

Publicatieblad

van de Europese Unie

C 185

Uitgave
in de Nederlandse taal

Mededelingen en bekendmakingen

49e jaargang

8 augustus 2006

Nummer

Inhoud

Bladzijde

I Mededelingen

.....

II Voorbereidende besluiten

Europees Economisch en Sociaal Comité

426e Plenaire vergadering van 19 en 20 april 2006

2006/C 185/01

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement en het Europees Economisch en Sociaal Comité — Nanowetenschappen en nanotechnologieën: Een actieplan voor Europa 2005-2009

1

2006/C 185/02

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de volgende onderwerpen — „Voorstel voor een beschikking van de Raad betreffende het specifiek programma dat door het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek door middel van eigen acties moet worden uitgevoerd op grond van het zevende kaderprogramma van de Europese Gemeenschap voor activiteiten op het gebied van onderzoek, technologische ontwikkeling en demonstratie (2007-2013)” — „Voorstel voor een beschikking van de Raad betreffende het specifiek programma „Samenwerking” tot uitvoering van het zevende kaderprogramma (2007-2013) van de Europese Gemeenschap voor activiteiten op het gebied van onderzoek, technologische ontwikkeling en demonstratie” — „Voorstel voor een beschikking van de Raad betreffende het specifiek programma „Ideeën” tot uitvoering van het zevende kaderprogramma (2007-2013) van de Europese Gemeenschap voor activiteiten op het gebied van onderzoek, technologische ontwikkeling en demonstratie” — „Voorstel voor een beschikking van de Raad betreffende het specifieke programma „Mensen” tot uitvoering van het zevende kaderprogramma (2007-2013) van de Europese Gemeenschap voor activiteiten op het gebied van onderzoek, technologische ontwikkeling en demonstratie” — „Voorstel voor een beschikking van de Raad betreffende het specifiek programma „Capaciteiten” tot uitvoering van het zevende kaderprogramma (2007-2013) van de Europese Gemeenschap voor activiteiten op het gebied van onderzoek, technologische ontwikkeling en demonstratie” — „Voorstel voor een beschikking van de Raad betreffende het specifiek programma dat door het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek door middel van eigen acties moet worden uitgevoerd op grond van het zevende kaderprogramma (2007-2011) van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom) voor onderzoeks- en opleidingsactiviteiten inzake kernenergie” — „Voorstel voor een beschikking van de Raad betreffende het specifiek programma tot uitvoering van het zevende kaderprogramma (2007-2011) van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom) voor onderzoeks- en opleidingsactiviteiten inzake kernenergie” (COM(2005) 439, 440, 441, 442, 443, 444, 445 final)

10

NL

Prijs:
22 EUR

(Vervolg z.o.z.)

2006/C 185/03	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake gemeenschappelijke regels op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart (COM(2005) 429 <i>final</i> — 2005/0191 (COD))	17
2006/C 185/04	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het beleid ten aanzien van het mariene milieu (richtlijn mariene strategie)” (COM(2005) 505 <i>final</i> — 2005/0211 (COD))	20
2006/C 185/05	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Industriële veranderingsprocessen in grensoverschrijdende regio's na de uitbreiding van de Europese Unie”	24
2006/C 185/06	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende communautaire statistieken over migratie en internationale bescherming (COM(2005) 375 <i>final</i> — 2005/0156 (COD))	31
2006/C 185/07	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van de Raad betreffende de bevoegdheid, het toepasselijke recht, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen, en de samenwerking op het gebied van onderhoudsverplichtingen” (COM(2005) 649 <i>final</i> — 2005/0259 (CNS))	35
2006/C 185/08	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de verbetering van de meeneembaarheid van aanvullende pensioenrechten” (COM(2005) 507 <i>final</i> — 2005/0214 (COD))	37
2006/C 185/09	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees jaar van de interculturele dialoog (2008) (COM(2005) 467 <i>final</i> — 2005/0203 (COD))	42
2006/C 185/10	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 over de situatie van personen met een handicap in de uitgebreide Unie: het Europees actieplan 2006-2007 (COM(2005) 604 <i>final</i>)	46
2006/C 185/11	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie: Cohesiebeleid ter ondersteuning van groei en werkgelegenheid — Strategische richtsnoeren voor het cohesiebeleid (2007-2013) (COM(2005) 299 <i>final</i> — SEC(2005) 904)	52
2006/C 185/12	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De invloed van internationale akkoorden over het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen op de industriële veranderingen in Europa”	62
2006/C 185/13	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Juridisch kader voor het consumentenbeleid”	71
2006/C 185/14	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie Uitvoering van het communautair Lissabonprogramma: een beleidskader ter versterking van de EU industrie — Naar een beter geïntegreerde aanpak van het industriebeleid (COM(2005) 474 <i>final</i>)	80
2006/C 185/15	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 Samenwerken, beter werken: Een nieuw kader voor de open coördinatie van het beleid inzake sociale bescherming en integratie in de Europese Unie (COM (2005) 706 <i>final</i>)	87

2006/C 185/16	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende bij geldoverdrachten te voegen informatie over de betaler (COM(2005) 343 <i>final</i> — 2005/0138 (COD))	92
2006/C 185/17	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 — Het effect van de luchtvaart op de klimaatverandering terugdringen” (COM(2005) 459 <i>final</i>)	97
2006/C 185/18	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over Het institutioneel kader voor de binnen- vaart in Europa	101
2006/C 185/19	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 1592/2002 van 15 juli 2002 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels op het gebied van burgerluchtvaart en tot oprichting van een Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart (COM(2005) 579 <i>final</i> — 2005/0228 (COD))	106

II

(Vorbereidende besluiten)

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

426e PLENAIRE VERGADERING VAN 19 EN 20 APRIL 2006

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement en het Europees Economisch en Sociaal Comité — Nanowetenschappen en nanotechnologieën: Een actieplan voor Europa 2005-2009

(2006/C 185/01)

De Europese Commissie heeft op 7 juni 2005 besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap te raadplegen over bovengenoemde Mededeling.

De gespecialiseerde afdeling Interne markt, productie en consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 28 maart 2006 goedgekeurd; rapporteur was de heer PEZZINI.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 20 en 21 april 2006 gehouden 426e zitting (vergadering van 20 april) onderstaand advies uitgebracht, dat met 117 stemmen vóór, bij 4 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1 Het EESC heeft het in een eerder advies ⁽¹⁾ over nanowetenschappen en nanotechnologieën (hierna: N&N) nuttig geacht de tekst te laten voorafgaan door een glossarium met een verklaring van de meest gebruikte termen, omdat het een tot op zekere hoogte nieuwe materie betrof, met een vaak weinig bekende of in ieder geval weinig gebruikte terminologie. Dit glossarium zal ook het onderhavige advies voorafgaan.

1.1.1 Aangezien er in 2006 behalve het zesde kaderprogramma nog tal van andere Europese programma's van kracht zijn die rond 2000 van start zijn gegaan, wordt in de voetnoten verwezen naar de belangrijkste programma's die relevant zijn voor N&N, met name die welke van belang zijn voor de in 2004 toetretende nieuwe lidstaten, die immers niet betrokken zijn geweest bij de lancering van die programma's en de discussie over de doelstellingen ervan.

1.2 Definities ⁽²⁾

1.2.1 **Nano:** het miljardste deel van een geheel. In dit advies, verwijzend naar afmetingen, wordt „nano” gebruikt voor het miljardste deel van een meter.

1.2.2 **Micro:** het miljoenste deel van een geheel. In dit advies gaat het om het miljoenste deel van een meter.

1.2.3 **Nanowetenschappen:** deze wetenschappen vormen een nieuwe benadering van de traditionele wetenschappen (scheikunde en natuurkunde, biologie, elektronica...) voor wat betreft de fundamentele structuur en het gedrag van de materie op atoom- en molecuulniveau. Het zijn in feite de wetenschappen die de mogelijkheden van de atomen in diverse disciplines bestuderen ⁽³⁾.

1.2.4 **Nanotechnologie:** de technologie met behulp waarvan atomen en moleculen kunnen worden bewerkt om nieuwe oppervlakken of objecten te maken die dankzij hun andere samenstelling en nieuwe schikking van atomen bijzondere eigenschappen aannemen die in het leven van alledag bruikbaar zijn ⁽⁴⁾. Het gaat dus om de technologie van het miljardste deel van een meter.

1.2.5 **Behalve de hierboven vermelde definitie is het de moeite waard om er een uit wetenschappelijk oogpunt pregnantere versie naast te zetten. De term „nanotechnologie” verwijst naar een multidisciplinaire aanpak voor het scheppen van materialen, instrumenten en systemen door de beheersing van de materie op nanoschaal. Op grond van deze multidisciplinariteit vergt de verwerving van de kwalificatie „nanotechnologie” brede kennis op het gebied van elektronica, natuurkunde en scheikunde.**

⁽¹⁾ PB C 157 van 28-6-2005.

⁽²⁾ Idem.

⁽³⁾ Vraaggesprek met commissaris Busquin (samenvatting in IP/04/820 van 29-6-2004).

⁽⁴⁾ Zie voetnoot 2

1.2.6 Nanomechanica: de afmetingen van een object worden belangrijk voor de bepaling van de eigenschappen daarvan als het scala aan afmetingen loopt van één nanometer tot enkele tientallen nanometers (het gaat dan om objecten van enkele tientallen tot enkele duizenden atomen). Binnen dit scala zijn de fysisch-chemische eigenschappen van een object dat uit 100 ijzeratomen bestaat, radicaal anders dan van een object van 200 atomen, ook al zijn beide met dezelfde atomen tot stand gebracht. Zo zijn ook de mechanische en elektromagnetische eigenschappen van een vast lichaam dat uit nanodeeltjes bestaat, radicaal anders dan die van een traditioneel vast lichaam met dezelfde chemische samenstelling; de eigenschappen van eerstgenoemd vast lichaam worden beïnvloed door de eigenschappen van de afzonderlijke eenheden waaruit het is samengesteld.

1.2.7 Micro-elektronica: tak van elektronica die zich bezighoudt met de ontwikkeling van geïntegreerde circuits, tot stand gebracht binnen „één bereik van een halfgeleider”, van zeer geringe afmetingen. Tegenwoordig is de micro-elektronica in staat om afzonderlijke componenten te maken met een afmeting van circa 0,1 micrometer, ofwel 100 nanometer ⁽⁵⁾.

1.2.8 Nano-elektronica: wetenschap die zich bezighoudt met de studie en de productie van circuits, met behulp van niet op silicium gebaseerde technologie en materialen en die uitgaan van wezenlijk andere beginselen dan de huidige ⁽⁶⁾.

1.2.9 Nano-elektronica staat op het punt om één van de hoekstenen van de nanotechnologie te worden, zoals de elektronica thans in alle wetenschappelijke sectoren en industriële processen aanwezig is ⁽⁷⁾.

1.2.10 Biomimetica ⁽⁸⁾: de wetenschap die de wetten bestudeert die ten grondslag liggen aan de samenvoeging van in de natuur bestaande moleculen. Met kennis van deze wetten is het wellicht mogelijk kunstmatige nanomotoren te creëren, uitgaande van de ook in de natuur geldende beginselen ⁽⁹⁾.

1.3 Conclusies en aanbevelingen

1.3.1 Het Comité is ingenomen met de voorstellen van de Commissie voor de uitvoering van een actieplan op het gebied van N&N tussen nu en 2009, met name als het gaat om:

- de noodzaak van een duurzame, concurrerende en stabiele ontwikkeling;
- de gevoelige opvoering van de wereldwijde investeringen in O&O op nanoschaal en toepassingen daarvan;
- de noodzaak om de risico's en mogelijkheden van de nanoschaalbenadering te analyseren, en de urgentie van een gemeenschappelijke visie onder de politieke en institutionele besluitvormers, de sociale partners, het grote publiek

en de media. Dit is nodig om het succes van N&N te waarborgen, met het oog op hun nut voor de gezondheid, de veiligheid en de kwaliteit van het bestaan van de burgers;

- de behoefte aan materieel en infrastructuur van hoge kwaliteit, geïntegreerde Europese netwerken en gemeenschappelijke databanken;
- de noodzaak om gekwalificeerd personeel in de wetenschappelijke, technische en productiesector, en managers die in staat zijn in te spelen op de ontwikkelingen op het gebied van N&N, op te leiden;
- de mogelijkheid om een Europees promotie- en coördinatiecentrum (*Focal Point*) op te richten, dat zich opstelt als vaste en proactieve intermediair met name tussen bedrijfsleven en wetenschappers, zowel binnen de Unie als op internationaal niveau, waarvoor tevens een operationeel agentschap zou moeten worden opgericht;

1.3.1.1 De medewerkers van dat *Focal Point* moeten over uitgebreide en aantoonbare wetenschappelijke kennis en managementcapaciteiten beschikken, en zeer goed op de hoogte zijn van de algemene ontwikkelingen op het gebied van N&N.

1.3.1.2 Ook voor N&N geldt dat „door de Europese Gemeenschap gesteunde O&O [...] een belangrijke Europese meerwaarde [creëert]. Zo worden mogelijkheden aangeboord die de capaciteiten van individuele lidstaten duidelijk te boven gaan, en in het verleden heeft dit al Europese ontwikkelingen van mondiaal belang opgeleverd” ⁽¹⁰⁾. Vandaar dus het belang van een communautair *Focal Point* dat deze sector beheert, met duidelijk afgebakende verantwoordelijkheden.

1.3.2 Met het oog op de kentering die N&N teweegbrengen, is het EESC ervan overtuigd dat een goede coördinatie en de totstandkoming van een Europese kritische massa van nanotechnologieën, op zekerheid biedende bases, bepalend zijn voor het vermogen van Europa om op de internationale markt, die er steeds weer nieuwe, ambitieuze spelers bij krijgt, tot de voorhoede te behoren.

1.3.3 Het EESC acht het van cruciaal belang dat de Europese Unie een **actieplan voor N&N** weet te ontwikkelen waaruit een gezamenlijke visie op de **governance** spreekt en waarin, onder eerbiediging van het subsidiariteitsbeginsel, de communautaire, nationale en regionale niveaus met elkaar worden geïntegreerd. Dat actieplan moet met name zorgen voor:

- een niet onopgemerkt blijvende en transparante dialoog met het maatschappelijk middenveld, dat op die manier wordt doordrongen van het belang van N&N, op basis van objectieve beoordelingen van de risico's en mogelijkheden hiervan;

⁽⁵⁾ Centrum voor micro- e nano-elektronica van de Technische Hogeschool van Milaan, prof. A. Spinelli.

⁽⁶⁾ Idem.

⁽⁷⁾ De investeringen in de nano-elektronica bedragen tegenwoordig 6 miljard euro, als volgt verdeeld: 1/3 voor nano en micro, 1/3 voor diagnoses, 1/3 voor materiaal (bron: Europese Commissie, DG Onderzoek).

⁽⁸⁾ Van het Griekse *mimesis*, nabootsing van de natuur.

⁽⁹⁾ Bijv. de zelfstandige beweging van spermatozoa.

⁽¹⁰⁾ PB C 65 van 17-03-2006

- de voortdurende inachtneming van ethische en milieu-overwegingen, met eveneens aandacht voor de gezondheid en veiligheid van werknemers en consumenten;
- een Europees eensluidend referentiepunt, dat garant staat voor de vergaande coördinatie van de verschillende beleidsvormen en actieniveaus;
- een gemeenschappelijk Europees standpunt t.a.v. de rest van de wereld, om initiatieven te bevorderen op het gebied van gemeenschappelijke verklaringen en gedragscodes, om een verantwoord gebruik van N&N te waarborgen, en om de samenwerking in het fundamenteel wetenschappelijk onderzoek veilig te stellen;
- de bestrijding van de „nanokloof” (= de uitsluiting van de kennisontwikkeling op het gebied van N&N), samen met de minst ontwikkelde landen;
- de rechtszekerheid en zekerheid m.b.t. de regeling inzake onderzoeksactiviteiten, toegepast onderzoek en innovatie op de markt voor N&N;
- een gedetailleerd tijdschema van de geplande maatregelen, zowel op communautair niveau als op het niveau van de lidstaten, met mechanismen om te controleren of de termijnen worden gehaald, en met duidelijk afgebakende verantwoordelijkheden.

1.3.4 Het EESC hoopt dat het communautaire actieplan vergezeld gaat van **nationale actieplannen**, die zorgen voor een doorlopende coördinatie en benchmarking van de convergenties en synergieën op de volgende gebieden: infrastructuur; opleiding en onderwijs; risicobeoordeling; opleiding ten behoeve van de veiligheid op het werk; normalisatie en octrooien; de dialoog met het maatschappelijk middenveld en de consumenten in het bijzonder.

1.3.5 Het Comité is van mening dat **het Europese bedrijfsleven** de onderzoeksinspanningen en de toepassing van N&N moet vergroten en het tempo daarvan moet opvoeren, zodat het investeringsniveau op zijn minst gelijk is aan dat van zijn grootste concurrenten. Dat kan door middel van de volgende acties: ontwikkeling van de Europese Technologieplatforms; stimulansen voor de bescherming en industriële toepassingen van N&N; stimulansen voor opleidingsacties voor kleine ondernemers; ontwikkeling van Europese netwerken voor innovatie en toepassing van N&N; steun voor de multidisciplinaire opleiding van werknemers en technisch-wetenschappelijk kaderpersoneel; aanwerving van „nanotechnologen” in bedrijven en laboratoria voor prototypering en certificering; totstandbrenging van een gemeenschappelijk kader voor technische standaardisatie en intellectuele en industriële eigendom.

1.3.6 Het tweejaarlijks verslag over de controle op en de monitoring van de uitvoering van het communautaire actieplan en zijn verenigbaarheid met ander EU-beleid, dient volgens het

EESC te worden aangevuld met een jaarlijks scoreboard t.a.v. de naleving van het vastgestelde tijdschema en met de verslagen van de lidstaten over de uitvoering van de nationale actieplannen.

1.3.7 Dit verslag zou niet alleen aan het EP en de Raad moeten worden voorgelegd, maar ook aan het Europees Economisch en Sociaal Comité.

2. Motivering

2.1 Nanowetenschappen en nanotechnologieën (N&N) zijn een snel groeiende sector die veel belooft wat de omzetting van fundamenteel onderzoek in succesvolle innovaties betreft. Het is een uiterst belangrijke sector, zowel om het concurrentievermogen van de Europese industrie als geheel te verhogen als om nieuwe producten en diensten te creëren die het welzijn en de kwaliteit van het bestaan van de Europese burger kunnen verbeteren.

2.2 De analisten zijn het er inmiddels over eens dat op N&N gebaseerde materialen, producten en diensten tussen nu en 2015 een wereldmarkt van honderden miljarden euro per jaar ⁽¹⁾ kunnen genereren, op voorwaarde dat de wetenschappelijke *excellence* wordt omgezet in commercieel succesvolle producten, processen en diensten, en dat wordt voorkomen dat, zoals de Commissie ⁽²⁾ het zelf formuleert, „de Europese „paradox”, waaronder andere technologieën gebukt gingen, zich herhaalt”.

2.3 Naar de mening van het EESC is het derhalve zaak:

- de inspanningen op het gebied van O&O te versterken en te coördineren, door de investeringen op te voeren;
- een speciale N&N-infrastructuur van hoge kwaliteit te ontwikkelen;
- gedurende de hele levenscyclus van een technologie — vanaf het wetenschappelijk onderzoek tot aan de toepassing — de risico's zorgvuldig te beoordelen;
- de ethische beginselen onverkort na te leven;
- te zorgen voor innovatiebevorderende en proactieve randvoorwaarden in de hele economische en productiestructuur, met name in het MKB;
- te zorgen voor de opleiding van gekwalificeerd personeel;
- het regelgevings- en octrooistelsel aan te passen;
- partnerschappen tussen openbare en particuliere organisaties te bevorderen.

⁽¹⁾ Zie „*Nanotechnologies and nanosciences, knowledge-based multifunctional materials & new production processes and devices*”, gepresenteerd tijdens het „Euronanoforum” dat in september 2005 te Edinburgh werd gehouden.

⁽²⁾ COM(2005) 243 final en COM(2005) 24 final.

2.4 Het Comité heeft zich in een eerder advies ⁽¹³⁾ reeds uitgesproken over dit onderwerp, waarbij het onder meer aandrong op:

- bundeling van communautaire/nationale inspanningen inzake OTO en wetenschappelijke en technologische opleidingen, met een sterke interactie tussen bedrijfsleven en universiteiten; bijzondere aandacht voor industriële en multisectorale toepassingen; meer coördinatie van beleidsmaatregelen, structuren en netwerken van actoren; inachtneming van ethische, milieu-, gezondheids- en veiligheidsaspecten; een deugdelijke technische standaardisatie;
- een stevige verankering van N&N in de samenleving, om te waarborgen dat onderzoeksresultaten het concurrentievermogen van de Europese economie, de volksgezondheid, het milieu en de veiligheid, alsook de kwaliteit van het bestaan van de burgers ten goede komen;
- de toewijzing van voldoende middelen in het kader van de financiële vooruitzichten voor 2007-2013, met name aan het zevende kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling (KP7), en de versterking van de Europese Technologieplatforms;
- de lancering van een hoogwaardig communautair actieplan, met een *roadmap* en een vast omlijnd tijdschema, uitgaande van een geïntegreerde benadering — samen met de lidstaten — die de consensus krijgt van alle actoren van het maatschappelijk middenveld, op basis van een gemeenschappelijke visie;
- de totstandbrenging van een Europese infrastructuur van hoge kwaliteit voor onderzoek en technologieoverdracht, gericht op innovatie en op de markt;
- optimalisering van de bescherming van de intellectuele eigendom, en de oprichting van een Europese „Nano-IPR Helpdesk” om tegemoet te komen aan de behoeften van onderzoekers, ondernemingen en onderzoekscentra, en met name ook van het maatschappelijk middenveld;
- versterking van de internationale samenwerking t.a.v. ethische vraagstukken en de risico's, veiligheid en technische normen, octrooien en metrologie;
- gerichte acties voor de ontwikkeling van industriële, op N&N gebaseerde processen en bewustmakingsacties inzake het gebruik van deze technologieën, alsmede de oprichting

van een Europees *clearing house* voor het op de markt brengen van de producten, de overdracht van technologie en de uitwisseling van goede praktijkvoorbeelden;

- een voortdurende en populair wetenschappelijk verantwoorde dialoog met de media en de publieke opinie, om de burgers ervan te overtuigen dat de mogelijke risico's voor de gezondheid of het milieu onder controle worden gehouden, en om misvattingen over de vooruitgang op N&N-gebied uit de wereld te helpen.

2.5 N&N in de nieuwe lidstaten

2.5.1 De afgelopen vijf jaar heeft de Europese Commissie financiële steun gegeven aan circa 30 centra voor toponderzoek, m.b.t. de verschillende thematische prioriteiten van het communautair kaderprogramma voor onderzoek: van de centra die actief zijn op het gebied van N&N ⁽¹⁴⁾ zijn er velen verbonden aan universiteiten, onderzoekscentra en ondernemingen uit de nieuwe lidstaten.

2.5.2 Het EESC acht het van belang dat het Europese Gemeenschappelijk centrum voor onderzoek (GCO) de centra voor toponderzoek van de nieuwe en kandidaat-lidstaten blijft steunen en stimuleren, vooral op het gebied van N&N, door dit thema expliciet op te nemen in zijn werkprogramma's.

2.5.3 Volgens het EESC zou de Commissie ook de ontwikkeling van Europese netwerken voor de innovatie, toepassing en prototypering van N&N moeten steunen, met name voor kleine ondernemingen, die de overgrote meerderheid van de Europese productiestructuur uitmaken.

2.5.4 Er zouden met name specifieke dienstenpakketten in het leven moeten worden geroepen om ondernemers te helpen de mogelijkheden en beperkingen van N&N-toepassingen op te sporen, en om succesvolle initiatieven als *Gate2Growth* ⁽¹⁵⁾ en *Minanet* ⁽¹⁶⁾ navolging te geven. Hiervoor zouden nieuwe bronnen en vormen van risicokapitaal moeten worden gevonden, evenals nieuwe waarborgsystemen, die bovenop de huidige komen.

2.5.5 Volgens het EESC loont het ook de moeite om het communautaire initiatief *Phantoms* — een topnetwerk op het gebied van nanotechnologie dat is gelanceerd in het kader van het communautair programma IST-FET, voor de technologieën van de informatiemaatschappij — verder te ontwikkelen, en meer zichtbaarheid te geven.

⁽¹⁴⁾ De belangrijkste „centres of excellence” zijn: het centrum voor moleculair onderzoek Desmol, het centrum voor hogedrukonderzoek en het Celdis-centrum van het Instituut voor fysica van de Poolse academie van wetenschappen; het onderzoekscentrum KFKI-CMRC en het onderzoeksinstituut voor „Solid State Physics and Optics” van de Hongaarse academie van wetenschappen; en het centrum voor onderzoek en technologie m.b.t. geavanceerde materialen (CAMART) van het instituut voor Solid State Physics van de universiteit van Letland.

⁽¹⁵⁾ Het communautair initiatief *Gate2Growth* biedt een pakket diensten en netwerken om de toegang tot investeringen voor nieuwe, innoverende bedrijven te vergemakkelijken, met behulp van pan-Europese netwerken van investeerders en intermediairs, zoals het netwerk I-TecNet.

⁽¹⁶⁾ Minanet is een online-databank voor Europese onderzoeksprojecten op het gebied van microsystemen en nanotechnologie. Deze bevat N&N-projecten uit Tsjechië, Polen, Slowakije, Hongarije, Bulgarije, Litouwen, Letland, Cyprus en Roemenië.

⁽¹³⁾ (PB C 157 van 28-6-2005).

2.5.6 Het EESC is bovendien van mening dat, met name gezien de noodzaak om de onderzoek- en innovatie-activiteiten in de nieuwe en kandidaat-lidstaten te bevorderen, er synergieën moeten worden opgewekt met de initiatieven Eureka en Cost, in het kader waarvan nu al N&N-activiteiten worden uitgevoerd in veel van die landen.

2.6 Het internationale raamwerk

2.6.1 De **mondiale uitgaven** van regeringen, ondernemingen en de financiële wereld aan onderzoek en ontwikkeling in de sector N&N werd in januari 2005 geschat rond de 7 miljard euro per jaar ⁽¹⁷⁾ (waarvan meer dan de helft van overheidswege): circa 35 % hiervan wordt uitgegeven in Noord-Amerika, 35 % in Azië, 28 % in Europa en 2 % in de rest van de wereld.

2.6.1.1 Wat betreft de uitgaven per hoofd van de bevolking, waren de verschillen in overheidsinvesteringen aan het einde van de jaren '90 nog heel gering: ongeveer 1 euro in de VS en Japan, en de helft in de EU. Maar in 2005 waren de uitgaven als volgt verdeeld: in de VS 5, in Japan 6,5 en in de EU 3,5 euro per hoofd van de bevolking. De voorspellingen voor 2011 zijn: meer dan 9 euro in de VS en Japan en 6,5 euro in de EU ⁽¹⁸⁾.

2.6.2 De **uitgaven van het bedrijfsleven** bedragen wereldwijd meer dan 3 miljard euro per jaar, waarvan 46 % voor rekening komt van Amerikaanse bedrijven, 36 % van Aziatische bedrijven, 17 % van Europese bedrijven en minder dan 1 % voor rekening van bedrijven uit andere delen van de wereld. Circa 1500 ondernemingen hebben verklaard zich sterk te willen inzetten voor onderzoek en ontwikkeling van N&N; 80 % van deze bedrijven zijn zgn. *start-ups*, voor meer dan de helft uit Noord-Amerika. Het aantal artikelen dat in de media verschijnt over nanotechnologie is gestegen van 7.000 tot 12.000 per jaar ⁽¹⁹⁾.

2.6.3 In de **VS** heeft de federale regering in vijf jaar tijd — van eind 2000 tot op heden — meer dan 4 miljard dollar geïnvesteerd in nanotechnologie. Alleen al voor 2006 heeft de regering Bush 1 miljard dollar gevraagd voor N&N-onderzoek in de 11 federale onderzoeksagentschappen. Zoals staat te lezen in het verslag uit 2005 „5-Years Assessment on Nanotechnology Initiative” worden de Verenigde Staten in de hele wereld erkend als leider op het gebied van nanotechnologisch O&O, met jaarlijkse publieke en particuliere investeringen van in totaal 3 miljard dollar, ongeveer een derde van de mondiale uitgaven.

2.6.3.1 De VS staan ook bovenaan als het gaat om het aantal *start-ups*, publicaties en octrooien. Op het niveau van de federale overheid zouden de uitgaven voor nieuwe kennis en

nieuwe infrastructuur voor N&N „adequaat en royaal zijn geweest, zodat op lange termijn een aanzienlijk economisch rendement kan worden behaald”.

2.6.4 De jaarlijkse uitgaven van **Japan** zijn in 2003 geschat op circa 630 miljoen euro, waarvan 73 % afkomstig was van het Ministerie van onderwijs en 21 % van het Ministerie van economie, handel en industrie. Het onderzoek is er voornamelijk gericht op nanomaterialen. Mitsui heeft besloten om de komende vier jaar bijna 700 miljoen euro aan risicokapitaal te investeren in nanotechnologieën, terwijl het Fonds voor kritische technologieën circa 30 miljoen euro per jaar aan N&N-onderzoek zal besteden ⁽²⁰⁾.

2.6.5 Ook in Azië, is **Taiwan** van plan om tussen nu en 2008 meer dan 600 miljoen euro in N&N te investeren. Zo'n 800 Taiwanese bedrijven zijn actief op dit gebied. Naar verwachting zal de productie in 2006 stijgen tot bijna 7,5 miljard euro, het aantal bedrijven tot 1500 en de ontwikkeling van nieuwe producten tot 25 miljard euro in 2012, vooral in diverse sectoren van de nanoelektronica.

2.6.5.1 Absolute voorwaarde voor deze expansie is dat de problemen i.v.m. de intellectuele en industriële eigendom eerst worden opgelost.

2.6.6 **Zuid-Korea** is een van de eerste landen waar ondernemingen met succes op N&N gebaseerde producten op de markt hebben gebracht ⁽²¹⁾. Zuid-Korea, waar het binnenlandse marktpotentieel voor nanotechnologie op 2 miljard euro wordt geschat, heeft een programma voor N&N gelanceerd, het „Next Generation Core Development Program”, met een budget van 168 miljoen euro, dat vooral bedoeld is voor nanomaterialen, nanocomposieten en bionanotechnologie.

2.6.7 In **Australië** zijn de afgelopen jaren meer dan 30 N&N-ondernemingen opgericht, en hun aantal stijgt nog met 50 % per jaar. De overheids- en particuliere investeringen in N&N-onderzoek bedragen circa 60 miljoen euro per jaar; deze concentreren zich hoofdzakelijk op nieuwe materialen, bionanotechnologie en medische en therapeutische toepassingen.

2.6.8 En dan **China**: een onlangs in Peking gepubliceerd onderzoek over de ontwikkeling van nanotechnologie in China in de periode 2005-2010, waarin tevens wordt vooruitgeblikt tot 2015 ⁽²²⁾, laat zien dat China een van de wereldleiders is in

⁽¹⁷⁾ Lux Research and Technology Review on Nanotechnology 2005.

⁽¹⁸⁾ Cfr: <http://cordis.europa.eu.int/nanotechnology>; Europese Commissie, DG Onderzoek, Eenheid G4 (8-12-2005).

⁽¹⁹⁾ Lux Research and Technology Review on Nanotechnology 2005.

⁽²⁰⁾ Wat betreft de particuliere investeringen in N&N: circa 60 Japanse ondernemingen geven ongeveer 170 miljoen euro per jaar uit aan nanotechnologisch O&O, een stijging van 20 % sinds 2003.

⁽²¹⁾ Samsung heeft reeds in 2002 de zgn. *Flash Memory Chips* geïntroduceerd, die 90 nanometrische componenten bevatten.

⁽²²⁾ *Beijing Report 2005 on Nanotech Development to 2010-2015*.

termen van nieuwe nanotechnologische bedrijven, publicaties en octrooien op het gebied van N&N, met een binnenlandse markt van N&N-producten en -systemen die al op meer dan 4,5 miljard euro wordt geschat en naar verwachting in 2010 zullen zijn gestegen tot meer dan 27 miljard euro, en in 2015 tot meer dan 120 miljard euro ⁽²³⁾.

2.6.9 De internationale context maakt duidelijk hoe het belangrijk het is dat in alle landen van de Unie proactieve randvoorwaarden worden gecreëerd voor onderzoek en innovatie, zodat met succes kan worden bijgedragen tot de investeringen in onderzoek en ontwikkeling in deze sector.

3. Opmerkingen

3.1 Het EESC is altijd al voorstander geweest van grotere inspanningen — een absolute en relatieve stijging van de Europese investeringen in O&O — om de 3 %-doelstelling van Barcelona te verwezenlijken. Gezien de internationale trends is het van oordeel dat deze inspanningen in de eerste plaats op de sector N&N moeten zijn gericht.

3.1.1 Het is van mening dat deze inspanningen hun doel missen indien zij niet worden geïntegreerd via **een sterke Europese coördinatie** van nationale en regionale onderzoeksprogramma's op het gebied van N&N, onder meer via ERA-NET en ERA-NET PLUS ⁽²⁴⁾. Deze inspanningen zouden vergezeld moeten gaan van bewustmakingsacties en steun t.b.v. onderzoekscentra, universiteiten en de industrie, met behulp van COST ⁽²⁵⁾, de ESW ⁽²⁶⁾ en EUREKA ⁽²⁷⁾ en door gebruik te maken van EIB-leningen.

3.1.2 Het is van mening dat de **Europese coördinatie** en samenwerking ook betrekking moeten hebben op de **inspanningen van de lidstaten** ter verwezenlijking van interdisciplinaire infrastructuur en N&N-expertisecentra en centrum voor toponderzoek, ten einde deze bij elkaar te brengen in een pan-Europees netwerk dat de synergie optimaliseert en onnodig dubbel werk voorkomt.

3.2 Op communautair niveau

3.2.1 Om ervoor te zorgen dat het communautaire actieplan werkbaar en geloofwaardig is, moet het volgens het EESC worden voorzien van een gedetailleerd tijdschema, zodat beter kan worden nagegaan welke vooruitgang is geboekt op de volgende gebieden:

- opvoering van de investeringen in onderzoek, innovatie en opleiding op het gebied van N&N, zowel op het niveau van

⁽²³⁾ Het Chinese aandeel op de wereldmarkt zal volgens het rapport meer dan 6 % bedragen in 2010, en zelfs 16 % in 2015. De ontwikkeling van afgewerkte producten zal sterk afhangen van de mate van convergentie van de nanobiologische toepassingen, de nanowetenschappen, en het applicatief onderzoek van de drie grote nationale onderzoekscentra en de meer dan 20 instituten voor N&N.

⁽²⁴⁾ Europese onderzoeksruimte: samenwerking en coördinatie van de nationale en regionale onderzoeksinspanningen. In het kader van het ERA-NET-programma, dat over een budget van 148 miljoen euro beschikte, werd tot en met 2005 iedere zes maanden een aanbestedingsprocedure uitgeschreven voor projecten waaraan instanties uit ten minste drie lidstaten deelnamen. Voor de komende jaren is er het programma ERA-NET Plus, dat een uitgebreide versie is van het vorige programma.

⁽²⁵⁾ COST: intergouvernementele organisatie voor samenwerking op het gebied van wetenschappelijk en technisch onderzoek.

⁽²⁶⁾ ESW: Europese Stichting voor Wetenschappen.

⁽²⁷⁾ EUREKA: Europees initiatief voor de ontwikkeling van markttechnologieën.

de Unie als van de lidstaten en hun regio's, maar altijd met een sterke Europese coördinatie door de Commissie en een grotere inzet van de industrie;

- oprichting binnen het zevende kaderprogramma (hierna: KP7) van een Europees coördinatiecentrum of „**Focal Point**”, dat zich opstelt als vaste en proactieve gesprekspartner, zowel binnen de Unie als op het niveau van de internationale samenwerking en dialoog, met een Europees „Nano-Janus”-centrum ⁽²⁸⁾ dat over voldoende middelen kan beschikken;
- opleiding van gekwalificeerd personeel met een multidisciplinair profiel in de wetenschappelijke, technische en productiesector, en ervoor zorgen dat er meer managers komen die openstaan voor de nieuwe N&N-benadering;
- waarborging van de acceptatie en het succes van N&N, door een geruchtmakende en transparante dialoog met het maatschappelijk middenveld te voeren, niet alleen vanwege de vergroting van het Europese concurrentievermogen door N&N, maar ook vanwege het nut van N&N voor de gezondheid, de veiligheid en de kwaliteit van het bestaan van de burgers;
- invoering — vanaf de ontwerpfase van projecten tot de toepassing in de praktijk — van mechanismen voor de beoordeling van de toxicologische en ecotoxicologische risico's, en zorgen voor een adequate opleiding om deze risico's te bestrijden;
- toetsing van de voorstellen voor onderzoek en financiering aan ethische criteria — zoals ook is voorgeschreven in het kaderprogramma — met een systematische bestudering van ethische vraagstukken die zich op het vlak van N&N kunnen voordoen,
- behoud van het juiste evenwicht tussen de noodzaak van sociale ontwikkeling, verspreiding van de resultaten van wetenschappelijk onderzoek en bescherming van gezondheid en milieu enerzijds en de bescherming van de intellectuele en industriële eigendom anderzijds.

3.2.2 Het EESC is een groot voorstander van een gevoelige verhoging van de EU-investeringen in onderzoek, innovatie en opleiding op het gebied van N&N, parallel aan en strak gecoördineerd met de groei van de desbetreffende investeringen van de lidstaten en hun regio's.

3.2.2.1 Het EESC onderstreept in dit verband dat, in tegenstelling tot andere onderzoeksectoren, de hoeveelheid financiële middelen die de Gemeenschap uittrekt voor N&N overeenkomt met de hoeveelheid die de lidstaten hiervoor uittrekken (terwijl de communautaire uitgaven voor onderzoek in het algemeen 4 à 5 % van de globale Europese uitgaven voor onderzoek bedragen, vertegenwoordigen de door de lidstaten uitgetrokken bedragen 87 %).

⁽²⁸⁾ Naar het voorbeeld van het Nanotechnology National Office dat in 2003 in de VS is opgericht bij de wet inzake de ontwikkeling van nanotechnologie.

3.2.3 Volgens het EESC zou ten minste 10 % van de middelen van het specifieke programma „Samenwerking” in het kader van het KP7 2007-2013 naar de thematische prioriteit op het gebied van N&N moeten gaan.

3.2.3.1 In het specifieke programma „Capaciteiten” zou het MKB voldoende ruimte moeten worden geboden voor onderzoek en innovatie op het gebied van N&N, met name voor N&N-centra en infrastructuur voor nanotechnologische *excellence* en *Foresight*.

3.2.3.2 In het specifieke programma „Mensen” zouden de opleiding en mobiliteit van onderzoekers op het gebied van N&N meer ruimte moeten krijgen. Dit zou ook moeten gelden voor de activiteiten van het GCO, voor zover het de veiligheid en metronomie betreft, en voor de technologische vooruitzichten.

3.2.4 Daarentegen zou vanaf 2007 een deel van de middelen van het Kaderprogramma voor concurrentievermogen en innovatie — hoe beperkt deze middelen ook zijn — moeten kunnen worden gebruikt ten behoeve van de totstandbrenging van een ondernemingscultuur, gericht op organisatorische toepassingen van N&N.

3.2.5 Het EESC is een groot voorstander van de oprichting van Europese technologieplatforms, naar het voorbeeld van de platforms die reeds bestaan op het gebied van nano-elektronica en nanogeneeskunde. Dit zijn namelijk zeer geschikte instrumenten om, op grond van een gemeenschappelijke *Foresight*, alle openbare en particuliere actoren in de verschillende sectoren — wetenschap, opleiding, technologie, industrie, financiën — in te schakelen ten behoeve van communautaire, nationale/regionale of gezamenlijke projecten en initiatieven.

3.2.6 Het EESC acht investeringen in onderwijs en opleiding op hoog niveau van fundamenteel belang. De nieuwe communautaire programma's voor de periode na 2006 zouden uitdrukkelijk actielijnen moeten bevatten voor een multidisciplinaire ondersteuning van N&N.

3.2.7 De Commissie zou de industriële exploitatie van N&N moeten vergemakkelijken, door vóór 2007, in het kader van het specifieke programma N&N van het KP7, het volgende te verwezenlijken:

- een *Nano-IPR helpdesk*, zoals het EESC in zijn eerdere advies over N&N heeft voorgesteld;
- een Europees *clearing house* voor de uitwisseling van voorbeelden van goede praktijken en de monitoring van octrooien en nieuwe toepassingen op de wereldmarkt;
- een „digitale N&N-bibliotheek”, zoals in de onderhavige Mededeling wordt voorgesteld;

— aanbestedingen van CEN-STAR ⁽²⁹⁾ voor prenormatieve en conormatieve projecten voor technisch onderzoek;

— proefprojecten voor de demonstratie van industriële toepassingen van N&N.

3.2.8 De Commissie zou voortaan het instrument voor ethische evaluatie moeten versterken, voor een systematische bestudering van alle ethische vraagstukken die zich op het vlak van N&N kunnen voordoen, met name op het gebied van geneeskunde, de agro-voedselsector en cosmetica.

3.3 Op het niveau van de lidstaten

3.3.1 Het EESC benadrukt dat het communautaire actieplan vergezeld moet gaan van nationale actieplannen, die uiterlijk in het eerste halfjaar van 2006 moeten worden gepresenteerd aan het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, om te zorgen voor wisselwerkingen en synergieën op het gebied van infrastructuur, opleiding en onderwijs, normalisatie en octrooien, risicobeoordeling en de dialoog met het maatschappelijk middenveld, de consumenten en de media.

3.3.2 De lidstaten zouden volgens het EESC een groter deel van de openbare en particuliere middelen waarover zij beschikken moeten reserveren voor N&N, en bij het EP en de Raad periodiek verslag moeten uitbrengen van de vooruitgang in de investeringen en de uitvoering van de nationale plannen.

3.3.3 Deze verslagen zouden moeten worden opgenomen in het tweejaarlijks communautair verslag, met speciale aandacht voor:

- de totstandkoming van een gunstig wetgevingskader voor de nieuwe cyclus van industriële toepassingen van N&N op nieuwe ondernemingsconcepten; voor de nieuwe kwalificaties en vereisten wat betreft de opleiding van ondernemers, werknemers en technici; voor de normalisatie; voor de certificering van producten; en ten slotte voor de naleving van ethische normen en de doorzichtigheid, vooral op het stuk van de medisch-wetenschappelijke opleiding, de toegankelijkheid en de gelijke kansen;
- de stimulering van innoverende toepassingen van N&N op territoriaal niveau, met de ontwikkeling van netwerken van laboratoria voor prototyping, certificering en *risk assessment*, die toegankelijk moeten zijn voor alle ondernemingen, instellingen, universiteiten en onderzoekscentra; voor dat doel zouden specifieke financiële maatregelen voor start- en risicokapitaal moeten worden genomen, met name in de cohesieregio's, en zouden informatiecentra voor het grote publiek moeten worden opgericht waar informatie kan worden verkregen over de risico's en mogelijkheden van N&N;

⁽²⁹⁾ CEN = Europees normalisatiecomité. STAR = onderzoek op het gebied van normalisatie.

- de lancering van acties ter voorkoming van de „nanokloof”, vooral in gebieden die voor steun uit de structuur- of cohesiefondsen in aanmerking komen en in eiland- en perifere gebieden, waarbij er ook maatregelen worden genomen om te voorkomen dat minder ontwikkelde derde landen worden uitgesloten van de ontwikkeling van N&N.

3.3.4 De lidstaten zouden gerichte actie moeten ondernemen om het evenwicht te bewaren tussen de noodzaak van samenwerking, de verspreiding van wetenschappelijk en toegepast onderzoek in de gezondheidszorg en milieubescherming enerzijds, en de noodzaak van de bescherming van het uitvindersgeheim en van de intellectuele en industriële eigendom anderzijds.

3.3.5 Volgens het EESC blijkt ook hier weer hoe nadelig het ontbreken van een gemeenschapsoctrooi en een uniform gemeenschappelijk octrooirecht is. Dat gemis doet zich bijvoorbeeld gevoelen m.b.t. de vraag welke uitvindingen op het gebied van bio-nanotechnologie in de lidstaten octrooieerbaar zijn, maar betreft ook eenvoudigweg de toegang van geïnteresseerde actoren tot informatie over nieuwe uitvindingen en octrooien.

3.4 Op internationaal niveau

3.4.1 Het EESC kan zich volledig vinden in de richtsnoeren die in het actieplan worden voorgesteld voor de ontwikkeling van de samenwerking en van een gestructureerde dialoog op internationaal niveau. Wel stelt het voor de richtsnoeren als volgt aan te vullen:

- de organisatie, met regelmatige tussenpozen en onder auspiciën van de EU, van internationale fora om meer kansen te bieden voor dialoog, uitwisseling en communicatie, teneinde de capaciteiten van de internationale gemeenschap van wetenschappers, ondernemers en academici uit te bouwen;
- de ontwikkeling van het Europese leiderschap ter bevordering van wereldwijde initiatieven voor gemeenschappelijke verklaringen en gedragscodes m.b.t. een verantwoord gebruik en een verantwoorde ontwikkeling van N&N;
- de oprichting, uiterlijk in 2008, van een elektronisch archief van internationale wetenschappelijke en technische publicaties op het gebied van N&N;
- de uitbreiding van het Europese ontwikkelingsbeleid met acties t.b.v. de capaciteitsopbouw in ontwikkelingslanden, de opleiding van wetenschappelijk personeel en de bevordering van de ontvankelijkheid van het lokale niveau voor N&N; dit alles om de N&N-kloof (de uitsluiting van de kennisontwikkeling op het gebied van N&N) te voorkomen;

- de totstandbrenging van gebruiksvriendelijke synergie met Europese initiatieven (bv. EUREKA) en internationale initiatieven (bv. *Human Frontiers*).

3.5 Op het niveau van ondernemingen, de arbeidsmarkt en het maatschappelijk middenveld

3.5.1 Volgens het EESC kunnen ondernemingen — met name het MKB — veel baat hebben bij N&N-onderzoekactiviteiten en de verspreiding en overdracht van technologie, met name dankzij de integratie van energiebesparings- en milieutechnologieën, IT-nanotechnologieën, nieuwe materialen, toegepast op processen, producten en diensten, en convergerende nano-bio-info-technologieën.

3.5.2 Het EESC is van mening dat het Europese bedrijfsleven de onderzoeksinspanningen en de toepassing van N&N moet vermenigvuldigen en het tempo moet opvoeren, zodat het investeringsniveau op zijn minst gelijk is aan dat van zijn grootste concurrenten; deze inspanningen zouden moeten worden aangemoedigd door de totstandkoming van een gunstig wet- en regelgevingskader op zowel communautair als nationaal/regionaal niveau.

3.5.3 Het is ervan overtuigd dat het van essentieel belang is het bedrijfsleven volop te betrekken bij het onderzoek, de ontwikkeling en de toepassing van N&N, mits vergezeld van steunmaatregelen op Europees, nationaal en regionaal niveau, en vooral, combinaties daarvan. Te denken valt aan:

- doorzichtige, eenvoudige en duidelijke informatie over de onderzoeksresultaten („*nanotechnology scouting*”), die permanent kunnen worden toegepast, zonder gevaar voor werknemers en technici, consumenten, het milieu en de gezondheid; deze resultaten moeten vergezeld gaan van certificaten die de acceptatie door de samenleving en de markt garanderen;
- gerichte opleidingsacties om tegemoet te komen aan de problemen van ondernemers — vooral van kleine bedrijven — t.b.v. een bewust en verantwoord gebruik van N&N, dat voldoet aan de vereisten van de nieuwe productieprocessen waarin de N&N worden toegepast ⁽³⁰⁾;
- acties op het gebied van de multidisciplinaire opleiding en kwalificaties van het technisch-wetenschappelijk personeel, m.b.t. de nieuwe concepten en wijze van arbeidsorganisatie in de diverse sectoren met gebruik van nieuwe nanotechnologische productieprocessen en aanverwante diensten, en de noodzakelijke voorzorgsmaatregelen om toxicologische en ecotoxicologische risico's uit te bannen;

⁽³⁰⁾ Het EESC is ingenomen met de publicaties – op papier en CD-rom – van het directoraat Innovatiebeleid van DG Ondernemingen en industrie, en met de pedagogisch benadering die daarin wordt gevolgd, gericht op een publiek dat weliswaar belangstelling heeft voor N&N maar niet erg vakkundig is op dit gebied.

- het op duidelijke en van te voren vastgestelde wijze afbakenen van de mogelijkheden en beperkingen van de intellectuele en industriële eigendom, om het evenwicht te waarborgen tussen samenwerking en mededinging; het productiegeheim en de verspreiding van de vooruitgang op N&N-gebied; de publicatie en het vrije verkeer van de nieuwe kennis in Europese en internationale wetenschappelijke kringen enerzijds en de bescherming van de intellectuele eigendomsrechten anderzijds;
- vergemakkelijking van de toegang van ondernemingen — met name kleine ondernemingen of ondernemingen in eiland- en perifere gebieden — tot de instituten van het GCO ⁽³¹⁾, laboratoria voor prototypen en instanties waar certificeringen, metingen en proeven plaatsvinden. Hetzelfde geldt voor de toegang tot nationale en Europese normalisatieorganisaties, waar internationaal erkende en geaccepteerde standaards kunnen worden opgesteld;
- verbetering, in het kader van de EIB, het EIF, het KCI ⁽³²⁾ en de communautaire structuurfondsen, van de toegang van ondernemingen — met name het MKB — tot financiële steunmaatregelen, start- en risicokapitaal, en initiatieven om de *spin-off* in de academische wereld te bevorderen, om de oprichting van nieuwe ondernemingen te stimuleren, om nieuwe banen te scheppen in de sector van N&N, en om uitgestrekte netwerken te creëren voor de acquisitie, productie en distributie van N&N-producten en -diensten;
- uitbreiding van de betrekkingen tussen universiteiten, onderzoekscentra en het bedrijfsleven — met name het MKB — door centra op te richten voor het gezamenlijke beheer van verschillende toepassingen, door de aanwerving van „nanotechnologen” in bedrijven te bevorderen, en door cursussen te organiseren in het kader van de nieuwe acties van het Marie Curie-programma.

3.5.4 Het EESC onderstreept dat, zeker op het gebied van N&N, de werknemers en het technisch-wetenschappelijk kaderpersoneel de motor zijn van Europese ondernemingen die de maatschappelijke verantwoordelijkheid hoog in het vaandel hebben.

3.5.4.1 Het EESC onderstreept in dat verband het belang van acties om te zorgen voor zekere randvoorwaarden en veilige productieprocessen, en het belang van een adequate opleiding, van vooral mensen die werkzaam zijn in de medische diagnostiek en behandeling, met bijzondere aandacht voor preventie en de ex-ante-beoordeling van de risico's. Dit kan onder meer met behulp van technische handleidingen die op Europees niveau zijn gekeurd en goedgevonden.

3.5.4.2 De Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden in Dublin moet uitgebreid onderzoek doen naar de impact van de nieuwe arbeidsorganisatie — nodig geworden als gevolg van de toepassing van N&N op de productieketen — en van de nieuwe behoeften op het gebied van opleiding, veiligheid en bescherming van de gezondheid.

3.5.5 De Europese dialoog over N&N met alle betrokken partijen zou vóór 2007 een formeel karakter moeten krijgen, door hiervoor een raadgevend orgaan of forum op te richten, dat voldoende zichtbaar en transparant moet zijn om te kunnen fungeren als meest geschikte en erkende gesprekspartner voor de media en het maatschappelijk middenveld.

3.5.6 De succesvolle proefprojecten voor de bewustmaking van de burgers zouden vóór 2007 moeten worden geconsolideerd, en toegankelijk moeten worden gemaakt op de „Europa”-website. Ook zouden zij onder de aandacht moeten worden gebracht van de andere instellingen, met name het EP en de Raad. Zij zouden een internationale weerklank moeten krijgen met de uitreiking van de „Europese interdisciplinariteitsprijs voor N&N”, die vanaf 2008 ieder jaar zal worden uitgereikt tijdens de „Europese week van N&N”.

3.5.7 De Commissie zou vóór 2007 geconsolideerde methoden moeten invoeren voor de bestudering van de risico's i.v.m. de toepassing en/of het gebruik van N&N, en zou uiterlijk in het eerste halfjaar van 2008 Europese richtsnoeren moeten voorstellen.

Brussel, 20 april 2006

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
A.-M. SIGMUND

⁽³¹⁾ GCO = Gemeenschappelijk centrum voor onderzoek.

⁽³²⁾ KCI = Kaderprogramma voor concurrentievermogen en innovatie (zie het EESC-advies INT/270 van rapporteurs Welschke en Fusco).

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de volgende onderwerpen

„Voorstel voor een beschikking van de Raad betreffende het specifiek programma dat door het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek door middel van eigen acties moet worden uitgevoerd op grond van het zevende kaderprogramma van de Europese Gemeenschap voor activiteiten op het gebied van onderzoek, technologische ontwikkeling en demonstratie (2007-2013)”

„Voorstel voor een beschikking van de Raad betreffende het specifiek programma „Samenwerking” tot uitvoering van het zevende kaderprogramma (2007-2013) van de Europese Gemeenschap voor activiteiten op het gebied van onderzoek, technologische ontwikkeling en demonstratie”

„Voorstel voor een beschikking van de Raad betreffende het specifiek programma „Ideeën” tot uitvoering van het zevende kaderprogramma (2007-2013) van de Europese Gemeenschap voor activiteiten op het gebied van onderzoek, technologische ontwikkeling en demonstratie”

„Voorstel voor een beschikking van de Raad betreffende het specifieke programma „Mensen” tot uitvoering van het zevende kaderprogramma (2007-2013) van de Europese Gemeenschap voor activiteiten op het gebied van onderzoek, technologische ontwikkeling en demonstratie”

„Voorstel voor een beschikking van de Raad betreffende het specifiek programma „Capaciteiten” tot uitvoering van het zevende kaderprogramma (2007-2013) van de Europese Gemeenschap voor activiteiten op het gebied van onderzoek, technologische ontwikkeling en demonstratie”

„Voorstel voor een beschikking van de Raad betreffende het specifiek programma dat door het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek door middel van eigen acties moet worden uitgevoerd op grond van het zevende kaderprogramma (2007-2011) van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom) voor onderzoeks- en opleidingsactiviteiten inzake kernenergie”

„Voorstel voor een beschikking van de Raad betreffende het specifiek programma tot uitvoering van het zevende kaderprogramma (2007-2011) van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom) voor onderzoeks- en opleidingsactiviteiten inzake kernenergie”

(COM(2005) 439, 440, 441, 442, 443, 444, 445 *final*)

(2006/C 185/02)

De Raad besloot op 14 november 2005, overeenkomstig artikel 166 van het EG-Verdrag, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over bovengenoemde voorstellen.

De gespecialiseerde afdeling Interne markt, productie en consumptie, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 28 maart 2006 goedgekeurd. Rapporteur was de heer WOLF en co-rapporteur de heer PEZZINI.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 426e zitting van 20 en 21 april 2006 (vergadering van 20 april 2006) het volgende advies uitgebracht, dat met 132 stemmen vóór, bij 2 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Samenvatting

1.1 De Commissievoorstellen hebben betrekking op de onderzoeksonderwerpen van haar voorstellen voor het zevende kaderprogramma voor onderzoek en ontwikkeling (O&O) 2007-2013 en het zevende kaderprogramma Euratom (2007-2011), waarover het Comité reeds advies heeft uitgebracht. Onderhavig advies vormt dan ook slechts een aanvulling op dit eerdere advies.

1.2 In dit eerdere advies beval het Comité aan „om de door de Commissie voorgestelde, urgente investeringen in onderzoek en ontwikkeling in volle omvang toe te staan en niet tot

speelbal te maken van de onderhandelingen over de toekomstige EU-begroting.”

1.3 De doelstelling van Lissabon om van Europa de leidende economische ruimte te maken vergt namelijk een forse toename van de O&O-investeringen. In dit verband concurreert Europa op het wereldtoneel namelijk niet alleen met landen als de VS, Japan en Korea, maar ook met China, India en Brazilië. Onlangs nog hebben de VS en Japan O&O-investeringen aangemerkt als nationale prioriteit voor de verhoging van hun internationale concurrentiekracht en hebben zij daarvoor de nodige middelen beschikbaar gesteld. De door de Raad van Barcelona ter ondersteuning van de strategie van Lissabon geformuleerde, maar nog niet bereikte doelstelling om 3 % van het BNP van de Unie in O&O te investeren vormt dus gegeven de voortschrijdende globalisering een „Moving Target”. Wie de doelstelling te laat verwezenlijkt, loopt nog altijd achter.

1.4 Gezien het besluit van de Raad over de totale EU-begroting en de impact daarvan op het onderzoeksbudget herhaalt het Comité zijn aanbeveling dat substantieel meer geld (ongeveer 8 %) aan O&O moet worden besteed en dat daarmee snel, d.w.z. niet pas over zeven jaar, moet worden begonnen.

1.5 Het specifieke programma „Samenwerking” vormt de kern van de Commissievoorstellen. Het Comité schaart zich achter de ondersteuning van de daarin genoemde belangrijke onderzoeksthema's als energie, gezondheid, informatietechnologie, nanotechnologie, milieu, vervoer en sociaal-economische en geesteswetenschappen en de nieuwe onderwerpen luchtvaart en veiligheid. Deze worden in hoofdstuk 4 uitgebreid behandeld, waarbij voor sommige gevallen ook versterkingen worden aanbevolen.

1.6 Verder komt het Comité met de algemene aanbeveling om geen starre budgettaire onderverdeling voor de respectieve thema's te maken, maar juist voor zoveel mogelijk flexibiliteit te zorgen. Daarmee moet de Commissie de ruimte krijgen om tijdens de uitvoering van het programma tijdig en zonder verdere politieke besluiten te reageren op tussentijdse accentverschuivingen, nieuwe kwesties of, wegens de dwarsverbanden tussen veel programmaonderdelen, op noodzakelijk geworden herstructureringen.

1.7 Voorts geeft het andermaal zijn steun aan het specifieke programma „Ideeën”. Afgezien van toereikende middelen ligt de belangrijkste uitdaging in de eerste plaats bij de selectie van steunaanvragen en het beheer van het programma. Het is het eens met het voornemen om deze veeleisende taak in de handen te leggen van de autonome Europese onderzoeksraad (ERC).

1.8 Het Comité heeft er herhaaldelijk de aandacht op gevestigd dat, naast hoogwaardige apparatuur, financiële steun en gunstige randvoorwaarden, een toereikend aantal hooggekwalificeerde, creatieve wetenschappers cruciaal is voor succesvolle en competitieve Europese O&O. Het specifieke programma „Mensen” bevat de maatregelen waarmee de Commissie dit wil verwezenlijken en wordt door het Comité nadrukkelijk gesteund. Het verwijst in dit verband naar zijn eerdere opmerkingen over het door de Commissie gepubliceerde handvest voor onderzoekers.

1.9 Het specifieke programma „Capaciteiten” vormt een voorbeeld bij uitstek van de subsidiaire taken van de Gemeenschap. Het gaat vooral om onderzoeksinfrastructuur (grote apparatuur, wetenschappelijke instrumenten, computers, enz.) die de mogelijkheden van één enkele lidstaat te boven gaan. Ook het genoemde deelprogramma voor onderzoek ten behoeve van het MKB sluit aan bij zijn eerdere aanbevelingen om het MKB nauwer bij het innovatieproces te betrekken.

1.10 Het Comité verwijst ten slotte naar zijn vroegere aanbeveling om de administratieve rompslomp in verband met

steunaanvragen drastisch in te dammen, procedures te vereenvoudigen en voor zoveel mogelijk continuïteit met betrekking tot de steuninstrumenten en toekenningsprocedures te zorgen.

2. Inleiding

2.1 De **door de Commissie** ⁽¹⁾ **ingediende**, in zeven separate documenten opgedeelde voorstellen vormen een aanvulling op haar voorstel betreffende het zevende kaderprogramma voor onderzoek en ontwikkeling (2007-2013) en het zevende kaderprogramma Euratom (2007-2011) en bevatte **gedetailleerde informatie over onderzoeksonderwerpen waarop de geplande steunmaatregelen van toepassing zijn**.

2.1.1 Bijgevolg vormt **onderhavig advies een compacte aanvulling** op het advies ⁽²⁾, dat het Comité reeds heeft uitgebracht over genoemde kaderprogramma's.

2.1.2. Daarom gaat het in onderhavig advies **in de eerste plaats om de inhoud van het onderzoek en niet om structuren en instrumenten**. Zo wordt bijv. niet opnieuw ingegaan op de belangrijke optimalisering van de innovatiedriehoek „fundamenteel onderzoek, toegepast onderzoek en ontwikkeling”. De aanbeveling dat het programma beheerd moet blijven door Commissieambtenaren die zeer deskundig zijn op en ervaring hebben met de desbetreffende onderzoeksgebieden, hetgeen voldoende personele continuïteit vergt, komt evenmin nogmaals aan de orde. Dit is reeds in eerdere adviezen ⁽³⁾ uitvoerig behandeld.

2.1.3 Wel moet hier onmiddellijk worden ingegaan op een belangrijk uitgangspunt dat betrekking heeft op **de budgettaire indeling** van de respectieve programmaonderdelen. Het Comité beval daarover reeds aan voor **zoveel mogelijk flexibiliteit** te zorgen. Daarmee moet de Commissie de ruimte krijgen om tijdens de uitvoering van het programma tijdig en zonder verdere politieke besluiten te kunnen reageren op tussentijdse accentverschuivingen, nieuwe kwesties of, wegens de dwarsverbanden tussen veel programmaonderdelen, op noodzakelijk geworden herstructureringen.

2.2 De Commissie stelt voor om de middelen voor deze programma's tot in totaal 72,7 miljard ⁽⁴⁾ euro te verhogen. Dit is nog altijd minder dan 8 % van de voorgestelde totale EU-begroting 2007-2013 (1.025 miljard euro). In bovengenoemd advies over het zevende kaderprogramma beval het Comité aan „om de door de Commissie voorgestelde, urgente investeringen in onderzoek en ontwikkeling in volle omvang toe te staan en niet tot speelbal te maken van de onderhandelingen over de toekomstige EU-begroting.”

⁽¹⁾ COM(2005) 119 final/2 – 2005/0043 (COD) – 2005/0044 (CNS)

⁽²⁾ PB C 65 van 17-3-2006

⁽³⁾ PB C 157 van 28-6-2005 „Richt snoeren voor het beleid ter ondersteuning van het onderzoek in de Unie” en PB C 65 van 17-3-2006.

⁽⁴⁾ Met 2005 als basisjaar zonder inflatiecorrectie. De uiteindelijke cijfers verschillen afhankelijk van de indexeringswijze.

2.2.1 De Europese Raad heeft op 19 december 2005 echter overeenstemming bereikt over een totale EU-begroting van slechts 862,4 ⁽⁵⁾ miljard euro. Daarom zou ook het EU-budget voor onderzoek wel eens beduidend lager kunnen uitvallen ⁽⁶⁾ dan door de Commissie voorgesteld, maar toch is de Europese Raad van opvatting dat de EU-fondsen voor onderzoek dusdanig moeten worden verhoogd dat in 2013 de middelen reël ongeveer 75 % hoger liggen dan in 2006. ⁽⁷⁾ De Commissie zal hiervoor een herzien voorstel uitwerken. De politieke besluitvorming over beide kaderprogramma's is dus nog niet afgerond.

2.2.2 De doelstelling van Lissabon om van Europa de leidende economische ruimte te maken vergt namelijk een forse toename van de O&O-investeringen. In dit verband concurreert Europa op het wereldtoneel namelijk niet alleen met landen als de VS, Japan en Korea maar ook met China, India en Brazilië. Onlangs nog hebben de VS en Japan O&O-investeringen aangemerkt als nationale prioriteit voor de verhoging van hun internationale concurrentiekracht en hebben zij daarvoor de nodige middelen beschikbaar gesteld. De door de Raad van Barcelona ter ondersteuning van de strategie van Lissabon geformuleerde, maar nog niet bereikte doelstelling om 3 % van het BNP van de Unie in O&O te investeren vormt dus gegeven de voortschrijdende globalisering een „Moving Target”. Wie de doelstelling te laat verwezenlijkt, loopt nog altijd achter.

2.3 Gegeven deze situatie wil het Comité andermaal sommige van de in bovengenoemd advies gedane aanbevelingen naar voren halen en wijst het er kort op dat 1) „toereikend ondersteund, efficiënt en hoogwaardig onderzoek en dito ontwikkeling (O&O) (...) een noodzakelijke voorwaarde [zijn] voor innovatie, concurrentievermogen en welvaart, en daarmee ook voor culturele ontplooiing en sociale prestaties”, dat 2) „het voorstel van de Commissie (...) is **om het op lange termijn nog te verhogen minimum om de positie van Europa, de wieg van de moderne wetenschap en techniek, niet op het spel te zetten, maar te behouden en te versterken**”, en dat 3) „**de doelstellingen van Lissabon zonder deze inspanningen zelfs op lange termijn niet te verwezenlijken [zijn]**”.

2.4 Ook herhaalt het dat Europese samenwerking op O&O-gebied een goede **katalysator voor integratie en cohesie** vormt. Dit is vooral van groot belang nu de Unie de steun van haar burgers voor de Europese grondwet tracht te winnen. Voldoende O&O is niet alleen doorslaggevend voor de verwezenlijking van de doelstellingen van Lissabon, maar zeker ook voor de oplossing van zich aandienende problemen op het gebied van bijv. de volksgezondheid, de energievoorziening, of het milieu.

2.5 Het Comité herhaalt daarom ook zijn aanbeveling om binnen de **totale EU-begroting** substantieel meer geld (**ongeveer 8 %**) aan O&O te besteden en de in het desbetreffende Raadsbesluit genoemde verhoging snel, d.w.z. niet pas over zeven jaar, door te voeren.

2.6 Het heeft verder kennis genomen van het voorstel van

de Commissie ⁽⁸⁾ om een **Europees technologie-instituut** op te richten. Het wil zich daarover in dit advies niet inhoudelijk uiten, maar stelt zich wel op het standpunt dat de daarmee gemoeide kosten niet ten koste mogen gaan van de financiering van de hier besproken specifieke programma's.

2.7 Het Comité verwijst tevens naar zijn eerdere aanbeveling om de administratieve **rompslomp** voor de indieners **drastisch in te dammen, procedures te vereenvoudigen** en te zorgen voor maximale continuïteit ten aanzien van de steuninstrumenten en toekenningsprocedures. Het zal nog uitvoeriger op dit punt terugkomen wanneer het advies uitbrengt over de voorstellen van de Commissie betreffende de regels voor deelname aan acties van het zevende kaderprogramma. ⁽⁹⁾

3. De inhoud van de Commissievoorstellen ⁽¹⁰⁾

3.1 De voorstellen van de Commissie hebben specifiek betrekking op alle O&O-gebieden die door het zevende kaderprogramma en het Euratomprogramma worden bestreken, d.w.z. het geheel aan onderzoeksthema's, inhoud, methoden en hulpmiddelen. Daarnaast komt zij met voorstellen betreffende de bijdrage die het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek hieraan zou moeten leveren. Ook stelt zij maatregelen voor om de nodige mensen aan te trekken en verder op te leiden. Het gaat om in totaal zeven Commissiedocumenten waarin met een schat aan informatie ook de afzonderlijke deelprogramma's worden behandeld.

3.2 Samenvattend laten deze zich als volgt structureren, waarbij de genoemde percentages de respectieve aandelen in het totale budget aangeven:

A — Kaderprogramma O&O 2007-2013 (totaalbudget 72.726 miljoen euro)

Samenwerking	61,1 %
Ideeën	16,3 %
Mensen	9,8 %
Capaciteiten	10,3 %
Niet-nucleaire acties van het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek	2,5 %

B — Het kaderprogramma Euratom 2007-2011 (totaalbudget 3.092 miljoen euro)

Fusieonderzoek	69,8%
Kernsplitsing en stralingsbeheer	12,8%
Nucleaire acties van het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek	17,4%

3.3 In hoofdstuk 3 van het advies over het zevende kaderprogramma (CESE 1484/2005) wordt uitvoerig ingegaan op deze Commissievoorstellen.

⁽⁵⁾ Basisjaar: 2005

⁽⁶⁾ Huidige schattingen bedragen ongeveer 49,5 miljard euro (zie b.v. FAZ nr. 11 2006, blz. 14)

⁽⁷⁾ Europese Raad 1591505, Cadrefin 268, punt 10 van 19 december 2005

⁽⁸⁾ Perscommuniqué IP/06/201 van 22 februari 2006

⁽⁹⁾ COM(2005) 705 final

⁽¹⁰⁾ PB C 65 van 17-3-2006

4. Opmerkingen van het Comité

4.1 Onderstaande opmerkingen zijn gebaseerd op de in de hoofdstukken 4 t/m 6 van bovengenoemd advies over het zevende kaderprogramma gemaakte opmerkingen en zijn zonder kennisgeving daarvan moeilijk te begrijpen.

4.1.1 Het Comité schaart zich achter het streven van de Commissie om rekening te houden met de dwarsverbanden tussen de vele programmaonderdelen en door een brede behandeling van de onderwerpen multidisciplinariteit te bevorderen.

4.1.2 Daarbij heeft het Comité zich tevens de vraag gesteld of deelgebieden die meerdere onderzoeksterreinen bestrijken, zoals ICT op medisch gebied, bij ICT moeten worden ondergebracht of juist in het specifieke deelprogramma Gezondheid. Het denkt dat de in het kader van ICT genoemde activiteiten inderdaad beter bij de specifieke deelprogramma's op het gebied van bijv. gezondheid, energie, vervoer of eventueel ook sociale wetenschappen kunnen worden ondergebracht, omdat op die manier vaktechnische problemen op de voorgrond komen te staan.

4.1.3 Er kan evenwel geen algemeen geldend antwoord op deze vraag worden gegeven. Van geval tot geval dient te worden bezien waar enerzijds de meeste methodische synergie kan worden verwacht en waar anderzijds het best kan worden aangeknoopt bij concrete problemen. Het Comité herhaalt in dit verband zijn aanbeveling dat in ieder geval telkens moet worden gezorgd „voor coördinatie en voor de nodige dwarsverbanden”.

4.1.4 Bijval verdient verder het voornemen van de Commissie om flexibel in te spelen op de zich aandienende behoeften, nieuwe inzichten en voorstellen, alsook op niet voorziene politieke vereisten. Ondersteuning en coördinatie van precompetitieve O&O-activiteiten door de Commissie zal de concurrentiepositie van de Unie helpen versterken.

4.2 Samenwerking — de kern van het programma

4.2.1 **Gezondheid.** Het Comité benadrukt dat in dit verband inderdaad een bredere aanpak geboden is. Deze omvat zowel de voorbereiding op en preventie van epidemieën en pandemieën als aandacht voor de demografische ontwikkeling met alle sociale en gezondheidsaspecten en langetermijnconsequenties vandien. Daartoe behoort ook onderzoek naar vergrijzing en gehandicapten (waarbij in het laatste geval ook specifieke vereisten op onder meer sociaal en technisch gebied spelen die het kader van gezondheidsaangelegenheden te buiten gaan). Het Comité deelt daarbij het streven van de Commissie om onderzoek naar zelden voorkomende ziekten niet te verwaarlozen. Het programma dient alle relevante technisch/wetenschappelijke terreinen te omvatten, zoals biotechnologie, genomica, stamcelonderzoek en ander multidisciplinair onderzoek. Ook dient daarbij aandacht uit te gaan naar de noodzakelijke kwaliteits- en sociale normen. Het gaat hier zowel om medisch/biologisch onderzoek door universiteiten, klinieken en door de overheid gesteunde onderzoeksinstituten als om de verhoging van de concurrentiekracht van de Europese medisch/farmaceutische industrie. Daarom beveelt het Comité aan om het voorgestelde programmakader goed te keuren. Onderzoek en ontwikkeling op gezondheidsgebied zijn op Europees, en zelfs op mondiaal niveau, van cruciaal belang.

4.2.2 **Voeding, landbouw en biotechnologie** (waarbij biotechnologie ook een belangrijk onderdeel van het thema gezondheid vormt (zie par. 4.2.1)). Met dit programma wordt terecht gestreefd naar de opbouw resp. instandhouding van een Europese, wetenschappelijk gefundeerde biologische landbouw. Het is de bedoeling om biowetenschappen en –technologieën toe te passen voor milieuvriendelijke en competitieve producten en processen in de landbouw, de visserij, de aquacultuur, de levensmiddelen- en geneesmiddelenindustrie, de bosbouw en aanverwante sectoren. Gegeven de spijkerharde concurrentie van de landbouwsector met landen als bijv. Brazilië vormt dit eveneens een zeer belangrijk onderdeel. Wellicht kan in dit verband worden gedacht aan het telen van planten met behulp waarvan verontreinigde bodem kan worden gesaneerd omdat deze planten zich met schadelijke stoffen voeden of juist geen schadelijke stoffen uit verontreinigde grond opnemen en daarom zonder bezwaar kunnen worden gebruikt.

