiscale vorderingen, maar de schulden aan de EU onvermeld laten. Om aan derden te kunnen worden tegengeworpen, **zou elke vorm van recht van voorkoop in de nationale wetgevingen moeten worden opgenomen**.

3.2 De goedkeuring in 2004 van de nieuwe EG-richtlijn inzake **overheidsopdrachten** maakt het noodzakelijk dat het nieuwe voorstel voor het FR aan de nieuwe voorschriften wordt aangepast; reeds in 2002 is voor de Unie de huidige, voor de lidstaten geldende richtlijn inzake overheidsopdrachten ingevoerd. Het EESC acht het onnodig om zich uit te spreken over

reeds goedgekeurde regels; slechts de opgedane ervaring kan indicaties geven over eventuele wijziging van die regels.

3.2.1 Eén onderdeel van het FR verdient nadere aandacht: in een aan art. 95 toegevoegd lid is sprake van de oprichting van een **gegevensbank die door twee of meer instellingen gebruikt kan worden** om de gegadigden te bepalen die zich in een uitsluitingssituatie bevinden (artt. 93 en 94). De oprichting van een **centrale gegevensbank** (niet beperkt tot afzonderlijke instellingen) zou een goede zaak zijn, maar de Commissie zegt slechts dat men de **mogelijkheid** moet overwegen dat **twee of meer instellingen hun gegevens samenvoegen**. Het EESC erkent dat gegevensbanken in het algemeen nuttig zijn, maar vraagt zich af of in dit geval de resultaten de kosten van de samenvoeging rechtvaardigen: de desbetreffende systemen lopen per instelling sterk uiteen. Verder zijn de criteria voor de gegevensverzameling niet altijd homogeen.

3.3 Verwarrend zijn verder de **redenen voor uitsluiting** (art. 93), waartoe o.m. behoren (art. 93.1.a) de **rechterlijke beslissingen die „in kracht van gewijsde zijn gegaan”**. De voorschriften worden opgesteld met inachtneming van de door de grondwet van de meeste lidstaten bekrachtigde wetten en beginselen, en zijn als zodanig onaantastbaar; het EESC tekent echter aan dat in sommige lidstaten de beroepsprocedures tegen een rechterlijke beslissing „van de eerste graad” (rechtbank) via nog twee fasen van vonnis kunnen verlopen (beroep, cassatie), en dat een vonnis pas als „definitief” wordt beschouwd als alle beroepsmogelijkheden uitgeput zijn. Tussen beide fases kan geruime tijd verlopen; ondertussen kan **een vonnis in eerste of tweede instantie, ook al is het overtuigend gemotiveerd, niet worden beschouwd als een juridisch geldige grond voor uitsluiting**. In de praktijk is het de taak van de verantwoordelijken om **alle voorzichtigheid te betrachten** bij gunning van opdrachten of contracten. Het zal evenwel niet altijd eenvoudig zijn, zeker in bepaalde gevallen, om een besluit te nemen dat de wetgeving in acht neemt en dat tegelijkertijd blijk geeft van de vereiste behoedzaamheid.

3.3.1 Bovengenoemd voorschrift is zeer zeker onbetwistbaar, maar biedt alle aanleiding tot verwarring; verder lijkt de samenhang met het volgende lid, 93.1.b, in het gedrang te komen, dat in uitsluiting van aanbestedingsprocedures voorziet van hen voor wie het volgende geldt: „hun is een in artikel 96 bedoelde administratieve sanctie opgelegd”. Het is altijd mogelijk om tegen een opgelegde administratieve sanctie in beroep te gaan via administratieve of juridische weg, maar de voorgestelde tekst lijkt te willen impliceren dat een administratieve sanctie **definitief** is, ook al is deze slechts in uitvoering. Vergelijking van deze twee voorschriften geeft aanleiding tot twijfels omtrent de logische en juridische criteria die eraan ten grondslag lagen: enerzijds laat art. 93.1.a toe dat de „**vermeende**” schulden van zware overtredingen een rechtsvermoeden van onschuld genieten totdat zij **definitief** veroordeeld zijn, terwijl volgens art. 93.1.b de in uitvoering zijnde (dus voor hoger beroep vatbare) administratieve sancties een grond voor **onmiddellijke** uitsluiting vormen. Het EESC wil art. 93.1.b niet „**flexibeler**” maken, maar **hooguit een aanvullend criterium vinden dat art. 93.1.a minder „open” maakt**.

3.4 Het hoofdstuk over de **subsidies** (artikel 108 e.v.) verdient zeer bijzondere aandacht, niet alleen vanwege de gevoeligheid van het onderwerp, maar ook omdat de besteding van openbare middelen aan velerlei verschillende begunstigten, op grond van de meest uiteenlopende redenen, aan de publieke opinie kritiek kan ontlokken. Dergelijke kritische opmerkingen kunnen dan wel tot op zekere hoogte gerechtvaardigd zijn, maar vaak komen ze voort uit een feitelijk of verondersteld **gebrek aan transparantie**, waarvan ook **de moeilijk te begrijpen voorschriften en de criteria voor de toepassing ervan** de oorzaak kunnen zijn. Het is overigens zo dat het allesbehalve eenvoudig is om voorschriften te formuleren om greep te krijgen op zo'n uiteenlopend en pluriform geheel, met een casuïstiek die nauwelijks tot duidelijk afgebakende schema's is terug te brengen. Transparantie (hier vooral opgevat als heldere begrippen en duidelijke taal) is dus de grootste garantie van de administratie tegen de verantwoordelijkheden die voortvloeien uit haar verreikende discretionaire bevoegdheid.

3.4.1 Een moeilijk te begrijpen passage is bijvoorbeeld het gedeelte in art. 109, waar in lid twee staat: „**Subsidies mogen niet tot doel of tot gevolg hebben dat zij winst opleveren**”, terwijl in het volgende lid 3, sub c) wordt gesteld: „*Lid 2 is niet van toepassing op acties die beogen de financiële capaciteit van een begunstigde te vergroten of inkomsten voort te brengen*”. Het verschil in de praktijk tussen „winst” en „inkomsten” is onduidelijk: het EESC wenst dat de formulering van het voorschrift wordt verduidelijkt, zowel wat vorm als inhoud aangaat.

3.4.2 Artikel 109, lid 2, sub d), stelt dat de **vrijstelling van het verbod om winst op te leveren** ook van toepassing is op **geringe subsidies**, als zij (art. 113 bis, lid 1, sub c) en d)) de vorm hebben van **vaste bedragen** of van **forfaitaire financiering**. Ten aanzien van de begrippen „geringe waarde” of „irrelevant”, verwijst het EESC naar de hiervoor in par. 2.2 geplaatste opmerking: het lijkt nodig een **evenwicht** te vinden tussen het begrip „geringe waarde” voor de EU en de „subjectief relevante waarde” voor de begunstigten van de subsidies. In ieder geval dient de kwestie te worden opgelost en in het FR aan de orde te komen, niet in de uitvoeringsbepalingen.

3.4.3 Nergens in het FR is met betrekking tot subsidies, met name die van geringe waarde, sprake van een **verplichte verantwoording**, noch van enige verplichting om verslag uit te brengen over de feitelijke besteding van de ontvangen middelen. Het EESC neemt kennis van de wens van de Commissie om de administratieve kosten terug te dringen, maar het kan niet aanvaarden dat publieke middelen beschikbaar worden gesteld zonder dat men er een voorstelling van

heeft hoe die vervolgens besteed worden. Er dient een **steekproefsgewijze controle van de verantwoordingen** te komen, en tevens van de sancties voor degenen die in gebreke blijven, al was het maar om het beginsel van goed beheer van de publieke zaak te verdedigen.

3.4.4 Ook artikel 114 biedt stof tot nadenken. Alinea 4 luidt: „De ordonnateur kan de aanvragers (...) doeltreffende, evenredige en afschrikkende **administratieve en financiële sancties** opleggen”; men kan zich echter afvragen welke garanties de begunstigten van subsidies bieden (die vaak, ook wat vermogen betreft, in heel andere omstandigheden verkeren dan begunstigten van aanbestedingen of contracten) waaruit blijkt dat zij aan de uit sancties voortvloeiende verplichtingen kunnen of willen voldoen. Naar de mening van het EESC moet de lidstaat waar subsidie-aanvragers gevestigd zijn, optreden als tussenpersoon voor het verzoek en garanderen dat de verplichtingen die voortvloeien uit eventuele administratieve of financiële sancties worden nagekomen.

4. Conclusies

4.1 Het EESC stemt in met de strekking van het Commissievoorstel voor een nieuw Financieel Reglement, met name wat betreft de afschaffing van centrale controles *ex ante*, de vervanging hiervan door controles die worden verricht *voorafgaande aan* de goedkeuring van betalingen voor reeds goedgekeurde projecten.

4.2 Anderzijds maant het EESC tot voorzichtigheid bij het honoreren van verzoeken van financiële diensten van talloze instellingen waar het gaat om vereenvoudiging of afschaffing van diverse formaliteiten en controles voor contracten en subsidies van „geringe omvang”. Ook al staat het buiten kijf dat de controles veel mankracht en tijd vergen, meent het Comité dat het lovenswaardige streven om de kosten te beteugelen getemperd zou moeten worden door een overweging van geheel tegengestelde aard: de noodzaak om bij burgers in Europa en betrokkenen niet de indruk te wekken van simplisme of nonchalance als het gaat om „geringe” bedragen.

4.3 De organisaties uit het maatschappelijk middenveld verzoeken van hun kant dat elke wijziging van het FR plaatsvindt in overleg met de Commissie, in een geest van wederzijds begrip en erop toeziend dat er voor beide partijen goed financieel beheer plaatsvindt. Het EESC steunt dit verzoek, maar herinnert eraan dat elk goedgekeurd besluit een gezond en transparant beheer van overheidsgeld niet in de weg mag staan.

Brussel, 26 oktober 2005

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
A.-M. SIGMUND

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot vaststelling van nadere voorschriften voor de in Richtlijn 77/388/EEG vastgestelde teruggaaf van de BTW aan belastingplichtigen die niet in het binnenland maar in een andere lidstaat zijn gevestigd

(COM(2004) 728 final — 2005/0807 (CNS))

(2006/C 28/18)

Op 20 juli 2005 heeft de Raad besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 93 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap te raadplegen over het bovengenoemde voorstel.

Gezien de urgente aard van de werkzaamheden heeft het Comité tijdens zijn op 26 en 27 oktober 2005 (vergadering van 26 oktober) gehouden 421e zitting besloten de heer BURANI als algemeen rapporteur aan te wijzen, en heeft het met 79 stemmen vóór en geen stemmen tegen, bij 1 onthouding, het onderstaande advies uitgebracht.

1. Inleiding: inhoud van het Commissiedocument

1.1 In oktober 2003 heeft de Commissie een document gepresenteerd⁽¹⁾ waarin de reeds in juni 2000 uitgestippelde BTW-strategie wordt samengevat. Een van de doelstellingen van deze strategie was de procedures te vereenvoudigen. In oktober 2004 heeft de Commissie in een daarbij aansluitend document daartoe drie concrete initiatieven geformuleerd⁽²⁾: twee daarvan⁽³⁾ werden reeds in een EESC-advies⁽⁴⁾ behandeld; het derde voorstel wordt thans becommentarieerd.

1.2 Het voorstel van de Commissie heeft tot doel de BTW-teruggaafprocedures te versnellen en te vereenvoudigen voor niet-ingezetenen belastingplichtigen die BTW hebben betaald voor door andere wel in het binnenland gevestigde belastingplichtigen verleende diensten of geleverde goederen, dan wel bij de invoer van goederen in het land.

1.3 In wezen blijven de terzake geldende algemene regels ongewijzigd. Een echte stap vooruit is wel het voorstel om de administratieve formaliteiten voor personen die recht hebben op teruggaaf, aanzienlijk te vereenvoudigen; krachtens het voorstel hebben deze personen bovendien ook recht op een schadeloosstelling ingeval de betrokken belastingdiensten de terugbetaling niet binnen de vastgestelde termijn verrichten.

⁽¹⁾ COM(2003) 614 final

⁽²⁾ COM(2004) 728 final

⁽³⁾ „Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 77/388/EEG met het oog op de vereenvoudiging van de BTW-verplichtingen” en „Voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1798/2003 wat betreft de invoering van een regeling voor administratieve samenwerking in het kader van het éénloketsysteem en de BTW-teruggaafprocedure”

⁽⁴⁾ PB C 267 van 27-10-2005, blz. 45: Advies van het EESC over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 77/388/EEG met het oog op de vereenvoudiging van de BTW-verplichtingen” en over het „Voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1798/2003 wat betreft de invoering van een regeling voor administratieve samenwerking in het kader van het éénloketsysteem en de BTW-teruggaafprocedure” COM(2004) 728 final - 2004/0261 (CNS) - 2004/0262 (CNS).

1.4 Bij artikel 5 van de voorgestelde richtlijn worden de administratieve formaliteiten vereenvoudigd: met het oog op teruggaaf hoeft de betrokkene alleen **een verzoek langs elektronische weg in te dienen**, terwijl de teruggaaf vroeger diende te worden aangevraagd aan de hand van een gestandaardiseerd formulier, dat vergezeld diende te gaan van de originele facturen en de douaneformulieren. Uiteraard dient het verzoek een aantal gegevens te bevatten, die in het artikel worden gepreciseerd en die de belastingdiensten in staat moeten stellen de regelmatigheid van de transactie vast te stellen en te controleren.

1.5 Algemeen gesproken, dient het verzoek betrekking te hebben op aankopen van goederen of diensten die zijn gefactureerd of op invoer die heeft plaatsgevonden binnen een **periode van ten minste drie maanden en ten hoogste een kalenderjaar** en dient het **uiterlijk zes maanden** na het einde van het kalenderjaar waarin de belasting verschuldigd is geworden, te worden ingediend. In bepaalde gevallen kunnen evenwel zowel de referentieperiode als de termijnen voor het indienen van het verzoek worden aangepast.

1.6 De belastingdiensten van de lidstaat waar de BTW werd betaald, dienen hun besluit **uiterlijk drie maanden** na de indiening van het verzoek om teruggaaf mee te delen en ook de **terugbetaling** dient binnen **dezelfde termijn** plaats te vinden. Iedere afwijzing dient te worden gemotiveerd. Er kan **beroep** worden ingesteld binnen dezelfde termijnen en onder dezelfde voorwaarden als welke voor ingezetenen van de betrokken lidstaat gelden. Tot uiterlijk drie maanden na de indiening van het verzoek kan er om **aanvullende inlichtingen** worden verzocht; in dat geval begint de termijn voor de terugbetaling evenwel te lopen vanaf de datum waarop om deze inlichtingen is verzocht. **Wordt een verzoek niet uitdrukkelijk afgewezen binnen de toepasselijke termijn**, dan wordt het geacht te zijn **ingewilligd**.

