

Publicatieblad

van de Europese Unie

C 224

Uitgave
in de Nederlandse taal

Mededelingen en bekendmakingen

51e jaargang

30 augustus 2008

Nummer	Inhoud	Bladzijde
III	<i>Vorbereidende handelingen</i>	
	EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ	
	445e plenaire zittingop 28 en 29 mei 2008	
2008/C 224/01	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over Milieuvriendelijke productiemethoden	1
2008/C 224/02	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en de Raad over de deelneming van de Gemeenschap aan een onderzoeks- en ontwikkelingsprogramma dat de levenskwaliteit van ouderen beoogt te verbeteren door middel van het gebruik van nieuwe informatie en communicatietechnologieën (ICT), dat door verschillende lidstaten is opgezet COM(2007) 329 <i>final</i> — 2007/0116 (COD)	8
2008/C 224/03	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de toegang tot en uitoefening van het verzekerings- en het herverzekeringsbedrijf SOLVABILITEIT II COM(2007) 361 <i>final</i> — 2007/0143 (COD)	11
2008/C 224/04	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en de Raad betreffende de deelname door de Gemeenschap aan een door verschillende lidstaten ondernomen programma voor onderzoek en ontwikkeling dat gericht is op de ondersteuning van onderzoek en ontwikkeling verrichtende KMO's COM(2007) 514 <i>final</i> — 2007/0188 (COD)	18
2008/C 224/05	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 stigma van een bedrijfsfaillissement overwinnen — een beleid voor een tweede kans — Uitvoering van het Lissabonpartnerschap voor groei en werkgelegenheid COM(2007) 584 <i>final</i>	23
2008/C 224/06	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over Internationale aanbestedingen	32

NL

Prijs:
26 EUR

(Vervolg z.o.z.)

2008/C 224/07	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de volgende voorstellen: — Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot aanpassing aan Besluit 1999/468/EG van de Raad, zoals gewijzigd bij Besluit 2006/512/EG, van een aantal besluiten waarop de procedure van artikel 251 van het Verdrag van toepassing is, wat de regelgevingsprocedure met toetsing betreft — Deel een — Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot aanpassing aan Besluit 1999/468/EG van de Raad, zoals gewijzigd bij Besluit 2006/512/EG, van een aantal besluiten waarop de procedure van artikel 251 van het Verdrag van toepassing is, wat de regelgevingsprocedure met toetsing betreft — Aanpassing aan de regelgevingsprocedure met toetsing — Deel twee — Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot aanpassing aan Besluit 1999/468/EG van de Raad, zoals gewijzigd bij Besluit 2006/512/EG, van een aantal besluiten waarop de procedure van artikel 251 van het Verdrag van toepassing is, wat de regelgevingsprocedure met toetsing betreft — Aanpassing aan de regelgevingsprocedure met toetsing — Deel drie — Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot aanpassing aan Besluit 1999/468/EG van de Raad, zoals gewijzigd bij Besluit 2006/512/EG, van een aantal besluiten waarop de procedure van artikel 251 van het Verdrag van toepassing is, wat de regelgevingsprocedure met toetsing betreft — Aanpassing aan de regelgevingsprocedure met toetsing — Deel vier COM(2007) 741 <i>final</i> — 2007/0262 (COD) — COM(2007) 824 <i>final</i> — 2007/0293 (COD) — COM(2007) 822 <i>final</i> — 2007/0282 (COD) — COM(2008) 71 <i>final</i> — 2008/0032 (COD)	35
2008/C 224/08	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid waartoe de deelneming aan het verkeer van motorrijtuigen aanleiding kan geven en de controle op de verzekering tegen deze aansprakelijkheid” (gecodeificeerde versie) COM(2008) 98 <i>final</i> — 2008/0037 (COD)	39
2008/C 224/09	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Groenboek „Een nieuwe stedelijke mobiliteitscultuur” COM(2007) 551 <i>final</i>	39
2008/C 224/10	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie — Actieplan inzake goederenlogistiek COM(2007) 607 <i>definitief</i>	46
2008/C 224/11	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het — Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de Richtlijnen 2002/21/EG inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten, 2002/19/EG inzake de toegang tot en interconnectie van elektronische-communicatienetwerken en bijbehorende faciliteiten 2002/20/EG betreffende de machtiging voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten — Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2002/22/EG inzake de universele dienst en gebruikersrechten met betrekking tot elektronische-communicatienetwerken en -diensten, Richtlijn 2002/58/EG betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie en Verordening (EG) nr. 2006/2004 betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming — Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van de Europese Autoriteit voor de elektronische-communicatiemarkt COM(2007) 697 <i>final</i> — 2007/0247 (COD) — COM(2007) 698 <i>final</i> — 2007/0248 (COD) — COM(2007) 699 <i>final</i> — 2007/0249 (COD)	50
2008/C 224/12	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake een gedragscode voor geautomatiseerde boekingsystemen COM(2007) 709 <i>final</i> — 2007/0243 (COD)	57

2008/C 224/13	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een meerjarenprogramma van de Gemeenschap betreffende de bescherming van kinderen die het internet en andere communicatietechnologieën gebruiken COM(2008) 106 <i>final</i> — 2008/0047 (COD)	61
2008/C 224/14	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité, over het „Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de technische controle van motorvoertuigen en aanhangwagens” COM(2008) 100 <i>final</i> — 2008/0044 COD	66
2008/C 224/15	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad: De aanpak van waterschaarste en droogte in de Europese Unie COM (2007) 414 <i>final</i>	67
2008/C 224/16	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening van de Raad houdende de totstandbrenging van een communautair systeem om illegale, ongemelde en onge-reglementeerde visserij te voorkomen, tegen te gaan en te beëindigen COM(2007) 602 <i>final</i> — 2007/0223 (CNS)	72
2008/C 224/17	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het — Voorstel voor een verordening van de Raad betreffende de bescherming van kwetsbare mariene ecosystemen op volle zee tegen de nadelige effecten van bodemvistuig en de — Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Destructieve visserijpraktijken op volle zee en bescherming van kwetsbare diepzee-ecosystemen COM(2007) 605 <i>final</i> — 0227/0224 (CNS) — COM(2007) 604 <i>final</i>	77
2008/C 224/18	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende nieuwe voedingsmiddelen en tot wijziging van Verordening (EG) nr. XXX/XXXX [uniforme procedure]” COM(2007) 872 <i>final</i> — 2008/0002 (COD)	81
2008/C 224/19	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot vereenvoudiging van de procedures voor het opstellen en publiceren van lijsten met informatie op veterinair en zoötechnisch gebied en tot wijziging van de Richtlijnen 64/432/EEG, 77/504/EEG, 88/407/EEG, 88/661/EEG, 89/361/EEG, 89/556/EEG, 90/427/EEG, 90/428/EEG, 90/429/EEG, 90/539/EEG, 91/68/EEG, 92/35/EEG, 92/65/EEG, 92/66/EEG, 92/119/EEG, 94/28/EG en 2000/75/EG, Beschikking 2000/258/EG en de Richtlijnen 2001/89/EG, 2002/60/EG en 2005/94/EG COM(2008) 120 <i>final</i> — 2008/0046 (CNS)	84
2008/C 224/20	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake het gebruik van extractiemiddelen bij de productie van levensmiddelen en bestanddelen daarvan (herschikking) COM(2008)154 — 2008/0060 (COD)	87
2008/C 224/21	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Verbetering van de arbeidskwaliteit en -productiviteit: communautaire strategie 2007-2012 voor de gezondheid en veiligheid op het werk COM(2007) 62 <i>final</i>	88
2008/C 224/22	Advies van het Europees Economisch en Social Comité over de „Detachering van werknemers met het oog op het verrichten van diensten — de voordelen en het potentieel maximaliseren en de bescherming van werknemers garanderen” COM(2007) 304 <i>final</i>	95

2008/C 224/23	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het thema De mobiliteit van de Europese jeugd bevorderen — praktische regels en tijdschema	100
2008/C 224/24	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad inzake het Europees Jaar van de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting (2010) COM(2007) 797 <i>final</i> — 2007/0278 (COD)	106
2008/C 224/25	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Besluit nr. 1719/2006/EG tot vaststelling van het programma” Jeugd in actie „voor de periode 2007-2013” COM(2008) 56 <i>final</i> — 2008/0023 (COD)	113
2008/C 224/26	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Actieprogramma op het gebied van een leven lang leren” COM(2008) 61 <i>final</i> — 2008/0025 (COD)	115
2008/C 224/27	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over De financiële en andere voordelen van de euro: moment voor een evaluatie	116
2008/C 224/28	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde wat betreft de behandeling van verzekerings- en financiële diensten COM (2007) 747 <i>final</i> — 2007/0267 CNS	124
2008/C 224/29	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over De rol van het maatschappelijk middenveld in de betrekkingen tussen de EU en Servië	130

III

(Vorbereidende handelingen)

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

445e PLENAIRE ZITTINGOP 28 EN 29 MEI 2008

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over Milieuvriendelijke productiemethoden

(2008/C 224/01)

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 16 februari 2007 besloten om, overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde, een initiatiefadvies op te stellen over

Milieuvriendelijke productiemethoden.

De gespecialiseerde afdeling Interne markt, productie en consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 6 mei 2008 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw Darmanin.

Het Comité heeft tijdens zijn op 28 en 29 mei 2008 gehouden 445e zitting (vergadering van 29 mei) het volgende advies uitgebracht, dat met algemene stemmen is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Comité staat geheel achter initiatieven voor het formuleren van een EU-beleid inzake duurzame productie en consumptie dat volledig wordt geïntegreerd in ander EU-beleid met het doel:

- **eventuele problemen om te zetten in kansen voor Europese bedrijven, zodat deze concurrerend kunnen zijn** op de wereldmarkt. Dit kan worden gerealiseerd door over te schakelen op milieuvriendelijke productiemethoden die uitgaan van „groene” producten en diensten die voor consumenten in de gehele EU gemakkelijk herkenbaar zijn;
- **te komen tot een „groene markt”,** zodat deze producten en diensten voldoen aan duidelijke, gemeenschappelijke omschrijvingen en daadwerkelijk beschikbaar zijn in alle lidstaten;
- **ervoor te zorgen dat de Europese bevolking zich meer bewust wordt** van een verantwoorde en „eco-intelligente” consumptie, en van de noodzaak om een milieuvriendelijker gedrag te ontwikkelen. Dit kan worden bereikt door middel van voorlichting, onderwijs en scholing vanaf de lagere school;
- **te kiezen voor een meer strategische aanpak,** zodat de besluitvorming van bedrijven, politici, consumenten en burgers in het algemeen kan worden beïnvloed. Ook moet worden gezorgd voor een samenhangend EU-kader ter voorkoming van marktfragmentatie, die wordt veroorzaakt door niet-eenduidige en misleidende adviezen en reclameboodschappen over het milieuvriendelijke gehalte van de betreffende producten en de bijbehorende productie- en distributieketens;

— **te waarborgen dat de keuze van de consument wordt beschermd** en dat producenten en distributeurs ernaar streven om te voldoen aan milieunormen en te garanderen dat op de markt gebrachte producten beantwoorden aan de eisen inzake ecologische duurzaamheid;

— **te waarborgen dat de verantwoordelijkheid voor de vaststelling en tenuitvoerlegging** van het beleid inzake duurzame consumptie wordt gedeeld door alle belanghebbenden en maatschappelijke organisaties: producenten, distributeurs, consumenten, leraren, overheden, milieu- en consumentenorganisaties, en de sociale partners.

1.2 Het Comité doet de aanbeveling om in het kader van duurzame ontwikkeling en consumptie definities van de begrippen „milieuvriendelijk product/milieuvriendelijke dienst” en „milieuvriendelijke consumptie” vast te stellen die **in de gehele EU geldig zijn en internationaal worden aanvaard**, en die gebaseerd zijn op eenduidige milieucriteria, milieu-indicatoren en milieunormen die ruimte bieden voor innovatie en verbetering.

1.3 Het Comité dringt er bij **het Europese bedrijfsleven** en de distributie- en dienstensector op aan om **zich duidelijk te houden** aan een geïntegreerde sectorale aanpak **met een tijdschema en controleerbare doelstellingen**; in deze aanpak moeten de drie pijlers van duurzaamheid — milieu, economie en sociale kwesties — worden gecombineerd. Van de ontwerp-fase van het product tot het einde van de levenscyclus ervan moeten de milieu-eisen worden nageleefd, waarbij steeds wordt gestreefd naar een hogere kwaliteit, meer innovatie en een grotere tevredenheid van de klant.

1.4 Het Comité beveelt aan dat bedrijven en particuliere en overheidsorganen vaker gezamenlijk gebruik maken van bestaande instrumenten op Europees en nationaal niveau om **het onderzoek naar schone technologieën en producten te intensiveren**.