4.2.3 **Informatie- en communicatietechnologieën „ICT”.** ICT-producten en –diensten hebben wetenschap, techniek, bestuur en zelfs het dagelijks leven van de burgers op revolutionaire wijze verrijkt en veranderd. Het thema ICT vormt zowel in budgettair opzicht als qua verscheidenheid van taken het omvangrijkste element van het programma „Samenwerking” dat op alle terreinen speelt of kan spelen. Het is de bedoeling dat innovatieve, op ICT gebaseerde producten en diensten beschikbaar komen voor wetenschap, techniek, bestuur en logistiek. Het ICT-programma omvat derhalve de ontwikkeling van nieuwe hardware (waarbij bijv. de ontwikkeling van chips het programma ten behoeve van nanotechnologie duidelijk overlapt), hardwaresystemen en netwerken en ook nieuwe programmeerapparatuur, waarbij bovendien de aandacht dient uit te gaan naar de toegankelijkheid van ICT-diensten voor alle bevolkingsgroepen. Het Comité verwijst in dit verband naar zijn in par. 4.1.2 gemaakte opmerking. Het komt dan ook precies op de uitvoering van deze taken van: in hoeverre zal het ICT-programma in de toekomst ook aan de andere programma's bijdragen, en is de onmiskenbaar grote omvang van dit programma inderdaad op zijn plaats is?

4.2.4 **Nanowetenschappen, nanotechnologieën, materialen en nieuwe productietechnologieën.** Ook hier gaat het om een nieuw, buitengewoon innovatief thema ⁽¹⁾ dat gestalte heeft gekregen in het spanningsveld tussen fundamenteel onderzoek en toepassing met alle daarbij behorende wortels en vertakkingen tussen natuurwetenschappelijk en chemisch onderzoek en technologie. Er liggen hier mogelijkheden om op veel technische gebieden nieuwe of verbeterde producten en processen voort te brengen. Het onderwerp is echter tevens dusdanig divers en vertakt dat een goed overzicht geboden is om de gemeenschappelijke kenmerken en dwarsverbanden te herkennen en te benutten van een discipline die reikt van atoomfysica tot plasmatechnologie of van nanomechanica tot textielontwikkeling. Nanoprocessen voltrekken zich op microscopisch niveau, hetgeen het voorstellingsvermogen van de burgers doorgaans te boven gaat. Daarom is het zaak om van meet af aan een constructieve dialoog met de consumenten aan te gaan, niet alleen om risico's in kaart te brengen en uit te sluiten, maar ook om ongegronde bezorgdheid weg te nemen. Het Comité kan zich daarom volledig vinden in de brede aanpak van de Commissie, die ook inspanningen ten behoeve van verspreiding van kennis omvat.

⁽¹⁾ PB C 157 van 28 juni 2005

4.2.5 Energie. Het Comité heeft zich reeds meerdere malen in tal van specifieke adviezen over dit centrale thema uitgesproken en benadrukte daarbij dat er grote behoefte aan onderzoek bestaat ⁽¹²⁾. Er is namelijk op de middellange en lange termijn sprake van een zeer ernstig energieprobleem. ⁽¹³⁾ Grondstoffen zullen waarschijnlijk schaarser worden en de „klassieke” energiebronnen aardolie en aardgas zullen duurder worden, waardoor de grotendeels van deze bronnen afhankelijke voorzieningszekerheid van Europa in gevaar kan komen. Verder is er het probleem van de meestal zelfs mondiale effecten van energiegebruik op het milieu, in het bijzonder op het klimaat. Het energieprobleem kan uitsluitend worden opgelost met verbeterde of nieuwe en dan ook nog zo mogelijk goedkope technologieën. De sleutel daartoe wordt gevormd door energieonderzoek. Het onderzoek dient gericht te zijn op alle aspecten ⁽¹⁴⁾ van betere exploitatie en opslag van milieuvriendelijke energiebronnen, op technieken ten behoeve van energiebesparing en efficiënter energiegebruik, alsook op procedures voor het geheel of gedeeltelijk afvangen en opslaan van broeikasgassen. Van groot belang in dit verband is ook de omschakeling op zeer efficiënte elektriciteitscentrales. De Commissievoorstellen zijn juist en evenwichtig, maar het Comité is zeer bezorgd dat er voor een dergelijke cruciale taak te weinig middelen zijn uitgetrokken. Hier is meer geld voor nodig.

4.2.6 Milieu (incl. klimaatverandering). Milieubescherming is fundamenteel voor de levenskwaliteit en de levenswaarden van de huidige en komende generaties. Het is een bijzondere ambitieuze en eventueel ook cruciale doelstelling om de daarmee verbonden door mens of natuur veroorzaakte problemen in kaart te brengen en op te lossen. Deze taak is nauw verweven met kwesties die op de meest uiteenlopende onderzoeks- en beleidsgebieden spelen: economisch beleid, energiebeleid, volksgezondheidsbeleid en landbouwbeleid, inclusief toezichtstaken en, vanwege de mondiale aspecten, internationale akkoorden. Milieuonderzoek is er vooral op gericht om de verschillende problemen en de oorzaken ervan in kaart te (kunnen) brengen. Het zoeken naar oplossingen gebeurt echter in sterkere mate op andere themagebieden, met name op energiegebied. Daarop moet middels budgettaire flexibiliteit worden ingespeeld.

4.2.7 Vervoer (incl. luchtvaart). Europese vervoerssystemen vormen een essentieel element van de economische en sociale welvaart en de cohesie in Europa. Met het deelprogramma Vervoer wordt gestreefd naar ontwikkeling van geïntegreerde, milieuvriendelijke, intelligente en veilige pan-Europese vervoersstelsels en transportmiddelen. Het gaat daarbij om concrete technische en logistische ontwikkelingsdoelstellingen voor vervoersmiddelen en -systemen. De (verdere) ontwikkeling van energiezuinige en emissiearme vervoersmiddelen (vliegtuigen, auto's enz.) vormt een wetenschappelijk/technische opgave die met de deelprogramma's Energie en Milieu zijn verbonden en waarbij ook het MKB kan worden betrokken. Belangrijk instrument daarbij zijn de desbetreffende technologieplatforms ACARE, voor luchtvaart en luchtvervoer, ERRAC voor railvervoer, ERTRAC voor wegvervoer, en WATERBORNE voor scheepvaart, waterstof en brandstofcellen. Gegeven het belang van een efficiënt Europees vervoersnetwerk, mede voor de nieuwe lidstaten, en de nog steeds groeiende vervoersintensiteit dient ook hier het vermijden van congestie zich als een actuele en belangrijke taak aan. Dit is ook van belang voor het

Europees concurrentievermogen (en de effecten op het milieu!). Dit deelprogramma dient dus een belangrijke doelstelling en wordt derhalve door het Comité gesteund.

4.2.8 Sociaal-economische wetenschappen en geesteswetenschappen.

4.2.8.1 Het Comité is van mening dat met dit programma moet worden gestreefd naar een alomvattend begrip van de ingewikkelde, onderling verbonden sociaal-economische, juridische en culturele uitdagingen waarmee Europa wordt geconfronteerd. Daartoe behoren ook de historische wortels en gemeenschappelijke kenmerken van Europa en zijn grenzen en burens. Voor de intellectuele grondslagen en de identiteit van de Gemeenschap zou het van groot belang zijn om de Europese geschiedenis op een voor alle lidstaten identieke manier te beschrijven en beoordelen. Daarbij hoort ook de vraag hoe de lidstaten en de burgers met elkaar omgaan. De resultaten daarvan zouden vervolgens als basis moeten dienen voor het geschiedenisonderwijs in de lidstaten of reeds bestaande aanzetten daartoe moeten versterken.

4.2.8.2 Daarbij gaat het echter ook om bijv. economisch, financieel en fiscaal beleid, wetenschapsbeleid, groei, werkgelegenheid en concurrentievermogen, sociale samenhang en duurzaamheid, levenskwaliteit, onderwijs, culturele en juridische aangelegenheden en mondiale betrekkingen. Een en ander omvat ook specifieke uitdagingen voor de moderne samenleving, zoals de demografische ontwikkeling (feiten, gevolgen, maatregelen), migratie, sociale uitsluiting, culturele verdeeldheid en de ontwikkeling van de kennismaatschappij. Dit deelprogramma moet meer coherentie en profiel krijgen. Daarom beveelt het Comité aan om uit het programma Wetenschap en maatschappij dat bij het programma Capaciteiten is ondergebracht, een gedeelte bij het deelprogramma Sociaal-economische en geesteswetenschappen in te delen. Het gaat daarbij niet om het gedeelte dat de overdracht van kennis en een beter wederzijds begrip tussen wetenschap en maatschappij betreft (zie ook par. 4.5.3), maar om het gedeelte dat betrekking heeft op onderzoek naar de betrekkingen tussen wetenschap en maatschappij. Het deelprogramma Sociaal-economische en geesteswetenschappen is een zeer belangrijk programma, temeer ook daar het cruciaal is voor de adviesverlening aan de politiek. Daarom moet het met enige van bovengenoemde thema's worden aangevuld en ook waar nodig worden versterkt.

4.2.9 Veiligheid en ruimtevaart

Ook het Comité vindt dat veiligheid en ruimtevaart belangrijke thema's zijn.

4.2.9.1 De burgers van de westelijke wereld zijn zich door de terreuraanslagen van de afgelopen jaren nog meer bewust geworden van het belang van een goede veiligheid. Verder vergt dit thema een brede juridische, sociale, culturele, maar ook technisch/wetenschappelijke aanpak. Veiligheid en onderzoek dienaangaande zijn evenwel niet beperkt tot het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, maar hebben ook betrekking op aangelegenheden als vervoer, gezondheid (bijv. het gezondheidsveiligheidsprogramma van de EU), rampenbestrijding (waarbij valt te denken aan natuurrampen en industriële ongevallen), energie en milieu.

⁽¹²⁾ PB C 241 van 7 oktober 2002, PB C 28 van 3 februari 2006; PB C 65 van 17-3-2006

⁽¹³⁾ zie de vorige noot

⁽¹⁴⁾ Zie hoofdstuk 4.6 voor het Euratomprogramma

4.2.9.2 Over het algemeen weten de burgers weinig van de geweldige vooruitgang op het gebied van ruimteonderzoek en -technologie. Deze vooruitgang is niet alleen van geostrategisch belang, maar draagt ook bij aan onze kennis van de wereld. Ten slotte vormden de bestudering van de ruimte en de daaruit voortvloeiende kennis van de beweging van de planeten dé uitgangspunten voor de moderne natuurkunde. Daarnaast vormen ruimteonderzoek en -technologie pioniergebieden bij de ontwikkeling van innovatieve technieken. Bij het ruimteonderzoek moet worden gezorgd voor evenwichtige samenwerking tussen de geplande programma's en de reeds bestaande Europese organisaties als ESA en ESO.

4.3 **Ideeën.** Hier betreedt de Commissie met haar onderzoeksondersteuning vruchtbaar nieuw terrein, waarmee het Comité zich reeds meerdere malen ingenomen toonde.⁽¹⁵⁾ Door voorstellen te ondersteunen die eruit springen — en af te zien van de tot op heden gebruikelijke eis van grensoverschrijdende samenwerking — wordt „excellence” mogelijk en zichtbaar, en kunnen tevens Europese en internationale topwetenschappers worden aangetrokken. Op die manier wordt een uiterst vruchtbare voedingsbodem voor innovatie gecreëerd. Het Comité benadrukt andermaal dat het risico van falen op de koop toe moet worden genomen wil men boven de middelmaat uit kunnen stijgen. Afgezien van de middelen die voor dit programma moeten worden vrijgemaakt, ligt de moeilijkheid daarom in de eerste plaats bij de selectieprocedure en het beheer van het programma. Daarom moet deze veeleisende taak worden toevertrouwd aan een autonoom comité dat bestaat uit bijzonder succesvolle en erkende deskundige wetenschappers: de Europese onderzoeksraad (ERC).

4. **Mensen.** Het Comité heeft herhaaldelijk beklemtoond⁽¹⁶⁾ dat naast hoogwaardig materiaal en financiële ondersteuning voldoende hooggekwalificeerde, creatieve wetenschappers cruciaal zijn voor succesvolle en competitieve Europese O&O. Daarom moet reeds bij kinderen en jongeren belangstelling voor wetenschap en techniek worden gewekt, zodat uiteindelijk voldoende begaafde studenten een zeer moeilijke en veeleisende studie beginnen en ook afronden.

4.4.1 Reeds in zijn advies over het zevende kaderprogramma O&O⁽¹⁷⁾ wees het Comité op de sleutelrol, maar ook op de onbevredigende situatie van de Europese universiteiten als onderzoeks- en opleidingsinstellingen. Er moet er onder meer voor worden gezorgd dat het voor een onderzoekslapbaan belangrijke proefschrift onder goede persoonlijke en werkomstandigheden kan worden geschreven.⁽¹⁸⁾ Na een meer dan grondige opleiding hebben zij dan behoefte aan internationale ervaring, een attractief onderzoeksmilieu met voldoende vrijheid en internationaal competitieve arbeidsvoorwaarden en carrièreplanning (hierover heeft het Comité zich reeds geuit in zijn advies over onder meer het Europees Handvest voor onderzoekers⁽¹⁹⁾).

4.4.2 Ondanks de voor wetenschap en onderzoek belangrijke internationale mobiliteit van onderzoekers tussen met name de in dit verband bijzonder sterke landen, moet wel een eenzijdige „brain drain” worden voorkomen. Daartoe moeten onder meer de salarissen zich op een dusdanig niveau situeren dat bijv. ook Amerikaanse topwetenschappers naar Europa kunnen worden gehaald, hetgeen momenteel nagenoeg onmogelijk is. Het Comité schaaft zich dan ook achter de herhaaldelijk benadrukte doelstelling van de Commissie om de nodige instrumenten en randvoorwaarden te creëren en er bij de lidstaten op aan te dringen, de in het programma „Mensen” voorgestelde en deels reeds nu beschikbare instrumenten te gebruiken. Daarnaast is het voor de Europese onderzoeksruimte van groot belang om attractieve mobiliteitsvoorwaarden te creëren en obstakels uit de weg te ruimen. Het stemt tot tevredenheid dat de Commissie daar nadrukkelijk naar streeft.

4.5 **Capaciteiten.** Dit programma vormt een goed voorbeeld van de subsidiaire taken van de Gemeenschap.

4.5.1 Het gaat hier vooral om ontwikkeling en installatie, gemeenschappelijk gebruik en optimalisering van onderzoeksinfrastructuur (zware apparatuur, wetenschappelijke instrumenten, computers, enz.) waarvan de kosten en toepasbaarheid de middelen van één enkele lidstaat te boven gaan. Daarbij is het Comité ermee ingenomen dat het overeenkomstig zijn eerdere aanbeveling de bedoeling is om bij projectvoorstellen in dit verband de voorkeur te geven aan een bottom-up-benadering.

4.5.2 Ook andere in het deelprogramma Capaciteiten genoemde taken zijn van groot belang voor de nieuwe lidstaten en het MKB. Het gaat daarbij om b.v. „Onderzoek ten behoeve van KMO's”, „KMO-associaties”, „kennisregio's” en het „ontsluiten van het onderzoekspotentieel in de convergentieregio's en ultraperifere regio's van de EU”.

4.5.3 Het deelprogramma Wetenschap en samenleving is gericht op harmonische integratie van wetenschappelijke en technische inspanningen, en het daarmee verbonden onderzoeksbeleid, in het Europese sociale systeem. Het gaat er daarbij om, kennis te genereren, te benutten, te verspreiden en innovaties voort te brengen. Doel van dit deelprogramma is dus om de Europese burger een beeld te verschaffen van wetenschap, wetenschappers en hun werkzaamheden. Het Comité stemt met deze doelstellingen in en beschouwt vooral kennisverspreiding als een belangrijke culturele en innovatiebevorderende taak. Maar ook moet worden onderzocht waarom een deel van de burgers de wetenschap (of een deel daarvan), haar methodiek en potentiële effecten sceptisch benadert. Het is van mening dat fundamenteel sociologisch onderzoek in het deelprogramma „Sociaal-economische wetenschappen en geesteswetenschappen” van het specifieke programma „Samenwerking” moet worden ingepast, zodat het in de brede context voor Europese samenwerking van die twee programma's kan worden behandeld.

⁽¹⁵⁾ PB C 110 van 30 april 2004.

⁽¹⁶⁾ PB C 110 van 30 april 2004: „Onderzoekers in de Europese onderzoeksruimte: één beroep, meerdere loopbanen.”

⁽¹⁷⁾ PB C 65 van 17.3.2006.

⁽¹⁸⁾ Zie o.a. par. 5.6 van het in voetnoot 16 genoemde document.

⁽¹⁹⁾ PB C 65 van 17-3-2006, en PB C 110 van 30-4-2004

4.6 Het Euratomprogramma

Het Comité verwijst in dit verband in de eerste plaats naar zijn uitvoerige opmerkingen in zijn advies over het zevende kaderprogramma O&O en het Euratomprogramma, alsook op zijn opmerkingen betreffende het specifieke deelprogramma Energie.

4.6.1 Het **kernfusieonderzoeksprogramma**⁽²⁰⁾ is erop gericht, (i) de bouw van ITER voor te bereiden en de reactor vervolgens daadwerkelijk te bouwen, (ii) het gebruik van de reactor voor te bereiden, inclusief opleiding van het wetenschappelijk personeel, associatie en mobilisatie van het onderzoekspotentieel van de zogenaamde geassocieerde laboratoria in de lidstaten en internationale arbeidsverdeling ten behoeve van het gebruik van ITER, (iii) de technologische ontwikkelingen (met name materialen en brandstofcirculatie) ten behoeve van DEMO te bespoedigen en (iv) verschillende concepten voor (magnetische) afsluiting te onderzoeken en te optimaliseren. ITER en verdere ontwikkelingen moeten in de onderzoeksinstellingen van de lidstaten worden verankerd en van daaruit worden ondersteund. De Commissievoorstellen stroken met deze taken en de aangegane internationale verplichtingen en het Comité kan er zich volledig in vinden.

4.6.2 Bij **kernsplijting**⁽²¹⁾ gaat het erom, (i) de veiligheid van bestaande kerncentrales nog verder te onderzoeken en te verhogen (dit is voornamelijk een taak voor de bouwer en de exploitant) en (ii) nieuwe reactorconcepten ontwikkelen met nog betere veiligheids-, brandstofverbruiks- en afvalverwerking te ontwikkelen. Daartoe behoort ook onderzoek naar recycling van gebruikte brandstoffen (transmutatie, hergebruik). Verder moet (iii) de kwestie van definitieve opslag worden opgelost en op politiek niveau op aanvaardbare wijze worden geregeld, (iv) moeten de inspanningen ten behoeve van non-proliferatie van kernmateriaal worden ondersteund en (v) moet naar verdere informatie worden gezocht over de biologische effecten van (lage) stralingsdoses⁽²²⁾ en moeten meettechnieken (voor met name menselijke blootstelling) worden ontwikkeld. Een belangrijke deelzaak hier is de opleiding van vaklieden, dus voldoende gekwalificeerd personeel voor de langere termijn. Het stemt tot zorg dat het in sommige lidstaten aan dit laatste ontbreekt (afnemende deskundigheid) en het Comité geeft in overweging of er in het licht van het kernenergiegebruik op de lange termijn in de wereld niet meer aandacht aan deze zeer belangrijke kwesties moet worden geschonken.

4.7 Het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek (GCO)

4.7.1 Het GCO wordt terecht betrokken bij de activiteiten in het kader van zowel het zevende kaderprogramma O&O

(2007-2013) als het zevende kaderprogramma Euratom (2007-2011). Het GCO valt als zodanig direct onder de Commissie, en daarin ligt ook de kracht van dit centrum voor beleidsadvies en flexibele inzetbaarheid. Daarom moet ervoor worden gezorgd dat het centrum onderworpen is aan de voor alle onderzoeksinstellingen van de lidstaten geldende strikte en transparante normen voor internationale Peer-Review, mededinging, beroepsprocedures/personneelsbeleid en toezicht. Verder dient het in de internationale wetenschappelijke gemeenschap te worden ingebed. Tevens dient het een plaats te krijgen in het bovengenoemde programma betreffende Sociaal-economische en geesteswetenschappen.

4.7.2 Het voor de Unie belangrijke algemene thema „Duurzame ontwikkeling” behoort tevens tot de taken die het centrum in het kader van het zevende kaderprogramma moet vervullen. Daarbij gaat het onder meer om klimaatbescherming, voeding, energie, vervoer, chemicaliën en ontsmetting. Dit betekent ook dat er voor de verschillende deel terreinen van milieu- en voedingsbewaking wetenschappelijk/technologische referentiedata moeten worden ontwikkeld. Dat vormt tevens een belangrijke bijdrage tot het opstellen van EG-regelgeving. Een andere belangrijke gemeenschappelijke taak is de ontwikkeling en verspreiding van internationaal erkende referentiebeginselen en de bevordering van een gemeenschappelijk Europees meetstelsel. Dit kan eventueel gebeuren met ondersteunende coördinatie van de nationale instellingen voor metrologie (meettechnieken) en standaardisering, terwijl het centrum aan de programma's van deze instellingen deelneemt. Met het oog op de interne markt en de Europese integratie in het algemeen zou er daarom over moeten worden nagedacht of er een „European Bureau of Standards” kan worden opgericht met medewerking van de relevante nationale laboratoria en Europese organen als CEN en CENELEC, inclusief industriële sectoren en het GCO.

4.7.3 Het is juist dat het GCO in verband met het zevende kaderprogramma Euratom (2007-2011) de politieke besluitvorming op nucleair gebied ondersteunt. Daartoe horen ook activiteiten op het gebied van tenuitvoerlegging van en toezicht op bestaande strategieën en reacties op nieuwe uitdagingen. Daarnaast vindt ook het Comité dat in het „nucleaire” GCO-programma het accent wordt gelegd op afvalverwerking, veiligheid en toezicht (waarbij ook deze activiteiten aan de maatregelen van de lidstaten moeten worden gekoppeld en daarmee moeten worden gecoördineerd). Juist over deze onderwerpen maken burgers zich zorgen en zijn betrouwbare oplossingen nodig. Het Comité acht het van groot belang dat procedures (verder) worden ontwikkeld ten behoeve van een nog beter toezicht op non-proliferatie van kernwapenmateriaal en -technieken.

Brussel, 20 april 2006

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

A.-M. SIGMUND

⁽²⁰⁾ PB C 302 van 7 december 2004.

⁽²¹⁾ PB C 133 van 6 juni 2003, PB C 110 van 30 april 2004.

⁽²²⁾ Zie bijv. RDT-info nr. 47 van de Commissie, januari 2006.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake gemeenschappelijke regels op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart

(COM(2005) 429 *final* — 2005/0191 (COD))

(2006/C 185/03)

De Raad heeft op 16 november 2005 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 80, lid 2, van het EG-Verdrag te raadplegen over bovengenoemd Voorstel.

De gespecialiseerde afdeling Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 24 maart 2006 goedgekeurd. Rapporteur was de heer McDonogh.

Het Comité heeft tijdens zijn op 20 en 21 april 2006 gehouden 426e zitting (vergadering van 20 april het volgende advies uitgebracht, dat met 134 stemmen vóór en 2 stemmen tegen is goedgekeurd.

1. Aanbevelingen

1.1 Het moet de lidstaten vrij staan om op basis van een risicobeoordeling maatregelen te treffen die strenger zijn dan de maatregelen waarin de voorgestelde verordening voorziet, op voorwaarde dat die maatregelen uit hun nationale begroting gefinancierd worden.

1.2 Iedere lidstaat zou een orgaan moeten aanwijzen dat als enige verantwoordelijk is voor de coördinatie van en het toezicht op de toepassing van de beveiligingsnormen.

1.3 Iedere lidstaat zou een nationaal programma ter beveiliging van de burgerluchtvaart moeten opstellen.

1.4 Om de naleving van de nieuwe verordening door de lidstaten te controleren en eventuele zwakke punten in de beveiliging van de luchtvaart te kunnen ontdekken zou de Commissie — ook onaangekondigd — inspecties moeten uitvoeren.

1.5 Opgat transferpassagiers en transferbagage kunnen worden vrijgesteld van beveiligingsonderzoeken als ze aankomen met een vlucht uit een derde land (dit wordt „one-stop security” genoemd) en opdat dergelijke passagiers zich bij aankomst onder de reeds gecontroleerde vertrekkende passagiers kunnen mengen, dienen overeenkomsten tussen de Gemeenschap en derde landen, waarin wordt erkend dat de beveiligingsnormen van het derde land gelijkwaardig zijn aan de communautaire normen, te worden aangemoedigd.

1.6 Het Comité is ingenomen met het initiatief van de Commissie en steunt de grondbeginselen van het voorstel voluit.

1.7 Het is eveneens verheugd over de invoering van gemeenschappelijke regels voor de beveiliging op luchthavens. Aangezien de procedures binnen Europa sterk uiteenlopen is het belangrijk dat deze worden geharmoniseerd.

1.8 Wat hoofdstuk 1, par. 1.2, punt 5 en hoofdstuk 11 betreft en in het licht van het vrij verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap en het aanbod van werknemers van derde landen kan de Commissie nationale autoriteiten, luchthavens, luchtvaartmaatschappijen enz. haar bijstand aanbieden

om persoonlijke gegevens van potentiële werknemers te valideren, zodat aan de in het kader van de achtergrondcontroles gestelde eisen kan worden voldaan.

1.9 De doelstelling van de verordening, zoals aangegeven in artikel 1, eerste alinea, moet worden gewijzigd: er moet worden verduidelijkt dat de desbetreffende beveiligingsmaatregelen zijn bedoeld om de burgerluchtvaart te beschermen tegen wederrechtelijke daden die de veiligheid van de luchtvaart in gevaar brengen. Ze zijn niet gericht op andere wederrechtelijke daden, zoals diefstal en smokkel.

1.10 De Europese Commissie zou een breed beleid moeten ontwikkelen en implementeren inzake de financiering van beveiligingsmaatregelen in de luchtvaartsector die door de lidstaten worden getroffen uit hoofde van hun plicht om hun burgers tegen de dreiging van terrorisme te beschermen.

1.11 De verordening zou tevens moeten voorzien in een mechanisme ter beoordeling van de gevolgen voor de sector van alle toekomstige voorstellen omtrent beveiligingsmaatregelen. Zo wordt ervoor gezorgd dat de kosten en de gevolgen van een bepaalde maatregel niet buitensporig hoog zijn vergeleken met de doeltreffendheid ervan.

2. Inleiding

2.1 Met haar wetgevingsvoorstel beoogt de Europese Commissie het EU-rechtskader (vastgesteld bij Verordening 2320/2002) te verduidelijken, de basis te verschaffen voor een gemeenschappelijke interpretatie van de eisen van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie ICAO, ervoor te zorgen dat gevoelige informatie niet langer toegankelijk is voor het publiek en de beveiligingsnormen onder te brengen in uitvoeringswetgeving, zodat deze sneller kunnen worden aangepast via het in Besluit 1999/468/EEG voorziene comité van vertegenwoordigers van de EU-lidstaten en de Commissie.

2.2 Het doel van het voorstel is de huidige verordening te vervangen om betere wetgeving tot stand te brengen, gebaseerd op vier beginselen: vereenvoudiging, harmonisering, verduidelijking en verbetering van het beveiligingsniveau.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Met de voorgestelde verordening wordt beoogd de wettelijke eisen te verduidelijken, te vereenvoudigen en verder te harmoniseren, om zo tot een betere beveiliging van de burgerluchtvaart te komen.

3.2 De ervaring heeft geleerd dat de huidige verordening te gedetailleerd is en vereenvoudigd moet worden.

3.3 De Commissie erkent het belang van het subsidiariteitsbeginsel, maar is toch van mening dat een grotere mate van harmonisering van beveiligingsmaatregelen en -procedures wenselijk is.

3.4 Thans is er namelijk sprake van 25 nationale systemen, waardoor de concurrentie verstoord dreigt te worden en het bedrijfsleven niet van de vrijheden van de interne markt kan profiteren.

3.5 Intensievere harmonisatie vormt ook een integrerend onderdeel van „one-stop security”, het concept waarbij transferen transitpassagiers, bagage en goederen niet opnieuw hoeven te worden gecontroleerd omdat erop kan worden vertrouwd dat het basisbeveiligingsniveau bereikt is in de oorspronkelijke luchthaven van vertrek. Ook hier kunnen exploitanten die actief zijn in een uiterst concurrerende markt, alsmede passagiers, baat bij hebben.

3.6 De Commissie is van mening dat het zeer belangrijk is snel te kunnen reageren op de voortdurend evoluerende risico's om het algemene beveiligingsniveau te kunnen verbeteren.

3.7 De Commissie is van mening dat het niet wenselijk is gedetailleerde beveiligingsmaatregelen en -procedures toegankelijk te maken voor het publiek. Dit probleem kan worden ondervangen door operationele bijzonderheden in uitvoeringswetgeving vast te leggen. Het Comité wijst erop dat bij deze nieuwe gemeenschappelijke regels wel rekening moet worden gehouden met personen met een mobiliteitsbeperking, overeenkomstig de aanbevelingen in het recente CvdR-advies ter zake. Hoe gewettigd en noodzakelijk veiligheidscontroles en andere beveiligingsmaatregelen ook zijn, ze kunnen wel extra belemmeringen voor mensen met een mobiliteitsbeperking opwerpen en hun rechten aantasten. Dit zou haaks staan op de inspanningen die de Commissie zich onlangs heeft getroost om personen met een handicap of een mobiliteitsbeperking bij vliegreizen dezelfde kansen als andere mensen te geven.

3.8 Bij Verordening (EG) nr. 2320/2002 van het Europees Parlement en de Raad zijn gemeenschappelijke regels op het gebied van beveiliging van de burgerluchtvaart vastgesteld. Het onderhavige voorstel heeft tot doel deze verordening te vervangen.

3.9 Verordening (EG) nr. 2320/2002 zou dus worden vervangen door een eenvoudiger, duidelijkere verordening waarin algemene beginselen zijn vastgelegd.

3.10 De Commissie vraagt slechts op één gebied extra bevoegdheden, namelijk wat de regels voor beveiligingsmaatregelen tijdens vluchten betreft. Dit heeft betrekking op diverse punten, zoals toegang tot de cockpit, weerspannige passagiers en meereizende veiligheidsagenten („sky marshals”). Het Comité

vindt dat *sky marshals* alleen in uitzonderlijke omstandigheden ingezet mogen worden.

3.11 De eis om beveiligingsprogramma's op te stellen weerspiegelt de actuele beste praktijken in de luchtvaartsector en brengt als zodanig geen zware lasten met zich mee voor de luchtvaartsector of de nationale overheidsdiensten. In het geval van communautaire luchtvaartmaatschappijen zouden deze beveiligingsprogramma's door de autoriteiten van de lidstaat van de luchtvaartmaatschappij goedgekeurd moeten worden en op basis van wederzijdse erkenning door andere lidstaten en regelgevers aanvaard moeten worden.

3.12 Artikel 13 verplicht elke lidstaat om toezicht te houden op de naleving van de normen aan de hand van een nationaal kwaliteitscontroleprogramma.

3.13 Krachtens artikel 14 mag de Commissie inspecties uitvoeren van onder meer luchthavens in de Gemeenschap.

3.14 Artikel 17 vervangt het huidige artikel 10 betreffende de beveiliging van vluchten uit derde landen. In dit artikel is bepaald dat de Gemeenschap en derde landen overeenkomsten kunnen sluiten die de transfer van passagiers, bagage en goederen in luchthavens in de Gemeenschap mogelijk maken zonder dat deze opnieuw hoeven te worden gecontroleerd en/of aanvullende veiligheidscontroles hoeven te ondergaan.

3.15 Dit doel moet worden nagestreefd door gemeenschappelijke regels en normen voor de beveiliging van de luchtvaart vast te stellen en mechanismen voor het toezicht op de naleving van deze regels en normen op te zetten.

3.16 De inhoud van Verordening (EG) nr. 2320/2002 moet worden herzien in het licht van de opgedane ervaring en de verordening moet worden vervangen door een nieuw besluit waarin de bestaande regels worden vereenvoudigd, geharmoniseerd en verduidelijkt en het beveiligingsniveau wordt verbeterd.

3.17 Om rekening te kunnen houden met de evoluerende risicobeoordelingen en de introductie van nieuwe technologieën mogelijk te maken, is er behoefte aan meer flexibiliteit bij het vaststellen van beveiligingsmaatregelen en -procedures; in het nieuwe besluit moeten daarom de basisbeginselen worden vastgelegd van wat er gedaan moet worden om de burgerluchtvaart te beveiligen tegen wederrechtelijke daden.

3.18 Het nieuwe besluit moet betrekking hebben op beveiligingsmaatregelen aan boord van luchtvaartuigen of tijdens vluchten van luchtvaartmaatschappijen van de lidstaten.

4. Bijzondere opmerkingen

Onderstaande opmerkingen dienen bij de implementatie van de wetgeving in aanmerking te worden genomen

4.1 Het is van belang dat er gemeenschappelijke regels m.b.t. verboden artikelen worden vastgesteld, om verwarring en onenigheid bij veiligheidscontroles te voorkomen.

4.2 In de bijlage wordt de term „willekeurige basis” gebruikt, die echter niet nader wordt omschreven. Een definitie hiervan is wel noodzakelijk, wil dit beginsel in heel Europa op uniforme wijze bij veiligheidscontroles toegepast kunnen worden.

4.3 Strengere maatregelen zouden alleen toegestaan mogen worden indien de autoriteit van de betrokken lidstaat d.m.v. een risicobeoordeling heeft geconstateerd dat er sprake is van een specifieke terroristische dreiging. Strengere maatregelen zijn in strijd met het streven naar harmonisatie van de beveiligingsmaatregelen voor de Europese luchtvaart en naar totstandbrenging van een „one stop security”-zone. De desbetreffende lidstaat moet over aanvullende preventieve maatregelen of afschrikingsmiddelen eerst overleg met de luchthavenbeheerder voeren en draait zelf op voor de kosten van extra veiligheidsmaatregelen die hij treft uit hoofde van zijn plicht om zijn burgers tegen terrorisme te beschermen.

4.4 Aangezien bijv. stalen messen en vorken door sommige luchtvaartmaatschappijen wel en door andere weer niet zijn toegelaten, zouden de luchtvaartmaatschappijen aangemoedigd moeten worden hiervoor dezelfde regels te hanteren.

4.5 Terwijl scharen, nagelvijlen enz. zijn verboden, zijn glazen flessen wel toegestaan. Een glazen fles is echter een gevaarlijk wapen, vooral als de fles gebroken wordt. Het Comité zou graag zien dat er in de belastingvrije zone en aan boord alleen nog plastic flessen te vinden zijn. Glazen flessen zouden in het bagageruim van het vliegtuig bewaard moeten worden. Alvorens een dergelijke maatregel wordt ingevoerd dient hierover wel op internationaal niveau overeenstemming bereikt te worden.

4.6 Het is belangrijk dat noodvoorzieningen zoals brandblussers en bijlen achter slot en grendel in een locker van de bemanning worden bewaard; passagiers mogen er niet zomaar bij kunnen.

4.7 Luchtvaartmaatschappijen zouden zoveel mogelijk gebruik moeten maken van versterkte bagagecontainers die

bescherming kunnen bieden tegen bomexplosies zoals in het geval van El Al.

4.8 Ter wille van de beveiliging dienen de nationale autoriteiten de hoeveelheid drank die aan passagiers kan worden geschonken nauwlettend in het oog te houden, vanwege de veiligheidsincidenten die daardoor veroorzaakt worden.

4.9 De cockpit is weliswaar afgesloten met een verstevigde deur, maar voor een kaper mogelijk toch toegankelijk via de dunne wand van het toilet, dat zich vaak naast de cockpit bevindt. Deze wand zou dan ook versterkt moeten worden.

4.10 Artikel 11 zou ook van toepassing moeten zijn op medewerkers van luchtvaartmaatschappijen en afhandelingsbedrijven, omdat deze vaak beveiligingstaken uitvoeren.

4.11 Wat hoofdstuk 11 van de bijlage betreft wijst het Comité erop dat alle beveiligingsinstructeurs opgeleid zouden moeten worden op een erkend instituut, zoals het Europees Instituut Luchtvaartbeveiliging (EASTI — European Aviation Security Training Institute), zodat de ICAO-opleidingsmodules op het vlak van beveiliging op dezelfde manier worden gegeven. De nationale autoriteiten zouden nationale opleidingsprogramma's moeten vaststellen die door gekwalificeerde EASTI-instructeurs worden gegeven.

4.12 Wat par. 4.3 van de bijlage betreft en gezien o.m. de toename van het aantal uitgewezen personen zou de nationale autoriteit moeten vaststellen hoe lang het personeel van luchtvaartmaatschappijen, luchthavens en vliegtuigen in het geval van een commerciële lijnvlucht minimaal op voorhand in kennis gesteld moet worden van het vervoer van passagiers die de orde mogelijk verstoren, zodat het zich kan voorbereiden.

Brussel, 20 april 2006

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 het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het beleid ten aanzien van het mariene milieu (richtlijn mariene strategie)”

(COM(2005) 505 final — 2005/0211 (COD))

(2006/C 185/04)

De Raad heeft op 29 november 2005 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 175 van het EG-Verdrag te raadplegen over bovengenoemd Voorstel.

De gespecialiseerde afdeling Landbouw, plattelandsontwikkeling en milieu, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 21 maart 2006 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw Sánchez Miguel.

Het Comité heeft tijdens zijn op 20 en 21 april 2006 gehouden 426e zitting (vergadering van 20 april) het volgende advies uitgebracht, dat met 137 stemmen vóór, bij 3 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Comité waardeert dit voorstel voor een richtlijn dat deel uitmaakt van de thematische strategie voor de bescherming en het behoud van het mariene milieu in Europa. Een gedeelte van de al bestaande wetgeving kan hiermee immers worden samengebracht en gecoördineerd. Zo sluit m.n. de relevante methodologie aan bij die van de waterkaderrichtlijn (WKR).

1.2 Toch blijft het Comité kritisch staan tegenover dit voorstel, dat meer dan welkom is maar niet ver genoeg gaat. Onze zeeën en oceanen zijn er zo slecht aan toe dat meer dwingende regels noodzakelijk zijn, zodat de naleving van de al bestaande bepalingen kan worden afgedwongen en gecontroleerd. Bovendien wordt de toestand van het mariene milieu met dit voorstel maar gedeeltelijk aangepakt. Een kaderrichtlijn zou het doel beter dienen: daarmee kunnen immers ook de aspecten die nu buiten beschouwing blijven, worden aangepakt en in een later stadium diepgaand worden behandeld.

1.3 Er wordt enkel gebruik gemaakt van al bestaande wetgevende en beheersinstrumenten. De lidstaten hoeven dus geen nieuwe financiële middelen vrij te maken en de bureaucratische rompslomp blijft beperkt. Een ander pluspunt is dat de Commissie vasthoudt aan de regelingen voor participatie en deelname van het publiek en de betrokken partijen, die onmisbaar zijn om de burger meer inspraak te geven bij de behandeling van milieuthema's.

1.4 Namens het maatschappelijk middenveld wil het Comité in dit advies een aantal aanbevelingen formuleren om de richtlijn inhoudelijk te verbeteren.

1.4.1 De regionale autoriteiten zijn verantwoordelijk voor de evaluatie en programmering van de doelstellingen en acties ten aanzien van het mariene milieu, binnen de grenzen van hun bevoegdheden. Het is dus eerst en vooral zaak de coördinatie- en controleactiviteiten van de Commissie in dit verband duidelijk af te bakenen en te versterken, zodat de maatregelen in alle kustgebieden op elkaar worden afgestemd en met elkaar in evenwicht zijn. Onze zeeën en oceanen kennen immers geen grenzen. Verder zou ook coördinatie op centraal niveau nuttig zijn, zodat de EU waar haalbaar invloed zou kunnen uitoefenen

op derde landen, m.n. die landen waarmee internationale overeenkomsten zijn afgesloten.

1.4.2 De Commissie geeft een aantal definities op basis van algemene kwalitatieve descriptorren. Het Comité meent evenwel dat ook gebruik moet worden gemaakt van kwantitatieve descriptorren, m.n. voor de definitie van een goede milieutoestand van het mariene milieu, net als in de WKR is gedaan voor de binnenwateren. Kwantiteit is immers een doorslaggevende factor voor de toestand van het mariene milieu. Zoals opgemerkt in par. 5.5 zou de Commissie op zijn minst de milieudoelstellingen uit de mededeling van 2002 moeten overnemen. Het huidige voorstel is in dit opzicht veel te algemeen, waardoor het nooit voor 100 procent efficiënt zal zijn.

1.4.3 De bepaling inzake speciale gebieden, waar de milieustreefdoelen niet kunnen worden gerealiseerd, is erg dubbelzinnig en kan in de praktijk misbruik in de hand werken. Er dient volstrekt ondubbelzinnig en nauwkeurig te worden aangegeven waarom een bepaald gebied onder deze noemer valt, en welke procedures de Commissie zal volgen bij de goedkeuring van de motivering.

1.5 Ten slotte zij nog gewezen op twee punten die van groot belang zijn voor een efficiënte realisatie van de hier voorgestelde doelstellingen. Zo zou op de eerste plaats onmiddellijk uitvoering moeten worden gegeven aan alle eerder vastgelegde maatregelen die van invloed zijn op het mariene milieu, zoals de maatregelen in het kader van de pakketten ERIKA I, II en III, en dan vooral de aanwijzing van havens waar schepen in geval van nood terecht kunnen, de uitbreiding van een trans-Europees netwerk om het zeevervoer te bewaken, de invoering van systemen waarmee controle kan worden uitgeoefend op de landen waar de boten geregistreerd staan, en onderzoek naar en inventarisatie van in zee gedumpt afval (inclusief bommen en vaten met radioactieve producten), enz.

1.5.1 Tweede aandachtspunt is onderzoek op het gebied van het mariene milieu. Door de kennis terzake te vermeerderen en te verbeteren kunnen de doelstellingen worden verduidelijkt en kunnen actieprogramma's worden vastgesteld om het milieu weer gezond te maken. In dit verband is meer participatie in de Europese kaderprogramma's voor onderzoek noodzakelijk.

2. Motivering

2.1 Het hier behandelde voorstel voor een richtlijn is gebaseerd op een Commissiemededeling uit 2002 ⁽¹⁾, waarin een strategie voor de bescherming en het behoud van het mariene milieu wordt uiteengezet. Doelstelling is het duurzaam gebruik van de zee te bevorderen en de mariene ecosystemen in stand te houden. Al in het Zesde milieuactieplan werd erop gewezen dat de nodige mechanismen in het leven moeten worden geroepen om het mariene milieu te beschermen en in stand te houden, en dat de doelstelling van een duurzaam gebruik van de zeeën en oceanen niet met losse beleidsmaatregelen kan worden bereikt. Het is duidelijk dat actie niet langer mag uitblijven: tal van de sombere voorspellingen uit het Zesde milieuactieplan zijn bewaarheid, en wel op een manier die de ergste verwachtingen overtreft ⁽²⁾.

2.2 De in bovenvermelde mededeling uiteengezette strategie vertrekt van het standpunt dat het mariene milieu sterk achteruitgaat, wat te wijten is aan een samengaan van factoren: de klimaatverandering, de verontreiniging van de zeeën door gevaarlijke stoffen, de commerciële visserij, de eutrofiëring van ons zeewater, en nog een bijkomend gevaar, nl. de invoering van niet-inheemse soorten. Voegen we daarbij nog de problemen van institutionele aard, zoals de uitsluitende bevoegdheid van de lidstaten voor hun territoriale wateren, de internationale verdragen die ook een impact hebben op derde landen en de talloze internationale afspraken ⁽³⁾ die moeilijk uit te voeren en te controleren zijn, dan wordt al snel duidelijk dat deze strategie ondanks alle struikelblokken verder moet worden uitgewerkt.

2.3 Samen met het richtlijnvoorstel heeft de Commissie ook een mededeling ⁽⁴⁾ uitgebracht waarin zij de opstelling van een groenboek over een strategie voor het mariene milieu aankondigt. Het Comité is hierover niet geraadpleegd, maar dringt er bij de Commissie op aan rekening te houden met de opmerkingen en aanbevelingen uit zijn adviezen. Een nieuwe raadpleging lijkt in dit verband de meest voor de hand liggende oplossing. Daarbij kan worden teruggegrepen op eerdere adviezen en de kennis waarover het Comité beschikt i.v.m. alle beleidsakten die van invloed zijn op het mariene milieu (visserij, vervoer, brandstoffen, enz.). Als vertegenwoordiger van het maatschappelijk middenveld spreekt het vanzelf dat het Comité zijn stem wil laten horen.

3. Samenvatting van de voorstellen

3.1 Het hier behandelde richtlijnvoorstel is bedoeld als instrument voor de tenuitvoerlegging van de strategie voor de bescherming en instandhouding van het mariene

milieu. Ook moet de richtlijn bijdragen tot de naleving van de verplichtingen uit hoofde van de internationale overeenkomsten, m.n. de overeenkomsten die de Commissie en de lidstaten zijn aangegaan in het kader van de Verenigde Naties ⁽⁵⁾ en de regionale verdragen ⁽⁶⁾.

3.2 Het Commissievoorstel is opgedeeld in vijf hoofdstukken. In het eerste hoofdstuk, de algemene bepalingen, omschrijft de Commissie het onderwerp (artikel 1), het toepassingsgebied (artikel 2), de mariene regio's en subregio's (artikel 3), de mariene strategieën (artikel 4), de regels voor coördinatie en samenwerking tussen de lidstaten (artikel 5), en de bevoegde instanties (artikel 6).

3.3 Het meest relevante gedeelte uit dit hoofdstuk is artikel 4, waarin wordt bepaald dat elke lidstaat voor elk van zijn maritieme regio's een mariene strategie moet opstellen, die ten minste de volgende elementen moet bevatten:

- een initiële evaluatie van de huidige milieutoestand van de betrokken wateren en de milieueffecten van menselijke activiteiten daarop;
- een omschrijving van de goede milieutoestand van de betrokken wateren;
- de vaststelling van een reeks milieustreefdoelen;
- de vaststelling en uitvoering van een programma voor monitoring van de streefdoelen.

Daarnaast moet uiterlijk tegen 2016 een actieprogramma worden uitgewerkt dat erop gericht is het milieu van de zeeën en oceanen gezond te maken.

3.4 In de volgende hoofdstukken worden de mariene strategieën besproken. Hoofdstuk II bevat een aantal bepalingen inzake de voorbereiding van de strategieën, hoofdstuk III is gewijd aan de programma's van maatregelen.

3.4.1 Een eerste vereiste i.v.m. **de voorbereiding van de mariene strategieën** is dat de lidstaten een initiële evaluatie van hun mariene wateren moeten uitvoeren (artikel 7). Zo moet m.n. een economische en sociale analyse van het gebruik van die wateren en de aan de aantasting van het mariene milieu verbonden kosten worden gemaakt. Verder moeten de lidstaten omschrijven wat zij onder een goede milieutoestand verstaan (artikel 8 en bijlage II) en een aantal milieustreefdoelen vaststellen (artikel 9 en bijlage III). Ten slotte geeft de Commissie aan hoe de monitoringprogramma's moeten worden vastgesteld (artikel 10 en bijlagen II en IV) en op grond van welke elementen zij de voorbereiding al dan niet zal goedkeuren (artikel 11).

⁽¹⁾ COM(2002) 553 final – Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement - Een strategie voor de bescherming en de instandhouding van het mariene milieu

⁽²⁾ Zie voor nadere details het advies over de Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement - Naar een strategie voor de bescherming en de instandhouding van het mariene milieu, PB C 133 van 6.6.2003.

⁽³⁾ In de hoofdstukken I-IV van de conclusies van de Top van Johannesburg (26 augustus tot 4 september 2002) wordt een aantal afspraken vastgelegd over oceanen en zeeën, visserij, verontreiniging van de zee en onderzoek, PB C 133 van 6.6.2003.

⁽⁴⁾ COM(2005) 539 final van 14-10-2005

⁽⁵⁾ Het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee (UNCLOS), dat is goedgekeurd bij Besluit 98/392/EG van de Raad van 23-3-1998.

⁽⁶⁾ Het Verdrag ter bescherming van het mariene milieu in het Oostzeegebied, goedgekeurd bij Besluit 94/157/EG van de Raad, het Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan, goedgekeurd bij Besluit 98/249/EG en het Verdrag inzake de bescherming van het kustgebied van de Middellandse Zee, goedgekeurd bij Besluit 77/585/EEG van de Raad, als gewijzigd in 1995.

3.4.2 In het derde hoofdstuk behandelt de Commissie de **programma's van maatregelen** die de lidstaten moeten nemen om een goede milieutoestand van de wateren in hun mariene regio's te realiseren (artikel 12 en bijlage V). De maatregelen in kwestie dienen te worden uitgewerkt op basis van de initiële evaluatie. De programma's moeten ter goedkeuring (artikel 15) aan de Commissie worden voorgelegd (artikel 14). Voor de speciale gebieden kunnen ad-hocmaatregelen worden genomen (artikel 13).

3.5 In hoofdstuk 4 wordt bepaald hoe de strategieën voor de verschillende mariene regio's moeten worden geactualiseerd (artikel 16). Ook moeten de lidstaten om de drie jaar een tussentijds verslag indienen (artikel 17). Een bijzondere vermelding verdient artikel 18, waarin wordt bepaald dat het publiek conform Richtlijn 2003/35/EG moet worden geraadpleegd en de nodige informatie moet krijgen. De Commissie zelf is verplicht om beoordelingsverslagen over de uitvoering van de richtlijn op te stellen (artikel 19). Het is de bedoeling dat de Commissie de richtlijn 15 jaar na de inwerkingtreding herzielt.

3.6 In het vijfde en laatste hoofdstuk staan de technische bepalingen en wordt uitdrukkelijk verwezen naar de bijlagen (artikel 21) en het comité dat de Commissie moet bijstaan (artikel 22).

4. Kanttekeningen bij het voorstel

4.1 Het huidige richtlijnvoorstel hangt samen met de al eerder genoemde „Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement — Naar een strategie voor de bescherming en de instandhouding van het mariene milieu” (dit document wordt behandeld in advies CESE 578/2003). Deze mededeling kan als volgt worden samengevat:

- de individuele beleidsmaatregelen van de lidstaten om het marien milieu te verbeteren hebben niet de gewenste uitwerking; integendeel, de toestand van de communautaire zeeën blijft achteruitgaan;
- de follow-up van de toestand van de zeeën en oceanen door de lidstaten is niet efficiënt;
- de wetenschappelijke kennis van het mariene milieu is ontoereikend; de onderzoeksinspanningen moeten daarom worden opgevoerd;
- de criteria en doelstellingen in het kader van de strategie voor de bescherming en het herstel van het mariene milieu zijn duidelijk afgebakend en liggen aan de basis van 23 actievoorstellen.

4.2 De kern van het EESC-advies luidt als volgt:

- a) de mededeling brengt een strategie voor de bescherming en het herstel van het mariene milieu dichterbij;
- b) er ontbreekt echter een duidelijke en efficiënte methodologie, zoals die wel terug te vinden is in de waterkaderrichtlijn;

- c) een dergelijke methodologie, die moet uitgaan van de ecosystemen, zou o.m. moeten bestaan uit een omschrijving van de „goede toestand van de wateren”, een opdeling van het mariene milieu in verschillende gebieden, een definitie van de criteria en mechanismen voor de coördinatie tussen de verschillende overheden, enz.

4.3 In dit opzicht kan worden gesteld dat de strekking van het EESC-advies grotendeels terug te vinden is in het richtlijnvoorstel, zij het dat de Commissie aan bepaalde aspecten een eigen interpretatie geeft. De voorgestelde methodologie sluit aan bij die van de WKR, hoewel er aanzienlijke verschillen zijn op de volgende punten: de rol van de Commissie en de lidstaten en de manier waarop de verschillende onderdelen met elkaar in verband worden gebracht. De Commissie gaat echter niet in op het hoe en waarom van deze wijzigingen, terwijl bepaalde elementen sterk met elkaar in tegenspraak zijn. Twee voorbeelden:

- a) in de mededeling wordt vastgesteld dat de individuele beleidsmaatregelen en de communautaire regelingen niet efficiënt zijn; toch wordt hieraan vastgehouden in het huidige richtlijnvoorstel;
- b) in de mededeling worden alle elementen, doelstellingen en acties grondig omschreven, terwijl dat in het richtlijnvoorstel veel op 'pervlakkiger gebeurt.

4.4 Het huidige richtlijnvoorstel is in de ogen van het Comité:

- a) noodzakelijk maar niet voldoende voor de bescherming en het herstel van alle zeeën en oceanen die voor de EU van belang zijn (dus niet alleen de wateren die onder de jurisdictie van de EU vallen);
- b) een degelijke basis, die op heel wat belangrijke punten nog moet worden uitgediept;
- c) onvolledig; om de kaderrichtlijn te vervolledigen en de nodige diepgang te geven moeten dus nog een aantal nieuwe elementen aan het voorstel worden toegevoegd.

4.5 De lidstaten zijn zo goed als volledig verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van de richtlijn. De Commissie heeft een sturende functie, wordt door de lidstaten op de hoogte gehouden van de acties, en aanvaardt of verwerpt mutatis mutandis de definities van de milieutoestand, de milieudoelstellingen en de indicatoren, de monitoringprogramma's en de programma's van maatregelen waarin ook de speciale gebieden worden vermeld.

4.6 De Commissie stelt geen nieuwe wetgevende of beheersinstrumenten in, maar beperkt zich tot de op communautair niveau en in het kader van de door de EU ondertekende internationale overeenkomsten bestaande instrumenten.

4.7 Er wordt aangegeven hoe de lidstaten ervoor kunnen zorgen dat het publiek en de betrokken partijen een stem in het kapittel krijgen.

5. Specifieke opmerkingen

5.1 De ervaring die is opgedaan met de toepassing van de meest ambitieuze Europese wetgeving op milieugebied (WKR, IPPC-richtlijn) toont aan dat de Commissie niet alleen controle moet uitoefenen, maar zich ook moet bezighouden met de coördinatie en centralisatie van de ondersteunende activiteiten, zonder het subsidiariteitsbeginsel met voeten te treden. Daartoe zou zij voor alle maritieme gebieden en deelgebieden een forum van de bevoegde autoriteiten moeten inrichten en voorzitten, waaraan ook zou worden deelgenomen door wetenschappelijke instellingen met bewezen ervaring terzake en de autoriteiten die bevoegd zijn voor visserijbeleid en radionucliden.

5.2 In die zin zou het richtlijnvoorstel niet beperkt mogen blijven tot de vereisten inzake informatie en goedkeuring die betrekking hebben op de voorgestelde initiële evaluatie, een goede milieutoestand, de milieudoelstellingen, het monitoring-programma en het programma van maatregelen, inclusief de ad-hocmaatregelen voor speciale gebieden. De Commissie zou ook een procedure voor de behandeling van eventuele tegenwerpingen moeten vastleggen en moeten aangeven binnen welke termijn dat dient te gebeuren. Hierbij dient overleg te worden gepleegd met het grote publiek en de betrokken partijen. Ook moet worden voorzien in voldoende stimuleringsmaatregelen.

5.3 In bijlage II wordt beschreven uit welke elementen de initiële evaluatie moet bestaan. Het zou nuttig zijn in de tabel „Belastende en beïnvloedende factoren” ook de antropogene oorzaken te vermelden (net als in de vorige mededeling, die nog vóór dit richtlijnvoorstel werd gepubliceerd) en het verband aan te geven. Ook moet de link worden gelegd met de elementen en doelstellingen op het vlak van de bescherming van het mariene milieu, zodat deze kunnen worden gekoppeld aan de acties en beleidsmaatregelen in het kader van de strategie.

5.4 De definities van een „goede milieutoestand” en de „milieutoestand van het mariene milieu” zijn gebaseerd op „algemene kwalitatieve descriptoren, criteria en standaarden”. Het Comité pleit ervoor dat met het oog op bepaalde variabelen die zowel verband houden met de initiële evaluatie als met een goede milieutoestand, ook gebruik wordt gemaakt van kwantitatieve descriptoren. Daarnaast zijn kwantitatieve descriptoren ook vereist voor de beoordeling van de variabelen uit de monitoringprogramma's (bv. de dichtheid van het fytoplankton).

5.5 Bij de definitie van de milieudoelstellingen (artikel 9 en bijlage III) baseert de Commissie zich op té algemene criteria. Zij zou op zijn minst de elementen en doelstellingen uit de mededeling van 2002 moeten overnemen:

- achteruitgang van de biodiversiteit en vernieling van habitats;
- gevaarlijke stoffen;
- eutrofiëring;

- radionucliden;
- chronische olieverontreiniging;
- bezinksel en afval;
- vervoer over zee;
- volksgezondheid en milieu;
- klimaatverandering.

5.6 In de programma's van maatregelen (artikel 12, bijlage IV) moeten ten minste de in de Europese wetgeving verplicht gestelde maatregelen worden opgenomen. Dit geldt in het bijzonder voor de wetgeving inzake kustwateren, die bedoeld is om te voorkomen dat de hierboven vermelde bronnen van verontreiniging schade aanrichten. Daarnaast dient melding te worden gemaakt van de uit hoofde van de internationale overeenkomsten en verdragen verplichte maatregelen en de ad-hocmaatregelen die erop gericht zijn de achteruitgang van het mariene milieu in de speciale gebieden tegen te gaan. Op die manier zouden de afzonderlijke maatregelen en acties die nu in een aantal uiteenlopende rechtsinstrumenten zijn opgenomen, onder één noemer worden gebracht, wat de tenuitvoerlegging ervan zou vergemakkelijken.

5.6.1 Toch mag het hier niet bij blijven. Zoals is gebleken zijn de programma's van maatregelen niet toereikend om de achteruitgang van het milieu een halt toe te roepen, laat staan dat zij afdoende zouden zijn om de doelstelling van een goede toestand van het mariene milieu te verwezenlijken. Het zou in dit verband nuttig zijn de kustlanden regelmatig te informeren over goede praktijkvoorbeelden op het gebied van milieutechnologieën (milieuvriendelijke toiletten, fosfaatvrije wasmiddelen, bufferzones, beperkingen voor de kustgebieden, enz.).

5.6 De lidstaten mogen volgens het richtlijnvoorstel speciale gebieden aanwijzen waar de milieustreefdoelen niet kunnen worden gerealiseerd om de volgende redenen:

- maatregelen of het uitblijven van maatregelen van een andere lidstaat of een derde land;
- natuurlijke oorzaken of overmacht;
- veranderingen of wijzigingen in de fysieke kenmerken van mariene wateren veroorzaakt door maatregelen die werden genomen om dwingende redenen van openbaar belang.

5.7.1 Deze formulering is zo dubbelzinnig dat misbruik niet uitgesloten is. Het Comité pleit er dan ook voor:

- 1) dat ondubbelzinnig en nauwkeurig wordt aangegeven op welke gronden een gebied kan worden uitgeroepen tot speciaal gebied; dat kan op de volgende manieren:
 - het opstellen van een lijst van de maatregelen van een ander land — of het uitblijven daarvan —, waardoor de verwezenlijking van de milieudoelstellingen in het gedrang komt;
 - het afbakenen van de zogenaamde natuurlijke oorzaken en de criteria voor overmacht;

— het afbakenen van de criteria aan de hand waarvan het begrip „openbaar belang” wordt omschreven;

2) dat de Commissie procedures voor de goedkeuring van deze uitzonderingsregelingen vastlegt, en het publiek en de betrokken partijen daarover raadpleegt.

5.8 Om het milieu echt te kunnen verbeteren moet verder ook worden samengewerkt met de derde landen die aan onze zeeën en oceanen grenzen, en dan niet alleen met de partijen bij internationale overeenkomsten.

Brussel, 20 april 2006

5.9 De participatie van de betrokken partijen en het publiek zou volgens het voorstel dienen te verlopen volgens de geijkte nationale kanalen. Deze staan echter in heel wat landen ter discussie vanwege een gebrek aan transparantie, de lang aanslepende procedures, de dubbelzinnige interpretatie van de term „belanghebbende partijen”, enz. De Commissie zou daarom een flexibele en efficiënte procedure moeten uitwerken, zodat klachten of aangiften van het publiek en de betrokken partijen vlot kunnen worden afgehandeld en hun recht op informatie, raadpleging en participatie veilig wordt gesteld. Zoals eerder opgemerkt kan het Comité zich er ten slotte niet in vinden dat de Commissie de regelingen *mutatis mutandis* kan goedkeuren.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
A.M. SIGMUND

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Industriële veranderingsprocessen in grensoverschrijdende regio's na de uitbreiding van de Europese Unie”

(2006/C 185/05)

Het Oostenrijkse voorzitterschap van de Raad heeft op 20 juli 2005 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag, te raadplegen over „*Industriële veranderingsprocessen in grensoverschrijdende regio's na de uitbreiding van de Europese Unie*”

De adviescommissie Industriële reconversie, die met de voorbereidende werkzaamheden terzake was belast, heeft haar advies op 22 maart 2006 goedgekeurd. Rapporteur was de heer **KRZAKLEWSKI**.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 20 en 21 april 2006 gehouden 426e zitting (vergadering van 21 april) onderstaand advies met 69 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 5 onthoudingen, goedgekeurd.

Deel 1: Samenvatting van de conclusies en aanbevelingen van het EESC

De Oostenrijkse regering heeft de adviescommissie Industriële reconversie (CCMI) formeel verzocht een verkennend advies op te stellen over „Industriële veranderingen in de uitgebreide Unie — vooruitzichten en gevolgen in de grensoverschrijdende regio's”.

Het Comité is van oordeel dat tijdens het nieuwe voorzitterschap duidelijk en precies moet worden omschreven wat de term „regio” betekent in een grensoverschrijdende en industriële context. Bijzondere aandacht dient te gaan naar regio's die grenzen aan landen die geen lid zijn van de Europese Unie. Of deze landen al dan niet de status van kandidaat-lidstaat hebben, dient ook in aanmerking te worden genomen.

Er moet een antwoord worden gegeven op de vraag waar en hoe er een scheidingslijn kan worden getrokken tussen de gevolgen van de veranderingen die deze regio's in de jaren 90 hebben ondergaan en de gevolgen van de uitbreiding van de

Europese Unie. Verder zou het interessant zijn na te gaan met welk succes de communautaire instrumenten vóór en na de toetreding zijn toegepast en in welke mate de implementatie van het Europese beleid in deze regio's vertraging opliep in vergelijking met andere regio's.

Een belangrijke, ja zelfs doorslaggevende factor bij de uitvoering en ontwikkeling van het industriële beleid in de grensoverschrijdende regio's van de uitgebreide Unie was en is nog steeds de mogelijkheid van de belanghebbende partijen in deze gebieden om gebruik te maken van de Europese structuurfondsen. Het is daarom van kapitaal belang om de rol van deze fondsen in deze regio's te versterken. Een nieuwe kans wordt in dit verband geboden door de Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de oprichting van een Europese groepering voor grensoverschrijdende samenwerking (EGGS). Het Comité onderstreept nadrukkelijk dat sociaal-economische actoren en andere betrokken organisaties van het maatschappelijk middenveld, met name onderwijsinstellingen,

deel moeten uitmaken van de EGGS. De oprichting van dergelijke rechtspersonen kan een extra duwtje in de rug betekenen voor grensoverschrijdende samenwerking, geeft de betrokken regio's meer zelfbewustzijn en zet hen aan tot harmonisatie van hun wet- en regelgeving.

Volgens het Comité vormt de ontwikkeling van de arbeidsmarkt in deze regio's een niet te onderschatten factor als het op industriële veranderingsprocessen aankomt. Op dit moment zijn er nog een aantal tijdelijke hinderpalen voor de grensoverschrijdende mobiliteit van werknemers in de EU. Het Comité vraagt de lidstaten dringend om na te gaan of de overgangperiodes niet kunnen worden ingekort. Daartoe is het nodig om de sociale partners op alle relevante niveaus hier effectief bij te betrekken en te raadplegen. Een andere maatregel die een belangrijke stempel zou kunnen drukken op het industriële beleid, is de invoering van een gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting in de Europese Unie.

Het Comité wijst er herhaaldelijk op dat de sociale dialoog en de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld in de betreffende regio's van cruciaal belang zijn voor het voeren van een industriebeleid; dit geldt zowel voor het implementeren van een dynamisch industriebeleid als voor het oplossen van problemen m.b.t. de onderlinge betrekkingen tussen bevolkingsgroepen van verschillende nationaliteit, etnische afkomst of culturele achtergrond.

Deel 2: Motivering

1. Inleiding

1.1 Kort voor het begin van het Oostenrijkse EU-voorzitterschap heeft de Oostenrijkse regering de adviescommissie Industriële reconversie (CCMI) formeel verzocht een verkennend advies op te stellen over „Industriële veranderingen in een uitgebreide Unie — vooruitzichten en gevolgen voor grensoverschrijdende regio's”. Per definitie wordt een verkennend advies opgesteld in de aanloop naar een voorstel of een besluit van een Europees besluitvormingsorgaan.

1.2 De overgang naar een markteconomie en de omzetting van de communautaire regelgeving betreffende de interne markt en de concurrentiewetgeving hebben in verschillende regio's van Midden- en Oost-Europa een nieuwe dynamiek teweeggebracht. Door de toetreding van deze nieuwe lidstaten tot de Europese Unie is er thans meer contact tussen de grensregio's, waardoor in veel gevallen vroegere economische en handelscontacten nieuw leven wordt ingeblazen. Anderzijds veroorzaakt deze nieuwe dynamiek ook nieuwe problemen, met name inzake het arbeidsmarktbeleid, en brengt ze de lacunes in de infrastructuur van samenwerkende grensregio's aan het licht.

1.3 Teneinde meer inzicht te verwerven in de industriële veranderingen in de grensstreken van de uitgebreide Unie en om materiaal te verzamelen voor het opstellen van een advies, heeft de CCMI samen met het Europees Waarnemingscentrum voor het veranderingsproces op 17 en 18 oktober 2005 te Bratislava op het grondgebied van de grensoverschrijdende regio CENTROPE een aantal workshops gehouden. Hieraan werd deelgenomen door CCMI-leden, vertegenwoordigers van

de Oostenrijkse, Slowaakse en Hongaarse sociale partners en deskundigen.

2. Algemene opmerkingen — overzicht van de situatie in de grensoverschrijdende regio's van de uitgebreide Unie

2.1 Ongeveer 40 % van het totale grondgebied van de Europese Unie bestaat momenteel uit grensregio's. Hier woont ongeveer 33 % van de inwoners van de Europese Unie ⁽¹⁾.

2.2 Sinds de ondertekening van het EGKS-Verdrag hebben de grenzen van de Europese Unie onophoudelijk veranderingen ondergaan. Op middellange termijn zal dit ook blijven gebeuren. Gezien de daarmee samenhangende verschuivingsprocessen moet de Europese Unie haar beleid inzake grensgebieden aanpassen.

2.2.1 Grensregio's van kandidaat-lidstaten die aan de Europese Unie grenzen, beginnen nog voor hun toetreding tot de Unie (tijdens het proces van aanpassing van hun wetgeving en sociaal-economische systeem) samen te werken met de naburige, meer perifere regio's van de Unie.

2.2.2 Een grens met een wel heel bijzonder karakter was „het ijzeren gordijn”. Een groot deel van deze grens ligt tegenwoordig binnen de grenzen van de uitgebreide Unie. Toen in 1989, negen jaar na de revolutie van Solidarność in Polen (1980), de Berlijnse muur werd afgebroken, bestond er zo goed als geen infrastructuur in de gebieden langs de grens die Europa en de landen van het voormalige Oostblok van elkaar scheidde, en al helemaal niet in het zogenaamde „niemandsland”. Hoewel aanzienlijke vooruitgang is geboekt bij het wissen van de sporen die toenmalige politieke beslissingen hebben achtergelaten, is dit probleem nog lang niet van de baan.

2.2.3 Een andere Europese grens met een bijzonder karakter is de Middellandse Zee. Hoewel al jarenlang een beleid van samenwerking tussen de Europese Unie en de mediterrane landen wordt gevoerd, is dit vanwege de internationale ontwikkelingen de laatste tijd geen prioriteit voor Europa.

2.3 Voordat de nieuwe lidstaten tot de Europese Unie toetraden, zijn zij in hun grensregio's een reeks grensoverschrijdende betrekkingen aangegaan, bv. in de vorm van Euroregio's, die voor een soort grensoverschrijdende samenwerking zorgen op basis van overeenkomsten tussen aanpalende grensgebieden. Aan dergelijke Euroregio's hoefden niet per se internationale overeenkomsten ten grondslag te liggen; er werd gewoon uitgegaan van de autonomie van de lokale overheden en andere belanghebbende partijen. Doel van deze samenwerking was om over politieke grenzen heen samen problemen op te lossen en economische samenwerking te bevorderen op het gebied van communicatie en milieu.

2.4 De praktische verwezenlijking van de Europese interregionale samenwerking, die op gang kwam in de jaren 90 en tot op heden voortduurt, heeft voornamelijk plaatsgevonden in het kader van de opeenvolgende INTERREG-programma's. Met een aantal aspecten van dit soort samenwerking heeft ook het EESC zich al beziggehouden, zoals blijkt uit zijn adviezen over interregionale samenwerking, die onder meer gebaseerd zijn op de ervaringen die zijn opgedaan in de gebieden rond de Middellandse Zee en de Baltische Zee ⁽²⁾ ⁽³⁾ ⁽⁴⁾

⁽¹⁾ Vgl. de toespraak van de heer Zöhrer tijdens de 216e vergadering van de commissie Buitenlandse zaken van de Poolse senaat (Warschau, 26.10.2004)

⁽²⁾ PB C 133 van 31.5.1995.

⁽³⁾ PB C 39 van 12.2.1996.

⁽⁴⁾ PB C 39 van 12.2.1996.

2.4.1 Op basis van deze werkzaamheden heeft het EESC vastgesteld dat door de EU gesteunde interregionale samenwerking aan de hand van de volgende criteria kan worden ingedeeld:

- a) soort gebied: regio's, grote steden, (subregionale) lokale gemeenschappen,
- b) soort ruimte: aan elkaar grenzende of niet aan elkaar grenzende gebieden (grensoverschrijdende of transnationale samenwerking),
- c) geografische zone: samenwerking binnen de EU of tussen EU-regio's en regio's van derde landen die aan de EU grenzen,
- d) niveau van samenwerking, o.a.:
 - het verzamelen van gemeenschappelijke ervaringen, de totstandbrenging van netwerken voor uitwisseling van knowhow,
 - ruimtelijke ordening,
 - gemeenschappelijke projecten om investeringen in infrastructuur en andere uitrusting aan te trekken.

2.4.2 In zijn adviezen betreffende Interreg heeft het Comité vastgesteld dat de combinatie van verschillende soorten samenwerking in de jaren 90 veeleer selectief is verlopen. Zo was er slechts sprake van samenwerking op sommige niveaus en tussen enkele van de vermelde gebieden en geografische zones.

2.4.3 In het geval van de grensregio's die zich op het kruispunt van Frankrijk, België, Duitsland en Luxemburg bevinden en die allemaal een verregaand herstructureringsproces achter de rug hebben, was een van de belangrijkste communautaire verwezenlijkingen de toepassing van methoden voor herplaatsing van arbeidskrachten om de ontvolking van deze gebieden en het totstandkomen van echte „postindustriële woestijnen” tegen te gaan. De reserves en middelen die ter beschikking stonden via het EGKS-Verdrag, hebben het resultaat van de herstructurerings aanzienlijk beïnvloed.

2.5 Thans zijn er ca. 180 grensoverschrijdende verenigingen actief in Europa. De meeste ervan beogen de negatieve gevolgen van het bestaan van grenzen te verlichten. Het grondgebied van de nieuwe lidstaten telt 32 Euroregio's; hieruit blijkt duidelijk dat de nieuwe lidstaten zeer actief zijn op dit gebied en de idee van grensoverschrijdende samenwerking zonder meer steunen.

2.6 In het merendeel van de 32 grensoverschrijdende zones waar „nieuwe” aan „oude” lidstaten grenzen, zijn er tot dusver geen gemeenschappelijke initiatieven genomen die het industriebeleid rechtstreeks aanbelangen, hoewel tal van gemeenschappelijke projecten er wel indirect verband mee houden.

2.7 De nieuwe initiatieven die op het gebied van het industriebeleid zijn genomen, werden doorgaans ontplooid in grensregio's die in de buurt liggen van metropolen (bv. binnen de driehoek Wenen, Boedapest, Bratislava) of waarvan het grondgebied een aantal industrie centra of grote steden (maar geen metropolen) telt (bv. de regio Katowice en Ostrava in de grensstreek tussen de Tsjechische republiek en Polen).

2.7.1 De regio Friuli-Veneto-Giulia aan de grens tussen Italië en Slovenië vormt een mooi voorbeeld van industriële recon-

versie, waarbij verschillende productiesectoren en met name de meubelindustrie zowel juist vóór als na de uitbreiding een nieuw elan hebben gekregen.

3. Specifieke opmerkingen

3.1 Belangrijkste kenmerken van een grensoverschrijdende regio in de uitgebreide Unie:

3.1.1 De kenmerken van een grensoverschrijdende regio met een industriebeleid in ontwikkeling worden in dit advies voornamelijk gedefinieerd op basis van waarnemingen in de Centroe-regio⁽⁵⁾.

3.1.1.1 De Centroe-regio, die zich uitstrekt over het grondgebied van drie nieuwe lidstaten en één lidstaat van EU-15, omvat de deelstaten Wenen, Nederooostenrijk en Burgenland in Oostenrijk, de provincie Zuid-Moravië in de Tsjechische Republiek, de provincies Bratislava en Trnava in Slowakije en de comitaten Győr-Moson-Sopron en Vas in Hongarije. De regio in haar geheel is representatief voor alle problemen die typerend zijn voor enerzijds perifere en aangrenzende gebieden en anderzijds economisch dynamische stedelijke centra.