1.7 Zoals in par. 1.6 reeds werd aangegeven, dienen de bedragen **uiterlijk drie maanden** na de datum van indiening van het verzoek te worden **terugbetaald**; bij vertraging is de lidstaat een **moratoir interest van 1 % per maand** over het terug te geven bedrag verschuldigd.

2. Opmerkingen van het EESC

2.1 Ieder voorstel dat beoogt de administratieve rompslomp voor de gebruikers te verminderen, kan zonder meer op instemming van het EESC rekenen; dit geldt des te meer indien, zoals thans het geval is, vereenvoudiging voor de overheidsdiensten ook betekent dat de procedures gestroomlijnd en een betere arbeidsorganisatie aangemoedigd worden. In dit voorstel komt de vereenvoudiging evenwel tegemoet aan een reële noodzaak, en niet alleen maar aan een verlangen de procedures te stroomlijnen. Er zij immers aan herinnerd dat, zoals door het EESC reeds werd beklemtoond⁽⁵⁾, de Commissie in de inleidende toelichting bij de drie voorstellen⁽⁶⁾ bevestigt dat „...de huidige teruggaafprocedure ...zo omslachtig lijkt dat meer dan een geraamde 53,5 % van grote ondernemingen om die reden niet om de teruggaaf hebben verzocht waarop ze op een bepaald moment recht hadden”.

2.2 Zoals in de titel is aangegeven, is de richtlijn van toepassing op „belastingplichtigen die niet in het binnenland maar in een andere lidstaat zijn gevestigd”, overeenkomstig de procedures en voor de transacties die in de thans geldende bepalingen zijn vastgelegd.

2.3 Een echt belangrijke vernieuwing is het feit dat in artikel 5 van het richtlijnontwerp wordt bepaald dat het voortaan volstaat om in plaats van de papieren aanvraag om teruggaaf, die vroeger samen met de originele facturen, douaneattesten en andere bewijsstukken moest worden voorgelegd, **een aanvraag via elektronische weg in te dienen** met alle nodige referenties om de documenten, die reeds in het bezit zijn van de belastingdiensten, te kunnen opsporen. Het EESC is uiteraard ingenomen met dit voorstel maar wil toch opmerken dat de belastingdiensten ook nu reeds, zonder elektronische hulp, dezelfde procedure zouden kunnen volgen indien ze beter en doeltreffender waren georganiseerd.

2.4 De boodschap van deze ogenschijnlijk vanzelfsprekende opmerking is duidelijk: mocht het te lang duren voordat de richtlijn van kracht wordt, dan zou het een goede zaak zijn dat de belasting- en douanediensten ondertussen **hun methoden rationaliseren**, ongeacht of de aanvragen elektronisch of op papier worden ingediend, zodat het opsturen van documenten voor de gebruikers eenvoudiger wordt.

2.5 Het EESC is het volledig eens met de inhoud van artikel 6 van het voorstel⁽⁷⁾. Het stelt met genoeg vast dat de Commissie inspanningen heeft geleverd om de lidstaten de **regel** op te leggen dat **hun overheidsdiensten steeds een**

snel antwoord moeten geven op de verzoeken die hun worden voorgelegd. Deze regel moet steeds de basis vormen van de betrekkingen tussen overheid en burgers, ongeacht of het al dan niet om economische actoren gaat. De vastgestelde termijnen waarbinnen dient te worden gereageerd — met name de termijn van drie maanden waarbinnen de belastingdiensten de teruggaaf moeten verrichten of een afwijzende beschikking dienen mee te delen — lijken passend en redelijk. Men kan zich evenwel afvragen of deze termijnen wel voor alle 25 lidstaten van de Unie *realistisch* zijn; in sommige landen zijn de vertragingen bij de teruggaaf immers dermate groot dat ze doen vermoeden dat er reeds een structureel gebrek aan doeltreffendheid is, dat op korte termijn niet gemakkelijk zal kunnen worden verholpen.

2.6 Ook artikel 8 gaat terug op het gelijkheidsbeginsel dat steeds van toepassing zou moeten zijn op de betrekkingen tussen overheidsdiensten en belastingplichtigen. In het artikel wordt gezegd dat wanneer de terugbetaling niet gebeurt vóór het verstrijken van de vastgestelde termijn van drie maanden, te rekenen vanaf de indiening van het verzoek of het versturen van de gevraagde toelichtingen, de lidstaat **een moratorium interest van 1 % per maand** over het terug te geven bedrag verschuldigd is. Het EESC is het daar in principe mee eens, maar vreest dat deze maatregel moeilijk toe te passen is. Het wijst erop dat een moratorium interest van 1 % per maand op jaarbasis overeenkomt met een **interest van 12,68 %**. In bepaalde landen zijn er in de wetgeving ter bescherming van de consument grenswaarden vastgesteld, waarboven sprake is van **woekerrente**. Als 12,68 % deze grenswaarde zou overschrijden, zou de interest die de overheid verschuldigd is, op een niveau blijken te liggen dat overeenkomstig een andere wet als illegaal moet worden beschouwd. Het Comité stelt daarom voor artikel 8 als volgt te wijzigen: de rente bij achterstallige betaling moet in elk land worden berekend **op basis van het percentage dat krachtens de nationale wetgeving op laattijdige belastingbetalers van toepassing is**.

2.7 De conclusie luidt dat het EESC in principe instemt met de ontwerprichtlijn, met name wat betreft de rechten van personen die om teruggaaf verzoeken en de — indirecte maar doeltreffende — aansporing om de werking van de overheidsdiensten te verbeteren. Volgens het Comité verdient het echter aanbeveling de voorschriften op een *realistischer* manier te formuleren, daar er tussen de 25 lidstaten nog vrij grote verschillen bestaan op het gebied van consumentenbescherming, efficiëntie en technologische hulpmiddelen.

Brussel, 26 oktober 2005

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

⁽⁵⁾ PB C 267 van 27.10.2001, blz. 45, ibidem, par. 1.4.

⁽⁶⁾ COM(2004) 728 van 29.10.04, punt 1, zevende alinea.

⁽⁷⁾ Zie par. 1.6 en 1.7 van het onderhavige document.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot intrekking van Richtlijn 90/544/EEG van de Raad inzake de voor de gecoördineerde invoering in de Gemeenschap van de pan-Europese openbare semafoondienst te land bestemde frequentiebanden”

(COM(2005) 361 final — 2005/0147 (COD))

(2006/C 28/19)

De Raad heeft op 15 september 2005 overeenkomstig artikel 95 van het EG-Verdrag besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het bovengenoemde voorstel.

Het bureau van het Comité heeft de afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij” op 27 september 2005 belast met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden van het Comité.

Gezien de urgente aard van de werkzaamheden heeft het Comité tijdens zijn op 26 en 27 oktober 2005 gehouden 421e zitting (vergadering van 27 oktober 2005) besloten de heer RETUREAU aan te wijzen als algemeen rapporteur, en heeft het met 64 stemmen vóór en geen stemmen tegen, bij 2 onthoudingen, het volgende advies uitgebracht:

1. Voorstel van de Commissie

1.1 De voorgestelde richtlijn⁽¹⁾ heeft tot doel de ERMES-richtlijn van 1990⁽²⁾ in te trekken, waarin de frequentiebanden van 169,4 tot 169,8 Megahertz (MHz) werden toegewezen aan de Europese semafoondienst te land. Een geldende richtlijn kan immers alleen worden ingetrokken door middel van een andere, nieuwe richtlijn (beginsel van vormovereenkomst).

1.2 Rechtsgrondslag: art. 95 VEG (Interne markt, toepassing van artikel 14 VEG); medebeslissingsprocedure (art. 251 VEG).

1.3 Motivering: de semafoontechniek is achterhaald, aangezien er tegenwoordig nieuwe toepassingen bestaan, zoals SMS-berichten op de mobiele telefoon. De genoemde frequentiebanden worden dan ook steeds minder gebruikt. De Commissie wenst in het kader van de radiospectrumbeschikking van het Parlement en de Raad van 2002⁽³⁾ andere diensten in te voeren, en wel door middel van een geharmoniseerd spectrumplan voor deze band, opgesteld door de CEPT⁽⁴⁾, waarover later door de Commissie een beschikking uitgevaardigd zal worden.

1.4 Er wordt nu over gedacht om in communautair verband de frequentiebanden van 169,4 tot 169,8 MHz hoofdzakelijk in te zetten voor toepassingen ter bestrijding van sociale uitsluiting en ter bevordering van de mobiliteit van slechthorenden

Brussel, 27 oktober 2005.

en ouderen in de Europese Unie⁽⁵⁾, verder voor de verbetering van anti-diefstalvoorzieningen, ten behoeve van meer veiligheid door middel van betere toezichtfaciliteiten bij waterleiding-, gas- en elektriciteitsbedrijven, en ten slotte voor elektronische communicatiemiddelen. Er wordt een sterk positief effect verwacht op de telecommunicatiesector.

1.5 De lidstaten krijgen de mogelijkheid om op nationaal niveau frequenties te verdelen binnen gedeeltes van de genoemde frequentiebanden die niet reeds door de Commissie en de CEPT in communautair verband toegewezen zijn.

2. Standpunten van het Comité van de Regio's

2.1 De behoefte aan radiofrequenties ten behoeve van nieuwe diensten blijft almaar groeien. Het voorstel tot intrekking van richtlijn inzake de pan-Europese openbare semafoondienst beoogt dan ook een aantal onderbenutte frequenties toegankelijk te maken voor nieuwe toepassingen, voornamelijk op het gebied van voorzieningen voor gehandicapten en ouderen, ter versterking van de veiligheid, voor mobiele diensten, enz.

2.2 Het Comité stemt om die reden in met het voorstel. Het hoopt dat er met voorrang gewerkt zal worden aan de ontwikkeling van diensten ter bestrijding van sociale uitsluiting, en dat dit zal leiden tot de oprichting van ondernemingen en de schepping van werkgelegenheid in sectoren die onmisbaar zijn voor de Europese burger. Het Comité roept eveneens de lidstaten ertoe op om bij de toewijzing van frequenties voorrang te verlenen aan nieuwe telecommunicatiediensten op het gebied van de bestrijding van sociale uitsluiting en aan de schepping van werkgelegenheid in de informatiemaatschappij.

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ COM(2005) 361 final

⁽²⁾ Richtlijn 90/544/EEG van de Raad van 9 oktober 1990 inzake de voor de gecoördineerde invoering in de Gemeenschap van de pan-Europese openbare semafoondienst te land bestemde frequentiebanden (ERMES-richtlijn)

⁽³⁾ Beschikking nr. 676/2002/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een regelgevingskader voor het radiospectrumbeleid in de Europese Gemeenschap („Radiospectrumbeschikking”).

⁽⁴⁾ Europese Conferentie van PTT-administraties (CEPT). Zie ook „Final report from CEPT, Radio Spectrum Ctee, review of the frequency band 169.4-169.8 MHz”, RSCOM04-69, Brussels, 24 Nov. 2004.

⁽⁵⁾ Kaderrichtlijn 2002/21/CE, waarin gesteld wordt dat voorzien moet worden in de behoeften van specifieke sociale groepen, gehandicapte gebruikers in het bijzonder; conclusies van de informele Raad van telecommunicatieministers in Vitoria, waarin opgeroepen wordt ervoor te zorgen dat alle elektronische diensten toegankelijk zijn voor gehandicapten en ouderen; actieplan eEurope 2005, goedgekeurd door de Europese Raad van 21 en 22 juni 2002 in Sevilla.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité, over het „Voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Beschikking nr. 2256/2003/EG met het oog op de verlenging tot en met 2006 van het programma voor de verspreiding van goede praktijken en de monitoring van de acceptatie van ICT”

(COM(2005) 347 final — 2005/0144 (COD))

(2006/C 28/20)

De Raad heeft op 10 oktober 2005 overeenkomstig artikel 157(3) van het EG-Verdrag besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het bovengenoemde voorstel.

Het bureau van het Comité heeft de gespecialiseerde afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij” op 27 september 2005 belast met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden.

Gezien de urgente aard van de werkzaamheden heeft het Comité tijdens zijn op 26 en 27 oktober 2005 gehouden 421e zitting (vergadering van 27 oktober) besloten de heer RETUREAU aan te wijzen als algemeen rapporteur, en heeft het met 79 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 2 onthoudingen, het volgende advies uitgebracht:

1. Inleiding

1.1 Het MODINIS-programma⁽¹⁾ sluit aan op de doelstellingen van de Raad van Lissabon van 23 en 24 maart 2000 (ervoor zorgen dat de EU de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld wordt) en de Raad van Feira van 19 en 20 juni 2000, die het actieplan eEurope 2005 goedkeurde en de nadruk legde op de noodzaak om op langdurige en duurzame wijze de kenniseconomie te stimuleren, zodat alle burgers toegang krijgen tot de nieuwe informatie- en communicatietechnologieën (ICT).

1.2 MODINIS is een meerjarenfinancieringsprogramma voor de informatiemaatschappij en heeft betrekking op de periode 2003-2005. Het vindt plaats in het kader van de monitoring van het eEurope-actieplan dat dit jaar ten einde loopt. De Commissie stelt voor het programma met een jaar te verlengen tot 2006, en wel dát gedeelte ervan dat betrekking heeft op samenwerkingsverbanden en de bevordering van goede praktijken op het gebied van ICT, alsook op de analyse van de informatiemaatschappij door middel van de „open coördinatiemethode”. (Eerder in het programma opgenomen onderwerpen als veiligheid van netwerken en veiligheid van informatie zijn overgebracht naar ENISA, en worden dus niet meer gefinancierd door MODINIS).

1.3 De verlenging van MODINIS heeft tot doel het eEurope-actieplan, dat aan het einde van 2005 afloopt, naadloos te laten aansluiten op zowel het i2010-initiatief dat in 2006 van start gaat, als op het programma ter ondersteuning van het ICT-beleid dat in 2007 vervroegd zijn beslag zal krijgen. De eenjarige verlenging van 1 januari t/m 31 december 2006 zorgt dus voor de benodigde continuïteit. De totale kosten ervan bedragen 7,72 miljoen euro. Binnenkort zal er een gedetailleerd werkprogramma worden uitgebracht met de prioriteiten en

activiteiten voor 2006. De voorgestelde beschikking is eveneens van belang voor de EER.