1.5 Het Comité benadrukt dat de **technische normalisering** van milieuvriendelijke producten en productiemethoden moet worden **geïntensiveerd en versneld**.

1.6 Het Comité dringt erop aan dat in de gehele interne markt zekerheid wordt verschaft met betrekking tot de criteria en de uniformiteit van minimumnormen voor **keurmerkregelingen** voor milieuvriendelijke producten. Hiermee moet worden gewaarborgd dat consumenten in de gehele EU dezelfde keuzes kunnen maken, dat overal in de EU dezelfde controles worden gehouden en dat overal het beginsel van het vrije verkeer van echt „groene” producten wordt geëerbiedigd. Het Europese milieukeurmerk (eco-bloem) moet gepromoot blijven worden en moet naast nationale en sectorale keurmerkregelingen kunnen bestaan.

1.7 Het Comité vindt dat de „**productdimensie**” in **milieubeheersystemen** moet worden versterkt om haar verbreiding onder producenten en distributeurs te bevorderen en haar beter af te stemmen op de beheersystemen van lokale overheden, zodat het gemakkelijker wordt om synergieën met andere instrumenten ter bevordering van duurzame ontwikkeling op gang te brengen.

1.8 Volgens het Comité moet de **verbreiding van EMAS** (*Eco Management and Audit Scheme*; milieubeheer- en milieuaudit-systeem) worden gesteund. Dit kan geschieden door financiële en fiscale maatregelen, administratieve vereenvoudigingen, reclame- en marketingactiviteiten, de erkenning van EMAS als hoogste norm (ook internationaal), en de vaststelling van maatregelen om kleine ondernemingen te begeleiden bij het gefaseerd toepassen van deze regeling.

1.9 Het is van cruciaal belang dat de **prestaties van een product in hun totaliteit worden beoordeeld**, dus niet alleen de milieuprestaties maar bijvoorbeeld ook de prestaties op het gebied van rentabiliteit, veiligheid, functionaliteit en gezondheid, het rationele gebruik van hulpbronnen en materialen, innovatieve eigenschappen, marketing, de extra keuzemogelijkheden die het product aan de consument biedt, de levensduur en sociale aspecten. Zowel consument als producent moeten van deze prestatiebeoordeling profiteren.

1.10 Het EESC adviseert om „**groene**” **overheidsopdrachten** te bevorderen door middel van: het vaststellen van de technische specificaties van „groene” producten (te beginnen met de producten die de grootste impact op het milieu hebben); het vermelden van de kosten van de levensduur van het product of de dienst; het aanleggen van een online beschikbare databank met deze gegevens; het actualiseren van EG-richtlijnen inzake overheidsopdrachten door verwijzingen naar normen, milieubeheersystemen, milieukeurmerken en ecologische ontwerpen op te nemen; en tot slot het publiceren van nationale actieplannen voor de invoering van „groene” overheidsopdrachten.

1.11 Het Comité wijst er andermaal op dat artikel 153 van het EG-Verdrag als **rechtgrondslag** zou moeten dienen, aangezien dit artikel het meest geschikt is om een **hoog niveau van consumentenbescherming** en het recht van consumenten op volledige, juiste, duidelijke, passende, begrijpelijke en tijdige voorlichting te waarborgen.

1.12 Het Comité vindt dat met het oog op zelfregulering zou kunnen worden overwogen om **een gedragscode te ontwikkelen** zoals beschreven in Richtlijn 2005/29/EG, zodat wordt voorkomen dat in reclameboodschappen onjuiste beweringen inzake milieuprestaties worden gedaan en misleidende reclame te allen tijde wordt vermeden. Deze gedragscode zou naast milieueffeningen en milieuwetgeving moeten bestaan. Het EESC pleit ervoor om beweringen inzake milieuprestaties te baseren op een betrouwbaar en erkend keurmerk.

1.13 Behalve voor gerechtelijke procedures die voor iedereen toegankelijk zijn, pleit het Comité voor de oprichting van buitengerechtelijke organen voor **toezicht en geschillenbeslechting** ten behoeve van consumenten, welke flexibel, efficiënt, tegen lage kosten en op geloofwaardige wijze opereren. Aldus kan worden gewaarborgd dat wordt voldaan aan milieunormen voor producten en dat op de markt gebrachte producten in overeenstemming zijn met de beginselen van ecologische duurzaamheid.

1.14 Gezien de pluriformiteit van de regelgeving inzake de voorlichting van consumenten en duurzame producten is het Comité van mening dat het dringend noodzakelijk is om een uniform en vastomlijnd kader te formuleren in de vorm van een „**Europees handvest voor duurzame consumptie en milieuvriendelijke producten op de interne markt**”.

2. De huidige situatie en de vooruitzichten

2.1 Doel van het communautair systeem voor de toekenning van milieukeuren ⁽¹⁾ is om producten met een geringe milieupact te bevorderen en consumenten te voorzien van nauwkeurige en wetenschappelijk gefundeerde informatie. Dit systeem van milieukeuren is niet van toepassing op levensmiddelen, dranken, farmaceutische producten, medische hulpmiddelen ⁽²⁾ en evenmin op gevaarlijke of giftige producten of stoffen ⁽³⁾.

2.1.1 Het ontwerpen, produceren, distribueren en consumeren van milieuvriendelijke producten vormt een onlosmakelijk onderdeel van het milieubeleid van de EU zoals dat is vastgelegd in de doelstellingen en prioriteiten van het zesde milieuactieprogramma ⁽⁴⁾, die in 2010 moeten zijn gerealiseerd. In dit programma, waarover het Comité herhaaldelijk adviezen heeft uitgebracht, wordt nauwkeurig beschreven welke maatregelen een bijdrage kunnen leveren aan de tenuitvoerlegging van de strategie voor duurzame ontwikkeling.

2.1.2 Onder de EU-initiatieven op dit gebied neemt het geïntegreerd productbeleid een centrale plaats in ⁽⁵⁾. Het Comité heeft hierover reeds een advies uitgebracht ⁽⁶⁾. Het geïntegreerd productbeleid heeft betrekking op alle producten en diensten die impact hebben op het milieu.

2.1.3 Om te komen tot een doeltreffender geïntegreerd productbeleid moeten producenten worden aangemoedigd om meer milieuvriendelijke producten te vervaardigen, en consumenten om deze producten te kopen. Dat kan onder meer op de volgende manier:

— fiscale maatregelen nemen ter bevordering van meer milieuvriendelijke producten;

⁽¹⁾ Verordening (EG) nr. 180/2000 van het Europees Parlement en de Raad van 17 juli 2000 inzake een herzien communautair systeem voor de toekenning van milieukeuren

⁽²⁾ Richtlijn 93/42/EEG

⁽³⁾ Richtlijn 67/548/EEG

⁽⁴⁾ COM(2001) 31 final

⁽⁵⁾ COM(2003) 302 final en Groenboek COM(2001) 68 final

⁽⁶⁾ PB C 80 van 30 maart 2004

- rekening houden met milieuaspecten bij de gunning van overheidsopdrachten ⁽⁷⁾;
- de toepassing van het „levenscyclusconcept” bevorderen;
- de toepassing van vrijwillige instrumenten, zoals milieukeurmerken, EMAS, milieuverklaringen voor producten (*Environmental Product Declarations*), en „groene” overheidsopdrachten integreren en stimuleren;
- de consument voorzien van de informatie die nodig is voor het maken van een „bewuste productkeuze” (aankoop, gebruik en verwijdering).

2.1.4 Een andere positieve stap was de invoering van een nieuw wetgevingskader voor het vaststellen van eisen inzake het ecologisch ontwerp van energieverbruikende producten, zoals geregeld door een kaderrichtlijn uit 2005 ⁽⁸⁾.

2.1.5 De kaderrichtlijn bepaalt dat de eerste voorschriften in 2008 in werking moeten treden. Momenteel worden maatregelen voor 20 productgroepen bestudeerd (waaronder verlichting, computersystemen en wasmachines). Voor 14 hiervan (waaronder straat- en kantoorverlichting) moeten vóór eind 2008 maatregelen zijn vastgesteld; voor de overige productgroepen (zoals huisverlichting) loopt de termijn in 2009 af.

2.1.6 In het zesde milieuactieprogramma ⁽⁹⁾ worden vijf prioritaire acties genoemd: de tenuitvoerlegging van de huidige milieuwetgeving verbeteren, milieuoverwegingen integreren in andere beleidsterreinen, de omgang met de markt verbeteren, invloed verlenen aan burgers door hen te helpen hun gedrag te veranderen door hun vraag te vergroten, en rekening houden met het milieu bij de besluitvorming inzake ruimtelijke ordening en grondgebruik op regionaal niveau.

2.1.7 In zijn algemeenheid wordt in de door de Europese Raad in 2006 herziene Europese strategie voor duurzame ontwikkeling „duurzame productie en ontwikkeling” aangemerkt als een van de voornaamste uitdagingen, die moeten worden aangegaan door economische en sociale ontwikkeling beter af te stemmen op het ecosysteem. In de strategie wordt hiertoe een nieuw actieplan voorgesteld.

2.1.8 Uit het verslag van 2007 over de tenuitvoerlegging van de strategie ⁽¹⁰⁾ blijkt dat duurzame consumptie en productie moeilijk meetbaar zijn. Hoewel het aantal op de markt beschikbare duurzame producten en diensten snel lijkt toe te nemen, bedragen de besparingen op de energierekening ongeveer 60 miljard euro per jaar. Het aantal producten met een milieukeurmerk blijft echter beperkt, evenals het aantal bij de EMAS aangesloten bedrijven. Slechts 10 lidstaten hebben nationale programma's voor „groene” overheidsopdrachten goedgekeurd, en slechts 21 lidstaten hebben de routekaart voor de tenuitvoerlegging van het Actieplan Milieutechnologie (ETAP) voltooid ⁽¹¹⁾.

2.2 Anderzijds zijn op het gebied van technische normalisatie enige tijd geleden maatregelen genomen om milieuaspecten op

te nemen in de nieuwe technische normen; binnen de CEN is aldus een „milieukader” geschapen waarbinnen de technische organen van de CEN zich kunnen bezighouden met milieuspecificaties. Wanneer de norm deel uitmaakt van de „nieuwe aanpak” wordt ervan uitgegaan dat wordt voldaan aan de minimumeisen van de betreffende Europese richtlijn. Verdere vooruitgang werd geboekt met de goedkeuring van de milieukeurmerkgeregeling ISO 14001.

2.3 Op 10 oktober 2007 publiceerde het Europees Milieuagentschap zijn vierde verslag over „Het milieu in Europa” ⁽¹²⁾, waarin een heel hoofdstuk werd gewijd aan „Duurzame consumptie en productie”.

2.4 Verder heeft de Commissie in haar jaarverslag 2007 over de stand van zaken met betrekking tot de Lissabonstrategie voor groei en werkgelegenheid nadrukkelijk gewezen op het belang van klimaatverandering, eco-innovatie, energie-efficiëntie, hernieuwbare energiebronnen en energiemarkten.

2.5 Tot slot heeft de op 8 en 9 maart 2007 in Brussel gehouden Europese Raad speciale aandacht geschonken aan de thema's milieu en klimaatverandering. De Raad van milieuministers benadrukte in februari 2007 dat de Europese strategie voor duurzame ontwikkeling en de Lissabonstrategie voor groei en werkgelegenheid elkaar aanvullen, en dat de Lissabonstrategie een onontbeerlijke bijdrage levert aan de prioritaire doelstelling van de duurzame-ontwikkelingsstrategie. Ook wees de Raad van milieuministers op de noodzaak om milieuaspecten in alle beleidsterreinen te integreren. Dit algehele streven werd nadrukkelijk bekrachtigd door de Europese Raad van december 2007 ⁽¹³⁾.

2.6 Een van de hoofddoelstellingen van het werkprogramma van de Commissie voor 2008 ⁽¹⁴⁾ bestaat erin, de burger in het centrum van het Europese project te plaatsen. In het werkprogramma wordt de sociale situatie geëvalueerd en wordt de interne markt opnieuw beoordeeld, waarbij voortdurend in het oog moet worden gehouden dat de Europese burger optimaal profijt moet trekken van de interne markt.

2.7 Het EESC heeft vaak gebruik gemaakt van artikel 153 van het EG-Verdrag als rechtsgrondslag ⁽¹⁵⁾, aangezien dit artikel tot doel heeft een hoog niveau van consumentenbescherming en het recht van consumenten op volledige ⁽¹⁶⁾, juiste, duidelijke, passende, begrijpelijke en tijdige voorlichting te waarborgen.