3.1.1.2 In de jaren '90 zijn er grondige herstructureringen in deze regio doorgevoerd, gevolgd door investeringen in bepaalde delen van genoemde regio. Dit had ook bepaalde verschuivingen op de arbeidsmarkt ten gevolge, waardoor een aanzienlijk aantal vooral oudere werknemers is uitgetreden en er later, parallel aan de groei van het aantal investeringen, een tekort aan arbeidskrachten is ontstaan (overigens niet altijd op dezelfde plaats).

3.1.1.3 Door de uitbreiding van de EU zijn er rond het vierlandenpunt Oostenrijk, Tsjechische Republiek, Slowakije en Hongarije allerlei regionale arbeidsmarkten met elkaar in aanraking gekomen, die men nu moet trachten met elkaar te integreren. Nog altijd doet zich op de arbeidsmarkt het structurele probleem voor dat ondernemingen en werknemers van het platteland naar de stad trekken en dat de (vervoers)infrastructuur verre van optimaal is. Daarnaast heeft men te maken met aanzienlijke loonsverschillen tussen Oostenrijk en de nieuwe EU-lidstaten en met een te verwachten tekort aan gekwalificeerde arbeidskrachten.

3.1.1.4 Alles wijst erop dat er grensoverschrijdende productienetwerken zijn ontstaan. Een factor die hiertoe heeft bijgedragen, is o.a. de ontwikkeling van de vervoersinfrastructuur, die aanzienlijke investeringen heeft gevergd. Een en ander heeft er op zijn beurt voor gezorgd dat de bestaande lacunes werden aangevuld en vroegere banden weer werden aangehaald.

3.1.2 Buiten- en binnenlandse investeringen, o.a. ook van kleine en middelgrote ondernemingen, waren en blijven in deze regio's een van de belangrijkste factoren die industriële reconversie bevorderen. In de landen waar vóór de toetreding „bijzondere economische gebieden” en andere „industriële zones” vóór de toetreding waren gecreëerd, hebben deze het gros van de investeringen „geabsorbeerd”, hoewel zij slechts zelden in grensregio's gelegen waren (zie EESC-advies CCMI/025); er zijn tot dusver dan ook slechts weinig grensregio's waar een nieuwe industriebeleid wordt gevoerd.

⁽⁵⁾ Gemeenschappelijke workshop CCMI/EMCC, Bratislava, 17 en 18 oktober 2005, met uiteenzettingen door met name de heer PEDERSINI en mevrouw FÓTI.

3.1.2.1 De investeringen die de groei het meest hebben aangezwengeld, waren gericht op brownfield- en greenfield-ontwikkelingen, en op bedrijfsverplaatsingen. Deze investeringen werden o.a. gemotiveerd door het in kaart brengen van nieuwe afzetgebieden, verschillen op het gebied van vennootschapsbelastingen, aanzienlijke loonsverschillen en overheids-subsidies. Deze verschillende factoren hebben het herstructureeringsproces ondersteund en bijgedragen aan de economische groei.

3.1.2.2 Genoemde factoren hebben het herstructureeringsproces ondersteund en bijgedragen aan de economische groei. Ze hebben ervoor gezorgd dat kon worden beschikt over arbeidskrachten met hoge of middelhoge kwalificaties en dat de arbeids- en andere kosten konden worden gedrukt. De vraag naar machineoperators, monteurs, werktuigkundige, lassers, werktuigkundig ingenieurs of gespecialiseerde informatici, is toegenomen — hetgeen overigens in de productiesectoren van de hele Europese Unie steeds duidelijker het geval is.

3.1.2.3 Deze veranderingen hebben geleid tot verbetering van de managementvaardigheden, uitstippeling van een beleid op basis van menselijk potentieel en het activeren van de sociale dialoog. Voorts hebben zij ervoor gezorgd dat financiële middelen voor investeringen zijn vrijgemaakt en dat banden zijn gelegd met markten van leveranciers en klanten.

3.1.2.4 Niet alleen grote ondernemingen in de EU maar ook MKB en ondernemingen buiten de Unie zijn bij deze investeringen betrokken. Zij hebben de investeringen gegroepeerd, voor een multiplicatoreffect gezorgd, contacten gelegd met lokale bedrijven en zijn fusies aangegaan met familiale en buitenlandse bedrijven.

3.1.3 Uit de analyse van de structurele kenmerken van de industriële reconversie in de bestudeerde grensregio's blijkt dat daarbij doorgaans stap voor stap te werk is gegaan.

3.1.3.1 Aanvankelijk waren de opgestarte productieprocessen erg arbeidsintensief en waren de arbeidskrachten vrij laag gekwalificeerd, maar naderhand nam de vraag naar beter gekwalificeerde werknemers en meer geavanceerde diensten toe. Zodra de eerste fase met succes was afgerond, werd overgegaan naar een volgende fase waarbij enkele ondernemingen binnen dezelfde regio werden verplaatst, teneinde goedkopere arbeidskrachten te vinden.

3.1.3.2 De fusies die in twee richtingen zijn aangegaan (enerzijds met buitenlandse bedrijven in de regio en daarbuiten, en anderzijds binnen de lokale regio) en die gericht waren op het behalen van concurrentievoordenen binnen het regionale netwerk of grondgebied, waren van structureel belang bij deze industriële veranderingen.

3.1.3.3 Er is ook gebruik gemaakt van riskantere methoden, gebaseerd op het „sneeuwbaaleffect”, die blijkbaar tot sterkere banden hebben geleid. De „enclaves” van een onderneming in volle ontwikkeling die aldus via dit proces werden gecreëerd, onderscheidden zich in die zin dat ze zeer gemakkelijk op andere nieuwe ondernemingen konden worden geënt.

3.1.3.4 Een steeds vaker voorkomend fenomeen in grensoverschrijdende regio's, ook in de nieuwe lidstaten, is dat dynamische investeerders nieuwe bedrijfsafdelingen of filialen oprichten die een verdere stap in de ontwikkeling betekenen. Het industriebeleid in deze regio's wordt ook gestimuleerd door netwerken van ondernemingen die internationaal van aard zijn en bv. Op basis van een interactief grensoverschrijdend beheer van menselijk potentieel werken.

3.2 Factoren van groei en integratie die de industriële veranderingen in grensregio's begeleiden.

3.2.1 Wat het industriebeleid betreft, kan gebruik worden gemaakt van directe stimulansen en aanmoedigingsmaatregelen, en dient te worden gezorgd voor asymmetrie tussen de ondernemingen. Ondernemingen die kleine en middelgrote bedrijven in hun netwerk opnemen, ondervinden het meest problemen om een dergelijke asymmetrische aanpak te hanteren.

3.2.1.1 Zoals R. Pedersini in zijn uiteenzetting beschrijft (zie voetnoot 5), zou men er in de nabije toekomst toe kunnen overgaan om de bedrijvigheid van een onderneming tot de middellange termijn te beperken. Dit zal ongetwijfeld sociale gevolgen hebben en moet gepaard gaan met de tenuitvoerlegging van passende regelingen ter bescherming van de werknemers, die via sociale en economische dialoog moeten zijn overeengekomen.

3.2.2 Een belangrijke uitdaging voor de ontwikkeling van de EU en de toekomst van het industriebeleid op het hele grondgebied maar vooral in grensoverschrijdende regio's, is het wegwerken van de fiscale verschillen waarmee Europese ondernemingen geconfronteerd worden, vooral op het gebied van vennootschapsbelasting (6).

3.2.2.1 Het is van cruciaal belang dat wordt beslist of de vennootschapsbelasting moet worden geharmoniseerd en hoe de heffingsgrondslag moet worden vastgesteld, hetzij op basis van de plaats waar de onderneming haar statutaire zetel heeft (heffing in het thuisland), hetzij volgens de gemeenschappelijke belastingwetgeving (gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting).

3.2.2.2 Indien wordt gekozen voor belasting volgens de regels van de thuisstaat, wordt vermeden dat een aantal wettelijke maatregelen moet worden genomen om de heffingsgrondslag in de EU-grensregio's vast te stellen. Deze aanpak houdt echter meer risico's dan voordelen in (7).

3.2.2.3 Indien wordt gekozen voor de toepassing van een gemeenschappelijke geconsolideerde grondslag voor de belasting van Europese ondernemingen, betekent dit dat alle ondernemingen met grensoverschrijdende activiteiten uniforme principes (8) voor de vaststelling van hun heffingsgrondslag moeten hanteren, ongeacht waar de onderneming haar statutaire zetel heeft. Deze aanpak vergt voorts geen wijzigingen in de bestaande nationale regelgeving en houdt alleen in dat bepaalde nieuwe, voor de hele EU geldende, aanvullende regels worden vastgesteld voor ondernemingen met activiteiten in verschillende landen.

(6) COM(2005) 532.

(7) Rafał Lipniewicz: „Jeden system dla wszystkich przedsiębiorców” (Een enkele regeling voor alle ondernemers), Rzeczpospolita, 27.07.04, nr. 174.

(8) Ibidem.

3.2.2.4 De regeling op basis van een gemeenschappelijke geconsolideerde grondslag voor de belasting van Europese ondernemingen houdt wel het risico in dat twee bedrijven in eenzelfde land, die qua potentieel en aandeel in deze nationale markt vergelijkbaar zijn, verschillende methoden kunnen gebruiken om hun heffingsgrondslag vast te stellen.

3.2.3 Een van de belangrijkste factoren die de ontwikkeling van het industriebeleid in deze regio's beïnvloeden, is de huidige toestand van de vervoersinfrastructuur en het tempo waarin deze zich in de regio en rond de „corridors van toegang” ontwikkelt. Het is daarom zaak niet alleen intensief te investeren in de totstandbrenging en modernisering van regionale vervoersnetwerken maar ook gemeenschappelijke vervoersbedrijven op te richten, die op een moderne wijze worden beheerd op basis van innovatie en wetenschappelijk onderzoek.

4. Conclusies en aanbevelingen

4.1 Het concept van grensregio's waar een nieuw industriebeleid wordt gevoerd, is erg complex, zowel in algemene zin als wat concrete voorbeelden en specifieke situaties betreft. Het Comité is daarom van oordeel dat tijdens het nieuwe voorzitterschap duidelijk en precies moet worden omschreven wat in een grensoverschrijdende en industriële context onder „regio” moet worden verstaan. Bijzondere aandacht dient te gaan naar regio's die grenzen aan landen die geen lid zijn van de Europese Unie. Of deze landen al dan niet de status van kandidaat-lidstaat hebben, dient ook in aanmerking te worden genomen.

4.1.1 Met name in het geval van regio's waar de economische bedrijvigheid zowel plaatsvindt in de „nieuwe” lidstaten, als in het grensgebied tussen nieuwe lidstaten en landen van de „oude” Europese Unie, dient er een antwoord te worden gegeven op de vraag waar en hoe er een scheidingslijn kan worden getrokken tussen de gevolgen van de veranderingen die deze regio's in de jaren 90 hebben ondergaan en de gevolgen van de uitbreiding van de Europese Unie. Verder zou het interessant zijn na te gaan met welk succes de communautaire instrumenten vóór en na de toetreding zijn toegepast.

4.1.2 De werkzaamheden die door het Oostenrijkse voorzitterschap in samenwerking met het EESC zullen worden verricht, moeten ook op de volgende vragen een antwoord geven:

- Komen de communautaire maatregelen die zowel direct als indirect in de grensregio's ten uitvoer worden gelegd, wel tegemoet aan de behoeften van die gebieden en, bij uitbreiding, aan die van de Unie in haar geheel?
- Hoe kan maximaal profijt worden getrokken uit de goede verstandhouding die tussen werkgevers en vakbonden lijkt te bestaan en kenmerkend lijkt te zijn voor vele economische initiatieven in grensregio's?
- Hoe kan het hoofd worden geboden aan de dreiging van een eventuele dubbele verplaatsing van bedrijven in de

nabije toekomst, nl. eerst van de grensregio's naar gebieden ten oosten van Europa, en vervolgens naar Azië?

- Als men de gevolgen van vertraagde ontwikkeling in tal van grensregio's wil wegwerken (gevolgen die een historische oorzaak hebben of te wijten zijn aan de ontoereikendheid van het Europese beleid om aan de behoeften van die regio's tegemoet te komen), zou het dan geen goede zaak zijn om juist in deze regio's bepaalde communautaire instrumenten waarvan de tenuitvoerlegging hoe dan ook gepland is, vervroegd toe te passen, bij wijze van proefproject en om hun werking in het veld na te gaan?

4.2 Gelet op het feit dat de grensoverschrijdende regio's van de uitgebreide Unie een eigen aanpak kiezen die gekenmerkt wordt door:

- het streven naar vermindering van de kosten van arbeid;
- dynamische verplaatsing van ondernemingen;
- pogingen om de periode van bedrijvigheid van ondernemingen tot de middellange termijn te verkorten;
- dynamische veranderingen in de structuur van arbeid door het gebruik van de „stap voor stap”-methode,

is het EESC van mening dat het van cruciaal belang is de sociale samenhang te verzekeren en te voorkomen dat landen elkaar proberen af te troeven door het terugschroeven van de normen op het gebied van arbeidsrecht en sociale bescherming. Daarom is het zaak dat deze processen hand in hand gaan met het gebruik van moderne instrumenten die in de EU reeds zijn beproefd op het gebied van arbeidsverhoudingen en met name de sociale dialoog, alsmede de dialoog tussen vertegenwoordigers van de belanghebbende partijen (stakeholders dialog).

4.2.1 Gelet op de moeilijkheden die de arbeidsmarkt in grensregio's kenmerken en die te wijten zijn aan vroegere verwaarlozing, herstructureringsprocessen en dynamische bedrijfsverplaatsingen ten gevolge van de tenuitvoerlegging van een specifiek industriebeleid in die regio's, stelt het EESC voor, ter bevordering van de werkgelegenheid en verbetering van de kwalificaties, terug te grijpen op regelingen die vroeger in de EU vaak zijn gebruikt en gericht waren op steunverlening aan bedrijven die duurzame banen creëerden.

4.2.2 Samen met deze aanpak moeten er formele garanties worden geboden om misbruik van overheidsmiddelen te voorkomen en ervoor te zorgen dat de aldus gecreëerde werkgelegenheid ook werkelijk nieuw en duurzaam is. De details van dergelijke garanties zijn uiteengezet in de herziene Europese richtlijnen betreffende overheidsopdrachten.

4.2.3 Met name ondernemingen die na eerdere ondersteuning banen hebben geschraapt of door het kiezen van een nieuwe standplaats werknemers op de oude standplaats hebben ontslagen, zonder zich daarbij aan de nationale en internationale wettelijke bepalingen te houden, zouden niet in aanmerking mogen komen voor overheidssubsidies of financiering via de structuurfondsen.

4.3 Een belangrijke, en zelfs doorslaggevende factor bij de uitvoering en ontwikkeling van het industriebeleid in de grensregio's van de uitgebreide Unie was en is nog steeds de mogelijkheid van de belanghebbende partijen in deze regio's om gebruik te maken van de Europese structuurfondsen. Het is daarom van kapitaal belang om de rol van deze fondsen in de grensregio's te versterken, zowel om de gevolgen van verregaande overgangsprocessen te verzachten als om de regio's te helpen zich aan de dynamiek van het gevoerde beleid aan te passen.

4.3.1 Op basis daarvan en onder verwijzing naar zijn advies over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van een Europese groepering voor grensoverschrijdende samenwerking (EGGS)⁽⁹⁾ onderstreept het Comité met klem dat de bepalingen van deze verordening die betrekking hebben op het doel en de samenstelling van de EGGS moeten worden aangevuld zodat „sociaal-economische actoren, alsmede andere betrokken middenveldorganisaties” ook lid kunnen zijn.

4.3.1.1 De juridische entiteiten die in het kader van zowel de EGGS als de structuurfondsen worden gecreëerd, moeten de verantwoordelijkheid dragen voor de coördinatie van de verschillende financieringsbronnen en voor de voorbereiding en tenuitvoerlegging van via deze fondsen gefinancierde projecten ter ondersteuning van het industriebeleid in de betrokken regio's. De financieringsmiddelen moeten daarbij voor de vertegenwoordigers van de verschillende betrokken partijen in de regio toegankelijk zijn. De oprichting van dergelijke juridische entiteiten kan de wil tot grensoverschrijdende samenwerking kracht bijzetten, de betrokken regio's een groter gevoel van zelfbeschikking geven en hen tot harmonisatie van hun wet- en regelgeving aanzetten.

4.3.2 Bij het uitwerken en het ten uitvoer leggen van door de structuurfondsen gefinancierde projecten moet er gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid om openbare financieringsbronnen te combineren met middelen van particuliere

investeerdere zonder dat financiering door de overheid als ontoelaatbare staatssteun wordt beschouwd. Het bepalende criterium daarbij is niet de winst die de betrokken onderneming in dat geval opstrijkt, maar wel het voordeel dat een en ander voor de regio oplevert in termen van banen, ontwikkeling van infrastructuur en economische productiviteit.

4.4 Volgens het Comité is de ontwikkeling van de arbeidsmarkten in de betrokken regio's een niet te onderschatten factor als het op industriële veranderingsprocessen aankomt. Op dit moment zijn er nog een aantal tijdelijke hinderpalen voor de grensoverschrijdende mobiliteit van werknemers in de EU. Het Comité vraagt de lidstaten dringend om na te gaan of de overgangsperiodes niet kunnen worden ingekort. Daartoe is het nodig om de sociale partners op alle relevante niveaus effectief hierbij te betrekken en te raadplegen.

4.4.1 In het streven naar betere voorwaarden ter bevordering van de mobiliteit van werknemers in grensregio's mag niet worden vergeten dat spanningen kunnen ontstaan om redenen van nationaliteit of etnische afkomst. Gelet op de specifieke situatie en de ervaring van regio's waar verschillende culturen en nationaliteiten van oudsher naast elkaar bestaan, zou het voor die regio's, meer dan voor andere, mogelijk moeten zijn deze heikele problemen aan te pakken en op te lossen. De sociale dialoog en de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld kunnen eveneens een belangrijke rol spelen bij het aanpakken van problemen i.v.m. betrekkingen tussen groepen van verschillende nationaliteit, etnische afkomst en culturele achtergrond⁽¹⁰⁾.

4.5 De activiteiten die verband houden met dynamische structurele veranderingen in grensregio's zouden gepaard moeten gaan met deskundige begeleiding en evaluatie, en met wetenschappelijk onderzoek, onder auspiciën van de opeenvolgende EU-voorzitterschappen, daar spontane initiatieven op dit gebied ondoeltreffend kunnen zijn en zelfs destabiliserend kunnen werken.

Brussel, 21 april 2006

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

A.-M. SIGMUND

⁽⁹⁾ PB C 234 van 22.9.2005.

⁽¹⁰⁾ The European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions – Report on Regional Social Capital in Europe – 2005.

BIJLAGE

Bij het Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité

De volgende wijzigingsvoorstellen kregen minstens een kwart van de stemmen, maar werden niettemin verworpen:

Par. 3.2.2.1

Als volgt te wijzigen:

„Het is van cruciaal belang dat wordt beslist of de vennootschapsbelasting moet worden geharmoniseerd en hoe de heffingsgrondslag moet worden vastgesteld; ~~hetzij op basis van de plaats waar de onderneming haar statutaire zetel heeft (heffing in het thuisland), hetzij volgens de gemeenschappelijke belastingwetgeving (gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting).~~”

Par. 3.2.2.2

Schrappen.

Par. 3.2.2.3

Schrappen.

Par. 3.2.2.4

Schrappen.

Motivering

In deze tekst gaat het er niet om mogelijke oplossingen m.b.t. het belastingbeleid te presenteren. Dat is ook niet het doel van dit advies.

Stemuitslag

stemmen vóór: 20

stemmen tegen: 50

onthoudingen: 3

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende communautaire statistieken over migratie en internationale bescherming

(COM(2005) 375 final — 2005/0156 (COD))

(2006/C 185/06)

De Raad heeft op 15 november 2005 besloten, overeenkomstig de bepalingen van art. 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over bovengenoemd Voorstel.

De gespecialiseerde afdeling Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 22 februari 2006 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw **Sciberras**.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 426e zitting op 20 en 21 april 2006 (vergadering van 20 april) het volgende advies uitgebracht, dat met 131 stemmen vóór, bij 3 onthoudingen, werd goedgekeurd:

1. Inleiding

1.1 In 1999 is het Verdrag van Amsterdam van kracht geworden. Een van de doelstellingen van dit Verdrag is „... handhaving en ontwikkeling van de Unie als een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid waarin het vrije verkeer van personen gewaarborgd is in combinatie met passende maatregelen met betrekking tot controles aan de buitengrenzen, asiel, immigratie, en voorkoming en bestrijding van criminaliteit” ⁽¹⁾.

1.2 Dit is echt een mijlpaal geweest, daar het migratiebeleid van de derde pijler van de Europese Unie, die op intergouvernementele samenwerking berust, werd overgeheveld naar de eerste pijler, die maatregelen omvat waartoe de Europese Commissie het initiatief neemt. 1 mei 2004 luidde ook een nieuwe fase in op het gebied van het migratiebeleid in de EU-25, daar de geleidelijke overgang van nationaal naar gemeenschappelijk beleid verder werd uitgebreid ⁽²⁾.

1.3 Op 17 december 2005 is het Britse voorzitterschap tot een overeenkomst gekomen over de financiële vooruitzichten voor 2007-2013, waarmee het financiële kader van de Unie voor de volgende periode werd vastgelegd.

1.4 In het kader van het streven naar „Burgerschap, vrijheid, veiligheid en recht” worden acties ondernomen ter verzekering van de veiligheid van de EU-burgers in de 25 lidstaten en worden de nodige middelen uitgetrokken voor initiatieven op gebieden als grensbescherming. De uitgaven op dit gebied zullen naar verwachting de komende acht jaar aanzienlijk toenemen. Er worden evenwel ook initiatieven opgezet op het gebied van het sociaal beleid — getuigen hiervan sociale projecten als het Europees Vluchtelingenfonds en het Integratiefonds, die tot doel hebben de dienstverlening aan immigranten in de lidstaten te verbeteren.

1.5 De Europese Raad van Thessaloniki van 2003 heeft er ook op aangedrongen dat „moet worden gezocht naar legale middelen voor derdelanders om naar de Unie te migreren, met inachtneming van de opvangcapaciteit van de lidstaten” ⁽³⁾.

1.6 Bij het afwegen van een en ander en met name bij de beoordeling van de opvangcapaciteit van de afzonderlijke lidstaten moet niet alleen rekening worden gehouden met de bevolkingsgrootte, de grootte van het grondgebied en de economische draagkracht van het land in kwestie, maar ook met de aanwezige migrantenpopulatie en de actuele migratiestromen. Een correcte inschatting is evenwel niet mogelijk zonder harmonisering van de statistische metadata (regels voor de gegevensverzameling) binnen de lidstaten, waarmee de nodige interne samenhang van de Europese statistieken moet worden gewaarborgd.

1.7 Het ontbreken van geharmoniseerde statistieken is deels te wijten aan de verschillende definities van migratie, hetgeen op zijn beurt in verband kan worden gebracht met verschillen in migratiewetgeving. Ook getuigt de gegevensverzameling van ondoeltreffendheden en lacunes die het harmonisatieproces belemmeren.

1.8 Bovendien komen illegale immigratie en zwartwerk frequent voor en nemen zij nog toe, hetgeen deels te verklaren is door het restrictieve karakter van legale immigratiemogelijkheden. Wat deze niet-geregistreerde migratie betreft, ligt het voor de hand dat de desbetreffende statistische metingen onnauwkeurigheden zullen vertonen. Met name in dergelijke gevallen bestaan er tussen de nationale instellingen voor statistiek allicht veel verschillen m.b.t. de uitgebreidheid en methode van statistische berekening, hetgeen des te meer de noodzaak van harmonisatie van metadata tussen de lidstaten aantoont. I.v.m. de onvolledigheid van de gegevens over illegale immigranten is bv. in de VS een discussie ontstaan over de vraag of de cijfers van enquêtes moeten worden bijgesteld aan de hand van gegevens over niet-geregistreerde inwoners die steekproefsgewijs zijn verzameld. Behalve steekproeven kunnen ook nog andere methoden worden gehanteerd om statistische gegevens te verzamelen. Zo worden in Frankrijk bv. de lokale overheden bij de gegevensverzameling betrokken.

⁽¹⁾ Artikel 1-B

⁽²⁾ EESC-advies van 19.1.2006 over Grondrechten en justitie, rapporteur: mevrouw King (PB C 69 van 21.3.2006)
EESC-advies over Beheer van migratiestromen, rapporteur: mevrouw Le Nouail-Marlière (PB C 88 van 11.4.2006).
EESC-advies van 14.12.2005 over het Voorstel voor een besluit van de Raad tot vaststelling van het specifieke programma „Terrorisme: preventie, paraatheid en beheersing van de gevolgen voor de periode 2007-2013”, rapporteur: de heer Cabra de Luna (PB C 65 van 17.3.2006).

⁽³⁾ Punt 30 van de conclusies van het voorzitterschap

1.9 Het grondwettelijk verdrag „laat het recht van de lidstaten onverlet, zelf te bepalen hoeveel onderdanen van derde landen, afkomstig uit derde landen, tot hun grondgebied worden toegelaten teneinde daar al dan niet in loondienst arbeid te verrichten” ⁽⁴⁾ Het EESC is in dit verband van mening dat deze verdragsbepaling de Unie niet belet een hoog niveau van harmonisatie van de wetgeving inzake toelating van migranten te bereiken. Het heeft aangedrongen op een actief EU-beleid inzake economische migratie en op geharmoniseerde wetgeving. ⁽⁵⁾

1.10 De verdere ontwikkeling van een wettelijk kader voor immigratie wordt deels gerechtvaardigd door de toestand op demografisch gebied en de doelstellingen van de Lissabonstrategie. Het EESC stelt vast dat „de EU in verband met de demografische ontwikkeling in de EU en de Lissabonstrategie een actief beleid moet gaan voeren m.b.t. de toelating van economische migranten. Elk land heeft natuurlijk zijn eigen kenmerken en behoeften, maar zij hebben allemaal gemeen dat er kanalen voor economische migratie worden geopend” ⁽⁶⁾. De Europese Unie en de lidstaten hebben behoefte aan wetgeving die economische migratie via legale en transparante kanalen mogelijk maakt. Alhoewel de nadruk hier wordt gelegd op het economische aspect van migratie, erkent het Comité dat dit op zich van een kortzichtige visie getuigt en dat de lidstaten ook actieve maatregelen moeten uitstippelen om andere dan economische migranten tot hun grondgebied toe te laten.

1.11 Grote migratiestromen zorgen ook voor aanpassingsproblemen in de gastlanden, daar zij immers een belasting vormen voor de openbare dienstverlening en ook gevolgen voor de arbeidsmarktvorwaarden kunnen hebben. Deze gevolgen variëren naar gelang van de opvangcapaciteit van het gastland. Om het publiek terdege te informeren over de gevolgen van migratiestromen is er nauwkeurige statistische informatie nodig die van de nodige consistentie tussen de lidstaten getuigt. De beschikbaarheid van nauwkeurige statistieken kan ook een tegenwicht bieden tegen xenofobe tendensen die bij een deel van de publieke opinie leven, en opvattingen als „immigranten nemen de banen van lokale werknemers af” of „ze plegen een invasie”.

1.12 Betrouwbare statistische informatie kan een gemeenschappelijk wettelijk kader, dat kan bijdragen tot de bescherming van de rechten van migranten, helpen bevorderen. Het Comité spoort de Commissie aan de aandacht te vestigen op het belang van zorgvuldige verzameling en interpretatie van statistische informatie teneinde verkeerde interpretaties te voorkomen.

1.13 Daar arbeidsmigranten een aanzienlijk deel van de totale arbeidskrachten uitmaken, moet bij het streven naar mobiliteit van werknemers in de hele EU rekening worden gehouden met de gevolgen van beperkingen op mobiliteit en overplaatsing binnen de EU van arbeidsmigranten die van buiten de EU afkomstig zijn. Dergelijke intracommunautaire

stromen zouden namelijk de problemen kunnen verlichten van lokale gemeenschappen die onvoldoende capaciteit hebben om migranten op te vangen.

1.14 Teneinde de eerbiediging van de mensenrechten en de bescherming van de menselijke waardigheid van ieder individu te verzekeren, moet ieder proces van verzameling/verwerking van persoonsgegevens voor statistische doeleinden en/of ieder ander officieel gebruik van aldus verzamelde persoonsgegevens volgens het Comité terdege worden beschermd tegen misbruik van procedures en andere schendingen.

2. Belang van statistieken binnen een wettelijk kader

2.1 Statistische informatie over de politieke, sociale en economische situatie alsmede over de houding die EU-lidstaten tegenover de migratieproblematiek aannemen, kan van invloed zijn en bijdragen tot het uitstippelen, analyseren en bijstellen van het migratiebeleid in die landen.

2.2 Nauwkeurige statistische gegevens zijn van groot belang om de migrantenbevolking van de EU-lidstaten, met inbegrip van omvang en demografische kenmerken, in kaart te brengen. Het Comité dringt er bij de Commissie op aan de aandacht te vestigen op de behoefte aan nauwkeurige statistische informatie op dit gebied, zodat de lidstaten het belang van dit onderwerp erkennen en er meer middelen voor uittrekken.

3. Gegevens over migratie

3.1 De kenmerken van de migratiebeweging moeten voor ogen worden gehouden. Eerst en vooral is er de migratiestroom van oost naar west waarbij vooral betere levensomstandigheden worden nagestreefd. Vervolgens zij opgemerkt dat er meer immigranten van buiten de Unie naar de nieuwe EU-lidstaten komen; blijkbaar zijn zij aangetrokken door de potentiële voordelen van het EU-lidmaatschap van deze landen en denken zij bovendien deze landen te kunnen gebruiken als een opstapje naar het westen. Statistische gegevens over de migratiepatronen zijn belangrijk omdat zij de lidstaten in staat stellen vroegere en actuele migratiestromen te analyseren en toekomstige te voorspellen. Voorts maken zij het mogelijk een analyse te maken van de daarmee samenhangende demografische, sociale en economische gevolgen en kansen, wat dan weer het beleid op deze gebieden zal beïnvloeden.

4. Voordelen van statistieken

4.1 De meeste EU-lidstaten beschikken over uitgebreide statistieken over de landen van herkomst van asielzoekers. Niettemin is er nog steeds behoefte aan nauwkeurigere statistieken op basis van coherente criteria voor alle lidstaten die in de toekomst vergelijkingen op transnationaal niveau mogelijk maken.

⁽⁴⁾ Artikel III-267-5.

⁽⁵⁾ EESC-advies van 9.6.2005 inzake het Groenboek over het beheer van de economische migratie: een EU-aanpak – rapporteur: de heer Pariza Castaños (PB C 286 van 17.11.2005).

⁽⁶⁾ Zie noot 5, par. 1.5.

4.2 De voorgestelde verordening betreffende een gemeenschappelijk kader voor de verzameling en opstelling van statistieken is vooral noodzakelijk in landen waar geen centrale databank over migratie en asiel beschikbaar is en waar de verschillende bevoegde instanties elk hun eigen gegevens bijhouden.

4.3 Statistieken spelen o.m. een bijzonder belangrijke rol omdat zij de ontwikkeling en herziening van beleid kunnen beïnvloeden. Toen bv. uit statistieken bleek dat kinderen, niet-begeleide minderjarigen, zwangere vrouwen en gehandicapten van de illegale migrantenbevolking deel uitmaakten, werden nationale maatregelen ontwikkeld om deze „kwetsbare groepen” niet langer vast te houden, alsook maatregelen m.b.t. AMA's (alleenstaande minderjarige asielzoekers). Een verdere opsplitsing van de statistieken, waarbij niet alleen cijfers naast elkaar worden gezet maar ook meer specifieke demografische en sociaal-economische informatie wordt gegeven, ook over de taal van de betrokkenen, is van invloed op het beleid. De sociaal-economische informatie kan bovendien ook gevolgen hebben voor de integratie van de migranten op de arbeidsmarkt.

4.4 Het bijhouden van preciesere en uitgebreidere statistieken maakt dat betere projecties kunnen worden gemaakt en verschaft ook een basis voor bv. de toekomstige planning van de middelen. Statistieken zijn ook een deugdelijk instrument om de verdeling van middelen te onderbouwen. Als bv. uit statistieken blijkt dat jaarlijks een vast aantal AMA's het land binnenkomt, dan dienen middelen te worden uitgetrokken/uitgebreid om te voorzien in aangepaste huisvesting en dienstverlening voor deze groep.

4.5 Een goede follow-up van de statistieken zal ertoe bijdragen dat de aangeboden diensten inspelen op de behoeften van de gebruikers van die diensten en dat de middelenverdeling tussen de lidstaten billijk en evenredig gebeurt.

4.6 Ook een vergelijkend onderzoek van alle migratiewetgeving in de EU-25 zou de Europese Commissie helpen het migratiebeleid op EU-niveau beter te coördineren. Hoewel immigratie onder de pijler van justitie en binnenlandse zaken valt, neemt de druk vanwege Europese burgers, met name van landen die in hoge mate met dit menselijk fenomeen geconfronteerd worden, toe om de problematiek op EU-niveau aan te pakken. Doel van een dergelijke studie zou zijn werk te maken van statistische harmonisatie teneinde bij te dragen tot de samenhang van het EU-migratiebeleid.

4.7 Gedegen statistische gegevens en studies over de kenmerken van illegale immigranten zouden de EU-lidstaten helpen bij de analyse van de onderliggende oorzaken van illegale immigratie. Deze gegevens zouden o.m. betrekking kunnen hebben op de sociaal-economische achtergrond van deze immigranten, hun vaardigheden, hun verwachtingen en hun redenen om te emigreren. Een en ander zou de kwaliteit van de over immigranten beschikbare informatie kunnen verbeteren en ertoe kunnen leiden dat b.v. onderwijs- en opleidingsprogramma's voor hen worden opgezet. Het verzamelen van gegevens over het aantal immigranten dat informatie gekregen heeft over het aanvragen van internationale bescherming, het aantal ingediende, ingewilligde en afgewezen verzoeken om

bescherming of om verkrijging van een bepaalde status (art. 4) is ook noodzakelijk voor de formulering van het beleid op dit gebied. De verzameling en verwerking van gegevens zou onder toezicht van overheidsdiensten in de lidstaten moeten komen te vallen, die nieuwe middelen moeten krijgen qua personeel, kwalificaties en apparatuur. Deze overheidsdiensten moeten dan de vertrouwelijkheid van de gevraagde persoonsgegevens waarborgen en hun Parlement jaarlijks een verslag voorleggen. De verzameling van dergelijke informatie en statistische gegevens vergt een gemeenschappelijke inspanning van de lidstaten en met name de aanwerving van professionele tolken die met de immigranten kunnen praten om alle noodzakelijke gegevens voor een succesvol onderzoek bijeen te kunnen brengen. Een dergelijke gegevensverzameling kan de lidstaten ook helpen bij de tenuitvoerlegging van passende beleidsmaatregelen. De bovenvermelde programma's dragen bij tot de integratie van immigranten in de samenlevingen van de lidstaten. Voorts zijn er o.m. ook middelen beschikbaar voor de verzameling van data over de sociale achtergrond van immigranten. Dergelijke statistische instrumenten kunnen ook van nut zijn voor instanties als het Europees Waarnemingscentrum voor de bescherming van de mensenrechten.

4.8 Er zijn ook statistieken nodig over gesloten en niet-gesloten centra voor de opvang van illegale immigranten, zodat de Commissie een gemeenschappelijk beleid op dit gebied kan voorstellen.

4.9 Lidstaten kunnen ook samenwerken met het oog op de verzameling van gegevens betreffende het (legale en illegale) werk en de huisvesting van immigranten. Deze data kunnen de EU-25 informeren over tendensen die kunnen leiden tot maatregelen ter verbetering van de levensomstandigheden van deze arbeidsmigranten. De lidstaten zouden er dan toe verbonden zijn de vertrouwelijkheid van de gevraagde persoonsgegevens te garanderen en de bevoegde instanties zouden hun parlement jaarlijks een verslag moeten voorleggen.

4.10 Ook in het kader van bewustmakings- en integratiecampagnes kunnen statistieken worden gebruikt. Statistische gegevens, met name over de sociale en scholingsachtergrond van immigranten, kunnen EU-burgers helpen om deze immigranten te integreren. Het Comité zou dan ook graag zien dat de Commissie het belang erkent van sociale en scholingsgegevens.

4.11 Bijzonder belangrijk zijn voorts ook statistieken over de kosten die het gastland draagt voor het controleren, vasthouden, terugsturen en integreren van immigranten, teneinde de EU-25 te helpen met de totstandbrenging van een op solidariteit gebaseerd gemeenschappelijk fonds en gemeenschappelijk beleid inzake immigratie. Statistieken kunnen ook bijdragen tot een betere beoordeling van de behoefte aan middelen.

4.12 Het Comité moedigt de Commissie aan om nieuwe criteria te introduceren, nl. m.b.t. het binnenkomen van de Unie door de lucht, over zee en over land, met het oog op uitgebreidere statistieken over de preventie van illegale binnenkomst en illegaal verblijf (artikel 5) en de verbetering van de gegevensbronnen en kwaliteitsnormen (artikel 9).

5. De noodzaak immigranten internationale bescherming te garanderen

5.1 Recentelijk was Europa getuige van een toestroom van illegale immigranten uit landen ten zuiden van de Sahara en andere Afrikaanse landen. Illegale immigranten en asielzoekers zijn vaak personen die hun land van oorsprong ontvluchten omdat zij vervolgd worden op basis van o.m. hun religie, ras of politieke overtuiging of omwille van burgeroorlogen, hongersnood, armoede, natuurrampen en economische redenen. Tal van hen zijn ervan getuige geweest dat familieleden werden gedood, gemarteld, andere wreedheden hebben ondergaan en/of van hen gescheiden werden. De ervaringen die zij tijdens hun omzwervingen hebben opgedaan, maken dat zij getraumatiseerd en kwetsbaar zijn en bescherming nodig hebben. Goede statistische informatie over de redenen voor emigratie kan de oorzaken van immigratie blootleggen en bijdragen tot de verdere ontwikkeling en evaluatie van asielbeleid en maatregelen tegen mensenhandel.

5.2 Landen en alle personen die illegale immigranten opvangen, moeten de internationale verplichtingen inzake mensenrechten en de nationale migratie- en vluchtelingenwetgeving in acht nemen, teneinde de nodige bescherming te kunnen bieden. De veiligheidsdiensten (leger en politie) van het gastland zijn in eerste instantie verplicht in de nodige hulp- en reddingsacties en in naar EU-normen minimale opvang te voorzien. Daarbij wordt, indien nodig, ook medische verzorging geboden en worden, voor zover mogelijk, de plaats van herkomst en andere demografische gegevens van de illegale immigrant vastgesteld. De immigrant heeft ook het fundamentele recht te worden geïnformeerd over de asielaanvraagprocedures. Het verzamelen van statistische gegevens over o.m. het aantal immigranten dat geïnformeerd werd over het aanvragen van internationale bescherming, het aantal ingediende aanvragen, het aantal verleningen en afwijzingen van een bepaalde status (artikel 4) is eveneens van cruciaal belang voor het uitstippelen van beleid m.b.t. de bescherming van immigranten.

5.3 Landen van ontvangst moeten de internationale verplichtingen inzake eerbiediging van mensenrechten, die voortvloeien uit de internationale en/of regionale overeenkomsten/verklaringen/verdragen die zij hebben ondertekend, nakomen. Als essentieel onderdeel van het acquis vergt de Europese Unie van haar lidstaten dat zij toetreden tot het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen van 1951, en tot het protocol en het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) (1967). Het basisdocument dat aan deze verdragen ten grondslag ligt, is de Universele verklaring van de rechten van de mens van 1948, waarin ook het recht op asielaanvraag is inbegrepen. Het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen is een cruciaal onderdeel van het kader van internationale mensenrechten. Daarna zijn er nog andere verdragen gekomen, zoals het Verdrag tegen foltering van 1984 en het Verdrag van de rechten van het kind (⁷). Lidstaten moeten ook EU-richtlijnen in acht nemen, met name Richtlijn 2003/9/EG betreffende minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten (⁸), Richtlijn 2004/83/EG inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft (⁹), en Richtlijn 2005/85/EG betreffende minimumnormen voor de procedures voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus (¹⁰).

5.4 Het is daarom zaak dat landen van ontvangst deze verdragen in acht nemen en eerst en vooral ervoor zorgen dat asielzoekers basisbescherming krijgen en niet worden weggestuurd vooraleer hun asielaanvraag is behandeld en is vastgesteld of zij in aanmerking komen voor de status van vluchteling op humanitaire of andere gronden.

5.5 Vergelijkende studies van de toepassing door de lidstaten van de definities m.b.t. immigratie, zoals bedoeld in de artt. 2 en 4 (van bovenvermeld document), dragen in hoge mate bij tot de verzekering van de internationale bescherming van immigranten.

Brussel, 20 april 2006

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
A.-M. SIGMUND

(⁷) Mackey, Allan (Senior Immigration Judge, U.K.). Bijdrage met als titel „Policies serving migratory purposes and the need to assure protection to asylum seekers and refugees”, gepresenteerd op het TAIEX-seminar te Malta op 15 en 16 december 2005.

(⁸) EESC-advies van 7.11.2001 over het Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten. Rapporteurs: de heren Mengozzi en Pariza (PB C 48 van 21.2.2002).

(⁹) EESC-advies van 13.5.2002 over het Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende minimumnormen voor de erkenning en de status van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchtelingen of als personen die anderszins internationale bescherming behoeven. Rapporteur: mevrouw Le Nouail Marlière (PB C 221 van 17.9.2002).

(¹⁰) EESC-advies van 6.4.2001 over het Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus. Rapporteur: de heer Melícias (PB C 193 van 10.7.2001)

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van de Raad betreffende de bevoegdheid, het toepasselijke recht, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen, en de samenwerking op het gebied van onderhoudsverplichtingen”

(COM(2005) 649 final — 2005/0259 (CNS))

(2006/C 185/07)

Op 13 februari 2006 heeft de Raad besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag, te raadplegen over bovengenoemd Voorstel.

De gespecialiseerde afdeling Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 20 maart 2006 goedgekeurd. Rapporteur was de heer RETUREAU.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 20 en 21 april 2006 gehouden 426e zitting (vergadering van 20 april 2006) met 133 stemmen vóór en 3 stemmen tegen, bij 3 onthoudingen, onderstaand advies goedgekeurd.

1. Samenvatting van het EESC-advies

1.1 De materie waarop dit verordeningssvoorstel betrekking heeft, valt onder artikel 65 van het EG-Verdrag; met als rechtsgrondslag voor onderhavig voorstel artikel 61c van dat verdrag. Ondanks de specifieke kenmerken van alimentatievorderingen en van het grensoverschrijdend innen hiervan, komt het verordeningssvoorstel op passende wijze tegemoet aan de beginselen van evenredigheid en subsidiariteit, zowel ten opzichte van gerechtelijke instanties en nationale wetgeving als ten opzichte van justitiabelen.

1.2 Dit verordeningssvoorstel betreft zowel het familierecht als de inning van alimentatievorderingen, waarbij in sociaal opzicht risico's op verpaupering bestaan die mede in overweging moeten worden genomen.

1.3 Daarnaast voldoet dit verordeningssvoorstel aan de eisen inzake duidelijkheid en rechtszekerheid ten behoeve van de betrokken partijen, betrokken derden en betrokken overheden. Ook voorziet het in de bescherming van persoonsgegevens tegen elk gebruik dat niet te maken heeft met de beslechting van het geschil en met de vervulling van de alimentatieverplichtingen door de schuldenaar.

1.4 Het Comité steunt dit verordeningssvoorstel, onder voorbehoud van de hierna volgende specifieke opmerkingen. Het is verheugd over de pogingen van de Commissie om tot goede wetgeving te komen, waarbij zij met name gebruik heeft gemaakt van voorafgaande raadpleging en van een vooraf uitgevoerde effectbeoordeling, hetgeen heeft geresulteerd in een wettekst van hoge kwaliteit. Ook is het ingenomen met het besluit om als rechtsvorm voor een verordening te kiezen, alsook met de gekozen rechtsgrondslag, waarmee deze materie beter kan worden geharmoniseerd telkens wanneer een onderdeel daarvan een Europees karakter vertoont, al blijven tussen de nationale wetgevingen verschillen bestaan.

1.5 Weinig lidstaten hebben het Verdrag van Den Haag inzake het op onderhoudsverplichtingen toepasselijke recht geratificeerd, maar de meeste lidstaten (17 van de 25) hebben wél het Verdrag inzake de tenuitvoerlegging van beslissingen over onderhoudsverplichtingen geratificeerd. Doordat wordt geschermd met de voorbehouden die daarbij zijn aangetekend of gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om tegen een in het buitenland genomen beslissing *a priori* bepalingen van binnenlandse openbare orde in te brengen, kan het evenwel onmogelijk blijken om een dergelijke beslissing ten uitvoer te leggen, al is deze afkomstig uit een andere lidstaat die partij is. Deze situatie belemmert het vrije verkeer van justitiële beslissingen binnen de Unie; deze belemmeringen moeten worden weggenomen.

1.6 Het Comité verzoekt de Raad dan ook om zijn goedkeuring te hechten aan de voorgestelde verordening, die voorziet in rechtszekerheid en in praktische en grensoverschrijdende maatregelen van tenuitvoerlegging ten behoeve van Europese alimentatiegerechtigden.

1.7 Tot slot verzoekt het Comité de regeringen van het Verenigd Koninkrijk en Ierland om na te gaan of zij door deze verordening kunnen worden gebonden („opt in”). De regering van Denemarken wordt opgeroepen tot het vergemakkelijken van de tenuitvoerlegging van beslissingen inzake alimentatieuitkeringen, overeenkomstig het door dit land geratificeerde Verdrag van Den Haag inzake de tenuitvoerlegging van onderhoudsverplichtingen. Ook zou de Deense regering moeten overwegen om hiertoe op *ad hoc*-basis met andere lidstaten samen te werken als haar een verzoek tot uitvoering van een beslissing wordt voorgelegd.

2. Het Commissievoorstel

2.1 Achtergrond van het Commissievoorstel en internationale aspecten

2.1.1 In het op 30 november 2000 vastgestelde programma voor wederzijdse erkenning in burgerlijke zaken wordt opgeroepen tot de afschaffing van de *exequatur*-procedure voor alimentatiegerechtigden die een beroep moeten doen op „verordening Brussel I”⁽¹⁾ betreffende de wederzijdse erkenning van beslissingen in burgerlijke en handelszaken. Bovendien geeft dit programma aan dat het nodig kan zijn om in het kader van harmonisatie van de procedures een aantal procedurenormen vast te stellen en om te streven naar een optimale doeltreffendheid van de tenuitvoerlegging in de aangezochte staat van justitiële beslissingen die in een andere lidstaat zijn genomen, met name door de vermogensbestanddelen van de schuldenaar vast te stellen.

2.1.2 De wederzijdse erkenning moet nog plaatsvinden in het kader van justitiële samenwerking tussen de lidstaten en door middel van harmonisatie van de collisieregels.

2.1.3 De Conferentie van Den Haag voor internationaal privaatrecht werkt aan de modernisering van de bestaande verdragen. Volgens de Commissie zijn de Europese en de internationale inspanningen op dit gebied complementair, aangezien de Conferentie van Den Haag het mogelijk maakt om in de toekomst met derde landen samen te werken en wellicht tot resultaten leidt die later in de EU kunnen worden toegepast.

⁽¹⁾ Verordening (EG) nr. 44/2001 van de Raad betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken.

2.2 Doelstellingen van het Commissievoorstel

2.2.1 Het Commissievoorstel heeft tot doel alle hinderpalen uit de weg te ruimen voor het innen van alimentatievorderingen in een bepaalde lidstaat van de EU door een in een andere lidstaat woonachtige alimentatiegerechtigde.

2.2.2 Alimentatiegerechtigden moeten zonder kosten een titel kunnen verkrijgen die zonder belemmering binnen de Europese justitiële ruimte executeerbaar is en tot de regelmatige betaling van de verschuldigde bedragen kan leiden.

2.2.3 Een uniform en ambitieus instrument dat alle relevante terreinen van de justitiële samenwerking in burgerlijke zaken bestrijkt, is beslist noodzakelijk vanwege het ontbreken van een geharmoniseerde regeling. Onder „alimentatie” en „alimentatiegerechtigde” wordt in elk land iets anders verstaan. De mogelijkheid om de tenuitvoerlegging van een justitiële beslissing tegen te gaan, vloeit voort uit de voorbehouden die zijn gemaakt bij het Verdrag van Den Haag van 1973 (artikel 26), dat momenteel voorrang heeft op het communautair recht. Er wordt voorgesteld om deze uitzondering — waarin artikel 71 van de verordening Brussel I voorziet — af te schaffen en door een *ad hoc*-instrument voor het innen van alimentatievorderingen te vervangen.

2.3 Inhoud van het Commissievoorstel

2.3.1 Harmonisatie van de collisieregels. Als het toepasselijk recht wordt bepaald door geharmoniseerde regelgeving, vergemakkelijkt dit het verkeer van beslissingen die worden genomen op grond van een wetgeving die voldoende en onbetwistbare banden heeft met de gezinssituatie van schuldeiser en schuldenaar.

2.3.2 Erkenning en rechtstreekse tenuitvoerlegging van de justitiële beslissing op het gehele grondgebied van de Europese Unie.

2.3.3 Uitvaardiging van concrete maatregelen van tenuitvoerlegging door de staat waar de schuldenaar woonachtig is, met inbegrip van het verkrijgen van toegang tot informatie over de financiële situatie van de schuldenaar en het vaststellen van juridische instrumenten waarmee bedragen rechtstreeks van salarissen en bankrekeningen kunnen worden afgeschreven.

2.3.4 Versterking van het bevoorrechte karakter van alimentatievorderingen en intensivering van de justitiële samenwerking in burgerlijke zaken: met het oog hierop zijn modellen van geharmoniseerde akten bij de verordening gevoegd.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Het Comité erkent de noodzaak en het proportionele karakter van dit specifieke verordenvingsvoorstel inzake het grensoverschrijdend innen van alimentatievorderingen. Als *lex specialis* prevaleert dit voorstel boven de algemene bepalingen inzake samenwerking in burgerlijke zaken. Het voorstel vestigt opnieuw het primaat van het communautair recht op een terrein dat daar door toedoen van de lidstaten tot dusverre niet

onder viel, maar zonder daarvoor het nationale recht van de lidstaten te wijzigen.

3.2 De voorgestelde modaliteiten voor de vaststelling van het vermogen van de schuldenaar en voor afschrijvingen vormen een waarborg voor de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en de vertrouwelijkheid van de gegevens. De schuldenaar dient de schuldeiser en het gerecht van oorsprong evenwel in kennis te stellen van elke wijziging inzake werkgever of bankrekening.

3.3 De verordening reikt de alimentatiegerechtigde oplossingen aan, maar laat daarbij het recht van de schuldenaar om voor het gerecht van oorsprong de vordering te betwisten of herziening van het bedrag te eisen, onverlet. Een verzoek tot herziening schort alle maatregelen van tenuitvoerlegging op.

3.4 De tenuitvoerleggingsprocedure is die van de lidstaat waar de beslissing ten uitvoer moet worden gelegd, ongeacht in welke lidstaat de beslissing is genomen.

3.5 Dankzij de voorafgaande publicatie van een groenboek⁽²⁾, de organisatie van raadplegingen en deskundigenvergaderingen en een onderzoek naar de situatie in elk van de lidstaten, kon een samenhangend, helder en praktisch voorstel worden uitgewerkt waarmee de nog bestaande belemmeringen voor het grensoverschrijdend innen van alimentatievorderingen moeten kunnen worden weggenomen.

4. Specifieke opmerkingen

4.1 Artikel 3

Het Comité is van oordeel dat de plaats waar de alimentatiegerechtigde zijn gewone verblijfplaats heeft, de doorslag moet geven bij de beslissing welk gerecht bevoegd is om uitspraak te doen op het gebied van onderhoudsverplichtingen. Het stelt daarom voor de alinea's a) en b) om te wisselen.

4.2 Artikel 15

Het Comité is van mening dat de alimentatiegerechtigde zich steeds moet kunnen beroepen op de wetgeving volgens welke hij/zij recht heeft op alimentatie, zonder dat de tegenpartij daartegen bezwaar kan aantekenen op grond van een andere wetgeving die de alimentatiegerechtigde dat recht ontzegt, tenzij een krachtens deze verordening erkende dwingende reden van openbare orde wordt opgeworpen.

4.3 Artikel 35

Het Comité is van oordeel dat een opdracht tot tijdelijke bevrozing van een bankrekening, niet het volledige bedrag op die rekening mag betreffen, maar beperkt moet blijven tot de bedragen die nodig zijn om aan de alimentatieverplichting te voldoen. Zo wordt voorkomen dat de rekeninghouder gedurende onbepaalde tijd, nl. totdat een beslissing ten gronde wordt gegeven, niet in zijn levensonderhoud kan voorzien. Zonder die beperking zou een dergelijke maatregel duidelijk niet in verhouding staan tot het nagestreefde doel.

Brussel, 20 april 2006

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
A.-M. SIGMUND

⁽²⁾ COM(2004) 254 final.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de verbetering van de meeneembaarheid van aanvullende pensioenrechten”

(COM(2005) 507 final — 2005/0214 (COD))

(2006/C 185/08)

De Raad besloot op 15 december 2005, overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over bovengenoemd Voorstel.

De afdeling „Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 20 maart 2006 goedgekeurd; rapporteur was mevrouw ENGELLEN-KEFER.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 426e zitting van 20 en 21 april 2006 (vergadering van 20 april) het volgende advies uitgebracht, dat met 103 stemmen vóór, 19 tegen, bij 11 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen van het Comité

1.1 Het Comité staat positief tegenover de doelstellingen van de Commissie en steunt deze, ook al heeft het niet over alle uitvoeringsmaatregelen hetzelfde oordeel.

1.2 Het vraagt zich met name af of de uitzonderingsregelingen wel doelmatig zijn. Het gaat daarbij om de uitzonderingen op de overdraagbaarheid en om de lange overgangstermijnen voor de verkorting van de termijnen voor de opbouwregelingen.

1.3 In de eerste plaats kan de mobiliteit alleen dan worden vergemakkelijkt en kan alleen voor doeltreffende aanvullende waarborging van het inkomen na pensionering worden gezorgd indien ook de uiteenlopende belastingstelsels van de lidstaten worden aangepast.

1.4 Daarom moet bij de verdere behandeling van het richtlijnvoorstel op het volgende worden gelet:

- Om belemmeringen voor de mobiliteit van werknemers uit de wereld te helpen, moet er een in hoge mate onderling afgestemd systeem komen voor de verwerving, het behoud en de overdracht van aanvullende pensioenrechten. Hierbij moet voldoende oog bestaan voor de impact op de nationale aanvullende-pensioenstelsels en een potentiële kostenstijging.
- Het is nodig en wenselijk dat de werkgever financieel bijdraagt aan de opbouw van een aanvullende pensioenvoorziening. Daarom moeten er, om negatieve effecten te vermijden, overgangsregelingen komen zodat werkgevers hun voorzieningstelsels geleidelijk kunnen aanpassen.
- Verder moeten de omzettingstermijnen zo kort mogelijk zijn en op de feitelijke nationale behoeften worden toegesneden.

— Ook moet er nog eens over worden nagedacht dat bepaalde uitvoeringsmodaliteiten algemeen en in de tijd onbegrensd buiten de reikwijdte van het voorstel zijn gehouden.

— Ten slotte moet de eliminatie van mobiliteitsbelemmeringen op het gebied van aanvullende pensioenstelsels worden geflankeerd door maatregelen betreffende de fiscale behandeling van deze stelsels.

2. Inleiding

2.1

De Commissie heeft op 20 oktober 2005 een voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de verbetering van de meeneembaarheid van aanvullende pensioenrechten uitgebracht. Zij motiveert haar voorstel met het toenemende belang van de aanvullende pensioenregelingen voor de financiering van de oudedagsvoorziening, waardoor mobiliteitsbelemmeringen uit de wereld dienen te worden geholpen. Het gaat haar daarbij om belemmeringen voor zowel het intracommunautair als het binnen een lidstaat veranderen van werkgever. Zij doelt daarbij op de volgende obstakels:

- voorwaarden voor het verwerven van pensioenrechten,
- voorschriften voor het behouden van slapende pensioenrechten,
- regelingen betreffende de overdraagbaarheid van rechten.

Daarnaast is zij van oordeel dat de mobiliteit kan worden bevorderd door verbetering van de informatievoorziening aan werknemers betreffende de gevolgen voor aanvullende pensioenrechten van een overstap naar een nieuwe werkkring.

2.2 Zij beschouwt haar voorstel als het resultaat van een reeds jaren durend proces van informatie- en ervaringsuitwisseling op Europees niveau. Wegens uiteenlopende opvattingen over doel en middelen van een EG-maatregel hebben de sociale partners echter geen onderhandelingen over een overeenkomst opgestart.

2.3 De Commissie beoogt op basis van de artikelen 42 en 94 van het EG-Verdrag gemeenschappelijke beginselen vast te leggen voor het uitwerken van toepasselijke nationale voorschriften. Het is de bedoeling dat vestiging van een onderneming in een andere lidstaat niet wordt belemmerd door het feit dat gekwalificeerd personeel moeilijk te krijgen is omdat mensen door aanvullende pensioenregelingen aan ondernemingen zijn gebonden.

2.4 De Commissie stelt zich op het standpunt dat uitsluitend een richtlijn voor een evenwichtige verhouding kan zorgen tussen de noodzakelijke rechten van werknemers met betrekking tot mobiliteit en de nodige flexibiliteit van de nationale wetgevers bij de omzetting van de regeling met oog voor de nationale specifieke kenmerken van aanvullende pensioenregelingen.

3. Essentie van het voorstel

3.1 In het voorstel worden de relevante begrippen overeenkomstig de definities van Richtlijn 98/49/EG gedefinieerd.

3.2 Voorts wordt het beginsel vastgelegd dat bijdragen aan een aanvullende pensioenvoorziening van een werknemer of van een werkgever in naam van de werknemer bij de beëindiging van de arbeidsverhouding niet verloren mogen gaan. Daarbij doet het er niet toe of er al dan niet reeds rechten op een latere pensioenuitkering zijn verworven. Er moet voor worden gezorgd dat de gestorte bedragen uitbetaald of overgedragen kunnen worden.

3.3 Om te voorkomen dat juist jonge werknemers bij verandering van werkgever hun aanspraken zouden verliezen, mag in de lidstaten de minimumleeftijd voor het verwerven van aanvullende pensioenrechten hooguit 21 jaar bedragen.

Daarnaast is het de bedoeling dat de wachttijd, d.w.z. de tijd die na aanvang van de arbeidsbetrekking moet verstrijken alvorens een werknemer zich bij een aanvullende pensioenregeling kan aansluiten, maximaal een jaar bedraagt.

Ook is het de bedoeling dat de zogenaamde opbouwperiodes, d.w.z. „de periode van aansluiting na afloop waarvan de werknemer verworven rechten verkrijgt” niet meer dan twee jaar bedraagt.

3.4 Volgens de Commissie moet tot een faire aanpassing van slapende pensioenrechten worden overgegaan, waarbij de keuze van vorm en middelen bij de lidstaten blijft. Verder kan bij verandering van werkgever voor kleine bedragen, naast de mogelijkheid van overdracht, de mogelijkheid worden gecreëerd om een bedrag ter waarde van de verworven rechten uit te keren. Wel is hier een bepaalde (door de respectieve lidstaten vast te stellen) drempel van toepassing.

3.5 Om mobiliteit te bevorderen en nadelen bij verandering van werkgever uit de wereld te helpen, moet de overdracht van verworven rechten van de aanvullende pensioenregeling van de oude werkgever naar die van de nieuwe werkgever vergemakkelijkt worden. De vertrekkende werknemer mag door die overdracht evenwel niet financieel worden benadeeld door uiteenlopende waardeberekeningen of aanrekening van overdreven hoge kosten.

3.6 De werknemer dient de keuzevrijheid te hebben om zijn rechten over te dragen of in de oude regeling te houden.

3.7 Het voorstel bevat verder de bepaling dat werknemers die daarom verzoeken binnen een redelijke termijn voldoende inlichtingen ontvangen over de gevolgen van de beëindiging van de arbeidsverhouding voor de rechten op aanvullend pensioen.

3.8 Omzetting

De richtlijn dient uiterlijk op 1 juli 2008 te zijn omgezet.

De lidstaten kunnen gebruik maken van een extra termijn van 60 maanden, te rekenen vanaf 1 juli 2008 voor de verkorting van de opbouwperiodes. Maken ze van deze mogelijkheid gebruik, dan moeten zij dat wel concreet motiveren.

3.9 Bovendien kunnen ondersteuningskassen, ondernemingen die boekreserves opbouwen voor de uitbetaling van pensioenen en regelingen die op basis van een omslagstelsel functioneren voor onbepaalde tijd van de overdrachtsbepalingen worden vrijgesteld. Dat vergt wel een motivering en de lidstaat in kwestie moet de Commissie ook mededelen welke maatregelen genomen of gepland zijn om de overdraagbaarheid alsnog te realiseren. Uiterlijk in 2018 zou dan moeten worden nagegaan of verdere maatregelen nodig zijn om ook voor deze regelingen de overdraagbaarheid te verbeteren.

4. Algemene opmerkingen

4.1 De opvattingen van de sociale partners over reikwijdte en inhoud van een Europese regeling verschillen sterk. Daarom zagen zij ervan af om een overeenkomst in de zin van artikel 139 van het EG-Verdrag te sluiten.

4.2 Wel hebben het EVV, de UNICE en het Europees Centrum van gemeenschapsbedrijven (CEEP) in de preambule van de kaderovereenkomst betreffende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde duur erkend dat vernieuwingen in de sociale voorzieningen van ondernemingen nodig zijn om zich aan de huidige situatie aan te passen en met name om de overdraagbaarheid van aanspraken mogelijk te maken.

4.3 Hieruit blijkt dat partijen in principe bereid zijn om met elkaar van gedachten te wisselen over het nader tot elkaar brengen van de rechtsgrondslagen voor verwerving en behoud van aanvullende pensioenrechten. Weliswaar is de context van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde duur een andere dan die van het vrije verkeer van werknemers, maar de partijen bij de overeenkomst geven blijk van het besef dat de arbeidsvoorwaarden aan veranderingen onderhevig zijn en dat daarmee behoefte aan aanpassing van de sociale stelsels van ondernemingen bestaat.

4.4 Dit komt overigens overeen met de belangrijke rol die de sociale partners in de meeste lidstaten spelen bij de vormgeving van de aanvullende pensioenregelingen. De maatregelen van de sociale partners hebben evenwel slechts effect op nationaal niveau en daarom is het nuttig dat de Commissie nu met een voorstel voor een richtlijn komt.

4.4.1 Beslissingen over de inhoudelijke details van de aanvullende pensioenstelsels dienen te worden genomen op het niveau van de lidstaten, o.a. op basis van collectieve overeenkomsten door de sociale partners. De regels op Europees niveau t.a.v. de voorwaarden voor verwerving moeten zich daarom tot beginselkwesties beperken en moet uitsluitend worden voorzien in richtsnoeren voor nationale maatregelen, waarbij de sociale partners voldoende ruimte wordt gelaten voor collectieve onderhandelingen.

4.4.2 Artikel 4 van het voorstel dient te worden vervangen door de volgende tekst: „Wanneer er voorwaarden worden verbonden aan het verwerven van pensioenrechten, zoals een minimumleeftijd en minimale wacht- en/of opbouwperiodes, dienen deze voorwaarden fair te zijn en te worden vastgesteld op objectieve (en niet-discriminerende) gronden.”

4.5 Verandering van werkgever kan een negatieve impact hebben op de verwerving en de omvang van aanvullende pensioenrechten.

Dit beïnvloedt het besluit van werknemers om al dan niet elders te gaan werken, ook al hangt een dergelijk besluit van een hele reeks factoren af.

4.6 Vooral door de demografische ontwikkeling zal het wettelijk pensioen, ook in de lidstaten waarin dit de belangrijkste oudedagsvoorziening is, in de toekomst niet meer toereikend zijn om een bepaald welvaartsniveau veilig te stellen. Daarom worden aanvullende pensioenregelingen steeds belangrijker, ook al kunnen deze eveneens negatief door de demografische ontwikkelingen beïnvloed worden.

4.7 Aangezien vrij verkeer van personen een van de fundamentele doelstellingen van de interne markt is en omdat ook de randvoorwaarden voor aanvullende pensioenregelingen dienen te worden verbeterd, verdient het bijval dat de Commissie ernaar streeft om belemmeringen van het vrije verkeer bij aanvullende pensioenregelingen uit de weg te ruimen.

4.8 Bovendien is de Raad krachtens artikel 40 van het EG-Verdrag verplicht om „... bij wege van richtlijnen of verordeningen de maatregelen vast (te stellen) welke nodig zijn om tot een vrij verkeer van werknemers te komen”. Daarmee vormt dit artikel een versterking van artikel 42 van het EG-Verdrag als basis voor het voorstel.

4.9 Ook voor de verwezenlijking van de fundamentele doelstelling van de Strategie van Lissabon, de Europese economie te versterken middels de totstandbrenging van een kennismaatschappij, is de eliminatie van mobiliteitsbelemmeringen van groot belang. Een kennismaatschappij vormt de voorwaarde voor de ontwikkeling van de samenleving en is tegelijkertijd de belangrijkste productiefactor. Een dergelijke maatschappij is

gebaseerd op innovatie en ideeënrijkdom van de burgers. Om die samenleving te versterken dient er voortdurend sprake te zijn van uitwisseling van kennis en ervaring. Daartoe kan mobiliteit van werknemers een belangrijke bijdrage leveren. Bovendien vormt ook de waarborging van de sociale cohesie onderdeel van de Strategie van Lissabon. Daarom verdient de doelstelling van de ontwerprichtlijn van de Commissie ook vanuit deze invalshoek bijval.

4.10 Overigens zij erop gewezen dat in Verordening 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op werknemers en hun gezinnen die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen reeds aandacht werd besteed aan het vermijden van nadelen voor o.a. de ouderdomsvoorziening. Een van de eerste sociale-beleidsmaatregelen zou dan ook moeten zijn om de hindernissen voor en de negatieve gevolgen van het vrije verkeer uit de weg te ruimen. Daarom vormt het Commissievoorstel een consequente voortzetting van dit beleid, met name ook omdat er sprake is van een lacune in de regels betreffende aanvullende pensioenregelingen, die gezien het groeiende belang van de regelingen voor de oudedagsvoorziening, moet worden opgevuld.

4.11 Verder is dit het goede moment om mobiliteitsbelemmeringen uit de weg te ruimen want de Commissie heeft 2006 uitgeroepen tot het „Jaar van de mobiliteit van werknemers”.

4.12 In de lidstaten bestaan verschillende aanvullende voorzieningenstelsels en daarom is het logisch dat deze stelsels uitsluitend middels een Europese regeling geleidelijk nader tot elkaar kunnen worden gebracht, met als doel om een overstap naar een andere aanvullende pensioenregeling te vergemakkelijken.

4.13 Men schiet er met het oog op homogene levensomstandigheden en arbeidsvoorwaarden echter niet zoveel mee op wanneer er wel op Europees niveau aanpassingen worden aangebracht ten behoeve van een grensoverschrijdende overstap, maar anderzijds wisseling van baan binnen een lidstaat wordt genegeerd. Het uitgangspunt van de Commissie verdient dan ook bijval. Zij wil namelijk de obstakels voor zowel grensoverschrijdende als interne mobiliteit van werknemers elimineren.

4.14 Aan één belangrijke kwestie wordt in de ontwerprichtlijn evenwel voorbijgegaan: het nader tot elkaar brengen van de fiscale behandeling van aanvullende pensioenregelingen. De uiteenlopende nationale fiscale praktijk vormt namelijk een fundamentele mobiliteitsbelemmering omdat werknemers dubbel kunnen worden belast (zowel op bijdragen als uitbetalingen). In de richtlijn is het fiscale aspect onaangeroerd gebleven omdat anders unanimiteit binnen de Raad voor goedkeuring ervan is vereist, hetgeen er wel eens in zou kunnen resulteren dat het voorstel wordt geblokkeerd. De Commissie heeft daarom het fiscale aspect willen behandelen in een mededeling van 19 april 2001 en heeft ondertussen inbreukprocedures tegen een aantal lidstaten ingeleid. Zonder dergelijk optreden zal de meeneembaarheid van pensioenrechten niet worden verbeterd.

5. Bijzondere opmerkingen

5.1 Het is meer dan waarschijnlijk dat lange wachttijden, een lange opbouwperiode en een hoge minimumleeftijd een negatieve impact zullen hebben op het besluit om eventueel van werkgever te veranderen.

Daarom is de Commissie op de goede weg wanneer zij de wachttijd en de opbouwperiode wil verkorten en de minimumleeftijd wil verlagen. Wellicht kunnen deze maatregelen zelfs een eerste stap vormen op weg naar integrale opheffing van de belemmeringen.

5.2 Er dient evenwel ook te worden gelet op de impact van de voorgestelde regelingen op met name vrijwillige, door de werkgever gefinancierde aanvullende pensioenregelingen. De voorgestelde maatregelen zouden de regelingen immers duurder kunnen maken. Daarmee ontstaat het gevaar dat men dergelijke aanvullende regelingen niet meer wil handhaven.

5.3 Vrijwillig door de werkgever gefinancierde voorzieningen vormen ook een belangrijk instrument van personeelsbeleid. In de concurrentieslag om de „slimste koppen” en gegeven de veranderende demografische verhoudingen en een toenemende vraag naar vaklieden zou het daarom wel eens interessant voor de werkgever kunnen zijn om in een vroeg stadium en reeds na korte duur van de arbeidsverhouding een extra pensioentoezegging te doen. Weliswaar is een aanvullende pensioenregeling slechts een van de vele instrumenten van personeelsbeleid, maar het verzorgingselement staat bij die regeling wel altijd centraal. Anderzijds zijn een langere wachttijd en opbouwperiode een beloning voor de bedrijfstrouw van de werknemers en zorgen zij ervoor dat deze langer in het bedrijf aan de slag blijven.

5.4 Ook dient erop te worden gelet dat de verhouding tussen (uitsluitend) door de werkgever gefinancierde aanvullende pensioenregelingen enerzijds en de middels eigen bijdragen van de werknemers gefinancierde regelingen anderzijds, zich in de lidstaten op uiteenlopende wijze heeft ontwikkeld. Daarom zou kunnen worden overwogen de lidstaten de ruimte te bieden om in het licht van hun respectieve financieelstelsels te differentiëren.

5.5 De aandacht dient duidelijk te worden gevestigd op het voornemen van de Commissie om een einde te maken aan mededingingsdistorsies ten nadele van ondernemingen die in andere lidstaten vestigingen willen openen. Lange termijnen en een hoge minimumleeftijd vormen een belemmering voor verandering van werkgever en daarmee voor mobiliteit.

5.6 Overigens heeft de Commissie er oog voor dat de stelsels geleidelijk moeten worden aangepast: voor de uitvoering van de voorgestelde regelingen betreffende het verwerven van rechten kunnen de lidstaten gebruik maken van een langere omzettingstermijn.

5.7 Met betrekking tot de honorering van slapende rechten valt niet te ontkennen dat deze verplichting er wel eens toe zou kunnen leiden dat de kosten van de aanvullende stelsels stijgen.

Dit is echter in de eerste plaats afhankelijk van de vorm waarin de aanspraken zijn toegekend. Gaat het om een werkgeversbijdrage, dan heeft de aanpassing betreffende slapende rechten weinig zin omdat de omvang van het geaccumuleerde kapitaal afhangt van ontwikkelingen op de kapitaalmarkten en rendementen. Dit kan echter wel negatieve gevolgen voor definitieve aanspraken omdat er dan geen sprake meer is van bijdragen.

5.8 Aanpassing is evenwel nodig met het oog op de functie van de aanvullende ouderdomsvoorziening: het wettelijk pensioen toereikend aanvullen. De formulering van het voorstel, ook van de in overweging 7 genoemde voorbeelden, is evenwel nauwelijks bindend voor de lidstaten en slechts als aanbeveling te beschouwen. Bovendien is het onduidelijk in hoeverre „bedrijfstrouw” als motief voor een aanpassing of een verplichting tot aanpassing van de uitbetalingen, en niet van de rechten, overeenkomt met wat de Commissie onder „faire” aanpassing verstaat.

5.9 De mogelijkheid bestaat om rechten beneden een bepaalde, naar nationaal gebruik vast te stellen, drempel niet over te dragen maar uit te betalen.

5.10 Het dient de beheerder van het aanvullend pensioenfonds te zijn die beslist of rechten verzilverd dan wel behouden worden. Maar ook een als gering geldende aanspraak kan voor de individuele werknemer later interessant zijn als regelmatige aanvullende pensioenuitkering. Zouden deze aanspraken toch, tegen zijn wil, worden uitbetaald, dan kan dit een rem vormen voor verandering van werkgever.

5.11 Het Comité steunt de door de Commissie voorgestelde doeleinden betreffende de overdraagbaarheid van aanvullende pensioenaanspraken. Het stemt met name tot tevredenheid dat de Commissie zich niet beperkt tot voorstellen voor verbetering van de overdraagbaarheid van deze rechten, maar mobiliteitsbelemmeringen in de aanvullende pensioenregelingen op een breed front wil elimineren.

5.12 Een bijzonder positief aspect van de Commissievoorstellen is dat uit de overdracht geen financieel nadeel voor werknemers mag voortvloeien. Dit komt het doel van de richtlijn ten goede. De werknemer zal immers alleen wanneer zonder financieel nadeel kan worden overgedragen, in geval van twijfel voor overdracht en daarmee voor een andere werkgever kiezen.