2. Algemene opmerkingen

2.1 Het Comité heeft verschillende adviezen uitgebracht waarin het initiatieven ter bevordering van de informatiemaatschappij als het eEurope-plan toejuicht, en binnenkort zal het zijn standpunt bepalen over i2010. Het is van mening dat de uitwisseling van ervaring en goede praktijken, alsmede de opstelling van indicatoren ter analysering van de informatiemaatschappij, van onschatbare waarde zijn bij de inspanningen die geleverd worden ter bestrijding van sociale uitsluiting en ter bevordering van het concurrentievermogen van de Europese kenniseconomie, de sociale cohesie, geschoold werk en duurzame groei.

2.2 Wat dit alles betreft heeft het Comité er met name op aangedrongen dat de lidstaten worden aangemoedigd om raadplegingsprocedures in gang te zetten over specifieke thema's uit het programma, om op die manier zo goed mogelijk rekening te kunnen houden met de voorstellen en behoeften van gebruikers, deskundigen en de netwerkeconomie. Dit is ook wenselijk als het gaat om het kaderprogramma waarmee het eEurope-initiatief zal worden voortgezet. In dit kaderprogramma dient ruim baan te worden gemaakt voor vraagstukken als opleidingsniveau en werkgelegenheid in de informatiemaatschappij, en wel door middel van een intensieve raadpleging van de sociale partners.

2.3 Het Comité steunt het door de Commissie gedane voorstel voor een beschikking waarmee het MODINIS-programma met één jaar wordt verlengd. Het vraagt tot slot spoedig op de hoogte te worden gebracht van het werkprogramma dat de Commissie voor 2006 heeft opgesteld.

Brussel, 27 oktober 2005

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité,

Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ COM(2002) 425 final - 2002/0187 CNS; beschikking nr. 2256/2003/CE; PB C 61 van 14.3.2003 - rapporteur: de heer Daniel Retureau

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De voorbereiding van de zesde WTO-ministersconferentie — Standpunt van het EESC”

(2006/C 28/21)

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 10 februari 2005, in overeenstemming met art. 29 (2) van zijn reglement van orde, besloten om een advies op te stellen over „De voorbereiding van de zesde WTO-ministersconferentie — Standpunt van het EESC”.

De gespecialiseerde afdeling „Externe betrekkingen”, die was belast met de voorbereidende werkzaamheden, heeft haar advies goedgekeurd op 10 oktober 2005. Rapporteur was de heer Nilsson.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 421e zitting van 26 en 27 oktober 2005 (vergadering van 27 oktober) het volgende advies uitgebracht, dat werd goedgekeurd met 95 stemmen vóór en 4 stemmen tegen, bij 3 onthoudingen:

Samenvatting

1. Het EESC is van mening dat een succesvol verloop van de ministersconferentie in Hongkong een duidelijk positief signaal zou uitzenden, dat vertrouwen wekt en aantoont dat de deelnemende landen bereid zijn zich in te zetten voor een sterk multilateraal handelssysteem. Ook zou hiermee het vertrouwen in de wereldeconomie in deze onzekere tijden van oliecrisis, wereldwijde veiligheidsrisico's en toenemende protectionistische druk kunnen worden versterkt.

2. Het EESC is bezorgd over het trage tempo van de onderhandelingen in de aanloop naar de ministersconferentie te Hongkong. De komende weken zal er op alle terreinen heel wat vooruitgang moeten worden geboekt als men overeenstemming wil bereiken over een aantal twistpunten en men binnen het van tevoren vastgestelde tijdschema voor de onderhandelingen wil blijven.

3. Het EESC stelt voor een duidelijker onderscheid te maken tussen de verschillende soorten ontwikkelingslanden. De WTO-overeenkomsten bevatten bepalingen die voorzien in een speciale en gedifferentieerde behandeling van landen, en daar zal ook tijdens de onderhandelingen aan vast moeten worden gehouden. Vooral de problemen van de minst ontwikkelde landen verdienen aandacht. Landen met een laag BBP zullen moeten worden geholpen met handelsgerelateerde technische bijstand en capaciteitsopbouw, zodat ze een grotere rol kunnen spelen op de wereldmarkt.

4. Het EESC is van mening dat de lidstaten in de aanloop naar de conferentie van Hongkong tot een gemeenschappelijk standpunt moeten zien te komen over bindende voorschriften voor alle exportsubsidies, over de aanpak en omvang van de afbouw van marktverstorende landbouwsteun en over een instrument voor het verlagen van de douanerechten, waarmee enerzijds de toegang tot de markten kan worden verbeterd en anderzijds de deelnemende landen voldoende speelruimte krijgen om strategische landbouwsectoren te beschermen.

5. Een succesvol verloop van de landbouwonderhandelingen is voorwaarde voor substantiële resultaten bij onderhandelingen op andere terreinen. Het EESC wijst erop dat de Europese Unie in de loop van deze onderhandelingen reeds veel concessies heeft gedaan: in 2001 het initiatief „Alles Behalve Wapens”; in

2003 de loskoppeling van de steun in het kader van het GLB, en in 2004 de toezegging om de exportsubsidies af te schaffen. Het is nu aan de andere landen om de nodige, op het tot stand brengen van een mondiale overeenkomst gerichte inspanningen te verrichten.

6. Het EESC vestigt er t.a.v. de onderhandelingen over markttoegang voor niet-landbouwproducten (NAMA) nogmaals de aandacht op dat de deelnemende landen een akkoord moeten sluiten over de structuur van de tariefafbouw en andere vitale elementen uit het NAMA-pakket, en dat ze de hiertoe benodigde cijfers tijdens de conferentie in Hongkong moeten vastleggen.

7. Het EESC betreurt de tot dusverre tegenvallende resultaten bij de onderhandelingen over diensten en is er voorstander van dat wordt gezocht naar aanvullende onderhandelingsprocedures op dit gebied in de maanden die voorafgaan aan de ministersconferentie van Hongkong.

8. Het EESC vindt dat de deelnemende landen ten minste een globale overeenkomst zouden moeten sluiten op het gebied van anti-dumping en subsidies, en dat de ministers afspraken moeten maken over de aanvang van op wetsteksten gebaseerde onderhandelingen.

9. De handelsbarrières voor milieugoederen en -diensten moeten zo snel mogelijk geslecht worden en vóór het begin van de conferentie dient een lijst van deze goederen en diensten te worden opgesteld.

10. Internationaal erkende IAO-arbeidsnormen moeten in het internationale handelssysteem worden verankerd en de IAO moet de status van permanent waarnemer bij de WTO krijgen. Daarnaast dient de internationale discussie over sociale rechten te worden voortgezet.

11. Het EESC roept diverse organisaties uit het maatschappelijk middenveld op om mee te doen aan voorlichtingscampagnes over de onderwerpen op de Doha-agenda en om met hun evaluaties en voorstellen mee te werken aan een duurzame ontwikkeling. Het pleit voor een geïnstitutionaliseerde dialoog tussen de WTO en het maatschappelijk middenveld en dringt er ook op aan dat het maatschappelijk middenveld een rol krijgt toegewezen in het geschillenbeslechtingsmechanisme.

12 Het democratische gehalte en de transparantie van de WTO moeten nog meer worden versterkt. Het EESC heeft eerder al voorgesteld om een parlementaire dimensie in deze organisatie in te bouwen.

1. Inleiding

1.1 In vroegere maar onverminderd relevante adviezen die zijn opgesteld aan de vooravond van eerdere WTO-ministersconferenties — de vierde in Doha (2001)⁽¹⁾ en de vijfde in Cancún (2003)⁽²⁾ — heeft het EESC zijn standpunten dienaangaande verwoord. Het onderhavige advies heeft vooral betrekking op de hernieuwde onderhandelingen die op dit ogenblik in het kader van de Doha-ronde (correcter: *Doha Development Agenda*, DDA) in de aanloop naar de zesde ministersconferentie (Hongkong, december 2005) worden gevoerd.

1.2 De houding van het EESC tegenover het WTO-proces wordt ook bepaald door de standpunten die het heeft ingenomen in andere adviezen, zoals het advies over de sociale dimensie van de globalisering⁽³⁾, dat het heeft opgesteld naar aanleiding van een mededeling van de Commissie⁽⁴⁾. Ook bij de samenwerking met de ACS-landen duiken kwesties op die raken aan de WTO-onderhandelingen. De zogenoemde *Economic Partnership Agreements* (EPA's), die in het kader van de Cotonou-overeenkomst worden uitgewerkt en in 2007 klaar moeten zijn, mogen namelijk niet in strijd zijn met WTO-afspraken. Verder heeft het EESC zijn goedkeuring gehecht aan een advies over „De onderhandelingen over *mode 4* („aanwezigheid van natuurlijke personen”) van de Algemene Overeenkomst inzake de Handel in Diensten (GATS)”⁽⁵⁾.

1.3 De Doha-ronde is van start gegaan met de vierde ministersconferentie die in 2001 te Doha is gehouden. De officiële benaming is *Doha Work Programme*, maar meestal wordt gesproken van de *Doha Development Agenda* (DDA). De bedoeling was om de onderhandelingen in januari 2005 af te ronden, maar tijdens de vijfde conferentie in Cancún kwam er een kink in de kabel. De onderhandelingen liepen vast en de conferentie kon niet worden afgesloten met een gezamenlijke verklaring. Wel werd er hier en daar op inhoudelijk gebied enige vooruitgang geboekt. Op 1 augustus 2004 ging de Algemene Raad van de WTO akkoord met het zogenoemde julipakket, dat op 1 juli 2004 het licht had gezien. De onderhandelingen konden worden vlotgetrokken en afgesproken werd om uiterlijk in december 2005 een overeenkomst te sluiten. Sindsdien is er een aantal miniministersconferenties gehouden om de uiterst technische onderhandelingen van enige politieke input te voorzien. De hoop is nu dat tijdens de zesde conferentie in Hongkong genoeg vooruitgang wordt geboekt om de onderhandelingen in 2006 te kunnen afronden.

⁽¹⁾ „De vierde ministerconferentie van de Wereldhandelsorganisatie: standpunt van het ESC”, rapporteur: de heer Vever, co-rapporteur: mevrouw Sánchez (PB C 36 van 08.02.2002, blz. 99).

⁽²⁾ „De voorbereiding van de vijfde ministerconferentie van de Wereldhandelsorganisatie”, rapporteur: de heer Vever (PB C 234 van 30.09.2003, blz. 95).

⁽³⁾ „De sociale dimensie van de globalisering – hoe de EU ertoe bijdraagt dat iedereen er voordeel van heeft”, rapporteurs: de heer Etty en mevrouw Hornung-Draus (PB C 234 van 30.09.2005, blz. 41).

⁽⁴⁾ COM(2004) 383 final.

⁽⁵⁾ „De onderhandelingen over *mode 4* („aanwezigheid van natuurlijke personen”) van de Algemene Overeenkomst inzake de Handel in Diensten (GATS)”, rapporteur: mevrouw Florio.

1.4 Met nog maar een paar weken te gaan voordat de zesde conferentie in Hongkong (december 2005) van start gaat, is er op geen enkel onderhandelingssterrein een bevredigend resultaat geboekt. De kans is momenteel dan ook klein dat de Doha-ronde eind december 2005 kan worden afgesloten. Het mislukken van de conferentie zou een aantal ernstige gevolgen kunnen hebben:

- de WTO komt verzwakt uit de strijd;
- het multilaterale onderhandelingsstelsel van de WTO wordt vervangen door bilaterale en regionale afspraken, wat niet goed is voor de ontwikkelingslanden;
- de internationale economie loopt averij op en het vertrouwen in de economische ontwikkeling wordt geschaad, met toenemende onzekerheid over de toekomst als gevolg;
- het onderhandelingsmandaat van de VS loopt af op 30 juni 2007 en het is maar de vraag of het Congres dit zal verlengen, wat veel onzekerheid met zich mee brengt.

2. De vlotgetrokken Doha-ronde — standpunten van het EESC met betrekking tot de zesde WTO-ministersconferentie

2.1 De DDA geeft voorrang aan datgene waar de ontwikkelingslanden behoefte aan hebben. Hieronder volgen een aantal van de onderwerpen waarover momenteel wordt onderhandeld om tot afspraken over de liberalisering van de handel te komen:

- **landbouw**: betere markttoegang, minder nationale subsidies die de concurrentie scheefftrekken, en vermindering van exportsubsidies;
- **markttoegang voor niet-landbouwproducten (NAMA)**: betere markttoegang voor niet-agrarische producten en industrieproducten;
- **diensten**: de onderhandelingen gaan vooral over liberalisering en betere markttoegang in het kader van de GATS;
- **handelsprocedures**;
- **speciale en gedifferentieerde behandeling (SDP)/ontwikkelingsagenda**: in dit kader worden kwesties behandeld die van groot gewicht zijn voor de ontwikkelingslanden;
- **antidumping-regels**;
- **sociale vraagstukken**;
- **milieuperspectief**.

3. Landbouwonderhandelingen

3.1 De EU heeft een voortrekkersrol vervuld bij de landbouwonderhandelingen. Ze heeft het GLB reeds ingrijpend herzien en toegezegd haar exportsubsidies te zullen afbouwen, zij het onder twee voorwaarden: ten eerste moeten de andere landen hetzelfde doen met al hun directe of indirecte exportsubsidies, inclusief voedselhulp die wordt gebruikt om de markt te sturen; ten tweede is deze afschaffing van exportsubsidies alleen mogelijk in het kader van een landbouwovereenkomst waarin de drie pijlers — liberalisering van de markt, exportsubsidies en marktverstorende landbouwsteun — in evenwicht zijn, iets waarop reeds door de voormalige eurocommissarissen voor buitenlandse handel (Pascal Lamy) en landbouw (Franz Fischler) in een gezamenlijk schrijven van mei 2004 is gewezen.

3.2 Op alle drie de gebieden waarover de landbouwonderhandelingen gaan, d.w.z. markttoegang, nationale subsidies en exportconcurrentie, moet gelijktijdig evenveel vooruitgang worden geboekt. Het een is niet denkbaar zonder het ander.

3.3 Andere landen dienen absoluut met dezelfde soort voorstellen te komen als de EU. Vooral landen met commerciële overheidsondernemingen (State Trading Enterprises) en exportkredieten en landen die mede om commerciële redenen voedselhulp geven, zouden met initiatieven moeten komen om vooruitgang bij de onderhandelingen mogelijk te maken.