2.7.1 Voor secundaire wetgeving geldt dat het recht van consumenten op informatie is geregeld in Richtlijn 2005/29/EG ⁽¹⁷⁾ inzake „oneerlijke handelspraktijken” die de economische belangen van de consument kunnen schaden. In de bijlage bij deze richtlijn wordt een aantal handelspraktijken genoemd die in alle gevallen als oneerlijk kunnen worden beschouwd, waaronder „Een vertrouwens-, kwaliteits- of ander soortgelijk label aanbrengen zonder daarvoor de vereiste toestemming te hebben gekregen”.

⁽⁷⁾ COM(2002) 412 final van 17 juli 2002 en Richtlijn 2004/18/EG van 31 maart 2004

⁽⁸⁾ Richtlijn 2005/32/EEG (PB L 191 van 22 juli 2005); Beschikking 2000/729/EEG, Beschikking 2000/730/EG en Beschikking 2000/731/EG (PB L 293 van 22 november 2000)

⁽⁹⁾ PB L 242 van 10 september 2002

⁽¹⁰⁾ *Report on the Sustainable Development Strategy 2007*

⁽¹¹⁾ Zie voetnoot 18, met name:

⁽¹²⁾ ISBN 978-92-9167-932-4-EER, Kopenhagen 2007

⁽¹³⁾ Europese Raad van Brussel, 14 december 2007

⁽¹⁴⁾ COM(2007) 640 final

⁽¹⁵⁾ PB C 108 van 30 april 2004

⁽¹⁶⁾ PB C 175 van 27 juli 2007; PB C 44 van 16 februari 2008

⁽¹⁷⁾ Richtlijn 2005/29/EG (PB L 149 van 11 juni 2005)

2.8 Het Comité is er evenwel van overtuigd dat op Europees niveau sprake is van een zekere fragmentatie van de wetgeving inzake de minimumeisen voor consumentenvoorlichting en duurzame producten. Het vindt dat er een „Europees handvest voor duurzame consumptie en milieuvriendelijke producten op de interne markt” moet worden opgesteld.

2.8.1 Mocht de tenuitvoerlegging van dit handvest — en de in de richtlijn voorziene regelingen voor zelfregulering — te wensen overlaten, dan moeten volgens het Comité andere mogelijkheden worden onderzocht, zoals een meer volledige harmonisering of een specifieke en praktisch toepasbare Europese regeling.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Het Comité acht het noodzakelijk om uit te gaan van **duidelijke en eenduidige definities** van begrippen als „duurzaam product”, „duurzaam ontwerp”, „duurzame productie en distributie” en „duurzame consumptie”, zodat in de gehele EU en de Europese Economische Ruimte kan worden gecontroleerd of op nationaal of regionaal niveau wordt voldaan aan wettelijke of vrijwillige kaders waarin deze definities worden gehanteerd.

3.2 Deze definities, die internationaal algemeen worden aanvaard, zijn niet statisch maar worden **voortdurend verbeterd**. Volgens het Comité moeten ze evenwel worden **geflankeerd door**:

- een pakket **milieu-indicatoren** ⁽¹⁸⁾, die het mogelijk maken om ontwikkelingen ten aanzien van de diverse grenswaarden te volgen zodat de mate van duurzaamheid van productiemethoden, producten, diensten en distributiesystemen in kaart kan worden gebracht;
- **uniforme technische milieunormen** (zo mogelijk afgeleid op ISO-normen), waarbij milieuaspecten volledig moeten worden geïntegreerd in het Europese normalisatieproces en — zoals het Comité herhaaldelijk heeft bepleit ⁽¹⁹⁾ — in producten, productiemethoden, distributiesystemen en diensten, overeenkomstig de conformiteitsvoorschriften van de relevante Europese richtlijnen ⁽²⁰⁾.

3.2.1 Het Comité is van mening dat bovenbedoelde definities, die worden ondersteund door passende indicatoren en normen, van essentieel belang zijn voor een doeltreffend EU-beleid dat de bewuste consument in staat stelt om duurzame keuzes te maken die in overeenstemming zijn met milieuvriendelijke productiemethoden.

⁽¹⁸⁾ Zoals *Indicators of Sustainable Development. Framework and Methodologies* van de Verenigde Naties (1996)

⁽¹⁹⁾ PB C 48, 21.2.2002, blz. 112; PB C 117 van 30 april 2004; PB C 74 van 23 maart 2005.

⁽²⁰⁾ Sinds 2006 legt de CENELEC een online databank aan met gegevens over de in CENELEC-normen opgenomen milieuaspecten. Sinds begin 2007 werkt de CEN aan een opleidingsprogramma voor de opname van milieunormen in de CEN-normen.

3.3 Zoals de Commissie zelf stelt: „De **Europese industrie** is reeds goed toegerust om voort te bouwen op haar sterke positie op de markt voor nieuwe producten, diensten en werkwijzen op basis van milieutechnologieën. Bovendien is het Europese bedrijfsleven zich steeds meer bewust van de milieuaspecten van het maatschappelijk verantwoord ondernemen” ⁽²¹⁾.

3.3.1 Het Comité stemt in met de in dit verband genoemde drie ontwikkelingsgebieden: het stimuleren van de ontwikkeling en het op de markt brengen van koolstofarme en energie-efficiënte technologieën, producten en diensten; het scheppen van een dynamische interne markt; het scheppen van wereldmarkten voor koolstofarme, energie-efficiënte technologieën, producten en diensten.

3.3.2 Het Comité herhaalt het standpunt dat het in een recent advies reeds heeft ingenomen: „Wetenschappelijke en technische topprestaties en de omzetting daarvan in concurrerend economisch vermogen zijn de conditio sine qua non om onze toekomst — bijv. ten aanzien van energie- en klimaatproblemen — veilig te stellen, onze huidige positie op het wereldtoneel te behouden en te verbeteren en het Europese sociaal model niet in gevaar te brengen maar verder uit te bouwen” ⁽²²⁾.

3.3.3 Volgens het Comité is een meer integrale aanpak nodig om de problemen en belemmeringen bij een gemeenschappelijk en gecoördineerd gebruik van alle beschikbare financiële instrumenten ⁽²³⁾ op Europees, nationaal, regionaal en lokaal niveau door individuele actoren uit de weg te ruimen. Deze integrale aanpak is nodig om te komen tot schone en efficiënte technologieën en innovatieve toepassingen waarmee zeer duurzame methoden, producten en diensten kunnen worden gerealiseerd.

3.3.4 Het Comité is van mening dat met het oog op coördinatie en technische ondersteuning een gemeenschappelijk initiatief van alle directoraten-generaal nodig is om het gezamenlijk gebruik van de beschikbare Europese en nationale instrumenten te optimaliseren. Hierdoor kunnen bedrijven alsook particuliere en overheidsorganen hun inspanningen op het gebied van **onderzoek en innovatie**, die zij in het kader van de Europese ruimte voor onderzoek en innovatie en met het oog op milieubescherming leveren, maximaliseren.

3.3.5 Zoals het Comité ⁽²⁴⁾, de Commissie, de Raad en het Europees Parlement al vaak hebben betoogd, moet de administratieve rompslomp voor bedrijven (met name het MKB) worden verminderd, zodat het economische en sociale potentieel van deze bedrijven kan worden ontsloten en benut voor de duurzame modernisering van productie- en organisatiestructuren.

⁽²¹⁾ COM(2007) 374 final van 4 juli 2007

⁽²²⁾ PB C 325 van 30 december 2006

⁽²³⁾ Er zijn vele Europese en internationale instrumenten op dit gebied (7e kaderprogramma (KP7), Kaderprogramma voor concurrentievermogen en innovatie (CIP), LIFE, structuurfondsen, EIB, I2I, EUREKA, LEED-OESO, Ontwikkelingsbank van de Raad van Europa (CEB) etc.), maar het uniforme gebruik ervan wordt belemmerd door de uiteenlopende modaliteiten en procedures, de veelheid aan ongelijkheden bij de toepassing en de aanzienlijke problemen bij het „simultaneous engineering” (gelijktijdig verloop) van de diverse soorten maatregelen.

⁽²⁴⁾ Zie EESC-advies PB C 120, 16.5.2008, blz. 66; rapporteur: de heer Pezzini.

3.4 Om de productiemethoden milieuvriendelijker te maken, lanceerde de EU in 1997 de keurmerkregeling voor producten. Deze werd vervolgens uitgebreid tot diensten en is in de loop der jaren sterk gegroeid. De regeling omvat tevens overheidskeurmerken die aan meerdere criteria voldoen en die voor groepen van producten en diensten gelden ⁽²⁵⁾.

3.4.1 Het Comité meent dat deze situatie kan leiden tot verwarring bij producenten en zeker bij Europese consumenten. Om dit te voorkomen, moet een Europees systeem van uniforme minimumcriteria worden ingevoerd op grond waarvan keurmerken verplicht worden geregistreerd en gecontroleerd door een onafhankelijke certificeringsautoriteit.

3.4.2 Europese keurmerken moeten niet in de plaats willen komen van nationale en sectorale keurmerken die bij de consument soms beter bekend zijn, maar moeten naast deze kunnen bestaan. Bovendien moeten deze Europese keurmerken internationaal worden afgestemd op keurmerken die hun waarde hebben bewezen, zoals de *Energy Star*.

3.4.3 Het is van groot belang dat keurmerken het vertrouwen genieten van de consument. De vaststelling van de normen voor deze keurmerken en het markttoezicht moeten dan ook worden overgelaten aan de (alle) belanghebbenden om zo de keurmerken een grotere geloofwaardigheid te verlenen.

3.4.4 Het kan zinvol zijn om keurmerken van producten of diensten te onderzoeken om de CO₂-voetafdruk ervan vast te stellen.

3.5 Ten aanzien van het **vrijwillige EMAS-systeem**, dat aan actoren die willen laten zien dat ze hun milieuprestaties verbeteren de mogelijkheid biedt zich aan te sluiten bij een Europees milieubeheer- en milieuauditsysteem en aldus hun bereidheid tonen om zich te houden aan milieunormen en aan een milieubeheersysteem, is het Comité van mening dat het na de goedkeuring van ISO-norm 14001 mogelijk is om de „productdimensie” van dit milieubeheersysteem te versterken teneinde het meer onder de aandacht van producenten en distributeurs te brengen, het af te stemmen op het procesbeheer van lokale overheden en het meer open te stellen voor synergieën met instrumenten ter bevordering van duurzame ontwikkeling.

3.5.1 Volgens het Comité zou het zinvol zijn om de verspreiding van EMAS te bevorderen door middel van financiële, fiscale, faciliterende en administratieve maatregelen en door middel van publiciteit en marketing. Ook zou de internationale erkenning van EMAS als „topnorm” kunnen worden bevorderd, waarbij het MKB de mogelijkheid zou krijgen om zich gefaseerd hierbij aan te sluiten (vooral wanneer sprake is van industriële clusters).

⁽²⁵⁾ Voorbeelden hiervan zijn: de *Eco-Flower* (Europees logo in de vorm van een bloem dat in heel Europa wordt gebruikt; http://europa.eu.int/comm/environment/ecolabel/index_en.htm), de *Nordic Swan* (wordt voornamelijk in Scandinavië gebruikt; <http://www.svanen.nu/Eng/default.asp>), de *Blue Angel* (kenmerkend voor Duitsland; http://blaue-engel.de/englisch/navigation/body_blaue_engel.htm) en de *Fair Flower* (afkomstig uit Nederland; <http://www.flowercampaign.org>). Er zijn echter ook overheidskeurmerken die op een specifiek milieuaspect betrekking hebben, zoals de *Energy Star*. Ook particuliere keurmerken zijn wijdverbreid, zoals het biolabel van de IFOAM (http://ec.europa.eu/environment/emas/index_en.htm).

3.6 Het Comité acht het noodzakelijk om een „**groene markt**” voor producten en diensten te ontwikkelen door een reeks prikkels en instrumenten in te voeren die aan de aanbodzijde voor innovatie moeten zorgen en aan de vraagzijde de consument moeten voorzien van passende informatie en stimulansen om meer milieuvriendelijke producten te kopen.

3.6.1 Met het oog op een concurrerende interne markt moeten de **prestaties van een product** niet alleen op basis van milieucriteria worden beoordeeld, maar ook op basis van andere belangrijke aspecten zoals: rentabiliteit voor consument en producent, veiligheid en functionaliteit, het gebruik van hulpbronnen, logistiek, marketing, de eigenschappen van het product met betrekking tot gezondheid en innovatie, de extra keuzemogelijkheden die het product aan de consument biedt, de levensduur en de verwijderingsmogelijkheden, en tot slot sociale aspecten.

3.6.2 Onderzoek en innovatie in de sector van milieuvriendelijke producten en diensten moeten daadwerkelijk worden gestimuleerd.