5.13 Ook de aanscherping van de bepalingen betreffende de te verstrekken inlichtingen kan het doel van de richtlijn ten goede komen. Wel moet erop worden gelet dat deze verplichtingen de concrete mogelijkheden van vooral kleinere ondernemingen, niet te boven gaan.

5.14 Een negatief punt is wel dat artikel 6, lid 1, in samenhang met de definitie van artikel 3, onder f, zó zou kunnen worden geïnterpreteerd dat werknemers uitsluitend recht hebben op overdracht van hun aanvullende rechten wanneer zij uit eigen beweging van werkgever veranderen. Ontslagen werknemers zouden op die manier aanzienlijk worden bena-

deeld. Ook met het oog op de doelstelling om armoede na pensionering te vermijden, lijkt het daarom juist om iedere vorm van verandering van werkgever onder de reikwijdte van artikel 6, lid 1, te brengen.

5.15 Verder kan het met de fundamentele doelstellingen van de richtlijn strijden dat bepaalde aanvullende pensioenregelingen in beginsel niet voor overdracht in aanmerking komen. Weliswaar moeten de lidstaten de Commissie mededelen welke maatregelen zij nemen om ook deze systemen voor overdracht in aanmerking te laten komen, maar gezien de reeds sinds vele jaren gevoerde discussie en de dringende noodzaak om een stabiele tweede bron van ouderdomsvoorzieningen op te bouwen, lijkt deze mogelijkheid ontoereikend. Voorts kan uitsluitend met behulp van passende overgangstermijnen op acceptatie van de Commissievoorstellen worden gerekend. De systemen van de lidstaten lopen immers uiteen. Daarom zouden wellicht concrete termijnen en richtsnoeren kunnen worden vastgelegd.

Brussel, 20 april 2006

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
A.-M. SIGMUND

BIJLAGE

bij het Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité

Het volgende wijzigingsvoorstel, waarvoor minstens een vierde van de stemmen werd uitgebracht, werd tijdens de beraadslaging verworpen:

Par. 4.10

een nieuwe paragraaf invoegen na par. 4.10

„4.10.1 Het voorstel om de richtlijn te baseren op de mogelijkheid om pensioenkapitaal mee te nemen als van betrekking wordt veranderd, is niet overal even consistent. Het zou beter zijn een mogelijkheid in te bouwen om opgebouwde pensioenrechten samen te voegen, zoals dat ook gebruikelijk is bij de openbare pensioenstelsels o.g.v. Verordening 1408/71.”

Motivering:

Het zou praktisch zinvol zijn om dezelfde regels te hanteren als het gaat om samenvoeging van de verschillende openbare pensioenstelsels en die van aanvullende systemen.

Stemuitslag

Voor: 49

Tegen: 54

Onthoudingen: 19

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees jaar van de interculturele dialoog (2008)

(COM(2005) 467 final — 2005/0203 (COD))

(2006/C 185/09)

De Raad heeft op 16 november 2005 overeenkomstig artikel 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over bovengenoemd Voorstel.

De gespecialiseerde afdeling Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 20 maart 2006 goedgekeurd; rapporteur was mevrouw **Cser**.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 20 en 21 april 2006 gehouden 426e zitting (vergadering van 20 april) onderstaand advies met 79 stemmen vóór en 39 stemmen tegen, bij 10 onthoudingen, goedgekeurd.

1. Samenvatting van het beschikkingsvoorstel

Doel van Commissiedocument COM(2005) 467 houdende een voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en de Raad is om 2008 uit te roepen tot „Europees jaar van de interculturele dialoog”.

Dit voorstel past binnen de strategie van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie om via „Europese jaren” het ontstaan van Europees burgerschap te bevorderen met het oog op de realisering van de belangrijkste communautaire strategische doelstellingen. Hiertoe worden op Europees niveau erkenning van de mensenrechten en nationale, regionale en lokale samenwerking gepromoot.

Interculturele dialoog moet als instrument worden beschouwd waarmee vele van de voor de EU strategische doelstellingen sneller kunnen worden verwezenlijkt. Dialoog ontwikkelt zich niet alleen via nationale, regionale en lokale samenwerking, maar ontstaat in de hele EU en daarbuiten (in het kader van het Europese nabuurschapsbeleid) ook tussen de verschillende sociaal-economische belangengroeperingen en beroepsgroepen en tussen individuen.

1.1 Algemene doelstellingen van het voorstel

Dit voorstel kent twee overkoepelende doelstellingen:

- allereerst bevorderen van de interculturele dialoog als instrument waarmee de Europese burgers en allen die tijdelijk of permanent in de EU verblijven, kennis kunnen opdoen en vaardigheden kunnen verwerven. Die extra bagage zal hen in staat stellen om hun weg te vinden in een openere maar complexere samenleving en om de daarbij horende moeilijkheden te overwinnen, zodat ze de kansen kunnen grijpen die het huidige dynamische en pluriforme bestaan hun in Europa en elders ter wereld biedt;
- in de tweede plaats de Europese burgers en alle inwoners van de EU erop wijzen dat het zeer belangrijk is te werken aan een actief Europees burgerschap met een open blik op

de wereld en respect voor culturele verschillen, dat gebaseerd is op de gemeenschappelijke waarden van de EU: menselijke waardigheid, vrijheid, gelijkheid, non-discriminatie, solidariteit, democratie en rechtsstaat, en inachtneming van de mensenrechten en de rechten van minderheden.

1.2 Specifieke doelstellingen van het voorstel

Dit voorstel bedoelt de interculturele dialoog de volgende specifieke doelstellingen toe:

- vergroten van de zichtbaarheid van alle communautaire programma's en acties die tot de interculturele dialoog bijdragen;
- benadrukken van de betekenis van het Europese culturele erfgoed voor de leefwijzen van de Europese burgers; bewustmaken van de Europese burgers en van allen die in de EU wonen, met name ook jongeren, dat het belangrijk is te zoeken naar manieren waarop, via interculturele dialoog, een actief Europees burgerschap tot stand kan worden gebracht, dat zich kenmerkt door een open blik op de wereld en respect voor de culturele diversiteit op basis van de gemeenschappelijke waarden in de Europese Unie;
- bijdragen tot innovatie en tot de horizontale en sectoroverschrijdende dimensie van de initiatieven om de interculturele dialoog, met name onder jongeren, te bevorderen.

2. Algemene opmerkingen

2.1 Tot tevredenheid van het EESC heeft in dit beschikkingsvoorstel de term „actief Europees burgerschap” niet alleen betrekking op de burgers van de EU zoals bedoeld in artikel 17 van het EG-Verdrag, maar op iedereen die permanent of tijdelijk in de EU verblijft.

2.2 Het EESC is ermee ingenomen dat met dit voorstel ook wordt beoogd om, via interculturele dialoog, de samenwerking met derde landen te intensiveren.

2.3 Het EESC vindt het positief dat de interculturele dialoog wordt beschouwd als samenwerkingsinstrument bij uitstek waarmee via de oprichting van partnerschappen de stabiliteit en democratie binnen en buiten de EU kunnen worden versterkt.

2.4 Het EESC is er verheugd over dat dankzij het Commissievoorstel de harmonisatie en coördinatie van de acties en programma's voor de uitvoering van de gemeenschappelijke strategieën van de Europese instellingen zullen worden bevorderd en zelfs versterkt. Als gevolg van culturele verschillen worden de werkzaamheden en samenwerkingsactiviteiten van de diverse communautaire, nationale, regionale en lokale instanties namelijk gekenmerkt door versnippering en uiteenlopende efficiëntie en resultaten. Als er echt sprake zou zijn van een permanente dialoog tussen de Europese culturen waarbij ieder zijn culturele identiteit uitdraagt, zou dat het functioneren, de efficiëntie en het prestatievermogen van de verschillende communautaire instellingen op nationaal, regionaal en lokaal niveau verbeteren en van meer dynamiek voorzien.

2.5 Het stemt het EESC zeer tevreden dat het Europees erfgoed door een ieder op waarde geschat, benut en beleefd kan worden dankzij de ontwikkeling van onderwijs, innovaties, het ontstaan van gelijke kansen voor iedereen, bevordering van de interculturele dialoog op Europees niveau en de organisatie van die dialoog in de lidstaten.

2.6 Het EESC is ermee ingenomen dat dankzij de samenwerking van de lidstaten in het kader van het jaar van de interculturele dialoog de verwezenlijking van de communautaire doelstellingen dichterbij komt. Het is er derhalve voorstander van om 2008 uit te roepen tot „Europees jaar van de interculturele dialoog”.

2.7 Het EESC stelt voor om dit themajaar ten volle te benutten om verschillen, ongelijkheden, tegenstellingen en conflicten — die te wijten lijken aan sociaal-economische, politieke en omgevingsfactoren — niet te „etniseren” of te „culturaliseren”. Spanningen moeten juist worden weggenomen door de dieper liggende oorzaken daarvan aan te wijzen, mensen vertrouwd te maken met culturele verschillen en deze te doen accepteren, en door gebruik te maken van het instrument interculturele dialoog.

2.8 In dit verband pleit het EESC overeenkomstig zijn adviezen en zijn aanvullend advies over de sociale dimensie van cultuur „voor een Europese Unie die over zichzelf nadenkt en waar de ene lidstaat het cultuurbeleid van de andere lidstaat onder de loep neemt. Het moet een ruimte zijn die aanzet tot een nieuw debat over cultuur. De voorbereiding van het Jaar van de interculturele dialoog (2008) zou de Commissie de gelegenheid moeten bieden een zeer gedetailleerd verslag te presenteren over de reële omvang van deze dialoog, de bestaande of nieuwe obstakels in dat verband, en de nieuwe voorstellen die kunnen worden geformuleerd om deze dialoog echt te verdiepen. Het EESC is bereid om met name via de benadering van de 'sociale dimensie van cultuur' [...] aan de opstelling van dit verslag mee te werken.”⁽¹⁾

⁽¹⁾ EESC-advies van 15 maart 2006 over „De sociale dimensie van cultuur”, rapporteur: Le Scornet (SOC/191)

3. Specifieke opmerkingen

3.1 Het EESC heeft in zijn hoedanigheid van adviesorgaan ten dienste van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie bijzondere contacten tot stand gebracht tussen de verschillende Europese culturen. Zijn leden zijn echte Europeanen, want zij hebben respect voor de waarden en culturen van de verschillende sociale partners, houden daar bij het opstellen van hun adviezen op evenwichtige wijze rekening mee en nemen op consensus gebaseerde besluiten in het belang van de Europese burgers.⁽²⁾

3.2 Door actief samen te werken en op communautair, nationaal, regionaal en lokaal niveau activiteiten te organiseren vormen de leden van het EESC binnen de civiele samenleving de belichaming van de interculturele dialoog, bevorderen zij die en geven zij daar concreet invulling aan.

3.3 Het EESC wijst het Europees Parlement, de Raad en de Commissie erop dat respect voor de culturen van derde landen en hun diversiteit niet duidelijk in de Verdragen is terug te vinden — de Commissie verwijst bij de omschrijving van de doelstellingen van haar voorstel immers naar artikel 151 van het EG-Verdrag (eerbiediging door de lidstaten van elkaars culturen). Uiteraard moet de EU hier helemaal niet met regelgeving komen, maar de Commissie en de andere instellingen zouden de lidstaten wel moeten oproepen om respect voor culturele verschillen en een vreedzame dialoog tussen de culturen te bevorderen.

3.4 Helaas kenmerkt deze tijd zich door steeds meer spanningen die hun oorsprong vinden in conflicten tussen culturen en religies. Daarom is het volgens het EESC noodzakelijk geworden om in de Verdragen voortaan ook te spreken over wederzijds respect tussen culturen. In de ogen van het EESC dwingen die conflicten en spanningen de EU om zich de vraag te stellen of wederzijds respect tussen culturen geen coherente Europese doelstelling moet worden. Tegen de achtergrond van de huidige „crisis in het Europese denken” en interculturele botsingen kan bevordering van de Europese culturele waarden worden gezien als teken van optimisme en van vertrouwen in de toekomst van de EU. Om die reden moet de EU zich ertoe verbinden de culturele en religieuze dialoog met andere volkeren verder uit te bouwen, met name door cultuurtoerisme te promoten.⁽³⁾

3.5 Bevordering van het respect voor de verschillende culturen, gewoonten en tradities van alle ingezetenen van de EU moet het belangrijkste uitgangspunt van de interculturele dialoog zijn.

⁽²⁾ Zie het Werkprogramma van mevrouw Anne-Marie Sigmund, voorzitter van het Europees Economisch en Sociaal Comité, voor de mandaatsperiode 2004-2006, en de Jaarlijkse evaluatie van het werkprogramma van mevrouw Anne-Marie Sigmund, voorzitter van het Europees Economisch en Sociaal Comité, voor de mandaatsperiode 2004-2006

⁽³⁾ Dit standpunt werd al eerder onderschreven in het EESC-advies van 15 maart 2006 over het thema „Toerisme en cultuur: twee motoren voor groei” (rapporteur: de heer Pesci).

3.6 De toenemende mobiliteit van de EU-burgers en het stijgende aantal arbeidsmigranten, vaak gevolgd door hun gezin of andere bloedverwanten, maken dat gerichte actie nodig is om het respect voor andere culturen en tradities dan de Europese, te bevorderen: dit zou de taak moeten zijn van de Europese instellingen en de lidstaten, in een gecoördineerd kader.

3.7 Het EESC stelt op basis van de eerder genoemde documenten van de Unesco voor om het Europees waarnemingscentrum voor racisme en vreemdelingenhaat te versterken door dat om te vormen tot een communautair coördinatieorgaan voor de bevordering van de culturele integratie van de tientallen miljoenen EU-inwoners die een verleden als immigrant hebben. Dat zou zeer goed zijn voor de wederzijdse erkenning en het wederzijds respect tussen culturen.

3.8 Tot spijt van het EESC wordt in het Commissievoorstel de oprichting van een communautair mediakanaal (een radio- of televisiestation dat uitzendt in de EU-talen) niet genoemd bij de instrumenten om de doelstellingen van het voorstel te verwezenlijken. Ondertussen heeft de Commissie wel het „Witboek inzake een Europees communicatiebeleid” gepubliceerd als vervolg op het actieplan voor een betere communicatie en „Plan D voor Democratie, Dialoog en Debat”. In al deze documenten ligt de nadruk op dialoog met de Europese burgers. Maar de communautaire doelstellingen kunnen niet alleen met hulp van de particuliere, digitale of geschreven media worden gerealiseerd.

3.9 Het EESC heeft in eerdere adviezen reeds aangegeven bezorgd te zijn over de financiering van projecten en de verwezenlijking van de in het kader van de op zich zeer nuttige „Europese jaren” geformuleerde doelstellingen. Ook vraagt het zich af of aan de thema's daarvan op evenwichtige wijze blijvend aandacht wordt besteed. ⁽⁵⁾

Een „Europees jaar” vereist dat wordt onderzocht hoe de aandacht van het publiek kan worden getrokken en vastgehouden en hoe aan het desbetreffende thema op evenwichtige wijze een duurzaam karakter kan worden gegeven. Het is namelijk onmogelijk om aan de éénjarige programma's een vervolg te geven, temeer omdat de daarvoor beschikbare middelen ook slechts voor één jaar zijn toegekend. Voorts worden de doelstellingen van de themajaren in uiteenlopende mate verwezenlijkt. In dit licht vraagt het EESC zich af hoe het besluit om 2008 uit te roepen tot Europees jaar van de interculturele dialoog alle burgers en hun organisaties kan garanderen dat hun culturen door anderen worden erkend en geaccepteerd als er slechts voor één jaar doelstellingen worden geformuleerd.

3.10 Het staat als een paal boven water dat de doelstellingen van het Jaar van gelijke kansen voor iedereen en van het Jaar van de interculturele dialoog evenals het in de communicatiestrategie van de Commissie genoemde streven naar actief burgerschap en participatiedemocratie niet kunnen worden verwezenlijkt via afzonderlijke jaarprogramma's. Programma's

en middelen dienen dus op elkaar te worden afgestemd, zodat aan deze doelstellingen gedurende een langere periode en wellicht zelfs permanent invulling kan worden gegeven.

3.11 Het EESC betwijfelt of het voorgestelde budget toereikend genoeg is voor de verwezenlijking van de voornaamste doelstellingen. Het budget is namelijk voor het grootste deel bestemd voor ondersteuning van „acties op communautair niveau”. In dit verband kan de vraag worden gesteld of de acht geplande evenementen niet veel te zwaar drukken op het budget dat in totaal voor de realisering van de doelstellingen is bestemd. Met de huidige middelenverdeling is het maar de vraag of lokale burgerinitiatieven kunnen worden gefinancierd.

3.12 Het EESC stelt de Commissie voor niet alleen kwantitatieve maar ook kwalitatieve indicatoren vast te stellen om te beoordelen in hoeverre de doelstellingen van het Europees jaar van de interculturele dialoog worden gerealiseerd, aangezien die dialoog zeer verschillende vormen kan aannemen. Het EESC is bereid als vertegenwoordiger van het maatschappelijk middenveld aan deze beoordeling mee te werken.

3.13 Tevens stelt het EESC voor om op basis van de evenementen en activiteiten in het kader van het Jaar van de interculturele dialoog 2008 een 'encyclopedie van de Europese cultuur' samen te stellen. Die zou dan aan de wieg kunnen staan van een 'handboek Europese culturen', dat het Europees burgerschap zou kunnen bevorderen. Zo'n handboek en een compilatie van de beste praktijkvoorbeelden zijn onmisbaar om de integratie van arbeidsmigranten en hun familieleden te bevorderen.

4. Bevordering van het respect voor andere gewoonten, tradities en culturen

4.1 Het EESC onderschrijft de Universele verklaring van de Unesco betreffende culturele diversiteit (*de culturele rijkdom in de wereld wordt gevormd door de diversiteit aan dialoog*) ⁽⁵⁾ evenals de doelstellingen uit de Conventie ter bescherming en bevordering van culturele diversiteit ⁽⁶⁾, waaronder met name het streven om interculturaliteit te stimuleren en culturele interactie te bevorderen teneinde bruggen te slaan tussen de volkeren.

4.2 Als het gaat over de doelstellingen van het Jaar van de interculturele dialoog moet worden opgemerkt dat de weergave van menselijke gevoelens in verschillende kunstvormen een van de meest in het oog springende waardevolle aspecten van het Europese culturele erfgoed is. Kennis over en acceptatie van andere culturen is namelijk onlosmakelijk verbonden met kennis over, open staan voor en acceptatie van de gevoelens en waarden van anderen. Als de jeugd een van de belangrijkste doelgroepen van het themajaar wordt, moet vooral niet voorbij worden gegaan aan natuurlijke menselijke emoties. Derhalve dienen initiatieven ter bevordering van een multicultureel bewustzijn te worden ondersteund.

⁽⁵⁾ EESC-advies van 14 februari 2006 over het „Europees Jaar van personen met een handicap 2003” (rapporteur: mevrouw Anca; PB C 88 van 11 april 2006).

⁽⁵⁾ Universele verklaring van de Unesco betreffende culturele diversiteit, goedgekeurd tijdens de 31^e Algemene conferentie van de Unesco (Parijs, 2 november 2001).

⁽⁶⁾ Goedgekeurd tijdens de Algemene conferentie van de Unesco van oktober 2005.

4.3 Het EESC staat achter het voorstel om een Dag van de interculturele dialoog in te stellen, die zou kunnen worden gehouden op 21 mei, een datum die door de Unesco al eerder was aangewezen als Werelddag van de culturele diversiteit voor dialoog en ontwikkeling. Tijdens die dag zouden de Europese instellingen een symbolische prijs kunnen toekennen aan de onderwijsinstellingen en maatschappelijke organisaties die zich hebben onderscheiden bij de bevordering van de interculturele dialoog. Tevens zouden tijdens deze dag officiële bijeenkomsten kunnen worden gehouden.

4.4 Beslissend voor de bevordering van de interculturele dialoog is de rol die maatschappelijke organisaties, onderwijsinstellingen en de Europese burgers zelf daarbij krijgen. Om die reden zou het EESC er zeer mee ingenomen zijn als een prijs wordt ingesteld voor de Europese burgers, maatschappelijke organisaties en onderwijsinstellingen die zich hebben onderscheiden bij de bevordering van de interculturele dialoog. Die prijs zou desnoods een symbolisch karakter kunnen hebben (de winnaars zouden het logo van de Dag van de interculturele dialoog mogen gebruiken) en zou bijvoorbeeld kunnen worden uitgereikt voor initiatieven waarmee jongeren duidelijk wordt gemaakt dat mensen als leden van de samenleving respect dienen te hebben voor de culturele waarden en tradities van anderen, niet alleen op lokaal, regionaal en nationaal, maar ook op communautair niveau.

4.5 Het EESC is het met de Commissie en het Europees Parlement eens dat de jeugd de belangrijkste doelgroep van dit initiatief ter bevordering van de interculturele dialoog moet worden. Het wijst de andere Europese instellingen er echter op dat de oudere generaties tijdens het themajaar niet uit het oog mogen worden verloren.

5. Afstemming op andere programma's

5.1 Teneinde zo doeltreffend mogelijk invulling te geven aan de doelstellingen van dit beschikkingsvoorstel dringt het EESC erop aan die af te stemmen op de doelstellingen

en instrumenten in het kader van het Europees jaar van gelijke kansen voor iedereen (2007) en het Plan D voor Democratie, Dialoog en Debat.

5.2 Aangezien de lidstaten al zeer uiteenlopende initiatieven hebben gelanceerd ter bevordering van interculturele contacten, acht het EESC het raadzaam dat de Europese instellingen een coördinatieorgaan in het leven roepen om die initiatieven op elkaar af te stemmen, te promoten en op grote schaal te verspreiden.

5.3 Als succesvolle interculturele initiatieven kunnen hier o.a. worden genoemd: het Leonardo-programma, dat de Europese dimensie van opleiding bevordert via ondersteuning van vernieuwende initiatieven op dit vlak en projecten in het kader van internationale samenwerkingsverbanden ⁽⁷⁾; de Anna Lindh-stichting ⁽⁸⁾; en het EuromedCafé ⁽⁹⁾, dat de interculturele dialoog tussen de landen uit het Middellandse Zeegebied bevordert.

5.4 Dit voorstel voor een beschikking, dat recht doet aan de economische globalisering, heeft tot doel de eensgezindheid te bevorderen en de culturele diversiteit te stroomlijnen, om zo de meerwaarde en energie te creëren die nodig zijn voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de herziene Lissabon-strategie.

5.5 Het EESC zou graag met ngo's willen samenwerken wat betreft:

- het streven naar een permanente interculturele dialoog;
- de viering van het 25-jarig bestaan in november 2006 van de VN-Verklaring waarin intolerantie en discriminatie op grond van overtuiging en religie worden afgekeurd;
- de evaluatie van het Europees jaar van de interculturele dialoog 2008.

Tegen deze achtergrond zal het met een gepast aanvullend voorstel komen.

Brussel, 20 april 2006

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
A.-M. SIGMUND

⁽⁷⁾ In derde landen lopen momenteel onder meer de volgende initiatieven: „Tshwane University of Technology” (Zuid-Afrika), „West Virginia” (Verenigde Staten) en „GE4 Student Exchange in Engineering” (Verenigde Staten, Latijns-Amerika en Azië).

⁽⁸⁾ De Anna Lindh-stichting is opgericht om bij de Europese volkeren en de volkeren uit het Middellandse-Zeegebied kennis over en respect voor elkaar te bevorderen, en maakt deel uit van het actieplan van het Barcelona-proces.

⁽⁹⁾ EuromedCafé is een website van de *Fondazione Laboratorio Mediterraneo* met als doel om de dialoog en contacten tussen de Europese en Mediterrane volkeren nieuw elan te geven.

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 over de situatie van personen met een handicap in de uitgebreide Unie: het Europees actieplan 2006-2007

(COM(2005) 604 final)

(2006/C 185/10)

De Europese Commissie heeft op 28 november 2005 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag, te raadplegen over bovengenoemde Mededeling.

De gespecialiseerde afdeling Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 20 maart 2006 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw Greif.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 426e zitting op 20 en 21 april 2006 (vergadering van 20 april 2006) het volgende advies uitgebracht, dat met 55 stemmen vóór, bij 1 onthouding werd goedgekeurd:

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC steunt de door de Commissie voorgestelde maatregelen in het kader van het Europees actieplan voor personen met een handicap DAP 2006-2007.

1.2 Het is van mening dat de monitoring van de richtlijn inzake gelijke behandeling in arbeid en beroep gedurende de hele periode waarop het DAP betrekking heeft, een prioriteit moet blijven.

1.3 Het EESC dringt er bij de Commissie op aan om een aparte gehandicaptenrichtlijn voor te stellen, na afloop van een haalbaarheidsstudie naar de vaststelling van een non-discriminatiewetgeving op Europees niveau.

1.4 Het zichtbare gebrek aan concrete acties in de *Europese werkgelegenheidsstrategie* (EWS) is een duidelijk teken dat de EU zich onvoldoende inzet voor dit vraagstuk. De EWS was een belangrijke test om de betrokkenheid van de EU en de lidstaten bij het DAP op de proef te stellen. Zij zijn allen gezakt voor deze test. De herziene doelstellingen van de *Europese werkgelegenheidsstrategie* moeten de *mainstreaming* van het gehandicaptenvraagstuk in de werkgelegenheidsrichtsnoeren en de nationale hervormingsprogramma's versterken.

1.5 De EU moet zich o.m. inzetten voor de *mainstreaming* van het gehandicaptenvraagstuk in:

- de *structuurfondsen*, door ervoor te zorgen dat de bestaande regelgeving, de strategische richtsnoeren en de operationele programma's gebaseerd zijn op de beginselen van non-discriminatie en de toegankelijkheid voor personen met een handicap;
- het zevende kaderprogramma, door ervoor te zorgen dat onderzoeksprojecten worden opgestart op gebieden als *design for all*, ICT-systemen, zelfstandig leven, enz.;
- maatregelen om het spoor-, bus- en zeevervoer toegankelijker te maken.

1.6 Het EESC betreurt het dat er onvoldoende oog is voor de inspanningen van de lidstaten om het gehandicaptenvraagstuk in hun nationale beleid te verwerken. De kracht van het DAP ligt in de bereidheid van de nationale staten om zich de beginselen van het actieplan eigen te maken.

1.7 Het EESC moedigt de Europese instellingen aan om rekening te houden met de doelstellingen van het DAP op Europees niveau. De inspanningen op het gebied van de interne communicatie en bewustmaking zouden tot een betere zichtbaarheid van de gehandicaptenproblematiek in de Europese beleidsvorming moeten leiden.

1.8 Europese organisaties als het *Europees Gehandicaptenforum* en andere representatieve ngo's zouden hun werkzaamheden moeten voortzetten met steun uit het nieuwe PROGRESS-programma.

1.9 Het EESC hoopt dat de Commissie de volgende specifieke vraagstukken op de **agenda voor de toekomst** zet:

- het cruciale belang van **zelfstandig leven** en het recht van gehandicapten om niet te worden afgezonderd in tehuizen of van de samenleving te worden uitgesloten. De toegang tot informatie, mobiliteit, huisvesting, de bebouwde omgeving en vooral tot persoonlijke ondersteuning zijn cruciale elementen die personen met een handicap in staat stellen zelfstandig te leven. De modernisering van de stelsels van sociale bescherming behoort dan ook tot de prioriteiten ⁽¹⁾;
- het cruciale belang van de **actieve politieke betrokkenheid** en maatschappelijke participatie van mensen met een handicap. Personen met een handicap zouden dezelfde kansen moeten hebben als iedere andere persoon om actief deel te nemen aan besluitvorming, beleidsontwikkeling, monitoring en evaluatie, via de ngo's en netwerken die hen vertegenwoordigen. De rol van de relevante ngo's zou op zowel nationaal als EU-niveau moeten worden versterkt, waarbij ook kleinere ngo's een plaats moeten krijgen naast de grotere organisaties;

⁽¹⁾ Verschillende representatieve ngo's beweren dat persoonlijke ondersteuning een recht van personen met een handicap moet worden, hetgeen mogelijk kan worden gemaakt via rechtstreekse financiële steun. Dit laatste is een voorwaarde voor een structureel nieuwe benadering van de bescherming van de fundamentele mensenrechten.

- in de toekomst zouden **naast de werkgelegenheid** ook andere terreinen aandacht moeten krijgen, zoals onderwijs, cultuur en vrijetijdsbesteding;
- voldoende aandacht voor de gevolgen van **meervoudige discriminatie, culturele verschillen, armoede**, enz. Hiermee kan een nieuw licht worden geworpen op subcategorieën gehandicapten, die tot nu toe „onzichtbaar” zijn gebleven;
- aangepaste werkplekken (met inbegrip van hulptechnologieën en *job coaching* — begeleiding bij het zoeken naar en behouden van werk), en de aanwijzing in bedrijven van **equality officers**, die moeten zorgen voor gelijke kansen op de arbeidsmarkt;
- ten slotte moet ook de **veiligheid op het werk** — ter voorkoming van handicaps — voldoende aandacht krijgen.

2. Inleiding

2.1 Het EESC heeft met veel belangstelling kennis genomen van de in 2003 uitgevaardigde mededeling over het Europees actieplan voor personen met een handicap ⁽²⁾.

2.2 Het Europees actieplan voor personen met een handicap (DAP) ⁽³⁾, dat in 2003 is goedgekeurd als een meerjarenprogramma voor de periode 2004-2010, is bedoeld om gehandicaptenvraagstukken een plaats te geven in al het relevante EU-beleid en om concrete activiteiten ter bevordering van de integratie van personen met een handicap ten uitvoer te brengen.

2.2.1 De eerste fase van het DAP was erop gericht de toegang van personen met een handicap tot de arbeidsmarkt, ICT en openbare gebouwen te verbeteren.

2.2.2 De prioritaire acties van de tweede fase van het DAP zijn gericht op de actieve deelname van personen met een handicap aan de samenleving, hun toegang tot hoogwaardige ondersteunings- en zorgvoorzieningen en de gezondheidszorg, de stimulering van de toegankelijkheid van goederen en diensten, en de vergroting van de analysecapaciteit.

2.3 Het DAP voorziet in een tweejaarlijks verslag over de situatie van personen met een handicap, waarin de doelstellingen worden heroverwogen en de situatie van personen met een handicap in de referentieperiode onder de loep wordt genomen.

2.4 Het EESC betreurt dat het tweejaarlijks verslag uiteindelijk niet meer is dan een korte mededeling. Het eerste deel van de mededeling betreft het tweejaarlijks verslag over de periode 2004-2005, en het tweede deel betreft het actieplan voor de tweede fase: 2006-2007.

2.4.1 De informatie in de bijlagen is van groot belang voor de evaluatie. Het EESC betreurt echter dat de gegeven informatie onvolledig is, in die zin dat niet alle initiatieven binnen

de EU in de analyse zijn meegenomen. De lidstaten hadden uitgebreider moeten antwoorden op de vragenlijst van de Europese Commissie.

2.4.2 Het EESC vindt het jammer dat de Engelstalige informatie in de bijlagen nog niet in alle officiële EU-talen is vertaald.

2.5 Personen met een handicap vertegenwoordigen 10 % van de bevolking, een percentage dat nog zal stijgen met de vergrijzing van onze samenleving. Dit betekent dat de uitgebreide Europese Unie meer dan 50 miljoen personen met een handicap telt ⁽⁴⁾.

2.6 Gehandicapten — mannen en vrouwen, jongens en meisjes — zijn een rijk geschakeerde, heterogene groep. Met deze diversiteit moet op alle niveaus van beleidsontwikkeling rekening worden gehouden.

2.7 Het EESC heeft al dikwijls zijn onvoorwaardelijke steun toegezegd aan de volledige integratie van personen met een handicap in de samenleving, en heeft aangedrongen op de vaststelling van een specifieke gehandicaptenrichtlijn ⁽⁵⁾.

2.8 Het heeft reeds enkele specifieke aanbevelingen gedaan in zijn advies over het Actieplan 2004-2006 ⁽⁶⁾. Het EESC erkent dat sommige aanbevelingen zijn overgenomen, maar stelt helaas vast dat veel andere aanbevelingen geen gehoor hebben gevonden, vooral de oproep om een specifieke gehandicaptenrichtlijn op te stellen en om het gehandicaptenvraagstuk in de Europese werkgelegenheidsstrategie te integreren.

2.9 Het EESC beoordeelt dit actieplan in het licht van de lopende onderhandelingen over de VN-conventie inzake de rechten van personen met een handicap ⁽⁷⁾.

⁽⁴⁾ De Eurostat-publicatie „Employment of disabled people 2002” (Werkgelegenheid van personen met een handicap 2002) wijst erop dat circa 44,6 miljoen personen tussen 16 en 64 jaar — d.w.z. 1 op de 6, of 15,7 % — antwoorden dat zij een langdurig gezondheidsprobleem of handicap (*long-standing health problem or disability - LSHPD*) hebben.

⁽⁵⁾ EESC-advies van 14-2-2006 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 over de uitvoering, de resultaten en de algehele beoordeling van het Europees Jaar van personen met een handicap 2003”. Rapporteur: mevrouw Anca (PB C 88 van 11 april 2006).

EESC-advies van 25-2-2004 over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's - Gelijke kansen voor personen met een handicap: een Europees actieplan”. Rapporteur: de heer Cabra de Luna (PB C 110 van 30-4-2004).

EESC-advies van 26-3-2003 over de „Mededeling van de Commissie - Naar een wettelijk bindend instrument van de Verenigde Naties ter bevordering en bescherming van de rechten en de waardigheid van personen met een handicap”. Rapporteur: de heer Cabra de Luna (PB C 133 van 6-6-2003).

Initiatiefadvies van het EESC van 17-7-2002 over de „Maatschappelijke integratie van gehandicapten”. Rapporteur: de heer Cabra de Luna (PB C 241 van 7-10-2002).

EESC-advies van 17-10-2001 over het „Voorstel voor een besluit van de Raad over het Europees Jaar van personen met een handicap 2003”. Rapporteur: de heer Cabra de Luna (PB C 36 van 8-2-2002).

⁽⁶⁾ EESC-advies van 25-2-2004 over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's - Gelijke kansen voor personen met een handicap: een Europees actieplan”. Rapporteur: de heer Cabra de Luna (PB C 110 van 30-4-2004).

⁽⁷⁾ International Convention on the Rights of persons with Disabilities. UN New York, 2006 (werkdokument).

⁽²⁾ COM(2003) 650 final

⁽³⁾ Disability Action Plan — DAP.

3. Huidige situatie

Overzicht

3.1 Het EESC stemt in met de prioritaire doelstellingen voor de tweede fase van het DAP.

3.2 Wel is het van mening dat de Europese Commissie een sociale benadering van personen met een handicap moet volgen, door in de verschillende Commissiedocumenten een meer neutraal en niet-discriminerend taalgebruik toe te passen. De vertaling uit het Engels van sommige Commissiedocumenten strookt niet altijd met deze sociale benadering van personen met een handicap.

3.3 Het EESC deelt de bezorgdheid van de Commissie m.b.t. het gebrek aan relevante statistische gegevens over personen met een handicap, die echter wel nodig zijn om het toekomstige beleid op dit gebied te ontwikkelen. Het bestaande onderzoek dekt alleen personen met een handicap die tot de beroepsbevolking worden geteld of op een andere manier actief zijn, en heeft geen betrekking op de meerderheid van de gehandicapte burgers (personen die in een tehuis wonen en kinderen).

3.4 Het EESC maakt zich tevens zorgen over de kloof die gaapt tussen de arbeidsparticipatie van personen met een handicap en die van personen zonder handicap. Eurostat heeft in 2003 bevestigd dat de arbeidsparticipatie van personen met een handicap veel lager is: 78 % van de ernstig gehandicapten tussen 16 en 64 jaar maken geen deel uit van de beroepsbevolking, tegen 27 % van de personen zonder langdurig gezondheidsprobleem of handicap. De werkloosheid onder ernstig gehandicapten die deel uitmaken van de beroepsbevolking is zelfs bijna twee keer zo hoog als onder niet-gehandicapten. Slechts 16 % van de gehandicapten die bij hun werk met beperkingen kampen, krijgt enige vorm van assistentie⁽⁸⁾.

3.5 Het EESC kan niet geheel instemmen met een aantal van de redenen die in het Commissieverslag worden aangedragen als verklaring voor het feit dat het werkloosheidscijfer voor personen met een handicap twee keer zo hoog is als voor de rest van de bevolking. Het argument van de zgn. „uitkeringsval”⁽⁹⁾ is incompleet, en legt alle verantwoordelijkheid bij de gehandicapten zelf.

3.5.1 Achter de negatieve statistieken schuilen nog andere complexe belemmeringen, zoals de tegenzin bij werkgevers om gehandicapten in dienst te nemen, onaangepaste werkplaatsen, ongelijke toegang tot de arbeidsmarkt, gebrek aan ondersteuning voor het zelfstandig leven (persoonlijke ondersteuning of hulptechnologieën), discriminatie op het gebied van vervoer, onderwijs, de toegang tot goederen en diensten, ICT, enzovoorts. Hoewel 43,7 % van de gehandicapte respondenten denkt dat zij met aangepaste hulp zouden kunnen werken, ontvangt slechts 15,9 % van hen deze hulp ook daadwerkelijk⁽¹⁰⁾.

⁽⁸⁾ Statistics in Focus, Theme 3: *Employment of Disabled people in Europe* 2002 Eurostat 26/2003.

⁽⁹⁾ De veronderstelling dat uitkeringen hoger zijn dan het loon, en het risico dat werken tot verlies van uitkering leidt.

⁽¹⁰⁾ Statistics in Focus, Theme 3: *Employment of Disabled people in Europe* 2002 Eurostat 26/2003.

3.5.2 Het EESC is dan ook van mening dat bij iedere herziening van de socialezekerheidsstelsels en de werkgelegenheidsrekeningen rekening moet worden gehouden met het complexe geheel van redenen waarom een persoon met een handicap geen toegang krijgt tot de arbeidsmarkt of zijn plaats op de arbeidsmarkt niet weet te behouden⁽¹¹⁾.

3.6 Bevordering van de werkgelegenheid

3.6.1 Het EESC is ermee ingenomen dat de Europese Commissie belangrijke stappen neemt om de omzetting en implementatie van de werkgelegenheidsrichtlijn te monitoren⁽¹²⁾. Zij zou hiervoor moeten samenwerken met de sociale partners en representatieve ngo's. Het EESC is ervan overtuigd dat de werkgelegenheidsrichtlijn, die discriminatie op een aantal gronden (waaronder handicaps) verbiedt, een wettelijke verplichting is en niet alleen een recht inhoudt om eventueel beroep aan te tekenen. De Commissie moet optreden als hoedster van de richtlijn, en ervoor zorgen dat zij daadwerkelijk wordt toegepast.

3.6.2 Het EESC is het niet eens met de uitspraak van de Europese Commissie t.a.v. de zichtbaarheid van het gehandicaptenvraagstuk in de Europese werkgelegenheidsstrategie (EWS)⁽¹³⁾. De *mainstreaming* van het gehandicaptenvraagstuk in de EWS laat steeds meer te wensen over, vooral sinds dit thema buiten de nationale hervormingsprogramma's is gehouden.

3.6.3 Het EESC heeft reeds in eerdere adviezen ingestemd met de *Verordening van de Commissie betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op werkgelegenheidssteun*⁽¹⁴⁾ en de vrijstellingen voor staatssteun die is gericht op de integratie van personen met een handicap in de algemene arbeidsmarkt.

3.6.4 Het moedigt de sociale partners aan om verdere stappen te nemen wat betreft de werkgelegenheid van personen met een handicap. De sociale partners hebben in 2004 verslag gedaan van hun initiatieven op dit gebied⁽¹⁵⁾.

3.6.5 Het EESC steunt tevens de initiatieven van het *Europees Sociaal Fonds* (ESF) voor de integratie van personen met een handicap op de arbeidsmarkt. Het EQUAL-initiatief is zeer nuttig geweest om de gelijkheid van personen met een handicap te promoten. In de nieuwe opzet van het Europees Sociaal Fonds zou rekening moeten worden gehouden met enkele beginselen die in de huidige wetgeving over het hoofd zijn gezien, zoals het beginsel van de toegankelijkheid en „*design for all*” in de door het ESF gefinancierde projecten.

⁽¹¹⁾ 57 % van de personen met een handicap krijgt deze handicap gedurende hun loopbaan.

⁽¹²⁾ Richtlijn 2000/78, 27 november 2000.

⁽¹³⁾ Besluit van de Raad betreffende richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten van 12-7-2005. Het gehandicaptenvraagstuk een plaats geven in de EWS European employment strategy http://europa.eu.int/comm/dgs/employment_social/index_en.htm

⁽¹⁴⁾ Verordening (EG) nr. 2204/2002 van de Commissie.

⁽¹⁵⁾ „Report on social partners actions in Member States to implement employment guidelines”, CEEP, UNICE/UEAPME en ETUC 2004.

3.6.6 Het doet het EESC deugd dat de Europese Commissie een *communautair actieplan tegen discriminatie* ⁽¹⁶⁾ heeft gelanceerd.

3.6.7 Het is van mening dat andere initiatieven, zoals de *Equality Summit* en het *Europees Jaar van gelijke kansen voor iedereen 2007*, moeten worden gevolgd door belangrijke politieke besluiten, beleidsmaatregelen en wetgeving.

3.6.8 Het betreurt het dat de nationale gehandicaptenorganisaties in de meeste gevallen niet betrokken zijn geweest bij de opstelling van de nationale hervormingsprogramma's. De hernieuwde *agenda van Lissabon* zou de participatie van het maatschappelijk middenveld moeten versterken, zodat de doelstellingen beter kunnen worden verwezenlijkt.

3.6.9 Het meent dat de dialoog met het maatschappelijk middenveld — de sociale partners en de relevante ngo's — op zowel Europees als nationaal niveau van belang is om de doeltreffendheid van de werkgelegenheidsstrategieën te waarborgen. De betrokkenheid van vertegenwoordigers van gehandicaptenorganisaties is hierbij van cruciaal belang.

3.7 Integratie van de personen met een handicap in de samenleving

3.7.1 Het EESC heeft onlangs een advies uitgebracht over het Europees Jaar van personen met een handicap, waarin het voorstelde dat de Europese Commissie in haar volgende twejaarlijks verslag over de situatie van personen met een handicap nagaat wat er is terechtgekomen van de politieke beloften die tijdens het Europees Jaar 2003 werden gedaan, en vooral hoever het staat met de resoluties van de Raad betreffende werkgelegenheid, onderwijs, e-toegankelijkheid en cultuur. Daarnaast zou de Commissie aanbevelingen moeten doen voor het opnemen van gehandicaptenvraagstukken in de open coördinatiemethode voor de tenuitvoerlegging van de *Lissabonstrategie* ⁽¹⁷⁾.

3.7.2 Het EESC prijst de verordening inzake de rechten van luchtreizigers, waar de *mainstreaming* duidelijk voordelen heeft opgeleverd.

3.7.3 Ook is het ingenomen met de resultaten ⁽¹⁸⁾ wat betreft van de toegankelijkheid van ICT voor personen met een handicap, en aanverwante initiatieven ⁽¹⁹⁾. Er zijn nog andere gebieden waarvoor uitgangspunten mogelijk is (bijv. telecommunicatie, waar een regelgevingskader nodig is, en tv-uitzendingen).

3.7.4 Het EESC is van oordeel dat de *Europese structuurfondsen* een instrument zijn waarmee de Europese Unie de naleving van haar beginselen kan bevorderen; het non-discriminatiebeginsel en de toegankelijkheid zouden in de wetgeving en programmering van die fondsen moeten worden opgenomen. Het gehandicaptenvraagstuk zou een transversaal thema van de fondsen moeten zijn.

⁽¹⁶⁾ 2000/750/EG: Besluit van de Raad van 27 november 2000 tot vaststelling van een communautair actieprogramma ter bestrijding van discriminatie (2001-2006).

⁽¹⁷⁾ Zie voetnoot 5.

⁽¹⁸⁾ Mededeling over e-toegankelijkheid – COM(2005) 425 final 13-9-2005.

⁽¹⁹⁾ De initiatieven om de toegankelijkheidsvereisten op ICT-gebied te harmoniseren; de richtsnoeren inzake de toegankelijkheid van internet en het Europees curriculum inzake „Design for All”.

3.7.5 Het EESC is bezorgd over de nationale verschillen w.b. de rechten van personen met een handicap. De reikwijdte van de bescherming en de rechten van een individu hangen namelijk af van de plaats waar hij/zij woont.

3.7.6 Ook hekelt het EESC dat de discriminatie van gehandicapten soms wordt genegeerd of onvoldoende wordt besproken in het verslag over de *eerste fase* van het DAP; zo zou meer aandacht moeten uitgaan naar de impact van de discriminatie tegen personen met een handicap, die net zo goed kunnen worden gediscrimineerd op grond van hun *geslacht, ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, leeftijd of seksuele geaardheid* ⁽²⁰⁾; ook wordt onvoldoende ingegaan op het recht van personen met een handicap op zelfstandig leven.

Het EESC is van mening dat de handicap niet de enige determinerende factor is voor gehandicapten, en dat er nog andere omstandigheden kunnen zijn die de kwaliteit van hun bestaan beïnvloeden.

4. Het EU-actieplan voor personen met een handicap (DAP) 2006-2007

4.1 De Europese Commissie heeft een nieuwe reeks doelstellingen voor de *tweede fase* van het DAP vastgesteld. Het EESC is ermee ingenomen dat de doelstellingen nog altijd zijn gericht op de belangrijkste problemen waarmee personen met een handicap worden geconfronteerd.

4.2 Het EESC is het niet eens met de vaststelling dat de *mainstreaming* van de gehandicaptenproblematiek op sommige gebieden, met name werkgelegenheid, ICT en onderwijs, „geslaagd” is. Dit is in tegenspraak met sommige van de vaststellingen in de *Gezamenlijke verslagen inzake sociale integratie*, waarin wordt erkend dat „... tegen de achtergrond van economische prestaties die het best als „gemengd” kunnen worden omschreven, geen significante verbetering in de situatie is opgetreden. Zij bevestigen de bevinding van het onderzoek van de doelstellingen van Lissabon dat er een kloof bestaat tussen de verbintenissen die de lidstaten in de gemeenschappelijke doelstellingen hebben aangegaan en de beleidsinspanningen die zij leveren om deze doelstellingen te verwezenlijken.” ⁽²¹⁾

4.3 Het EESC is van oordeel dat de *EU-werkgroep op hoog niveau inzake gehandicapten* een belangrijke rol moet spelen bij de uitvoering van het DAP, en derhalve dient te worden versterkt. De werkgroep zou concrete resultaten en beleidsaanbevelingen voor de Raad moeten publiceren.

4.3.1 Het EESC is er een groot voorstander van dat het Europees Gehandicaptenforum en andere organisaties die de belangen van mensen met een specifieke handicap behartigen, bij de discussies in de *werkgroep op hoog niveau* worden betrokken, om de participatie van belanghebbenden bij de formulering van het gehandicaptenbeleid te waarborgen.

⁽²⁰⁾ Artikel 13 van het EG-verdrag.

⁽²¹⁾ Gezamenlijk verslag over sociale bescherming en sociale integratie 2006 (COM(2006) 62 final).

4.4 Het EESC stelt met genoeg vast dat de Europese Commissie een inbreukprocedure opstart tegen de lidstaten die de richtlijn inzake gelijke behandeling in arbeid en beroep (nr. 2000/78) niet in nationaal recht hebben omgezet of deze niet naar behoren toepassen ⁽²²⁾.

4.5 Prioritaire gebieden voor de tweede fase

4.5.1 De tweede fase van het DAP is gericht op de actieve integratie van personen met een handicap ⁽²³⁾ en berust op de manier waarop burgers tegen het begrip „handicap” aankijken. Dit betekent dat personen met een handicap dezelfde individuele keuzemogelijkheden en hetzelfde zelfbeschikkingsrecht in hun dagelijkse leven hebben als personen zonder een handicap.

4.6 Aanmoediging tot werken

4.6.1 Het EESC heeft in een eerder advies opgemerkt dat personen met een handicap niet worden genoemd in de nieuwe, gestroomlijnde Lissabonstrategie ⁽²⁴⁾.

4.6.2 Het waarschuwt dat de vergroting van de arbeidsparticipatie van personen met een handicap onmogelijk is zonder een verbetering van de arbeidsomstandigheden en de bestrijding van discriminatie op het gebied van onderwijs, vervoer, ICT, de toegang tot goederen en diensten, enzovoorts.

4.6.3 Het EESC is van mening dat bij de herziening van de doelstellingen van de Europese werkgelegenheidsstrategie rekening moet worden gehouden met de *mainstreaming* van het gehandicaptenvraagstuk. Zo niet, dan zal de bescherming van gehandicapten verder achteruitgaan.

4.6.4 De Europese structuurfondsen zullen de integratie van personen met een handicap aanzienlijk bevorderen indien de beginselen van non-discriminatie en toegankelijkheid worden nageleefd. In de nieuwe programmeringsperiode van de structuurfondsen moet worden voorkomen dat nieuwe omgevingsbarrières worden opgeworpen, en moet ervoor worden gezorgd dat de middelen van de fondsen meer op integratie worden gericht.

4.6.5 De nieuwe verordening van de Europese Commissie inzake de groepsvrijstelling voor werkgelegenheids- en opleidingssteun moet een eerlijk systeem in het leven roepen, om de arbeidsparticipatie van personen met een handicap te bevorderen. De nieuwe herziening zou de procedures moeten vereenvoudigen, om de toegang van werkgevers tot steun voor hun gehandicapte werknemers te vergemakkelijken.

4.6.6 Ondernemingen van de „sociale economie” (coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen) kunnen aanzienlijk bijdragen tot de integratie van personen met een handicap in de arbeidsmarkt.

⁽²²⁾ Oostenrijk, Finland, Duitsland en Luxemburg.

⁽²³⁾ Zie het Handvest van de grondrechten van de EU, art. 26 („De Unie erkent en eerbiedigt het recht van personen met een handicap op maatregelen die beogen hun zelfstandigheid, hun maatschappelijke en beroepsintegratie en hun deelname aan het gemeenschapsleven te bewerkstelligen”).

⁽²⁴⁾ EESC-advies van 14-2-2006 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 over de uitvoering, de resultaten en de algehele beoordeling van het Europees Jaar van personen met een handicap 2003”. Rapporteur: mevrouw Anca (PB C 88 van 11 april 2006).

4.7 Bevordering van de toegang tot hoogwaardige ondersteunings- en zorgvoorzieningen

4.7.1 Het EESC stemt in met het belang dat de Europese Commissie hieraan hecht.

4.7.2 Het EESC is van mening dat acties ter verbetering van de kwaliteit van het bestaan van personen met een handicap altijd moeten zijn gebaseerd op fundamentele mensenrechten, zoals:

- vrijheid van verkeer en van verblijf;
- eerbiediging van het privé-leven en het familie- en gezinsleven;
- recht op vrijheid en veiligheid;
- verbod van foltering en van onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen;
- recht op onderwijs;
- recht op gezondheidszorg, inclusief de toegang tot informatie en dienstverlening op het gebied van gezondheid en reproductieve gezondheidszorg;
- recht op eigendom.

4.7.3 Het EESC is dan ook ingenomen met de toezegging van de Commissie dat zij zich zal inzetten voor mogelijkheden tot zelfstandig leven, en dat zij steun zal verlenen aan maatregelen om ervoor te zorgen dat personen met een handicap niet altijd in instellingen worden opgenomen en niet in grote tehuizen buiten de maatschappij worden geplaatst.

4.7.3.1 Het EESC roept de Commissie op om er voor te zorgen dat eenieder die opkomt voor het belang van personen met een handicap die zelfstandig willen leven, zoals de nationale overheid, gehandicaptenorganisaties en de EU, actief aan dit proces deelnemen.

4.7.3.2 „Zelfstandig leven” betekent niet alleen dat gehandicapten in de samenleving leven, maar ook dat zij een *volwaardig lid* van die samenleving zijn. Zelfstandig leven betekent een volwaardige participatie aan alle aspecten van het gemeenschapsleven.

4.7.3.3 Het EESC is van oordeel dat acties voor de herziening van de zorgverlening er altijd op moeten zijn gericht, te bevorderen dat personen met een handicap zelfstandig kunnen leven. De nieuwe strategieën voor langdurige zorg en sociale bescherming moeten erop zijn gericht te voorkomen dat personen met een handicap in tehuizen worden geplaatst, naast de ontwikkeling van alternatieve vormen van opvang in de gemeenschap. Deze alternatieven zouden moeten bestaan uit persoonlijke ondersteuning, hulptechnologieën, ondersteuningsdiensten, informatie, *coaching*, participatie van gehandicapten in hun eigen zorgvoorziening, enz.

4.7.4 Het EESC dringt aan op een verbetering van de normen inzake de kwaliteit van de dienstverlening aan personen met een handicap. Deze normen zouden samen met vertegenwoordigers van gehandicaptenorganisaties moeten worden ontwikkeld. Ieder model van ondersteunings- en zorgvoorzieningen dient gebaseerd te zijn op kwaliteit, continuïteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid.

4.7.5 De open coördinatiemethode voor de gezondheidszorg moet tevens rekening houden met de behoeften van personen met een handicap en hun grondrechten wat betreft toegang tot dienstverlening.

4.8 Stimulering van de toegankelijkheid van goederen en diensten

4.8.1 Het EESC is ingenomen met de verordening inzake de rechten van luchtreizigers met beperkte mobiliteit, en met de initiatieven op het gebied van spoor-, bus- en zeevervoer en toerisme, die het vrij verkeer van personen met een handicap mogelijk zullen maken.

4.8.2 De toegang tot de nieuwe technologieën is van essentieel belang om de digitale kloof in de Europese samenleving te overbruggen. De EU moet ervoor zorgen dat onder het zevende kaderprogramma meer onderzoek wordt gedaan op het gebied van nieuwe technologieën, ondersteuningsmiddelen en „*design for all*”-goederen en diensten.

4.8.3 In de lopende onderhandelingen over de *dienstenrichtlijn* en de toegang tot goederen en diensten in de interne markt zou volgens het EESC tevens rekening moeten worden gehouden met de behoeften van consumenten met een handicap.

4.8.4 Het EESC beveelt aan dat de Commissie in haar komende *Mededeling over maatschappelijke diensten van algemeen belang* rekening houdt met de beginselen van continuïteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid, en met Europese kwaliteitsnormen.

4.9 Vergroting van de analysecapaciteit van de EU

4.9.1 De Europese Unie moet in staat zijn de situatie van personen met een handicap in kaart te brengen.

4.9.2 Het EESC is van oordeel dat betrouwbaardere en beter vergelijkbare gegevens moeten worden geproduceerd over mensen met een handicap. De huidige EU-statistieken zijn gebaseerd op een analyse naar geslacht en leeftijd. Het is voor de analyse van de situatie van gehandicapten en de toekomstige beleidsontwikkeling van cruciaal belang dat een volledige uitsplitsing van EU-statistieken wordt gemaakt.

4.9.3 Verder academisch onderzoek is nodig, met speciale aandacht voor de behoeften die personen met een handicap zelf als belangrijk hebben aangegeven, evenals een betere bestudering van het probleem van meervoudige discriminatie.

Het *Europees Jaar van gelijke kansen voor iedereen 2007* is voor de Europese Commissie een unieke kans om de wetgeving inzake discriminatie van personen met een handicap in de hele EU evenwichtiger te maken c.q. te harmoniseren, en om stappen te nemen in geval van overtredingen.

Het EESC kijkt met belangstelling uit naar het volgende tweejaarlijks verslag over het DAP in 2008.

Brussel, 20 april 2006

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
A.-M. SIGMUND

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie: Cohesiebeleid ter ondersteuning van groei en werkgelegenheid — Strategische richtsnoeren voor het cohesiebeleid (2007-2013)

(COM(2005) 299 final — SEC(2005) 904)

(2006/C 185/11)

De Europese Commissie heeft op 5 juli 2005 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag te raadplegen over bovengenoemde Mededeling.

De gespecialiseerde afdeling Economische en Monetaire Unie, economische en sociale samenhang, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 23 maart 2006 goedgekeurd. Rapporteur was de heer VEVER.

Het Comité heeft tijdens zijn op 20 en 21 april 2006 gehouden 426e zitting (vergadering van 21 april) onderstaand advies uitgebracht, dat met 47 stemmen vóór, bij één onthouding, is goedgekeurd.

1. Samenvatting

1.1 Het Comité vindt het jammer dat de strategische richtsnoeren voor het cohesiebeleid (2007-2013) pas een jaar na de voorstellen voor de begrotingsprogrammering en voor de verordeningen inzake de structuurfondsen voor diezelfde periode het licht hebben gezien. De Commissie had die richtsnoeren tegelijk met of al vóór de genoemde voorstellen moeten indienen. Wat nu ter tafel ligt, zijn daarom eigenlijk geen echte „richtsnoeren”, zoals de bedoeling was, maar eerder „aanvullende bepalingen”.

1.2 Die vertraging valt vooral te betreuren, omdat er juist dringend behoefte is aan dergelijke richtsnoeren. Bij cohesie komen er namelijk tal van complexe vraagstukken kijken die in de periode 2007-2013 zullen moeten worden aangepakt: begeleiding van de EU-uitbreidingsrondes, consolidering van de euro en de slag om de bij de uitvoering van de Lissabonstrategie — als gevolg van de versnelde globalisering — opgelopen achterstand in te halen. Gehandicapt door een ontoereikende groei, de grote verschillen tussen de lidstaten en een te krappe EU-begroting beschikt de EU weliswaar over troefkaarten, maar zonder dat deze gegarandeerd en meer dan alleen *in potentie* worden uitgespeeld (consolidering van de uitgebreide interne markt, infrastructuurvoorzieningen van de toekomst, aanpassingshervormingen).

1.3 Daar komt nog bij dat de verbanden tussen de prioriteiten van de strategische richtsnoeren en de doelstellingen van de structuurfondsen niet met zoveel woorden zijn aangegeven en dat nog moet worden gepreciseerd hoe deze richtsnoeren in praktijk moeten worden gebracht. Zo raakt de eerste prioriteit (*Europa en de regio's aantrekkelijker maken voor investeerders*) gelijk de kern van het probleem, nl. de vraag hoe het basisvertrouwen in de ontwikkeling van de EU kan worden hersteld. De tweede prioriteit (*innovaties en ondernemerschap aanmoedigen*) moet worden teruggevoerd op het probleem dat het communautaire instrumentarium nog steeds niet is aangepast (patstelling bij de onderhandelingen over het Gemeenschapsoctrooi, lacunes van een statuut voor de Europese vennootschap, fondsen waarvan de werkingsfeer te zeer beperkt blijft tot subsidiëring). De derde prioriteit (*meer banen scheppen*) doet de vraag rijzen hoe de met de Lissabonstrategie opgelopen achterstand kan worden ingelopen en hoe de economische en sociale werking van de interne

markt onder de druk van de globalisering kan worden geoptimaliseerd, ook al is dat laatste nog verre toekomstmuziek.

1.4 Net als het Europees Parlement maakt het Comité zich zorgen over het krappe budget dat in december 2005 door de Europese Raad voor 2007-2013 is goedgekeurd: door het daaraan gestelde langetermijnmaximum van 1,045 % van het bruto nationaal inkomen (waarvan 0,36 % voor het cohesiebeleid) komt dat budget lager uit dan vóór de EU-uitbreiding van 15 naar 25 lidstaten, juist nu de problemen als gevolg van de toegenomen interne verschillen en de internationale concurrentie veel groter zijn geworden. Bij deze richtsnoeren voor 2007-2013 is de hamvraag dus hoe met minder geld betere resultaten kunnen worden bereikt. Het Comité heeft in dat verband een driedig advies: diversifiëring van het instrumentarium van het cohesiebeleid, een nog grotere concentratie van de in het kader van dat beleid gevoerde acties en modernisering van de beheersmethoden.

1.5 Voor de diversifiëring van het instrumentarium van het cohesiebeleid zou voor de EU een vernuftig innoverend samenstel van financiële instrumenten moeten worden opgezet.

1.5.1 Met de structuurfondsen zou méér moeten kunnen worden gedaan dan alleen maar subsidies verstrekken. De andere instrumenten die in rechtstreeks overleg met EIB en EIF zouden moeten worden ontwikkeld, zijn: leningen, rentesubsidies, leningaranties, en steunverlening in de vorm van investerings- en risicokapitaal.

1.5.2 Door een dergelijke spreiding van de inzetbare middelen die veel verder gaat dan het JEREMIE-programma, zouden de fondsen een *multiplier*-effect ondergaan waardoor de complementaire werking van enerzijds de structuurfondsen en anderzijds investeringen van publiek en particulier kapitaal wordt vergroot. Door dat laatste zou de krapte van het budget enigszins worden gecompenseerd.

1.5.3 De EU zou met het oog op die herschikking a) haar capaciteit om leningen te verstrekken of te garanderen, aanzienlijk moeten verhogen, b) meer met banken en financiële instellingen moeten gaan samenwerken en c) de nieuwe verordeningen voor de structuurfondsen dienovereenkomstig moeten aanpassen. Het is hoog tijd dat de Commissie voorstellen uitwerkt om aan die drie voorwaarden te voldoen.

1.6 De in het kader van het cohesiebeleid gevoerde acties zouden meer op de prioritaire belangen van Europa moeten worden toegesplitst.

1.6.1 Dit impliceert dat moet worden doorgegaan met de rechtstreekse steunverlening aan de meest behoeftige lidstaten en regio's en dat die vorm van steun zelfs moet worden opgevoerd, maar ook dat de financiering van de trans-Europese infrastructuurnetwerken moet worden opgevoerd en dat er meer steun aan de grensregio's moet worden gegeven; voor dat laatste zouden publiek/private samenwerkingsverbanden (PPS) moeten worden opgezet.

1.6.2 Daartoe dringt het Comité aan op een vergaande herijking van het budget voor die trans-Europese infrastructuurnetwerken, dat in het programmeringsbesluit van december 2005, in weerwil van de doelstellingen van de Lissabonstrategie, stiefmoederlijk is behandeld.

1.6.3 Een andere implicatie van de bepleite grotere concentratie van de acties van het cohesiebeleid is dat EU-steun vaker wordt ingezet als middel om lidstaten de communautaire richtsnoeren, besluiten en verbintenissen beter te helpen uitvoeren, of het nu gaat om de omzetting van richtlijnen of om de toepassing van de Lissabonstrategie. Zo zou het budget voor de subsidiëring van opleidingen, dat er in het programmeringsbesluit van december 2005 eveneens bekaaid vanaf is gekomen, naar boven toe moeten worden bijgesteld.

1.7 Ten slotte pleit het Comité voor de modernisering van de methoden die voor het beheer van het cohesiebeleid worden gebruikt, omdat zowel de transparantie als de interactie daarmee zijn gediend.

1.7.1 Voortaan zou bij cohesiesteun, net als bij staatssteun, steeds de onverkorte verenigbaarheid met het Europese mededingingsbeleid moeten worden aangetoond.

1.7.2 Dit betekent ook dat de actoren van het maatschappelijk middenveld, en in de eerste plaats de sociale partners, meer inspraak moeten krijgen bij de uitstippeling, de uitvoering en de follow-up van het Europese cohesiebeleid.

1.7.3 Daarom wil het Comité dat die betrokkenheid van de sociale en beroepsactoren uitdrukkelijk in de strategische richtsnoeren wordt vastgelegd. Verder zou voor iedere lidstaat in een bijlage bij de programmerings- en herzieningsdocumenten nader moeten zijn toegelicht hoe daaraan wordt vormgegeven.

2. Inleiding

2.1 Onderhavige Mededeling die op 5 juli 2005 werd goedgekeurd, is het sluitstuk van een reeks voorstellen.

2.1.1 Voor de berekening van de op 17 februari 2004 uitgebrachte richtsnoeren voor de begrotingsprocedure 2007-2013 is uitgegaan van een percentage van 1,14 % van het bruto nationaal inkomen.

2.1.2 In haar op 14 juli 2004 ingediende voorstellen ⁽¹⁾ voor de verordeningen houdende wijziging van de bepalingen van de structuurfondsen (EFRO, ESF en Cohesiefonds) voor 2007-2013 pleit de Commissie voor de volgende drie doelstellingen voor die fondsen:

⁽¹⁾ EESC-adviezen over de structuurfondsen („algemene bepalingen”), het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, PB C 255 van 14 oktober 2005, blz. 79, 88 en 91.

2.1.2.1 convergentie; deze doelstelling is de opvolger van doelstelling 1 voor minder ontwikkelde regio's van de EU, met name regio's met een BBP onder 75 % van het EU-gemiddelde: 78,54 % van de fondsmiddelen zou naar die regio's gaan;

2.1.2.2 regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid; deze doelstelling is de opvolger van doelstelling 2 voor alle andere EU-regio's, met als voornaamste doel die regio's te helpen om de Lissabonstrategie uit te voeren en de werkgelegenheid te verbeteren: 17,22 % van de fondsmiddelen zou naar die regio's gaan;

2.1.2.3 territoriale samenwerking in Europa; deze doelstelling is de opvolger van het Interreg-programma: 3,94 % van de fondsmiddelen zou hieraan worden besteed.

2.1.3 De Commissie heeft op 14 juli 2004 ook een voorstel ingediend voor het statuut van de Europese groepering voor grensoverschrijdende samenwerking (EGGS), waarmee dergelijke intracommunautaire initiatieven moeten worden vergemakkelijkt ⁽²⁾.

2.2 De Commissie noemt in onderhavige Mededeling drie prioriteiten volgens een formulering die afwijkt van die van de hierboven opgesomde doelstellingen van de structuurfondsen, alhoewel die prioriteiten en doelstellingen wel raakvlakken hebben, nl.:

2.2.1 de eerste prioriteit van de strategische richtsnoeren is dat investeringen aantrekkelijker moeten worden gemaakt;

2.2.2 de tweede prioriteit van de strategische richtsnoeren is dat innovatie en ondernemerschap moeten worden aangemoedigd;

2.2.3 de derde prioriteit van de strategische richtsnoeren is dat meer banen moeten worden gecreëerd.

2.3 De bedoeling is dat de strategische richtsnoeren aan de hand van nationale strategische referentiekaders worden toegepast. Die referentiekaders zullen in een later stadium door de Commissie, de lidstaten en de regio's worden vastgelegd.

2.4 De presentatie van de strategische richtsnoeren was de laatste, nog ontbrekende etappe in de discussie over een totaalpakket inzake het cohesiebeleid voor 2007-2013. *A priori* zou het logischer zijn geweest als de Commissie de discussie over het cohesiebeleid daarmee had geopend, omdat met die strategische richtsnoeren de grote lijnen van dat beleid worden uitgezet: het zou beter zijn geweest daarmee te beginnen dan met de voorstellen voor de verordeningen voor de structuurfondsen, omdat die verordeningen uitvoeringsbepalingen van dat beleid zijn. Zolang er geen verbetering komt in de wijze waarop die verschillende richtsnoeren en verordeningen in elkaar grijpen, waarbij de strategische richtsnoeren duidelijk als leidraad dienen en niet worden weggedrukt in een flankerende functie, blijft het risico bestaan dat de meerwaarde van het Europese cohesiebeleid verwatert en dat de hernationalisering van de ontwikkelingsstrategieën in de hand wordt gewerkt. Dat zou erg schadelijk zijn voor de cohesie, het concurrentievermogen en de economische en sociale efficiëntie van de EU.

⁽²⁾ EESC-advies, PB C 255 van 14 oktober 2005, blz. 76

2.5 De besprekingen over de richtsnoeren voor de begroting voor 2007-2013 en over de verordeningen voor de structuurfondsen voor diezelfde periode begonnen gelijk al onder moeilijke omstandigheden, omdat de meningen van de 25 lidstaten over de bedragen en de voorwaarden voor het optreden van de EU ver uiteenliepen. Nadat die besprekingen in juni 2005 op een mislukking waren uitgelopen, heeft de Europese Raad op 17 december 2005 overeenstemming bereikt over een begroting waarin veel water bij de wijn is gedaan: maximum voor het budget voor 2007-2013 op 1,045 % van het bruto nationaal inkomen, waarbij 82 % (252 miljard euro) naar de doelstelling „convergentie” gaat, 15,5 % (48,5 miljard euro) naar de doelstelling „regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid” en minder dan 2,5 % (7,5 miljard euro) naar de doelstelling „territoriale samenwerking in Europa”.

2.6 Het Europees Parlement heeft die begrotingsprogrammering op 18 januari 2006 als ver beneden peil van de hand gewezen. De Raad en het Europees Parlement hebben de besprekingen inmiddels hervat, met als resultaat dat op 4 april 2006 een compromis is bereikt volgens welke 4 miljard euro (waarvan 2 miljard als reserve) aan dit budget wordt toegevoegd. Dit compromis moet nog door beide partijen worden bekrachtigd.

3. Wat staat er bij het cohesiebeleid voor 2007-2013 op het spel?

3.1 De strategische richtsnoeren voor het cohesiebeleid staan in het teken van de zeer belangrijke uitdagingen waarmee de EU in de periode 2007-2013 zal worden geconfronteerd.

3.1.1 Om te beginnen moet de uitbreiding worden voortgezet en geconsolideerd. Als alles goed gaat, laat de EU in 2007 weer twee nieuwe lidstaten toe, nadat haar ledental in 2004 al van 15 tot 25 is opgelopen. Er kunnen later zelfs nog meer lidstaten bijkomen — na 2013, maar misschien al eerder —, omdat de lijst van kandidaten voor toetreding blijft aangroeien. In de huidige globaliserende wereld geven die elkaar opvolgende uitbreidingen meer gewicht aan de interne markt en vergroten zij het potentieel daarvan qua groei, werkgelegenheid, handel, productie, consumptie en concurrentievermogen. Dat neemt niet weg dat de als gevolg van die uitbreidingen steeds groter wordende economische en sociale verschillen een echte kwaliteitssprong noodzakelijk maken, niet alleen in de coördinatie van Europese en nationale beleidsmaatregelen, maar ook in het beheer en de consolidering van de interne markt en de ruimtelijke ordening van het hele EU-grondgebied.

3.1.2 De EU moet ook de uitbreiding van de eurozone goed laten verlopen, zonder afbreuk te doen aan de verdere consolidering daarvan, noch aan het streven om haar nog aantrekkelijker te maken en haar efficiëntie qua groei en werkgelegenheid te vergroten. Momenteel telt de eurozone slechts 12 van de 25 lidstaten. De bedoeling is dat daarmee in 2013 de grote meerderheid van de lidstaten wordt bestreken, met als voorwaarde dat die lidstaten dan wel aan alle criteria moeten voldoen. Net als de uitbreiding van de EU vergt ook de uitbreiding van de eurozone meer convergentie, zonder dat de mededingingsvoorwaarden geweld worden aangedaan. Daarbij gaat het om economische convergentie, maar ook om convergentie op tal van aanverwante beleidsterreinen, gaande van de fiscaliteit (waarbij het er vooral om gaat dat de belastinggrondslagen worden geharmoniseerd) tot het sociaal beleid.

3.1.3 Tegelijkertijd zullen de structurele veranderingen in omvang blijven toenemen:

3.1.3.1 de concurrentiedruk op de EU zal steeds groter worden, met steeds vaker voorkomende bedrijfsverplaatsingen naarmate de economie verder globaliseert en de opkomende economische mogelijkheden sterker worden;

3.1.3.2 de vooruitgang van de technologie zal in een stroomversnelling geraten, vooral door de innovaties in een globaliserende kennismaatschappij;

3.1.3.3 de vergrijzing van Europa zal doorzetten als de naorlogse baby-boomers eenmaal met pensioen gaan, met alle gevolgen vanden voor de levensomstandigheden en de werkgelegenheid in de lidstaten en het evenwicht tussen de verschillende sociale voorzieningen;

3.1.3.4 de migratiedruk uit de minder ontwikkelde landen buiten de EU zal naar verwachting blijven toenemen. De migratiestromen moeten beter in de hand worden gehouden door deze meer in overeenstemming te brengen met de behoeften van de EU en met het vermogen van de lidstaten om nieuwe emigranten te integreren, maar ook door de ontwikkelingshulp aan de emigratielanden veel efficiënter te maken, zodat er in die landen zelf meer banen, economische groei en sociale vooruitgang komen. Ook moet meer rekening worden gehouden met de noodzaak om programma's voor onderwijs en opleiding op alle niveaus in verband met de immigratie bij te sturen;

3.1.3.5 de vereisten van de bestrijding van armoede en maatschappelijke uitsluiting, of het nu gaat om werkzoekenden of „*working poor*”, zullen een grote rol blijven spelen in het Europese cohesiebeleid. Zolang dit soort problemen, waarbij het niet alleen aankomt op het al dan niet hebben van een baan, niet wordt opgelost, blijft het moeilijk om echte cohesie te bewerkstelligen, d.w.z. een samenhang die niet alleen van sociale, maar ook van economische aard is.

3.1.4 De door de Europese Raad in 2000 voor de Lissabonstrategie gestelde termijn van 2010 zal in deze aan ingrijpende veranderingen onderhevige tijd voortdurend in het oog worden gehouden. Helaas schiet het niet op met de toepassing van die strategie. Wil Europa zijn concurrentievermogen behouden, dan zal die achterstand moeten worden ingelopen: hoe langer daarmee wordt gewacht, hoe moeilijker het wordt. Kortom, de tijd dringt.