3.4 Het GLB is hervormd om onder meer een WTO-overeenkomst mogelijk te maken. Deze hervorming moet in haar volle omvang worden gerespecteerd. Sommige lidstaten vragen zich af of het GLB nog radicaler moet worden hervormd, vervangen moet worden door nationaal beleid of gewoon moet worden afgeschaft. Vaak verwijzen ze daarbij naar de WTO-onderhandelingen en de behoeften van de ontwikkelingslanden. Dit alles valt niet te rijmen met het concept van een interne EU-markt. De afgesproken hervormingen zijn bovendien nog niet helemaal doorgevoerd en het effect ervan is dus nog niet goed in te schatten. De resultaten van de Doha-ronde kunnen in het licht hiervan dan ook niet verder gaan dan de doorgevoerde GLB-hervormingen.

3.5 Van groot belang is de vraag hoe tijdens de onderhandelingen wordt ingegaan op kwesties die niet direct met de handel te maken hebben: multifunctionaliteit, dierenbescherming, voedselkwaliteit en voedselveiligheid. Krachtens de landbouwovereenkomst dienen deze kwesties in aanmerking te worden genomen, maar de manier waarop dat moet gebeuren is een open vraag. Het probleem is dat deze belangrijke kwesties — evenals trouwens andere kwesties op bijv. fytosanitair gebied — wel aan bod moeten komen, maar niet op een protectionistische manier mogen worden gebruikt om concurrentie te dwarsbomen. Wil men echter onder de bevolking een draagvlak

creëren voor de WTO, dan dienen deze kwesties nu én in de toekomst serieuze aandacht te krijgen.

3.6 In dit verband mag ook niet worden vergeten dat de verschillende marktspelers zich sterk maken voor hun eigen programma's en normen. Zo heeft bijvoorbeeld EurepGAP, een Europese retailerorganisatie, op een conferentie met deelnemers uit bijna alle continenten besloten om haar standaard voor goede landbouwpraktijken op bredere schaal toe te passen. Ook al is deze standaard in bepaalde opzichten niet erg streng en voldoet hij niet aan de wettelijke bepalingen van sommige landen, toch blijkt hieruit dat de marktpartijen gevolg moeten en ook daadwerkelijk willen geven aan de wereldwijde trend dat consumenten strengere eisen stellen t.a.v. de kwaliteit van de producten die ze kopen.

3.7 Sinds mei 2005 is er nu ook voor het eerst een internationale standaard van de *World Organisation for Animal Health* (OIE), die een eerste stap zou kunnen zijn op weg naar internationale WTO-regels.

4. Markttoegang voor niet-landbouwproducten (NAMA)

4.1 De tarieven van de EU voor de handel in industrieproducten behoren tot de laagste ter wereld. De import uit veel derde landen geschiedt bovendien in het kader van bilaterale of andere afspraken dan wel o.g.v. eenzijdige maatregelen, waarbij bepaalde landen een voorkeursbehandeling krijgen (via de GSP-overeenkomst en het *Alles behalve wapens*-initiatief). Al eerder heeft het EESC aangedrongen op meer multilaterale afspraken over lagere tarieven, vooral voor milieuproducten en producten die van bijzonder belang zijn voor ontwikkelingslanden.

4.2 Lagere tarieven kunnen de toegang van arme ontwikkelingslanden en van de minst ontwikkelde landen tot de markten van een aantal ontwikkelingslanden verbeteren en, wat misschien nog wel belangrijker is, de Zuid-Zuid-handel stimuleren. Met name de meest ontwikkelde ontwikkelingslanden dienen hun markt meer te liberaliseren. Landen als Argentinië, Brazilië en India hebben een behoorlijk economisch ontwikkelingspeil bereikt. Ze zouden daarom tijdens de onderhandelingen aanbiedingen moeten doen die passen bij hun economische ontwikkeling, en eigenlijk geen aanspraak mogen maken op dezelfde flexibele regelingen als ontwikkelingslanden in het algemeen. De minst ontwikkelde landen hoeven conform het jupilpakket hun tarieven niet te verlagen.

4.3 Men zou moeten toewerken naar gebonden tarieven, zoals ook is gebeurd bij de landbouwonderhandelingen, om de transparantie en de veiligheid bij handelsactiviteiten en commerciële transacties te vergroten. Ongebonden tarieven zijn niet goed voor de ontwikkelingslanden, vooral niet voor de minst ontwikkelde landen die met gebonden tarieven werken.

4.4 Niet-handelsgerelateerde barrières, zoals technische en administratieve regels en niet op elkaar afgestemde procedures, moeten duidelijk in kaart worden gebracht en zoveel mogelijk worden ingeperkt. Er moeten in het kader van het streven om gemeenschappelijke regels voor etikettering en certificering tot stand te brengen overeenkomsten over technische handelsbarrières worden gesloten. Bij de WTO-onderhandelingen moet meer aandacht worden geschonken aan de op dit moment geldende internationale normen.

4.5 Krachtens de GATT en de WTO-regels mogen handelsbarrières worden opgeworpen als het erom gaat om mensen, dieren of planten te beschermen of om niet-duurzame natuurlijke hulpbronnen te behouden. Voorwaarde is wel dat de nationale productie of consumptie aan banden wordt gelegd. Mochten de SPS-overeenkomst (over sanitaire en fytosanitaire maatregelen) en de GATT elkaar bijvoorbeeld op een bepaald punt blijken uit te sluiten, dan gaat de SPS-overeenkomst voor. Deze bescherming moet ook in toekomstige overeenkomsten volledig gerespecteerd kunnen worden.

4.6 Het EESC steunt het voorstel van de Commissie om de eenvoudige „Swiss formula” toe te passen, met één coëfficiënt voor alle ontwikkelde landen en verschillende coëfficiënten voor ontwikkelingslanden, afhankelijk van het gebruik dat ze maken van de in paragraaf 8 geregelde flexibiliteiten (een geringer gebruik hiervan leidt bijvoorbeeld tot een hoger coëfficiënt en dus tot minder ingrijpende tariefverlagingen). Het is belangrijk dat de WTO-landen het in de aanloop naar de conferentie van Hongkong eens worden over de structurele opzet van de tariefverlagingen en andere belangrijke aspecten van het NAMA-pakket.

4.7 Het EESC staat achter het besluit van de onderhandelingsgroep dat de NAMA-onderhandelingen betrekking moeten hebben op alle producten die niet vallen onder bijlage 1 van de landbouwovereenkomst. Het vindt ook dat de EU een actieve rol moet spelen in sectorale tariefonderhandelingen van de NAMA waarbij met de „kritische massa-aanpak” wordt gewerkt. Andere belangrijke zaken, zoals de conversie van ad valorem-equivalenten en de behandeling van ongebonden tarieflijnen, moeten nog vóór december geregeld worden.

4.8 De onderhandelingen hebben tot dusverre nog maar zo weinig opgeleverd dat een aanvaardbaar resultaat in Hongkong niet erg realistisch lijkt.

5. Diensten

5.1 De grootste dynamiek valt in de toekomst te verwachten van de GATS over dienstenhandel. Op dit gebied is misschien wel de allermiste vooruitgang geboekt. De verplichtingen die de lidstaten op zich hebben genomen, zijn gering in aantal en schieten tekort. Voor de EU is dit een uiterst belangrijk onder-

werp. Het aandeel van de dienstenproductie in de totale productie bedraagt in de rijke landen zo'n 65 % en zelfs voor de armste landen is de dienstenproductie nog relatief hoog: ongeveer 40 % van de totale productie. Daarentegen is de internationale dienstenhandel slechts goed voor zo'n 20 % van de totale wereldhandel.

5.2 Een effectieve dienstensector is in het algemeen belangrijk voor de groei van de economie. Het is nauwelijks voor te stellen dat een land een sterke en aanhoudende economische groei kent en een toenemend internationaal handelsvolume heeft zonder een moderne infrastructuur voor bijvoorbeeld financiële, juridische en andere vormen van professionele dienstverlening, telecom en vervoer. Bovendien zijn diensten (zoals communicatie, distributie en bankzaken) ook essentieel voor de productie van goederen.

5.3 Het EESC betreurt de povere kwaliteit van de oorspronkelijke en herziene aanbiedingen, die niet hebben geleid tot meer liberalisering in de dienstensector. Grote ontwikkelingslanden (zoals Zuid-Afrika, Brazilië en Venezuela) en sommige ontwikkelde landen (bijvoorbeeld de VS) moeten de toegang tot hun markten versoepelen om internationale aanbieders van diensten nieuwe mogelijkheden op het gebied van handel, investeringen en werkgelegenheid te bieden. De constructieve rol van India in de onderhandelingen over dienstenliberalisering kan in dit verband als een bemoedigend voorbeeld dienen.

5.4 Het is goed dat de mate van ontwikkeling van arme ontwikkelingslanden in aanmerking wordt genomen en dat er daarom weinig eisen worden gesteld aan de minst ontwikkelde landen. Het is echter in hun eigen — economische — belang dat ze blijven meedoen aan de onderhandelingen over dienstenliberalisering.

5.5 In zijn advies over GATS *mode 4* laat het EESC zich positief uit over het voorstel van de EU om de tijdelijke verlening van diensten te vergemakkelijken. Tijdelijke werknemers moeten worden beschermd en mogen geen discriminerende behandeling ondergaan. Ook moeten adequate toezichtmechanismen worden ingevoerd. Het EESC kan zich in principe vinden in het voorstel van het European Service Forum om een GATS-permit in te voeren. Hiermee zou het verkeer van dienstverleners van en naar de Unie vlotter verlopen en zou de controle op de toepassing van *mode 4* doorzichtiger worden. Het dringt er bij de EU op aan om voorlopig geen uitbreiding van *mode 4* tot laag- of ongeschoolde arbeidskrachten te accepteren.

5.6 Landen moeten met het oog op sociale en ontwikkelingsdoelstellingen in staat blijven om overheidsdiensten te reguleren. Het is daarom een goede zaak dat de onderhandelingen geen betrekking hebben op overheidsdiensten als onderwijs, water- en energievoorziening en gezondheidszorg.

5.7 De onderhandelingen, die al ruim vijf jaar worden gekenmerkt door een aanpak van vraag en aanbod, hebben wat de liberalisering van de dienstensector betreft bar weinig positieve resultaten opgeleverd. Een aantal van de onderhandelende partijen hebben vraagtekens gezet bij deze aanpak. Voordat de ministersconferentie van Hongkong begint, zou er gezocht moeten worden naar aanvullende onderhandelingsmethoden die strengere verplichtingen voor de WTO-leden met zich meebrengen (bijvoorbeeld een op bepaalde formules gebaseerde aanpak in multilateraal verband, een sectorspecifieke aanpak enzovoort).

5.8 Het EESC is bereid de gedachten te laten gaan over het voorstel van de EU om een gemeenschappelijke minimum aan verplichtingen inzake de dienstenhandel in te voeren en uit te gaan van een „formule-aanpak”. Dit voorstel kan echter gevolgen hebben voor een van de centrale GATS-beginselen, nl. het betrachten van een zekere flexibiliteit bij de keuze en bepaling van de reikwijdte van de liberaliseringsverplichtingen. Ook een aantal ontwikkelingslanden heeft stelling genomen tegen dit voorstel.

5.9 Het EESC staat achter het voornemen om een uitgebreidere toegang via mode 4 afhankelijk te maken van het opheffen van de restricties t.a.v. het buitenlandse eigenaarschap van dienstverlenende bedrijven krachtens mode 3 (bijv. commerciële aanwezigheid). Deze „voor-wat-hoort-wat”-aanpak zou diverse ontwikkelingslanden wel eens kunnen overhalen om aan de dienstenonderhandelingen mee te doen.

6. Handelsfacilitatie

6.1 Handelsfacilitatie, het enig overgebleven Singapore-thema, is zeer belangrijk voor de economie van elk willekeurig land, maar vooral voor de economie van arme en minder ontwikkelde landen. Door een groter aandeel in de internationale handel zouden deze hun armoedeniveau nl. omlaag kunnen brengen. Met modernere en eenvoudigere procedures voor import en export, internationale betalingen, vervoer, logistieke kwesties en douaneaangelegenheden, een intensiever gebruik van informatietechnologie en een betere toegang tot de distributiekanaal is het mogelijk om het goederenvervoer van producent naar consument stukken goedkoper te laten verlopen, de internationale handelstromen uit te breiden en de investeringen in ontwikkelingslanden op te voeren. Al diverse malen heeft het EESC zijn steun uitgesproken voor in multilateraal verband afgesproken regels om een en ander in goede banen te leiden.

6.2 Het actualiseren van douane- en vervoersprocedures en het moderniseren van infrastructuur kan zeer duur uitvallen voor arme landen. Ontwikkelde landen moeten arme landen daarom technische ondersteuning bieden en hen helpen de nodige ervaring op te doen. De landen die steun krijgen, dienen echter de nodige preventieve maatregelen te nemen om te

waarborgen dat de toegekende middelen op een transparante en effectieve wijze worden gebruikt. De minst ontwikkelde landen blijven weliswaar in de regel gevrijwaard van de verplichting om de handel te faciliteren, maar een snellere actualisering van handelsprocedures zou meer in hun belang zijn dan het beetje bij beetje op zich nemen van verplichtingen.

6.3 Vóór het begin van de ministersconferentie zal de onderhandelingsgroep voor handelsfacilitatie zich buigen over ruim dertig voorstellen van WTO-leden voor een versoepeling van de handel en technische ondersteuning. Hopelijk zullen ontwikkelingslanden uiteindelijk de vruchten plukken van de handelsfacilitatie en krijgen ze niet meer verplichtingen dan ze aankunnen.

7. Ontwikkelingsagenda — speciale en gedifferentieerde behandeling (SDT)

7.1 De verdere ontwikkeling van de landen in kwestie is vooral afhankelijk van een betere toegang tot industriële producten, diensten en landbouwmarkten, eenvoudiger douaneformaliteiten, duidelijker SPS-normen, strengere WTO-regels enz. Volgens de Wereldbank zou een redelijk resultaat van de Doha-onderhandelingen bijvoorbeeld wereldwijd 100 miljard dollar meer inkomsten opleveren, waarvan een gedeelte bij arme en ontwikkelingslanden zou terechtkomen.