3.7 Volgens het Comité moeten CEN, CENELEC en ETSI een belangrijke rol spelen bij de ontwikkeling van **technische normen** voor de ecologische duurzaamheid van producten ⁽²⁶⁾.

3.7.1 Het Comité heeft er reeds op gewezen dat „het bevorderen van technische milieuregelgeving niet via top-downbeslissingen moet gebeuren, maar eerder via een ruimere aanvaarding van eco-compatibele producten die zo goed mogelijk op de belangen en behoeften van de burgers en de consumenten zijn gericht” ⁽²⁷⁾.

3.8 Met betrekking tot **overheidsopdrachten** zijn Richtlijn 2004/18/EG betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten ⁽²⁸⁾, en de Interpretatieve mededeling van de Commissie betreffende het Gemeenschapsrecht van toepassing op overheidsopdrachten en de mogelijkheden om milieuoverwegingen hierin te integreren ⁽²⁹⁾, van belang.

3.8.1 Het Comité meent dat overheidsopdrachten, die goed zijn voor ongeveer 16 % van het BBP van de EU, van cruciaal belang zijn voor de verspreiding van milieuvriendelijkere producten, en dringt aan op maatregelen die aanbestedende diensten stimuleren om gebruik te maken van de bestaande mogelijkheden op het gebied van „groene” overheidsopdrachten.

⁽²⁶⁾ PB C 74 van 23 maart 2005

⁽²⁷⁾ Ibidem

⁽²⁸⁾ PB L 134 van 30 april 2004

⁽²⁹⁾ COM(2001) 274 final; PB C 333 van 28 november 2001

3.8.2 In het eindverslag 2006 over „groene” overheidsopdrachten in Europa ⁽³⁰⁾ worden als voornaamste belemmeringen voor de verbreiding van deze overheidsopdrachten genoemd: de hogere kosten van milieuvriendelijke producten (met name door het ontbreken van indicatoren inzake de kosten tijdens de levenscyclus); de gebrekkige kennis op milieugebied (mede vanwege het ontbreken van een geschikte en gemakkelijk toegankelijke elektronische databank); de onduidelijk criteria en specificaties voor de gunning (met onduidelijke definities en normen voor milieuvriendelijke producten); de gebrekkige steun van bedrijfsleven en politiek; en het gebrek aan informatie en opleidingsmogelijkheden.

3.8.3 Het Comité pleit derhalve voor: vaststelling van degelijke criteria voor milieuvriendelijke producten (met alle relevante milieuspecificaties); vermelding in de specificaties van de kosten tijdens de gehele levenscyclus van het product of de dienst; aanleg van een „European GPP knowledge Database” (Europese databank met gegevens over „groene” overheidsopdrachten) ⁽³¹⁾; opname van de eisen van ISO-norm 14004 en milieubeheersystemen — EMS, referenties van milieukeurmerken en milieuvriendelijke ontwerpen — in EG-richtlijnen inzake overheidsopdrachten; openbare verspreiding van nationale actieplannen voor de aanbesteding van overheidsopdrachten; prioritaire aandacht voor producten met de grootste milieu-impact.

3.9 Ook **eerlijke handel** heeft in heel Europa ingang gevonden. De thema's „eerlijke handel” en „ethische handel” zijn reeds lange tijd een aandachtspunt voor het EESC, en in zijn advies REX/196 ⁽³²⁾ heeft het zich hiermee uitgebreid beziggehouden. Wat het EESC betreft zijn eerlijke en ethische handel factoren die duurzame consumptie tot een succes maken.

3.10 **Voorlichting vormt een kernelement van duurzame consumptie**, en het EESC benadrukt dat al in de schoolbanken een begin moet worden gemaakt met deze voorlichting. Consumenten moeten rechtstreeks toegang hebben tot informatie over gekozen producten en diensten, en over hun mogelijke effecten op het milieu. Deze informatie moet op zodanige wijze worden gepresenteerd dat ze voor de consument interessant en daardoor toegankelijk en begrijpelijk is.

3.11 Het EESC vindt dat de Europese wetgeving inzake duurzame productie en consumptie moet worden geconsolideerd en vereenvoudigd om haar voor zowel consumenten als producenten begrijpelijker en toegankelijker te maken: „Het principe „minder maar beter wetgeven” dient te worden vertaald in goed doortimmerde en coherent geformuleerde milieuvoorschriften, die in het proces van aanpassing van de industriële reconversie voor rechtszekerheid en transparantie zorgen. Bovendien moeten die voorschriften leiden tot een betere bescherming van de hulpbronnen en van het milieu en tot de toepassing van duurzame en concurrerende technologische innovaties op de wereldmarkt” ⁽³³⁾.

⁽³⁰⁾ *Green Public Procurement in Europe 2006 — Conclusions and recommendations*. Virage Milieu & Management bv, Korte Spaarne 31, 2011 AJ Haarlem, Nederland. <http://europa.eu.int/comm/environment/gpp>

⁽³¹⁾ Ook met verwijzing naar het *European Platform for Life-Cycle for the environmental performance of products, technologies and services*.

⁽³²⁾ *Ethische handel en garantiesystemen voor consumenten*; rapporteur: de heer Adams; PB C 28 van 3 februari 2006

⁽³³⁾ Zie EESC-advies PB C 120, 16.5.2008, blz. 66; rapporteur: de heer Pezzini

3.12 Wat betreft milieuvriendelijke producten zou het zinvol zijn om **de Europese maatregelen ter bestrijding van misleidende reclame en oneerlijke handelspraktijken** ⁽³⁴⁾ uit te breiden; de aanduidingen „eco” en „bio” worden tegenwoordig vaak alleen als marketinginstrument gebruikt om de verkoop te bevorderen, ook al verschillen de betreffende producten of diensten niet van andere en bieden ze geen meerwaarde.

3.12.1 In dit verband en met het oog op zelfregulering meent het Comité dat het opstellen van **gedragscodes** zoals bedoeld in Richtlijn 2005/29/EG een belangrijke rol kan spelen bij de bestrijding van onjuiste beweringen over milieuprestaties in reclameboodschappen. Daarbij kunnen de volgende criteria worden gehanteerd:

- In reclames over milieuvraagstukken mag bij de consument niet onnodig bezorgdheid ten aanzien van de milieuproblematiek worden gewekt en mag onkunde op dit gebied niet worden uitgebuit.
- In reclames mag gedrag dat de milieubescherming zou ondergraven niet worden aangemoedigd of op onkritische wijze worden behandeld.
- In reclames mag aan het publiek geen misleidende informatie worden verstrekt over de milieueffecten van het aangeprezen product, hetzij door een misleidende voorstelling van deze effecten hetzij door het verhullen daarvan.
- De milieuvriendelijke kenmerken van een product of dienst mogen niet zomaar van toepassing worden verklaard op andere producten of diensten van het betreffende bedrijf.
- Indien de milieuvriendelijke kwaliteiten van een product of dienst afhankelijk zijn van specifieke gebruiksvoorwaarden of gebruiksmethoden, of van bepaalde momenten in de levenscyclus, moet de reclame daar uitdrukkelijk op wijzen of consumenten oproepen zich hierover te informeren.
- Beweringen of leuzen ten aanzien van milieuprestaties moeten zijn gebaseerd op controleerbare technische en wetenschappelijke criteria. Indien nodig moet de adverteerder door een onafhankelijke instantie of deskundig aangedragen bewijs voor de juistheid van de reclameboodschap leveren.
- In vermeldingen van ingrediënten die aan het aangeprezen product zijn toegevoegd of hieruit zijn verwijderd teneinde de milieueffecten ervan te wijzigen, moeten de aard en de omvang van deze effecten duidelijk worden aangegeven.
- Tekens of symbolen met betrekking tot milieueffecten mogen niet misleidend zijn of aanleiding geven tot verwarring omtrent hun betekenis. Evenmin mogen tekens of symbolen onjuiste associaties met officiële milieukeurmerken van landen, geografische gebieden of economische sectoren oproepen. Verklaringen en getuigenissen mogen uitsluitend worden gebruikt om de milieuvriendelijke kenmerken van het aangeprezen product te onderbouwen indien ze zijn gebaseerd op specifieke en controleerbare beweringen, in overeenstemming met het op drie na laatste streepje.

⁽³⁴⁾ Richtlijn 2005/29/EG (PBL 149 van 11 juni 2005)

3.12.2 Volgens het Comité moeten er flexibele, efficiënte en goedkope **buitengerechtelijke instanties voor toezicht op en geschillenbeslechting in consumentenzaken** komen; deze instanties moeten op geloofwaardige wijze garanderen dat producten voldoen aan milieunormen en dat op de markt beschikbare duurzame producten beantwoorden aan de eisen inzake ecologische duurzaamheid die bepalend zijn voor de keuze van de consument. Deze instanties mogen niet in de plaats komen van gerechtelijke procedures die voor iedereen toegankelijk moeten zijn.

3.13 Het Comité hecht sterk aan een **Europees handvest voor duurzame consumptie en milieuvriendelijke producten op de interne markt** teneinde het recht van consumenten op milieuvriendelijke producten te beschermen. In een dergelijk handvest moeten de volgende punten worden opgenomen:

- De verantwoordelijkheid voor duurzame consumptie moet worden gedeeld door alle belanghebbenden en maatschappelijke organisaties: producenten, distributeurs, consumenten, docenten, overheden, consumenten- en milieuorganisaties, en de sociale partners.
- Het beleid inzake duurzame productie en consumptie moet — in samenspraak met milieuorganisaties, organisaties van consumenten, producenten, handelaren, distributeurs en andere belanghebbenden — worden geïntegreerd in andere relevante beleidsterreinen van de EU.
- Europese bedrijven en producenten dragen de primaire verantwoordelijkheid voor een optimale beschikbaarheid van duurzame consumptie gedurende de gehele levenscyclus van een product („van de tekentafel tot de vuilnisbelt”) en in de distributie- en dienstensector.
- De EU draagt verantwoordelijkheid voor het vaststellen van een uniform, duidelijk, consistent en begrijpelijk kader voor alle Europese wetgeving op dit terrein, waarbij de nadruk wordt gelegd op consumentenrechten en op gebruiksvriendelijke en kosteloze instrumenten voor de praktische handhaving van deze rechten.
- Er moeten elementen worden opgenomen die de bestaande rechten kunnen ondersteunen en onder de bevoegdheid van de lidstaten vallen.

- Er moeten elementen worden opgenomen die de bestaande rechten kunnen ondersteunen en die kunnen worden gerealiseerd via zelfregulering ⁽³⁵⁾ van particuliere belanghebbenden, vertegenwoordigers van consumenten ⁽³⁶⁾, milieuorganisaties ⁽³⁷⁾ en bedrijfsvertegenwoordigers.
- De EU en de nationale regeringen dragen verantwoordelijkheid voor de bevordering van dynamische, controleerbare en uniform toepasbare maatregelen ten aanzien van: milieuvriendelijke ontwerpen in alle productsectoren; betrouwbare milieukeurmerken in de gehele EU; de verspreiding van milieubeheersystemen; de vaststelling en handhaving van strenge en internationaal erkende technische milieunormen; specifieke en bindende voorschriften voor technische milieuspecificaties bij overheidsopdrachten; de bestrijding van misleidende „groene” reclame; de bevordering van eerlijke handel en internationale samenwerking met het oog op duurzame consumptie.
- Er moet vaart worden gezet achter onderzoek en technologische ontwikkeling en achter de invoering van innovatieve toepassingen op het gebied van duurzame productie en consumptie. Dit moet gebeuren met behulp van zowel overheidsuitgaven op Europees en nationaal niveau als particuliere investeringen, gezien de doelstelling om 3 % van het BBP in de EOR ⁽³⁸⁾ te besteden aan O&O.
- Er moet worden voorzien in voorlichting en scholing voor allen die belang hebben bij duurzame consumptie, en in capaciteitsopbouw bij relevante overheidsorganen en organisaties.
- Er moeten voor het publiek toegankelijke indicatoren, methoden en databanken worden ontwikkeld om de vooruitgang te meten die wordt geboekt bij het streven naar duurzame consumptie op alle niveaus.
- Onderzoek naar consumentengedrag dat schadelijk is voor het milieu moet worden gestimuleerd om na te gaan hoe consumptiepatronen duurzamer kunnen worden gemaakt.

3.13.1 Gezien het belang van een Europees handvest voor duurzame consumptie en milieuvriendelijke producten op de interne markt pleit het EESC ervoor om hierover een conferentie te houden waaraan ook het Europees Parlement en de Europese Commissie deelnemen.

Brussel, 29 mei 2008

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
D. DIMITRIADIS

⁽³⁵⁾ Zie de paragrafen 22 en 23 van het Interinstitutioneel akkoord over „Beter wetgeven”, PB C 321 van 31 december 2003.