3.2 De sterke punten van het Europese cohesiebeleid waarmee die grote uitdagingen van de komende jaren kunnen worden aangegaan, zijn vooral:

3.2.1 het gewicht dat de interne markt in de schaal legt. De interne markt wordt inmiddels gevormd door meer dan een half miljard Europeanen en biedt economische, handels- en menselijke mogelijkheden die tot op heden, zowel voor de marktwerking (vraag en aanbod) als voor de arbeidsmarkt, nog onderbenut zijn gebleven;

3.2.2 het Europese model van de betrekkingen tussen werkgevers en werknemers en de Europese sociale dialoog, waarin het zwaartepunt is gelegd bij de benutting van het menselijk kapitaal om de uitdagingen van de werkgelegenheid, de ontwikkeling, de gezondheidszorg en de kwaliteit van het bestaan in een globaliserende wereld het hoofd te bieden;

3.2.3 de groeidynamiek in de nieuwe lidstaten. Vaak is de groei in die landen dubbel zo groot als het EU-gemiddelde. Mede hierdoor zouden de grote verschillen in ontwikkeling tussen de lidstaten moeten worden verkleind. Ook zou dankzij die dynamiek weer vaart moeten worden gebracht in de economie en handel van de gehele EU;

3.2.4 de nieuwe organisatorische en investeringskansen die door de eenwording van het Europese continent zijn ontstaan. Door dat nieuwe potentieel kan de interne economische ordening van Europa opnieuw worden bekeken en kunnen op infrastructuur en ruimtelijke ordening innoverende systemen worden toegepast;

3.2.5 als de economische en sociale hervormingen van de Lissabonstrategie met actieve steun van de sociale partners echt van de grond komen en een domino-effect sorteren, kan daarvan ook een onmisbare ruggensteun voor het welslagen van het Europese cohesiebeleid worden verwacht;

3.2.6 alles welbeschouwd zou het Europese cohesiebeleid dus vooral moeten zijn gericht op de totstandbrenging van een positieve spiraal van groei en werkgelegenheid, en wel door tussen de verschillende factoren (verdieping en uitbreiding van de interne markt, investeringen en ruimtelijke ordening, hervormingen in de lidstaten) een vruchtbare interactie op gang te brengen.

3.3 Daarnaast zijn er echter ook grote moeilijkheden waarmee het Europese cohesiebeleid zal moeten afrekenen en waardoor aan de toepassing van dat beleid wel meer haken en ogen zullen zitten.

3.3.1 Om te beginnen blijft het moeilijk om in Europa weer een sterke economische dynamiek te creëren. De achterstand die de EU ten opzichte van haar concurrenten heeft opgelopen, wordt in plaats van kleiner, juist steeds groter. De groei in de EU is over het geheel genomen middelmatig, in veel lidstaten is de werkloosheid onder jongeren en ouderen hoog, de banengroei laat meestal te wensen over, er wordt nog steeds te weinig aan onderzoek gedaan en bedrijven worden steeds vaker naar elders verplaatst. In de plaats die Europa momenteel op de wereldranglijst inneemt, is weinig terug te vinden van de ambities van vijf jaar terug. Vooralsnog zijn er geen tekenen dat er een beduidende verbetering in zicht zou zijn.

3.3.2 Een andere grote uitdaging voor het Europese cohesiebeleid houdt verband met de grote economische en sociale verschillen sinds de uitbreiding. Die verschillen overbruggen, is een kwestie van lange adem. In vergelijking met voorgaande jaren, toen de verschillen in ontwikkeling tussen de lidstaten veel minder groot waren, zullen aanpak en methoden van het cohesiebeleid moeten worden vernieuwd.

3.3.3 Het cohesiebeleid schiet ernstig tekort wat de coördinatie van het economisch (en fiscaal) beleid betreft; die coördinatie is nog steeds te zwak, zelfs tussen de landen van de eurozone. Daaraan moet dringend iets worden gedaan, vooral nu er weer meer lidstaten zijn bijgekomen, waardoor de moeilijkheid ook weer groter is geworden. Bovendien moet méér economische coördinatie gepaard gaan met beter overleg over de aanpak van sociale problemen.

3.3.4 Het cohesiebeleid hapert ook nog als het erom gaat maatschappelijke organisaties voldoende bij de tenuitvoerlegging ervan te betrekken: daarin spelen overheidsinstanties altijd

nog de hoofdrol. Meestal wordt het cohesiebeleid immers bilateraal afgehandeld door Commissie en lidstaat ⁽³⁾. Ook dat euvel moet worden verholpen.

3.3.5 De middelen waarover Europa beschikt, afgezet tegen de ook nu weer groter geworden behoeften, zijn en blijven aan de lage kant. In de Europese Raad is op 17 december 2005 overeengekomen om de Europese begroting voor de periode 2007-2013 tot 1,045 % van het bruto nationaal inkomen te beperken, waarbij voor het cohesiebeleid een bovengrens van 0,36 % is vastgelegd. Daarmee liggen de begrotingsmiddelen van Europa onder het niveau van vóór de EU-uitbreiding van 15 tot 25 lidstaten: een ontwikkeling die het Comité, net als het Europees Parlement, zorgwekkend vindt. Met dergelijke percentages heeft de Europese begroting uiteraard niets weg van een federaal budget (in de VS belooft het federale budget ruim 20 % van het BBP) en is deze uitermate krap bemeten in vergelijking met wat er voor het cohesiebeleid op het spel staat.

3.3.6 De hamvraag waarop de strategische richtsnoeren voor 2007-2013 een antwoord moeten bieden, is dan ook: hoe kunnen met minder geld betere resultaten worden bereikt? Er zit dus niets anders op dan de schaarse middelen die er zijn, zo goed mogelijk te gebruiken, wat betekent dat de inspanningen niet op het verlenen van blijvende assistentie, maar op het scheppen van de voorwaarden voor een autonome en duurzame ontwikkeling moeten worden gericht: enerzijds zal moeten worden gestreefd naar convergentie en een zo groot mogelijke complementariteit met de nationale begrotingen, en anderzijds moet aan de marktkrachten — die, net als financiële steun van de overheid, in staat zijn om middelen voor de ontwikkeling van héél Europa te mobiliseren — een stimulerend en ondersteunend effect worden gegeven.

3.3.7 Voor al die uitdagingen heeft het Comité een driedig advies: diversifiëring van het instrumentarium van het cohesiebeleid, een nog grotere concentratie van de in het kader van dat beleid gevoerde acties en modernisering van de beheersmethoden. In de volgende paragrafen zal op ieder onderdeel daarvan dieper worden ingegaan.

4. Prioriteiten van het cohesiebeleid voor 2007-2013

4.1 Volgens de strategische richtsnoeren voor het cohesiebeleid voor 2007-2013 moeten groei en werkgelegenheid bovenaan de prioriteitenlijst worden gezet. Daarbij wordt met name gerefereerd aan het door de Europese Raad in maart 2005 naar voren gebrachte „partnerschap” en de door de Commissie vervolgens in juni 2005 onder dat hoofdje voorgestelde „geïntegreerde richtsnoeren”.

4.2 In onderhavige Mededeling zijn drie specifieke prioriteiten opgesomd die met voorrang moeten worden verwezenlijkt om aan die algemene prioriteit van groei en werkgelegenheid tegemoet te komen, te weten: Europa aantrekkelijker maken voor investeerders, innovatie en ondernemerschap stimuleren, en meer en betere banen scheppen/de opleiding verbeteren. Als aanvulling daarop moet tegelijkertijd steeds worden gestreefd naar verbetering van de ruimtelijke ordening in de EU, zowel op het platteland als in de steden, alsook t.a.v. haar verbindingen over de nationale en regionale grenzen heen.

⁽³⁾ EESC-advies over de Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement – „Bouwen aan onze gemeenschappelijke toekomst – beleidsuitdagingen en begrotingsmiddelen in de uitgebreide Unie 2007-2013”, PB C 74 van 23 maart 2005, blz. 32

4.3 Vooral de eerste specifieke prioriteit („Europa aantrekkelijker maken voor investeerders”) is erg steekhoudend en bij uitstek geschikt voor de minder ontwikkelde regio's van de uitgebreide EU. Die laatste zouden in het EU-optreden voorrang moeten krijgen, maar zonder dat de overgangsmaatregelen ten gunste van de regio's die vroeger prioritair waren, in het gedrang komen. Vooral in het licht van de intrinsieke beperkingen waaraan de Europese fondsen zijn gebonden, moet worden gestimuleerd dat (met name particulier) kapitaal in de prioritaire doelstellingen voor de ontwikkeling van Europa's economie wordt geïnvesteerd.

4.3.1 In weerwil van de met de voltooiing van de interne markt, de totstandbrenging van de EMU en bepaalde hervormingen van de Lissabonstrategie gemaakte vorderingen, is de EU er nog steeds niet in geslaagd om zichzelf te voorzien van een autonoom en krachtig groeisysteem waarmee profijt wordt getrokken van de synergiewerking en complementariteit van de economie van de lidstaten. Zolang alle betrokken kringen (ondernemers, werknemers en investeerders) niet meer vertrouwen krijgen in de economische en sociale ontwikkeling, en zeker ook in de politieke en institutionele toekomst van de EU, blijft het moeilijk om een doeltreffend cohesiebeleid te voeren.

4.3.2 De komende jaren moet dus beslist een halt worden toegeroepen aan de ongewisheden die momenteel hun stempel zetten op fundamentele aangelegenheden als de voltooiing van de interne markt, de consolidering van een op de euro gebaseerde concurrerende economie, de versterking van groei en werkgelegenheid, de verbetering van de bestaansvoorwaarden, het welslagen van de Lissabonstrategie, een efficiënt bestuur van de EU-instellingen en de optimale en duurzame ordening van het uitgebreide Europa, waarbij moet worden gestreefd naar de harmonisatie van de vooruitgang op economisch, sociaal en milieugebied.

4.3.3 De Commissie legt in haar Mededeling de nadruk op investeringen in infrastructuurnetwerken, met name voor vervoer. Wat echter ontbreekt, is een analyse van de oorzaken van de achterstand op dit gebied. Om die achterstand in te lopen, zou meer voorrang moeten worden gegeven aan de financiering van de voor de samenhang van de EU onontbeerlijke trans-Europese infrastructuurvoorzieningen voor vervoer, energie en (tele)communicatie. Dat in het besluit van 17 december 2005 van de Europese Raad vooral het mes in die prioriteit is gezet, valt te betreuren, temeer daar die drastische vermindering haaks staat op de verbintenissen die zijn aangegaan met de Lissabonstrategie, waarvan de einddatum midden in de begrotingsperiode 2007-2013 is gesitueerd. Het Comité wil dus net als het Europees Parlement dat voor de financiering van de trans-Europese netwerken een herzien budget wordt overeengekomen.

4.3.4 Daarnaast pleit de Commissie nog voor twee andere gebieden waarin de middelen van het cohesiebeleid met voorrang zouden moeten worden gestoken: milieubescherming en maatregelen om Europa voor zijn energievoorziening autonoom te maken.

4.3.4.1 Tussen die andere prioritaire gebieden voor investeringen en de nadruk die op investeringen in infrastructuurnet-

werken wordt gelegd, zou een rechtstreeks verband moeten worden aangebracht.

4.3.4.2 Ook moet erop worden toegezien dat ontvangers van EU-steun zich aan de milieuvorschriften houden.

4.4 De tweede specifieke prioriteit („innovatie en ondernemerschap stimuleren”) vloeit rechtstreeks voort uit de voor de Lissabonstrategie gestelde prioriteiten i.v.m. de bevordering van een Europese kennismaatschappij.

4.4.1 De eerste implicatie van deze prioriteit is dat meer moet worden geïnvesteerd in onderzoek.

4.4.1.1 Glashelder is dat Europa het over de hele linie minder goed doet dan zijn grote technologische partners. Het bedrag dat voor onderzoek wordt uitgetrokken (vaak meer dan een derde minder dan de in de Lissabonstrategie nagestreefde 3 % van het BBP), is de afgelopen jaren maar al te vaak niet verhoogd, maar bevroren of zelfs verlaagd. Het EU-budget voor het kaderprogramma voor O&O blijft karig vergeleken met het bedrag dat de lidstaten aan onderzoek uitgeven en heeft een onvoldoende coördinerende werking voor de nationale programma's. Ernstig is ook dat er in het Europese institutionele besluitvormingsproces, nog steeds tot op het hoogste niveau, blokkades worden opgeworpen, waarvan een heel slecht signaal uitgaat. Het maar niet van de grond komen van het Europese octrooi, waaraan nu al dertig jaar wordt gewerkt, is tekenend voor een erg zorgwekkend fenomeen, nl. dat de EU er niet in slaagt zich de middelen voor haar ambities te verschaffen.

4.4.1.2 Er moet dus een echt, geloofwaardiger Europees onderzoeksbeleid komen. Bij de daarvoor benodigde begrotingsaanpassing zou het voor onderzoek gereserveerde bedrag aanzienlijk moeten worden verhoogd. Bovendien zou daaraan een meer reële coördinerende werking voor de nationale programma's moeten worden gegeven. Dat vooronderstelt ook dat er nu eindelijk schot komt in het Europese octrooi, zonodig met de regeling dat dit octrooi, zolang er nog geen eenstemmigheid over bestaat, in eerste instantie niet in alle lidstaten wordt toegepast. Wat zou er immers zijn geworden van de euro, Schengen en het Europees sociaal beleid als op eenparigheid van stemmen had moeten worden gewacht?

4.4.2 Ook wordt in de Mededeling gewezen op de noodzaak om ondernemerschap, d.w.z. het starten en runnen van ondernemingen, te stimuleren, al was het maar om de nieuwe technologische gaten in de markt te benutten. Daarnaast moet de netwerkvorming van die ondernemingen worden bevorderd.

4.4.2.1 Helaas kunnen kleine ondernemingen nog steeds niet kiezen voor een vereenvoudigd Europees statuut waardoor ze gemakkelijker over de grenzen heen zouden kunnen opereren.

4.4.2.2 Het Comité blijft er daarom op hameren (net als in zijn initiatiefadvies over „Een Europees statuut voor mkb's" ⁽⁴⁾) dat de Commissie nu echt met dat statuut voor het MKB moet komen en dat ook de goedkeuring ervan niet lang meer op zich mag laten wachten.

⁽⁴⁾ PB C 125 van 27 mei 2002, blz. 100

4.4.2.3 Ook valt te betreuren dat de Commissie in het najaar van 2005 de voorstellen voor een Europees statuut voor onderlinge maatschappijen en Europese verenigingen heeft ingetrokken, omdat dit statuut thans noodzakelijker is dan ooit.

4.4.3 Verder neemt het vraagstuk van de financiering van ondernemingen in de Mededeling een belangrijke plaats in, waarbij wordt gewezen op de noodzaak om (vooral innoverende) bedrijven toegang tot financieringsmogelijkheden te bieden.

4.4.3.1 De structuurfondsen kunnen de toegang van ondernemingen tot financieringsmogelijkheden gemakkelijker maken, maar dat vermogen blijft onder de huidige voorwaarden noodzakelijkerwijs beperkt en zonder twijfel marginaal op dit gebied, ook al kunnen beperkte begeleidende maatregelen en gecofinancierde proefprojecten hun nut hebben op bepaalde, welomschreven gebieden met een voorbeeldfunctie. Zo is het Comité heel goed te spreken over de lancering van JASPERS en JEREMIE (samenwerkingsverbanden tussen Commissie, EIB, EIF en EBWO, die resp. tot doel hebben om nationale en regionale overheden bij het opzetten van grote infrastructuurprojecten te helpen en om kleine ondernemingen meer kredietmogelijkheden te bieden). Het hoopt dat die initiatieven echt van de grond komen en ook op lokaal niveau inzichtelijk worden gemaakt. Dan kan dit nieuwe actiekader een maximaal praktisch effect sorteren wat economische ontwikkeling en stimulering van de bedrijvigheid betreft, wat dus ook weer meer banen moet opleveren.

4.4.3.2 De structuurfondsen kunnen een grotere, rechtstreekse impact op de financiering van ondernemingen krijgen als daaraan instrumenten met een verhoogd effect worden toegevoegd. Men denke daarbij aan faciliteiten voor bankleningen en voor het vrijmaken van risicokapitaal, en aan de toegang tot microkrediet en borgstellingen voor kleine ondernemingen. Daartoe zou het hele instrumentarium van de structuurfondsen opnieuw moeten worden bekeken, met vooral aandacht voor de manier waarop financiële steun wordt verleend: momenteel gebeurt dat voornamelijk in de vorm van subsidies. Net als bij het JEREMIE-programma zouden die subsidies in financiële producten moeten worden omgezet, maar dan op veel grotere schaal: met een aanbetaalde euro als borg voor het uitlenen van risicokapitaal zou zo een investering van 5 à 10 euro in een klein of middelgroot bedrijf moeten kunnen worden gefinancierd, waardoor aan de steun uit de Europese fondsen een *multiplier*-effect wordt gegeven. In het vijfde hoofdstuk van dit advies zal het Comité in dat verband aanbevelingen doen.

4.4.3.3 De toegang tot financieringsmogelijkheden voor alle ondernemingen, ongeacht hun omvang, kan aanzienlijk worden verbeterd door de snelle en daadwerkelijke voltooiing van de interne financiële markt van Europa, gekoppeld aan een efficiënt mededingingsbeleid en een consolidering van de EMU. Overigens wordt daarvan in de Mededeling nauwelijks gerept, ook al behoort de voltooiing van die markt nog steeds tot de belangrijkste taken van de Commissie voor de komende jaren.

4.5 De derde prioriteit van het cohesiebeleid is volgens de Mededeling het scheppen van „meer en betere banen“.

4.5.1 Om meer arbeidsplaatsen te creëren, moet eerst worden gezorgd voor meer economische groei, waarna banengroei vanzelf gemakkelijker wordt. Dat doel vergt een dynamische economie (vraag én aanbod), gekoppeld aan administratieve, fiscale en sociale voorwaarden waarmee het vooral voor kleine ondernemers, zelfstandigen, ambachtslieden en beroepskringen waar beroepskwalificaties belangrijk zijn, gemakkelijker wordt om werknemers aan te werven. Zoals al eerder opgemerkt, kunnen de structuurfondsen op die gebieden slechts een beperkte rechtstreekse invloed hebben, waarbij kan worden aangeleund bij specifieke acties en proefprojecten en waarbij voorbeelden van beste praktijken zoveel mogelijk moeten worden toegepast.

4.5.2 Ook moet — aldus de Commissie — de arbeidsmarkt verder worden aangepast. Wat dat betreft moet de verbetering van de werking van de interne markt in de structuurfondsen een speciale plaats innemen. Dit brengt met zich mee dat de mobiliteit wordt vergroot, met inbegrip van de overdraagbaarheid van pensioenrechten, en dat de belemmeringen van de Europese arbeidsmarkt worden weggenomen, vooral in de dienstensector (?), waar meer dan tweederde van de nieuwe banen wordt gecreëerd, met inachtneming van de sociale voorwaarden die in regelgeving en cao's zijn vastgelegd.

4.5.3 De Commissie wijst overigens terecht op de noodzaak om de op de arbeidsmarkt gerichte opleiding te verbeteren. Erg zorgwekkend in dit verband is dat het door de Commissie voorgestelde budget voor levenslang leren in het programmeringsbesluit van december 2005 is gehalveerd. Het Comité dringt er dan ook op aan dat dit budget weer wordt opgetrokken tot een niveau dat conform is met de verbintenissen die met de Lissabonstrategie zijn aangegaan. Op dit gebied zijn voortaan nieuwe vaardigheden nodig, met meer verantwoordelijkheden en een oproep om meer initiatieven te ontplooiën. In alle toekomstige programma's moet daarom de mogelijkheid worden ingelast dat de prioriteiten van de regio's in aanmerking worden genomen. De subsidies van het ESF moeten zoveel mogelijk op de behoeften van de regio's worden afgestemd: het gaat niet aan die subsidies alleen te gebruiken om nationaal beleid te cofinancieren.

4.5.3.1 In het algemeen gesproken moet alles op alles worden gezet om de complementariteit en doeltreffendheid van alle voorzieningen te vergroten en om de actoren van de overheid en de particuliere sector voor een duurzaam partnerschap voor de uitvoering van regionale strategieën te winnen, rond de volgende prioriteiten: bevorderen dat iedereen toegang heeft tot innovatie en levenslang leren; in alle ondernemingen het beheer en de ontwikkeling van menselijk kapitaal verbeteren; de arbeidsparticipatie van vrouwen vergroten; bewerkstelligen dat meer mensen tot de pensioengerechtigde leeftijd blijven werken; het beleid voor beroepsoriëntatie en opleiding beter op de behoeften van de economie afstemmen; de beroepsopleiding en het leerlingwezen op alle niveaus stimuleren, vooral in vakken waar sprake is van een tekort aan geschikte arbeidskrachten; voorrang geven aan opleidingen waardoor het groeiende aantal uitgesloten door deze economische invalshoek weer echt een plaats in de maatschappij krijgen.

(?) EESC-advies over het Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad over de dienstensector in de interne markt, PB C 221 van 8 september 2005, blz. 113

4.5.3.2 Ook zouden met de middelen van de structuurfondsen in de eerste plaats en in navolging van het succes van het ERASMUS- en het LEONARDO-programma, Europa-wijde opleidingsprogramma's moeten worden gefinancierd. Die programma's zouden thans in een stroomversnelling moeten geraken, zodat daarmee twee à drie keer zoveel jonge Europeanen kunnen worden geholpen.

4.5.4 Ten slotte verdient het vraagstuk van de vergrijzing nog een speciale vermelding, omdat de hierboven genoemde aspecten van banengroei en verzorgingsstaat (administratieve, fiscale en sociale voorwaarden, betaalbare kinderopvang, arbeidsmarkt, opleiding en menselijk kapitaal) ook nog daaraan moeten worden aangepast.

4.6 Als aanvulling op deze drie prioriteiten van de strategische richtsnoeren moet dan ook nog een horizontale doelstelling worden nagestreefd (een soort vierde prioriteit) volgens welke ook de territoriale dimensie van het cohesiebeleid in aanmerking moet worden genomen.

4.6.1 De Commissie wijst er in haar Mededeling op dat steden aan groei en werkgelegenheid kunnen bijdragen (door de verstedelijking in economisch, sociaal en milieuopzicht beter in de hand te houden), maar pleit tegelijkertijd voor diversifiëring van de plattelandseconomie (instandhouding van diensten van algemeen belang, uitbouw van netwerken en stimulering van ontwikkelingskernen). Er had dieper moeten worden ingegaan op de wisselwerkingen tussen die vereisten en de drie prioriteiten van de strategische richtsnoeren.

4.6.2 Ook benadrukt de Commissie dat er behoefte is aan drie verschillende vormen van territoriale samenwerking, nl.:

4.6.2.1 grensoverschrijdende samenwerking, vooral omdat daarmee kan worden bevorderd dat over en weer handel wordt gedreven en omdat die samenwerking bevorderlijk is voor de economisch en sociale integratie;

4.6.2.2 transnationale samenwerking, vooral omdat de gemeenschappelijke strategische acties die de lidstaten op touw zetten (op gebieden als vervoer, onderzoek en sociale integratie), daardoor extra kracht kan worden bijgezet;

4.6.2.3 interregionale samenwerking, waarvan het voornaamste doel is om de verspreiding van voorbeelden van beste praktijken op economisch, sociaal en milieugebied te bevorderen.

4.6.3 Jammer is dat „territoriale samenwerking in Europa” slechts als aanvullende doelstelling wordt genoemd, als een soort aanhangsel van de prioriteiten van de strategische richtsnoeren, en dat die doelstelling daaraan dus niet met zoveel woorden is toegevoegd.

4.7 Bij die drie prioriteiten van de strategische richtsnoeren, samen met genoemde „aanvullende”, horizontale doelstelling, rijzen enkele belangrijke vragen:

4.7.1 Van meet af aan moet worden gesteld dat de prioriteiten van de strategische richtsnoeren de precisie ontberen om als een echte strategie voor het beheer en de maatregelen van het cohesiebeleid te kunnen fungeren, maar eerder moeten worden gezien als indicaties van de *best practices* waarvoor, met behulp van die verschillende maatregelen, een lans moet worden gebroken.

4.7.2 Zo is met name het verband tussen de prioriteiten van de strategische richtsnoeren en de drie doelstellingen van de fondsen niet gepreciseerd. Dat gebrek aan duidelijkheid vormt een groot struikelblok: de strategische richtsnoeren zouden als leidraad moeten dienen voor de uit de fondsen gefinancierde maatregelen, maar doen in werkelijkheid niet meer dan die maatregelen flankeren. De strategische richtsnoeren komen daardoor eerder over als begeleidende indicaties dan als de leidraad die ze eigenlijk hadden moeten zijn.

4.7.3 De strategische richtsnoeren kunnen echt gaan doen wat hun naam aangeeft en hun functie op een efficiëntere wijze gaan vervullen als de prioriteiten ervan worden gepreciseerd, en wel op de volgende punten:

4.7.3.1 de meerwaarde van Europees cohesiebeleid in vergelijking met nationaal en lokaal beleid;

4.7.3.2 het begrip „territoriale concentratie” op Europese ontwikkelingscentra en -assen, waardoor een algemeen aanzuigeffect kan ontstaan;

4.7.3.3 de „sturende randvoorwaarden” voor de Europese fondsen, waarbij de zekerheid moet worden geboden dat de strategische richtsnoeren een efficiënt en samenhangend geheel vormen dat meer heeft dan alleen maar een begeleidende rol.

5. Het instrumentarium van het cohesiebeleid voor 2007-2013

5.1 De Commissie benadrukt dat vooral de structuurfondsen (EFRO en ESF) en het cohesiefonds een ruggensteun voor het cohesiebeleid zijn: overeenkomstig de hierboven al behandelde strategische richtsnoeren zou met de uit die fondsen gefinancierde maatregelen de groei moeten worden aangezwengeld, het potentieel van de interne markt beter moeten worden benut, de convergentie tussen de lidstaten moeten worden bevorderd, het concurrentievermogen van de regio's moeten worden vergroot en de integratie van de EU in economisch, sociaal en cultureel opzicht moeten worden verbeterd.

5.2 Welnu, om te beginnen zal de EU te maken krijgen met een steeds wijder gapende kloof tussen de schaarse middelen van de fondsen en wat er aan middelen nodig is (verschil in ontwikkeling tussen lidstaten, achterstand bij het opzetten van infrastructuurvoorzieningen, vertraging bij de voltooiing van de interne markt, kwakkelend concurrentievermogen, achterlopende uitvoering van de Lissabonstrategie). De prioriteiten van de EU-begroting zijn toe aan een interne herschikking, ook door het GLB te blijven hervormen. Alleen betekent die herschikking niet méér dan dat er een beperkt extra bedrag naar de structuurfondsen kan worden omgesluisd, omdat het totaalbedrag van de begroting zeer beperkt blijft. Met de bovengrens van 1,045 % van het bruto nationaal inkomen voor de EU-begroting, acht het Comité de door de Commissie voor het cohesiebeleid voorgestelde 0,36 % (308 miljard euro op een budget van 862 miljard euro, ook al is inmiddels een supplement van 4 miljard euro overeengekomen dat echter nog door het Europees Parlement en de Raad moet worden bekrachtigd) sowieso ontoereikend, omdat de EU daarmee onmogelijk de cohesiedoelstellingen voor 2007-2013 kan verwezenlijken.

5.3 Er moet dus met name aandacht worden besteed aan:

5.3.1 de manier waarop de middelen van de fondsen worden ingezet, omdat het hefboomeffect daarvan op de investeringen groter moet worden: op dit gebied moet meer dan ooit worden geïnnoveerd;

5.3.2 de reële concentratie van de middelen van de fondsen, omdat de structurerende werking daarvan groter moet worden, vooral over de (lands)grenzen heen.

5.4 Daarnaast moet t.a.v. de manier waarop de middelen van de fondsen worden ingezet, nog het volgende worden benadrukt:

5.4.1 Het cohesiebeleid van de EU kan slechts worden geflankeerd door de werking van de structuurfondsen: de structuurfondsen vormen niet het enige, laat staan het eerste instrument van dat beleid. Het doel van de structuurfondsen is voornamelijk om, met inachtneming van de gemeenschappelijke richtsnoeren, het op de markten beschikbare kapitaal te helpen mobiliseren en te stimuleren dat de nationale en regionale begrotingen op een meer op convergentie gerichte wijze worden benut. Kortom, het gaat er vooral om dat met die structuurfondsen een hefboomeffect op gang wordt gebracht. De structurele instrumenten van de EU moeten tegen die achtergrond worden ingezet als een middel bij uitstek voor de ruimtelijke ordening in Europa, terwijl daarmee tegelijkertijd het communautaire beleid en de lopende economische en sociale veranderingen worden begeleid.

5.4.2 Daarom zouden de EU-fondsen en de EIB-middelen moeten worden gebruikt op een wijze die in overeenstemming is met een flexibelere en meer innoverende opvatting van financieel beheer. De Commissie stelt terecht vast dat met de fondsen meer moet kunnen worden gedaan dan alleen maar subsidies verstrekken: daarin zouden ook nog andere instrumenten moeten zijn vervat, zoals leningen, leninggaranties, converteerbare instrumenten, investerings- en risicokapitaal. Het Comité staat achter die opmerking, maar wil dan wel dat daaruit alle consequenties worden getrokken en dat de voorwaarden waaronder de middelen van de EU worden ingezet, drastisch worden hervormd.

5.4.2.1 Door aldus, in nauwe samenwerking met EIF en EIB, het instrumentarium van de structuurfondsen uit te breiden, kan de impact van het optreden van de EU aanzienlijk worden vergroot en kan dat optreden beter worden vervlochten met de investering van overheids- en particulier kapitaal. Zo kan met name worden bijgedragen tot een spreiding van overheids- en particulier kapitaal bij de financiering van investeringen in met name kleine en middelgrote ondernemingen, die door de traditionele financiële partners als riskant worden beschouwd en waarvoor de voorwaarden waaronder leningen worden verstrekt, als gevolg van de Basel II-overeenkomsten nog stringenter dreigen te worden. Met de nieuwe instrumenten kunnen de beperkingen waaraan de EU-begroting is gebonden, gedeeltelijk worden ondervangen. Een feit is dat een euro subsidie beter had kunnen worden gebruikt als borg voor een lening van 5 à 10 euro. Niet alleen kan daarmee een breder publiek worden bereikt, maar al die nieuwe begunstigden kunnen zo ook meer eigen verantwoordelijkheid krijgen, in ieder geval meer dan bij subsidies die niet behoeven te worden terugbetaald.

5.4.2.2 Voor een optimaal hefboomeffect op de economische en sociale ontwikkeling zouden die nieuwe instrumenten zo dicht mogelijk bij de werkelijke situatie ter plekke moeten worden toegepast. Daarnaast kunnen er door een betere coördinatie van de werking van de structuurfondsen en het optreden van andere al voor de ontwikkeling van Europa werkzame financiële instellingen (bv. de EBWO) ook nog andere middelen worden gemobiliseerd. Daarbij zou prioriteit moeten worden verleend aan publiek-private samenwerking (PPS) in EU-verband, onder transparante en open concurrentievoorwaarden: van die mogelijkheid zou in de toekomst veel vaker en op een veel doortastendere wijze gebruik moeten worden gemaakt, vooral met het oog op de financiering van de — voor Europa's cohesie en concurrentievermogen onontbeerlijke — grote infrastructuurvoorzieningen. Zoals al eerder opgemerkt ⁽⁶⁾, moet het budget voor de trans-Europese infrastructuurnetwerken in ieder geval beduidend worden opgetrokken, omdat daarvoor opgezette PPS-verbanden alleen vruchten kunnen afwerpen als daarvoor een toereikende basis aan toegezegde middelen uit de EU-fondsen beschikbaar is.

5.4.2.3 Door die hervorming van het instrumentarium van de EU-fondsen zou het noodzakelijk worden om a) de capaciteit van de EU om leningen te verstrekken en te verkrijgen, te vergroten, b) bovenop een intensievere coördinatie met de EIB en andere financiële instellingen, een echt partnerschap met het Europese financiële en bankwezen aan te gaan, waarbij steun aan strengere voorwaarden wordt verbonden, of die nu via de lidstaten of rechtstreeks aan de begunstigden wordt verstrekt, en c) de hervorming van de verordeningen voor de Europese fondsen voor 2007-2013 dienovereenkomstig aan te vullen, zodat de nieuwe financieringssystemen onverkort in praktijk kunnen worden gebracht. De Commissie zou voor a), b) en c) nieuwe voorstellen moeten indienen.

5.4.3 Helaas heeft het beheer van de structuurfondsen de afgelopen jaren uitgeblonden in ondoorzichtigheid en stond dit te veel in het teken van de bilaterale betrekkingen tussen de communautaire en nationale bestuursinstanties, zonder dat sprake was van een efficiënte algemene coördinatie of van toezicht op of een toereikende follow-up van de behoorlijke benutting van de fondsen. De Rekenkamer van de EU heeft zich daarover maar al te vaak beklaagd, maar de oplossingen die zijn gevonden, waren nooit meer dan lapmiddelen. Het algemene beginsel dat communautair beleid — zowel bij uitstippeling en goedkeuring als tijdens de tenuitvoerlegging daarvan — transparanter moet worden, geldt nog steeds niet voor de werking en het beheer van de fondsen, alhoewel dat al wel het geval had moeten zijn. De strategische richtsnoeren van het cohesiebeleid zouden vanaf nu als uitgangspunt moeten dienen voor een radicale koerswijziging in die zin.

5.4.4 Voor een beter beheer van de EU-steunverlening zijn vernieuwingen nodig, waaronder een stelselmatigere toetsing van die steun aan de mededingingsregels. In het verleden zijn uit de fondsen wel eens steunmaatregelen gefinancierd die, slecht gecontroleerd en onder het mom van de terugdringing van verschillen tussen regio's, tot ernstige en schadelijke schendingen van het beginsel van eerlijke concurrentie hebben geleid, alhoewel beide doelstellingen heel goed met elkaar kunnen worden verzoend. EU-steun is met staatssteun vergelijkbare steun van een overheid: het toezicht daarop moet dus ook

⁽⁶⁾ zie par. 4.3.3

hetzelfde zijn. Dat beginsel leidt met recht ook tot een betere wederzijdse vervlechting van EU-steun enerzijds en nationale/regionale steun anderzijds. In het jaarlijkse mededingingsverslag van de Commissie zou daarom een hoofdstuk over de toetsing van EU-steun aan de mededingingsregels moeten worden opgenomen. Het Comité heeft die aanbeveling al eerder gedaan, maar tot dusverre bleef dat roepen in de woestijn.

5.5 Verder zou de Commissie ervoor moeten zorgen dat de steun uit de communautaire fondsen doelgerichter wordt gebruikt door deze beter te richten op een meer Europese dimensie van de ruimtelijke ordening van het EU-grondgebied. Daarvan is in werkelijkheid nog lang geen sprake, omdat met de maatregelen die de EU tot dusverre heeft genomen nooit meer dan incidentele vooruitgang is geboekt.

5.5.1 De transnationale dimensie heeft tot op heden bij het beheer van de structuurfondsen nog geen voorrang gekregen, in weerwil van de — inmiddels tot 25 lidstaten uitgebreide — grote interne markt waarvoor de economische en regelgevende hoekstenen zijn gelegd. De Commissie is bij dat beheer tot nu toe voornamelijk uitgegaan van door de lidstaten aangegeven nationale prioriteiten, zonder dat een rechtstreeks verband werd gelegd met de nieuwe behoeften aan samenwerking die zijn ontstaan doordat de materiële, technische en fiscale belemmeringen voor de handel zijn opgeheven, terwijl de economische en sociale verschillen groter zijn geworden: daarom is het nodig geworden dat de banden tussen de landen worden aangehaald en dat transnationale netwerken worden geconsolideerd.

5.5.2 Dat verzuim moet worden goedge maakt door de prioriteiten voor de fondsen te verduidelijken. Zo kunnen de transnationale, transregionale en grensoverschrijdende „naden” tussen de lidstaten als het ware „sterker worden aaneengelast”. De steekhoudende opmerkingen die de Commissie hierover maakt, zouden opnieuw in overweging moeten worden genomen, verder moeten worden dóórgedacht en in de voor de fondsen gestelde prioriteiten moeten worden verwerkt. Hoe dan ook mogen die opmerkingen niet worden afgedaan als weer een aanvulling op die prioriteiten.

6. De integratie van het cohesiebeleid in het beleid van lidstaten en regio's

6.1 Dat het cohesiebeleid moet doorwerken in het beleid van lidstaten en regio's, is een centrale gedachte waarop de Commissie terecht de nadruk legt. Daartoe moet vooruitgang worden geboekt op de volgende gebieden:

6.2 Om te beginnen moet de EU-steun daadwerkelijk worden aangewend om de communautaire richtsnoeren, besluiten en verbintenissen zo goed mogelijk in de lidstaten toe te passen. Daarbij gaat het er met name om dat

6.2.1 de richtlijnen tijdig en correct worden omgezet in nationale wetgeving;

6.2.2 de bestuurlijke samenwerking op Europees niveau wordt opgevoerd, vooral om de goede werking van de interne markt te garanderen;

6.2.3 de beide hoofdonderdelen van het stabiliteits- en groeipact beter ten uitvoer worden gelegd: dat pact zou meer moeten zijn dan alleen maar een buffer tegen tekorten, maar zou ook de poort moeten openzetten voor een gemeenschappelijke economische *governance*.

6.3 Vervolgens moet ervoor worden gezorgd dat de EU-steun tot meer samenhang tussen EU-beleid en nationaal beleid

bijdraagt, vooral ten behoeve van een efficiëntere uitvoering van de Lissabonstrategie. Daarbij kan o.m. worden gedacht aan:

6.3.1 begeleiding van structurele hervormingen op economisch, sociaal en bestuurlijk gebied;

6.3.2 vereenvoudiging van het regelgevingskader en de ontwikkeling van Europees beleid inzake zelfregulering in sociale en beroepskringen, die het waard is om te worden gesteund ⁽⁷⁾;

6.3.3 versnelde totstandbrenging van de Europese financiële ruimte door de voordelen van de euro optimaal te benutten;

6.3.4 onderlinge afstemming van de belastingssystemen op een manier die aantrekkelijk is voor investeringen en innovatie en waardoor betere randvoorwaarden voor de mededinging tussen de verschillende systemen van de lidstaten worden gecreëerd.

6.4 Ten slotte moet zoveel mogelijk worden voorkomen dat aan het door de EU vastgelegde kader nog eens extra nationale of regionale criteria worden toegevoegd, omdat bij de vaststelling van de inhoud van de toekomstige programma's de nodige flexibiliteit moet worden behouden. In lijn daarmee moet ook worden voorkomen dat er procedures worden ingevoerd waarbij *a priori* vaststaat hoe de middelen de komende zeven jaar zullen worden besteed of waarin het niet langer mogelijk is om de programma's tijdens hun looptijd gemakkelijk bij te sturen.

6.5 Daarnaast zou het Comité willen dat met de steun uit de EU-fondsen wordt bijgedragen aan een Europees industriebeleid waarmee de activiteiten van Europese, nationale en regionale overheden en maatschappelijke organisaties kunnen worden gecoördineerd ⁽⁸⁾.

6.6 Ten slotte stelt het Comité met genoegen vast dat de Europese Raad in december 2005 in beginsel heeft ingestemd met de oprichting van een fonds voor aanpassing aan de mondialisering, „dat ten doel heeft om aanvullende steun te verlenen aan werknemers die overbodig zijn geworden ten gevolge van grote structurele veranderingen in de mondiale handelspatronen, ten einde hen bij te staan bij hun omscholing en het vinden van werk.” De staatshoofden en regeringsleiders hebben de Raad gevraagd om de maatstaven vast te leggen waaraan moet zijn voldaan om voor steun uit dit fonds in aanmerking te komen. Volgens het Comité zouden de Europese sociale partners, per beroep of bedrijfstak, bij de vaststelling van die maatstaven moeten worden betrokken.

7. Inspraak van sociale actoren en van actoren uit beroepskringen

7.1 De betrokkenheid van sociale en beroepsactoren bij het cohesiebeleid is een *conditio sine qua non* waarop het Comité al heeft gehamerd in zijn advies van 2003 over samenwerking bij de tenuitvoerlegging van de structuurfondsenregeling ⁽⁹⁾. De Commissie heeft oog voor die noodzaak en benadrukt haar resolute streven naar meer *ownership* in het veld. Alleen laat de Commissie na om met voorstellen te komen waarin is aangegeven hoe dat in zijn werk moet gaan. Ook stelt zij niet voor om die bijzonderheden in de strategische richtsnoeren voor het cohesiebeleid van 2007-2013 te verwerken.

⁽⁷⁾ Informatief rapport van de gespecialiseerde afdeling Interne markt, productie en consumptie over „Co- en zelfregulering in de interne markt; huidige stand van zaken”

⁽⁸⁾ Zie EESC-advies over een modern industriebeleid, PB C 110 van 9.5.2006.

⁽⁹⁾ PB C 10 van 14 januari 2004, blz. 21

7.2 Daarom stelt het Comité voor om de strategische richtsnoeren aan te vullen met wat de daadwerkelijke randvoorwaarden voor inspraak van de sociale en beroepsactoren moeten worden. Naar het voorbeeld van de Overeenkomst van Cotonou, waarin is vastgelegd dat ngo's uit de ACP-landen uitdrukkelijk worden geraadpleegd over en betrokken worden bij het beheer van de steun uit Europa, zou het „kader” dat met die randvoorwaarden wordt gevormd, ook een volwaardig onderdeel van de strategische richtsnoeren moeten uitmaken en voor de lidstaten een bindend karakter moeten hebben.

7.3 De doelstellingen van dat „kader” zouden met name moeten zijn dat:

7.3.1 de sociale en beroepskringen en de sociale partners inspraak krijgen bij de vaststelling van de globale richtsnoeren van Europa (en met name bij de vaststelling van het algemeen strategisch document) en bij de gedecentraliseerde toepassing daarvan op nationaal niveau (met name door de uitvoering van het door de lidstaten zelf uitgewerkte strategisch referentiekader) en op lokaal/regionaal niveau;

7.3.2 de dialoog wordt verdiept door daarin niet alleen economische, maar ook sociale en milieuvraagstukken aan te kaarten, met als uiteindelijk doel een efficiënte, op participatie gebaseerde duurzame ontwikkeling;

7.3.3 de sociale en beroepsactoren, vooral door middel van de cao-onderhandelingen tussen de sociale partners, rechtstreeks bij de verbetering van de werkgelegenheid worden betrokken, met name met het oog op de modernisering van de beroepsopleidingen en een gemakkelijkere aanpassing van de arbeidsmarkt;

7.3.4 de actoren van het maatschappelijk middenveld ertoe worden aangespoord om zoveel mogelijk profijt te trekken van de voordelen van Europa's interne markt, en wel door intensief gebruik te maken van de trans-Europese productie-, handels- en infrastructuurnetwerken en door zelf- en coregulering onder sociale en beroepskringen op gang te brengen waardoor de laatste hand aan de interne markt kan worden gelegd;

7.3.5 samen met de sociale en beroepsactoren efficiënte PPS-modellen worden vastgesteld, met aangepaste methoden als het gaat om concessies, stimulansen, garanties en onderaanneming;

7.3.6 er uitgaande van die modellen meer PPS-programma's worden uitgewerkt, vooral voor infrastructuurvoorzieningen en de financiering van lokale kleine en middelgrote ondernemingen;

7.3.7 de sociale en beroepsactoren worden aangemoedigd om meer Europese samenwerkingsverbanden voor onderzoek en technologische innovatie op te zetten;

7.3.8 steun wordt gegeven aan innoverende initiatieven van de sociale en beroepsactoren waardoor duurzame ontwikkeling dichterbij wordt gebracht.

7.4 Bedoelde dialoog moet dan wel, om doelmatig te zijn, zowel in Brussel als in de lidstaten en de regio's beter worden georganiseerd en gestructureerd. Zo zouden voor de inspraak de volgende regels van kracht moeten zijn:

7.4.1 bij de dialoog moet worden uitgegaan van een efficiënte en goed door de overheden van de lidstaten gevoede stroom van informatie over de strategische richtsnoeren en bijbehorende uitvoeringsbepalingen;

7.4.2 het overleg moet vroeg genoeg worden opgestart, zodat de sociale en beroepsactoren de kans krijgen om aan de impactstudies mee te werken;

7.4.3 de sociale en beroepsactoren moeten op de hoogte worden gehouden van het vervolg dat aan het overleg en aan hun suggesties wordt gegeven;

7.4.4 aan de officiële stukken inzake programmering of revisie moet een overzicht worden gehecht van de voorwaarden waaronder de sociale en beroepsactoren zijn geraadpleegd;

7.4.5 bij grensoverschrijdende of interregionale programma's moet de raadpleging ook over de grenzen heen plaatsvinden en moet worden bevorderd dat tussen de sociale en beroepsactoren ook grensoverschrijdend en interregionaal wordt samengewerkt;

7.4.6 vooral initiatieven om over de (regionale) grenzen heen een sociale dialoog op te zetten, moeten worden aangemoedigd, met name door het facultatieve transnationale kader voor cao-onderhandelingen, zoals dat in de sociale agenda 2005-2010 is aangekondigd, concreet gestalte te geven.

7.5 Overigens bevestigt het Comité zijn steun aan het voorstel van de Commissie om 2 % van de middelen van het ESF aan projecten te besteden waarbij ondernemingen samen met de sociale partners capaciteiten ontwikkelen en/of activiteiten ontplooiën.

7.6 Het Comité is, met uitdrukkelijke steun van de Europese Raad van maart 2005, overeengekomen om een Europees netwerk op te zetten waarin voorlichting wordt gegeven over en steun wordt gegeven aan initiatieven van maatschappelijke organisaties om de doelstellingen van de Lissabonstrategie mee te helpen verwezenlijken. In dat netwerk zullen hun initiatieven om de doeltreffendheid van het Europese cohesiebeleid voor 2007-2013 te vergroten, onverkort worden meegenomen.

Brussel, 21 april 2006

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
A.-M. SIGMUND

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De invloed van internationale akkoorden over het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen op de industriële veranderingen in Europa”

(2006/C 185/12)

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 invloed van internationale akkoorden over het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen op de industriële veranderingen in Europa.”

De adviescommissie Industriële reconversie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 30 januari 2006 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Zbořil en co-rapporteur de heer Činčera.

Het Comité heeft tijdens zijn 426e zitting op 20 en 21 april 2006 (vergadering van 20 april) het volgende advies uitgebracht, dat met 79 stemmen vóór en 11 stemmen tegen, bij 9 onthoudingen is goedgekeurd.

1. Inleiding — EU-doelstellingen ter vermindering van de uitstoot van broeikasgassen

1.1 De wereldwijde klimaatverandering is een van de gewichtigste thema's van deze tijd, en dat niet alleen in de wetenschap en de politiek, maar ook in het dagelijkse maatschappelijke leven. Aan het eind van de jaren tachtig en het begin van de jaren negentig werden er met betrekking tot dit vraagstuk internationale initiatieven opgestart. Allereerst leidde dit in 1989 tot de oprichting van de intergouvernementele werkgroep inzake klimaatverandering (IPCC), vervolgens in 1990 tot het begin van onderhandelingen op VN-niveau en ten slotte in 1992 tot de goedkeuring van het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (UNFCCC), dat in werking trad op 21 maart 1994.

1.2 Reeds in het verre verleden vonden er klimaatveranderingen plaats. Kennis over het vroegere klimaat kan echter alleen worden verkregen door middel van paleoklimatologische metingen en waarnemingen, of worden afgeleid uit geologische verschijnselen en archeologische vondsten (*proxy data*). De reden hiervoor is dat er geen kwalitatief voldoende meteorologische gegevens uit die tijd overgeleverd zijn. Nu doen nieuwe analyses van *proxy data* voor het noordelijk halfrond vermoeden dat de stijging van de mondiale temperatuur in de twintigste eeuw de hoogste is in de afgelopen duizend jaar.

1.3 Het leeuwendeel van de staten en regio's die in ernstige mate gevoelig zijn voor de klimaatverandering, staat meestal ook al onder druk van andere factoren, zoals een exponentiële bevolkingsgroei, uitputting van de natuurlijke hulpbronnen en armoede. Beleidsmaatregelen die met de medewerking van de ontwikkelingslanden worden uitgestippeld en die beantwoorden aan hun behoeften, kunnen zowel een impuls geven aan de duurzame ontwikkeling als aan de gelijkheid van kansen, en kunnen de gevolgen van de aanpassingsmaatregelen versterken. Zo zou de druk op de hulpbronnen kunnen worden vermindert, en zouden het beheer van milieurisico's en de levensomstandigheden van de armsten in de samenleving kunnen worden verbeterd. Deze initiatieven zouden tegelijkertijd de kwetsbaarheid voor de gevolgen van de klimaatveranderingen kunnen helpen terugdringen. Daarom is het nodig om bij het opzetten en uitvoeren van zowel internationale als nationale initiatieven op het vlak van ontwikkelingshulp eveneens rekening te houden met de risico's van de klimaatverandering.

1.4 De intergouvernementele werkgroep inzake klimaatverandering (IPCC) stelt in zijn in 2001 uitgegeven derde beoorde-

lingsrapport (TAR) dat de gemiddelde oppervlaktetemperatuur van onze planeet sinds 1861 is gestegen. Volgens een analyse van de Wereld Meteorologische Organisatie (WMO) kwamen de negen allerwarmste jaren juist in de afgelopen tien jaar voor. Het warmst was 1998, gevolgd door respectievelijk 2002, 2003, 2004 en 2001. In de twintigste eeuw is de gemiddelde temperatuur gestegen met circa 0,6 à 0,2 °C. Uit projecties naar de toekomst blijkt dat indien er geen maatregelen getroffen worden, de gemiddelde temperatuur tegen het einde van de 21e eeuw met waarschijnlijk nog eens 1,4 à 5,8 °C zal zijn gestegen.

1.5 Er bestaat in wetenschappelijke kringen, met name in Europa, grote steun voor de theorie dat de belangrijkste oorzaak van de klimaatverandering ligt in de door menselijk handelen veroorzaakte verhoging van de hoeveelheid broeikasgassen, hoofdzakelijk afkomstig van de verbranding van fossiele brandstoffen. In politieke kringen wordt buitengewoon veel belang gehecht aan deze theorie, welke gebaseerd is op causale verbanden tussen de langdurige stijging van de concentratie broeikasgassen in de atmosfeer (voornamelijk kooldioxide) en de langetermijnontwikkeling van de mondiale temperatuur in de 20e eeuw. Ook is de theorie gebaseerd op de resultaten van klimaatmodellen ter voorspelling van de omvang en de effecten van de klimaatverandering in de toekomst, op hun beurt gevoed met verwachtingen omtrent de omvang van de toekomstige uitstoot van broeikasgassen en de concentraties ervan in de atmosfeer.

1.6 Ondanks onzekerheden met betrekking tot de invloed van aerosolen en een aantal natuurlijke factoren (zoals vulkanische activiteiten en zonnestraling), is de invloed van de mens op de verandering van het wereldklimaat reeds aantoonbaar. Het klimaat wordt echter tevens beïnvloed door cycli in de zonneactiviteit en door geofysische factoren. Hierdoor is het op dit moment niet mogelijk om de precieze omvang van de invloed van menselijk handelen ten opzichte van natuurlijke klimaatveranderende factoren vast te stellen, hetgeen waarschijnlijk ook nog lange tijd zo zal blijven. De onzekerheden op dit vlak hangen eveneens samen met de representativiteit van de beschikbare gegevens en met de uitkomsten van de bestaande klimaatmodellen, aangezien deze modellen nog steeds niet in staat zijn om nauwkeurig alle mogelijke optredende interacties te berekenen, wat inhoudt dat ze nog niet met volmaakte precisie alle onderdelen van het klimaatsysteem kunnen simuleren.

1.7 In de klimaatmodellen wordt bij de projecties van de concentraties broeikasgassen in de atmosfeer en de daarvan afgeleide projecties van het toekomstige klimaat, gebruik gemaakt van het door de IPCC opgestelde speciale rapport over uitstootscenario's (SRES). Deze scenario's zijn gebaseerd op een aantal aannames met betrekking tot toekomstige sociaal-economische ontwikkelingen, ontwikkelingen op het vlak van het energieverbruik, en de bevolkingsontwikkeling tot het einde van de 21e eeuw.

1.8 Hoe enorm kwetsbaar maatschappelijke en natuurlijke systemen zijn voor extreme klimatologische fenomenen is zichtbaar aan de hand van het verlies aan mensenlevens, de aangerichte schade en de verslechtering van de levensomstandigheden als gevolg van droogte, overstromingen, hittegolven, lawines en hevig onweer. Uit projecties komt naar voren dat er in de 21e eeuw waarschijnlijk steeds vaker sprake zal zijn van zulke extreme klimaatverschijnselen, en dat de gevolgen daarvan omvangrijker en ernstiger van aard zullen zijn.

1.9 Er is meer onderzoek nodig om de klimaatverandering beter te kunnen opsporen, te classificeren en volledig te begrijpen. Op die manier kan de mate van onzekerheid die in de projecties van de toekomstige klimaatveranderingen ligt opgesloten, worden teruggebracht. In dit verband is het van belang dat er de nodige steun wordt verleend aan initiatieven gericht op het uitvoeren van preciezere metingen, het doen van systematische observaties, het opstellen van modellen, en het maken van nauwkeurigere analyses van met name de gevolgen van de klimaatverandering.

1.10 Dankzij een politiek besluit van de betrokken staten en de Europese Unie vormt de hypothese die uitgaat van een antropogene oorzaak van de klimaatverandering — in de vorm van een stijging van de concentratie broeikasgassen in de atmosfeer — de grondslag voor de toepassing van het voorzorgsbeginsel. Zij is eveneens het uitgangspunt van beleid en strategieën die erop gericht zijn om de klimaatverandering door middel van een vermindering van de uitstoot van broeikasgassen te beperken, en wel voornamelijk in de vorm van een vermindering van uit de verbranding van fossiele brandstoffen afkomstige kooldioxide.

1.11 De goedkeuring van het Kyoto-protocol bij het VN-Raamverdrag inzake klimaatverandering (in december 1997), alsook de inwerkingtreding ervan op 16 februari 2005, zijn het concrete resultaat van dit politieke besluit.

1.12 Het Kyoto-protocol verbindt de verdragspartners ertoe om in de periode 2008-2012 de uitstoot van broeikasgassen ten opzichte van het peiljaar 1990 met een in bijlage B van het protocol vermeld percentage te verlagen. De lidstaten van de EU-15 hebben de verplichting hun uitstoot terug te brengen met 8 % (oftewel 336 Mt CO₂eq per jaar). De nieuwe lidstaten hebben daarentegen in bijlage B hun eigen emissiedoelstellingen. In de meeste gevallen gaat het hier eveneens om 8 %, met uitzondering van Hongarije en Polen. Deze beide landen hebben een doelstelling van 6 %. Voor Hongarije, Polen en Slovenië wordt er in bijlage B bovendien een afwijkend peiljaar

gegeven. Het protocol biedt eveneens de mogelijkheid om flexibele mechanismen toe te passen. Het gaat hier om handel in emissierechten, gezamenlijke uitvoering in ontwikkelde landen (*Joint Implementation — JI*), en het mechanisme voor schone ontwikkeling in ontwikkelingslanden (*Clean Development Mechanism — CDM*). Dit laatste mechanisme is ervoor bedoeld om de ontwikkelde landen te helpen op een economisch gunstigere manier hun uitstoot te verminderen en aldus aan de Kyoto-verplichtingen te voldoen, en tegelijkertijd om de ontwikkelingslanden aan nieuwe technologieën te helpen.

1.13 De lidstaten van de EU-15 vertegenwoordigen bij elkaar zo'n 85 % van de totale uitstoot van de EU-25, en de nieuwe lidstaten zo'n 15 %. Uit recente uitstootanalyses is gebleken dat de EU-15 als verdragspartner van het Kyoto-protocol in 2003 de totale uitstoot van broeikasgassen met slechts 1,7 % heeft weten terug te dringen. Hiermee wordt het beduidend minder waarschijnlijk dat de oude lidstaten ertoe in staat zullen zijn hun doelstellingen voor de periode 2008-2012 daadwerkelijk te halen. Hoewel de uitstoot in de EU-15 sinds 1995 met 3,6 % is gestegen, d.w.z. een stijging van 4,3 % gedurende de afgelopen vijf jaar, gaan de meest recente projecties uit van een vermindering van 8,8 % tussen nu en 2010, als gevolg van de nieuwe maatregelen ter vermindering van de uitstoot en de Kyoto-mechanismen, hetgeen de doelstellingen voor de EU-15 in het Kyoto-protocol zelfs overstijgt. In de periode 1990-2003 hebben de nieuwe lidstaten van de EU daarentegen een totale uitstootdaling laten zien van 22 %. Een belangrijk deel hiervan is echter toe te schrijven aan het overgangsproces in deze landen in voornamelijk de eerste helft van de jaren negentig. Na 1995 is de uitstoot met 6 % gedaald, waarna deze de afgelopen vijf jaar stabiel is gebleven.

1.14 De vooruitzichten voor het behalen van de verplichtingen voortvloeiend uit het Kyoto-protocol lijken erop te wijzen dat het voor de EU-15 waarschijnlijk moeilijk zal zijn om de afgesproken verlaging van de uitstoot te realiseren. Desalniettemin wordt er in het voor de Raad van maart 2005 voorbereide beleidsdocument gewag gemaakt van door de economisch ontwikkelde landen te halen middellange- en langetermijndoelstellingen van niet minder dan 15 % tot 30 % in het jaar 2020, en 60 % tot 80 % in het jaar 2050 (t.o.v. het peiljaar 1990). De IPCC schat dat in de periode 1990-2100 de groei van de wereldeconomie als gevolg van deze maatregelen op jaarbasis zal vertragen met 0,003 tot 0,06 %⁽¹⁾. De Europese Commissie gaat in haar schattingen voor de EU-25 uit van een daling van de BBP-groei van 0,25 % in 2025, ingeval na 2012 de uitstoot van CO₂ jaarlijks met 1,5 % daalt, d.w.z. indien wordt gepoogd een concentratie van 550 ppmv CO₂ in de atmosfeer te bereiken. Er dient te worden opgemerkt dat deze schattingen zijn gebaseerd op de veronderstelling dat alle landen zich inzetten voor de strijd tegen de klimaatverandering en dus ook deelnemen aan de handel in emissierechten. Zou de EU de strijd slechts unilateraal aanbinden, dan zou de schade voor de Europese economie wel eens twee tot drie keer groter kunnen uitvallen, en dat zonder enig tastbaar resultaat voor het milieu⁽²⁾.

⁽¹⁾ Rapport van IPCC-werkgroep 3 „Climate Change 2001: Mitigation”, technische samenvatting, blz. 61

⁽²⁾ Naar de zege in de strijd tegen de wereldwijde klimaatverandering: COM(2005)35 van 9 februari 2005, blz. 15

1.15 Het grootste probleem van het Kyoto-protocol ligt in het feit dat het niet is ondertekend door de Verenigde Staten, het land dat in absolute zin de grootste hoeveelheid broeikasgassen produceert (zo'n 25 % van de totale wereldwijde hoeveelheid). Verder hebben de landen waar de grootste groei van de broeikasgasemissies wordt verwacht (India, China en andere landen waar de uitstoot sinds 1990 met meer dan 20 % is toegenomen) totnogtoe geen emissiereductiedoelstellingen voor de referentieperiode 2008-2012. Terwijl in 1990 het aandeel van de ontwikkelingslanden in de wereldwijde uitstoot ongeveer 35 % bedroeg, lag dat percentage op zo'n 40 % in 2000 en zal het volgens projecties in 2010 50 % en in 2025 75 % bedragen. Dit vormt een ernstige bedreiging voor de doelstellingen van dit initiatief. Indien er niet in geslaagd wordt om via politieke onderhandelingen een wereldwijde consensus te creëren op het gebied van de klimaatveranderingsproblematiek, dan zal een geïsoleerd optreden van de Europese landen (EU) onmogelijk de gewenste positieve effecten kunnen opleveren en zal het alleen maar leiden tot ernstige verstoringen in de economie.

1.16 Er zijn vele bedenkingen mogelijk bij het huidige kennisniveau met betrekking tot de essentie van de klimaatverandering, alsook bij de manier waarop beleid op dit vlak wordt geïnitieerd, uitgewerkt en goedgekeurd. Toch moet worden opgemerkt dat veel initiatieven ter beperking van de uitstoot van broeikasgassen wel degelijk een betekenisvol positief effect kunnen sorteren. Er kan hiermee namelijk een verminderd energieverbruik bewerkstelligd worden in zowel het bedrijfsleven als de private sfeer. Hiertoe dienen echter wel de juiste motiveringsmechanismen te worden gekozen en moet er vooral worden geïnvesteerd in de ontwikkeling van wetenschap, in onderzoek, in de ontwikkeling van nieuwe technologieën en in fundamentele innovaties.

2. Middelen om de EU-doelstellingen ter vermindering van de uitstoot van broeikasgassen te verwezenlijken

2.1 De Europese Unie heeft ter nakoming van haar verplichtingen die voortvloeien uit het Kyoto-protocol ervoor gekozen om nog vóór de periode 2008-2012 haar totale broeikasgasemissie met 8 % terug te brengen. Om een doeltreffende verlaging van de uitstoot van broeikasgassen te kunnen realiseren, heeft de Unie een strategisch programma goedgekeurd — het Europees programma inzake klimaatverandering — en in het kader daarvan een heel pakket concrete regelgevende maatregelen met een grotere of kleinere impact. De belangrijkste hiervan zijn de volgende:

2.1.1 Richtlijn 2003/87/EG⁽³⁾ tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten (EU-ETS); deze richtlijn moet hét instrument worden om ervoor te zorgen dat wordt voldaan aan de verplichting tot vermindering van de broeikasgassenuitstoot. De richtlijn is in de loop van 2004

omgezet, en parallel hieraan werd het leeuwendeel van de nationale allocatieplannen ingediend en goedgekeurd. Dit zijn plannen op basis waarvan een bepaalde hoeveelheid emissierechten wordt toebedeeld aan individuele vervuilsbronnen en de exploitanten ervan. De richtlijn is op 1 januari 2005 in werking getreden en is erop gericht genoemde exploitanten in staat te stellen handel te drijven in hun rechten, zodat zij hun kosten in verband met de uitstootverlaging kunnen optimaliseren.

2.1.2 De koppelingsrichtlijn voor de flexibele mechanismen van het Kyoto-protocol en de handel in emissierechten; deze richtlijn moet het mogelijk maken de flexibele *Joint Implementation* (JI) en het *Clean Development Mechanism* (CDM) te koppelen aan de emissiehandel (het eerdergenoemde EU-ETS). Hierdoor kunnen de doelstellingen van lidstaten en ondernemingen worden gerealiseerd in het kader van internationale samenwerking met landen die het Kyoto-protocol hebben geratificeerd.

2.1.3 Richtlijn 2001/77/EG betreffende de bevordering van elektriciteitsopwekking uit hernieuwbare energiebronnen⁽⁴⁾; dit is een buitengewoon belangrijk instrument bij de invoering en toepassing van hernieuwbare energiebronnen (water-, wind- en zonne-energie, biomassa en geothermische energie). Deze richtlijn beoogt namelijk te helpen bij de overbrugging van de bij hernieuwbare energiebronnen onrendabele opstartperiode.

2.1.4 Richtlijn 2003/30/EG ter bevordering van het gebruik van biobrandstoffen of andere hernieuwbare brandstoffen in het vervoer⁽⁵⁾ schept speciale gunstige voorwaarden om het gebruik van vloeibare fossiele brandstoffen terug te dringen, zodat het aandeel van uit hernieuwbare bronnen afkomstige motorbrandstoffen stijgt.

2.1.5 Richtlijn 2004/8/EG inzake de bevordering van warmtekrachtkoppeling op basis van de vraag naar nuttige warmte binnen de interne energiemarkt⁽⁶⁾ heeft tot doel om door middel van warmtekrachtkoppeling een hoger rendement te halen uit fossiele brandstoffen.

2.1.6 Richtlijn 2003/96/EG tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit⁽⁷⁾; deze richtlijn voert in de EU een zogeheten koolstofheffing in, waarmee een kader wordt gecreëerd voor een ecologische belastinghervorming en voor de opname van milieukosten in energieprijzen.

2.1.7 Het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake bepaalde gefluoreerde broeikasgassen (HFK's, PFK's en SF₆)⁽⁸⁾; de goedkeuring van deze verordening wordt verwacht in de loop van dit jaar.

2.1.8 Maatregelen ter beoordeling en ter verbetering van de isolatiewaarde van gebouwen, alsmede een aantal andere technische regulatorische middelen.

⁽⁴⁾ Publicatieblad L 283 van 27-10-2001, blz. 33

⁽⁵⁾ Publicatieblad L 123 van 17-5-2003 blz. 42

⁽⁶⁾ Publicatieblad L 52/50 van 21-2-2004

⁽⁷⁾ Publicatieblad 283/51 van 31-10-2003

⁽⁸⁾ COM(2003) 492 final

⁽³⁾ Publicatieblad L 275 van 25-10-2003, blz. 32

2.2 Het regelgevingskader dat wordt gecreëerd door middel van richtlijnen over hernieuwbare energiebronnen, warmtekrachtkoppeling, belasting van energieproducten en ondersteuning van biobrandstoffen, schept gunstige marktoverwaarden die een eenvoudiger en doeltreffender vermindering van het verbruik van fossiele brandstoffen mogelijk maken, terwijl in principe ook gelijke voorwaarden worden gecreëerd voor ondernemingen in één en dezelfde branche. De richtlijn over de handel in broeikasgasemissierechten daarentegen roept allerlei tegenstrijdige reacties op, vooral met betrekking tot de voorbereidingen en de besluitvorming rond de nationale allocatieplannen, waarmee rechten worden toegewezen aan individuele vervuilsbronnen. Want deze regeling beschikt nu juist niet over de nodige gereedschappen waarmee gelijke kansen kunnen worden gecreëerd voor de deelnemers aan het systeem, als het nu gaat over verschillende bedrijfsbranches op nationaal niveau, of over individuele lidstaten op internationaal niveau.

2.3 Er kan met recht worden geconcludeerd dat de marktwerking bij de richtlijn over de bevordering van elektriciteitsopwekking uit hernieuwbare energiebronnen veel transparanter is. De richtlijn legt namelijk vooraf duidelijke regels vast over hoe op nationaal niveau de opkoop van elektriciteit door de elektriciteitsdistributeurs zal plaatsvinden. Er mag worden verondersteld dat die voorwaarden logischerwijze van staat tot staat zullen verschillen, hetgeen zou kunnen worden gezien als een inbreuk op het principe van eerlijke concurrentie. Toch is het aan elke lidstaat zelf om te bepalen wat zijn prioriteiten en mogelijkheden zijn. Aan de hand daarvan kan de lidstaat dan overgaan tot de vaststelling van gunstigere tarieven voor de opkoop van elektriciteit uit de verschillende soorten duurzame energiebronnen.

2.4 De financiële middelen ten behoeve van alle genoemde regelgeving staan een beetje in de schaduw van die regelgeving zelf, maar zijn te vinden in het zesde kaderprogramma, onder onderzoek en wetenschap⁽⁹⁾. Hierin staat voor de periode 2003-2006 voor onderzoek en wetenschap inzake de klimaatverandering een bedrag gereserveerd van 2.120 miljoen euro. Het geld is bestemd voor aandachtsgebieden als „duurzame energiesystemen”, „duurzaam vervoer over land en zee” en „veranderingen in het aardsysteem en ecosystemen”. In het voorstel voor het zevende kaderprogramma⁽¹⁰⁾ voor de periode 2007-2013, wordt er in het hoofdstuk „Energie” een aantal prioriteiten genoemd, zoals waterstof en brandstofcellen, hernieuwbare elektriciteitsopwekking, vloeibare biobrandstoffen voor het vervoer, schone technologieën voor kolen en de vastlegging van CO₂, alsmede energiebesparing en energie-efficiëntie. Hiervoor wordt in totaal 2.931 miljoen euro uitgetrokken. Verder wordt er in het hoofdstuk met de titel „Milieu (inclusief klimaatverandering)” in totaal 2.535 miljoen euro uitgetrokken voor zaken als onderzoek naar de klimaatverandering en onderzoek naar mogelijke maatregelen ter beperking van kwetsbaarheid en risico's.

2.5 Er zijn enkele technieken waarmee het mogelijk is om een beduidend grotere reductie van de uitstoot van broeikasgassen te bewerkstelligen. Het gaat hierbij met name om een grotere toepassing van biomassa, een kwalitatief betere zorg voor zowel bossen als de vernieuwing ervan, alsmede een op grotere schaal bebossen van braakliggende landbouwgronden

in daarvoor geschikte gebieden. Er kan eveneens een bijdrage geleverd worden aan een vermindering van de uitstoot door steun te verlenen aan initiatieven gericht op de vastlegging van CO₂ in geologische formaties en een veilig gebruik van kernenergie.

2.6 Terwijl sommige landen inmiddels zijn afgestapt van kernenergie of daar van meet af aan niet van hebben willen weten, speelt kernenergie in andere landen een grote rol voor de energieproductie. Er wordt op dit moment reeds gewerkt aan kernfusie, al zal een economisch haalbare toepassing van deze technologie volgens schattingen zeker nog vijftig jaar op zich laten wachten. In dat verband blijven de verhoging van de veiligheid van kernsplitsing, de recyclage en eindopslag van verbruikte kernbrandstof een uitdaging. Veel landen beschouwen de bevordering en instandhouding van kernenergie als een adequaat middel om de uitstoot van broeikasgassen te beperken. Andere landen staan echter huiverig tegenover deze oplossing, vanwege de risico's die aan kernenergie kleven.

2.7 Aan één zeer belangrijke problematiek wordt vrij weinig aandacht besteedt, en dat is de vermindering van de kwetsbaarheid voor de gevolgen van de mogelijke klimaatverandering van het Europese grondgebied als geheel, en van specifieke lidstaten in het bijzonder. Dit zeer gewichtige aandachtsgebied verdient veel meer aandacht, want het geld dat hieraan wordt besteed, zal uiteindelijk het grootste effect sorteren.

3. De gevolgen van de toepassing van het Kyoto-protocol en beleidsmaatregelen ter beperking van de klimaatverandering voor de industriële veranderingen

3.1 De gevolgen van de toepassing van het Kyoto-protocol en het daarmee samenhangende beleid, kunnen worden onderverdeeld in twee hoofdgroepen: (i) gevolgen die leiden tot structurele veranderingen in de verschillende takken van industrie (inclusief de mogelijke verplaatsing van bedrijven of zelfs van sectoren) en (ii) gevolgen die primair leiden tot een grotere energie-efficiëntie en tot interne veranderingen binnen een aantal industrietakken, vooral binnen energie-intensieve takken van industrie. Om de beoogde resultaten zonder onnodige verliezen te kunnen bereiken, is het van belang een evenwicht te vinden tussen regulering en positieve stimulering van de markt. Want anders zou het wel eens onmogelijk kunnen blijken te zijn om het klimaatveranderingsbeleid tot een succesvol eind te brengen.

3.2 Het is heel goed mogelijk dat er structurele veranderingen zullen optreden als gevolg van beleidsinstrumenten die de kosten van primaire (fossiele) energiebronnen en elektriciteit verhogen. De redenen voor zulke prijsstijgingen zijn in de eerste plaats de tot nog toe slechts gedeeltelijk geliberaliseerde energiemarkten en het daaruit voortvloeiende risico dat grote elektriciteitsbedrijven zich monopolistisch gedragen. In zo'n markt kunnen deze ondernemingen het zich namelijk veroorloven om de extra kosten veroorzaakt door klimaatveranderingsbeperkende maatregelen (zoals emissierechten en opkoop-prijzen van duurzaam opgewekte elektriciteit) door te berekenen aan de klant. Een tweede oorzaak ligt in van buitenaf opgelegde prijsverhogingen in de vorm van heffingen. Er dient

⁽⁹⁾ Raadsbesluit 2002/835/EG van 30 september 2002

⁽¹⁰⁾ COM(2005) 119 van 6 april 2005

op te worden gewezen dat binnen de gedeeltelijk geliberaliseerde EU-markt het gevaar bestaat dat er op de wél reeds volledig geliberaliseerde nationale markten prijsverhogingen worden doorgevoerd onder het mom van de strijd tegen de klimaatverandering. Zo zou er daar overgegaan kunnen worden tot een volledige doorberekening van de koolstofprijs. De hiernavolgende maatregelen leiden naar verwachting tot een omvangrijke verhoging van de elektriciteitsprijzen en tot een deformatie van industriële structuren:

3.2.1 Er is een hele reeks gevolgen en voordelen verbonden aan steunverlening aan elektriciteitsproductie uit hernieuwbare energiebronnen en deze verschillen van soort tot soort hernieuwbare energie. Zo levert de toepassing van waterkracht (rekening houdend met de noodzaak van goed doordachte en behoedzame ingrepen in waterlopen en rekening houdend met het problematische karakter van grote waterbouwwerken) relatief de minste problemen op. Maar bij de toepassing en het systematisch beheer van windenergie beginnen de problemen al veel omvangrijker te worden. Bij biomassa wordt er zelfs door middel van een hele reeks beperkingen en bureaucratische bepalingen vereist, dat bij de verbranding ervan de opbrengsten opwegen tegen de kosten, terwijl het juist zo'n veelzijdige hernieuwbare energiebron is. Men denke vooral aan het gevaar dat de biomassa wordt opgekocht door grote elektriciteitscentrales die deze gebruiken als additief voor brandstoffen die zijn bestemd voor thermische centrales, wat de prijs van biomassa zodanig zal opdrijven dat deze onbetaalbaar wordt voor lokale warmte-installaties of voor de verwerkende industrie. De werkelijk schone energiebronnen — zonnecellen en aardwarmte — bevinden zich in een zodanig vroeg ontwikkelingsstadium, dat een grootschalige toepassing ervan nog niet mogelijk is. Het leidt in ieder geval allemaal tot een op arbitraire wijze tot stand gekomen hogere opkoopprijs voor elektriciteit uit hernieuwbare bronnen. Deze wordt dan op zijn beurt doorberekend in de elektriciteitsprijzen voor de consument. Het is echter in het algemeen wel degelijk wenselijk om het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen te steunen en om te blijven kijken wat de beste manieren zijn om de economische haalbaarheid van deze bronnen te maximaliseren.