7.2 De Commissie zou erop moeten toezien dat de volgende aspecten ruime aandacht krijgen tijdens de onderhandelingen vóór en na de ministersconferentie van Hongkong:

- er moet daadwerkelijk vooruitgang worden geboekt bij het in praktijk brengen van de voorstellen om de speciale en gedifferentieerde behandeling van de zwakste ontwikkelingslanden en minst ontwikkelde landen ruim baan te geven; er moet een duidelijker onderscheid worden gemaakt tussen ontwikkelingslanden die een structurele achterstand hebben en ontwikkelingslanden die economisch in opkomst zijn;
- de MOL's moeten volledig worden ontslagen van de verplichting hun markten open te stellen en moeten het recht behouden hoge douanetarieven te hanteren ter bescherming van eigen producten die van belang zijn voor hun voedselvoorziening en plattelandsontwikkeling;
- technische ondersteuning en capaciteitsopbouw in de minst ontwikkelde landen moeten financieel en projectmatig gestimuleerd worden;
- serieuze aandacht moet uitgaan naar het probleem van de erosie van tariefpreferenties voor arme landen, waarbij mede moet worden gekeken naar financiële compensaties;
- de besluiten om handelsverstoringe subsidies voor belangrijke basisproducten als katoen en suiker uit te bannen, moeten worden uitgevoerd;

— het besluit van 30 augustus 2003 inzake paragraaf 6 van de Doha-verklaring over de TRIPS-overeenkomst en volksgezondheid moet worden uitgevoerd; dit besluit moet een oplossing bieden voor de problemen die WTO-landen zonder eigen farmaceutische productiecapaciteit ondervinden, als ze een beroep willen doen op een bepaling in de TRIPS-overeenkomst die dwanglicenties mogelijk maakt voor de aanpak van grootschalige epidemieën.

7.3 Andere industrielanden zouden hun markt quota- en tariefvrij moeten openstellen voor goederen uit de minst ontwikkelde landen, zoals de EU heeft gedaan in het kader van het „Alles behalve wapens”-programma. Ondanks toezeggingen tijdens de Millenniumconferentie van 2001 hebben de VS, Japan en Canada dit initiatief nog niet overgenomen.

7.4 Naast het openstellen van de markten voor producten uit de armste landen moeten er enorme hoeveelheden financiële middelen worden uitgetrokken om deze landen te helpen bij het opbouwen van de nodige capaciteit en het ontwikkelen van infrastructuur, zodat ze in staat zullen zijn goederen te produceren en op de internationale markten af te zetten. Het EESC is zeer ingenomen met de toezegging van de EU tijdens de G8-top in Gleneagles om haar handelsgerelateerde ontwikkelingshulp tot 1 miljard euro per jaar te verhogen. De VS en internationale financiële instellingen als de Wereldbank en het IMF doen er goed aan dit voorbeeld van Europa te volgen.

8. Antidumpingregels

8.1 Sinds de Uruguay-ronde is het aantal antidumpingzaken in tal van ontwikkelingslanden (zowel opkomende als achterblijvende) hand over hand toegenomen. En nu de tarieven omlaag gaan, worden dumpingregels steeds vaker gebruikt voor protectionistische doeleinden, zoals blijkt uit een aantal antidumpingzaken in onder meer de VS. Procedurele finesses en methoden van antidumpingonderzoek (bijv. inschatting van mogelijke schade) worden vaak misbruikt om buitenlandse bedrijven van de markt te weren. Hier is gewoonlijk slechts een klein aantal ondernemingen bij gebaat, terwijl het grote publiek er de dupe van is.

8.2 De antidumpingovereenkomst van de WTO moet zo aangepast worden dat deze niet langer voor protectionistische en politieke doeleinden kan worden gebruikt. Met een aantal van de voorgestelde maatregelen, zoals een verbod op het opnieuw indienen van een afgewezen klacht, de „lagere invoerrechten”-regel, toetsing van het openbaar belang, en een verkorting van de duur van onderzoeksperiodes en antidumpingmaatregelen, zou het lastiger worden om antidumpingregels voor protectionistische doeleinden te gebruiken.

8.3 Het EESC is het met de Commissie eens dat de onderhandelingen over antidumpingregels nog niet veel hebben opgeleverd. Gezien de weinige tijd die nog rest tot de conferentie van Hongkong zou er op zijn minst algemene overeen-

stemming moeten komen om hierover op basis van wetsteksten verder te onderhandelen.

9. Sociale kwesties

9.1 Paragraaf 8 van de Doha-verklaring luidt als volgt: „Wij bevestigen onze tijdens de ministersconferentie van Singapore gedane verklaring inzake internationaal erkende fundamentele arbeidsnormen. Wij nemen kennis van de lopende werkzaamheden binnen de IAO ten aanzien van de sociale dimensie van de globalisering”.

9.2 Een verankering van de universeel erkende fundamentele arbeidsnormen van de IAO in het multilaterale handelssysteem is absoluut noodzakelijk. Ook al hebben de Doha-onderhandelingen hier geen betrekking op, toch steunt het EESC de IAO-initiatieven op dit gebied en is het van mening dat de IAO de status van permanent waarnemer bij de WTO moet krijgen. Het zal niet meevallen om onder de bevolking een draagvlak te creëren voor een internationaal handelssysteem waarin werknemers hun baan kwijtraken doordat bedrijven in andere delen van de wereld hun van vakbondsrechten verstoken werknemers in onmenselijke omstandigheden laten werken. Daarom zouden de acht fundamentele arbeidsnormen in het internationale handelssysteem van de WTO verankerd moeten worden. Het GATS-verdrag, dat de tijdelijke grensoverschrijdende dienstverlening door natuurlijke personen (mode 4) regelt, vereist namelijk flankerende maatregelen ter bescherming van sociale rechten.

9.3 Het EESC onderschrijft de aanbevelingen van de Europese Commissie met betrekking tot het IAO-verslag over de sociale dimensie van de globalisering, en met name haar voorstel om fundamentele arbeidsnormen in bilaterale en regionale handelsovereenkomsten te verankeren en zo in het internationale handels- en investeringsstelsel in te brengen. Verder pleit het ervoor om in de lopende onderhandelingen met de Mercosur ook de sociale problematiek aan de orde te stellen.

9.4 Het EESC dringt erop aan dat de Europese Commissie blijft pleiten voor de oprichting van een geïnstitutionaliseerd „permanent forum” bestaande uit WTO, IAO, UNCTAD, Wereldbank, IMF en andere internationale organisaties, met als doel de internationale beleidscoherentie te bevorderen.

10. Het milieuperspectief

10.1 In het oude GATT kwam het woord „milieu” niet eens voor. Hoewel de WTO een handelsorganisatie is, maakt milieubescherming inmiddels deel uit van de doelstellingen van de WTO-overeenkomst. De Doha-verklaring bevatte een mandaat voor onderhandelingen over handel en milieu om na te kunnen gaan of er eventueel sprake was van discrepanties tussen de WTO-regelgeving en handelsregels in internationale milieuovereenkomsten.

10.2 De WTO-commissie voor handel en milieu zou haar onderhandelingen inzake het verband tussen de WTO-regels en multilaterale milieuovereenkomsten (MEA's) moeten voortzetten, ook al zijn de resultaten tot nog toe weinig bemoedigend. De MEA-secretariaten en UNEP zouden de status van waarnemer bij de WTO moeten krijgen.

10.3 Barrières voor de handel in milieuproducten (bijvoorbeeld voor afvalverwerking, afvalwaterbeheer en duurzame energie) en -diensten moeten zo snel mogelijk worden verwijderd. Hopelijk is een lijst met deze producten en diensten op tijd af voor de conferentie van Hongkong.

11. WTO en maatschappelijk middenveld

11.1 Het EESC roept het maatschappelijk middenveld (zakenlieden, sociaalprofessionele organisaties, sociale partners, NGO's) op om:

- deel te nemen aan voorlichtingscampagnes over de Doha-agenda;
- internationale bijeenkomsten te organiseren voor een of meerdere bedrijfssectoren;
- met hun evaluaties, voorstellen en medewerking bij te dragen aan een succesvolle wereldwijde duurzame ontwikkeling.

11.2 Het EESC pleit niet alleen voor een geïnstitutionaliseerde dialoog tussen de WTO en het maatschappelijk middenveld, maar dringt er ook op aan om ernstig na te denken over de vraag hoe vertegenwoordigers van middenveldorganisaties o.g.v. de vigerende VN-regels inzake de participatie van ngo's en sociale partners (categorieën 1 en 2) een rol kunnen spelen bij het beslechten van geschillen.

11.3 Het EESC zal meedoen aan deze initiatieven. Vóór de conferentie van Hongkong zal het zelf, net als in 2004 het geval was, een conferentie organiseren waar kan worden gesproken over voorstellen om het maatschappelijk middenveld

in te schakelen bij de WTO-activiteiten en zo de participerende democratie te bevorderen.

11.4 Het EESC is van plan om de internationale handelsproblematiek op een meer systematische manier aan te kaarten bij andere sociaal-economische adviesorganen, zowel binnen als buiten de Unie, bijv. in het kader van zijn contacten met de ACS-landen, de minst ontwikkelde landen, andere ontwikkelingslanden en regionale handelsblokken in Amerika (Mercosur, Andesgemeenschap), Azië (ASEAN, SAARC) en Afrika (ECOWAS en SADC).

11.5 Het EESC-advies „Een Wereldhandelsorganisatie met een menselijk gezicht” (2003) bevatte ook voorstellen om ontwikkelingslanden en het maatschappelijk middenveld nauwer te betrekken bij WTO-activiteiten. Verder stelde het EESC daarin voor om een parlementair toezicht op de WTO in te voeren, een geïnstitutionaliseerde dialoog tussen de WTO en de actoren uit het maatschappelijk middenveld in te stellen, de minder ontwikkelde landen onafgebroken te ondersteunen door middel van de overdracht van middelen en technische knowhow, en een geïnstitutionaliseerde dialoog in te stellen tussen de WTO en andere internationale organisaties (VN, Wereldbank, IMF, OESO, IAO enz.).

11.6 Het EESC is van mening dat vóór de inwerkingtreding van een nieuwe handelsovereenkomst de gevolgen hiervan voor de voedselzekerheid, de werkgelegenheid, de sociale normen en de behandeling van vrouwen, met name in ontwikkelingslanden, grondig moeten worden geanalyseerd. In dit verband is het Comité ingenomen met de verschillende „duurzaamheidseffectbeoordelingen” (SIA's) waartoe de Commissie het initiatief heeft genomen en die nu al dienen als richtsnoeren bij het vaststellen van maatregelen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat de handelsronde daadwerkelijk de gewenste resultaten oplevert. Het EESC zou verder graag willen dat actoren van het maatschappelijk middenveld worden geraadpleegd als de genoemde studies worden uitgevoerd.

Brussel, 27 oktober 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 „Dialoog tussen het maatschappelijk middenveld van de EU-lidstaten en de kandidaat-lidstaten”

(COM(2005) 290 final)

(2006/C 28/22)

De Europese Commissie heeft op 29 juni 2005 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag te raadplegen over de bovengenoemde mededeling.

De gespecialiseerde afdeling „Externe betrekkingen”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 10 oktober 2005 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Pezzini.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 421e zitting van 26 en 27 oktober 2005 (vergadering van 27 oktober) het volgende advies uitgebracht, dat met 99 stemmen vóór en 5 stemmen tegen, bij 9 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Inhoud van de Mededeling

1.1 Bij alle uitbreidingen tot dusverre is gebleken dat de burgers slecht waren geïnformeerd en daarmee ook slecht waren voorbereid. Met het oog op de toekomstige uitbreidingen is het dan ook zaak de dialoog op het niveau van het maatschappelijk middenveld, de zgn. „derde pijler” ⁽¹⁾, te intensiveren.

1.2 Doel van deze versterkte dialoog moet zijn:

- te zorgen voor meer onderlinge contacten en uitwisselingen van ervaringen tussen de maatschappelijke geledingen in de huidige en de toekomstige lidstaten;
- de Europese burgers beter over de kandidaat-lidstaten, en met name hun cultuur en geschiedenis, te informeren om hun duidelijk te maken welke voordelen en problemen de toekomstige uitbreidingen met zich mee zullen brengen;
- te zorgen voor een betere kennis en een beter begrip van de Europese Unie, en met name haar fundamentele waarden, haar werking en haar beleid, bij de kandidaat-lidstaten;
- er bestaat geen eenduidige definitie van het begrip „maatschappelijk middenveld”. De Commissie heeft gekozen voor de ruimste en meest open definitie, waarbij zij uitgaat van de definitie die het Comité hanteert: „het geheel van organisaties waarvan de leden via een democratisch proces, gebaseerd op dialoog en consensus, opkomen voor het algemene belang en tegelijk als schakel tussen de overheid en de burgers fungeren” ⁽²⁾.

1.3 De Commissie presenteert in haar Mededeling een strategisch kader en pleit daarbij enerzijds voor een versterking van al lopende acties, waarbij zij o.m. verwijst naar de decennialange ervaring van het Comité, en anderzijds voor het opzetten van nieuwe acties, die de huidige dialoog moeten versterken en verdiepen.

⁽¹⁾ Met „eerste pijler” wordt de politieke hervorming bedoeld, met „tweede pijler” de toetredingsonderhandelingen en met „derde pijler” de dialoog op het niveau van het maatschappelijk middenveld.

⁽²⁾ Sociale partners (vakbonden en werkgeversorganisaties), sociaal-economische organisaties in brede zin (b.v. consumentenverenigingen), ngo's, grass-roots-organisaties (b.v. jongeren- en gezinsorganisaties), religieuze gemeenschappen, media, kamers van koophandel...

1.3.1 Wat de lopende acties betreft stelt zij voor om Kroatië en Turkije nauwer te betrekken bij de programma's Socrates, Leonardo en Youth en bij de acties Jean Monnet, Marie Curie en Cultuur en media. Verder wordt nog een programma ten behoeve van ngo's en andere maatschappelijke organisaties in het vooruitzicht gesteld.

1.3.2 Het opzetten van nieuwe programma's vindt de Commissie bij uitstek een taak voor het maatschappelijk middenveld, wat niet wegneemt dat zij met een aantal eigen suggesties komt. Zo pleit zij voor:

- een duurzaam partnerschap tussen de ngo's, de sociale partners en de beroepsorganisaties, waarvoor zij EU-steun ter beschikking wil stellen;
- nauwe samenwerking tussen organisaties die opkomen voor de rechten van vrouwen;
- de oprichting van een Raad voor het bedrijfsleven EU/Turkije;
- nieuwe jumelages met Turkse steden;
- uitwisselingen tussen jongeren, universiteiten en professionals;
- culturele uitwisselingen;
- een actievere deelname aan EU-programma's op het gebied van cultuur en media;
- beter taalonderricht;
- meer maatschappelijke debatten, en dan vooral *on line*;
- uitwisselingen van ervaringen en bewustmakingscampagnes voor journalisten;
- een dialoog tussen de verschillende godsdiensten en kerken.

1.3.3 Waar een visumverplichting geldt, moeten de procedures vereenvoudigd en de termijnen ingekort worden.

1.4 Voor de tenuitvoerlegging van de geplande activiteiten op het vlak van de sociale dialoog wil de Commissie zo'n 40 mln euro uittrekken, wat het Comité aan de lage kant vindt.