⁽³⁶⁾ In paragraaf 3.5 van EESC-advies gaat het EESC in op de kenmerken waarvan gebruik wordt gemaakt bij pogingen om te komen tot een uniforme definitie van „consumentenorganisatie” (PB C 185 van 8 augustus 2006).

⁽³⁷⁾ Het EESC staat achter het bevorderen van de raadpleging van het maatschappelijk middenveld bij vraagstukken op het gebied van duurzame ontwikkeling. Zie paragraaf 4.2.6 van EESC-advies PB C 120, 16.5.2008, blz. 33.

⁽³⁸⁾ EOR: Europese Onderzoeksruimte

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en de Raad over de deelneming van de Gemeenschap aan een onderzoeks- en ontwikkelingsprogramma dat de levenskwaliteit van ouderen beoogt te verbeteren door middel van het gebruik van nieuwe informatie en communicatietechnologieën (ICT), dat door verschillende lidstaten is opgezet

COM(2007) 329 final — 2007/0116 (COD)

(2008/C 224/02)

De Raad heeft op 10 juli 2007 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artt. 169 en 172 van het EG-Verdrag te raadplegen over het

Voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en de Raad over de deelneming van de Gemeenschap aan een onderzoeks- en ontwikkelingsprogramma dat de levenskwaliteit van ouderen beoogt te verbeteren door middel van het gebruik van nieuwe informatie en communicatietechnologieën (ICT), dat door verschillende lidstaten is opgezet

De gespecialiseerde afdeling Interne markt, productie en consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 6 mei 2008 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw Darmanin.

Het Comité heeft tijdens zijn op 28 en 29 mei 2008 gehouden 445e zitting (vergadering van 29 mei) het volgende advies uitgebracht, dat met algemene stemmen is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC is ingenomen met het voorstel van de Commissie om de kwaliteit van leven van ouderen door middel van nieuwe informatie- en communicatietechnologie te verbeteren. Het onderzoeks- en ontwikkelingsprogramma Ambient Assisted Living (AAL-programma) biedt goede mogelijkheden om niet alleen ouderen, maar iedereen die om gezondheidsredenen momenteel niet in zijn/haar eigen huis kan wonen, een goede kwaliteit van leven te bieden.

1.2 Waar het bij dit soort onderzoek en ontwikkeling op ICT-gebied om gaat is dat daadwerkelijk wordt gekeken naar en voorzien wordt in de behoeften van de doelgroep. Daarom moet uitgegaan worden van een bottom up-benadering, waarbij eerst wordt nagegaan wat de gebruikers willen en op basis daarvan tot onderzoek en ontwikkeling wordt overgegaan.

1.3 Bij AAL is een belangrijke rol weggelegd voor degenen voor wie de technologie uiteindelijk is bedoeld. Het is dus niet alleen belangrijk om te begrijpen waaraan deze mensen behoefte hebben, maar ook om hun te leren omgaan met de nieuwe technologie en hen te betrekken bij het ontwerpen en testen ervan.

1.3.1 Mede om deze reden is het EU-beleid inzake levenslang leren en e-inclusie belangrijk. De Commissie zou dan ook moeten kiezen voor een geïntegreerde benadering van dit beleid en het AAL-programma.

1.4 Het AAL-programma lijkt weliswaar vooral een „humanaan” karakter te hebben, maar het gaat wel degelijk om een onderzoeksprogramma, waarin de sociale omstandigheden die zich vaak voordoen in een moeilijke levensfase centraal staan.

1.5 De vier terreinen waar de aandacht binnen het AAL-programma naar moet uitgaan (en die hieronder nader uitgewerkt worden) zijn: behoeften van de gebruikers, veiligheid van

de gebruikers, de sociale en gezondheidsorganisaties (en de beroepsverenigingen in deze sectoren) en technologie.

1.6 Het is belangrijk dat overeenkomstig de internationale richtsnoeren voldoende rekening wordt gehouden met ethische kwesties en privacy. Het EESC is dan ook verheugd dat dit soort zaken in het Commissievoorstel aan bod komen.

2. Samenvatting van het Commissievoorstel

2.1 Het Commissievoorstel heeft de volgende doelstellingen:

- de opkomst bevorderen van innovatieve, op ICT gebaseerde producten en diensten voor gezond ouder worden, waarmee ouderen een betere kwaliteit van leven geboden kan worden en de kosten van maatschappelijk werk en gezondheidszorg verminderd kunnen worden;
- de voorwaarden verbeteren voor industriële exploitatie door een samenhangend Europees kader tot stand te brengen om gemeenschappelijke concepten te ontwikkelen, het lokaliseren van gemeenschappelijk oplossingen te vergemakkelijken en de kosten van diensten te verlagen;
- een kritische massa creëren van onderzoek, ontwikkeling en innovatie op EU-niveau op het gebied van technologieën en diensten voor gezond ouder worden.

2.2 Al eerder kwam de Commissie met een actieplan voor gezond ouder worden in de informatiemaatschappij. Dit actieplan speelt een sleutelrol bij de aanpak van de sociaal-economische problemen die Europa vanwege de vergrijzing te wachten staan. Naar schatting zal het aantal mensen tussen 65 en 80 jaar in Europa in de periode 2010-2030 met bijna 40 % toenemen ⁽¹⁾. ICT wordt gezien als middel om ouderen een beter leven, een grotere zelfstandigheid en een betere gezondheid te bieden.

⁽¹⁾ COM(2007) 329 final

2.3 AAL is een programma met een looptijd van zes jaar dat een aanvulling vormt op het „ICT voor vergrijzing”-programma (onderdeel van KP7) en het Kaderprogramma voor concurrentievermogen en innovatie. Er wordt zo'n 300 miljoen euro voor de periode 2008-2013 voor uitgetrokken, waarvan de helft voor rekening van de EU en de andere helft voor rekening van de lidstaten komt.

2.4 Artikel 169 van het EG-Verdrag vormt de rechtsgrond van het AAL-programma. Op basis daarvan kan de Gemeenschap deelnemen aan door verscheidene lidstaten opgezette onderzoek- en ontwikkelingsprogramma's, met inbegrip van de voor de uitvoering van die programma's tot stand gebrachte structuren. Voor deze rechtsgrond is gekozen omdat betere resultaten op dit onderzoeksgebied geboekt kunnen worden als ervaringen in andere landen optimaal worden benut, omdat de lidstaten bereid zijn het onderzoek deels te financieren, omdat zo een coherente Europese aanpak mogelijk is en een interne markt voor interoperabele ICT-oplossingen voor ouder worden tot stand kan worden gebracht.

3. Achtergrond van het Commissievoorstel

3.1 Een eerder artikel 169-initiatief (met betrekking tot klinische proeven in Afrika in het kader van het European and Developing Countries Clinical Trials Partnership) heeft uitgewezen hoe belangrijk het is dat de deelnemende landen een duidelijke financiële meerjarige verbintenis aangaan. Wat het AAL-programma betreft wordt 50 % van de benodigde middelen door de EU en 50 % door de lidstaten ter beschikking gesteld.

3.2 Het voorbereidende werk voor dit programma werd verricht via het „Ambient Assisted Living”-project, een specifieke ondersteuningsactie die in het kader van de IST-prioriteit van KP6 tussen 1 september 2004 en 31 december 2006 werd uitgevoerd. Daarbij werd samengewerkt door partners uit Oostenrijk, Duitsland, Frankrijk, Finland, Italië, België en Zwitserland. Deze partners vertegenwoordigden de particuliere sector, de publieke sector en een universiteit.

3.3 Rechtspersoon van het gemeenschappelijke AAL-programma is de AAL-Association, die momenteel 21 vertegenwoordigers van de lidstaten telt. Uitgaande van de bottom up-benadering van het programma zijn aanspreekpunten aangegeven in de deelnemende lidstaten.

4. Algemene opmerkingen

4.1 Het EESC is ingenomen met dit AAL-initiatief uit hoofde van artikel 169 van het EG-Verdrag, vooral omdat de nodige aandacht aan de vergrijzing in Europa wordt geschonken.

4.1.1 Ten behoeve van de economische, sociale en territoriale samenhang zouden voor lidstaten die niet over voldoende infrastructuurvoorzieningen beschikken om het onderhavige voorstel

ten uitvoer te leggen, „specifieke maatregelen” getroffen moeten worden, bijv. krachtens artikel 153 van het EG-Verdrag. Op die manier kunnen de grootste regionale ongelijkheden binnen de Europese Unie worden uitgevlakt.

4.2 Het initiatief zou niet slechts beschouwd moeten worden als een kans om pilotsystemen te ontwikkelen die als model kunnen dienen. Het is erg belangrijk dat de vele betrokken partijen die nodig zijn om blijvende resultaten te boeken, bijeengebracht worden.

4.2.1 De belangrijkste betrokkenen zijn degenen voor wie AAL bedoeld is. AAL moet er in de eerste plaats voor zorgen dat ouderen langer zelfstandig blijven en zo lang mogelijk in hun eigen huis kunnen blijven wonen. Overigens is dit niet alleen relevant voor ouderen maar voor iedereen die — meestal om gezondheidsredenen — niet zelfstandig in zijn eigen huis kan blijven wonen. Belangrijk is dat de wensen en eisen van deze doelgroepen daadwerkelijk centraal staan in het onderzoek.

4.3 Een andere belangrijke betrokken partij zijn de gezondheids- en hulpverleningsinstanties. Er moet rekening worden gehouden met hun behoeften op organisatorisch vlak. Zij moeten de kans krijgen om zaken als integratie en interoperabiliteit van systemen onder de aandacht van andere betrokken partijen te brengen, wil succes geboekt kunnen worden.

4.4 Het is sterk aan te bevelen dat de doelgroepen van het AAL-programma van meet af aan als belangrijke partij bij de werkzaamheden worden betrokken. Consortia zouden indien mogelijk moeten kiezen voor methodes waarbij de gebruiker centraal staat, bijvoorbeeld door hen bij het ontwerpen te betrekken, om apparatuur en interfaces zo gebruiksvriendelijk mogelijk te maken. Het EESC is verheugd dat de Commissie aangeeft dat overeenkomstig de internationale richtsnoeren voldoende rekening wordt gehouden met ethische kwesties en privacy.

4.5 Het is goed dat het MKB steun krijgt in de ontwerpbeschikking en dat organisaties van het bedrijfsleven worden erkend als belangrijke partijen die innovatieve, marktgerichte ondernemingsmodellen ondersteunen waarin de weg van innovatie naar exploitatie duidelijk is uitgestippeld. De Commissie wijst er terecht op dat het MKB vooral een bijdrage kan leveren aan onderzoek waarvan de resultaten kortere tijd nodig hebben om op de markt te komen (minimaal 2 jaar).

4.5.1 De Commissie zou ook moeten aangeven dat het MKB soms in technologisch opzicht flexibel is en nieuwe technologie en nieuwe bedrijfsmodellen soms sneller op de markt kan brengen dan grote ondernemingen en gezondheids- en hulpverleningsinstanties. Dit aspect van het MKB is in dit verband van groot belang. Bij samenwerking tussen grote organisaties en het MKB zouden beide partijen dan ook baat hebben.

4.6 AAL is bedoeld om mensen langer thuis te laten wonen. Hiervoor is een breed scala aan sensoren en actuatoren, interfaces, processors en communicatieapparatuur nodig die doorgaans alleen door veel verschillende kleine en middelgrote bedrijven in Europa geproduceerd kunnen worden.

4.7 Het zou in dit verband een goede zaak zijn om multidisciplinaire netwerken op te zetten van technologen, medici en ander personeel van gezondheids- en hulpverleningsinstanties en „gebruikers”: mensen die thuis wonen en hun verzorgers en dierbaren.

4.8 Dit initiatief kan zorgen voor nieuwe, op de huidige ontwikkelingen inzake open en interactieve innovatie gebaseerde modellen die een link kunnen leggen tussen de Lissabonstrategie en een nieuw Europees innovatiesysteem dat meer op de gebruiker is gericht.

4.9 Alle soorten organisaties in alle lidstaten moeten gelijkmatig toegang hebben tot dit initiatief.

4.10 Verder zouden alle nationale regeringen tot deelname moeten worden aangezet. Tot dusverre hebben België, Cyprus, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Ierland, Italië, Nederland, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Spanje en Zweden alsook Israël, Noorwegen en Zwitserland toegezegd hun gezamenlijke activiteiten met het oog op het AAL-programma te zullen coördineren.

4.11 Het baart het EESC zorgen dat sommige landen niet meedoen omdat de medefinanciering van onderzoek voor hen te duur uitvalt. Zodra zij wel aan de programmavereisten kunnen voldoen (vooral wat de medefinanciering betreft), zouden zij in welk stadium van het programma dan ook moeten kunnen worden toegelaten.