3.2.2 Aangezien primaire energiebronnen niet in alle landen in dezelfde mate belast worden en de lidstaten wat de specifieke interne omstandigheden betreft sterk van elkaar verschillen, leidt deze maatregel tot onevenwichtigheden die van invloed zouden kunnen zijn op de allocatie van investeringen in de capaciteitsontwikkeling en nieuwe technologieën in energie-intensieve bedrijfstakken, en hierdoor dus ook op industriële reconversie. Dit middel zou slechts als laatst mogelijke oplossing mogen worden gekozen en zou met de grootste omzichtigheid moeten worden toegepast. Dit vooral gezien het feit dat belastingheffing op primaire energiebronnen concurrentietech- nisch gezien leidt tot benadeling van EU-landen die zo'n belasting heffen ten opzichte van EU-landen die dat niet doen.

3.2.3 De invoering van het EU-systeem voor de handel in emissierechten (EU-ETS) zal gepaard gaan met energieprijsstij- gingen (voor verschillende gebieden worden er door een aantal bronnen percentages genoemd van tussen de 8 % en 40 %). De

invoering van het systeem zal tevens gepaard gaan met een achteruitgang van het concurrentievermogen, hetgeen zich zal vertalen in een BBP-daling van tussen de 0,35 % en 0,82 %. Ook wordt er een verzwakking van de exportkracht van de Europese economie verwacht, alsmede een verscherping van de concurrentie met landen die dankzij het ontbreken van klimaat- veranderingsbeperkende maatregelen een lagere energieprij- s kennen. De invoering van het systeem verloopt bovendien zeer chaotisch en leidt in algemene zin tot een onzeker investerings- klimaat, waarbij het ook nog eens neigt tot de bevoordeling van organisaties met inefficiënte processen en beheersystemen.

3.2.4 De reacties van een aantal industrietakken (produ- centen van ferro- en non-ferro metalen, bouwmaterialen, de chemische- en papierindustrie, enz.) in de zin van structurele maatregelen worden niet alleen versterkt door de energieprij- s-ontwikkelingen, maar ook nog eens door het EU-ETS. Het is namelijk zo dat deze bedrijfstakken sinds het begin van de jaren negentig zwaar geïnvesteerd hebben in de modernisering van installaties en de verhoging van de energie-efficiëntie. Boven- dien hebben sommige bedrijven hun productie flink opge- schroefd. Nu leidt het EU-ETS ertoe dat gemoderniseerde bedrijven emissierechten zullen moeten aankopen, terwijl bedrijven die zich geen enkele moeite hebben getroost om ook maar iets te investeren, een „bijdrage” krijgen voor hun bedrijfs- groei in de vorm van emissierechten die zij kunnen verkopen. Het is niet ondenkbaar dat alleen al in de periode 2008-2012 — de voornaamste periode waarin emissiehandel zal plaats- vinden — de gemoderniseerde bedrijven in een uitzichtloze financiële situatie zullen komen, doordat het voor hen in vele gevallen onmogelijk zal zijn de uitstoot te verminderen en de energie-efficiëntie te vergroten, omdat ze technisch en techno- logisch gezien nu reeds op een minimumuitstoot zitten.

3.2.5 In sommige sectoren (met name de staalindustrie) zijn de broeikasgassen het gevolg van fysische-chemische processen. Vanuit technisch oogpunt is de uitstoot in de meeste gevallen al tot het minimum beperkt. De niet-reduceerbare fysische- chemische uitstoot zou moeten worden uitgesloten van het EU- ETS. Dit ontslaat de betrokken industrietakken overigens niet van hun verplichting om de uitstoot in andere sectoren (bv. energieopwekking) terug te dringen. Een andere kritische factor is de bovengrens aan de totale omvang van de emissierechten voor zowel individuele staten als individuele exploitanten van emissiebronnen. Aangezien het systeem pas op gang begint te komen, is er totnogtoe geen substantiële ervaring opgedaan met het functioneren en de praktische gevolgen ervan. De meningen over die gevolgen lopen overigens uiteen van uiter- mate sceptisch tot overdreven optimistisch. Het is in ieder geval zo dat zelfs door de ontwerpers van het systeem, er in de totaalbalans van de door alle voorgenomen emissiereductie- maatregelen te verwachten vermindering van de uitstoot géén concrete waarden zijn opgenomen van een door het EU-ETS veroorzaakte uitstootvermindering. Desalniettemin geeft het bedrijfsleven de voorkeur aan een goed functionerend en niet- discriminerend systeem voor emissierechtenhandel, bóven belastingheffing op energie.

3.3 De veranderingen die door de overige beleidsinstrumenten worden teweeggebracht, zijn veel verstrekender van aard. Deze instrumenten krijgen dan wel niet zoveel media-aandacht als het EU-ETS, maar in absolute zin leiden ze wel tot een daadwerkelijke verlaging van het energieverbruik en/of van het verbruik van fossiele brandstoffen voor energieopwekking. Het gaat hier dus om een zeer wenselijke ontwikkeling met een geconcretiseerd reductiepotentieel voor de uitstoot van broeikasgassen, ook al kan niet worden voorbijgegaan aan enkele risico's.

3.3.1 Bij een volledige toepassing van de richtlijn over de bevordering van elektriciteitsopwekking uit hernieuwbare energiebronnen in de voorgenomen omvang, wordt er voor de EU-15 een uitstootvermindering verwacht van 100 tot 125 Mt CO₂eq. Daarmee gaat het om de grootste bijdrage aan de terugdringing van de broeikasgasemissie. Naast het directe effect van de uitstootvermindering vallen er nog andere voordelen te verwachten in de vorm van de ontwikkeling van technologieën en apparatuur, zowel op het vlak van fysieke processen — zoals stroomopwekking door middel van waterkracht, wind en zonnecellen — als op het vlak van thermische processen, zoals stroomopwekking met behulp van biomassa. Er bestaat bij de toepassing van biomassa echter het risico dat enkele hernieuwbare grondstoffen (vooral hout) voor een aantal verwerkende industrieën verloren gaan. Daarom moeten er adequate steunmaatregelen worden genomen, om te voorkomen dat grondstofbronnen verloren gaan voor de industrie. Het risico van windenergie ligt in de instabiliteit ervan. Een relatief groot aandeel windenergie in de stroomvoorziening kan een bedreiging opleveren voor de leveringsbetrouwbaarheid van elektriciteitsnetwerken. Er dient om die reden reservecapaciteit uit andere bronnen beschikbaar te zijn.

3.3.2 De richtlijn over de bevordering van biobrandstoffen levert bij volledige implementatie een vermindering van de broeikasgassen uitstoot op van 35 — 40 Mt CO₂ (EU-15), alsmede nieuwe kansen voor de landbouw en de verwerkende industrie. Het gaat hierbij om respectievelijk het verbouwen van grondstoffen en de productie van biobrandstoffen voor motorvoertuigen.

3.3.3 De richtlijn over de bevordering van warmtekraftkoppeling is met een potentiële vermindering van 65 Mt CO₂ per jaar (EU-15) een belangrijk onderdeel van het systeem ter reductie van de uitstoot van broeikasgassen. Dit stuk wetgeving richt zich op een hogere energie-efficiëntie, in sectoren waar warmtekoppeling nog niet wordt toegepast (voornamelijk grotere installaties voor bijvoorbeeld stadsverwarming). Industriële installaties daarentegen zijn veelal reeds lange tijd voorzien van deze techniek. Het risico van warmtekraftkoppeling ligt in de meestal relatief hoge brandstofprijzen ten opzichte van de hoeveelheid extra verkregen energie, met als gevolg een gering financieel rendement. Ook is er het risico van hoge investeringen ingeval het voor de installatie van warmtekraftkoppeling nodig is de basisinstallaties te herstructureren. Tot slot is er nog het risico dat besloten ligt in het feit dat dit soort installaties meestal niet ononderbroken in werking is, hetgeen de aansluiting van deze installaties op het netwerk bemoeilijkt. De totaal haalbare uitstootvermindering bij elektriciteitsopwekking wordt geschat op 250 tot 285 Mt CO₂eq.

3.3.4 Er zouden heel voorzichtig fiscale maatregelen moeten worden genomen. Hiervan zou eerder een stimulerend effect moeten uitgaan, in de zin dat de algemene belastingdruk voor de betrokken actoren vermindert als zij erin slagen hun uitstoot van broeikasgassen terug te dringen. Verder is er nog het specifieke thema van de belastingheffing op vliegtuigbrandstoffen. Het is dan wel zo dat op dit moment de luchtvaart ten opzichte van andere vervoerssoorten belastingtechnisch wordt bevoordeeld, maar men dient zich te bedenken dat deze sector slechts voor 2 % bijdraagt tot de uitstoot van broeikasgassen. Een eventuele heffing op vliegtuigbrandstoffen dient dan ook te worden geplaatst in een wereldwijd perspectief. Bovendien dient bij het treffen en uitvoeren van eventueel te nemen maatregelen rekening te worden gehouden met de buitengewoon sterke concurrentie in de luchtvaart. Een eenzijdige invoering in de EU zou dus onverstandig zijn.

3.3.5 Door middel van energiebesparingen kan een geschatte uitstootvermindering van 215 tot 260 Mt CO₂eq worden gerealiseerd, waarvan zo'n 35 tot 45 Mt CO₂eq door middel van een betere warmte-isolatie van gebouwen. In het verkeer kan een vermindering van zo'n 150 tot 180 Mt CO₂eq worden behaald.

3.3.6 Verder is er een verordening inzake bepaalde gefluoreerde broeikasgassen (HFK's, PFK's en SF₆), die een relatief klein deel van de broeikasgassen vertegenwoordigen. Op dit moment zijn de genoemde gassen goed voor ongeveer 2 % van de totale uitstoot aan broeikasgassen in de EU, met een verwachte stijging tot 3 % in 2012. Er bestaan mogelijkheden voor een vermindering van de uitstoot van deze stoffen, vooral bij de toepassing in koelsystemen voor zakelijk gebruik, in vaste of mobiele airconditioninginstallaties, alsook bij de productie van HFK-23. Volgens de laatste ramingen van de IPCC liggen de kosten tussen de 10 en 300 US\$/t CO₂ eq (sectoriële en regionale verschillen). De potentiële uitstootvermindering wordt geschat op 18 tot 21 Mt CO₂eq.

3.3.7 De vastlegging van CO₂ in plantaardig materiaal heeft een groot uitstootverminderend potentieel. Indien de juiste voorwaarden geschapen worden, zal op deze wijze een uitstootvermindering van 60 tot 100 Mt CO₂ eq broeikasgassen bereikt kunnen worden.

3.4 Voor de vastlegging van CO₂ en de opslag ervan in daarvoor geschikte aardlagen of in diepgelegen door grondstofdeling ontstane ruimten, moet CO₂ eerst worden onttrokken aan daarvoor geschikte antropogene bronnen, vervolgens worden vervoerd naar de plaats van opslag, en tenslotte voor een lange periode van de atmosfeer worden afgesloten. De omvang van de uitstootvermindering die via deze methode kan worden gerealiseerd, hangt af van een aantal factoren. De uitstootvermindering is ten eerste afhankelijk van de hoeveelheid vastgelegde CO₂. Verder is deze afhankelijk van de omvang van de verlaging van de algehele efficiëntie van elektriciteitscentrales en industriële installaties, een gevolg van het energie-intensieve vastleggingsprocédé, het vervoer en de opslag. Tot slot is het aandeel van de totale hoeveelheid CO₂ dat opgeslagen wordt van belang. Op dit moment is het technisch mogelijk zo'n 90 % van de vastgelegde CO₂ op te slaan. Voor het gehele beschreven procédé is zo'n 15 tot 30 % meer energie nodig (hoofdzakelijk voor de vastlegging), zodat de netto emissievermindering zo'n 85 % bedraagt.

4. Conclusies en aanbevelingen

4.1 De klimaatverandering is een uniek probleem, iets waarmee de mensheid nog nooit eerder in de moderne geschiedenis te maken heeft gehad. De klimaatverandering is ook een wereldwijd fenomeen van lange duur (wellicht enkele eeuwen) en houdt een gecompliceerde wisselwerking in van klimatologische, milieutechnische, economische, politieke, institutionele, sociale en technologische processen. Dit alles heeft verregaande consequenties op internationaal en intergenerationeel vlak als het gaat om bredere maatschappelijke doelstellingen als gelijkheid en duurzame ontwikkeling. Bovendien zijn de initiatieven ter bestrijding van de klimaatverandering het resultaat van op vele onzekerheden gebaseerde besluitvorming. Dit gaat gepaard met grote risico's, zoals de kans op niet-lineaire en wellicht zelfs onomkeerbare veranderingen.

4.2 De negatieve verschijnselen van de wereldwijde klimaatverandering houden verband met het almaar vaker voorkomen van extreme meteorologische verschijnselen (zoals vloedgolven, overstromingen, aardverschuivingen, droogte, orkanen, enz.), die steeds meer menselijke slachtoffers en materiële schade maken. De berekeningen van de kosten en de baten van maatregelen om de gevolgen hiervan te beperken lopen uiteen als gevolg van de wijze van definiëren van welvaart, de omvang en de methodiek van de uitgevoerde analyses, en de voor de analyses gebruikte premissen. Het gevolg hiervan is dat kosten-batenanalyses niet noodzakelijkerwijs de daadwerkelijke kosten en baten weergeven van maatregelen ter beperking van de klimaatverandering.

4.3 Indien geen rekening wordt gehouden met het geheel van economische parameters bij de uitstippeling van nieuwe beleidsmaatregelen ter terugdringing van de broeikasgassenuitstoot, dan dreigen de landen die het Kyoto-protocol hebben geratificeerd een deel van hun productie te zien vertrekken naar economisch welvarender landen die het protocol nog niet hebben geratificeerd, of naar ontwikkelingslanden die niet aan kwantitatieve verplichtingen gebonden zijn. Deze situatie kan leiden tot economische verliezen of een achteruitgang van het concurrentievermogen, zonder dat de gewenste vermindering van de wereldwijde uitstoot hiermee wordt gerealiseerd.

4.4 Als gevolg van een hele reeks technische, economische, politieke, culturele, sociale, gedragsgebonden en institutionele obstakels is het moeilijk om op succesvolle wijze klimaatveranderingsbeperkende maatregelen te implementeren. Om deze reden is het niet mogelijk om het volledige technische, economische en sociale potentieel van deze maatregelen te benutten. Dit potentieel verschilt — evenals de genoemde obstakels — zowel van regio tot regio als van sector tot sector en verandert in de loop der tijd.

4.5 De maatregelen ter beperking van de klimaatverandering zouden veel meer effect kunnen sorteren indien deze zouden worden gebundeld met andere, niet op klimaat gerichte doelstellingen van nationaal en sectoraal beleid. Aldus zou er een breed gedragen overgangsstrategie kunnen ontstaan, gericht op de door de concepten van duurzame ontwikkeling en beperking van klimaatverandering vereiste sociale en technologische veranderingen.

4.6 Door de activiteiten van de verschillende landen en sectoren te coördineren kan een verlaging van de kosten van maatregelen ter beperking van de klimaatverandering worden bereikt. Zo'n aanpak kan ook zorgen voor de oplossing van vraagstukken op het gebied van concurrentievermogen, conflicten met betrekking tot het internationaal handelsrecht en

het ontsnappen van koolstof. Landen die gezamenlijk hun uitstoot van broeikasgassen terug willen brengen, dienen overeenstemming te bereiken over uitermate zorgvuldig ontworpen en doeltreffende internationale beleidsinstrumenten.

4.7 De verandering van het klimaat is een wereldwijd fenomeen, en dit vergt dan ook een wereldwijde aanpak. Alle mogelijke politieke middelen en ontmoetingen dienen te worden ingezet en benut om alle grote uitstoters van broeikasgassen in de atmosfeer te verminderen. Om vast te stellen welke landen de grootste vervuilers zijn, dient rekening te worden gehouden met de geschatte uitstoot van broeikasgassen na het jaar 2012. Zonder gebruikmaking van passende politieke en economische middelen is ware vooruitgang onmogelijk.

4.8 Met het oog op de Lissabonstrategie en de huidige resultaten van reeds goedgekeurde en toegepaste maatregelen, is het tevens noodzakelijk om een realistische beoordeling te maken van de bereidwilligheid van de EU-lidstaten zelf om na 2012 de veel ambitieuzere verplichte uitstootvermindering daadwerkelijk te realiseren. In die lijn verwelkomt het Comité de aanbevelingen in de Commissiemededeling „Naar de zege in de strijd tegen de wereldwijde klimaatverandering” en de bijbehorende stukken.

4.9 De EU zou in de komende periode feitelijke argumenten kunnen verzamelen, die bij internationale onderhandelingen over de klimaatverandering kunnen worden aangedragen. Deze onderhandelingen moeten op termijn een aanvaardbare oplossing opleveren voor de terugdringing van de broeikasgassenuitstoot na 2012, waaraan wordt deelgenomen door alle economisch ontwikkelde landen en de belangrijkste producenten van broeikasgassen in opkomende economieën en de ontwikkelingslanden in het algemeen. Lukt dat niet, dan dient men zich goed te realiseren dat het Kyoto-protocol in zijn huidige gedaante in 2012 betrekking zal hebben op slechts ongeveer een kwart van de totale wereldwijde uitstoot van broeikasgassen. In zo'n geval zal het protocol in zijn huidige gedaante nooit een doeltreffend instrument kunnen worden ter oplossing van de wereldwijde klimaatproblematiek in de toekomst. Het zal daarom nodig zijn oplossingen te vinden die naadloos aansluiten op het Kyoto-protocol. In het kader hiervan dienen alle instrumenten ter verlaging van de uitstoot van broeikasgassen — dus ook het EU-ETS — opnieuw te worden beoordeeld aan de hand van de volgende criteria: het werkelijke effect op de wereldwijde omvang van de broeikasgassenmissies, de kostenefficiëntie en de administratieve last. Er zou onverwijld moeten worden overgegaan tot een vergelijkend onderzoek van de voorstellen en projecten van de verschillende groepen landen voor de terugdringing van de broeikasgassenuitstoot op de lange termijn, zodat tijdig de juiste besluiten kunnen worden genomen.

4.10 De wereldgemeenschap dient met behulp van politieke middelen te worden betrokken bij de oplossing van wereldwijde problemen. Er dient eveneens openlijk te worden toegegeven dat aansluiting bij het systeem niet altijd in het belang is van de grote emitterende landen en dat voor hen om geografische redenen een unilateraal optreden lonend is (VS, China). Bij het uitblijven van politiek succes op dit vlak zou een leidende rol van de EU op het gebied van het klimaatveranderingsbeleid wel eens kunnen leiden tot een aantasting van het aanpassingsvermogen van de EU, zonder een meetbaar effect op de klimaatverandering zelf.

4.11 Al deze problemen kunnen niet worden opgelost zonder substantieel meer kennis over zowel de oorzaken van de fenomenen in kwestie als de mogelijkheden om de bijbehorende antropogene invloeden te beperken. Zonder adequate investeringen in wetenschap en onderzoek, en zonder monitoring en systematische observatie is het onmogelijk om sneller een beter wetenschappelijk inzicht te krijgen in de werkelijke oorzaken van de klimaatverandering.

4.12 Het staat buiten kijf dat vanuit velerlei optiek de sleutel tot zowel economisch succes als een geleidelijke vermindering van de broeikasgasuitstoot, ligt in een energie-efficiënte productie en vooral in een zuinig gebruik van de verschillende soorten energie. Het Comité beschouwt de toename van energiewinning uit hernieuwbare bronnen als een evenredig en doeltreffend middel hiertoe, waarbij echter rekening dient te worden gehouden met de uiteenlopende specifieke omstandigheden in de lidstaten. Men denke bij de genoemde energiewinning aan de toepassing van biobrandstoffen in het verkeer, een rationeel gebruik van warmtekraftkoppeling, of een verhoging van de algehele efficiëntie van de elektriciteit- en warmteproductie. Wel moeten hierbij voortdurend de beperkingen van de maatregelen in het oog worden houden. Er is verder ook een aantal relatief eenvoudige manieren om bij te dragen tot de verlaging van de uitstoot van broeikasgassen. Het gaat hier om de toepassing van zonnewarmte (voor de centrale verwarming of voor warm kraanwater) en warmtepompen. De laatstgenoemde apparatuur is tegenwoordig ook al rendabel bij toepassing op kleine schaal, bijvoorbeeld in huizen.

4.13 Tevens beschouwt het Comité de decarbonisering van elektriciteits- en warmteopwekking — onder meer door middel van de ondersteuning van kernenergie, de toepassing van zonnecellen, alsmede van waterstoftechnologieën — als een effectief middel. Dit voornamelijk in de vorm van steun aan zowel onderzoek en ontwikkeling, als aan de verhoging van de productie- en verbruiksveiligheid. Wat energiebesparing betreft gaat het naast de klassieke verhoging van de energie-efficiëntie

in de industrie tevens om een verbetering van de isolatietechnische eigenschappen van gebouwen en het stimuleren van een sterke stijging van het gebruik van efficiënt openbaar vervoer. Wil de EU daadwerkelijk een leidende rol in de strijd tegen de klimaatverandering op zich nemen, dan zullen er ook ten behoeve van deze maatregelen substantiële investeringen moeten worden gedaan in wetenschap en onderzoek, en zullen er ter uitvoering van de genoemde maatregelen grote inspanningen moeten worden gedaan.

4.14 Elke voorgestelde maatregel dient pas goedgekeurd te worden ná een grondige analyse van de mogelijke samenhang met andere factoren en de mogelijke gevolgen ervan. Op die manier kan worden voorkomen dat als gevolg van onevenredige ingrepen het concurrentievermogen van de EU — en daarmee in feite de slagkracht van de EU als geheel en van de lidstaten individueel — aangetast wordt. Zo mag bijvoorbeeld steun aan energieopwekking met biomassa geen bedreiging vormen voor bepaalde industrietakken, hetgeen betekent dat deze vorm van energieopwekking niet alle in die takken van industrie benodigde grondstoffen mag opsouperen. Bovendien mogen als gevolg van maatregelen ter vermindering van de uitstoot van broeikasgassen de energieprijzen niet zodanig stijgen, dat er ernstige sociale problemen ontstaan.

4.15 Het is noodzakelijk plannen te ontwikkelen ter vermindering van de kwetsbaarheid voor de klimaatverandering — daarbij rekening houdend met specifieke regionale omstandigheden — om zo de bevolking te beschermen. Verder moet er in aansluiting op monitoring en systematische observatie steun worden verleend aan de ontwikkeling van waarschuwings- en alarmsystemen. Op dit vlak kan alleen daadwerkelijk iets worden bereikt als er diepgaande strategische en economische analyses worden uitgevoerd, er een grondige planning wordt opgesteld en er een correcte allocatie plaatsvindt van passende financiële middelen, op zowel Europees, nationaal als regionaal niveau.

Brussel, 20 april 2006

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
A.-M. SIGMUND

BIJLAGE

bij het Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité

Het volgende wijzigingsvoorstel, dat meer dan een kwart van de uitgebrachte stemmen kreeg, is tijdens de beraadslagingen verworpen:

Par. 4.13

Deze paragraaf als volgt wijzigen:

„Tevens beschouwt het Comité de decarbonisering van elektriciteits- en warmteopwekking met behulp van andere toegankelijke brandstoffen en energiedragers — ~~onder meer door middel van de ondersteuning van kernenergie, de toepassing van zonnecellen, alsmede van waterstoftechnologieën~~ — als een effectief middel, vooral als daarvoor gebruik wordt gemaakt van zonnecellen of waterstoftechnologie, met name op het gebied van ~~Dit voornamelijk in de vorm van steun aan zowel~~ onderzoek en ontwikkeling, ~~als aan~~ en de verhoging van de productie- en veiligheidsniveau's. Wat energiebesparing betreft gaat het naast de klassieke verhoging van de energie-efficiëntie in de industrie tevens om een verbetering van de isolatietechnische eigenschappen van gebouwen en het stimuleren van een sterke stijging van het gebruik van efficiënt openbaar vervoer. Wil de EU daadwerkelijk een leidende rol in de strijd tegen de klimaatverandering op zich nemen, dan zullen er ook ten behoeve van deze maatregelen substantiële investeringen moeten worden gedaan in wetenschap en onderzoek, en zullen er ter uitvoering van de genoemde maatregelen grote inspanningen moeten worden gedaan.”

Motivering

Dat de verwijzing naar kernenergie wordt geschrapt, is de logische consequentie van de wijziging die op par. 2.6 wordt voorgesteld.

Stemuitslag

Stemmen vóór: 25

Stemmen tegen: 54

Onthoudingen: 12

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Juridisch kader voor het consumentenbeleid”

(2006/C 185/13)

Op 10 februari 2005 heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité besloten, overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde, een advies op te stellen over het „Juridisch kader voor het consumentenbeleid”.

De gespecialiseerde afdeling Interne markt, productie en consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 28 maart 2006 goedgekeurd; rapporteur was de heer PEGADO LIZ.

Tijdens zijn 426e zitting op 20 en 21 april 2006 (vergadering van 20 april) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité het volgende advies met 45 stemmen voor en 26 tegen, bij 2 onthoudingen, goedgekeurd.

1. Samenvatting

1.1 In elke rechtsgemeenschap moet het beoogde beleid gebaseerd zijn op een rechtsgrondslag waarin de bevoegdheden en de speelruimte van deze gemeenschap worden afgebakend. De Europese Unie is een rechtsgemeenschap die aan deze eis moet voldoen.

1.2 Een adequate, bruikbare en doeltreffende rechtsgrondslag moet duidelijk en nauwkeurig zijn en op zichzelf staan. Hij moet de doelstellingen, de grondbeginselen en de uitvoeringsbepalingen bevatten van het beleid dat deze rechtsgemeenschap beoogt te voeren. Hij moet alle beleidsterreinen omvatten waarvoor hij in het leven is geroepen.

1.3 In de Europese Unie bleek na de goedkeuring van het Verdrag van Maastricht al gauw dat de nieuwe rechtsgrondslag voor consumentenbescherming, artikel 129 A, niet toereikend was als grondslag voor de ontwikkeling van een volwaardig beleid op dit gebied.

1.4 Het feit dat deze rechtsgrondslag in de loop der jaren weinig is gebruikt heeft bevestigd dat het geen adequate en doeltreffende rechtsgrondslag is voor de bevordering van een echt Europees beleid ter bescherming van de belangen van de consument.

1.5 De wijzigingen die met het nieuwe artikel 153 van het Verdrag van Amsterdam werden aangebracht, hebben de aan het licht gebrachte zwakke punten niet kunnen compenseren en ook de aanpassingen die met het oog op de goedkeuring van de Europese grondwet werden voorgesteld, hebben geen soelaas geboden.

1.6 Het consumentenbeleid is zonder enige twijfel een van de beleidslijnen die de Europese burger het meest tot de verbeelding spreken. Dit beleid kan er in belangrijke mate toe bijdragen dat de burger het Europese ideaal steunt vooral wanneer dit aan zijn behoeften en wensen tegemoet komt, wat niet altijd het geval is geweest ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Zie het advies van het EESC over „Het consumentenbeleid na de uitbreiding van de Europese Unie” in PB C 221 van 8-9-2005, dat wordt onderschreven door het Europees Parlement in zijn verslag over de bevordering en bescherming van de consumentenbelangen in de nieuwe lidstaten (rapporteur: Henrik Dam Kristensen, PE 359.904/02-00). Een en ander kan nog worden aangevuld met mogelijkheden voor zelf- en coregulering en alternatieve wijzen van geschilbeslechting.

1.7 De richtsnoeren van de Commissie op het gebied van het consumentenbeleid ⁽²⁾ bevestigen een helaas zorgwekkende verslechtering van de bescherming en bevordering van de consumentenbelangen. Daarom is nadere beschouwing van de huidige, in het Verdrag opgenomen rechtsgrondslag dringend geboden.

1.8 Dit advies bevat een dergelijke beschouwing. De slotsom daarvan luidt dat niet alleen de politieke wil aanwezig moet zijn om het consumentenbeleid beter toe te spitsen op meer inspraak voor de consument en een betere bescherming van zijn belangen op alle communautaire beleidsterreinen, maar dat ook diepgaand onderzoek moet worden verricht naar een nieuw juridisch kader als grondslag voor het consumentenbeleid.

1.9 Dankzij de vele bijdragen van een groot aantal gerenommeerde Europese juristen heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité ten slotte een voorstel voor een nieuwe rechtsgrondslag voor het consumentenbeleid kunnen formuleren; deze rechtsgrondslag zou een doorslaggevende bijdrage moeten leveren aan de verbetering, vereenvoudiging en zelfs beperking van de regelgeving, en het zou een goede zaak zijn indien de Commissie, de Raad en de lidstaten erop toe zouden zien dat dit voorstel wordt meegenomen bij een volgende verdragsherziening.

2. Inleiding — Doel van het initiatiefadvies

2.1 Toen het Comité besloot dit initiatiefadvies op te stellen, was het doel een uitgebreid debat aan te zwengelen over de beoogde rechtsgrondslag voor het Europees consumentenbeleid (nl. artikel 153 van het Verdrag), tegen de achtergrond van zowel de ontwerpgrondwet als het afgeleid recht. Het was ook de bedoeling dat de betrokken vertegenwoordigers en de deskundigen op het gebied van consumentenrecht hieraan zouden deelnemen.

⁽²⁾ Zoals blijkt uit richtlijn 2005/29/EG van 11 mei 2005 (PB L 149 van 11-6-2005) betreffende oneerlijke handelspraktijken, uit het communautair actieprogramma op het gebied van gezondheid en consumentenbescherming (2007/2013)(COM(2005) 11 final) en uit de intrekking van het voorstel voor een verordening betreffende verkoopbevordering op de interne markt (COM(462) final van 27-9-2005).

2.1.1 Het feit dat artikel 153 weinig wordt gebruikt als rechtsgrondslag van het afgeleid recht inzake de bevordering van de rechten en belangen van consumenten, alsook inzake de ontwikkeling van een Europees consumentenbeleid, is volgens velen te wijten aan de zwakke plekken in de huidige formulering. Dit beleid zou er derhalve mee gebaat zijn indien het zou kunnen worden voorzien van een passende, bruikbare en doeltreffende rechtsgrondslag.

2.2 De Europese instellingen in het algemeen en de maatschappelijke organisaties in het bijzonder, de consumentenorganisaties en de sociale partners zouden ongetwijfeld als eerste profiteren van een betere rechtsgrondslag van het consumentenbeleid in het Verdrag.

2.2.1 Het Comité wordt, als institutioneel vertegenwoordiger van het maatschappelijk middenveld, beschouwd als orgaan bij uitstek om deze taak te volbrengen, in een sfeer van dialoog tussen de sociale partners en met de hulp van universitair opgeleide deskundigen ter zake.

2.2.2 Het Comité is van mening dat het consumentenbeleid zonder enige twijfel een van de beleidslijnen is die de Europese burger het meest tot de verbeelding spreken. Dit beleid kan en moet er in belangrijke mate toe bijdragen dat de burger het Europese ideaal steunt wanneer dit aan zijn behoeften en wensen tegemoet komt.

2.2.3 Op 14 oktober 2005 heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité een hoorzitting georganiseerd, waaraan werd deelgenomen door tal van vertegenwoordigers die een speciaal hiervoor opgestelde vragenlijst hadden ingevuld. De standpunten en suggesties die daarbij naar voren werden gebracht, hebben bijgedragen tot een beter onderbouwd advies. Het Comité wil iedereen die heeft bijgedragen aan de totstandkoming van dit advies dan ook van harte bedanken ⁽³⁾.

3. De kwestie: een juridisch kader voor het consumentenbeleid

3.1 De huidige rechtsgrondslag voor het consumentenbeleid is terug te vinden in titel XIV van het Verdrag, getiteld „Consumentenbescherming”, artikel 153. Dit artikel luidt als volgt:

1. Om de belangen van consumenten te bevorderen en een hoog niveau van consumentenbescherming te waarborgen, draagt de Gemeenschap bij tot de bescherming van de gezondheid, de veiligheid en de economische belangen van

⁽³⁾ Aan de hoorzitting op 14 oktober 2005 werd deelgenomen door: dhr. C. Almaraz, (UNICE), dhr. Prof. Th. Bourgoignie, (Universiteit van Québec in Montreal), mw. N. Rodríguez, (Bureau Européen des Unions de Consommateurs), dhr. D. Labatut en mw. K. Spyridaki, (UGAL - Union of Groups of Independent Retailers of Europe), dhr. J.-A. Lange, (Forbrukerradet – The Consumer Council of Norway), dhr. W. Vidonja, (CEA), dhr. P. von Braunmühl, (Verbraucherzentrale Bundesverband – vzbv) en dhr. H.J.J. van Breemen, (VNO NVW).

Naar aanleiding van de vragenlijst werden bovendien opmerkingen ontvangen van tientallen juristen en academici uit heel Europa, o.a. van Prof. Th. Bourgoignie (Universiteit van Québec in Montreal), Prof. J. Calais-Auloy (Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Montpellier), dhr. S. Crampton, Prof. M. Frota (APDC - Associação Portuguesa de Direito do Consumo), mw. C. Kutterer (Bureau Européen des Unions de Consommateurs), dhr. J.-A. Lange (Forbrukerradet – The Consumer Council of Norway), mw. R.-C. Mäder (CLCV - Consommation, Logement et Cadre de Vie), Prof. S. Weatherill (ECLG), Prof. H. Micklitz (Institut für Europäisches Wirtschafts- und Verbraucherrecht e.V. Universität Bamberg), mw. G. Patetta (UFC-Que Choisir?), Prof. N. Reich (Universität Bremen Fachbereich Rechtswissenschaften), van UNICE alsook van Euro Commerce.

consumenten, alsmede tot de bevordering van hun recht op voorlichting en vorming, en hun recht van vereniging om hun belangen te behartigen.

2. Met de eisen terzake van consumentenbescherming wordt rekening gehouden bij het bepalen en uitvoeren van het beleid en het optreden van de Gemeenschap op andere gebieden.
3. De Gemeenschap draagt bij tot de verwezenlijking van de in lid 1 genoemde doelstellingen door middel van:
 - a) maatregelen die zij op grond van artikel 95 in het kader van de totstandbrenging van de interne markt neemt;
 - b) maatregelen om het beleid van de lidstaten te ondersteunen, aan te vullen en te controleren.
4. De Raad neemt volgens de procedure van artikel 251 en na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité de maatregelen, bedoeld in lid 3, onder b), aan.

5. *De uit hoofde van lid 4 aangenomen maatregelen beletten niet dat een lidstaat maatregelen voor een hogere graad van bescherming treft of handhaaft. Deze maatregelen moeten verenigbaar zijn met dit Verdrag. Zij worden ter kennis van de Commissie gebracht.*⁽⁴⁾

3.2 Indien consumentenbescherming moet worden beschouwd als een terrein dat tot de bevoegdheden van de Europese Unie behoort, moet zulks, overeenkomstig artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (geconsolideerde versie), in een speciale verdragsbepaling worden vastgelegd:

„Het Europees Parlement, de Raad, de Commissie, het Hof van Justitie en de Rekenkamer oefenen hun bevoegdheden uit onder de voorwaarden en ter verwezenlijking van de doelstellingen die zijn vastgesteld in enerzijds de bepalingen van de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en van de Verdragen en akten waarbij deze zijn gewijzigd of aangevuld, en anderzijds de andere bepalingen van dit Verdrag.”

3.3 Het belang van deze regel, op grond waarvan de landen het recht hebben hun eigen bevoegdheden af te bakenen, dient te worden beklemtoond aangezien met name de lacunes, onnauwkeurigheden van een tekst of het tegenstrijdig karakter ervan kunnen leiden tot de ongeldigheid van de daaropvolgende, door de Europese instellingen krachtens dit Verdrag goedgekeurde regels.

⁽⁴⁾ Behalve op het eerder genoemde artikel is het consumentenbeleid ook gebaseerd op diverse andere bepalingen van het EU-Verdrag, waaronder op de eerste plaats de bepaling die ten grondslag heeft gelegen aan de in de preambule genoemde overwegingen van de lidstaten, nl. dat zij vastbesloten zijn „de economische en sociale vooruitgang van hun volkeren te bevorderen, met inachtneming van het beginsel van duurzame ontwikkeling en in het kader van de voltooiing van de interne markt” en „voor de onderdanen van hun landen een gemeenschappelijk burgerschap in te voeren”, alsook op de bepalingen in de artt. 2, 3, lid 1, onder t); 17, lid 2; 33, lid 1, onder e); 34, lid 2 II; 75, lid 3, II; 81, lid 3; en 87, lid 2, onder a), van het EG-Verdrag zoals gewijzigd bij het Verdrag van Nice.

3.4 In verband hiermee dient erop te worden gewezen dat het Hof van Justitie in zijn arrest van 5 oktober 2000 heeft geconstateerd dat een handeling die op grond van artikel 100A (thans 95) wordt vastgesteld, metterdaad moet bijdragen tot de verbetering van de toestandbrenging en werking van de interne markt. Het Hof wijst erop dat „zo de loutere vaststelling van verschillen tussen nationale regelingen en van het abstracte risico van daaruit voortvloeiende belemmeringen van de fundamentele vrijheden of mededingingsverstoringen volstond om de keuze van artikel 100 A als rechtsgrondslag te rechtvaardigen, het rechterlijk toezicht op de eerbiediging van de rechtsgrondslag niet doeltreffend meer kunnen zijn” (°).

3.5 Deze eis van een duidelijke en bijgevolg internationaal controleerbare rechtsgrond kan in politiek opzicht ook worden opgevat als een ontegenzeggelijk constitutioneel signaal dat er behoefte bestaat aan een consumentenbeleid. Het is wellicht niet overbodig om in dit verband te wijzen op de Europese Akte van 17 en 28 februari 1986, die een lacune in het Verdrag van Rome gedeeltelijk heeft gedicht door een speciale titel over milieu in te lassen, bestaande uit de artt. 130 R tot en met 130 T (thans artt. 174 tot en met 176). De doelstellingen die in artikel 175 worden genoemd en de criteria die zijn vastgesteld voor het nemen van EU-maatregelen op milieugebied zijn duidelijk bevorderlijk geweest voor het ontstaan van een efficiënte reeks normen op dit gebied.

3.5.1 Uit een vergelijking van de huidige artt. 175 en 153 van het EG-Verdrag blijkt duidelijk dat de kwaliteit van de rechtsgrondslag doorslaggevend is voor later optreden. Op milieugebied liggen de doelstellingen duidelijk vast.

Bovendien worden in art. 175 de grondbeginselen van het optreden van de Gemeenschap op dit terrein genoemd.

Overigens zijn de technische aspecten die in artikel 175, lid 3 worden genoemd, ook factoren die bijdragen tot een rationele en doelgerichte uitvoering van het milieubeleid.

3.5.2 Voor zover de communautaire wetgever kan beoordelen of de beoogde maatregelen adequaat zijn, spreekt het voor zich dat de kwaliteit van de rechtsgrondslag doorslaggevend is omdat deze de kans op verkeerde inschatting of machtsmisbruik of machtsoverschrijding beperkt (°).

4. Is artikel 153 een aanvaardbare rechtsgrondslag voor het Europees consumentenbeleid?

4.1 In het licht van het bovenstaande dient te worden geconstateerd dat het huidige artikel 153 van het Verdrag geen rechtsgrondslag meer is die voldoende waarborgen biedt ten aanzien van de doelstellingen van consumentenbescherming.

4.2 Het Europees consumentenrecht heeft zich bijgevolg hoofdzakelijk ontwikkeld rond artikel 95 van het Verdrag en heeft veel te danken aan de impulsen die aan de toestandbrenging van de interne markt zijn gegeven. Het consumentenbeleid dient immers transversaal te zijn en in andere onderdelen van het Verdrag wordt expliciet verwezen naar de noodzaak rekening te houden met de bescherming van de consument. Maar

los daarvan wordt de huidige formulering van artikel 153 algemeen als ontoereikend beschouwd.

4.3 Feit is ook dat artikel 153 (voorheen artikel 129-A) slechts in uitzonderlijke gevallen de basis heeft gevormd voor maatregelen ter bescherming van de consument.

4.4 Behalve deze kritiek, nl. dat het consumentenbeleid een uitvloeisel is van de regelgeving betreffende de interne markt, verdienen ook de conclusies die uit het arrest van het Hof van Justitie van 5 oktober 2000 kunnen worden getrokken, en die hieronder worden weergegeven, de nodige aandacht. (°) De onzekerheid die m.n. met deze rechtsopvatting gepaard gaat, kan ertoe leiden dat de rechtsgrondslag van bepaalde, reeds goedgekeurde richtlijnen op het gebied van consumentenbescherming (waarborgen, verkoop aan huis enz.), vooral door middel van prejudiciële vragen, in twijfel wordt getrokken.

4.5 Bovendien wordt in de huidige tekst het criterium van een hoog niveau van consumentenbescherming geïntroduceerd. Dit hoge niveau van consumentenbescherming zoals omschreven in artikel 153 betekent niet noodzakelijkerwijs dat de lidstaten moeten streven naar het rechtsstelsel dat de meeste waarborgen biedt. Artikel 153, lid 5 biedt in zo'n geval de mogelijkheid om maatregelen te handhaven die een hogere graad van bescherming bieden, mits deze niet in strijd zijn met het Verdrag.

4.5.1 Overigens is het niet zo gemakkelijk om vast te stellen wat onder „een hoog niveau van bescherming” wordt verstaan. De parameters die hiervoor in aanmerking genomen moeten worden, zijn niet opgenomen in artikel 153 en kunnen tot diverse interpretatieproblemen leiden.

4.6 Alles wijst er dus op dat de rechtsgrondslag moet worden herzien in het licht van de onderstaande overwegingen.

4.6.1 Het consumentenbeleid moet tot de eigen bevoegdheden van de Unie behoren en niet als een aanvulling op het beleid van de lidstaten worden beschouwd. Het is immers tegenstrijdig ervan uit te gaan dat het consumentenbeleid, waarvan men zegt dat het kan bijdragen tot de verbetering van de interne markt, tot de bevoegdheid van de lidstaten behoort.

4.6.2 De gezondheid, veiligheid en economische belangen van de consument worden voorgesteld als terreinen waarop de Europese Unie een bijdrage moet leveren. Het zou een goede zaak zijn indien deze doelstellingen ook op andere terreinen zouden gelden. Moeten alleen de economische belangen van de consument in overweging worden genomen? Er bestaat een overduidelijke tegenstelling tussen de behartiging van deze belangen en de bijdrage aan de bescherming van de consument.

4.6.3 Het recht op informatie, het recht op onderwijs en het recht op organisatie om deze belangen te verdedigen moeten worden erkend als fundamentele beginselen van het Europees beleid.

4.6.4 Aangezien geen criteria worden genoemd om vast te stellen wat een hoog beschermingsniveau is, moeten deze worden omschreven in het Verdrag zelf.

(°) HvJ, 5 oktober 2000, Bondsrepubliek Duitsland vs. Parlement en Raad, zaak C-376/98, Jurisprud., I -8149, par. 76 tot en met 89.

(°) Zie het arrest van het Hof van Justitie van 20 oktober 1977 in de zaak 29/77, S.A. ROQUETTE FRERES, blz. 1835.

(°) C-376/98, Jurisprud., I/8498, Duitsland vs. Parlement en Raad.

4.6.5 Wanneer men overweegt consumentenbescherming als zelfstandige rechtsgrondslag te accepteren, dan moet rekening worden gehouden met de prioriteit die zowel inhoudelijk als formeel moet worden toegekend aan het communautair beleid. Het beginsel van dubbele subsidiariteit is duidelijk een beperking die het consumentenbeleid zowel op Europees als nationaal niveau lam legt. De dubbele subsidiariteit die voortvloeit uit artikel 153 moet, vanzelfsprekend, in dergelijke gevallen worden losgelaten.

4.6.6 Bij alle overwegingen rond de rechtsgrondslag in het Verdrag moet ook rekening worden gehouden met het feit dat de consument niet alleen beschermd of verdedigd moet worden maar ook actief is. De consument is een burger die, bij alle keuzes die de samenleving biedt, een duidelijk recht van spreken moet hebben en naar wie geluisterd moet worden.

4.6.7 Ook moet worden nagegaan of de bepalingen van het Verdrag die handelen over de mogelijkheid om zich tot het Hof van Justitie te wenden, niet moeten worden uitgebreid tot consumentenverenigingen als vertegenwoordigende instanties waarop de maatregelen van de Europese Unie betrekking hebben.

4.6.8 Tot slot dient nog gezegd te worden dat consumentenbescherming in de huidige formulering van de tekst restrictief wordt opgevat als iets wat in de praktijk enkel voorlichting omvat.

5. Doelstellingen, beginselen en criteria voor de vaststelling van een rechtsgrondslag voor het consumentenbeleid

5.1 Wat zijn de criteria die doorgaans de kwaliteit van een rechtsgrondslag in een verdrag moeten bepalen?

Uit het bovenstaande blijkt dat de rechtsgrondslag:

- duidelijk en nauwkeurig moet zijn;
- de beoogde beleidsdoelstellingen, de grondbeginselen van dit beleid en de uitvoeringsbepalingen moet omvatten;
- op zichzelf moet staan.

Deze verschillende kenmerken zijn van essentieel belang om de eerder genoemde problemen het hoofd te bieden.

5.2 Bij de verfijning van de rechtsgrondslag kan bovendien ook aandacht worden besteed aan randproblemen. Daarbij valt te denken aan het soort harmonisatie waarvoor moet worden gekozen. De Commissie is uitgesproken voorstander van maximale of volledige harmonisatie. Daar komt bij dat het gekozen beschermingsniveau werkelijk van hoog niveau moet zijn omdat maximale of volledige harmonisatie anders in het nadeel van de consumentenbelangen dreigt uit te pakken.

5.3 Voorgesteld wordt artikel 3, lid 1, onder t) van het Verdrag te wijzigen en de bevordering en bescherming van de consumentenbelangen uitdrukkelijk tot de door de instellingen na te streven doelstellingen te rekenen.

5.4 Het voorgestelde artikel 153 omvat drie onderdelen:

5.4.1 het bevat een reeks door het Europees consumentenbeleid na te streven doelstellingen. Deze doelstellingen zijn niet nieuw. Toch dienen bepaalde bijzonderheden hiervan onder de aandacht te worden gebracht:

- de bevordering van het recht van consumenten op voorlichting, vorming en participatie en van het recht van vereniging om hun belangen te behartigen, met name via de erkenning van de individuele en collectieve rechten op dit terrein, is een novum. Het wijst er uitdrukkelijk op dat er mechanismen voor collectief beroep moeten worden ingesteld, maar dat er ook manieren moeten worden gevonden om alle consumenten bij de uitwerking van regels die hen aangaan te betrekken;
- de bescherming van de gezondheid en de veiligheid van de consumenten is al langer een door het Verdrag beoogde doelstelling en moet worden herbevestigd;
- de bevordering van de juridische, economische, sociale en culturele belangen van de consument, ten slotte, is duidelijk nieuw. Hiermee wordt feitelijk erkend dat de consument een maatschappelijke partij is en niet een eenvoudige gebruiker van producten en diensten. Het is met het oog op de erkenning van deze bevordering dat m.n. het beleid inzake duurzame ontwikkeling moet worden uitgewerkt. Op dezelfde gronden zal een beleid worden ontwikkeld waarin terdege rekening wordt gehouden met de bevordering van de consumentenbelangen en de bescherming van het milieu.

5.4.2 Bij het opstellen van artikel 153 moeten de volgende beginselen in acht worden genomen:

- preventieve actie;
- doeltreffende genoegdoening;
- ontwikkeling van duurzame consumptie;
- wie aansprakelijk is voor een risico, betaalt;
- het participatiebeginsel.

Deze vijf beginselen zijn noodzakelijk om het bovengenoemde beleid goed te kunnen voeren.

5.4.3 De voorgestelde tekst maakt op traditionele wijze duidelijk dat de op autonome gronden gestelde eisen onmogelijk kunnen worden genegeerd bij het uitwerken van de andere Europese beleidslijnen.

5.4.4 Bij de verdere invulling van deze maatregelen moet rekening worden gehouden met bepaalde parameters. Wanneer wordt gesproken over 'een hoog beschermingsniveau', moeten met name de beschikbare sociaal-economische gegevens in overweging worden genomen, aan de hand waarvan exact kan worden vastgesteld hoe de consument zich gedraagt op het punt van aankoop en gebruik van de producten en diensten die op de markt zijn. Ook het principe van collectief beroep moet uitdrukkelijk worden erkend.

5.4.5 In de voorgestelde versie van artikel 153 wordt het door de Raad te voeren beleid omschreven.

Eén van de heikle punten is het directe effect van richtlijnen. De voorgestelde oplossing luidt: de voorkeur geven aan verordeningen als harmonisatietechniek. Daardoor is een discussie over het effect van richtlijnen niet meer nodig. Een soepele formule, die de lidstaten toestaat beschermingsmaatregelen te nemen of te handhaven, is in de maak.

Deze oplossing is bevorderlijk voor maximale harmonisatie, zij het na een beoordeling van geval tot geval.

5.4.6 Ten slotte bevat de tekst van artikel 153 nog een nieuw element, nl. dat consumentenverenigingen voortaan ook tot de in artikel 230 van het Verdrag omschreven groepen worden gerekend. Met andere woorden, verenigingen kunnen zich rechtstreeks tot het Hof van Justitie wenden in het geval van communautaire handelingen die in strijd zijn met de bepalingen van dit Verdrag.

6. Conclusie: voorstel voor een nieuwe rechtsgrondslag

Gezien het bovenstaande, wordt het volgende voorstel geformuleerd:

Artikel 153

1. Het beleid van de Unie op consumentengebied draagt bij tot het nastreven van de volgende doelstellingen:

- de bevordering van het recht van consumenten op voorlichting, vorming en participatie en van het recht van vereniging om hun belangen te behartigen, met name via de erkenning van de individuele en collectieve rechten op dit terrein;
- de bescherming van de gezondheid en de veiligheid van consumenten;
- de bevordering van de juridische, economische, sociale en culturele belangen van consumenten.

2. Het gemeenschappelijk beleid terzake van consumentenbescherming beoogt het hoogste beschermingsniveau. Dit beleid is gebaseerd op de volgende beginselen:

- preventieve actie;
- doeltreffende genoegdoening in geval van schending van rechten en van individuele en collectieve consumentenbelangen;
- wie aansprakelijk is voor een risico, betaalt;
- ontwikkeling van een beleid inzake duurzame consumentenbescherming;
- betrokkenheid van de consumenten via hun vertegenwoordigende organen bij de uitwerking en toepassing van de regels.

3. De eisen terzake van consumentenbescherming worden meegenomen bij het bepalen en uitvoeren van het beleid en het optreden van de Gemeenschap op andere gebieden.

4. Bij het uitstippelen van de actie op het gebied van consumentenbescherming houdt de Gemeenschap rekening met:

- het beschermingsniveau dat de consumenten in de lidstaten is toegezegd;

- de beschikbare sociaal-economische gegevens met betrekking tot de aanschaf en het gebruik van verhandelde producten en diensten;
- de doeltreffendheid van de beroepsmogelijkheden in het geval van enigerlei schending van rechten of van consumentenbelangen, met name via de erkenning van acties van collectief belang.

Artikel 153-a

1. De Raad neemt volgens de procedure van artikel 251 en na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité de maatregelen aan die noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van de onder artikel 153, lid 1, bedoelde doelstellingen. Deze maatregelen moeten regelmatig opnieuw worden bekeken om er zeker van te zijn dat zij een hoog beschermingsniveau blijven waarborgen.

2. De uit hoofde van lid 1 aan te nemen harmonisatiemaatregelen beletten niet dat een lidstaat maatregelen voor een hogere graad van bescherming treft of handhaaft. Deze maatregelen moeten verenigbaar zijn met dit Verdrag. Zij worden ter kennis van de Commissie gebracht.

3. Binnen zes maanden na de in lid 3 bedoelde kennisgeving beslist de Commissie of de nationale maatregel onaanvaardbaar is omdat deze de goede werking van de interne markt belemmert. Indien binnen de genoemde termijn geen besluit wordt genomen, wordt de maatregel geacht te zijn goedgekeurd, behalve indien de complexiteit van de materie een verlenging van de termijn tot maximaal een jaar vergt, in welk geval de lidstaat binnen de eerste termijn van zes maanden hiervan op de hoogte wordt gebracht.

4. De Commissie ziet er, in nauwe samenwerking met de lidstaten, op toe dat de maatregelen daadwerkelijk de rechten en belangen van de consumenten in acht nemen. De lidstaten wordt met name verzocht om de nodige voorzieningen te treffen om

- a) doeltreffende, evenredige en ontmoedigende sancties vast te stellen en toe te passen in geval van inbreuk op de maatregelen die rechten en plichten terzake van consumentenbescherming beogen;
- b) dergelijke inbreuken stop te zetten;
- (c) vereenvoudigde gerechtelijke en niet-gerechtelijke procedures in te stellen ter voorkoming van inbreuken op de rechten en belangen van consumenten en ter voorziening van een rechtvaardige schadevergoeding.

5. De maatregelen die uit hoofde van dit artikel en van artikel 153 worden genomen, zijn overeenkomstig het bepaalde in artikel 230 van het Verdrag van toepassing op consumentenverenigingen die volgens het nationale recht van de lidstaten of door de Europese Commissie zijn erkend.

Brussel, 20 april 2006

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
A.-M. SIGMUND

BIJLAGE I

bij het Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité

De volgende wijzigingsvoorstellen zijn tijdens de behandeling van het advies verworpen, hoewel er meer dan een kwart van de stemmen voor werd uitgebracht:

Par. 1.3

Geheel schrappen.

Motivering

In paragraaf 1.3 staat de zeer stellige bewering dat „het al gauw bleek dat het Verdrag van Maastricht, artikel 129 A, niet toereikend was als grondslag voor de ontwikkeling van een volwaardig beleid op dit gebied.” Deze verregaande kritiek wordt niet geschraagd door enig bewijs.

Uitslag van de stemming

Stemmen vóór: 23

Stemmen tegen: 39

Onthoudingen: 5

Par. 1.4

Geheel schrappen.

Motivering

Paragraaf 1.4 bevat de stellige bewering dat „het feit dat deze rechtsgrondslag in de loop der jaren weinig is gebruikt heeft bevestigd dat het geen adequate en doeltreffende rechtsgrondslag is voor de bevordering van een echt Europees beleid ter bescherming van de belangen van de consument.” Deze verregaande kritiek wordt niet geschraagd door enig bewijs.

Uitslag van de stemming

Stemmen vóór: 23

Stemmen tegen: 39

Onthoudingen: 5

Par. 1.5

Geheel schrappen.

Motivering

Paragraaf 1.5 bevat de stellige bewering dat „de wijzigingen die met het nieuwe artikel 153 van het Verdrag van Amsterdam werden aangebracht, de aan het licht gebrachte zwakke punten niet hebben kunnen compenseren en de aanpassingen die met het oog op de goedkeuring van de Europese grondwet werden voorgesteld, hebben ook geen soelaas geboden.” Deze verregaande kritiek wordt niet geschraagd door enig bewijs.

Uitslag van de stemming

Stemmen vóór: 23

Stemmen tegen: 39

Onthoudingen: 5

Punt 4.6.1

Schrappen.

Motivering

Als het consumentenbeleid tot de eigen bevoegdheden van de Unie behoort, hebben de lidstaten niet de mogelijkheid om betere regels voor hun consumenten op te stellen.

Uitslag van de stemming

Stemmen vóór: 26

Stemmen tegen: 35

Onthoudingen: 8

Par. 4.6.7

Schrappen.

Motivering

Het is niet wenselijk dat consumentenverenigingen zich rechtstreeks tot het Hof van Justitie kunnen wenden. Dan zouden immers alle belangenverenigingen dat namens hun leden kunnen vragen en dan zou je binnen de kortste keren onacceptabele situaties krijgen (denk maar aan de „class actions” in de Verenigde Staten).

Uitslag van de stemming

Stemmen vóór: 30

Stemmen tegen: 38

Onthoudingen: 4

Par. 5.4.1

De volgende woorden schrappen:

- „- de bevordering van het recht van consumenten op voorlichting, vorming en participatie en van het recht van vereniging om hun belangen te behartigen, met name via de erkenning van de individuele en collectieve rechten op dit terrein, is een novum. Het wijst er uitdrukkelijk op ~~dat er mechanismen voor collectief beroep moeten worden ingesteld, maar dat er ook manieren moeten worden gevonden om alle consumenten bij de uitwerking van regels die hen aangaan te betrekken;~~”

Motivering

Het is niet wenselijk dat consumentenverenigingen zich rechtstreeks tot het Hof van Justitie kunnen wenden. Dan zouden immers alle belangenverenigingen dat namens hun leden kunnen vragen en dan zou je binnen de kortste keren onacceptabele situaties krijgen (denk maar aan de „class actions” in de Verenigde Staten).

Uitslag van de stemming

Stemmen vóór: 30

Stemmen tegen: 40

Onthoudingen: 3

Par. 5.4.4

De laatste zin schrappen:

- „5.4.4 Bij de verdere invulling van deze maatregelen moet rekening worden gehouden met bepaalde parameters. Wanneer wordt gesproken over „een hoog beschermingsniveau”, moeten met name de beschikbare sociaal-economische gegevens in overweging worden genomen, aan de hand waarvan exact kan worden vastgesteld hoe de consument zich gedraagt op het punt van aankoop en gebruik van de producten en diensten die op de markt zijn. ~~Ook het principe van collectief beroep moet uitdrukkelijk worden erkend.~~”

Motivering

Het is niet wenselijk dat consumentenverenigingen zich rechtstreeks tot het Hof van Justitie kunnen wenden. Dan zouden immers alle belangenverenigingen dat namens hun leden kunnen vragen en dan zou je binnen de kortste keren onacceptabele situaties krijgen (denk maar aan de „class actions” in de Verenigde Staten).

Uitslag van de stemming

Stemmen vóór: 27

Stemmen tegen: 42

Onthoudingen: 4

Par. 5.4.6

Schrappen.

Motivering

Het is niet wenselijk dat consumentenverenigingen zich rechtstreeks tot het Hof van Justitie kunnen wenden. Dan zouden immers alle belangenverenigingen dat namens hun leden kunnen vragen en dan zou je binnen de kortste keren onacceptabele situaties krijgen (denk maar aan de „class actions” in de Verenigde Staten).

Uitslag van de stemming

Stemmen vóór: 26

Stemmen tegen: 44

Onthoudingen: 2

Par. 6

Geheel schrappen.

Motivering

Paragraaf 6 omvat een ambitieus voorstel voor een nieuwe rechtsgrondslag voor het consumentenbeschermingsbeleid. Zoals in de par. 1.3, 1.4 en 1.5 is aangetoond, wordt er in het advies te weinig bewijs geleverd voor de noodzaak tot zulke veranderingen. In plaats van een uitgebreide wijziging van de huidige rechtsgrondslag voor consumentenbeschermingsbeleid te initiëren, zou het advies veel meer gericht moeten zijn op het op tafel leggen van ware argumenten waarom de nieuwe rechtsgrondslag bij een volgende wijziging van de Verdragsteksten prioriteit zou moeten krijgen.

Uitslag van de stemming

Stemmen vóór: 23

Stemmen tegen: 39

Onthoudingen: 5

Artikel 153

Laatste streepje van lid 4 schrappen.

~~de doeltreffendheid van de beroepsmogelijkheden in het geval van enigerlei schending van rechten of van consumentenbelangen, met name via de erkenning van acties van collectief belang.~~

Motivering

Het is niet wenselijk dat consumentenverenigingen zich rechtstreeks tot het Hof van Justitie kunnen wenden. Dan zouden immers alle belangenverenigingen dat namens hun leden kunnen vragen en dan zou je binnen de kortste keren onacceptabele situaties krijgen (denk maar aan de „class actions” in de Verenigde Staten).

Uitslag van de stemming

Stemmen vóór: 27

Stemmen tegen: 44

Onthoudingen: 2

Artikel 153-A

Punt 4 schrappen.

Motivering

Het consumentenbeleid zou in dat geval ondergeschikt worden gemaakt aan de regels van de interne markt, wat indruist tegen de rest van het advies.

Uitslag van de stemming

Stemmen vóór: 27

Stemmen tegen: 34

Onthoudingen: 14

*BIJLAGE II***bij het Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité**

De volgende zin uit het afdelingsadvies is geschrapt als gevolg van een door de voltallige vergadering goedgekeurd wijzigingsvoorstel, hoewel meer dan een kwart van de leden hiertegen was:

Par. 6, artikel 153 A

2. De harmonisatiemaatregelen worden bij voorkeur in de vorm van een verordening gegoten.

Uitslag van de stemming

Stemmen vóór: 31

Stemmen tegen: 24

Onthoudingen: 14

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie
Uitvoering van het communautair Lissabonprogramma: een beleidskader ter versterking van de EU
industrie — Naar een beter geïntegreerde aanpak van het industriebeleid**

(COM(2005) 474 final)

(2006/C 185/14)

De Europese Commissie heeft op woensdag 19 oktober 2005 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag, te raadplegen over bovengenoemde Mededeling.

De gespecialiseerde afdeling Interne markt, productie en consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 28 maart 2006 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Ehnmark.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 426e zitting op 20 en 21 april 2006 (vergadering van 20 april) het volgende advies uitgebracht, dat met 38 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 5 onthoudingen werd goedgekeurd:

1. Samenvatting van het advies

1.1 De strategie van Lissabon biedt een breed scala aan horizontale steunmaatregelen voor het creëren van een raamwerk om Europa concurrerender te maken voor de Europese industrie. Tot dusverre ontbrak een benadering per bedrijfstak. Met de nieuwe Commissiemededeling zet de EU weer een stap op weg naar een gemeenschappelijk Europees industriebeleid. Een gemeenschappelijk beleid en gemeenschappelijke prioriteiten zouden het concurrentievermogen van de EU in de wereld ten goede moeten komen. Daarom komt de nieuwe mededeling van de Commissie over een geïntegreerd industriebeleid precies op het juiste moment.

1.2 Het EESC steunt de brede analyse die de Commissie heeft gemaakt van noodzakelijke steunmaatregelen in 27 bedrijfstakken van de industrie. Het is ook een goede zaak dat er 14 bedrijfstakspecifieke en bedrijfstakoverschrijdende taskforces worden opgericht die concretere maatregelen moeten uitdenken voor een beter concurrentievermogen van de Europese industrie.

1.3 In de mededeling wordt echter niet gesproken over essentiële aspecten van het vormgeven aan en het uitvoeren van een Europees industriebeleid. De uitvoering wordt overgelaten aan andere eenheden binnen de Commissie, of aan nationale en regionale overheden, en aan de industrie zelf. De beantwoording van de vraag „wie wat doet” wordt naar later verschoven.

1.4 In de mededeling wordt met name niet gesproken over de noodzakelijke verdeling van de werkzaamheden tussen de EU en de nationale niveaus. De 14 nieuwe bedrijfstakspecifieke taskforces zullen voornamelijk op EU-niveau werken. Coördinatie met het nationale niveau is hierbij van essentieel belang. Dit bespaart tijd — en het bedrijfsleven kan zich tijdverlies maar moeilijk veroorloven.

1.5 Over de bijdrage van de publieke sector aan vernieuwing en concurrentievermogen, en over de grenzen tussen industrie en diensten blijft de mededeling in het vage.

1.6 Het EESC benadrukt dat het voor het werk dat nog moet worden gedaan van belang is dat de belanghebbenden, en in het bijzonder de sociale partners, nauw bij een en ander

worden betrokken. Het is van essentieel belang dat de sociale partners overeenkomsten sluiten over industriële verandering en vernieuwing, iets wat nu al in sommige lidstaten gebeurt.

1.7 In de mededeling geeft de EU antwoord op de vraag of de verwerkende industrie in Europa een toekomst heeft. Het EESC is op zijn beurt bereid om met voor de Lissabonstrategie opgezette netwerk ook aandacht te besteden aan het Europese industriebeleid.

2. Inleiding

2.1 De tussentijdse evaluatie van de strategie van Lissabon, die in maart 2005 aan de Europese Raad is voorgelegd, toonde een zeer gemengd beeld van wat er in de eerste vijf jaar is bereikt.

2.2 De strategie van Lissabon heeft vooral gefaald wat economische en industriële groei en het scheppen van meer en betere banen betreft. In de wereldwijde concurrentie ondervindt Europa moeilijkheden. Volgens een aantal indices voor groei en concurrentievermogen hebben de Verenigde Staten, tezamen met de Noordse landen, een leidende positie. De grote Europese economieën volgen op ruime afstand. In een recente indeling door het Economisch Wereldforum stond het Verenigd Koninkrijk op de 13e plaats, Duitsland op de 15e en Frankrijk op de 30e, onmiddellijk vóór Spanje. Aan de andere kant is een aantal lidstaten qua economische groei goed bezig: in Slowakije nam het BBP in 2005 met 5,5 % toe en in Polen met 5,4 %.

2.3 Uit een recent onderzoek naar de productiviteitsgroei, uitgevoerd door de wereldwijde ondernemersvereniging „The Conference Board”, blijkt dat de leidende Europese economieën verder achterop zijn geraakt bij de VS, gemeten over een periode van 10 jaar. De 15 oude leden van de EU konden melding maken van een productiviteitsgroei van 0,5 % in 2005, tegen 1,8 % in de VS en 1,9 % in Japan.

2.4 In een reactie op de Europese Top van maart 2005 heeft de Europese Commissie het afgelopen jaar een groot aantal voorstellen en mededelingen ingediend over hervorming van de industrie, over productiviteit, concurrentievermogen en steun voor ondernemerschap en kleine en middelgrote ondernemingen.

2.5 Wat ontbrak aan het palet van nieuwe voorstellen zijn pogingen om vraagstukken betreffende takken van de industrie, vooral de verwerkende industrie, aan te pakken en een basis te leggen voor bedrijfstakspecifieke of verticale steunmaatregelen. Met de nieuwe mededeling „Naar een beter geïntegreerde aanpak van het industriebeleid”, wil de Commissie voorzien in deze behoefte.

3. Beschrijving van het nieuwe beleidskadervoorstel

3.1 De Mededeling kan worden gezien als de start van een nieuw proces op basis van een analyse van het concurrentievermogen van 27 bedrijfstakken van de industrie.

3.2 De aandacht gaat vooral uit naar wat de ondernemingen zelf zien als knelpunten voor innovatie, concurrentievermogen en groei. De nadruk ligt op kleine en middelgrote ondernemingen (KMO's) en dat is logisch, want de industrie in de EU bestaat voor het overgrote deel uit KMO's, die goed zijn voor zo'n 58 % van de werkgelegenheid. Tijdens de voorbereidingen is ook een aantal belanghebbenden geraadpleegd.

3.3 De in de Mededeling geanalyseerde industriebedrijfstakken bestrijken vier hoofdgebieden: de voedings- en biowetenschappenindustrie; de machine- en systeemindustrie; de mode- en ontwerpindustrie; de basis- en tussenproductindustrie. Concreet gezegd bestrijkt de analyse de volgende industrieën: biotechnologie en de geneesmiddelenindustrie, werktuigbouwkunde en elektrotechniek, de defensie- en ruimtevaartindustrie, en ook textiel en meubelen, de keramische industrie, staal, chemicaliën en pulp en papier.

3.4 Bij de analyse van het concurrentievermogen van de 27 bedrijfstakken zijn de volgende criteria aangelegd:

- zorgen voor een open en concurrerende interne markt,
- kennis, zoals onderzoek, innovatie en vaardigheden,
- betere regelgeving,
- zorgen voor synergie tussen beleidsmaatregelen op het gebied van concurrentievermogen, energie en milieu;
- zorgen voor een volwaardige en eerlijke rol op wereldmarkten,
- werken aan de sociale en economische samenhang.

3.5 De conclusies van de bedrijfstak geven aan, in de woorden van de mededeling, „welke van de vele relevante beleidsuitdagingen voor de betrokken bedrijfstak als hoogste prioriteit worden beschouwd.” Ondanks deze toelichting zijn de conclusies niet echt transparant. In de biotechnologie bijvoorbeeld is vastgesteld dat er vraag is naar meer onderzoek, maar niet naar meer vaardigheden. Voor textiel is vastgesteld dat er vraag is naar onderzoek en vaardigheden en ook naar een betere markttoegang, maar niet dat er behoefte is aan maatregelen tegen handelsverstoringen.

3.6 De Commissie stelt in het bijzonder 7 grote bedrijfstakoverschrijdende beleidsinitiatieven voor om de gemeenschappelijke problemen aan te pakken en de synergieën te versterken. Deze 7 bedrijfstakoverschrijdende initiatieven zijn:

- Initiatief op het gebied van intellectuele-eigendomsrechten en de bestrijding van namaak
- Een groep op hoog niveau voor concurrentievermogen, energie en milieu
- Externe aspecten van het concurrentievermogen en de markttoegang
- Een nieuw programma voor vereenvoudiging van de wetgeving
- Het verbeteren van vaardigheden in de bedrijfstakken
- De aanpak van structurele verandering en in de industrie
- Een geïntegreerde Europese aanpak van onderzoek en innovatie in de industrie.

3.7 Naast de bedrijfstakoverschrijdende initiatieven stelt de Commissie een aantal nieuwe bedrijfstakspecifieke initiatieven voor. Deze initiatieven zijn een farmaceuticaforum, een tussentijdse evaluatie van de strategie voor biowetenschappen en biotechnologie, nieuwe groepen op hoog niveau voor de chemische industrie en de defensie-industrie, een initiatief voor de Europese ruimtevaartindustrie, een taskforce voor het concurrentievermogen van de ICT-industrie en overleg over het beleid inzake de machinebouw.

4. Algemene opmerkingen

4.1 De nieuwe Mededeling is de eerste serieuze poging om te komen tot een alomvattend initiatief per bedrijfstak inzake concurrentievermogen en vernieuwing in de industrie. Het initiatief is zeer welkom. Horizontale plannen en initiatieven zijn niet genoeg. Zoals de nieuwe Mededeling is gestructureerd, biedt zij een waardevolle basis voor besluiten over concrete maatregelen. Het initiatief omvat een gedegen analyse van vraagstukken met betrekking tot groei en concurrentievermogen in een aantal bedrijfstakken van de industrie.

4.2 De Commissie heeft het voorstel gepresenteerd als een kader voor het stellen van prioriteiten. Maatregelen om het vraagstuk van de mondialisering aan te pakken staan centraal.

4.3 Wat ontbreekt is een duidelijke koppeling tussen de inspanningen op EU-niveau en de noodzakelijke betrokkenheid van regeringen, industrie en belanghebbenden op nationaal en regionaal niveau. Hieraan moet in het toekomstige proces worden gewerkt, vooral in de nieuwe sectorale en intersectorale taskforces. Toch bestaat het gevaar dat dit leidt tot veel planmakerij en maar weinig concrete resultaten.

4.4 Om dit te vermijden zou er specifiek voor de nodige coördinatie moeten worden gezorgd. Zo zou er ook meer ruimte komen voor actieve deelname door diverse belanghebbenden.

4.5 De nieuwe mededeling vormt samen met diverse andere voorstellen en mededelingen een stap in de richting van een Europees industriebeleid. Is dit een realistische aanpak? Wanneer we denken aan de grote problemen die de Europese industrie wachten, zou het EESC willen concluderen dat dit waarschijnlijk de beste manier is om het concurrentievermogen te stimuleren en gebruik te maken van de specifieke voordelen van de Unie, zoals haar hoogwaardige kennisbasis en haar zeer grote interne markt.

4.6 De Commissie stelt nadrukkelijk dat de nieuwe mededeling beoogt aan te sluiten bij de strategie van Lissabon en bij te dragen aan alle inspanningen van de strategie. De daadwerkelijke uitvoering, in termen van meer onderzoek, of onderwijs, of regelgeving, wordt een verantwoordelijkheid voor andere eenheden binnen de Commissie en voor nationale en regionale instanties. Planning en uitvoering moeten worden gecoördineerd.

4.7 De benadering van de Commissie is in zekere mate ambivalent. Er moet nog eens goed worden gekeken naar het evenwicht tussen horizontale programma's en nieuwe bedrijfstakspecifieke inspanningen.

4.8 De Mededeling bevat geen middelen voor diverse acties. In plaats daarvan moeten de noodzakelijke middelen op EU-niveau komen uit het CIT-programma, het kaderprogramma voor onderzoek, de structuurfondsen en de onderwijsprogramma's, om maar de belangrijkste te noemen. Coördineren van de beleidsonderdelen, inclusief de middelen, wordt een lastige en delicate opdracht. De beschikbare Europese financiële middelen zijn per slot van rekening nogal beperkt in verhouding tot de behoefte en de vraag.

4.9 Voor de invoering van geavanceerde nieuwe productiemethoden en machines, zeker in kleine en middelgrote ondernemingen, zijn kredieten tegen gunstige voorwaarden nodig. De EIB en het EIF moeten nauw worden betrokken bij het werk van de bedrijfstakspecifieke en de bedrijfstakoverschrijdende planningsgroepen.

4.10 In het nieuwe voorstel richt de Commissie zich vooral op het EU-niveau. Regionale aspecten worden slechts terloops belicht. Het belang van de stedelijke gebieden, met hun ruime potentieel voor het stimuleren van de innovatie en het concurrentievermogen van de industrie, komt in de analyse niet voor. Hieraan, en ook aan het regionale industriebeleid, moet in het toekomstige proces worden gedacht.

4.10.1 De Commissie onderzoek doet geen specifieke voorstellen voor industrie sectoren die in hoge mate regionaal geconcentreerd zijn.