2. Opmerkingen

2.1 Uit de titel van het Commissiedocument zou men ten onrechte kunnen afleiden dat het document over de dialoog met alle kandidaat-lidstaten handelt, maar op één enkele verwijzing naar Kroatië na gaat het uitsluitend over Turkije.

2.2 Het zou nuttig zijn geweest als ook de dialoog met het maatschappelijk middenveld in Kroatië, Servië en de Westelijke Balkan aan de orde was gekomen ⁽³⁾.

2.3 Als oeverstaat van de Middellandse Zee is Turkije ook betrokken bij het Euro-mediterrane partnerschap. Het Comité zou graag zien dat de Commissie nagaat wat deze dubbele rol van Turkije — kandidaat-lidstaat en zuid-mediterrane partner — concreet met zich meebrengt.

2.4 Sinds de jaren '90 van de vorige eeuw zijn de werknemers- en werkgeversorganisaties van de kandidaat-lidstaten aangesloten bij de Europese overkoepelende werknemers- en werkgeversorganisaties (EVV, UNICE, UEAPME, Eurochambres). Als zodanig hebben zij al aan diverse fasen van de sociale dialoog deelgenomen. Met name Turkije heeft zich daarbij niet onbetuigd gelaten. Volgens het Comité zou het nuttig zijn na te gaan wat een en ander concreet voor de Turkse vakbonden en ondernemers heeft opgeleverd.

2.5 De sociale dialoog, d.w.z. het overleg in de aanloop naar de toetredingsonderhandelingen, speelt een belangrijke rol in het *acquis communautaire* en in de strategieën van de Unie. Improvisatie is dan ook uit den boze. De Commissie dient dit terdege te beseffen en moet ervoor zorgen dat alle representatieve organisaties systematisch bij deze dialoog worden betrokken.

2.5.1 Turkije telt een groot aantal culturele stichtingen en organisaties, waarbij ook tal van jongeren zijn aangesloten. Deze fora lenen zich uitstekend voor het uitdiepen van thema's van gemeenschappelijk belang en voor het zoeken naar de meest geschikte instrumenten om de samenleving in de gewenste richting te sturen.

2.5.2 Ook samenwerkingsinitiatieven tussen lokale overheden, universiteiten en opleidingsinstituten moeten worden gestimuleerd en ondersteund. Deze bevorderen de uitwisseling van ervaringen en stellen op die manier de maatschappelijke actoren in staat de diverse mogelijke methoden voor het aanpakken en oplossen van culturele, sociale en economische problemen op hun merites te beoordelen.

2.6 Om concrete resultaten te kunnen boeken zouden adequate mechanismen in het leven moeten worden geroepen om vertegenwoordigers van de kandidaat-lidstaten de kans te geven nu al deel te nemen aan de activiteiten van het DG Werkgelegenheid, sociale zaken en gelijke kansen en van de representatieve Europese organisaties.

2.7 Er zouden ook initiatieven moeten worden genomen om de samenwerking tussen de verschillende godsdiensten, en met name tussen christenen en moslims, te stimuleren en te ondersteunen.

2.8 Verder zou alles in het werk moeten worden gesteld om de dialoog tussen de diverse culturen te intensiveren.

2.9 Het Comité hoopt ook dat het ngo-programma, dat binnenkort wordt gepubliceerd, nuttige en vooral concrete voorstellen bevat die tot een constructieve uitwisseling van ervaringen kunnen leiden.

3. Activiteiten van het Comité

3.1 In nauwe samenwerking met de Commissie heeft het Comité sinds 1995 voor alle kandidaat-lidstaten een Gemengd Raadgevend Comité (GRC) opgericht.

3.2 Ook voor de ACS-landen (landen in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan) beschikt het over een dergelijk comité, dat voor de Commissie een belangrijk aanspreekpunt is bij de tenuitvoerlegging van de Overeenkomst van Cotonou en de economische partnerschapsovereenkomsten (EPA's).

3.3 Verder heeft het een Follow-up-Comité voor Latijns Amerika opgericht om de sociaal-economische organisaties in de Latijns-Amerikaanse landen te versterken, hun deelname aan regionale integratieprocessen in de regio (Centraal-Amerikaanse Gemeenschappelijke Markt, Andesgemeenschap, Mercosur) te bevorderen en de tenuitvoerlegging of voorbereiding van de associatieovereenkomsten met Latijns-Amerikaanse landen op de voet te volgen.

3.4 In de tweede helft van de jaren '90 van de vorige eeuw heeft het een Follow-up-Comité Euromed opgericht, dat de Commissie bijstaat bij de tenuitvoerlegging van haar sociaal-economisch beleid ten behoeve van de zuidelijke Middellandse-Zeelanden.

3.4.1 Via het rondetafeloverleg EU-India en de Transatlantische Agenda draagt de Unie haar sociaal-cultureel model uit in de rest van de wereld.

3.5 In 2004 is de Contactgroep voor de Westelijke Balkan opgericht. Deze heeft als taak de samenwerking tussen het Comité en de maatschappelijke organisaties in de Westelijke Balkan, incl. de Sociaal-Economische Raden waar die al bestaan ⁽⁴⁾, te bevorderen om het maatschappelijk middenveld in de regio te helpen mee de weg te effenen voor de integratie in en de toetreding tot de Europese Unie.

3.5.1 Het Comité heeft zich al meermaals met Zuidoost-Europa beziggehouden en heeft al verschillende documenten over deze regio uitgebracht:

- „De betrekkingen van de Europese Unie met bepaalde landen van Zuidoost-Europa” ⁽⁵⁾;
- „De ontwikkeling van menselijk kapitaal in de Westelijke Balkan” ⁽⁶⁾;

⁽³⁾ Onder „Westelijke Balkan” wordt verstaan: het grondgebied van het voormalige Joegoslavië (m.u.v. Slovenië) en Albanië, d.w.z. Kroatië, Bosnië-Herzegovina, Servië, Montenegro (incl. Kosovo), de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië en Albanië.

⁽⁴⁾ Twee landen hebben al een Sociaal-Economische Raad, nl. Kroatië en Montenegro.

⁽⁵⁾ Informatief rapport, rapporteur: Sklavounos, CESE 1025/1998 fin

⁽⁶⁾ Initiatiefadvies, rapporteur: Sklavounos, PB C 193 van 10 juli 2001, blz. 99

- „Bevordering van de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties in Zuidoost-Europa — opgedane ervaringen en toekomstige uitdagingen” ⁽⁷⁾;
- „De rol van het maatschappelijk middenveld in de nieuwe strategie voor de Westelijke Balkan” ⁽⁸⁾;
- „De kandidaatstelling van Kroatië voor toetreding tot de EU” ⁽⁹⁾.

3.5.2 Het Comité heeft ook initiatiefadviezen over Bulgarije, Roemenië en Kroatië uitgebracht.

3.5.3 Verder heeft het al twee documenten over het Europese nabuurschapsbeleid opgesteld ⁽¹⁰⁾. Momenteel is het alweer een nieuw (verkenkend) advies over dit thema aan het voorbereiden ⁽¹¹⁾.

3.6 Anders dan de overige GRC's, die het met 6 of 9 EESC-vertegenwoordigers (2 of 3 per groep) moeten stellen, werd in het geval van het GRC EU-Turkije van meet af aan besloten zowel de Turkse als de EESC-delegatie uit 18 leden te laten bestaan vanwege de enorme omvang van dit land en de grotere complexiteit van de te verwachten problemen, een gevolg van het feit dat Turkije het eerste Islamitische land is dat om toetreding tot de Unie heeft verzocht.

3.6.1 Het GRC is een paritair samengesteld orgaan, dat bestaat uit vertegenwoordigers van de diverse geledingen van het Europese en het Turkse middenveld: kamers van koop-handel, bedrijfsleven, ambachtelijke sector, handel, werkgevers, vakbonden, coöperaties, landbouwers, consumenten, ngo's, „derde sector” enz.

3.6.2 De bijeenkomsten van het GRC ⁽¹²⁾ worden afwisselend in Brussel en in een Turkse stad gehouden. Tijdens iedere bijeenkomst wordt van gedachten gewisseld over thema's van sociaal-economisch belang. De 19e bijeenkomst heeft op 7 en 8 juli jl. in Istanbul plaatsgehad ⁽¹³⁾.

3.6.3 In het GRC zijn al heel wat interessante thema's aan de orde gekomen, zoals met name:

- de betrekkingen tussen de EU en Turkije op energiegebied (1996);
- de samenwerking tussen de EU en Turkije op het vlak van het MKB en de beroepsopleiding (1996);

⁽⁷⁾ Initiatiefadvies, rapporteur: Wilkinson, PB C 208 van 3 september 2003, blz. 82

⁽⁸⁾ Verkenkend advies, rapporteur: Confalonieri, PB C 80 van 30 maart 2004, blz. 158

⁽⁹⁾ Initiatiefadvies, rapporteur: Strasser, PB C 112 van 30 april 2004, blz. 68

⁽¹⁰⁾ Toespits op Midden- en Oost-Europa (advies, rapporteur: Alleveldt, PB C 80 van 30 maart 2004, blz. 148) en het Middellandse-Zeegebied (informatief rapport, rapporteur: Cassina, CESE 520/2005 fin)

⁽¹¹⁾ Rapporteur: Cassina (REX/204)

⁽¹²⁾ Tot dusverre is het GRC EU-Turkije 19 keer bijeengekomen.

⁽¹³⁾ De eerste bijeenkomst heeft op 16 november 1995 in Brussel plaatsgehad, in aanwezigheid van de heer Ozulker, ambassadeur van Turkije bij de Europese Unie.

- de douane-unie tussen de EU en Turkije en de handel in landbouwproducten (1997);
- de sociale gevolgen van de douane-unie (1998);
- de rol van vrouwen in het ontwikkelings- en het besluitvormingsproces (1999);
- migratie (2000);
- onderzoek en ontwikkeling (2000);
- liberalisering van diensten (2000);
- de sociale dialoog en de sociaal-economische rechten in Turkije (2001);
- de gevolgen van de economische crisis in Turkije (2002);
- regionale verschillen in Turkije (2002);
- de ontwikkeling van de landbouw in Turkije (2002);
- het verloop van Turkijes voorbereidingen op het EU-lidmaatschap (2003);
- de sociale integratie van gehandicapten (2004);
- microbedrijven en de normalisatieproblematiek (2004);
- de ontwikkeling van de betrekkingen tussen de EU en Turkije en de rol van het maatschappelijk middenveld bij de toetredingsonderhandelingen (2005).

3.7 Zoals uit deze opsomming blijkt zijn bij deze ontmoetingen nogal wat aspecten van het *acquis* aan bod gekomen. Verder zij erop gewezen dat bij deze bijeenkomsten, en dan vooral bij die in Turkije ⁽¹⁴⁾, tal van vertegenwoordigers van de meest representatieve Turkse middenveldorganisaties aanwezig waren.

3.8 Vooral bij de bijeenkomsten in Turkije waren behalve de GRC-leden zelf ook tal van vertegenwoordigers van het Turkse middenveld aanwezig, wat beide partijen ruimschoots de gelegenheid heeft gegeven elkaar beter te leren kennen.

3.9 Het GRC heeft zich onder meer sterk gemaakt voor de oprichting van een Turkse sociaal-economische raad, naar het voorbeeld van het EESC en de talrijke sociaal-economische raden in de Unie ⁽¹⁵⁾.

⁽¹⁴⁾ In totaal hebben in Turkije negen GRC-bijeenkomsten plaatsgehad, waarvan drie in Istanbul, één in Gaziantep, twee in Ankara, één in Trabzon, één in Izmir en één in Erzurum.

⁽¹⁵⁾ De volgende landen hebben een sociaal-economische raad: België, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Italië, Luxemburg, Malta, Oostenrijk, Polen, Portugal, Slovenië, Spanje, Bulgarije en Roemenië (bron: EESC)

3.10 De Commissie erkent in de Mededeling dat het Comité de afgelopen tien jaar in het kader van de betrekkingen met Turkije ⁽¹⁶⁾ een actieve rol heeft gespeeld. Zij spreekt de hoop uit dat het Comité van de Regio's hetzelfde doet door de banden met de Turkse lokale en regionale overheden nader aan te halen.

4. Tenuitvoerlegging van de derde pijler en het nabijheidsbeginsel

4.1 De laatste jaren is niet alleen het subsidiariteitsbeginsel maar ook het nabijheidsbeginsel een steeds belangrijkere rol gaan spelen. Er is zich een heuse „nabijheidscultuur” aan het ontwikkelen, die duidelijk het verlangen van de burger naar een eigen inbreng bij de sociale besluitvorming weerspiegelt.

4.2 Met deze ontwikkeling hangen twee andere belangrijke fenomenen samen:

- de nieuwe functies van de nationale parlementen;
- de opgang van het subsidiariteitsbeginsel.

4.3 Vele burgers vinden dat hun nationale parlement te langzaam werkt en onvoldoende besluitvaardig is. Daarom moet dringend worden nagedacht over een nieuwe samenstelling en een nieuwe rol voor de nationale parlementen ⁽¹⁷⁾.

4.3.1 De opgang van het subsidiariteitsbeginsel is vooral aan de Unie te danken. Uitgangspunt is dat besluiten op het meest geëigende bestuursniveau moeten worden genomen. Wat op nationaal of lokaal niveau beter kan worden gedaan moet niet in Brussel worden gedaan, en vice versa.

4.4 Dankzij de nieuwe technologieën verspreidt kennis zich razendsnel en krijgen vele burgers voor het eerst toegang tot allerlei informatie, waardoor zij beter van alles op de hoogte zijn, meer gefundeerde keuzes kunnen maken en sterker het gevoel krijgen dat hun mening ertoe doet ⁽¹⁸⁾.

4.4.1 Op deze verlangens, die een logisch uitvloeisel zijn van het feit dat de Europese samenleving mede dankzij de nauwe contacten met niet-EU-landen een cultureel ontwikkelingsproces ondergaat, kan het best worden ingespeeld in een democratie die op het nabijheidsbeginsel is gebaseerd.

4.4.2 Nu de laatste uitbreidingsronde zo goed als afgesloten is en er alweer een paar nieuwe kandidaat-lidstaten — Turkije en Kroatië — hun opwachting maken, is het de hoogste tijd dat dit sociaal-culturele model overal in de Unie wordt uitgedragen.

4.5 De essentie van dit model is dat de visies van alle geleidingen van de samenleving (zaken- en bedrijfsleven, sociale partners, zelfstandige professionals...) worden geïntegreerd in één gemeenschappelijk beleidsconcept.

⁽¹⁶⁾ COM(2005) 290 van 29 juni 2005, pt. 2.2.2

⁽¹⁷⁾ Over deze problematiek heeft Jacques Delors tijdens zijn bezoek aan het Comité in 1999 een interessante uiteenzetting gegeven.