4.12 AAL zou het sociaalzorgstelsel goedkoper kunnen maken. Zoals gezegd is AAL echter niet bedoeld om de kosten omlaag te brengen, maar om een bepaalde categorie burgers op een efficiënte manier een goede kwaliteit van leven te bieden. Kostenreductie is een prettig neveneffect.

5. Specifieke opmerkingen

5.1 Het AAL-programma zou moeten worden afgestemd op de speciale kenmerken van gebruikers, gezondheidsorganisaties en de gebruikte technologie.

5.2 Ouderen zullen soms de voornaamste begunstigden van het programma zijn, dat duidelijk gericht moet zijn op de behoeften van de eindgebruikers. Als gebruikers slechts worden

neergezet in voor onderzoek gecreëerde omstandigheden om onderzoeksresultaten te testen, dan zien helaas alleen maar innovaties het licht waar de belangrijkste doelgroep waarschijnlijk weinig aan heeft. Daarom moet rekening worden gehouden met de behoeften van gebruikers: minimale veranderingen van hun gedragspatroon, mobiliteit, keuzevrijheid, betere kwaliteit van leven en respect voor hun privacy.

5.3 Ouderen dreigen mogelijk de aansluiting met de digitale ontwikkelingen te verliezen, wat een reden te meer is om de digitale kloof te dichten. Verder moet in alle regio's, en dan vooral in plattelandregio's, gezorgd worden voor (betaalbare) internetaansluitingen.

5.3.1 Het volgende is van essentieel belang:

- technologie mag niet in de plaats komen van het menselijk contact met verzorgers;
- de nadruk ligt op preventieve zorg en zelfzorg;
- bestrijding van sociale uitsluiting;
- AAL moet worden afgestemd op iemands manier van leven en op andere soorten dienstverlening;
- gezien de speciale situatie waarin gebruikers zich bevinden moet de technologie veilig en gebruikersvriendelijk zijn.

5.3.2 De AAL-aanpak moet daarom een bottom up-aanpak zijn. In het hele proces moeten de behoeften van de gebruikers, en niet de technologie, voorop staan. Het volledige scala aan behoeften moet duidelijk in kaart worden gebracht, zoals de behoefte aan menselijk contact, met name op latere leeftijd (VOIP's zoals Skype en e-mail blijken in dit verband goede en goedkope hulpmiddelen te zijn), weinig interesse om de snelle technologische ontwikkelingen bij te benen, en het vermogen en de bereidheid om nieuwe technologie te gebruiken. Gebruikers moeten bovendien worden betrokken bij de ontwikkeling, toepassing en evaluatie van dit soort technologie.

5.4 Uiteindelijk zijn het de gezondheids- en hulpverleningsinstanties en de families van gebruikers die de technologie bij de zorgverlening zullen gebruiken. Deze instanties dienen dan ook bij het hele onderzoekstraject te worden betrokken om ervoor te zorgen dat zij zeker uit de voeten zullen kunnen met de uiteindelijke producten. Naar verwachting zijn voor de invoering van nieuwe technologieën voor AAL organisatorische veranderingen nodig. De instanties moeten zich hier dan ook op instellen en de veranderingen zo soepel mogelijk doorvoeren; op die manier komen de nieuwe technologieën het best tot hun recht.

5.4.1 Binnen de hele hulpverlening, en zelfs in het AAL-programma, zijn verzorgers van groot belang. Niet alleen wat instanties, maar ook wat verzorgers betreft is er daarom een omslag in het denken nodig. Er moet voor gezorgd worden dat degenen die in direct contact staan met AAL-gebruikers de betrokken technologie niet alleen beheersen maar er ook in geloven. Op die manier groeit ook het vertrouwen van AAL-gebruikers in de AAL-technologie als middel om hun kwaliteit van leven te verbeteren.

5.4.2 Verder zou goed moeten worden nagegaan of de gezondheidszorg in organisatorisch opzicht klaar is voor AAL en of gezondheids- en hulpverleningsinstanties meer thuisverzorging wel aankunnen.

5.4.3 Als het AAL-programma wordt ingevoerd is het bovendien des te belangrijker dat gezondheidsorganisaties en maat-

schappelijke organisaties beter gaan samenwerken en hun activiteiten beter op elkaar afstemmen. Ook hier kan technologie goede diensten bewijzen, al is het belangrijker dat men goede wil toont en de noodzaak van een en ander inziet.

5.5 AAL-systemen zullen waarschijnlijk complex zijn, en daarom zou interoperabiliteit een van de belangrijkste doelstellingen moeten zijn. Innovaties en technologie moeten wijd-mazig, op maat gesneden, geïntegreerd en proactief zijn.

5.6 De Commissie zou voor AAL en beleidsmaatregelen als levenslang leren een geïntegreerde aanpak moeten kiezen. Cursussen in het kader van dergelijke maatregelen zouden ook de bij het AAL-programma betrokken partijen als doelgroep moeten hebben, aangezien cursussen van groot belang zijn voor de succesvolle toepassing van de betrokken technologie.

Brussel, 29 mei 2008

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
D. DIMITRIADIS

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de toegang tot en uitoefening van het verzekerings- en het herverzekeringsbedrijf SOLVABILITEIT II

COM(2007) 361 final — 2007/0143 (COD)

(2008/C 224/03)

De Raad heeft op 31 oktober 2007 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig de artikelen 47 (2) en 251 van het EG-Verdrag te raadplegen over het

Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de toegang tot en de uitoefening van het verzekerings- en het herverzekeringsbedrijf SOLVABILITEIT II ()*

De gespecialiseerde afdeling Interne markt, productie en consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 6 mei 2008 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Robyns de Schneidauer.

Het Comité heeft tijdens zijn op 28 en 29 mei 2008 gehouden 445e zitting (vergadering van 29 mei) onderstaand advies uitgebracht, dat met 67 stemmen vóór, bij 1 onthouding, is goedgekeurd.

1. Aanbevelingen

1.1. Het Comité zwaait de Commissie lof toe voor de methodische wijze waarop zij veel ingewikkelde richtlijnen in één helder document heeft geconsolideerd en daarbij oog heeft gehad voor de herschikkingsregels. De kaderwetgeving van de Unie mag niet beperkt blijven tot prudentieel toezicht dat gericht is op de kapitaalvereisten voor verzekeringsdiensten die in vele andere opzichten van belang zijn voor de Europese

burgers en bedrijven. Daarom behoudt het Comité zich het recht voor om zich te zijner tijd uit te spreken over de nieuwe fenomenen i.v.m. de relaties tussen consumenten en (her)verzekeraars en zulks meer specifiek in het kader van de recente initiatieven van de Commissie met betrekking tot financiële diensten op detailhandelsniveau.

(*) Het voorstel werd later COM(2008) 119 final. In dit advies wordt verwezen naar de artikelen van die laatste versie.

Voorts wordt de Commissie verzocht om door te gaan met de harmonisatie van de juridische aspecten van de betrekkingen

tussen polishouder en verzekeraar. Deze worden momenteel o.l.v. DG Sanco onderzocht in het gemeenschappelijk referentiekader.

1.2. Het Comité geeft over het geheel genomen zijn steun aan de voorgestelde kaderrichtlijn „Solvabiliteit II” en is ingenomen met de uitgebreide raadpleging die aan het voorstel vooraf ging. De aanpak van de Commissie ligt in lijn met de beginselen voor „De wetgeving verbeteren”, die zij voor zichzelf geformuleerd heeft. Bij de raadpleging over hervormingen als onderhavige moet echter wel gepaste aandacht worden besteed aan de standpunten van werknemers en consumenten, die uiteraard belang hebben bij het resultaat van het proces. Het Comité verzoekt de Commissie dan ook om de daartoe aangewezen fora op te richten (naar het voorbeeld van het FIN-USE-forum).

1.3. Een op het economische risico gebaseerde benadering om de solvabiliteitsvereisten voor verzekeringsondernemingen te beoordelen, verdient bijval. Hetzelfde geldt voor een op het balanstotaal gebaseerde benadering die stoelt op een volledige economische evaluatie van de activa en passiva van verzekeringsondernemingen om hun financiële situatie te beoordelen. De methode is erop gericht om de werkelijke blootstelling van ondernemingen aan risico's en hun instrumenten om deze te verkleinen, correct in beeld te brengen. De aanpak is economisch correct en heeft het voordeel dat de wenselijkheid van regulerende arbitrage wordt voorkomen. Tegelijkertijd wordt gezorgd voor hetzelfde adequate beschermingsniveau voor alle polishouders in heel Europa, waarbij de juridische status, de omvang of de vestigingsplaats van de onderneming er niet toe doen.

1.4. Het Comité is zeer tevreden over de invoering van de op drie pijlers gebaseerde benadering van prudentieel toezicht. Dit strookt met de kapitaalvereisten van „Basel II” die voor de banksector gelden, terwijl toch ook rekening wordt gehouden met de specifieke kenmerken van het verzekeringsbedrijf. Voorts moet het belang voor de toereikendheid van het prudentieel toezicht worden benadrukt van de toevoeging van het controleproces en kwalitatieve vereisten (pijler II), de invoering van beginselen voor toezichtrapportage en openbaarmaking van informatie (pijler III) en de definitie van kwantitatieve risicogebaseerde kapitaalvereisten.

1.5. Ook is het een goede zaak dat er een solvabiliteitssysteem wordt ingevoerd dat is gebaseerd op twee kapitaalvereisten die ieder een eigen doel dienen: het solvabiliteitskapitaalvereiste (SCR) en het minimumkapitaalvereiste (MCR). Het SCR is bedoeld als weergave van de hoeveelheid kapitaal waarnaar een entiteit onder normale operationele omstandigheden moet streven. Het MCR geeft de minimumhoeveelheid kapitaal aan die een entiteit moet aanhouden: wordt die niet gehaald, dan moeten de toezichthouders ingrijpen met een noodmaatregel. Hopelijk verschaft de niveau-II-regelgeving verdere duidelijkheid over de voorwaarden betreffende de vereenvoudigde berekening van het SCR (artikel 108) en de omstandigheden die aanleiding geven tot een verzoek om bijkomend solvabiliteitskapitaal.

1.6. Het Comité vindt dat de berekeningen van SCR en MCR nauw op elkaar aan dienen te sluiten en daarom op een risicogeorïënteerde benadering moeten worden gebaseerd. Zulks om

correcte uitvoering van een trapsgewijs geheel van prudentiële maatregelen mogelijk te maken, waardoor zowel de verzekeraar in kwestie als de toezichthouder voldoende tijd hebben om te doen wat nodig is als niet aan het SCR wordt voldaan.

1.7. Het Comité constateert met genoegen dat het proportionaliteitsbeginsel in het voorstel is vervat, waardoor Solvabiliteit II door alle ondernemingen zou kunnen worden toegepast. Wel verdient het aanbeveling om middels niveau-II-regelgeving dit algemene beginsel (artikel 28, lid 3) verder te verduidelijken zodat de toereikendheid van de vereisten, en indien nodig van de corrigerende maatregelen, op veiligere wijze gestalte kan worden gegeven; dit mag echter niet in regelgevingscleroses resulteren. Aanbevolen wordt om dit beginsel in heel Europa efficiënt en consistent toe te passen, met doelmatige mogelijkheden om in beroep te gaan bij administratieve of rechterlijke instanties ten einde die toepassing te garanderen.

1.8. De Commissie wordt ten eerste aanbevolen om de diversiteit van de verzekeringsmarkt te behouden door rekening te houden met de rol van de middelgrote en kleine verzekeraars en van onderlinge waarborg- en coöperatieve verzekeringsmaatschappijen. Veel van deze bedrijven opereren op nichemarkten; het Comité acht het daarom van het grootste belang dat er soms van de standaardaanpak mag worden afgeweken, bijv. om bedrijven toestemming te geven om met eigen, meer relevante gegevens en algemeen aanvaarde methodes te werken, zolang de faire mededinging tussen verzekeringsondernemingen daardoor niet wordt aangetast. Ook zou de mogelijkheid moeten worden overwogen en onderzocht dat onderlinge waarborgmaatschappijen een beroep doen op hun leden om hun solvabiliteitssituatie te schragen, hetgeen nu al gebeurt.

1.9. Voorts ziet het Comité het belang in van toezicht op verzekeringsgroepen die weliswaar uit een relatief klein aantal ondernemingen bestaan, maar toch een groot deel van de verzekeringsmarkt van de Unie uitmaken. De invoering van dit toezicht vormt daarom een grote stap vooruit die de groeps- en andere betrokken toezichthouders in staat zal stellen om hun inzicht te verhogen in het risicoprofiel van een groep als geheel. Maximale harmonisatie en transparantie van de toezichthouders en een duidelijke taakverdeling tussen hen verdienen aanbeveling.