4.11 Drie thema's overheersen in de reacties van de industrie en de belanghebbenden inzake maatregelen voor concurrentievermogen: meer onderzoek en koppeling aan onderzoek, meer onderwijs en opleiding, in het bijzonder qua vaardigheden, en gemakkelijker toegang tot financiële steun, in het bijzonder voor ondernemerschap en micro-ondernemingen.

4.12 De meeste van de industriële bedrijfstakken die worden geanalyseerd in de nieuwe mededeling noemen het verbeteren van vaardigheden in de bedrijfstakken een punt waar „een beleidsuitdaging wordt beschouwd als hoogste prioriteit”, zoals in de mededeling wordt gesteld. Vaardigheden en het verbeteren ervan zijn van fundamenteel belang. Het voorgestelde bedrijfstakoverschrijdende initiatief inzake vaardigheden leidt hopelijk tot vernieuwende voorstellen.

4.13 In de Mededeling wordt weinig aandacht geschonken aan het belang dat overheden erbij hebben dat er gezorgd wordt voor gelijke voorwaarden voor de industrie en in het bijzonder de verwerkende industrie. De activiteiten zullen ongetwijfeld aanleiding geven tot een aantal ideeën over hoe de

overheid de industrie kan steunen, door middel van bijvoorbeeld onderwijs, vervoerssystemen, energie en ICT-netwerken.

4.14 In de Mededeling wordt niet ingegaan op het feit dat de grens tussen industrie en diensten steeds vager wordt. Wat betekent dit voor de human resources, de marktbenadering en de toegang tot de markt, voor regulering en toegang tot financiering?

4.15 Inzake toegang tot financiering voor KMO's is in de brede analyse van 27 bedrijfstakken op slechts vijf andere gebieden een specifieke vraag geconstateerd, namelijk de geneesmiddelenindustrie, biotechnologie, medische apparatuur, machinebouw en elektrotechniek. Het is enigszins bevreemdend dat dezelfde vraag niet is vastgesteld voor grondstoffen en half-fabrikaten, om maar een voorbeeld te noemen.

5. Naar een Europees Industriebeleid

5.1 Met de nieuwe mededeling van de Commissie zet de EU een volgende stap in de richting van een gemeenschappelijk kader voor het Europees industriebeleid, wat alleen maar toe te juichen is. Zo'n gemeenschappelijk beleid en gemeenschappelijke prioriteiten komen Europa's internationale concurrentiepositie ten goede. Het Europees industriebeleid moet echter ook gezien worden tegen de achtergrond van de structuren die onder meer zijn opgezet om de industrie te ondersteunen (onderwijs en onderzoek, om maar twee voorbeelden te noemen) en om overleg te voeren met werknemers. Zonder de volledige medewerking van de samenleving is een duurzaam Europees concurrentievermogen onmogelijk.

5.2 De industrie wil, en dat wordt vaak gezegd, gelijke voorwaarden met duidelijke (en niet-bureaucratische) signaleringssystemen. Velen huldigen het standpunt: zo weinig mogelijk bureaucratie, zoveel mogelijk algemene steun. Citaat uit een recente Raad Concurrentievermogen: „De ministers benadrukten dat wetgevende en regelgevende verplichtingen het concurrentievermogen niet negatief mogen beïnvloeden.” Tegelijkertijd moeten administratieve verplichtingen niet alleen maar als een kostenfactor worden gepresenteerd; ze komen vaak in de plaats voor 25 verschillende nationale wetgevingen en brengen zo de huishoudelijke uitgaven omlaag. In een recente mededeling stelt de Commissie dat bij een analyse van de regelgevingskosten, waarvan administratieve verplichtingen slechts een onderdeel vormen, ook moet worden gekeken naar de economische, sociale en ecologische kosten en baten van de regelgeving.

5.3 De wereldwijde concurrentie waar de EU mee te maken heeft (en andere groepen van landen eveneens) is geducht. Er is geen ruimte voor zelfgenoegzaamheid. Anderzijds kunnen groei en concurrentievermogen voor Europa nooit doelen op zich zijn. Algemeen wordt erkend dat er een Europese maatschappelijke visie bestaat, samengevat in de strategie van Lissabon: een hoog niveau van op kennis gebaseerd concurrentievermogen, hoge ambities qua sociale cohesie, en een verantwoordelijk milieubeleid. Een Europees industriebeleid maakt deel uit van de strategie van Lissabon en reikt tevens jaren verder dan de strategie. Maar welk tijdschema ook wordt gehanteerd, een industriebeleid zal deel uitmaken van de overkoepelende prioriteiten van de strategie van Lissabon.

5.3.1 De Commissie heeft een herziene strategie voor duurzame ontwikkeling gepubliceerd waarover de Raad later dit jaar een besluit zal nemen. Het kader voor een industriebeleid sluit aan bij de prioriteiten van de strategie voor duurzame ontwikkeling.

5.4 Een Europees industriebeleid moet, in deze context, op drie prioritaire doelen worden gericht: bepalen welke bedrijfstakken prioritair zijn voor een duurzame concurrentie; prioritaire maatregelen nemen om deze duurzame concurrentie te verwezenlijken, en vaart zetten achter de eenwording van de interne markt als een cruciale stap op weg naar gelijke voorwaarden voor alle marktdeelnemers. Op EU-niveau betekent dit dat aandachtig moet worden gezien wat er werkelijk kan worden bewerkstelligd middels initiatieven op Europees niveau. Een industriebeleid kan met deze doelen een heuse meerwaarde bieden aan de industrie, aan nationale en regionale regeringen en aan de sociale partners en het maatschappelijk middenveld.

5.5 Het Comité is ingenomen met het voornemen van de Commissie om verschillende thematische werkgroepen op te starten en een debat over diverse aspecten van het industriebeleid op gang te brengen. Het meent echter dat ook moet worden ingegaan op het verband tussen het industriebeleid en twee andere beleidsgebieden, om zo een einde te maken aan een dubbelzinnige situatie die in het verleden al een obstakel is gebleken voor de ontwikkeling van grote Europese industrie-projecten.

5.5.1 Op de eerste plaats moet duidelijker de link worden gelegd tussen het mededingings- en het industriebeleid. Dat DG mededinging meer economieën heeft aangeworven is lang niet afdoende.

5.5.2 Daarnaast heeft de Commissie een actieplan ter modernisering van het vennootschapsrecht ingediend, dat er o.m. op gericht is de rechten van de aandeelhouders te versterken. Te vrezen valt dat deze aanpak het streven naar beurswinst op korte termijn in de hand zal werken, wat ten koste kan gaan van concrete plannen voor de industrie die een meerwaarde opleveren voor de meerderheid van de betrokkenen.

5.5.3 Om incoherentie uit te sluiten en te vermijden dat de geloofwaardigheid en efficiëntie van het nieuwe industriebeleid worden ondermijnd, dienen de commissarissen voor economische zaken, interne markt, mededingingsbeleid en de Lissabon-strategie hun visies op elkaar af te stemmen.

5.6 In een Europees industriebeleid moet rekening worden gehouden met de belangrijke rol die de publieke sector speelt middels het leveren van kennis en infrastructuur, om maar twee wezenlijke elementen te noemen. In sommige landen zijn nauwe contacten gelegd tussen industrie en publieke sector. In andere landen niet. Hoe belangrijk de overheidssector voor innovatie is, blijkt wel uit het feit dat in de VS de overheidsuitgaven voor innovatie dubbel zo hoog liggen als in Europa. Ook al is een groot gedeelte daarvan bestemd voor militaire doeleinden, dan nog zegt dit feit veel over het belang van de overheidssector. Een goed Europees voorbeeld zijn de vroegere (en ten dele huidige) overheidsuitgaven voor de ontwikkeling van farmaceutische producten. Verder blijkt het belang van de publieke sector ook uit zijn rol bij de uitbreiding van ICT-voorzieningen, zoals met name breedbandnetwerken.

5.7 De tussentijdse herziening van de Lissabonstrategie is ook door de sociale partners aangegrepen om plannen te ontwikkelen waarmee de toekomst van de Europese verwerkende industrie kan worden veiliggesteld. De werkgeversorgani-

satie UNICE heeft de tot dusverre met de Lissabonstrategie behaalde resultaten van uitvoerig commentaar voorzien en voorstellen voor verbetering gedaan. De opmerkingen van Orgalime, het orgaan van de mechanische, elektronische en metaalindustrie in 23 landen, over de mededeling van de Commissie bevatte een gedetailleerd plan voor de ontwikkeling van de Europese verwerkende industrie. Wat werknemers betreft: de Europese Federatie van Metaalarbeiders (EMF) heeft in het najaar van 2005 het plan *Boosting European Manufacturing* gepresenteerd, dat in samengevatte vorm een aantal van de voorstellen uit de andere plannen bevat.

5.8 Dit plan omvat 15 essentiële maatregelen, die in twee blokken zijn verdeeld. In het eerste blok, met als titel Onderzoek en Ontwikkeling, wordt de nadruk gelegd op meer geld voor onderzoek en meer aandacht voor sociale vernieuwing, in het tweede blok met als titel Sociaal kader voor innovatie, worden aanvullende concrete maatregelen genoemd voor het stimuleren van KMO's, ondernemerschap, levenslang leren en het herstructureren van Europese arbeidsmarkten met aandacht voor sociale zekerheid.

5.9 Evenals een aantal andere plannen van de sociale partners getuigt dit actieplan van tot op zekere hoogte samenval-lende visies op wat de Europese industrie te wachten staat. In het algemeen is er een brede consensus over de te nemen stappen. Deze gedeelde visie op de belangrijkste problemen en maatregelen biedt een platform voor sociale dialoog en overeenkomsten met de sociale partners en kan zo leiden tot vernieuwing en meer concurrentievermogen (zie hoofdstuk 6).

5.10 De strategie van Lissabon heeft met succes de begrippen „kennisintensieve maatschappij” en „een leidende rol voor Europa qua kennis, vaardigheden en O&O” ingang doen vinden. Het besluit van de Raad van Barcelona om ernaar te streven dat 3 % van het BBP aan onderzoek wordt besteed, kon in theorie op veel bijval rekenen.

5.11 in haar dialogen en debatten met vertegenwoordigers van de industrie heeft de Commissie niet veel nieuwe ideeën en oplossingen gevonden voor de belangrijke overdracht van kennis van universiteiten naar industrie. De Commissie zal zelf in een binnenkort te verschijnen mededeling op dit punt terugkomen. De ondernemingen moeten echter zelf de noodzakelijke verantwoordelijkheid op zich nemen voor het leggen van de vereiste verbanden met het onderzoekswerk. Dit gebrek aan ideeën voor kennisoverdracht baart zorgen, met name gelet op het feit dat de doelstelling om 3 % van het BBP van Europa aan ontwikkeling en onderzoek te besteden maar langzaam wordt verwezenlijkt. Een ander punt van zorg is dat bètastudies in de EU, in vergelijking met haar grootste concurrenten, met steeds geringere studentenaantallen kampen. Van essentieel belang is ook dat kleine en middelgrote ondernemingen de kwaliteit van hun menselijk kapitaal verbeteren en academici in dienst nemen om hun productie- en innovatieprocessen op een hoger niveau te tillen. In het zevende kaderprogramma moeten specifieke steunmaatregelen worden opgenomen om kleine en middelgrote ondernemingen te helpen geavanceerde technologische onderzoeks- en productietechnieken in te voeren.

5.12 In dit verband dient erop te worden gewezen dat Europa, zelfs als het 3 % van zijn BBP onderzoek besteedt, nog steeds een achterstand zal hebben ten opzichte van zowel de VS als Japan. De beoogde 3 % is een tussentijdse doelstelling, zoals reeds door een aantal lidstaten van de EU is erkend. De wereldwijde concurrentie zal over een periode van 15 tot 20 jaar zelfs nog verder gaande ambities vereisen.

5.13 Een soortgelijke opmerking kan worden gemaakt over de noodzaak van verdere verbetering van de vaardigheden en meer levenslang leren. Uit de industrie komen signalen inzake verdere verbetering van de vaardigheden enz., maar dat is niet iets dat op EU-niveau kan worden geregeld. Op EU-niveau kunnen de behoeften worden geïnventariseerd en geanalyseerd, maar de daadwerkelijke uitvoering moet op de nationale en regionale niveaus gebeuren. Het CEDEFOP zou ongetwijfeld kunnen helpen bij de uitwisseling van belangrijke ervaringen.

5.14 In deze context is het interessant eraan te herinneren dat het brede onderwijsdebat over levenslang leren in de vroege jaren zeventig is begonnen met belangrijke analyses van de OESO. Sederdien zijn er echter niet veel echt nieuwe benaderingen uitgeprobeerd om de opties en de middelen van de industrie zelf, van de publieke sector en van de burger op één lijn te brengen. Deze zou kunnen vragen om betere opleidingsmogelijkheden om zijn of haar mobiliteit op de arbeidsmarkt te verhogen.

5.15 De belangstelling voor offshoring en verplaatsing van activiteiten heeft de aandacht gevestigd op het feit dat de grondrechten van de werknemers wereldwijd moeten worden gewaarborgd. De overeenstemming van de IAO in 1998 over de „Verklaring betreffende de grondrechten en overeenkomsten inzake arbeidsvoorwaarden en rechten van werknemers” heeft een basis gelegd voor regelgeving inzake werkgelegenheid, en een norm gesteld die in het gehele internationale bestuursstelsel moet worden toegepast. De richtsnoeren van de OESO zijn politieke toezeggingen van regeringen. Wil verandering als iets positiefs worden beschouwd, dan moeten twee dingen worden aangetoond, namelijk dat verandering geen proces hoeft te zijn waarbij uiteindelijk niemand gebaat is, en dat veranderingen in bedrijven, industrieën, regio's en arbeidsmarkten op sociaal rechtvaardige wijze kunnen worden doorgevoerd.

5.15.1 Er moet nadrukkelijk worden gewezen op het belang van de Europese Ondernemingsraden. Deze vormen een concreet antwoord op de vraag naar een breed toepasbaar systeem voor informatie en overleg in ondernemingen die in meerdere landen actief zijn. Ook al kost het tijd om zulke systemen op te zetten en ook al is de huidige Richtlijn over ondernemingsraden nogal vaag, zonder deze raden maakt een Europees industriebeleid weinig kans.

5.16 Een Europees industriebeleid kan het Europese concurrentievermogen een noodzakelijk zetje geven. De huidige mededeling van de Commissie is één pijler. Het EESC heeft een aantal andere pijlers opgesomd. De Commissie zou nu in de context van de sociale dialoog en op andere relevante fora de discussies verder moeten aanzwengelen.

6. Opmerkingen over de bedrijfstakvoorstellen

6.1 Het EESC steunt de keuze van de doorlichtingsparameters voor de analyse van de 27 bedrijfstakken van de industrie. Ondanks deze zeer ambitieuze aanpak staan er enkele duidelijke inconsequenties in de afzonderlijke resultaten van de

analyse. Het EESC prijst de inspanning en onderschrijft het de conclusies. Ook kan het EESC zich vinden in de keuze van de onderwerpen voor de eerste groep bedrijfstakspecifieke en bedrijfstakoverschrijdende taskforces.

6.2 Het EESC is met name ingenomen met het plan om een Groep op hoog niveau voor concurrentievermogen, energie en milieu in te stellen. Milieuvriendelijke en energiebesparende technologieën kunnen de Unie op mondiaal niveau aanzienlijke voordelen opleveren. Het feit dat men zich tegenwoordig wereldwijd bewust is van de gevaren van klimaatverandering door het massale gebruik van fossiele brandstoffen zou een belangrijke steun moeten zijn voor pogingen om productie- en consumptiepatronen te veranderen. De groep van hoog niveau wacht een zware taak, ondanks het feit dat ook andere landen, zoals onder meer de VS, inmiddels veel geld uitgeven aan milieuvriendelijke technologieën.

6.3 Ontwerp wordt een essentiële factor in productontwikkeling en productmarketing. Ontwerp zou niet in één taskforce, maar in een aantal taskforces moeten worden ondergebracht als een van de horizontale vraagstukken. In een aantal EU-landen heeft industrieel ontwerp een succesrijke geschiedenis. Daarop dient te worden voortgebouwd.

6.4 In de mededeling van de Commissie wordt niet uitdrukkelijk gesproken over communicatie en over het bereiken van de industrie zelf en diverse belangengroepen. Maar aangezien de uitvoering voor een aanzienlijk deel zal verlopen via informatie en communicatie, moet aan deze punten veel aandacht worden geschonken. Hoe krijgt de grote groep kleine en middelgrote ondernemingen anders informatie over gezamenlijke partnerschappen en allerlei steunmaatregelen?

6.5 Tijd zal ook een essentiële factor zijn voor de uitvoering. Productontwikkeling in de industrie is iets wat door de wereldwijde concurrentie niet langzaam gaat. De diverse taskforces op Europees niveau zullen strakke tijdschema's moeten hanteren om een meerwaarde te kunnen bieden aan hen die zich bezighouden met besluiten van de industrie inzake investeringen en ontwikkelingen.

6.6 Het EESC is het met de Commissie eens dat het wegvloeien van banen uit de EU naar lagelonenlanden pijnlijke lokale en sectorale consequenties zal hebben, vooral voor laagopgeleide werknemers, die hulp zouden moeten krijgen om niet de dupe te worden van industriële herstructureringen. Elders heeft het EESC er al op gewezen dat de structuurfondsen veel meer gebruikt zouden moeten worden voor de financiering van actieve — en proactieve — maatregelen om de globalisering de baas te blijven. Het EESC zal zich nog buigen over het recente voorstel om een globaliseringsfonds in te voeren.

7. Noodzaak van een bredere maatschappelijke dialoog

7.1 In sommige landen bestaan reeds ambitieuze overeenkomsten met de sociale partners over industriële vernieuwing, die uiting geven aan wederzijdse belangen en prioriteiten voor de verdere ontwikkeling van de industrie.

7.2 Een voorbeeld hiervan is de overeenkomst die de Zweedse sociale partners in 1997 hebben ondertekend. Sinds de totstandkoming van deze overeenkomst hebben de sociale partners een aantal concrete voorstellen ter verbetering van het concurrentievermogen van de Zweedse industrie geformuleerd. Deze beoogden met name de oprichting van centra voor industrieel onderzoek, het opvoeren van de samenwerking tussen industrie en onderwijs, het verlenen van innovatiesteun aan nieuwe en groeiende bedrijven en het ondersteunen van centra voor industriële ontwikkeling. Een aantal van deze voorstellen is door de overheid gehonoreerd.

7.3 Het EESC benadrukt dat het beslist noodzakelijk is dat belanghebbenden, en in het bijzonder de sociale partners, nauw worden betrokken bij het proces van vernieuwing, concurrentievermogen en herstructurering. Het tempo van de veranderingen zal niet zakken. Daarom wordt een proactieve aanpak, op basis van wederzijds vertrouwen, een noodzaak. Om industriële veranderingsprocessen in goede banen te leiden moet er een sociale dialoog worden gevoerd op basis van solide, op vertrouwen gebaseerde partnerschappen, en moet er een overlegcultuur bestaan waarbij de deelnemers representatief zijn en over stabiele structuren beschikken. Representativiteit vereist ook grondige kennis van actuele aangelegenheden en keuzes.

7.3.1 Tal van Europese ondernemingsraden (zie paragraaf 5.13.1) hebben geprobeerd om de vaardigheden van degenen die er zitting in hebben te verbeteren. Dit is van essentieel belang voor beide partijen. Zonder grondige kennis en uitstekende vaardigheden kunnen de raden geen goede bijdrage leveren aan het overleg en de dialoog.

7.4 Het EESC spreekt de hoop uit dat de Mededeling van de Commissie voor een geïntegreerd industriebeleid, tezamen met andere initiatieven, een bron van inspiratie zal zijn voor een hechte betrokkenheid van de belanghebbenden, en in het bijzonder de sociale partners, in het veranderingsproces.

Het EESC heeft zijn standpunten inzake de sociale dialoog bij veranderingen in het bedrijfsleven verwoord in een in september 2005 goedgekeurd advies⁽¹⁾.

7.5 Naar aanleiding van de conclusies van de Europese Raad van 2005, heeft het EESC een interactief netwerk opgezet over ervaringen met de uitvoering van de strategie van Lissabon. Het EESC zal zich in positieve zin beraden op het uitbreiden van dit netwerk met belanghebbenden en sociale partners om het Europees Industriebeleid verder vorm te geven.

8. In november 2005 keurde de adviescommissie industriële reconversie (CCMI) een aanvullend advies goed over de mededeling inzake een meer geïntegreerd industriebeleid. Rapporteur was de heer Pezzini.

8.1 De CCMI achtte het heel interessant dat de Commissie in haar Mededeling sectorspecifiek beleid binnen het industriebeleid weer centraal plaatst. Dit sectorspecifieke beleid kan volgens de CCMI pas echt doeltreffend zijn wanneer het op gestructureerde wijze binnen de sociale dialoog op lokaal, nationaal en Europees niveau worden uitgevoerd.

8.2 Zij wees er echter ook op dat in de mededeling concrete initiatieven, actieplannen en, vooral, adequate financiële middelen ter ondersteuning van dat beleid ontbreken. Daarom zou het goed zijn te kijken hoe de EIB en het EIF ondernemingsprojecten kunnen steunen.

8.3 De CCMI benadrukte ook dat de Commissie de belangrijke rol van een steeds modernere overheid, zou moeten erkennen.

8.4 Ten slotte onderstreepte de CCMI het belang van een proactief regionaal industriebeleid, van handelsbeleid voor een succesvol industriebeleid, en van de fundamentele arbeidsnormen in IAO-verdragen.

Brussel, 20 april 2006

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
A.-M. SIGMUND

⁽¹⁾ PB C 24 van 31 januari 2006

BIJLAGE

bij het Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité

Het volgende tijdens de discussie verworpen wijzigingsvoorstel kreeg niettemin meer dan een kwart van de uitgebrachte stemmen:

Paragraaf 7.5

De tweede zin te schrappen:

„Naar aanleiding van de conclusies van de Europese Raad van 2005, heeft het EESC een interactief netwerk opgezet over ervaringen met de uitvoering van de strategie van Lissabon. ~~Het EESC zal zich in positieve zin beraden op het uitbreiden van dit netwerk met belanghebbenden en sociale partners om het Europees Industriebeleid verder vorm te geven.~~”

Motivering

Door de deelname van de sociale partners aan het uitwerken van het Europese industriebeleid te versterken, wordt de rol van kleine en middelgrote ondernemingen, gespecialiseerde beroepsorganisaties, sectorale verenigingen en de wetenschappelijke wereld bij de tenuitvoerlegging van de Lissabonstrategie geminimaliseerd.

Stemuitslag

stemmen vóór: 11

stemmen tegen: 27

onthoudingen: 1

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 Samenwerken, beter werken: Een nieuw kader voor de open coördinatie van het beleid inzake sociale bescherming en integratie in de Europese Unie

(COM (2005) 706 final)

(2006/C 185/15)

De Commissie heeft op 22 december 2005 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag te raadplegen over bovengenoemde Mededeling.

De gespecialiseerde afdeling Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 20 maart 2006 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Olsen.

Het Comité heeft tijdens zijn op 20 en 21 april 2006 gehouden 426e zitting (vergadering van 20 april) het volgende advies uitgebracht, dat met 31 stemmen vóór en zonder stemmen tegen, bij 1 onthouding, is goedgekeurd.

1. Beknopt standpunt van het EESC

1.1 Het EESC onderschrijft het streven van de mededeling. De sociale dimensie van de Lissabonstrategie zal versterkt worden als de lidstaten via het nieuwe kader meer politiek gewicht toekennen aan de modernisering en verbetering van de sociale bescherming. Deze is essentieel om de problemen die samenhangen met globalisering en vergrijzing aan te pakken. De verschillende oogmerken van de Lissabonstrategie, te weten duurzame economische groei, meer en betere banen en meer sociale cohesie, dienen te worden gehandhaafd.

1.2 De Commissie moet een dialoog aangaan met de lidstaten om ze te wijzen op adequaat sociaal beleid.

1.3 Hoewel het EESC het initiatief toejuicht, wil het erop wijzen dat goed moet worden gekeken naar hun verschillende kenmerken, hun uiteenlopende ontwikkelingsfasen, alsook naar de verschillen tussen lidstaten.

1.4 Een van de drie overkoepelende doelstellingen is het „Bevorderen van goed bestuur, transparantie en inspraak van de betrokken actoren bij de opstelling, uitvoering en monitoring van het beleid.” Sociale partners en andere belangrijke actoren uit het maatschappelijk middenveld dienen meer betrokken te worden bij alle cruciale onderdelen van dit proces.

1.5 Het nieuwe kader en de doelstellingen zijn voor de lidstaten een uitstekende gelegenheid om de aandacht te vestigen op de sociale dimensie in hun NHP's en specifieke nationale prioriteiten uit te voeren.

1.6 Als onderdeel van de lopende werkzaamheden dient het EESC het nieuwe kader voor open coördinatie nauwlettend te volgen en over de geboekte vooruitgang verslag uit te brengen, vóór de Voorjaarsstop van 2007.

2. Samenvatting van het Commissiedocument

2.1 Overeenkomstig haar eerdere plannen van 2003 stelt de Commissie een gestroomlijnde open- coördinatiemethode

(OCM) voor sociale bescherming en integratie voor. Het voorstel omvat gemeenschappelijke overkoepelende doelstellingen, aangevuld met specifieke doelstellingen voor elk van de drie afzonderlijke onderdelen:

- 1) de uitroeiing van armoede en sociale uitsluiting,
- 2) toereikende en duurzame pensioenen, en
- 3) toegankelijke, kwalitatief hoogstaande en duurzame gezondheidszorg en langdurige zorg.

2.2 Doel van het voorstel is een nieuw kader vast te leggen dat de OCM versterkt, zichtbaarder maakt en beter integreert in de Lissabonstrategie. Procedures en werkmethode (betrokkenheid van actoren, goed bestuur, tijdschema, rapportage, evaluatie, uitwisseling van goede praktijken, wederzijds leren, informatie) moeten worden verbeterd. Het nieuwe kader beslaat een periode van drie jaar (2005-2008).

2.3 Op basis van de gemeenschappelijke doelstellingen dienen de lidstaten tegen september 2006 nationale strategieën voor sociale bescherming en integratie op te stellen, die als uitgangspunt dienen voor de nationale hervormingsprogramma's (NHP's), die op 15 oktober 2006 moeten worden ingediend.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Om het Comité voldoende tijd te geven voor het vervullen van zijn rol als adviesorgaan, had het voorstel vóór 22 december 2005 gepubliceerd moeten worden. Door de opgelopen vertraging heeft het EESC geen weloverwogen bijdrage kunnen leveren aan de ministeriële vergaderingen terzake en de voorjaarsstop van maart 2006.

3.1.1 Het EESC heeft al eerder opgemerkt niet tevreden te zijn over de laattijdige raadplegingen over andere belangrijke onderwerpen, zoals het voorstel van de Commissie over geïntegreerde richtsnoeren voor groei en werkgelegenheid ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Zie het EESC-advies over „De richtsnoeren voor de werkgelegenheid: 2005 – 2008”, rapporteur: de heer Malosse, PB C 286, 17.11.2005.

Als er belangrijke voorstellen worden gedaan in het kader van de herziene Lissabonstrategie, dan is het van het hoogste belang dat de raadplegingsprocedure zodanig verloopt dat kwaliteitswerk kan worden geleverd.

3.2 Aangezien het voorstel uitgaat van een driejarige cyclus, kan dit advies toch bijdragen aan de implementatie en follow-up van het nieuwe kader door de lidstaten en de Commissie.

3.3 Het EESC heeft zich recentelijk uitgesproken over de aanpak van de Lissabonstrategie en in dat kader ook over de uitvoering van de OCM ⁽²⁾. In 2003 keurde het Comité een advies goed over het eerste Commissievoorstel voor stroomlijning ⁽³⁾. Het heeft zich tevens gebogen over het gebruik van de OCM met betrekking tot pensioenen en gezondheidszorg ⁽⁴⁾. Het EESC bereidt momenteel een aantal adviezen over aanverwante onderwerpen voor ⁽⁵⁾.

3.4 Helaas bevatten slechts enkele van de in oktober 2005 ingediende NHP's elementen van sociale bescherming en integratie. De betrokkenen dienen thans nationale strategieën en hervormingsprogramma's uit te stippelen om te waarborgen dat aandacht geschonken wordt aan de sociale dimensie. Dit advies is bedoeld als een bijdrage daartoe.

3.5 Het EESC onderschrijft het streven van de mededeling. De sociale dimensie van de Lissabonstrategie zal versterkt worden als de lidstaten via het nieuwe kader meer politiek gewicht toekennen aan de modernisering en verbetering van de sociale bescherming. Deze is essentieel om de problemen die samenhangen met globalisering en vergrijzing aan te pakken. De verschillende oogmerken van de Lissabonstrategie, te weten duurzame economische groei, meer en betere banen en meer sociale cohesie, dienen te worden gehandhaafd.

⁽²⁾ Zie het EESC-advies over „Op weg naar de Europese kennismaatschappij – De bijdrage van het maatschappelijk middenveld aan de Lissabonstrategie” (verkennd advies), rapporteur: de heer Olsson, co-rapporteurs: mevrouw Belabed en de heer van Iersel, PB C 65 van 17.3.2006.

⁽³⁾ Zie het EESC-advies over „De sociale dimensie van de strategie van Lissabon versterken: de open coördinatie stroomlijnen op het gebied van de sociale bescherming”, rapporteur: de heer Beirnaert, PB C 32, 5.2.2004.

⁽⁴⁾ Zie het EESC-advies over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité: Ondersteuning van de nationale strategieën ten behoeve van veilige en betaalbare pensioenen door middel van een geïntegreerde benadering”, rapporteur: mevrouw Cassina, PB C 48, 21.2.2002, blz. 101.

⁽⁵⁾ Zie de lopende werkzaamheden van het EESC over „Sociale samenhang: inhoud geven aan een Europees sociaal model” (SOC 237) en over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de procedure voor de uitvoering van Verordening (EG) nr. 883/2004 over de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels” (SOC 197).

3.6 In dit licht en gezien de voortdurend alarmerende sociale situatie in de Europese Unie roept het EESC de Europese Commissie en de lidstaten op de burgers op positieve wijze duidelijk te maken dat er meer werk wordt gemaakt van de sociale dimensie als derde pijler van Lissabonstrategie.

3.7 Het EESC beseft dat beleid voor sociale bescherming hoofdzakelijk de bevoegdheid van de lidstaten is. Toch moet de Commissie een dialoog aangaan met de lidstaten om ze te wijzen op adequaat sociaal beleid. Het EESC maant de lidstaten tot politieke verantwoordelijkheid om de op ons afkomende uitdagingen het hoofd te bieden. Het Comité benadrukt dat de verwezenlijking van de in het nieuwe kader geformuleerde Europese doelstellingen zal afhangen van de vastberadenheid en capaciteit van elke lidstaat om zijn beloften waar te maken, namelijk sociale vooruitgang bevorderen en tegelijkertijd de sociale bescherming moderniseren en betaalbaar houden.

3.8 De vereiste positieve interactie tussen economisch beleid, werkgelegenheidsstrategieën en sociale bescherming moet ten volle benut worden. Op solidariteit gebaseerd ambitieus sociaal beleid moet worden gezien als een productieve factor die gunstige effecten heeft op groei en werkgelegenheid ⁽⁶⁾. Tegelijkertijd hangt de duurzaamheid van sociaal beleid af van economische groei, waarvoor een betere Europese coördinatie van economisch beleid nodig is.

3.9 Hoewel het EESC het initiatief toejuicht, wil het erop wijzen dat bij het combineren van deze drie elementen, die zich elk in een heel andere ontwikkelingsfase bevinden, goed moet worden gekeken naar hun verschillende kenmerken, hun uiteenlopende ontwikkelingsfasen, alsook naar de verschillen tussen lidstaten.

De aandacht moet uitgaan naar de verschillen in kwaliteit van de Europese instrumenten voor coördinatie van nationaal beleid. Terwijl op het gebied van integratie specifieke richtsnoeren en doeleinden — aansluitend op de Europese richtsnoeren voor werkgelegenheidsbeleid — zinvol zijn, is de Europese coördinatie van pensioenen en gezondheidszorg nog grotendeels beperkt tot overeenkomsten over algemene kwaliteitsdoeleinden.

3.10 Maar bij de ontwikkeling en implementatie van de drie verschillende onderdelen dienen de lidstaten de onderlinge synergie ten volle te benutten, aangezien er vaak van overlapping sprake is. Een maatregel op één gebied kan rechtstreekse gevolgen hebben voor de andere terreinen. Verder is het van belang dat lidstaten de kloof dichten tussen politieke wil en feitelijke tenuitvoerlegging.

⁽⁶⁾ Zie het EESC-advies over de „Mededeling van de Commissie - De sociale agenda”, par. 1.2, rapporteur: mevrouw Engelen-Kefer, PB C 294, 25.11.2005.

4. Specifieke opmerkingen

Betrokkenheid van actoren

4.1 Een van de drie overkoepelende doelstellingen is het „Bevorderen van goed bestuur, transparantie en inspraak van de betrokken actoren bij de opstelling, uitvoering en monitoring van het beleid.”

De inbreng van de sociale partners en andere belangrijke actoren uit het maatschappelijk middenveld is nog steeds veel te gering. De inzet van de OCM op verschillende gebieden heeft niet de gewenste resultaten opgeleverd, daar de lidstaten zich niet echt hebben ingezet om de overeengekomen doelstellingen en acties te verwezenlijken. Ook vertonen sommige nationale actieplannen tekortkomingen, met name wat betreft de formulering van duidelijke nationale doelstellingen, strategieën en de actieve deelname van alle relevante spelers. In plaats daarvan zijn de nationale plannen voor werkgelegenheid, integratie en voor andere gebieden deels uitgemond in bureaucratische activiteitenverslagen.

4.2 Het EESC is ervan overtuigd dat een bredere deelname van het maatschappelijk middenveld in alle fasen van het proces de kwaliteit van de NAP's ten goede zal komen. Op die manier zal er in de plannen rekening worden gehouden met de zorgen en verwachtingen van de burger.

4.3 Terecht stelt de Commissie dat de OCM de betrokkenheid bij de uitwerking van sociaal beleid kan bevorderen. De sociale partners en de overige relevante betrokkenen uit het maatschappelijk middenveld dienen overeenstemming te bereiken over het moderniseren en financieel duurzaam maken van de sociale bescherming. Het EESC is voorstander van een ruime inbreng in alle fasen: vanaf de beleidsvorming tot de uitvoering en de evaluatie. Participerende besluitvorming ontslaat gekozen wetgevers evenwel niet van hun verantwoordelijkheid sociale vooruitgang en een hoog niveau van sociale bescherming te bevorderen.

4.4 Het EESC erkent dat de OCM niet dezelfde vooruitgang heeft geboekt op de drie terreinen waar het nieuwe kader betrekking op heeft. Hoewel nog steeds ontoereikend, had de OCM voor integratie een hoger participatiegehalte dan de OCM voor pensioenen. De inbreng van de sociale partners en andere belangrijke actoren in het laatste onderdeel was zeer beperkt. Ofschoon de OCM voor integratie dringend verbeterd moet worden, is het EESC het volledig met de Commissie eens dat de actoren meer bij de andere twee onderdelen moeten worden betrokken.

4.5 In contrast met hun beperkte deelname aan de OCM voor pensioenen waren de actoren relatief sterk betrokken bij Europese wetgevende acties voor aanvullende bedrijfspensioenen. Dit verschil toont aan dat de OCM aantrekkelijker en interessanter moet worden gemaakt voor alle betrokkenen.

4.6 Het EESC stelt voor dat het Comité voor sociale bescherming (CSB) vaker en op bredere basis ontmoetingen organiseert

met vertegenwoordigers van de sociale partners en andere relevante organisaties uit het maatschappelijk middenveld, zowel uit de lidstaten als uit andere Europese landen. Volgens het EESC dienen voorts regeringsvertegenwoordigers in het CSB in eigen land zowel raadplegingen te organiseren als eraan deel te nemen, samen met sociale partners en andere relevante actoren uit het maatschappelijk middenveld.

4.7 Als onderdeel van de lopende werkzaamheden voor de uitvoering van de Lissabonstrategie ⁽⁷⁾ dient het EESC sociale partners en relevante organisaties uit het maatschappelijk middenveld, alsook de bestaande SER's, te betrekken bij de follow-up van het nieuwe kader voor open coördinatie en bij de verslaggeving over de geboekte vooruitgang, vóór de Voorjaarsopstap van 2007. Het Comité moet zich vooral richten op goed bestuur en op gebieden waar de betrokkenheid van actoren nationale prioriteiten heeft helpen uitstippelen en uitvoeren.

4.8 *Transparantie*

Wil hun inbreng zin hebben, dan moeten actoren vroegtijdig toegang hebben tot relevante documenten over beleidskwesties. Transparantie is ook nodig als de Commissie en de lidstaten het nieuwe kader analyseren en evalueren, bijvoorbeeld bij de uitvoering van onderzoek door onafhankelijke deskundigen en bij het bepalen van indicatoren.

4.9 *Wederzijds leren en goede praktijken*

Van elkaar leren is voor alledrie de onderdelen van het hoogste belang. Er dienen efficiënte systemen te komen voor de overdracht van goede praktijken en het benutten van niet-wetgevende maatregelen. Bij de uitwisseling van ervaringen en wederzijds leren moet elke besluitvormer, ongeacht het niveau, betrokken zijn. Aangezien sociale partners en andere relevante actoren uit het maatschappelijk middenveld unieke kennis van en ruime ervaring met sociaal beleid bezitten, moeten zij aanwezig zijn bij de bepaling en evaluatie van de mogelijkheden voor overdracht van goede praktijken. Tot de horizontale kwesties die cruciaal zijn voor het welslagen van het nieuwe kader behoren modellen voor participerende besluitvorming en de inbreng van betrokkenen. Verder is het van belang om manieren en methoden te vinden voor de totstandbrenging van een samenleving die niemand uitsluit. Ten slotte moet sociale bescherming verzoend worden met concurrentievermogen zonder dat groepen van de arbeidsmarkt worden buitengesloten. In dit verband verwijst het EESC naar de huidige discussies over de levensloopaanpak van werkgelegenheid en de balans tussen flexibiliteit en arbeidszekerheid. ⁽⁸⁾

⁽⁷⁾ Tenuitvoerlegging van de Lissabonstrategie, bijdragen na het mandaat van de Europese Raad van 22 en 23 maart 2005.

⁽⁸⁾ Zie de lopende werkzaamheden van het EESC over „Flexzekerheid: Denemarken”, rapporteur: mevrouw Vium, ECO167, en het EESC-advies „Op weg naar de Europese kennismaatschappij – De bijdrage van het maatschappelijk middenveld aan de Lissabonstrategie” (verkenkend advies), rapporteur: de heer Olsson, co-rapporteurs: mevrouw Belabed en de heer van Iersel. PB C 65 van 17.3.2006.

4.10 Beoordelingen door onafhankelijke deskundigen

Beoordelingen door deskundigen en de uitwisseling van goede praktijken zijn nuttige instrumenten omdat zij concreet zijn en de betrokkenen inspireren. De Commissie moet waarborgen dat sociale partners en andere relevante organisaties uit het maatschappelijk middenveld bij deze evaluaties worden betrokken.

4.11 EU-programma Progress

Sociale partners en andere relevante organisaties uit het maatschappelijk middenveld dienen in aanmerking te komen voor de uitvoering van projecten van alle onderdelen van het nieuwe programma Progress. In zijn advies uitte het EESC zijn bezorgdheid over de bescheiden financiële middelen van het programma ⁽⁹⁾. Deze bezorgdheid is toegenomen na het besluit van de Europese Raad over de financiële vooruitzichten voor 2007-2013. Het EESC herhaalt met klem zijn eerder gedane oproep om toereikende financiële middelen te reserveren voor alle programma-onderdelen, inclusief projecten voor sociale bescherming en integratie.

4.12 Indicatoren

Een analytische benadering, uitgaande van hoge kwaliteit en betrouwbare en vergelijkbare indicatoren is vereist voor een volvoende gedetailleerd en getrouw beeld van de vooruitgang bij het verwezenlijken van de doelstellingen. Onderzoeksmiddelen zijn nodig voor het bepalen van de relevante indicatoren. De betrouwbaarheid van de verzamelde en bewerkte gegevens moet gegarandeerd kunnen worden. Terwijl op Europees en nationaal niveau gewerkt wordt aan indicatoren, pleit het EESC opnieuw voor deelname van de actoren aan de formulering en evaluatie van indicatoren. ⁽¹⁰⁾ Zowel het CSB als de lidstaten dienen zich hiervoor in te zetten.

Er moeten kwalitatieve indicatoren komen. Het is van belang dat relevante criteria, gebaseerd op menselijke behoeften, doorwerken in de selectie van indicatoren om te bepalen hoe het bijv. staat met de toegang voor allen tot sociale bescherming, de kwaliteit in verhouding tot de verwachtingen, alsook de betrokkenheid van gebruikers en een gebruikersvriendelijke behandeling.

Verbinding van de voor de OCM gebruikte indicatoren met die van de Lissabonstrategie zou een totaalbeeld van de vooruitgang kunnen opleveren.

4.13 Vergroting van de zichtbaarheid

Tallose malen heeft het EESC benadrukt dat de communicatie tussen Europa en de burgers gefnuikt wordt doordat er

momenteel te weinig relevante en transparante informatie is. Aangezien het nieuwe kader betrekking heeft op onderwerpen die de burger na aan het hart liggen, wijst het EESC op het belang van een op alle niveaus te organiseren permanent debat over toekomstige vraagstukken en strategische keuzen op het gebied van sociale bescherming, pensioenen, gezondheidszorg en integratie. In dit verband moet de Europese Commissie ook haar eigen acties beter zichtbaar maken. Voorstellen voor het aanjagen van dat debat in de context van de Lissabonstrategie zijn te vinden in andere adviezen ⁽¹¹⁾.

5. Aanvullende opmerkingen over de doelstellingen

5.1 Het nieuwe kader en de doelstellingen zijn voor de lidstaten een uitstekende gelegenheid om de aandacht te vestigen op de sociale dimensie in hun NHP's en specifieke nationale prioriteiten uit te voeren die samenhangen met de overkoepelende Lissabondoelstellingen. Hierbij moet ten aanzien van de lidstaten het subsidiariteitsbeginsel onverkort in acht worden genomen, al dringt het EESC er evenwel bij hen op aan om de door de Commissie voorbereide richtsnoeren ten volle te benutten ⁽¹²⁾.

5.2 In het kader van het integratie-onderdeel „Uitroeiing van armoede en sociale uitsluiting” zullen de lidstaten in 2006 nieuwe Nationale Actieplannen over dit thema opstellen.

5.2.1 Naar het oordeel van het EESC zijn er concrete maatregelen nodig voor de in maart 2005 door de Raad Werkgelegenheid en Sociale Zaken omschreven prioriteitsacties. Het EESC herinnert aan de EU-doelstelling waarbij de lidstaten ervoor zorgen dat armoede in 2010 ⁽¹³⁾ definitief tot het verleden behoort. Verder benadrukt het EESC dat beleid ter bestrijding van sociale uitsluiting van belang is in verband met de vergrijzing.

5.2.2 Het EESC acht het van groot belang de aandacht op het volgende te vestigen:

- armoedebestrijding, met name onder kinderen en jongeren, in een beleidskader voor kinderen, gezinnen (inclusief eenoudergezinnen) en gelijke kansen, waardoor tevens de overdracht van armoede naar de volgende generatie wordt voorkomen;

⁽⁹⁾ Zie het EESC-advies over het „Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een communautair programma voor werkgelegenheid en maatschappelijke solidariteit – PROGRESS”, rapporteur: de heer Greif, PB C 255, 14.10.2005.

⁽¹⁰⁾ Zie het EESC-advies „Sociale indicatoren” (initiatiefadvies), rapporteur: mevrouw Cassina, PB C 221, 19.09.2002.

⁽¹¹⁾ Zie het EESC-advies over „De bijdrage van de Commissie voor de periode van bezinning en daarna: Plan D voor Democratie, Dialoog en Debat”, (initiatiefadvies), rapporteur: mevrouw van Turnhout, PB C 65 van 17.3.2006 en het EESC-advies over „Op weg naar de Europese kennismaatschappij – De bijdrage van het maatschappelijk middenveld aan de Lissabonstrategie” (verkenkend advies), rapporteur: de heer Olsson, co-rapporteurs: mevrouw Belabed en de heer van Iersel, CESE 1500/2005.

⁽¹²⁾ Werkdocument van de Commissie: „Richtsnoeren inzake de voorbereiding van nationale verslagen over strategieën voor sociale bescherming en integratie” (voorlopige titel).

⁽¹³⁾ Europese Raad van Lissabon, maart 2000.

- nieuwe en betere banen voor kansarme groepen, ook voor „de werkende armen”;
- bevordering van gelijke kansen voor man en vrouw;
- bevordering van gelijke kansen voor gehandicapten;
- anti-discriminatiemaatregelen;
- integratie van etnische minderheden;
- bestrijding en preventie van dakloosheid;
- toegang tot medische en sociale zorg van hoge kwaliteit, ongeacht het inkomen;
- situatie van chronisch zieken;
- gegarandeerd minimuminkomen, maatregelen voor schuldvermindering en toegang tot financiële diensten en microkredieten.

5.3 Binnen het pensioenonderdeel: „Toereikende en duurzame pensioenen” zijn vorig jaar nationale pensioenstrategieën gepresenteerd. De nadere uitwerking daarvan wordt in 2006 verwacht.

5.3.1 Voor prioriteiten kan worden gedacht aan:

- inkomensvoorziening voor de oude dag, zodat ouderen waardig kunnen leven en uitsluiting wordt voorkomen;
- pensioenstelsels met toereikende dekking voor werknemers met contracten „nieuwe-stijl” en zelfstandigen;
- hulp bij pensioenplanning.

5.4 Voor het onderdeel „Toegankelijke, kwalitatief hoogstaande en duurzame gezondheidszorg en langdurige zorg” van

het beleidsgebied „gezondheidszorg en langdurige zorg” stellen de lidstaten voor de eerste keer nationale plannen op.

5.4.1 Het EESC wil benadrukken dat hoogwaardige medische zorg voor een ieder toegankelijk moet zijn. Ten behoeve van financieel duurzame en langdurige gezondheidszorg zijn preventieve gezondheidsacties van cruciaal belang.

5.4.2 Mogelijke prioriteiten voor de nieuwe nationale actieplannen zijn:

- preventieve gezondheidszorg, zowel van medische als niet-medische aard;
- medische zorg op het werk, voor iedereen, vooral ter bestrijding van psychische en fysieke problemen, met het oog op een langere loopbaan;
- samenwerking tussen instanties voor sociale en medische zorg;
- de betrekkingen tussen zorginstanties en producenten van goederen en diensten in deze sector;
- diensten voor de bevolking;
- kwaliteitsnormen;
- opleidingen voor verschillende categorieën in de (medische) zorg werkzame werknemers om nieuwe werknemers voor deze sector te behouden en aan te trekken;
- patiëntenrechten;
- thuiszorg.

Brussel, 20 april 2006.

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 verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende bij geldoverdrachten te voegen informatie over de betaler

(COM(2005) 343 final — 2005/0138 (COD))

(2006/C 185/16)

De Raad van de Europese Unie heeft op 26 september 2005 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 262 van het EG-Verdrag te raadplegen over bovengenoemd Voorstel.

De afdeling Economische en Monetaire Unie, economische en sociale samenhang, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 23 maart 2006 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Burani.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 21 april 2006 tijdens zijn 426e zitting onderstaand advies uitgebracht, dat met 85 stemmen voor en 15 stemmen tegen, bij 6 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1 Het Commissievoorstel is bedoeld om SR VII (SR = Special Recommendation = Speciale Aanbeveling) van de Financiële Actiegroep Witwassen van Geld (Financial Action Task Force — FATF) in het Gemeenschapsrecht op te nemen. Deze aanbeveling was opgesteld om **terroristen en andere criminelen te beletten** vrije toegang te hebben tot elektronische overmakingen voor het versluizen van hun kapitaal, en om dergelijke gevallen van misbruik, indien zij zich toch voordoen, op te sporen ⁽¹⁾. Een en ander maakt deel uit van een reeks wet- en regelgevingsmaatregelen waarmee beoogd wordt de **tegoeden van terroristen te bevriezen** ⁽²⁾ en **het witwassen van geld** dat afkomstig is uit **criminele activiteiten tegen te gaan** ⁽³⁾.

1.2 De door de Commissie voorgestelde maatregelen zijn eenvoudig van vorm, maar van aanzienlijke inhoudelijke betekenis, en zullen in de praktijk dan ook de nodige consequenties hebben. Volgens het Commissievoorstel worden betalingsdienstaanbieders (in de praktijk zijn dat financiële instellingen die zich bezighouden met geldovermakingen) verplicht om bepaalde gegevens te verzamelen over de betaler: de betalingsdienstaanbieder van de betaler moet deze gegevens verstrekken bij geldovermakingen naar de betalingsdienstaanbieder van de begunstigde. Dit voorschrift geldt voor geldovermakingen binnen de EU en — op een aantal uitzonderingen en derogaties na — ook voor overmakingen van en naar derde landen.

1.3 Het EESC onderschrijft geheel dat er behoefte is aan een verordening, waarvoor art. 95 van het Verdrag als rechtsgrond kan dienen. De lidstaten en de sector van de betalingsdienstaanbieders hebben trouwens al laten weten achter deze oplossing te staan. Algemeen wordt in dezen de voorkeur gegeven aan een verordening (die rechtstreeks van toepassing is) boven een richtlijn, omdat de omzetting hiervan in nationaal recht er toch weer toe kan leiden dat voorschriften op niet uniforme wijze worden toegepast. Door de bank genomen zijn de in het

Commissiedocument voorgestelde maatregelen gepast en verstandig, maar het EESC **betwijfelt of ze in de praktijk, zeker op korte termijn, wel allemaal even efficiënt zullen zijn.**

1.4 Het EESC meent namelijk dat de voorgestelde verordening een aantal tekortkomingen vertoont. Zo krijgen de betalingsdienstaanbieders bij de beoordeling veel speelruimte en is het voor criminelen gemakkelijk om de technische bepalingen te omzeilen.

2. Algemene opmerkingen

2.1 De bestrijding van *illegale activiteiten* (zoals misdaad soms in het EU-taalgebruik nog ten onrechte eufemistisch wordt genoemd) is voor het eerst systematisch aangepakt — althans op papier — door de Europese Raad van Dublin in 1996. Dit is tijdens de Europese Raad van Amsterdam in 1997 uitgemond in een **actieplan** ⁽⁴⁾, bestaande uit 30 gedetailleerde, onderling afgestemde programma's die uiterlijk eind 1998 moesten zijn voltooid. Acht jaar na dato zijn de meeste ervan echter nog steeds niet gerealiseerd.

2.2 Het begrip „georganiseerde criminaliteit” is in de loop der jaren geëvolueerd: in 1998 weet OLAF ⁽⁵⁾ (dat toen nog UCLAF heette) de grootschalige **belastingfraude** ten koste van de communautaire financiën aan de „georganiseerde criminaliteit”. Sinds de aanval op de Twin Towers en de latere aanslagen wordt deze term vooral ook gebruikt om **terrorisme** mee aan te duiden.

2.3 Dezelfde lijn en gedachtegang is gevolgd door de FATF, die is opgericht door de G8, nog steeds het meest gezaghebbende orgaan dat de regeringen van landen verbindt. De FATF is aanvankelijk gecreëerd om het witwassen van geld van de georganiseerde misdaad te bestrijden, maar **houdt zich tegenwoordig bezig met alle vormen van financiële activiteiten die met terrorisme samenhangen.** Vooral van

⁽¹⁾ FATF, *Revised Interpretative Note to Special Recommendation VII: Wire Transfer*

⁽²⁾ Verordeningen (EG) van de Raad 2580/2001 en 881/2002

⁽³⁾ Richtlijnen 91/308/EEG, 2001/97/EG,

⁽⁴⁾ Actieplan ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit, PB C 251 van 15-8-1997

⁽⁵⁾ COM(1998) 276 final - „Bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap - Fraudebestrijding - Jaarverslag 1997”

belang hierbij zijn de negen „speciale aanbevelingen” (SR — Special Recommendations), die grotendeels verwerkt zijn tot EU-bepalingen over witwassen en betalingssystemen. Centraal in onderhavig verordeningvoorstel staat SR VII betreffende „elektronische betalingen” die door terroristen en andere criminelen worden verricht.

2.4 Invoering van het concept waarbij illegale **financiële activiteiten** — in verband met terrorisme of georganiseerde criminaliteit — gezien worden als een **mondiaal verschijnsel** dat op uniforme wijze moet worden bestreden, heeft de verdienste dat het taalgebruik er duidelijker op wordt; dit is onder meer belangrijk voor de bestrijding op het terrein. Thans is het zowel Europees als nationaal zo dat de nadruk soms op ofwel het een ofwel het ander ligt: bij de talrijke initiatieven die terzake worden ontplooid, spreekt men soms van „georganiseerde misdaad, inclusief terrorisme” of van „terrorisme en andere criminele activiteiten”. Voor onderzoeksautoriteiten en vooral voor betalingsdienstaanbieders is het niet altijd gemakkelijk om illegale financiële activiteiten in een welbepaalde sector in te delen, temeer daar **het terrorisme en de georganiseerde misdaad nauwe banden met elkaar hebben aangeknoopt** op bijv. gebieden als wapen- en drugshandel, illegale immigratie, vervalsing van bankbiljetten en documenten, enz.

2.5 Waar het gaat om de bestrijding van illegale financiële activiteiten vormen georganiseerde misdaad en terrorisme dus **twee aspecten van hetzelfde verschijnsel**. Soms ontstaat de indruk dat dit niet altijd erkend wordt, en dit blijkt ook uit de toelichting bij het verordeningvoorstel, waarin herhaaldelijk wordt gesproken van „**de bestrijding van het witwassen van geld en terrorismefinanciering**”. Zonder op dit moment op de verdiensten van de voorgestelde maatregelen te willen ingaan, merkt het EESC op dat deze formulering — om redenen die bij de behandeling van de afzonderlijke artikelen zullen worden toegelicht — misleidend is: duidelijk moet zijn dat het om georganiseerde criminaliteit en terrorisme gaat.

2.6 Aan de basis van deze begripsmatige tweedeling staat de FATF zelf. In het kopje boven de negen SR's waarnaar hierboven in par. 2.3 wordt verwezen, is immers sprake van *terrorist financing*, zonder verdere uitleg. De bijbehorende „noten ter interpretatie” is getiteld „Speciale aanbevelingen over terrorismefinanciering”⁽⁶⁾, maar volgens de tekst zelf moet worden voorkomen dat terroristen en andere criminelen vrije toegang hebben ...⁽⁷⁾. Bij de omzetting van de FATF-aanbeveling heeft de Commissie dit onderscheid overgenomen, en laat zij de ontwerpverordening deel uitmaken van de maatregelen ter **bestrijding van terrorisme**. Volgens het EESC zouden deze beter kunnen vallen onder de meer algemene maatregelen ter **bestrijding van witwassen en georganiseerde criminaliteit**. Dit onderscheid is niet belangrijk vanuit juridisch oogpunt, maar wel op het gebied van de praktische tenuitvoerlegging, zoals hieronder zal worden toegelicht.

3. Opmerkingen over het voorstel

3.1 **Artikel 2 — Toepassingsgebied**. De verordening is van toepassing op geldovermakingen die worden verzonden of

ontvangen door een in de Gemeenschap gevestigde betalingsdienstaanbieder en die bestemd zijn voor begunstigden, of afkomstig zijn van opdrachtgevers, die in de Gemeenschap zijn gevestigd. Ook is zij van toepassing (artikel 7) op overmakingen vanuit de Gemeenschap aan begunstigden buiten de Gemeenschap en (artikel 8) op overmakingen vanuit derde landen naar de Gemeenschap, met een aantal aanpassingen.

3.1.1 De verordening geldt niet voor geldovermakingen voortvloeiende uit **zakelijke transacties** die met een krediet- of debetkaart worden verricht, mits bij dergelijke overmakingen een **unieke identificatiecode** is gevoegd die het mogelijk maakt **de transactie terug te traceren naar de betaler**. Elektronische geldtransacties (*e-money*), d.w.z. transacties met *prepaid*-kaarten, zijn niet uitdrukkelijk van de werkingssfeer uitgesloten, maar worden evenmin expliciet genoemd. Opmerkingen over de technische modaliteiten worden overgelaten aan de betalingsdienstaanbieders. Het EESC wil van zijn kant opmerken dat bij kaarttransacties zich het omgekeerde voor doet van wat bij betalingsopdrachten gebeurt: de betalingsdienstaanbieder van de betaler (die een rekeningafschrift krijgt toegezonden met een gedetailleerd overzicht van het kaartgebruik) is niet op de hoogte van de activiteiten van de begunstigde en weet ook niet hoe betaler en begunstigde zich tot elkaar verhouden. In verreweg de meeste gevallen zullen **zakelijke transacties niet van niet-zakelijke transacties kunnen worden onderscheiden**, en zal het vaak ook technisch onmogelijk zijn te achterhalen wie de betaler is.

3.2 **Artikel 5 — Bij geldovermakingen te voegen informatie**. Bij betalingsopdrachten voegen de betalingsdienstaanbieders volledige informatie over de betaler nadat zij gecontroleerd en vastgesteld hebben dat de informatie **volledig en waarheidsgetrouw** is. Voor geldovermakingen van ten hoogste 1.000 euro aan begunstigden van buiten de Gemeenschap „mogen” betalingsdienstaanbieders de mate van verificatie zelf bepalen. Het is verstandig en realistisch dat aldus enige flexibiliteit in de verordening wordt ingebouwd. Deze flexibiliteit maakt echter ook belangrijke geldstromen mogelijk die onder de categorie „geldovermakingen van immigranten” vallen, maar die slechts schijnbaar voor de familie van de betaler bestemd zijn. Voorts is de voor alle andere opdrachten normaal gesproken vereiste verificatie bij dergelijke overmakingen problematisch. Vaak worden deze immers door een groot aantal individuele personen via verschillende betalingsdienstaanbieders in contant geld verricht, terwijl het achterhalen van de identiteit van deze personen van weinig belang is.

3.2.1 Indien er voor opdrachten tot 1 000 euro geen controles hoeven te worden verricht, zullen betalingsdienstaanbieders hoe dan ook aparte, dure en onnodige procedures moeten hanteren. Het zou daarom beter zijn in dit artikel te verwijzen naar de reeds geldende antiwitwasvoorschriften betreffende overmakingen die verricht worden door betalers die geen lopende rekening bezitten.

⁽⁶⁾ *Special recommendations on terrorist financing*

⁽⁷⁾ *Preventing terrorists and other criminals from having unfettered access*

3.3 Artikel 9 — Geldovermakingen waarbij informatie over de betaler ontbreekt. Krachtens artikel 6 is de betalingsdienstaanbieder van de betaler ertoe verplicht om de betalingsdienstaanbieder van de begunstigde te voorzien van gegevens over de betaler waarmee deze kan worden geïdentificeerd. Indien deze gegevens ontbreken of onvolledig zijn, moet de betalingsdienstaanbieder van de begunstigde de betalingsdienstaanbieder van de betaler om de volledige informatie verzoeken: ook kan hij de overmaking weigeren of opschorten of haar op eigen verantwoordelijkheid verrichten, waarbij natuurlijk wel de antiwitwasvoorschriften in acht moeten worden genomen. Bij herhaaldelijk in gebreke blijven moet de betalingsdienstaanbieder van de begunstigde **alle geldovermakingen van die betalingsdienstaanbieder weigeren, of zijn zakelijke relatie met hem beëindigen. De „voor de bestrijding van het witwassen van geld of terrorismefinanciering verantwoordelijke autoriteiten” moeten hiervan op de hoogte worden gebracht.**

3.3.1 Met de bepaling dat een kredietinstelling in de genoemde gevallen haar betrekkingen met een andere kredietinstelling moet stilleggen, rijst een duidelijk *proportionaliteitsprobleem*. De relaties tussen internationale kredietinstellingen zijn immers niet beperkt tot geldovermakingen, die er doorgaans zelfs maar een klein onderdeel van uitmaken. Deze relaties omvatten onder meer ook kredietlijnen, diensten en effectentransacties waarbij het om zoveel meer geld gaat dan bij een (vermeend) onwettige geldovermaking dat iedere vergelijking onmogelijk is. Indien de betrekkingen *onmiddellijk* moeten worden stopgezet, zoals de Commissie voorstelt, dan zal dat voor zowel de betalingsdienstaanbieders als hun cliënten enorme schade met zich meebrengen die niet verantwoord is.

3.3.2 Het gebruik van de term „verantwoordelijke autoriteiten” brengt ons terug naar het inhoudelijke probleem dat in de inleiding bij dit advies al werd aangekaart. Er zij op gewezen dat de betalingsdienstaanbieders en hun personeel op grond van de algemene antiwitwasvoorschriften een grote verantwoordelijkheid hebben, ook in strafrechtelijke zin. Het valt echter niet altijd gemakkelijk te bepalen of een als verdacht aangemerkte transactie het werk is van „gewone” criminelen dan wel van terroristen. In ieder land bestaan er allerlei onderzoeksautoriteiten en rechthandhavingsinstanties: recherche (soms gesplitst in twee verschillende instanties), politiedienst voor financiële delicten, douane, geheime dienst. Bij gebrek aan precieze aanwijzingen zullen de betalingsdienstaanbieders zelf moeten uitzoeken **tot welke autoriteit zij zich dienen te wenden**. Op grond van de verordening moeten de betalingsdienstaanbieders dus besluiten nemen over kwesties die buiten hun vakgebied liggen.

3.3.3 Derhalve dient te worden bepaald dat de lidstaten **één meldpunt oprichten** dat ermee wordt belast alle meldingen te verwerken en door te spelen aan de bevoegde onderzoeksautoriteiten⁽⁸⁾. Deze maatregel werd in het actieplan van de Raad uit 1997 al bepleit.

3.4 Artikel 10 — Risicobeoordeling. Krachtens dit artikel neemt de betalingsdienstaanbieder van de begunstigde onvolledige informatieverstrekking over de betaler in aanmerking bij de beoordeling of de geldovermaking verdacht is, en deelt hij

dit mee aan de bevoegde autoriteit. Met deze bepaling wordt aan de betalingsdienstaanbieder overgelaten om per geval te bekijken of er sprake is van een fout, een omissie of een „echt” verdacht geval: dit kan in de praktijk een lastige taak blijken, daar iedere betalingsdienstaanbieder dagelijks een aanzienlijke hoeveelheid transacties te verwerken krijgt. Wat de meldingsplicht betreft, zij voorts gewezen op wat hierboven in de paragrafen 3.3.2 en 3.3.3 is opgemerkt.

3.5 Artikel 13 — Technische beperkingen. Dit artikel heeft betrekking op overmakingen uit derde landen. Er wordt in bepaald dat de informatie over de betaler, ongeacht of die volledig is of niet, door de betalingsdienstaanbieder gedurende minstens vijf jaar moet worden bewaard. Heeft een binnen de Gemeenschap gevestigde intermediaire betalingsdienstaanbieder geen volledige informatie over de betaler ontvangen, dan stelt hij de betalingsdienstaanbieder van de begunstigde daarvan in kennis. Het enige wat over deze bepalingen is op te merken, is dat het bewaren van gegevens over zo'n lange periode een flinke last kan betekenen en ertoe kan leiden dat miljoenen gegevens zich ophopen. Deze bepaling is pas gerechtvaardigd als zij *daadwerkelijk* van nut kan zijn. Het zou goed zijn hier nog eens over na te denken, en te bepalen dat alleen gegevens over transacties boven een bepaald bedrag moeten worden bewaard.

3.6 Artikel 14 — Medewerkingsplicht. Een betalingsdienstaanbieder is verplicht om met de voor de bestrijding van het witwassen van geld of terrorismefinanciering verantwoordelijke autoriteiten samen te werken door hun **onverwijld de gegevens en informatie te verschaffen** waarover hij beschikt. Deze autoriteiten mogen de aldus ontvangen informatie „*uitsluitend*” gebruiken voor de voorkoming van, het onderzoek naar en de opsporing en vervolging van het witwassen van geld of terrorismefinanciering.”

3.6.1 Het EESC is het **volledig** met deze bepaling eens. Het wil er alleen een opmerking aan toevoegen om uiting te geven aan de **bezorgdheid** in bepaalde kringen die zich afvragen of deze bepaling de bescherming van de persoonlijke levenssfeer niet zal aantasten. Het hogere collectieve belang, nl. de strijd tegen een uitermate ernstig gevaar voor de samenleving, vereist in sommige gevallen dat **van de grondbeginselen wordt afgeweken**, juist om de samenleving te kunnen beschermen. De bepaling op grond waarvan de autoriteiten de informatie uitsluitend voor de genoemde doelen mogen gebruiken, vormt op zich een garantie tegen mogelijke vormen van misbruik. In het algemeen moet ervan worden uitgegaan dat iemand die geld overmaakt aan organisaties die „echte” maatschappelijke doelen of doelen van algemeen nut nastreven, niets te vrezen heeft. Het gaat nl. niet om belastingontduiking, noch om een wetsovertreding, noch om een laakbaar feit.

3.6.2 Anderzijds moet men zich afvragen in hoeverre deze maatregelen **in de praktijk** efficiënt zullen zijn. Voor betalingsdienstaanbieders zou de algemene regel „ken uw cliënt” moeten opgaan, die zich erin zou moeten vertalen dat er geen cliënten worden gecontroleerd of aangegeven van wie bekend en bewezen is dat ze te goeder trouw zijn. Deze regel is vrij eenvoudig toe te passen op de begunstigde, maar toepassing ervan op de betaler zal heel wat moeilijker en belastender zijn, vooral wanneer overmakingen verricht worden op de manieren die hierboven in par. 3.1.1 zijn genoemd.

⁽⁸⁾ Het voorstel om één meldpunt op te richten is niet nieuw en evenmin van het EESC afkomstig; het staat reeds in het in par. 2.1 hierboven genoemde actieplan van de Raad uit 1997: „... elke lidstaat (dient) te zorgen voor één enkel contactpunt dat toegang verschaft aan alle wetshandhavingsdiensten”. Na al die jaren is dit contactpunt nog steeds niet opgericht en vormt de samenwerking tussen onderzoeks- en wetshandhavingsdiensten op nationaal en communautair niveau nog steeds een onopgelost probleem.

3.7 Artikel 19 — Geldovermakingen aan liefdadigheidsorganisaties binnen een lidstaat. Dit artikel bevat een **uitzondering** op de regels van artikel 5. Betalingsdienstaanbieders kunnen door een lidstaat worden ontheven van de verplichting om de voorschriften inzake het meedelen van de gegevens ter identificatie van de betaler in acht te nemen, indien de overmakingen bestemd zijn voor **organisaties die liefdadige, religieuze, culturele, opvoedkundige, sociale of sociëteitsactiviteiten** of activiteiten op het gebied van milieu en duurzame ontwikkeling **ontplooiën**, op voorwaarde dat:

- a) deze organisaties aan vereisten op het gebied van de verslaglegging en de externe accountantscontrole moeten voldoen of onder toezicht van een overheidsinstantie staan;
- b) de overmakingen beperkt blijven tot een maximumbedrag van 150 EUR per overmaking;
- c) de overmakingen uitsluitend binnen het grondgebied van de betrokken lidstaat plaatsvinden.

3.7.1 Voor de lidstaten die van de voorgestelde vrijstelling gebruikmaken, zal het zeker een grote uitdaging worden om de desbetreffende organisaties te registreren en op de naleving van de normen toe te zien. Bovendien zou de betalingsdienstaanbieder zich er per geval van moeten verzekeren dat de betaler op een permanent bij te houden „witte” lijst staat, hetgeen ongetwijfeld een zware last zou betekenen. De situatie is echter van land tot land verschillend: in landen met een gebrekkige regelgeving zou het wel eens heel moeilijk kunnen worden om de in par. 3.7 a) genoemde voorwaarde in acht te nemen.

3.7.2 De in de ontwerpverordening opgenomen vrijstelling is gebaseerd op het standpunt dat de door deze organisaties nagestreefde sociale doelstellingen op zich garanderen dat de gelden correct worden gebruikt. Dit geldt zeker voor de meeste van de organisaties, voor bekende organisaties en voor inzamelingsacties bij rampen, maar het is evenzeer een feit dat terroristische organisaties zijn binnengeslopen en zich verschuilen in het geheel van kleinere en minder bekende organisaties die zogenaamd sociale doelen of doelen van algemeen nut nastreven. Wat de activiteiten betreft die in par. 3.7 genoemd worden, mag in de verordening geen onderscheid op basis van godsdienst worden gemaakt. Het is echter bekend dat terrorisme soms wordt gefinancierd via als dekmantel fungerende npo's die er op het oog onschuldig uitzien, en waarvan pas later aan het licht komt hoe gevaarlijk ze zijn. Kortom: de meeste npo's functioneren op transparante wijze, maar sommige ervan moeten goed in de gaten worden gehouden. Het probleem zit hem erin hoe deze laatste ertussenuit kunnen worden gepikt.

3.7.3 Ook is verzuimd om in te zien dat er onder de dekmantel van npo's **criminele organisaties** kunnen schuilgaan die niet per se terroristisch zijn. De opbrengsten van kleinschalige drugshandel, prostitutie en afpersing kunnen gemakkelijk weggesluisd worden als giften aan npo's met

welluidende namen en van wie de vertegenwoordigers — althans voor de betalingsdienstaanbieders — boven alle verdenking verheven lijken. In werkelijkheid bestaan er indirecte toezichtsystemen die soms verdachte gevallen aan het licht kunnen brengen: kenmerkend voor bijv. de bovengenoemde activiteiten is de frequentie waarmee dezelfde personen geld overmaken, en het feit dat dit altijd in contanten gebeurt. Maar de criminelen kennen deze systemen natuurlijk ook en spelen hier dan ook op in door geldbedragen bijv. in verschillende delen over te maken, steeds andere betalingsdienstaanbieders te gebruiken, enz. Vooral de **betalingsdienstaanbieder van de begunstigde** zal het dus verdacht vinden als er met grote regelmaat bedragen worden overgemaakt die *steeds van dezelfde betalers* afkomstig zijn. Overigens kan een dergelijke controle met de huidige elektronische systemen voor rekeningbeheer alleen verricht worden via op maat gemaakte ad-hocprogramma's, en dit is moeilijk uitvoerbaar.

3.7.4 Daarom wijst het EESC erop dat de **vrijstelling** waarover de betalingsdienstaanbieders volgens de verordening op eigen initiatief kunnen beslissen op basis van in hun bezit zijnde gegevens inzake oogmerk, controles, betrouwbaarheid van de vertegenwoordigers, enz., een **zwak punt in het systeem** vormt. De betalingsdienstaanbieders kunnen zeer bereid zijn om mee te werken, maar hun medewerking zal altijd onvoldoende zijn om het witwassen van geld en het financieren van criminaliteit een halt toe te roepen. Daarvoor is het allereerst zaak dat de autoriteiten zelf zich actief opstellen en **melding maken van de namen van de verdachten**. Hiertoe is er evenwel een **centraal meldpunt** nodig, zoals hierboven is toegelicht.

3.7.5 Het EESC wil de bevoegde autoriteiten nog een ander punt ter overweging meegeven. Behalve in het geval van rechtstreekse aangifte door betalingsdienstaanbieders, moeten gegevens vijf jaar lang worden bewaard, over het algemeen omdat zij aldus door de autoriteiten kunnen worden ingezien als *bewijsmateriaal voor criminele feiten die reeds zijn gepleegd*. Het gaat dus hoofdzakelijk om maatregelen in het kader van het *verzamen van bewijs*, en niet in het kader van preventie of bestrijding. Men kan zich afvragen hoe individuele gevallen in de praktijk kunnen worden teruggevonden uit honderden miljoenen transacties die in de loop der jaren zijn opgeslagen.

3.7.6 Tot slot moet worden opgemerkt dat in de toelichting bij het verordeningvoorstel nergens wordt gesproken over de **kosten van het systeem**, afgezet tegen de potentiële baten ervan. Niet alle betalingsdienstaanbieders hebben adequate structuren om de bepalingen te kunnen naleven, en zelfs degenen die er wel over beschikken, zullen te maken krijgen met extra lasten en organisatorische problemen. De kosten hiervan zullen ongetwijfeld aan de gebruikers van de betaalsystemen worden doorberekend. Dit offer is alleen aanvaardbaar als kan worden aangetoond dat de nieuwe verordening concrete, tastbare voordelen zal opleveren.

Brussel, 21 april 2006

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

A.-M. SIGMUND

BIJLAGE

bij het Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité

De volgende wijzigingsvoorstellen, waarvoor ten minste een kwart van de stemmen werd uitgebracht, zijn tijdens de beraadslagingen verworpen (art. 54, lid 3, van het reglement van orde).

Par. 3.7.2

Als volgt te wijzigen:

De in de ontwerpverordening opgenomen vrijstelling is gebaseerd op het standpunt dat de door deze organisaties nagestreefde sociale doelstellingen op zich garanderen dat de gelden correct worden gebruikt. Dit geldt zeker voor de meeste van de organisaties, ~~voor bekende organisaties en voor inzamelingsacties bij rampen, maar het~~ Het is echter evenzeer een feit dat terroristische organisaties in sommige npo's zijn binnengeslopen en deze als dekmantel gebruiken zich verschuilen in het geheel van kleinere en minder bekende organisaties die zogenaamd sociale doelen of doelen van algemeen nut nastreven. Wat de activiteiten betreft die in par. 3.7 genoemd worden, mag in de verordening geen onderscheid op basis van godsdienst worden gemaakt. Het is echter bekend dat terrorisme soms wordt gefinancierd via als dekmantel fungerende npo's die er op het oog onschuldig uitzien, en waarvan pas later aan het licht komt hoe gevaarlijk ze zijn. Kortom: de meeste npo's functioneren op transparante wijze, maar sommige ervan moeten goed in de gaten worden gehouden. Het probleem zit hem erin hoe deze laatste ertussenuit kunnen worden gepikt.