⁽¹⁸⁾ Het concept „grassroots-democratie” verruimt en concretiseert het participatiebeginsel. Kenmerkend voor dit concept is het georganiseerde en gestructureerde overleg via allerlei mechanismen en organen (zoals het EESC en de nationale en regionale sociaal-economische raden), die een belangrijke rol spelen bij het oplossen van problemen en het zoeken naar adequate oplossingen voor de grote sociale en economische veranderingen in de samenleving. Een typisch voorbeeld van dit soort veranderingen is de liberalisatie van de diensten-, de energie- en de gasmarkt in de EU-lidstaten, waarbij met name de problematiek rond de diensten van algemeen belang bijzondere aandacht verdient.

4.5.1 **Integratie van de diverse visies.** De talrijke sociaal-economische categorieën hebben elk hun eigen visie op de manier waarop de problemen moeten worden aangepakt. Ook al komen de eisen van de verschillende categorieën vandaag de dag grotendeels overeen, de instrumenten en methoden om deze almaar ambitieuzere wensen en verlangens te realiseren lopen nog steeds sterk uiteen. Door toedoen van de politiek — *in casu* de staatshoofden en regeringsleiders — worden de verschillende visies uiteindelijk samengesmolten tot een gemeenschappelijke beleidskoers.

4.5.2 De laatste tijd zijn er echter steeds meer tekenen van ontevredenheid en vervreemding tegenover de politieke klasse en de categorale verenigingen. Er is dringend behoefte aan een andere aanpak — een aanpak die niet tot vervlakking leidt, maar waarmee meer recht wordt gedaan aan de verschillende visies die bij de „basis” leven. Beter zou zijn dat de diverse geleidingen van het maatschappelijk middenveld samen op zoek gaan naar de tendensen die het grootste potentiële draagvlak hebben.

4.5.3 **Eén gemeenschappelijk beleidsconcept.** De verschillende visies kunnen op uiteenlopende manieren in het beleid worden geïntegreerd, en worden er ook al op uiteenlopende manieren in geïntegreerd. Daarbij moet echter systematisch en methodisch te werk worden gegaan. De meest succesvolle aanpak tot nu toe — zowel op Europees als op nationaal niveau — is een indeling in drie groepen ⁽¹⁹⁾, resp. bestaande uit vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, vertegenwoordigers van de werknemers en vertegenwoordigers van de vrije beroepen, ngo's, comités voor gelijke behandeling, consumentenorganisaties en sociale basisorganisaties.

4.6 **Verschillende niveaus.** Bij een dergelijke aanpak moeten de vaak complexe problemen op verschillende niveaus — regionaal, nationaal en Europees — worden aangepakt. Daarom voorzag het Verdrag van Rome, dat aan de basis ligt van de Europese Unie, ook in de oprichting van een Economisch en Sociaal Comité.

4.6.1 **Keuze van het meest geschikte niveau.** Welke niveaus het meest geschikt worden bevonden wordt bepaald door het culturele ontwikkelingsproces dat onze samenleving doormaakt, en door de vooruitgang die wordt geboekt bij de uitbouw van een grassroots-democratie.

4.7 **Actieve dialoog binnen en met het maatschappelijk middenveld.** In een volwassen democratie is er een permanente dialoog binnen en met het maatschappelijk middenveld. Deze bevordert de verspreiding van kennis en informatie onder de burgers en maakt het op die manier mogelijk de problemen — ook de meest complexe — met kennis van zaken en zonder ideologische vooringenomenheid aan te pakken.

⁽¹⁹⁾ Deze indeling treft men ook aan, zij het met kleine onderlinge verschillen, bij de 15 sociaal-economische raden die de Unie inmiddels telt.

4.7.1 **Continuïteit van de dialoog.** Belangrijk is dat deze dialoog geen occasioneel maar een permanent karakter heeft. Een occasionele dialoog houdt nogal wat beperkingen in, terwijl een permanente en gestructureerde dialoog onverhoopte resultaten kan opleveren, vooral bij complexere problemen.

4.8 **Snelle en voor iedereen aanvaardbare oplossingen dankzij interactie** ⁽²⁰⁾. Continue en methodische samenwerking leidt automatisch tot interactie. Gezamenlijk uitgewerkte oplossingen zijn solider en houden langer stand. Bij het opstellen van adviezen kan het dan gebeuren dat partijen met sterk verschillende meningen naar elkaar toegroeien en uiteindelijk op dezelfde golflengte komen te zitten.

4.9 In de regel is dit de methode die in parlementen wordt gevolgd, maar bij het parlementaire overleg zijn geen vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld betrokken. Als men erin slaagt ook op regionaal niveau een dergelijke permanente, gestructureerde en methodische dialoog in te voeren, betekent dit een nieuwe stap op weg naar een meer volwassen *grassroots*-democratie.

5. Het maatschappelijk middenveld en de toetredingsonderhandelingen

5.1 Zoals bekend verplichten de criteria van Kopenhagen, waarop het hele uitbreidingsproces stoelt, kandidaat-lidstaten ertoe het *acquis* volledig over te nemen en in praktijk te brengen. Mede daarom kan het Comité de publicatie van de Mededeling alleen maar toejuichen en kan het zich volledig met het standpunt van de Commissie verenigen.

5.2 Het is van oordeel dat alle stereotiepe voorstellingen achterwege moeten worden gelaten en dat de Unie en Turkije moeten worden gezien zoals zij werkelijk zijn. Nagegaan moet worden op welke manier kan worden gezorgd voor een beter onderling begrip en een efficiënter werkende *grassroots*-democratie.

5.3 Het verheugt zich erover dat een nieuwe wet over de hervorming van de Turkse Sociaal-Economische Raad in de maak is en dat bij de voorbereiding hiervan ook een aantal vertegenwoordigers van het Turkse middenveld betrokken zijn, waaronder verscheidene leden van het GRC.

5.3.1 De nieuwe wet voorziet enerzijds in een versterking van de rol en representativiteit van de vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld in de Turkse Sociaal-Economische Raad en anderzijds in een beperking van de rol van de overheid.

5.4 Het Comité hoopt dat deze wet zo spoedig mogelijk wordt goedgekeurd en van kracht wordt, en benadrukt nogmaals dat de nieuwe instelling haar taak autonoom en met voldoende financiële en personele middelen moet kunnen vervullen.

5.5 Het is van het grootste belang dat de betrekkingen tussen de Unie en Turkije worden gekenmerkt door transparantie, participatie en verantwoordelijkheid.

5.6 Gelet op de specifieke kenmerken van de betrekkingen tussen de Unie en Turkije, en in het licht van de recente ervaringen met de nieuwe lidstaten, heeft het Comité via het GRC een aantal concrete voorstellen gedaan om het maatschappelijk middenveld bij de toetredingsonderhandelingen te betrekken.

5.6.1 Als de organisaties uit het maatschappelijk middenveld bij het consultatieproces betrokken willen betrokken, moeten zij over de nodige capaciteiten beschikken en moeten zij bijgevolg financiële en andere steun krijgen om deze capaciteit op te bouwen.

5.6.2 Deze steun moet in de eerste plaats van de Turkse overheid komen, maar ook de EU-instellingen en de maatschappelijke organisaties in de huidige lidstaten dienen het hunne bij te dragen.

5.7 In het kader van dit *capacity building*-proces zou het ook nuttig zijn dat de Turkse maatschappelijke organisaties nauwere contacten onderhouden met hun Europese evenknieën en dat zij deelnemen aan Europese transnationale projecten.

5.7.1 Ook de leden van het GRC kunnen een nuttige bijdrage leveren. Hun organisaties worden verzocht programma's op te zetten om de dialoog met het Turkse middenveld te intensiveren, het wederzijds begrip te verbeteren, de onderlinge samenwerking te stimuleren en de uitwisseling van *best practices* te bevorderen.

5.8 Het Comité pleit ervoor om in studiegroepen die zich bezighouden met de tenuitvoerlegging van Europees beleid, zoals b.v. het proces van Luxemburg, systematisch ook vertegenwoordigers van de Turkse organisaties op te nemen.

5.9 Tijdens de discussies in het GRC is gebleken dat de visa-procedures van de lidstaten de verdere uitbouw van de betrekkingen op het niveau van het maatschappelijk middenveld bemoeilijken. Het Comité dringt er dan ook op aan dat de lidstaten hun visa-procedures vereenvoudigen. Dit zou het mogelijk maken:

- de dialoog met het maatschappelijk middenveld verder uit te bouwen;
- de samenwerking op het niveau van de vakbonden te stimuleren;
- de organisatie van ontmoetingen tussen ondernemers en zakenlieden te vergemakkelijken;
- de economische betrekkingen en handelsrelaties nieuwe impulsen te geven;
- een overlegorgaan voor ngo's uit te bouwen.

⁽²⁰⁾ Bij interactie heeft men te maken met mentale velden waarvan het ene het andere impliceert of die isomorf zijn, d.w.z. die analogieën en punten van overeenkomst in het denkproces trachten te vinden (Bron: Alberoni e.a.).

5.10 Er moet meer vaart worden gezet achter de oprichting van een — autonome — Turkse Sociaal-Economische Raad, omdat een dergelijke instelling een geschikt forum vormt voor een permanente dialoog tussen de overheid en de diverse geleidingen van het maatschappelijk middenveld.

5.10.1 Deze instelling, die een belangrijke bijdrage kan leveren aan de totstandbrenging van een *grassroots*-democratie, moet ervoor zorgen dat tegemoet wordt gekomen aan de legitieme verlangens en verwachtingen van het hele middenveld en dat de maatschappelijke organisaties kunnen bijdragen tot een succesvolle integratie van hun land in het EU-bestel.

5.10.2 Om een zo breed mogelijk draagvlak te verkrijgen zou de Turkse Sociaal-Economische Raad ook regionale afdelingen moeten hebben en zou hij tijdig en permanent over alle onderdelen van het *acquis* moeten worden geraadpleegd.

5.11 Voor het welslagen van de onderhandelingen is het absoluut noodzakelijk dat zowel in Turkije als in de Unie het nodige begrip wordt gekweekt voor het samenlevingsmodel en de culturele tradities van de tegenpartij. Belangrijk is vooral dat de beeldvorming over de tegenpartij overeenstemt met de werkelijke situatie.

5.11.1 Dit doel kan het best worden nagestreefd door de organisaties uit het maatschappelijk middenveld, zowel in de Unie als in Turkije, de mogelijkheid te geven om degelijke voorlichtingscampagnes op te zetten.

5.12 Het Comité zet zich al sinds jaar en dag in — ook in het kader van de talrijke, grootschalige activiteiten van het GRC — om:

- het maatschappelijk middenveld een actieve rol te laten spelen bij de onderhandelingen, en zulks bij alle behandelde onderwerpen;
- de sociaal-economische gevolgen van de overname van het *acquis* nauwkeurig in kaart te brengen;
- de dialoog en samenwerking tussen de vertegenwoordigers van het Europese en het Turkse middenveld te intensiveren en te consolideren.

5.12.1 Het Comité en het GRC kunnen daarbij gebruikmaken van de ervaring van de leden uit de nieuwe lidstaten. Zij kunnen lering trekken uit de manier waarop deze destijds de bij de onderhandelingen gerezen problemen hebben opgelost.

5.12.2 De bedoeling is om alle Turkse maatschappelijke organisaties een stem in het kapittel te geven en op die manier een *grassroots*-democratie tot stand te brengen — een doel dat de politieke klasse alléén nooit gerealiseerd zou krijgen.

5.13 Met Turkije hebben, vanwege de omvang van het land en de complexiteit van de problemen, al méér contacten en uitwisselingen van ervaringen plaatsgehad dan met andere kandidaat-lidstaten, maar dat wil niet zeggen dat men op zijn lauweren kan gaan rusten.

5.14 Het is absoluut noodzakelijk om meer middelen uit te trekken, een extra inspanning te leveren, nog meer ontmoetingen en uitwisselingen te organiseren en preciezer aan te geven welke maatschappelijke en beroepsgroepen bij het overleg moeten worden betrokken.

6. Conclusies

6.1 Het Comité vindt het wenselijk om, in overleg en in samenwerking met de Turkse Sociaal-Economische Raad, een permanent orgaan bestaande uit vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld in het leven te roepen en dit ermee te belasten de toetredingsonderhandelingen op de voet te volgen en erop toe te zien dat de onderhandelingen wel degelijk leiden tot een effectieve en integrale toepassing van het *acquis* ⁽²¹⁾.

6.1.1 Gelet op de omvang en de culturele heterogeniteit van Turkije zou dit orgaan de mogelijkheid moeten krijgen om niet alleen op nationaal maar ook op regionaal niveau te opereren.

6.2 Het is van groot belang dat de resultaten van dit streven naar overeenstemming tussen de diverse culturen en de voordelen van de overname van het *acquis* niet alleen Istanbul, Ankara en de andere grote steden, maar ook de minder grote steden en het platteland ten goede komen.

6.3 De organisaties uit het maatschappelijk middenveld fungeren als klankbord voor de burgers, die er met hun verlangens en frustraties terecht kunnen. Daarom moeten zij een centrale rol toebedeeld krijgen bij de planning en uitvoering van de voorlichtingscampagne in het kader van de voorbereiding van Turkijes toetreding tot de Unie.

6.3.1 Het Comité vindt het van groot belang dat een gemeenschappelijke communicatiestructuur ⁽²²⁾ — een forum — in het leven wordt geroepen om verenigingen en ngo's die de situatie goed kennen de kans te geven de problemen in kaart te brengen en samen naar een voor alle partijen aanvaardbare oplossing te zoeken.

6.4 In het kader van het pretoetredingsproces wordt via allerlei programma's financiële en andere steun verleend. In vele gevallen zijn maar weinig personen — vaak alleen degenen die er rechtstreeks bij betrokken zijn — op de hoogte van de procedures, termijnen en mogelijkheden. Daarom moet voor duidelijke informatie worden gezorgd, die onder alle organisaties moet worden verspreid en als basis voor de uit te werken projecten en voorstellen moet dienen.

6.4.1 Het Comité dringt erop aan dat de procedures zoveel mogelijk worden vereenvoudigd en dat de organisaties er duidelijk over worden geïnformeerd.

⁽²¹⁾ Doel is de totstandbrenging van een horizontaal en verticaal partnerschap met vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld (horizontaal) en de diverse bestuursniveaus (verticaal), zoals in de NUTS II-regio's van doelstelling 1. In het kader van doelstelling 1 hebben de raadpleging van en informatieverstrekking aan de diverse betrokken partijen het mogelijk gemaakt de situatie van regio's met een ontwikkelingsachterstand aanzienlijk te verbeteren. Zie in dit verband de documenten van het DG Regionaal beleid over de ROP's en de regionale EPD's.