1.10. Verder stemt de invoering van een optioneel stelsel waarin het voor verzekeringsgroepen gemakkelijker wordt om hun kapitaal op groepsniveau te beheren, tot tevredenheid. Hierdoor wordt de mobiliteit van kapitaal binnen de groep verhoogd en komt er een praktisch en transparant systeem waarmee de groep kan profiteren van de erkenning van de diversificatie-effecten op groepsniveau zonder dat de kapitaalvereisten van de dochters, worden geraakt. Wel moet goed worden gekeken naar de werkelijke omvang van het kapitaal van de dochters, want een deel daarvan zal worden gedekt door groepsondersteuning en niet door beschikbare liquiditeiten of andere activa. De diversificatie-effecten zullen alleen zichtbaar worden door gebruik te maken van de standaardmethode voor de berekening van het SCR en het voorstel zou ook ruimte moeten laten voor erkenning van diversificatie-effecten binnen een groep zonder een beroep te doen op groepsondersteuning.

1.11. Daarnaast beveelt het Comité aan om te evalueren wat de impact van het voorgestelde optionele systeem is op lokale mededinging en welke mate van consumentenbescherming wordt geboden in normale en crisissituaties. Deze consumentenbescherming zou niet geringer mogen zijn dan wanneer de standaardmethode wordt gebruikt. Voorts moeten juridische en praktische kwesties worden verduidelijkt. Daartoe behoort de veiligheid van grensoverschrijdende overboekingen van fondsen tussen ondernemingen die tot dezelfde groep behoren. Er kunnen in een lidstaat namelijk juridische beperkingen bestaan voor kapitaaloverboekingen (groepsondersteuning) naar een in een andere lidstaat gevestigde dochter.

1.12. Het Comité gaat ervan uit dat de toezichthouders van niveau II rekening zullen houden met de resultaten van de vierde fase van de kwantitatieve impactstudie (QIS4) die in de tijd waarin dit advies is goedgekeurd, nog niet was afgerond.

1.13. Het is van wezenlijk belang dat de richtlijn op goed geharmoniseerde wijze ten uitvoer wordt gelegd, zodat wordt voorkomen dat aan *goldplating* wordt gedaan of dat beleid uiteenloopt doordat opties worden gebruikt die een uniform prudentieel toezicht op de interne markt in gevaar brengen.

1.14. Voorts wordt de Commissie verzocht om voor een voorspelbare toezichtspraktijk te zorgen, zodat de verzekeringsondernemingen kunnen rekenen op de zekerheid die zij mogen verwachten bij het ontwikkelen van hun risico- en solvabiliteitsbeleid.

1.15. Het Comité beseft het belang voor Solvabiliteit II van bepaalde aspecten van risicoverzachting als het delen van betrouwbare gegevens door verzekeraars en groepen daarvan. Op die manier worden markttoegang voor nieuwe en voor kleine actoren vergemakkelijkt en kunnen dezen hun capaciteit opvoeren en onzekerheid betreffende hun premies reduceren. De Commissie wordt verzocht om dit verband mee te nemen bij de herziening van de verordening inzake groepsvrijstelling voor het verzekeringsbedrijf.

1.16. De Commissie en de betrokken Lamfalussycomités verdienen een compliment voor hun leidende rol ter zake van de toepassing van goede praktijken en bewustmaking op de gehele Europese markt. Het voorstel vormt een ware maatstaf voor veel andere rechtsgebieden en financiële-dienstensectoren. Bij de raadpleging over dergelijke herzieningen dient echter oog te zijn voor de standpunten van de werknemers en consumenten, die uiteraard belang hebben bij de uitkomst van het proces. De Commissie wordt dan ook verzocht om, naar het model van het FIN-USE-forum, de aangewezen fora voor deze raadplegingen op te richten.

1.17. Verder dringt het Comité er bij de Commissie op aan om op basis van het beginsel „dezelfde risico's, dezelfde beginselen” de regels voor verleners, ongeacht hun aard, van gelijksoortige financiële diensten tot het niveau van de richtlijn Solvabiliteit II op te trekken. Gegeven de volatiliteit van de financiële markten moeten consumenten of begunstigden dezelfde geavanceerde bescherming op solvabiliteitsgebied kunnen genieten. Verder zijn gelijke kansen met betrekking tot de solvabiliteitskapitaalvereisten ook essentieel om een fair mededingingsklimaat op de financiële markt te bevorderen.

1.18. De beginselen van Solvabiliteit II moeten de maatstaf worden bij de invoering van nieuwe solvabiliteitsnormen, bijvoorbeeld bij de herziening van de richtlijn voor bedrijfspensioenregelingen (IBPV) ⁽¹⁾ in 2008. Dit geldt met name voor het verder uitwerken van de verplichtingen van particuliere pensioenverzekeraars in de Unie.

2. Inleiding

2.1. Onderhavig voorstel voor een richtlijn betreffende een nieuw solvabiliteitskader voor particuliere verzekerings- en herverzekeringsondernemingen (Solvabiliteit II) betreft invoering van een herzien stelsel dat ertoe strekt polishouders en begunstigden beter te beschermen, de interne verzekeringsmarkt verder te integreren en het internationaal concurrentievermogen van het verzekeringsbedrijf van de Unie als geheel en van de individuele (her)verzekeraars te verhogen. Tevens bundelt het voorstel meerdere generaties verzekeringsrichtlijnen in één herschikte richtlijn. De regels zijn van toepassing op zowel verzekerings- als herverzekeringsondernemingen.

2.2. Door een uitgebreide en permanente raadpleging te organiseren hebben de Commissie en de Lamfalussycomités, waarin regelgevers en toezichthouders zitting hebben, het voortouw genomen bij het invoeren van speerpuntmethoden in een mondiaal milieu, vooral met betrekking tot financiële diensten. Resultaat is dat Solvabiliteit II tot de meest verfijnde solvabiliteitsregelingen in het verzekeringsbedrijf ter wereld behoort en Europa een flinke voorsprong geeft op de meeste andere rechtsgebieden. Bij de raadpleging over een dergelijke herziening moet echter wel voldoende oog zijn voor de opvattingen van werknemers en consumenten, die uiteraard belang hebben bij de uitkomst van het proces. Het Comité verzoekt de Commissie dan ook om de daartoe aangewezen fora op te richten (zoals het FIN-USE-forum).

3. Achtergrond

3.1. Het voorgestelde solvabiliteitskader is bedoeld om de financiële stabiliteit en de betrouwbaarheid van de Europese verzekeringsmarkt te vergroten. Dit zou ten goede moeten komen aan het concurrentievermogen van het Europese verzekeringsbedrijf als geheel en van individuele (her)verzekeraars, en aan de veiligheid van de consumenten. Betrouwbare verzekeringsmarkten zijn cruciaal voor de sociaal-economische structuur van de Unie.

3.2. In de allereerste plaats functioneren verzekeringen als instrument voor individuele en collectieve bescherming. Tot de verzekeringsnemers behoren particuliere huishoudens, mkb's, grote bedrijven, verenigingen en openbare autoriteiten. De verplichtingen van de verzekeraars betreffen, naast de polishouders zelf, ook medeverzekerden en derden. Het EESC is zich terdege bewust van de impact hiervan op het dagelijkse leven van de Europese burgers. Los van het belang van de levensverzekeringsmarkt, zijn de verzekeraars een significante aanbieder van spaarproducten geworden. Verzekeringen spelen ook een rol bij het beheer van sociale-zekerheidsvoorzieningen als pensioenen (in de Noordse landen), werknemersvergoedingen (BE, FI,

⁽¹⁾ Instellingen voor bedrijfspensioenregelingen

PT) en nationale stelsels voor gezondheidszorg (IE, NL), en zulks vaak binnen een kader waar vertegenwoordigers van de werknemers bij betrokken zijn. Verzekeraars verschaffen werknemers (belangrijke stakeholders) voordelen die momenteel in snel tempo aan belang winnen. Verder beschermen zij tegen nieuwe risico's als natuurrampen, oogstderving en zelfs terrorisme. Soms doen zij dat via een partnerschap tussen (her)verzekeraars en overheden.

3.3. De verzekeringsmarkt functioneert als een belangrijke hefboom voor de economie als geheel door initiatief te steunen en vertrouwen te creëren. Verder is die markt zelf een belangrijke economische factor als werkgever voor bijna 1 miljoen werknemers in Europa. ⁽²⁾ De Commissie schat dat de voorgestelde richtlijn verzekeraars en toezichthouders tot 2 à 3 miljard euro aan extra investeringen zal nopen. Het overgrote deel daarvan zal worden besteed aan personeel, omdat er op lokaal niveau duurzame en hooggekwalificeerde banen bijkomen (onder meer risicomangers, actuarissen, ICT-deskundigen en controleurs). Die investeringen moeten volgens het EESC waarde opleveren voor alle stakeholders, dus ook voor consumenten en begunstigden.

3.4. Naast deze werkgelegenheid bij de verzekeringsondernemingen zelf, komen er nog eens 1 miljoen banen bij door verzekeringshandel via agenten, makelaars en hun werknemers.

(Her)verzekeringsondernemingen zijn belangrijke institutionele beleggers: zij beleggen meer dan 6 500 miljard euro. ⁽³⁾ Zij bundelen, proportioneel aan de verzekerde risico's, individuele premies in een activafonds ten behoeve van de zekerheid van polishouders en begunstigden op de middellange tot lange termijn.

3.5. Huishoudens, mkb's, grote bedrijven en overheidsorganen betalen meer dan 5 % van het BBP aan premies voor levensverzekeringen ⁽⁴⁾ en meer dan 3 % van het BBP voor andere verzekeringen. Zelfs op rijpe markten liggen de groeicijfers van de verzekeringen doorgaans hoger dan die van de economie als geheel. De beleggingen van verzekeraars bedragen meer dan 50 % van het BBP ⁽⁵⁾ (de helft daarvan in vaste activa en leningen) ⁽⁶⁾ en de totale variabele beleggingopbrengsten van de verzekeraars bedragen ongeveer een kwart van het totaalvermogen op de Europese aandelenmarkt. ⁽⁷⁾

3.6. De laatste tijd heeft de verzekeringsbranche veel fusies gekend, maar er bestaan nog altijd ongeveer 5 000 verzekeringsondernemingen in Europa. ⁽⁸⁾ Grote financiële groepen hebben vaak verscheidene verzekeringsdochters in verschillende landen. Groepsstructuren in het verzekeringsbedrijf kunnen verschillende soorten verzekeringsactiviteiten omvatten (herverzekering, levens- en/of andere verzekeringen, verzekeringsbemiddeling) of ook andere financiële diensten (bankieren,

bankverzekeren en hypotheke). Verder kunnen groepen bestaan uit moeder- en dochtermaatschappijen, maar ook uit *joint ventures*, holdings enz.. De 20 grootste groepen zijn goed voor ongeveer de helft van de Europese premie-inkomsten. ⁽⁹⁾ Onderlinge waarborg- en coöperatieve verzekeringsmaatschappijen hebben een significant marktaandeel, zijn vaak nauw verbonden met een groot aantal organisaties van het maatschappelijk middenveld en zijn goed voor 30 % van de premie-inkomsten in Europa. ⁽¹⁰⁾

3.7. De door *subprime* verstrekte hypotheekleningen in de VS veroorzaakte huidige financiële crisis benadrukt het belang van gezonde en nauwgezette solvabiliteitsnormen die verzekeraars in staat stellen om zelfs in moeilijke tijden aan hun verplichtingen te voldoen. Regels, beheermethoden en pressietesten dragen tot verwezenlijking van deze doelstelling bij.

4. Wetgevingsbenadering

4.1. Overeenkomstig de agenda „De wetgeving verbeteren” heeft de Commissie de richtlijn Solvabiliteit II gedetailleerd voorbereid, waarbij zij, waar nodig, rekening heeft gehouden met de herschikkingsvoorschriften. Dank zij verschillende rondes van kwalitatieve en kwantitatieve effectbeoordelingen en raadplegingen kon rekening worden gehouden met veel zorgen van zowel de sector als de toezichthouders, en nieuwe nauwkeurige onderzoeken en raadplegingen zijn aanstaande.

4.2. Het Commissievoorstel is een zog. „Lamfalussyrichtlijn”, d.w.z. gebaseerd op de uit vier niveaus bestaande Lamfalussy-structuur voor financiële diensten. De *niveau 1*-voorschriften van de richtlijn bevat beginselen die de basis vormen voor de uitvoeringsmaatregelen van niveau 2, met adviezen voor de convergentie van toezichtpraktijken (niveau 3). Het is de bedoeling dat het nieuwe stelsel dank zij deze aanpak snel kan worden bijgesteld in het licht van veranderingen op de markt, internationale ontwikkelingen op het gebied van boekhouding en (her)verzekeringsregels, technologische ontwikkelingen, en nieuwe ervaringen en methoden. Te gedetailleerde berekeningsvoorschriften zouden afbreuk doen aan de essentie van dit uiterst innovatieve wetgevingsproces. Die specificaties zijn eerder een zaak voor de niveaus 2 en 3.