Motivering

Wordt mondeling toegelicht.

Stemuitslag

Voor: 37

Tegen: 44

Onthoudingen: 8

Par. 3.7.4

Als volgt te wijzigen:

~~Daarom wijst het EESC erop dat~~ De **vrijstelling** waarover de betalingsdientaanbieders volgens de verordening op eigen initiatief kunnen beslissen op basis van in hun bezit zijnde gegevens inzake oogmerk, controles, betrouwbaarheid van de vertegenwoordigers, enz, kan weliswaar een zwak punt in het systeem **vormen, vormt** maar is gerechtvaardigd gezien de taken die npo's in een democratische samenleving vervullen. De betalingsdientaanbieders kunnen zeer bereid zijn om mee te werken, maar hun medewerking zal altijd onvoldoende zijn om het witwassen van geld en het financieren van criminaliteit een halt toe te roepen. Daarvoor is het allereerst zaak dat de autoriteiten zelf zich actief opstellen en **melding maken van de namen van de verdachten**. Hiertoe is er evenwel een **centraal meldpunt** nodig, zoals hierboven is toegelicht.

Motivering

De nieuwe tekst is duidelijk genoeg en verklaart waarom het voorgaande gedeelte dient te worden geschrapt. De npo's hebben fel gereageerd op de voorstellen van de FATF. Indien het Comité deze voorstellen zou steunen, zouden zijn betrekkingen met de npo's zwaar onder druk komen te staan.

Stemuitslag

Voor: 43

Tegen: 52

Onthoudingen: 7

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 — Het effect van de luchtvaart op de klimaatverandering terugdringen”

(COM(2005) 459 final)

(2006/C 185/17)

De Europese Commissie heeft op 27 september 2005 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag, te raadplegen over bovengenoemde Mededeling.

De gespecialiseerde afdeling Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 21 maart 2006 goedgekeurd. Rapporteur was de heer SIMONS.

Het Comité heeft tijdens zijn op 20 en 21 april 2006 gehouden 426e zitting (vergadering van 21 april) het volgende advies uitgebracht, dat met 55 stemmen vóór en 0 stemmen tegen, bij 1 onthouding, is goedgekeurd.

A. Conclusies

A.1 Het EESC vindt net als de Commissie dat er extra (beleids)maatregelen nodig zijn om het effect van luchtvaart op klimaatverandering te beheersen. De groei van de bijdrage van de luchtvaart aan de uitstoot van broeikasgassen zal ca. 50 % van het jaarlijkse groeipercentage van de luchtvaart zijn, zelfs wanneer alle ambitieuze O&O-doelstellingen de komende decennia gerealiseerd worden. De hiervoor gereserveerde budgetten in het 7e kaderprogramma zullen doelgericht en effectief besteed dienen te worden.

A.2 De Europese Commissie legt zichzelf, ter beperking van het klimaat-effect, een beleidsdoelstelling op om de uitstoot van CO₂ en NO_x van de luchtvaart in de EU te beperken, te beginnen met de periode 2008-2012. Vanwege internationale verdragen en afspraken en op grond van lopende studies is het EESC van mening dat gestart zou moeten worden met maatregelen tegen de CO₂-uitstoot van het intra-Europese luchtverkeer, om eventuele vertragingen in de tenuitvoerlegging tot een minimum te beperken.

A.3 Om een systeem van verhandelbare emissierechten (EHS) wereldwijd van toepassing te maken, zou via de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) gewerkt moeten worden aan de invoering van dit systeem; als het tijdens de onderhandelingen opportuun is, zou als praktische eerste stap in die richting de invoering van een EHS voor het intra-Europese luchtverkeer een haalbare optie kunnen zijn.

A.4 Het intra-Europese luchtverkeer zou voor haar (jaarlijks groeiende) CO₂-bijdrage aan het klimaat-effect zo snel mogelijk moeten worden opgenomen in een open Europees systeem van verhandelbare emissierechten met een realistisch base-line scenario. Er zou op EU-niveau moeten worden gealloceerd en er zou een extra bijdrage/reductiedoelstelling moeten worden ingevoerd die direct geldt voor de luchtvaartmaatschappijen als handelende partij, waarbij nieuwe toetreders tot de markt mogelijk dienen te blijven zonder concurrentienadeel. Voor

overige effecten zouden meer geschikte lokale instrumenten gebruikt moeten worden, zoals een NO_x-heffing dan wel operationele maatregelen.

A.5 EU en bedrijfsleven zouden een topprioriteit moeten maken van investeringen in onderzoek naar de klimaat-effecten van door de luchtvaart veroorzaakte niet-CO₂-emissies en de ontwikkeling van technologieën voor een schonere luchtvaart, waarbij er met name naar gestreefd moet worden schadelijke compromissen tussen lokale geluidsoverlast, lokale emissies en globale emissies van de luchtvaart te vermijden.

A.6 Een verbeterd beheer van het luchtruim via het Single Sky-initiatief en het SESAR-programma zou ook prioriteit moeten krijgen met het oog op de mogelijkheden die dit biedt voor emissiereductie.

A.7 Daarnaast zou er meer studie moeten worden gemaakt van non-discriminatoire maatregelen ter bevordering van de concurrentiepositie van vormen van vervoer over land om meer aantrekkelijke alternatieven te kunnen bieden voor het passagiers- en vrachtvervoer in de EU.

B. Motivering

B.1 Hoewel de bijdrage van luchtvaartemissies tot klimaatverandering relatief klein is (ca. 3 %), zal dit aandeel naar verwachting groeien vanwege de stijgende vraag, het gebrek aan alternatieve brandstoffen en het feit dat de huidige luchtvaarttechnologie al vrij ver ontwikkeld is. Zelfs wanneer de EU haar ambitieuze O&O-doelstellingen de komende decennia zal weten te realiseren en implementeren, zal de groei van de CO₂-uitstoot van de luchtvaart zo'n 2 tot 2,5 % per jaar bedragen, ongeveer de helft van de jaarlijkse groei van de luchtvaart (geraamd op 4 tot 5 % per jaar).

B.2 Een EHS is de meest kostenefficiënte oplossing om de effecten van klimaatverandering in te dammen en de voorwaarden te creëren voor duurzame luchtvaart.

B.3 Het probleem is globaal en vereist dus een globale oplossing. In de tussentijd, als dat opportuun is, kan alvast een EHS voor het intra-Europese luchtverkeer worden ingevoerd, dat later als model kan dienen voor een wereldwijde toepassing via de ICAO.

B.4 Belangrijk is dan ook dat zo'n intra-Europees EHS zo min mogelijk controversie oproept. Dit kan door de regeling in eerste instantie te beperken tot CO₂ zonder de toepassing van multiplicatoren. Het wetenschappelijk inzicht in de effecten van niet-CO₂-emissies (waarvoor geen equivalente waarden zijn opgenomen in het Protocol van Kyoto) staat nog niet zo ver, hoewel er aanwijzingen zijn dat sommige niet-CO₂-emissies in bepaalde gevallen bepaalde effecten kunnen hebben. In afwachting van verder onderzoek zouden voor zulke effecten gestandaardiseerde en voor de gehele EU geldende lokale instrumenten, zoals de NO_x-heffing, gehanteerd moeten worden.

B.5 Hogesnelheidstreinen hebben aangetoond een waardevol alternatief te zijn voor de passagiersluchtvaart op Europese routes met hoge verkeersvolumes en een vliegduur van maximaal één uur. Onderzocht zou moeten worden welke mogelijkheden er zijn voor uitbreiding van het personenvervoer via hogesnelheidslijnen en voor het opzetten van vergelijkbare diensten voor het vrachtverkeer zonder dat de mededinging vervalst wordt door nationale of Europese subsidies. Dit neemt niet weg dat het spoorvervoer altijd voor slechts een deel van het intra-Europese luchtverkeer een gelijkwaardig alternatief zal zijn.

1. Inleiding

1.1 Luchtvervoer is een integrerend deel geworden van onze 21e-eeuwse maatschappij en maakt het voor zowel passagiers als vracht mogelijk sneller dan ooit grote afstanden af te leggen. Voor de regionale en nationale economie is de luchtvaart een zeer lucratieve sector. De luchtvaart draagt helaas ook bij aan de zich op onze planeet voltrekkende klimaatverandering. Hoewel vliegtuigbrandstof de afgelopen 40 jaar meer dan 70 % efficiënter is geworden, is de totale hoeveelheid verbruikte brandstof, als gevolg van de nog grotere groei van het luchtverkeer, welke een direct gevolg is van de vraag naar/behoefte om te reizen, gedurende deze periode met meer dan 400 % toegenomen.

1.2 Als gevolg hiervan vertoont het effect van de luchtvaart op het klimaat een stijgende lijn en hebben we hier te maken met een bron van broeikasgasemissie die sneller groeit dan alle andere: terwijl de totale uitstoot van de EU dankzij het Protocol van Kyoto van 1990 tot en met 2003 met 5,5 % omlaagging (-287 miljoen ton CO₂-equivalent), zijn de broeikasgasemissies van de internationale luchtvaart met 73 % (+47 miljoen ton CO₂-equivalent) omhooggegaan, hetgeen neerkomt op een jaarlijkse groei van 4,3 %. De groei van de luchtvaart in de EU sinds 1990 is echter nog veel harder gestegen. Dit toont al aan

dat de luchtvaartindustrie milieu-effecten bij de wortel tracht aan te pakken met behulp van efficiënte technologie.

1.3 Hiermee is bronbeleid een (eerste) effectieve maatregel. De overige bijdrage zal op korte, middellange en lange termijn binnen de luchtvaart zelf, anders dan door een afgedwongen maar onrealistische groeivertraging van de luchtvaart niet automatisch gecompenseerd kunnen worden.

1.4 Hoewel het aandeel van de luchtvaart in de totale broeikasgasemissies (zo'n 3 %⁽¹⁾) nog bescheiden is, wordt de in andere sectoren gemaakte vooruitgang door de snelle groei ondermijnd. Als deze groei doorzet, zullen de emissies van internationale vluchten vanuit luchthavens van de EU tegen 2012 met 150 % t.o.v. 1990 zijn toegenomen. Door deze toename van de internationale luchtvaartemissies in de EU zou meer dan een kwart van de op grond van het Protocol van Kyoto voor de Gemeenschap vereiste emissiereducties teniet worden gedaan.

1.5 Op langere termijn zullen luchtvaartemissies, indien de huidige trends doorzetten (waarbij het aandeel van de luchtvaart in de totale EU CO₂-emissies van de huidige 3 % in 2005 naar ca. 5 % in 2030 zou stijgen, bij verdubbeling van het luchtverkeer), een grotere impact hebben op de klimaatverandering. Een EHS zou de vraag enigszins drukken, maar omdat er bij de verwachte groei van de luchtvaart ter compensatie emissierechten van andere deelnemers aan het EHS gekocht zouden moeten worden, zou de hierbovengenoemde emissiereductiedoelstelling voor de EU niet in het gedrang komen.

2. Samenvatting van de mededeling van de Commissie

2.1 De Commissie kwam op 27 september 2005 met haar mededeling over bestaande en mogelijke toegevoegde beleidsmaatregelen welke indirect dan wel direct trachten de toename van de luchtvaartemissies te stoppen.

2.2 Via bestaande beleidsmaatregelen worden onder meer het publieke bewustzijn aangesproken, alternatieve vervoerswijzen bevorderd en onderzoek naar schoner luchtvervoer gedaan, bijvoorbeeld in het Zesde Milieu-Kaderprogramma voor onderzoek in de EU; binnenkort nog intensiever gericht op het klimaatveranderingseffect in het Zevende Kaderprogramma.

2.3 Met voorgenomen beleidsmaatregelen als beter beheer van het luchtverkeer (via het Single European Sky-programma) wordt getracht op middellange termijn een reductie van ca. 10 % te bewerkstelligen door efficiencyverbeteringen in het gebruik van het Europese luchtruim.

2.4 Via reeds eerder onderzochte beleidsmaatregelen als de mogelijkheid tot invoering van een energieheffing voor de luchtvaart (brandstof), dan wel een belasting op tickets (in de EU) zouden de effecten van de luchtvaart op klimaatverandering mogelijk — zij het dan slechts ten dele — beheerst kunnen worden.

⁽¹⁾ De luchtvaart is een van de schoonste en zuinigste vormen van vervoer. De vervoerssector in zijn geheel is verantwoordelijk voor 22 % van de totale uitstoot van CO₂-emissies veroorzaakt door het gebruik van fossiele brandstoffen. Onderzoek van de Intergouvernementele werkgroep inzake klimaatverandering (IPCC) heeft uitgezeten dat binnen de vervoerssector het wegvervoer het grootste aandeel in de broeikasgasemissies heeft (75 % van de totale uitstoot van CO₂-emissies in de vervoerssector), terwijl het aandeel van de luchtvaart slechts 12 % bedraagt. De luchtvaart veroorzaakt dus slechts 2 tot 3 % van de totale uitstoot van CO₂-emissies (12 % van 22 %).

2.5 De Commissie beveelt dan ook aan om de effecten van luchtvaart op klimaatverandering op te nemen in het unieke Europese systeem van verhandelbare emissierechten (EU-EHS), als toevoeging op reeds bestaande beleidsmaatregelen. Dat spoort volgens de Commissie met de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO), die niet belastingheffingen maar wel het concept van een internationale open handel in emissierechten op basis van vrijwilligheid of de verdiscontering van de internationale luchtvaart in de bestaande regelingen van de staten, expliciet onderschrijft.

2.6 In haar Mededeling somt de Commissie de belangrijkste ontwerpparameters op en geeft zij tevens haar voorlopige voorkeur:

- handelende partij: vliegtuigexploitanten;
- soort emissies: CO₂ en niet- CO₂ -effecten voor zover mogelijk;
- reikwijdte: alle vertrekkende vluchten (in en vanuit de EU);
- allocatiemethode: geharmoniseerd op EU-niveau.

2.7 Een werkgroep van deskundigen uit de lidstaten en van belangrijke belanghebbende bedrijfs-, consumenten- en milieu-organisaties moet de Europese ambtenaren vóór mei 2006 adviseren over hoe de luchtvaart in het EHS-systeem te integreren, cf. het mandaat in de bijlage bij de Mededeling. Eind 2006 zijn dan wetsvoorstellen te verwachten.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Wereldwijde klimaateffecten als gevolg van de (menselijke) uitstoot van broeikasgassen worden nagenoeg door alle landen ter wereld inmiddels erkend. Over de beste wijze van aanpak lopen de meningen nog steeds behoorlijk uiteen. Landen met een zeer fors aandeel in de wereldwijde uitstoot van broeikasgassen als de Verenigde Staten en China hebben met name innovatieve bronmaatregelen als het speerpunt van hun aanpak gekozen en daar recentelijk internationale overeenkomsten over gesloten.

3.2 Het in 1997 gesloten Kyotoprotocol, wat naast de EU door onder meer Rusland en Canada is geratificeerd, streeft voor de periode tussen 2008 en 2012 *gemiddeld* voor de EU een vermindering van broeikasgassen van 8 % ten opzichte van 1990 na, met per lidstaat verschillende reductiepercentages. Een deel van deze reductieverplichtingen kan worden vervuld door (kostenefficiëntere) maatregelen in het buitenland.

3.3 Zo is er in de EU sinds 2000 het Europese Klimaatveranderingsprogramma (ECCP), waarin onder andere het nieuwe instrument van een EU-Emissiehandelssysteem (EHS) voor CO₂ werd ontwikkeld, wat voor alle vaste bronnen in de EU van start is gegaan per 1 januari 2005. Transport maakt (nog) geen onderdeel uit van het EU-EHS voor de eerste handelsperiode tot en met 2007, mogelijk wel voor de tweede periode van 2008-2012. Daarnaast dient te worden vermeld dat o.m. de internationale luchtvaart geen onderdeel uitmaakt van het huidige Kyoto-verdrag en de daarin vastgelegde doelstellingen.

3.4 Voor een wereldwijde toepassing van regels in de luchtvaart te krijgen zijn initiatieven en onderhandelingen binnen de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) de aangewezen weg.

3.5 Commerciële vliegtuigen hebben een kruishoogte van 8 tot 13 km, waar zij gassen en deeltjes uitstoten die de samenstelling van de atmosfeer veranderen en klimaatverandering in de hand werken.

Kooldioxide (CO₂) is het meest belangrijke broeikasgas vanwege de grote hoeveelheden waarin dit gas wordt uitgestoten en de lange verblijfstijd ervan in de atmosfeer. Toeneemende concentraties hebben een welbekend rechtstreeks aardeopwarmend effect.

Stikstofoxiden (NO_x) hebben op tweeërlei wijze een indirecte uitwerking op het klimaat. Stikstofoxiden produceren ozon onder invloed van het zonlicht, maar zij verminderen ook de concentratie van methaan in de ons omringende atmosfeer. Zowel ozon als methaan zijn krachtige broeikasgassen, maar uiteindelijk wordt de methaanactiviteit door het ozon overleerd, met dus per saldo een aardeopwarmend effect.

Waterdamp (H₂O) afkomstig van vliegtuigen heeft een rechtstreeks broeikasgaseffect, maar dit is niet groot, daar deze snel in de vorm van neerslag uit de atmosfeer wordt verwijderd. Wel is het zo dat waterdamp die op grote hoogte vrijkomt vaak tot de vorming van condensatiesporen leidt, welke een aardeopwarmend effect hebben. Bovendien kunnen dergelijke „contrails” zich tot cirruswolken (wolken van ijskristallen) ontwikkelen. Het vermoeden bestaat dat deze ook in hoge mate tot de opwarming van onze planeet bijdragen, maar dit is nog verre van zeker.

Sulfaat- en roetdeeltjes hebben, vergeleken met andere vliegtuigemissies, veel kleinere rechtstreekse effecten. Roet absorbeert warmte en draagt als zodanig bij tot de opwarming van de aarde; sulfaatdeeltjes reflecteren straling en hebben een gering koeleffect. Bovendien kunnen zij de vorming en eigenschappen van wolken beïnvloeden.

3.6 In 1999 schatte de Intergouvernementele werkgroep inzake klimaatverandering (ICCP) dat het totale klimaateffect van de luchtvaart mogelijk zo'n 2 tot 4 maal groter was dan het effect van haar CO₂-emissies alleen. De jongste inzichten wijzen erop dat het effect zeer waarschijnlijk ergens rond factor 2 ligt; geactualiseerde conclusies van de IPCC zijn binnen afzienbare tijd te verwachten.

3.7 Brandstof voor de internationale luchtvaart is bij verdrag vrijgesteld is van belasting zodat de luchtvaart bevoorrecht wordt ten opzichte van andere vormen van vervoer. Het is waar dat luchtvaartmaatschappijen bijvoorbeeld zelf de kosten dragen van hun infrastructuur in de vorm van en-route-heffingen en luchthavenbelastingen (waarbij laatstgenoemde steeds vaker ook op ecologische grondslagen berusten), milieubelasting betalen in de vorm van passagiersbelasting, en alleen subsidies krijgen voor routes waarvoor een openbare dienstverleningsverplichting geldt, maar andere vervoerstakken hebben in dit opzicht met gelijkwaardige lasten te maken.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1 Een intra-Europees EHS, dat wanneer het opportuun is bij de onderhandelingen in ICAO-verband als eerste praktische stap kan worden ingebracht, moet als aanvulling worden gezien op bestaande beleidsinstrumenten zoals het publiek bewust maken van duurzame mobiliteit, het bevorderen van alternatieve vervoersmiddelen en het aanmoedigen van onderzoek naar schonere vormen van luchtvaart.

4.2 Mogelijke extra instrumenten om de effecten van luchtvaart te beperken:

- belastingen: kerosine-accijns (vast percentage) of BTW op tickets;
- heffingen: vast of relatief (per gevlogen km) bedrag per passagier of per vliegtuig;
- emissiehandel: opname van de EU-luchtvaart in het open EU-emissiehandelsstelsel (EHS).

4.3 Het ene alternatief, **belastingen** (een door de EU vastgestelde accijns op kerosine of BTW op tickets), heeft volgens eerder onderzoek in opdracht van de Commissie maximale gevolgen voor de vraag naar luchtvaart (minimaal -7,5 % in 2010) en minimale gevolgen voor de uitstoot van CO₂ (- 0,9 tot -1,5 %). Er is geen incentive om schoner te gaan vliegen.

4.4 Een ander alternatief, **heffingen per passagier**, zijn relatief eenvoudig in te voeren, maar hebben geen enkele incentive voor het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen per vliegtuigbeweging, het voorliggende beleidsdoel. Deze vorm van heffing heeft daarentegen, afhankelijk van de hoogte, mogelijk grote gevolgen voor de vraag naar luchtvaart en daarmee voor de concurrentiepositie van de Europese (luchtvaart)economie.

4.5 Een realistischer alternatief, zeker voor de korte termijn, zou zijn het invoeren van **heffingen per vliegtuig**, al dan niet als flankerend beleid voor niet-CO₂-effecten. Deze heffingen kennen wel een prikkel om schoner te gaan vliegen en hebben minder gevolgen voor de vraag naar luchtvaart. Heffingen per vliegtuig kunnen ook aan luchtvaartmaatschappijen van buiten de EU worden opgelegd, mits de opbrengsten naar het milieu gaan.

4.6 Opname van de luchtvaart in een Europees EHS heeft evenwel de volgende voordelen:

- meest kostenefficiënte oplossing
- milieuwinst, in termen van CO₂-reductie, is vooraf bekend

- niet een nieuw beleidsinstrument, eerste fase reeds van start

4.7 Voor het EESC zou een Europees EHS voor de luchtvaart er in een eerste stadium als volgt moeten uitzien:

- Uitsluitend CO₂ bij vroege toetreding luchtvaart is cruciaal.
- Enige stof met goede wetenschappelijke onderbouwing over impact
- Andere opties zijn óf (nog) niet werkbaar, leiden tot vertraging, óf hebben nog onvoldoende wetenschappelijke onderbouwing (alle niet-CO₂-effecten in een enkele schaal)
- Andere milieubelastende stoffen, zoals NO_x, via meer geschikte flankerende instrumenten
- Emissierechten alloceren op EU-niveau:
 - Slechte ervaringen met nationale allocatieplannen voor vaste bronnen bij toewijzing op lidstaatniveau
 - Luchtvaart is bij uitstek markt van internationale concurrentie, voorkomt marktverstoring
- Emissierechten toekennen aan luchtvaartmaatschappijen
 - op deze manier de meest doeltreffende en efficiënte prikkels binnen het stelsel
- Allocatiemethodiek: non-discriminatoire
 - Grandfathering, benchmarking van prestaties dan wel veiling
 - Gelijke behandeling t.o.v. andere sectoren in het open Europese emissiehandelsstelsel
 - Let op „straffen” reeds efficiënte luchtvaartmaatschappijen en nieuwe toetreders
- Uitsluitend voor vluchten binnen de EU, (nog) niet voor alle vertrekkende/aankomende vluchten:
 - Ideale oplossing bestaat niet, meest pragmatische variant zijn onderhandelingen via het ICAO-forum
 - Via dit stelsel worden alle luchtvaartmaatschappijen bij de regeling betrokken, ongeacht land van herkomst.

4.8 Bij het opstellen van de Mededeling heeft de Commissie een beperkte effectbeoordeling laten uitvoeren en aangegeven dat voor het definitieve voorstel een uitvoerigere effectbeoordeling zal volgen. Het reële economische effect hangt o.a. af van de handelstarieven en de allocatiemethode.

4.9 Een EHS voor intra-Europees luchtverkeer zal niet voor alle Europese luchtvaartmaatschappijen dezelfde implicaties hebben. Ten eerste zal het effect op de vraag sterk variëren door verschillen in prijselasticiteit. Daarnaast is het effect afhankelijk van het aandeel van de intra-Europese diensten in de totale productie van een luchtvaartmaatschappij. De bezorgdheid is geuit dat luchtvaartmaatschappijen die slechts voor een klein deel vervoersoperaties uitvoeren die onder het systeem vallen over zullen gaan tot kruissubsidiëring tussen verschillende tariefklassen of met langeafstandsvluchten, hetgeen in het nadeel zou zijn van luchtvaartmaatschappijen waarvan de meeste, zo niet alle, vervoersoperaties onder het systeem vallen. Deze aspecten dienen nader te worden onderzocht als onderdeel van de effectbeoordeling.

4.10 Het EESC is van oordeel dat er met het oog op een Europees EHS voor de luchtvaart nog diverse aspecten moeten worden bestudeerd, bijv. binnen de voorgestelde en reeds actieve Werkgroep van deskundigen, voordat een definitief standpunt over het hoe en het wanneer gegeven kan worden, nl.:

- lessen die getrokken moeten worden uit de evaluatie van de emissiehandel voor vaste bronnen, alvorens maatregelen in de luchtvaart kunnen worden doorgevoerd;

- problemen die bij het begin van de tweede handelstermijn kunnen ontstaan door de opname van de luchtvaart in het Europese emissiehandelssysteem;
- toekomstige handelstarieven en hun impact op de groei van de luchtvaart;
- de overheadkosten van emissiehandel voor luchtvaart in verhouding tot beoogde targets;
- uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van emissiehandel voor luchtvaart;
- de mogelijkheid om het systeem uit te breiden tot een wereldomvattend systeem via ICAO, en als dat niet haalbaar is, de kosten en baten van een mogelijk puur regionaal geïmplementeerd systeem;
- verder onderzoek naar interferentie tussen slotallocatie en emissiehandel in de luchtvaart;
- verder onderzoek naar de gevolgen van mogelijke compromissen tussen CO₂ en NO_x-emissies (ook een broeikasgas, maar ook een „lokaal issue” rond luchthavens in de EU in stedelijke omgevingen).

Brussel, 21 april 2006

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
A.M. SIGMUND

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over Het institutioneel kader voor de binnenvaart in Europa

(2006/C 185/18)

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 14 juli 2005 besloten, overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een advies op te stellen over „*Het institutioneel kader voor de binnenvaart in Europa*”.

De gespecialiseerde afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 24 maart 2006 goedgekeurd. Rapporteur was de heer SIMONS.

Het Comité heeft tijdens zijn op 20 en 21 april 2006 gehouden 426e zitting (vergadering van 21 april) het volgende advies uitgebracht, dat met 57 stemmen vóór, bij 1 onthouding, is goedgekeurd.

1. Aanbevelingen

1.1 In de EESC-adviezen van 16 januari 2002 en 24 september 2003 worden alle partijen verzocht verder te werken in de richting van harmonisatie en integratie van het binnenvaartvervoer in Europa. Deze adviezen zijn nog onverkort van kracht en kunnen in het licht van de ontwikkelingen sedertdien nader ingevuld worden op het punt van het institutionele kader.

1.2 Van groot belang daarbij is dat de samenwerking tussen de belangrijkste actoren, t.w. de Europese Commissie, de

Centrale Commissie voor de Rijnvaart en de Donaucommissie al direct verder uitgebreid en geïntensiveerd wordt. Er moet een vast samenwerkingsverband komen dat structureel, diepgaand en in een vroeg stadium op de verschillende binnenvaarterreinen, en daar waar relevant ten volle met inbreng van de sociale partners, werkzaam is, teneinde de beleidsvoorbereiding zo hecht, uniform en veelomvattend mogelijk te maken.

1.3 Om uiteindelijk te komen tot een eenvormig rechtsregime in pan-Europa dient met een aantal zaken rekening te worden gehouden.

1.3.1 Ten eerste zijn wat betreft de geografische reikwijdte, anders dan bijvoorbeeld bij andere vervoersmodaliteiten zoals luchtvaart en wegvervoer, bij binnenvaart niet alle EU-landen direct betrokken.

1.3.2 Ten tweede zijn ook landen die geen EU-lidstaat zijn wel degelijk belangrijk voor de binnenvaart en daarmee ook voor Europa.

1.3.3 Ten derde kan alleen door politiek gemeenschappelijk optreden de benodigde infrastructurele aanpassing in en aan de binnenwateren tot stand komen, zaken die tot de nationale competentie behoren van alle staten.

1.3.4 Ten vierde is duidelijk dat niet alle regels op alle Europese rivieren in alle omvang en in dezelfde zwaarte toegepast hoeven te worden, door de verscheidenheid aan natuurlijke omstandigheden, verschillen in infrastructuur en in intensiteit van de binnenvaart.

1.3.5 Bovengenoemde elementen geven aan dat het denken over structurering van de pan-Europese binnenvaart vooral een uniek en specifiek karakter dient te dragen.

1.4 De politieke druk om tot een pan-Europees regime te komen is aanwezig, getuige de uitspraken van ministersconferenties, maar tot nu toe niet specifiek en krachtig tot uiting gebracht. De ministerconferentie van 2006 in Roemenië zal moeten aangeven in hoeverre ook in de politiek hier nu metterdaad tot actie kan worden overgegaan.

1.5 Een uniform, geïntegreerd rechtsregime mag geen afbreuk doen aan het hoge niveau van bescherming, veiligheid en uniforme rechtstoepassing dat met name op de Rijnwateren is bereikt. Het ligt in de lijn der verwachting dat de CCR-lidstaten behoud van het zgn. „*acquis Rhénan*” zullen inroepen bij een eventuele overgang naar een nieuw regime. Nauwe en directe relaties met het binnenvaartbedrijfsleven maken evenzeer van dat hoge niveau en dat „*verworven recht*” deel uit.

1.6 Het sociaal beleid, dat in de huidige regelgeving voor de binnenvaart in de diverse Europese regimes heel erg verwaarloosd werd, moet in dit nieuwe stelsel bijzondere aandacht krijgen. De sociale partners moeten ten volle bij de ontwikkeling ervan worden betrokken.

1.7 Alles afwegende steunt het EESC het streven om als eindfase te komen tot een *onafhankelijke organisatie*, vormgegeven bij *verdrag*, die tenminste zowel de internationale organisaties, zoals de EU zelf, de EU-lidstaten die binnenvaart bedrijven, als niet-EU-lidstaten, zoals Zwitserland, en de niet-EU-Donau-oeverstaten, zou kunnen omvatten. Binnen een organisatie van partijen bij een dergelijk verdrag kan een bijeenkomst van ministers de politieke, rechtens afdwingbare, beslissingen nemen en toezien op de nationale controles. Voorts zou binnen de organisatie niet alleen alle kennis en expertise gebundeld kunnen worden die nu in de verschillende bestaande gremia voorhanden is; tevens zou erover gewaakt kunnen worden dat het bestaande niveau van bescherming en

veiligheid tenminste gehandhaafd blijft, en een sectorale sociale dialoog voortduurt.

1.8 Het EESC verzoekt opnieuw alle partijen in bovenaangegeven richting verder te werken, met name op het punt van verdergaande samenwerking en ten aanzien van het tot stand brengen van een onafhankelijke organisatie zoals hierboven aangegeven. Zoals reeds tot uiting komt door actieve participatie van het Comité in diverse fora op het gebied van binnenvaart, blijft van het Comité ook zelf actief om dit alles zo spoedig mogelijk te realiseren. Het is dan ook voornemens dit jaar deel te nemen aan de hoorzittingen van het Europees Parlement in deze en zo mogelijk ook aan de Ministeriële Conferentie over Pan-Europese binnenvaart eind 2006 in Roemenië.

2. Inleiding

2.1 In zijn adviezen van 16 januari 2002 „*De toekomst van het trans-Europese netwerk van waterwegen*” en van 24 september 2003 „*Naar een pan-Europese regelgeving voor de binnenvaart*” heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité de situatie in de binnenvaart in Europa geanalyseerd (¹). Dit laatste advies besteedt aandacht aan de knelpunten in de binnenvaart en gaat in op de noodzaak van harmonisatie van regelgeving. Dit geldt zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke aspecten. Voorts behandelt genoemd advies kwesties als milieu en veiligheid, de arbeidsmarktsituatie en sociale aspecten. Dit laatste is nog uitgewerkt in het initiatiefadvies van september 2005 „*Sociaal beleid binnen een pan-Europees systeem van regelgeving voor de binnenvaart*”.

2.2 Het EESC verzoekt in het tweede advies onder meer dat alle partijen in de binnenvaart verder werken aan geïntegreerde rechtsregimes en uniform recht ten aanzien van de binnenvaart. Harmonisatie van bestaande verdragen, conventies en de bilaterale verdragen die van toepassing zijn op de nationale en internationale waterwegen wordt als noodzakelijk gezien om de binnenvaart op pan-Europese schaal te bevorderen.

2.3 In al deze adviezen geeft het Comité voorts aan dat het zelf ook zal blijven stimuleren om de totstandkoming van de geïntegreerde rechtsregels op alle Europese binnenwateren zo spoedig mogelijk te doen verwezenlijken.

2.4 Dit voornemen is vooral gestoeld op de overtuiging dat binnenvaart als de relatief schoonste en milieuvriendelijkste transportmodaliteit met voldoende groeipotentieel, in de toekomst een belangrijke bijdrage kan leveren om de onvermijdelijke groei in vervoer op een duurzame wijze te accommoderen.

2.5 Een van de knelpunten in de binnenvaart betreft het bestaan van drie van elkaar verschillende rechtsregimes in Europa, die elkaar geografisch gedeeltelijk overlappen.

2.6 Aangezien zich ten aanzien van dit specifieke aspect recentelijk een aantal relevante ontwikkelingen heeft voorgedaan, beschouwt het Comité het als nuttig en noodzakelijk op dit punt een nader initiatiefadvies uit te brengen.

(¹) Zie PB nrs C80 van 03/04/2002 en C10 van 14/01/2004.

3. Bestaand institutioneel kader

3.1 In het advies van 24 september 2003 wordt ingegaan op de drie bestaande regimes in Europa, t.w. de Herziene Akte van Mannheim van 1868 voor de Rijnwateren, het Verdrag van Belgrado van 1948 voor de Donau en het toepassingsgebied van de Gemeenschapsverdragen en het *acquis communautaire* van de Europese Unie.

3.2 Bij de **Herziene Akte van Mannheim** zijn momenteel 5 staten partij, t.w. de EU-lidstaten België, Duitsland, Frankrijk en Nederland, alsmede Zwitserland als niet EU-lidstaat. De vestiging van het recht van vrijheid van scheepvaart en een eenvormig, geharmoniseerd regime op de Rijn en zijn zijrivieren hebben in de 19e eeuw een „*interne markt avant la lettre*” doen ontstaan die van grote betekenis is geweest en nog steeds is voor de economische ontwikkeling van Europa.

3.3 Anders dan haar leeftijd wellicht doet vermoeden is de Centrale Commissie voor de Rijnvaart (CCR) een uiterst moderne organisatie met een klein secretariaat, een groot netwerk van (nationale) specialisten, korte verbindingen met het binnenvaart-bedrijfsleven, die in staat is snel op ontwikkelingen te reageren, teneinde het Rijnvaartregime optimaal en up to date te houden.

3.4 De CCR heeft regelgevende bevoegdheden en neemt besluiten bij unanimititeit. De lidstaten van de Akte zijn verplicht de besluiten, voorzover nodig, in nationale wetgeving om te zetten. De bevoegdheden van de CCR strekken zich uit over zaken als technische standaards, bemanning, veiligheid, milieu en vrijheid van scheepvaart. De Akte van Mannheim schrijft voor dat de binnenvaart bevorderd zal worden door de partijen. De CCR heeft rechtsmacht in geschillen die onder de bevoegdheid van de Akte vallen.

3.5 Het **Verdrag van Belgrado** vestigt een regime op de Donau. De Donau-oeverstaten die partij zijn bij het Verdrag hebben zitting in de Donaucommissie die, anders dan op de Rijn, slechts adviserende bevoegdheden heeft. Voorts wordt slechts beoogd interstatelijk binnenvaartverkeer te regelen. Cabotage (op de Rijn wel vallend onder de Akte van Mannheim) valt buiten de reikwijdte van het Verdrag van Belgrado. Er is dus geen sprake van een vanzelfsprekende eenheid van rechtsregime op de Donau. Van de Donaucommissie maken deel uit EU-lidstaten, Balkan-EU-kandidaatlanden, en andere staten zoals Servië en Montenegro, Moldavië, Oekraïne en Rusland.

3.6 Vanaf de totstandkoming van het **Verdrag van Rome** in 1957 is geleidelijk de interne markt binnen de EU totstandgekomen en uitgebouwd ook op het terrein van de binnenvaart. De Europese Commissie heeft daarbij taken toegewezen gekegen op het terrein van o.m. technische standaards, bemanning, milieu en veiligheid.

3.7 In de praktijk vindt, gelukkig in toenemende mate, samenwerking plaats tussen CCR, Donaucommissie en de Europese Commissie, waarbij met name de technische expertise en ervaring van de CCR van grote invloed is. De samenwerking

tussen CCR en Europese Commissie heeft een nieuwe impuls gekregen door het afsluiten van een samenwerkingsovereenkomst op 3 maart 2003. Samenwerking met de Donaucommissie heeft voornamelijk een meer incidenteel karakter.

4. Recente ontwikkelingen

4.1 In oktober 2004 heeft een groep onafhankelijke Oost- en Westeuropese persoonlijkheden een rapport opgesteld waarin het huidige institutionele kader van de binnenvaart op Europees niveau wordt geanalyseerd en aanbevelingen worden gedaan om tot een versterking van het kader te komen. Het betreft een Nederlands initiatief, dat door Duitsland, België, Frankrijk en Zwitserland werd gesteund. De groep, onder leiding van de Nederlandse oud-minister van Economische Zaken en vice-premier Jan Terlouw, noemde zichzelf „**Groupe EFIN (European Framework for Inland Navigation)**” en bracht een rapport uit onder de titel „**Een nieuw institutioneel kader voor de binnenvaart in Europa**”. Voorts maakten 7 andere persoonlijkheden deel uit van de groep, afkomstig uit resp. België, Duitsland, Frankrijk, Hongarije, Oostenrijk, Roemenië en Zwitserland.

4.2 De EFIN-groep stelde vast dat de binnenvaart over een omvangrijk potentieel beschikt dat onvoldoende naar waarde wordt geschat. Binnenvaart is in staat een belangrijke bijdrage te leveren aan de verbetering van het Europees goederenvervoersysteem. Het institutionele kader draagt naar het oordeel van de EFIN-groep onvoldoende bij aan een optimaal gebruik van het binnenvaartpotentieel in Europa. Voorts acht hij het bestaande kader te zwak om op politiek niveau de nodige aandacht te genereren om de sector verder te ontwikkelen.

4.3 Zoals het EESC reeds heeft aanbevolen in zijn adviezen van 16 januari 2002 en 24 september 2003 oordeelt ook het EFIN-rapport dat het noodzakelijk is te komen tot sterkere harmonisatie van technische voorschriften, kwalificaties, certificeringsmechanismen en voorwaarden voor markttoegang op alle Europese binnenwateren. Voorts wordt het wenselijk geacht dat er een instantie bestaat die ondersteuning kan bieden bij de verbetering van de binnenvaartinfrastructuur, de ontwikkeling van technische voorzieningen aan boord, het stimuleren van innovatie en de bevordering van beroepskwalificaties. Actieve institutionele ondersteuning is nodig zodat de hindernissen die de ontwikkeling van de binnenvaart in de weg staan, kunnen worden verwijderd. Een nieuwe structuur zou daartoe dienen te worden opgericht.

4.4 Een aantal opties om een dergelijke nieuwe structuur te realiseren, is door de EFIN-groep onderzocht. Daarbij is steeds de pan-Europese dimensie in het oog gehouden. Versterkte samenwerking tussen de huidige instellingen en met name de CCR, de Donaucommissie en de Europese Commissie (maar ook de Europese Conferentie van ministers van verkeer (ECMV) en de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties (ECE/VN), wordt voorgestaan, maar is op zich onvoldoende om een dergelijke nieuwe structuur, als voorgestaan, gestalte te geven.

4.5 De oprichting van een „**Europese Organisatie voor de Binnenvaart**” wordt dan ook bepleit. Deze zou over een ruim mandaat moeten beschikken om alle aspecten van de binnenvaart te kunnen bestrijken. Deze organisatie zou niet gebaseerd hoeven te worden op een nieuw verdrag. Bestaande verdragen en regimes zouden dan ook intact blijven en niet gewijzigd worden. De nieuwe organisatie zou evolutionair zijn, d.w.z. aan de veranderende eisen kunnen worden aangepast, en verschillende modulaire organen bevatten die ook onafhankelijk van elkaar kunnen opereren.

4.6 De organisatie zou dan uit drie onderdelen dienen te bestaan, t.w. de politieke vergadering in de vorm van een Conferentie van Europese Ministers belast met binnenvaart, een administratief orgaan: het Europees Bureau voor de Binnenvaart en een financieel instrument: het Europees Interventiefonds voor de Binnenvaart. Voor een nadere uitwerking zij verwezen naar het rapport van de EFIN-groep.

4.7 Hier zij nog vermeld dat de EFIN-groep als een van de opties nader is ingegaan op de mogelijkheid van een communautair agentschap voor de binnenvaart. De EFIN-groep vraagt zich af of voldoende politieke wil bestaat om tot een dergelijk communautair agentschap te komen. Voorts wordt bedacht dat deze agentschappen naar hun aard geen regelgevende bevoegdheden hebben, maar uitvoerende, toezichthoudende en informatievergarende. Omdat veel waterwegen niet onder het communautaire recht vallen, zou een dergelijk agentschap maar beperkte geografische reikwijdte hebben. Al met al komt de groep tot een afwijzend oordeel op dit punt.

4.8 Op 14 juli 2005 heeft de **Europese Commissie** een discussiedocument gepubliceerd met als titel: „**Geïntegreerd Europees actieplan voor het vervoer over de binnenwateren**”. Hierin geeft de Commissie een aantal terreinen aan waarop zij het vervoer over de communautaire binnenwateren wil verbeteren. Betrokken actoren werd gevraagd commentaar te leveren. Daarop heeft de Europese Commissie op 17 januari de Mededeling „NAIADES” gepubliceerd over de bevordering van de binnenvaart, geheten „Een geïntegreerd Europees Actieplan voor het vervoer over de binnenwateren”⁽²⁾.

4.9 Naast een groot aantal actiepunten op vijf strategische gebieden bekijkt de Commissie ook de mogelijkheden die er zijn om de regelgeving te moderniseren en aan te passen aan de toekomstige uitdagingen. Daartoe zou de organisatiestructuur die nu gefragmenteerd is en daardoor tot gebrek aan efficiëntie en politieke betekenis leidt, gemoderniseerd en verbeterd dienen te worden. Wel zullen deze wijzigingen van de bestaande instrumenten rekening moeten houden met de vigerende verplichtingen en internationale overeenkomsten. Het bestaande „acquis” dient derhalve gerespecteerd te worden.

4.10 De Commissie geeft aan dat dat proces reeds begonnen is en verwijst daarbij naar zowel de Aanbeveling van de Commissie aan de Raad van 1 augustus 2003 om haar te machtigen toe te treden tot de beide Rivierencommissies als naar het EFIN-rapport. Ter discussie staan op dit moment volgens de Commissie een viertal opties, te weten; a) een intensievere samenwerking tussen de bestaande Rivierencommissies en de Europese Commissie, b) de toetreding van de EU tot de beide Rivierencommissies, c) een Pan-Europese Binnenvaartorganisatie, en d) het toevertrouwen aan de Gemeenschap van de

strategische ontwikkeling van de binnenvaart in Europa toevertrouwd met inachtneming van de belangen van derde landen.

5. Pan-Europese binnenvaart

5.1 Het idee om te komen tot een pan-Europees binnenvaartregime en op die manier het binnenvaartvervoer op het gehele continent te stimuleren is niet nieuw en wordt breed gesteund. Al in 1991 sprak een ministerconferentie in Boedapest zich in die geest uit. In 2001 heeft de *Pan-Europese Conferentie over Vervoer over binnenwateren* op 5/6 september in Rotterdam een verklaring het licht doen zien waarin wordt aangegeven dat de pan-Europese samenwerking op weg naar een vrij en sterk vervoer over binnenwateren versneld dient te worden. De verklaring bevat een aantal uitgangspunten, doelstellingen en acties. Een van de uitgangspunten is dat harmonisatie niet ten koste mag gaan van het bestaande niveau van veiligheids- en kwaliteitsnormen en dat gunstige sociale voorwaarden, in ieder geval de bestaande, worden gewaarborgd. Gepleit wordt voor het ontstaan van een „doorzichtige en geïntegreerde pan-Europese vervoersmarkt over binnenwateren op basis van reciprociteitsprincipes, de vrijheid van navigatie, eerlijke concurrentie en gelijke behandeling van gebruikers van de binnenwateren”.

5.2 Naast inspanningen bijvoorbeeld op het terrein van infrastructuur — zoals bekend ook in de EU nog een nationale zaak — roept de Verklaring op samenwerking tussen Europese Commissie, UN/ECE en de twee Rivierencommissies op het gebied van pan-Europese harmonisatie van technische, veiligheids- en bemanningsvoorwaarden te versterken en hen te stimuleren samen te werken aan de verbetering van beroepsonderwijs en opleiding. Voorts wordt een verzoek gericht aan UN/ECE, Europese Commissie, de twee Rivierencommissies en de CEMT om in nauwe samenwerking voor het eind van 2002 de wettelijke obstakels vast te stellen die de vestiging van een geharmoniseerd en concurrerend pan-Europese vervoersmarkt over de binnenwateren in de weg staan, en hiervoor oplossingen te bedenken.

5.3 Geconstateerd kan worden dat het denken over het institutionele binnenvaartkader sinds de Conferentie goed op gang is gekomen. In dit verband kan nog gewezen worden op de *workshop* die CEMT, UN/ECE en Rivierencommissies in september 2005 in Parijs hebben gehouden onder de veelzeggende titel: „*On the Move*”.

5.4 In 2006 zal in Roemenië een volgende ministerconferentie, als vervolg op de Rotterdam Conferentie, gehouden worden.

6. Opmerkingen

6.1 Het EESC is van mening dat het EFIN-rapport een waardevolle bijdrage is aan de discussie over het institutionele vraagstuk. Vooral de analyses van het rapport dragen daartoe bij en kunnen dan ook worden ondersteund. Echter, de logische consequentie uit de analyse wordt niet ten volle getrokken omdat de voorgestelde oplossing onvoldoende bindende besluitkracht in zich lijkt te bergen. Voorts, zoals in bestaande verdragen en regimes het geval is, is ook in het EFIN-rapport een blinde vlek voor het sociaal beleid te signaleren.

⁽²⁾ COM(2006) 6 final

6.2 Het valt te prijzen dat de Commissie de discussie over de institutionele hervormingen, in tegenstelling met het verleden, nu geheel open houdt. Het feit dat zij dit vraagstuk totaal scheidt van de vijf strategische gebieden, draagt daartoe zeker bij. Wat betreft de aangedragen opties, merkt het EESC op dat versterkte samenwerking op korte termijn zeker geboden is, zoals door de Commissie aanbevolen in optie 1. De toetreding van de Commissie tot de CCR, waarover de Raad nu al twee jaar geen besluit heeft genomen, kan daarin ook een fase zijn. Maar om de beoogde efficiëntie te bereiken, alsmede om meer politieke aandacht te genereren, zullen verdergaande stappen noodzakelijk zijn.

6.3 Ten aanzien van de twee andere opties die voor de eindfase van de herstructureringen bedoeld zijn, t.w. een Pan-Europese Binnenvaartorganisatie en een Communautaire oplossing, somt de Commissie voor- en nadelen op zonder dat zij, om de discussie open te houden, een keuze maakt.

6.4 Het EESC wil die keuze, mede om bij te dragen aan de discussie, na afweging van de gepresenteerde argumenten, nu al wel maken. Het EESC is van oordeel dat de communautaire oplossing, zoals de Commissie stelt, niet het gehele gebied van de Unie zal bestrijken. Het Rijn- en (in mindere mate) het Donauregime zullen blijven bestaan, hetgeen toch een extra bestuurslaag geeft en coördinatiebehoeften handhaaft. Deze optie vergt ook het afsluiten van overeenkomsten met derde landen, hetgeen tot verschillen aanleiding kan geven. Samenwerking met de Rivierencommissies wil in de praktijk zeggen dat de Centrale Commissie voor de Rijnvaart en de Donaucommissie de kennis en vaardigheden zullen dienen te leveren. De communautaire op te bouwen expertise zou die van de Rivierencommissies in feite dupliceren en een overlapping betekenen die de Commissie juist stelt te willen voorkomen.

6.5 Daarentegen kan het EESC zich zeer wel vinden in de door de Commissie opgesomde positieve argumenten die pleiten voor de optie van een Pan-Europese Binnenvaart Organisatie, waarin alle belanghebbende Europese landen en organisaties, dus ook de Europese Unie, in een raamwerk samenwerken; een dergelijke organisatie geeft een verhoogde politieke betekenis aan de binnenvaart en kan aan de strategische bevordering daarvan werken; het bevordert de harmonisatie van de wetgeving. Een noch positief noch negatief door de Commissie gewaardeerd argument dat deze organisatie gefinancierd moet

worden door de bijdragen van de deelnemende partijen is juist positief uit te leggen omdat in deze optie naast de EU ook de niet-EU-staten gaan bijdragen aan de ontwikkeling van de binnenvaart.

6.6 Over de door de Commissie gestelde negatieve argumenten is het volgende op te merken. De totstandkoming en ratificatie van een verdrag zal zeker tijd in beslag nemen, maar in wezen is dit proces al begonnen en bij voldoende politieke wil in enkele jaren af te ronden. Het succes van de ministeriële binnenvaartconferentie van 1991 en 2001 en de komende later dit jaar in Roemenië zijn daarvan een voorteken. Het bezwaar dat een dergelijke organisatie buiten het communautaire kader zou opereren, bestaat niet als door deelneming van de EU aan de organisatie de communautaire link is gewaarborgd. Ook het daadwerkelijk uitvoeren van de besluiten van de organisatie kan verdragsmatig worden verzekerd, zoals via de Akte van Mannheim voor de Rijn reeds het geval is.

6.6.1 Op de recente binnenvaartbijeenkomst (Inland Navigation Summit, Industry Congress in Wenen van 13 — 15 februari 2006) heeft de Europese Commissie een aanvullend argument tegen de verdragsoptie te berde gebracht, nl. dat de binnenvaart verdragsmatig tot de volle competentie van de EU behoort en niet door een ander intergouvernementeel verdrag kan worden overgeheveld. Hierbij kan opgemerkt worden dat de binnenvaart zich in Europa nu juist kenmerkt doordat bepaalde bevoegdheden, met name in het vaargebied van de Rijn, zijn voorbehouden, krachtens de Herziene Akte van Mannheim, aan de Rijnstaten. Daarbij doet zich ook het fenomeen voor dat niet-EU-landen betrokken willen worden bij een Europees rechtsregime, waarvoor de communautaire bevoegdheid uiteraard ook niet opgaat.

6.6.2 Een verdragsoptie zou dan ook betekenen dat tevens niet-EU-staten bij hetzelfde rechtsregime betrokken kunnen worden. Gedacht zou voorts kunnen worden aan „rivierenkammers” waarbinnen de bevoegdheden kunnen verschillen. Op EU-wateren zou dan het EU-binnenvaartrecht onverkort kunnen blijven gelden. Het grote voordeel van een dergelijke optie zou dan wel zijn dat pan-Europese zaken aangepakt en besloten kunnen worden en daarnaast nieuwe bevoegdheden, bijvoorbeeld op het gebied van infrastructuur, in verdragsteksten kunnen worden neergelegd.

Brussel, 21 april 2006

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 verordening van het Europees Parlement en de Raad houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 1592/2002 van 15 juli 2002 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels op het gebied van burgerluchtvaart en tot oprichting van een Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart

(COM(2005) 579 final — 2005/0228 (COD))

(2006/C 185/19)

De Raad heeft op dinsdag 31 januari 2006 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig artikel 80, lid 2, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, te raadplegen over bovengenoemd Voorstel.

De gespecialiseerde afdeling Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 24 maart 2006 goedgekeurd. Rapporteur was de heer SIMONS.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 20 en 21 april 2006 gehouden 426e zitting (vergadering van 21 april) het volgende advies uitgebracht, dat met 71 stemmen vóór en 3 stemmen tegen is goedgekeurd.

1. Conclusies

1.1 Het EESC staat volledig achter de doelstelling om het toepassingsgebied van Verordening (EG) 1592/2002 uit te breiden tot luchtvaartactiviteiten, tot afgifte van vergunningen voor vliegtuigbemanningen en tot luchtvaartuigen van derde landen. Het komt immers de efficiëntie en de veiligheid ten goede wanneer alle regels voor de veiligheid van de luchtvaart worden geformuleerd door één instantie.

1.2 In de context van bijkomende certificering voor commerciële exploitanten van derde landen moet de Gemeenschap duidelijke mogelijkheden hebben om met derde landen bilaterale overeenkomsten te sluiten over de wederzijdse erkenning van certificaten. Daarom is het EESC van oordeel dat er ook actie moet worden ondernomen om ervoor te zorgen dat alle lidstaten van de ICAO hun verantwoordelijkheden op zich nemen, hetgeen zo'n bijkomende certificering overbodig zou maken.

1.3 Om een hoog veiligheidsniveau van de luchtvaart te kunnen waarborgen, moet de EASA méér financiële middelen krijgen om zich van de in het Commissievoorstel genoemde taken te kunnen kwijten. Er is dan ook veel méér communautaire steun nodig dan momenteel is gepland. Wanneer tegelijkertijd op EU-niveau middelen worden gebundeld, kan dat aanzienlijke kostenbesparingen opleveren, niet alleen voor de sector maar ook voor de nationale regeringen. In het Commissievoorstel komt dit punt niet ter sprake.

1.4 De definitie van commerciële luchtvaartactiviteit moet naar de overtuiging van het EESC ook activiteiten van of namens bedrijven (*corporate operations*) en activiteiten in gedeelde eigendom (*fractional ownership operations*) omvatten, zodat alle passagiers binnen de EU kunnen rekenen op dezelfde mate van veiligheid.

1.5 Overeenkomstig de met name in de par. 1.1 en 1.4 genoemde veiligheidsdoelstellingen en in het belang van de gebruikers, is het van het allergrootste belang dat het EASA zich ervan vergewist dat de opname van de JAR-OPS-regels in de EU-wetgeving (middels de aanstaande wijziging van Verorde-

ning (EEG) nr. 3922/91 of een andere procedure) echt een stap vooruit is en tot een voldoende mate van harmonisatie op de verschillende, onder zijn gezag gereguleerde gebieden zal leiden.

2. Inleiding en samenvatting van het Commissievoorstel

2.1 In 2002 zijn bij Verordening (EG) nr. 1592/2002 van het Europees Parlement en de Raad gemeenschappelijke regels op het gebied van de burgerluchtvaart vastgesteld en is het Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart opgericht (EASA).

2.2 Hoofddoel van deze verordening is het bereiken en handhaven van een uniform hoog niveau van burgerluchtvaart in Europa. Voorts wordt met de verordening beoogd een hoog uniform niveau van milieubescherming te waarborgen, te zorgen voor vrij verkeer van goederen, personen en diensten, kostenefficiëntie te stimuleren in de regelgevings- en certificeringsprocedure en te vermijden dat er op Europees niveau dubbel werk wordt verricht, lidstaten te helpen bij het nakomen van de verplichtingen die zij hebben krachtens het Verdrag van Chicago van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) en de standpunten van de Gemeenschap inzake veiligheid van de burgerluchtvaart uit te dragen.

2.3 Het Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart (EASA) is binnen het bestek van de verordening, met name verantwoordelijk voor

- het verlenen van bijstand aan de Commissie bij het opstellen van wetgeving,
- het verlenen van bijstand aan de Commissie bij het uitvoeren van normalisatie-inspecties van de Nationale autoriteiten voor de burgerluchtvaart,
- het verlenen van bijstand aan de Gemeenschap en de lidstaten in betrekking met derde landen,
- het verlenen van bijstand aan de lidstaten bij het naleven van hun internationale verplichtingen,

- het opstellen van certificeringsspecificaties en richtsnoeren,
- het afgeven van typecertificaten en aanvullende typecertificaten voor producten, onderdelen en uitrustingsstukken, en het waarborgen van hun blijvende luchtwaardigheid,
- het afgeven van (en het blijven toezien op) certificaten aan organisaties die zijn betrokken bij het ontwerp, de productie en het onderhoud en die gevestigd zijn buiten het grondgebied van de lidstaten, en aan organisaties die betrokken zijn bij het ontwerp en die gevestigd zijn binnen de lidstaten, en aan productieorganisaties indien de betreffende lidstaat hierom vraagt.

2.4 De nationale luchtvaartautoriteiten blijven verantwoordelijk voor het afgeven van luchtwaardigheidscertificaten en certificaten aan organisaties en personeel (met uitzondering van organisaties die betrokken zijn bij het ontwerp) die in hun land zijn gevestigd, in overeenstemming met de gemeenschappelijke voorschriften en met voorbehoud van normalisatie-inspecties door de EASA.

2.5 Algemeen wordt erkend ⁽¹⁾ dat het om redenen van efficiency, veiligheid en normalisatie van essentieel belang is dat alle regelgevingsactiviteiten inzake veiligheid van de luchtvaart binnen de Gemeenschap door één enkele autoriteit worden beheerd (EASA).

2.6 In de toelichting memoreert de Commissie dat sinds Verordening (EG) nr. 1592/2002 in september 2002 in werking is getreden, de Gemeenschap als enige bevoegd is inzake luchtwaardigheid en milieucompatibiliteit van luchtvaartproducten, -onderdelen en -uitrustingsstukken. Bij de goedkeuring van de huidige tekst werd er reeds van uitgegaan dat, teneinde een hoog uniform niveau van veiligheid te garanderen en billijke concurrentievoorwaarden voor luchtvaartexploitanten tot stand te brengen, het toepassingsgebied van de verordening moet worden uitgebreid tot luchtvaartactiviteiten en tot de afgifte van vergunningen voor vliegtuigbemanningen.

2.7 De Commissie memoreert eveneens dat de opname van de 'JAR-OPS'-regels in de communautaire wetgeving, via de aan de gang zijnde wijziging van Verordening nr. 3922/91 (EU-OPS-1), ontegensprekelijk een stap in de goede richting betekent, maar niet volstaat om een voldoende hoog niveau van harmonisering te bereiken omdat deze uitsluitend betrekking hebben op commercieel vervoer per vliegtuig. De overige types luchtvaartuigen, de overige commerciële luchtvaartactiviteiten, de niet-commerciële luchtvaartactiviteiten, de vergunningen voor vliegtuigbemanningen en de luchtvaartuigen van derde landen vallen niet onder deze gemeenschappelijke regels. Daarom is het voorstel tot wijziging van Verordening 1592/2002 ingediend.

2.8 Het voorstel bevat tevens een certificeringsverplichting voor commerciële exploitanten van derde landen die naar de EU vliegen.

2.9 Op 16 november 2005 heeft de Commissie haar voorstel gepubliceerd voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad houdende wijziging van Verordening

(EG) nr. 1592/2002 van 15 juli 2002 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels op het gebied van burgerluchtvaart en tot oprichting van een Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart (EASA) (COM (2005) 579 final).

2.10 Volgens het voorstel worden de gemeenschappelijke regels uitgebreid tot alle luchtvaartactiviteiten en de certificeringvereisten tot alle commerciële exploitanten. Certificaten worden afgegeven door de lidstaten (nationale luchtvaartautoriteiten) of, in voorkomend geval door de EASA, die zonodig ook operationele richtlijnen kan uitvaardigen.

2.11 Voor niet commerciële luchtvaartactiviteiten worden de regels aangepast aan de complexiteit van de gebruikte luchtvaartuigen maar hoeft geen certificaat te worden afgegeven. Wanneer deze activiteiten worden uitgevoerd met complexe luchtvaartuigen, moeten de betrokken exploitanten aantonen dat zij aan alle essentiële eisen met betrekking tot luchtvaartactiviteiten kunnen voldoen.

2.12 Krachtens de voorgestelde verordening moeten de meeste piloten die actief zijn in de Gemeenschap beschikken over een vergunning die is afgegeven op basis van gemeenschappelijke eisen. Organisaties, personeel en toestellen die te maken hebben met opleiding moeten ook worden gecertificeerd op basis van de gemeenschappelijke regels. De EASA zal normalisatie-inspecties uitvoeren van de nationale luchtvaartautoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de controle op deze regels en zal zelf organisaties en trainingstoestellen in derde landen certificeren.

2.13 Teneinde afdoende bescherming te waarborgen, worden in het voorstel ook gemeenschappelijke uitvoeringsregels opgelegd aan luchtvaartuigen uit derde landen die in de Gemeenschap worden gebruikt. Commerciële exploitanten uit derde landen die naar de Gemeenschap vliegen zullen daarenboven over een certificering moeten beschikken.

2.14 Ook worden in het voorstel wijzigingen voorgesteld in de werkwijze van het Agentschap, in het bijzonder de werkwijze van de raad van bestuur.

3. Algemene opmerkingen

3.1 De luchtvaart in Europa heeft behoefte aan één centrale regelgever voor veiligheid voor alle onderdelen van de waardeketen van het luchtvervoer, zodat er een consequente en samenhangende aanpak mogelijk wordt van veiligheidsregulering op de gemeenschappelijke luchtvaartmarkt. Meer efficiency en veiligheid zijn mogelijk wanneer alle regels voor de veiligheid van de luchtvaart worden gemaakt door één autoriteit. Er zijn geen duidelijke scheidslijnen tussen de diverse aspecten van regelgeving op het gebied van veiligheid. Daarom onderschrijft het EESC de doelstelling, namelijk het uitbreiden van het toepassingsgebied van Verordening (EG) 1592/2002 tot luchtvaartactiviteiten, tot afgifte van vergunningen voor vliegtuigbemanningen en tot luchtvaartuigen van derde landen, volledig.

⁽¹⁾ Zie ook het EESC-advies over het Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke regels op het gebied van de burgerluchtvaart en tot oprichting van een Europees Agentschap voor de Veiligheid van de Luchtvaart, rapporteur: Von Schwerin (PB C 221 van 7 augustus 2001).

3.2 Er moet worden gewaarborgd dat luchtvaartuigen van derde landen die in de Gemeenschap worden gebruikt, veilig zijn. Ook moeten er weer gelijke concurrentievoorwaarden komen ten opzichte van andere landen van de wereld die een dergelijke eis opleggen aan luchtvaartmaatschappijen van de EU die op hen vliegen (namelijk de VS), waardoor deze landen oneerlijke concurrentievoordelen hebben verschaft aan hun eigen maatschappijen, ten koste van de luchtvaartmaatschappijen van de EU. In de context van bijkomende certificering voor commerciële exploitanten van derde landen moet de Gemeenschap echter duidelijke mogelijkheden hebben om met derde landen bilaterale overeenkomsten te sluiten over de wederzijdse erkenning van certificaten, zodat wordt voorkomen dat de internationale luchtvaartmaatschappijen worden overbelast met bijkomende certificeringen. Daarom is het EESC van oordeel dat er ook actie moet worden ondernomen om ervoor te zorgen dat alle lidstaten van de ICAO hun verantwoordelijkheden op zich nemen, hetgeen zo'n bijkomende certificering overbodig zou maken.

3.3 Het Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart (EASA) moet de nodige financiële middelen van de EU krijgen om zijn extra taken inzake veiligheid te kunnen vervullen, en in het bijzonder om voldoende normalisatie-inspecties te kunnen uitvoeren van alle nationale autoriteiten voor de veiligheid van de burgerluchtvaart in de Gemeenschap, om veiligheidsanalyses te kunnen maken en om ervoor te kunnen zorgen dat Europa kan blijven concurreren met andere delen van de wereld. De EASA moet dan ook méér financiële middelen krijgen om een hoog veiligheidsniveau van de luchtvaart te kunnen waarborgen. Hiervoor is veel méér communautaire steun nodig dan momenteel is gepland.

3.4 Meer middelen en personeel voor het EASA betekent dat het personeelsbestand van de nationale luchtvaartautoriteiten geleidelijk moet worden ingekrompen, zodat aan de doelstellingen van kostenefficiëntie wordt voldaan en een toename van de kosten voor de sector en de luchtvaartmaatschappijen van de EU wordt vermeden. Wanneer op EU-niveau middelen worden gebundeld, kan dat aanzienlijke kostenbesparingen opleveren, niet alleen voor de sector maar ook voor de nationale regeringen, op voorwaarde dat er een plan wordt opgesteld over de toekomstige rol van de nationale luchtvaartautoriteiten en het personeel dat zij nodig zullen hebben. In het Commissievoorstel komt dit punt helemaal niet ter sprake.

3.5 De thans aan de gang zijnde wijziging van Verordening 3922/31 (EU-OPS-1) moet beslist aan de veiligheids- en harmonisatie-doelstellingen worden getoetst, en de toekomstige EASA-uitvoeringsregels voor luchtvaartactiviteiten dienen te worden uitgewerkt volgens een samenhangende benadering van de regelgeving en op grond van duidelijke wetenschappelijke gegevens en informatie op het gebied van de veiligheid.

3.6 Ook is het van groot belang dat ervoor wordt gezorgd dat de overgang van de huidige nationale systemen (gebaseerd op JAR-OPS-1-regels) soepel verloopt en dat wijzigingen op bestaande regels beperkt blijven tot een aanpassing ervan aan communautaire wetgeving en het nieuwe EASA-kader.

4. Specifieke opmerkingen

4.1 De definitie van commerciële luchtvaartactiviteit (artikel 1) moet ook activiteiten van of namens bedrijven omvatten (*corporate operations*) en activiteiten in gedeelde eigendom (*fractional ownership operations*). Van alle exploitanten moet worden verlangd dat zij blijf geven van hun kunde en zij moeten onderworpen zijn aan dezelfde uitvoeringsvoorschriften. Alle passagiers binnen de EU moet dezelfde mate van veiligheid gegarandeerd worden. Aangezien deze activiteiten vaak worden uitgevoerd met complexe motoraangedreven luchtvaartuigen (Boeing 737, Airbus A319) en in hetzelfde luchtruim als commerciële luchtvaartactiviteiten, is het voor de veiligheid van het grootste belang dat voor deze activiteiten dezelfde regels (en dezelfde toepassing van deze regels) gelden als voor commerciële luchtvaartactiviteiten.

4.2 De thans aan de gang zijnde wijziging van Verordening 3922/91 (EU-OPS-1) leidt inderdaad tot de harmonisatie van de eisen inzake veiligheidsopleidingen voor cabinepersoneel, maar de certificering wordt overgelaten aan de lidstaten. Sommige lidstaten geven certificaten af, terwijl andere de noodzaak daarvan niet inzien. Het EASA moet dus nagaan of de veiligheid van de passagiers in het gedrang komt als de voorwaarden waaronder het cabinepersoneel zijn werk doet, niet worden geharmoniseerd.

4.3 Bij de thans aan de gang zijnde wijziging van Verordening 3922/91 (subdeel Q van EU-OPS-1) is het van het aller-grootste belang dat het vliegtijdbeperkingsplan door het EASA aan een wetenschappelijke en medische evaluatie wordt onderworpen, overeenkomstig de bepalingen die moeten worden vastgelegd in de verordening houdende wijziging van Verordening (EEG) nr. 3922/91 (EU-OPS-1) en telkens wanneer er zich volgens de waarnemingen van het EASA als toekomstige controle-instantie een veiligheidsprobleem voordoet.

4.4 Met betrekking tot de raad van bestuur van het EASA (artikel 25) en het beoogde dagelijks bestuur van het EASA (artikel 28), wordt het van wezenlijk belang geacht te vermijden dat het Agentschap teveel bestuurders krijgt. Daarom zou de raad van bestuur, indien er een dagelijks bestuur komt, moeten worden teruggebracht tot een jaarlijks of tweejaarlijks vergaderend orgaan. Ook dient te worden vermeden dat vertegenwoordigers van de nationale luchtvaartautoriteiten in dit bestuur worden benoemd omdat dat zou kunnen leiden tot belangenverstrengeling vanwege het feit dat de nationale luchtvaartautoriteiten ook afhankelijk zijn van inkomsten uit de sector en dus wellicht geen voorstander zijn van een efficiënter EASA-systeem.

4.5 Het voorstel om vier vertegenwoordigers van de adviesraad van belanghebbenden van het EASA te benoemen in de raad van bestuur (en het dagelijks bestuur) van het EASA is een logisch gevolg van het feit dat het EASA ten dienste moet staan van de sector, die het grootste deel van de begroting van EASA betaalt via tarieven en heffingen. Gelet op de ruime bijdrage van de sector aan de begroting van het EASA, zou het echter logisch zijn om hun dezelfde stemrechten te geven met betrekking tot vraagstukken die het algehele functioneren van het Agentschap betreffen en met betrekking tot strategische kwesties die verband houden met het Agentschap.

4.6 De wijzigingen in de benoeming van de uitvoerend directeur en de directeurs (artikel 30 (b), lid 4) zijn een gevolg van algemene wijzigingen die alle agentschappen van de EU betreffen. Niettemin wordt gemeend dat dit voorstel, dat goed presterende kandidaten zou beletten langer dan twee termijnen van vijf jaar aan te blijven, moet worden herzien voor hoog gekwalificeerde agentschappen zoals het EASA. Een en ander zou het nefast gevolg kunnen hebben dat het EASA niet de meest geschikte kandidaten zou kunnen krijgen.

4.7 Bij de essentiële eisen voor theoretische instructie (punt 1.i.1 van Bijlage III) heeft men het gebruik van CD-ROM voor theoretische instructie niet vermeld, hoewel dit in de sector een standaard-trainingspraktijk is die zijn waarde reeds heeft bewezen. Dus moet de paragraaf als volgt worden geherformuleerd: 1.i.1 Theoretische instructie „Theoretische instructie moet worden gegeven of opgesteld door toepasselijk gekwalificeerde instructeurs”.

4.8 De essentiële eis inzake vluchtoperaties en zitplaatsen (paragraaf 3.a.3 van Bijlage IV) moet worden gewijzigd in: „Rekening houdend met het soort luchtvaartuig waar het om gaat, moet de gezagvoerder tijdens start en landing, tijdens het taxiën en wanneer hij dit nodig acht in het belang van de veiligheid, ervoor zorgen dat iedere passagier goed zit en de veiligheidsgordel op de juiste manier heeft bevestigd”. Met deze wijziging wordt ingehaakt op de huidige veiligheidsvoorschriften die toestaan dat kinderen jonger dan twee jaar op schoot mogen zitten en het gebruik van ligplaatsen (om veiligheidsredenen) tijdens het opstijgen, landen en taxiën verboden is (ligplaatsen worden alleen tijdens de vlucht gebruikt om de reis voor de baby comfortabeler te maken).

4.9 In de essentiële eisen inzake grootte en samenstelling van de bemanning (paragraaf 7a van Bijlage IV) lijken grootte en samenstelling van de vliegtuigbemanning en de grootte en de samenstelling van het cabinepersoneel te zijn samengevoegd. De grootte en de samenstelling van de vliegtuigbemanning worden reeds elders behandeld, aangezien zij afhankelijk zijn van luchtvaartuigcertificeringen (beperkingen in het vlucht-handboek van het luchtvaartuig, zie paragraaf 4a) en regels

inzake de vliegtijdbeperking (zie artikel 15ter, lid 3). Voor het minimale aantal cabinepersoneelsleden zijn veiligheidsvoorschriften zoals JAR-OPS 1990 de belangrijkste bepalende factor.

4.10 Het voorstel betreffende beveiligingsprogramma's (paragraaf 8d(iv) van Bijlage IV) inzake de bescherming van elektronische en computersystemen tegen opzettelijke systeemverstoring en -corruptie, moet worden geschrapt aangezien luchtvaartmaatschappijen onmogelijk aan zo'n eis zullen kunnen voldoen. Dit is een punt voor de certificering van luchtvaartuigen en systemen (luchtvaartmaatschappijen moeten alleen verantwoordelijk zijn voor het aanpakken van onopzettelijke verstoringen en dat gebeurt reeds middels veiligheidsinstructies, maar dat staat los van beveiliging).

4.11 In het voorstel lijkt te worden gedacht aan slechts 20 bijkomende arbeidsplaatsen bij het EASA (zie bladzijde 55, totaal aantal mensen in dienst) in verband met de uitbreiding van het takenpakket. Dit getal zou moeten worden vergeleken met de ongeveer 200 mensen die thans bij de nationale luchtvaartautoriteiten van de EU werken en zich bezighouden met regelgeving op het gebied van luchtvaartactiviteiten en vergunningen voor vliegtuigbemanningen. Voorts biedt de sector in het huidige nationale systeem, dat middels de gezamenlijke luchtvaartautoriteiten (JAA) wordt gecoördineerd, veel steun aan het opstellen van nieuwe regels, wat in het EASA-systeem niet meer mogelijk is. De stellige overtuiging is dan ook dat 20 posten bij het EASA niet voldoende zal zijn om het EASA zijn bijkomende rollen te laten vervullen. Dit kan leiden tot nog meer vertraging in belangrijke regelgevingsactiviteiten van het EASA (wat thans reeds op andere gebieden het geval is) waardoor de veiligheid in gevaar kan worden gebracht en het mededingingsvermogen van de sector in de EU kan worden ondermijnd. Ook voor normalisatie-inspecties door het EASA van de nationale luchtvaartautoriteiten van de EU en voor veiligheidsanalyses op deze nieuwe bevoegdheidsgebieden, is veel meer geld nodig om overal een gelijk niveau van toezicht op de veiligheid te waarborgen.

Brussel, 21 april 2006

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
A.-M. SIGMUND