⁽²²⁾ Een overlegstructuur

6.5 Met de steun en de ervaring van het GRC, het Comité en het Comité van de Regio's kan de delegatie van de Commissie in Turkije een belangrijke aanzet geven tot de totstandbrenging van een concrete en gestructureerde dialoog tussen vertegenwoordigers van de diverse geledingen van het maatschappelijk middenveld in Turkije — m.i.v. de deelnemers aan de sociale dialoog — en tussen het Europese en het Turkse middenveld ⁽²³⁾. Belangrijk is dat de voor het versterken van het maatschappelijk middenveld uitgetrokken middelen ook worden gebruikt om de Europese en Turkse sociale partners de mogelijkheid te geven gezamenlijke opleidingsprojecten op te zetten op de talrijke gebieden die in de 31 hoofdstukken van het *acquis* aan bod komen.

6.6 Het Comité pleit ervoor om de Turkse organisaties te helpen bij hun *capacity building*, onder meer door hun informatie te verstrekken over hun Europese evenknieën, en met name over de functie en de rol van dergelijke organisaties in een *grassroots*-democratie.

6.6.1 Met het oog op de overname van het *acquis* is het verder ook belangrijk dat de problematiek rond dergelijke organisaties bij wet wordt geregeld en dat de desbetreffende wetgeving zowel wat de letter als wat de geest betreft nauw aansluit bij de Europese regelgeving ter zake.

6.7 Turkije moet, mede met het oog op het *acquis*, zijn wetgeving op verenigingen en organisaties zodanig aanpassen dat de bestaande belemmeringen voor de ontwikkeling van ngo's verdwijnen.

6.8 Wat de genderproblematiek betreft, dringt het Comité er bij de Commissie op aan erop toe te zien dat vrouwen een

adequate rol toebedeeld krijgen bij alle samenwerkingsactiviteiten, in alle overlegmechanismen en bij alle geplande acties.

6.9 Het Comité is van oordeel dat de Turkse organisaties de nodige steun moeten krijgen, zodat zij op korte termijn kunnen aansluiten bij de Europese en internationale organisaties in de betrokken sectoren.

6.10 De deelname van Turkije aan onderwijs- en opleidingsprogramma's moet op alle mogelijke manieren worden gestimuleerd, onder meer door naast de bestaande programma's nog andere specifieke programma's op te zetten.

6.10.1 Universitaire stages in het kader van het (uit te breiden) Erasmus-programma zouden studenten de kans geven elkaar te ontmoeten en beter te leren kennen.

6.11 Het Comité is ervan overtuigd dat een groot deel van de administratieve rompslomp waarmee Turkse ondernemers of andere economische actoren te maken krijgen wanneer zij iets willen organiseren in een ander Europees land, kan worden verminderd of zelfs afgeschaft.

6.12 De contacten tussen vertegenwoordigers van verwante organisaties uit Turkije en de Unie moeten worden gestimuleerd omdat zulks de uitwisseling van ervaringen bevordert en uiteindelijk tot een zekere culturele homogeniteit leidt.

6.13 Er moet alles aan worden gedaan om zo veel mogelijk Europeanen de kans te geven de Turkse bevolking beter te leren kennen, en vice versa.

Brussel, 27 oktober 2005

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

⁽²³⁾ Er bestaat al een soort dialoog, maar deze is nog onvoldoende gestructureerd. Zo komen vertegenwoordigers van werkgevers, werknemers en zeer kleine ondernemingen al geregeld bijeen om te praten over zaken als de rol van vakbonden, werkgelegenheid, financiële aangelegenheden, beroepsopleiding en commercialisering en internationalisering van producten. Deze ontmoetingen hebben ofwel in Brussel (bij UNICE, UEAPME, EVV...) of in Turkije plaats. Wat de textielproblematiek betreft werd, met de medewerking van het DG Ondernemingen, een bijeenkomst over de Euro-mediterrane vrijhandelszone en over het beantwoorden van de concurrentie uit China met de vervaardiging van kwaliteitsproducten gehouden.

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 2000/14/EG inzake de harmonisatie van de wetgevingen der lidstaten betreffende de geluidsemissie in het milieu door materieel voor gebruik buitenshuis”

(COM(2005) 370 final — 2005/0149 (COD))

(2006/C 28/23)

De Raad heeft op 16 september 2005 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 95 van het EG-Verdrag te raadplegen over het bovengenoemde voorstel.

Het bureau van het Comité heeft op 27 september 2005 de gespecialiseerde afdeling Landbouw, plattelandsontwikkeling en milieu belast met de voorbereiding van de werkzaamheden.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 26 en 27 oktober gehouden 421e zitting (vergadering van 27 oktober) de heer PEZZINI tot algemeen rapporteur benoemd in verband met het dringend karakter van de werkzaamheden en daarop het volgende advies uitgebracht, dat met 81 stemmen voor en 1 stem tegen, bij 3 onthoudingen, is goedgekeurd:

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Europees Economisch en Sociaal Comité verwelkomt het voorstel van de Commissie tot wijziging van richtlijn 2000/14/EG (de „geluidsemissierichtlijn”) ⁽¹⁾.

1.2 Het Comité wil erop wijzen dat het juist de werktuigen en machines zijn die in richtlijn 2000/14/EG zijn opgesomd en die worden gebruikt in de bouw, de tuin en in het bos, die de belangrijkste bronnen van geluidsoverlast vormen. De door de leveranciers verstrekte technische gegevens en garanties zijn fundamenteel voor het juiste beheer van de geluidsoverlast door de werkgevers.

1.3 Het Comité merkt verder op dat het voor het inperken van de geluidsoverlast voor het milieu van belang is dat richtlijn 2000/14/EG in zijn geheel wordt uitgevoerd, vanaf het moment dat publieke en private aanbestedende partijen specifieke voorwaarden beginnen op te nemen inzake werkmaterieel dat weinig geluidsoverlast veroorzaakt.

1.4 Tot slot herinnert het Comité eraan dat er geharmoniseerde regelgeving bestaat voor het meten van geluidsoverlast. De geluidsemissierichtlijn is gebaseerd op de beginselen en begrippen van de nieuwe aanpak op het gebied van de technische harmonisatie en normalisatie, zoals uiteengezet in de resolutie van de Raad van 7 mei 1985 ⁽²⁾ en Besluit 93/465/EEG van de Raad van 22 juli 1993 ⁽³⁾.

2. Toelichting

2.1 Dit voorstel betreft een wijziging van richtlijn 2000/14/EG van het Europees Parlement en de Raad van 8 mei

2000 inzake de harmonisatie van de wetgevingen der lidstaten betreffende de geluidsemissie in het milieu door materieel voor gebruik buitenshuis (de „geluidsemissierichtlijn”).

2.2 Sinds 3 januari 2002 moeten 57 typen materieel die binnen het toepassingsgebied vallen, aan de eisen van de geluidsemissierichtlijn voldoen om in de Europese Gemeenschap in de handel te mogen worden gebracht of in gebruik te mogen worden genomen.

2.3 In de richtlijn zijn voor 22 typen materieel maximaal toelaatbare geluidsniveaus vastgesteld. Bovendien is bepaald dat op deze typen materieel, alsook op de overige 35 typen, de geluidsemissie moet worden vermeld.

2.3.1 De invoering van maximaal toelaatbare geluidsvermogensniveaus geschiedt in twee fasen. Fase I is op 3 januari 2002 in werking getreden en fase II zal op 3 januari 2006 ingaan.

2.3.2 De leden van de door de Commissie benoemde werkgroep „WG7” ⁽⁴⁾ waren het erover eens dat de in fase II toe te passen gemeten geluidsvermogensniveaus voor een aantal typen materieel technisch niet haalbaar zijn.

2.3.3 Door de voorgestelde wijziging worden de toelaatbare geluidsvermogensniveaus van fase II voor deze typen materieel louter indicatief. De definitieve waarden worden vastgesteld bij de wijziging van de geluidsemissierichtlijn naar aanleiding van het in artikel 20 bedoelde verslag.

2.4 Bij gebreke van een dergelijke wijziging blijven de waarden voor fase I van toepassing voor fase II.

⁽¹⁾ PB C 162 van 3.7.2000, blz. 1.

⁽²⁾ PB L 136 van 4.6.1985, blz. 1.

⁽³⁾ PB L 220 van 30.8.1993, blz. 23.

⁽⁴⁾ Werkgroep Materieel voor gebruik buitenshuis (door de diensten van de Commissie aangestelde groep van deskundigen)

3. Algemene opmerkingen

3.1 Hoewel het Comité het voorstel tot wijziging van richtlijn 2000/14/EG toejuicht, wil het toch **twee belangrijke aspecten** eruit lichten:

3.2 **Het eerste aspect** betreft het vasthouden aan en doorzetten van de lijn die werd uitgezet met richtlijn 2000/14/EG. Het onderhavige wijzigingsvoorstel moet immers een aanvulling betekenen op verschillende communautaire maatregelen inzake geluidsoverlast veroorzaakt door de belangrijkste geluidsbronnen (met name weg- en spoorwegvoertuigen en bijbehorende infrastructuur; luchtvaartuigen; materieel voor gebruik buitenshuis; industriële werktuigen; mobiel materieel) en de grondslag bieden voor het opstellen van aanvullende maatregelen op korte, middellange en lange termijn.

3.2.1 De richtlijn sluit inderdaad aan op de bepalingen inzake geluidsemissies van bepaalde categorieën machines:

- **Richtlijn 70/157/EEG** van de Raad van 6 februari 1970 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten betreffende het toegestane geluidsniveau en de uitlaatinrichting van motorvoertuigen;
- **Richtlijn 77/311/EEG** van de Raad van 29 maart 1977 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten inzake het geluidsniveau op oorhoogte van bestuurders van landbouw- of bosbouwtrekkers op wielen;
- **Richtlijn 80/51/EEG** van de Raad van 20 december 1979 inzake de beperking van geluidsoverlast van subsone luchtvaartuigen en de aanvullende richtlijnen;
- **Richtlijn 92/61/EEG** van de Raad van 30 juni 1992 betreffende de goedkeuring van twee- of driewielige motorvoertuigen;
- **Richtlijn 2000/14/EG** van het Europees Parlement en de Raad van 8 mei 2000 inzake de harmonisatie van de wetgevingen der lidstaten betreffende de geluidsemissie in het milieu door materieel voor gebruik buitenshuis.

3.2.2 Voordat de milieuwetgeving echt vorm kreeg, hadden maatregelen die bescherming moesten bieden tegen geluidsoverlast toch meer met de toepassing van de regels van de vrije mededinging en het vrij verkeer van goederen te maken dan met bescherming van het milieu (⁽¹⁾).

3.2.3 In het huidige voorstel lijkt een passend evenwicht te zijn gevonden tussen milieuoverwegingen en de bescherming van de vrije markt.

(⁽¹⁾ Zie de uitspraak van het Hof van Justitie van 12 maart 2002, zaak C-27/00 en C-122/00

3.3 **Het tweede aspect** betreft de samenhang tussen het voorstel en de door de EU goedgekeurde programma's, acties en doelstellingen ter bescherming van het milieu en van de volksgezondheid/bescherming tegen geluidsoverlast.

3.3.1 In het kader van het communautair beleid dient te worden bijgedragen tot de verwezenlijking van een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid en van het milieu. Bescherming tegen geluidsoverlast is één van de vastgestelde doelstellingen.

3.3.2 In het Groenboek over een toekomstig beleid inzake de bestrijding van geluidshinder beschrijft de Commissie geluidsoverlast als één van de belangrijkste milieuproblemen in Europa.

3.4 Het Commissievoorstel houdt rechtstreeks verband met de maatregelen die werden goedgekeurd met het oog op de toepassing van actieprogramma's, evenals met de Europese strategie op het gebied van milieu en volksgezondheid zoals die is verwoord in de conclusies van de Raad van de Europese Unie van 27 oktober 2003.

3.4.1 In dit verband dient te worden opgemerkt dat de Gemeenschap met richtlijn 2002/49 al eerder regels heeft uitgevaardigd ter bestrijding van geluidsoverlast. Met die richtlijn heeft de Commissie een belangrijke stap gezet en gezorgd voor regelgeving en specifieke criteria ten aanzien van een voor het milieu aanvaardbaar geluidsniveau.

3.5 De communautaire instellingen hebben **gemeenschappelijke meetmethoden** opgesteld en het concept van grenswaarden ingevoerd. Het is aan de lidstaten om grenswaarden vast te stellen voor de verschillende stedelijke gebieden en de nationale wetten aan te passen.

3.5.1 Het was noodzakelijk om tot gemeenschappelijke meetcriteria te komen omdat de resultaten inzake de toegestane geluidsoverlast anders zouden kunnen variëren van land tot land. Hierdoor zou bepaalde motorvoertuigen of luchtvaartuigen in sommige landen bijvoorbeeld de doorgang kunnen worden geweigerd en zou het gebruik van bepaalde vervoersmiddelen op het nationale grondgebied kunnen worden beperkt.

3.6 Met richtlijn 2002/49 wil de Commissie werkelijk de strijd met de geluidsoverlast aanbinden. Haar eerste zorg is om de voor de mens schadelijke effecten van de blootstelling aan geluidsoverlast weg te nemen.

3.6.1 Voor de blootstelling aan **lawaaï tijdens beroeps-werkzaamheden**, hetgeen onomkeerbare schade voor het gehoor tot gevolg kan hebben en zelfs ongevallen op de werkplek kan veroorzaken, bestaan de volgende welbekende richtlijnen die minimale normen voor de volksgezondheid en voor de veiligheid voorschrijven:

- **Richtlijn 89/391/EEG** van de Raad van 12 juni 1989 betreffende de tenuitvoerlegging van maatregelen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk;
- **Richtlijn 2003/10/EG** van het Europees Parlement en van de Raad van 6 februari 2003 betreffende de minimumvoor-

schriften inzake gezondheid en veiligheid met betrekking tot de blootstelling van werknemers aan de risico's van fysische agentia (**lawaaï**);

- **Richtlijn 89/655/EEG** van de Raad van 30 november 1989 over minimumvoorschriften inzake veiligheid en gezondheid bij het gebruik door werknemers van arbeidsmiddelen. Met die richtlijn wordt bepaald dat de werkgever alle werkzaamheden die lawaai veroorzaken dusdanig moet organiseren dat blootstelling eraan zoveel mogelijk beperkt wordt, met name door stillere machines te gebruiken, door controles uit te voeren aan de bron en door de werknemers te raadplegen.

Brussel, 27 oktober 2005

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