4.3. Naar het model van de kapitaalvereisten voor de banksector van Bazel II is het stelsel geconstrueerd in de vorm van drie pijlers, waarbij echter wel rekening is gehouden met de specificiteiten van het verzekeringsbedrijf. Pijler I (de artikelen 74-142) bevat de definities van de kwantitatieve financiële vereisten, pijler II (de artikelen 27-34, 36-38, 40-49 en 181-183) betreft het toezichtproces en kwalitatieve vereisten, en pijler III (de artikelen 35 en 50-55) regelt het verslag door de toezichthouders en openbaarmaking van informatie. De drie pijlers vullen elkaar aan bij de verwezenlijking van de doelstellingen van het stelsel. Er moet de juiste aandacht worden geschonken aan interacties tussen de bepalingen van pijlers.

⁽²⁾ Europees Verzekeringscomité, European Insurance in Figures, 2007; cijfers van eind 2006

⁽³⁾ Zie noot 2

⁽⁴⁾ idem

⁽⁵⁾ idem

⁽⁶⁾ idem

⁽⁷⁾ idem

⁽⁸⁾ idem

⁽⁹⁾ idem

⁽¹⁰⁾ Bron: AISAM

4.4. Van de herziening van de huidige solvabiliteitsregeling is ook geprofiteerd om 13 (her)verzekeringsrichtlijnen te herschikken in één vereenvoudigde richtlijn waarin de nieuwe solvabiliteitsregels zijn geïntegreerd. De richtlijn bevat verder een aantal niet inhoudelijke wijzigingen ter wille van een betere redactie. Voorts zijn verouderde artikelen of verouderde delen van artikelen geschrapt.

5. Algemene aspecten

5.1. De laatste 30 jaar is er middels verscheidene generaties richtlijnen een Europese (her)verzekeringsmarkt tot stand gekomen waarop gemeenschappelijke regels van toepassing zijn. Daartoe behoren de beginselen van wederzijdse erkenning en controle in het land van oorsprong. Daarmee werd een markt gecreëerd die toegankelijk is voor actoren uit derde landen en waarin EG-verzekeraars worden gestimuleerd om zich op de markten buiten de EU te begeven. Daarbij ging het meestal om Noord-Amerika, Azië en landen die als kandidaat voor toetreding golden.

5.2. De voorgestelde geavanceerde solvabiliteitsregeling zorgt ervoor dat verzekeraars financieel gezond zijn en het hoofd kunnen bieden aan tegenslag teneinde hun verplichtingen jegens de polishouders na te kunnen komen en een stabiel financieel stelsel te kunnen garanderen. Het is echter van belang te benadrukken dat alle consumenten van deze financiële diensten dergelijke verbeterde bescherming verdienen. Een aantal marktpartijen (aanbieders van bedrijfspensioenen of spaar- en beleggingsinstellingen) zijn niet onderworpen aan de verzekeringsreggeving.

5.3. Geharmoniseerde solvabiliteitsregels wekken vertrouwen en dat niet alleen onder de consumenten maar ook bij de toezichthouders. Dat vertrouwen is doorslaggevend voor het functioneren van een Europese markt met „wederzijdse erkenning” en „controle in het land van oorsprong”. De huidige solvabiliteitsregels van de Unie (Solvabiliteit I) zijn echter verouderd. Zij zijn niet toegesneden op de specifieke risico's van de entiteit die verzekeringsdekking verleent, wat tot gevolg heeft dat voor ondernemingen met uiteenlopende risicoprofielen dezelfde solvabiliteitseisen gelden. Bovendien zijn de huidige regels vooral gericht op naleving van financiële voorschriften (voorschriften die dus legistisch worden toegepast in plaats van dat men zich op goed management richt) en zijn zij ontoereikend voor groepstoezicht. Voorts biedt de huidige wetgeving van de Unie de lidstaten nog teveel ruimte voor nationale variaties waardoor de efficiëntie van het toezicht op multinationale operaties en gelijkheid van kansen worden aangetast. Vanwege deze tekortkomingen is de regeling voorbijgestreefd door het bedrijfsleven en internationale en intersectorale ontwikkelingen. Met andere woorden: de voorgestelde nieuwe solvabiliteitsnormen weerspiegelen een trend die al is geïnitieerd door risicobewuste actoren en toezichthouders van diverse landen.

5.4. In tegenstelling tot Solvabiliteit I, zijn de hervormingen toegespitst op de werkelijke kwaliteit van risicobeheer binnen een onderneming en op beginselen en doelstellingen (in plaats van op regels die geen rekening houden met de specifieke risicoprofielen van ondernemingen).

Ook is het de bedoeling om de toezichtpraktijken in de hele EER op één lijn te brengen.

5.5. De essentie is dat het nieuwe stelsel toezichthouders en verzekeraars in de eerste plaats verfijnde solvabiliteitsinstrumenten aanreikt, die niet alleen dienen om het hoofd te bieden aan tegenslagen als gevolg van verzekeringsrisico's als overstromingen, stormen of grote auto-ongevallen maar ook van markt-, krediet en operationele risico's. In tegenstelling tot de huidige situatie zullen (her)verzekeraars worden verplicht om kapitaal in evenredigheid met hun totale solvabiliteitsrisico aan te houden en daarbij niet alleen naar kwantitatieve elementen te kijken maar ook naar kwalitatieve aspecten die de risicopositie van de onderneming beïnvloeden.

5.6. Het voorstel is gebaseerd op een op het economische risicogerichte benadering die ertoe strekt om de werkelijke blootstelling aan risico's en de programma's voor risicoverkleining helder in beeld te brengen. Het is de bedoeling om zodoende de wenselijkheid van regulerende arbitrage te voorkomen waardoor de bescherming van de polishouder kan worden scheefgetrokken of verzwakt. Dit betekent tevens dat de kapitaalvereisten ruimte moeten laten voor een optimale allocatie van kapitaal en prikkels moeten bevatten voor beter intern risicobeheer.

5.7. In de tweede plaats ligt in Solvabiliteit II de nadruk op de verantwoordelijkheid van het verzekeringsmanagement voor gezond risicobeheer en het streven om goede praktijken in de sector te vermeerderen. De verzekeraars zullen zich moeten richten op actieve identificatie, meting en beheer van risico's en aandacht moeten schenken aan toekomstige ontwikkelingen als bedrijfsplannen of eventuele rampen die afbreuk kunnen doen aan hun financiële situatie. Verder zullen de voorgestelde hervormingen hen verplichten om hun kapitaalbehoeften op basis van alle risico's te beoordelen aan de hand van de „Own Risk and Solvency Assessment” (ORSA). Voorts zal het „Supervisory Review Process” (SRP) niet meer zozeer op naleving van regels en kapitaaltoezicht zijn gericht maar op de beoordeling van het werkelijke risicoprofiel van de verzekeraars en de kwaliteit van hun risicobeheer en governance systemen via bijv. vroege waarschuwingsmechanismen en pressietesten. Daarnaast worden samenwerking en convergentie op toezichtgebied gestimuleerd, bv. door het CETVB (Comité van Europese toezichthouders op verzekeringen en bedrijfspensioenen) een grotere rol te laten spelen als stap in de richting van uniformer toezicht op financiële diensten, waar het Comité voorstander van is.

5.8. In de derde plaats wordt getracht om de efficiëntie van het groepstoezicht te verbeteren door aanwijzing van een „groepstoezichthouder” in het land van oorsprong. Het groepstoezicht zal garanderen dat voor de hele groep geldende risico's niet over het hoofd worden gezien en dat de groepen efficiënter kunnen opereren terwijl alle polishouders een hoog beschermingsniveau wordt geboden. De groepstoezichthouder zal over specifieke verantwoordelijkheden beschikken die in nauwe samenwerking met de betrokken nationale toezichthouders moeten worden uitgeoefend en zal ook besluiten moeten nemen over een beperkt aantal aangelegenheden. Lokale toezichthouders worden aangemoedigd om actief deel te nemen aan het werk van het college van toezichthouders, want zo lang een akkoord kan worden bereikt hebben zij een medebeslissingsrecht. Dit houdt in dat er een andere aanpak moet worden gevolgd teneinde de economische realiteit en de mogelijkheden van dergelijke groepen voor risicospreiding in kaart te brengen.

5.9. In de vierde plaats komt er met Solvabiliteit II meer transparantie en objectiviteit, zulks zowel wat de door de onderneming verstrekte informatie over haar financiële toestand en bijbehorende risico's betreft als met betrekking tot het toezichtproces. Momenteel neigen de nationale toezichtpraktijken er nog altijd toe van lidstaat tot lidstaat te verschillen, wat ruimte laat voor regulerende arbitrage. Met het oog op Europees beleid in dit verband en op verzekeraars die een nieuwe markt willen betreden, lijkt het belangrijk dat de toezichtpraktijken niet alleen objectief en transparant zijn maar ook voorspelbaar en goed gedocumenteerd.

6. Nadere analyse

6.1. Financiële vereisten (Pijler I)

(de artikelen 74-142)

6.1.1. Voor de definitie van de kwantitatieve vereisten voor verzekeraars is in het nieuwe stelsel gekozen voor een holistische „totaalbalansbenadering”: alle activa ⁽¹⁾ en passiva worden marktgeoriënteerd gemeten en alle geassocieerde kwantificeerbare risico's worden expliciet in termen van kapitaalvereisten weergegeven. Evaluatie van activa en passiva op het niveau van hun handelswaarde garandeert dat de waarde daarvan op objectieve en onderling samenhangende wijze wordt bepaald. Ook staat op die manier vast dat de juiste waarde wordt bepaald voor als daaraan keuzemogelijkheden verbonden zijn. Deze realistische op de toekomst gerichte aanpak vormt de meest efficiënte bescherming tegen vertekeningen die de rechten van alle stakeholders in gevaar zouden kunnen brengen.

6.1.2. In dit verband wordt veel belang gehecht aan de berekening van de technische voorzieningen, d.w.z. de verplichtingen jegens polishouders en andere begunstigden. De waarde van die voorzieningen worden marktconsistent bepaald door de „beste schatting” te berekenen: het kansgewogen gemiddelde waarde van toekomstige kasstromen, waarbij rekening wordt gehouden met de actuele waarde van geld en een risicomarge wordt ingebouwd. Hiermee zou moeten worden gegarandeerd dat de totale waarde van de voorzieningen gelijk is aan het bedrag dat een derde nodig zou hebben om de verzekeringsportefeuille met bijbehorende verplichtingen over te nemen. Bij de berekening moet gebruik worden gemaakt van door de financiële markten verstrekte informatie en algemeen beschikbare gegevens over verzekeringsrisico's; ook dient de berekening daarmee te stroken.

6.1.3. De nieuwe solvabiliteitsregeling kent twee kapitaalvereisten: het solvabiliteitskapitaalvereiste (SCR) en het minimumkapitaalvereiste (MCR), die ieder een eigen doel kennen en dienovereenkomstig worden berekend.

6.1.4. Het SCR behelst een definitie van de kapitaaldoelstelling die een verzekeraar in het kader van normale bedrijfsuitoefening moet verwezenlijken. Lukt dat niet, dan nemen de toezichtmaatregelen toe. Het geeft de toezichthouders de gelegenheid om het toezicht geleidelijk op te voeren tot op het tijdstip waarop het vermogen tot het MCR is gedaald. Daarmee zijn de polishouders en begunstigden er redelijk van verzekerd dat de verzekeraar zijn achterstallige verplichtingen zal nakomen. Technisch gezien is het SCR ontworpen en gekalibreerd voor een kapitaalniveau waarmee een onderneming grote onvoor-

ziene verliezen kan opvangen, waarbij een en ander qua tijd gebaseerd is op een standaardwaarschijnlijkheid over een bepaalde periode (0.5 % per jaar).

6.1.5. Het MCR weerspiegelt het minimumkapitaalniveau: komt men daaronder, dan moeten de toezichthouders ingrijpen met een noodmaatregel. In vergelijking met SCR moet de hoogte van het MCR de toezichthouders voldoende ruimte laten om hun maatregelen geleidelijk op te voeren.

6.1.6. In de praktijk kan een verzekeraar zijn SCR berekenen aan de hand van de standaardformule of een door de toezichthouders goedgekeurd intern model. De standaardformule is bedoeld om een adequate afspiegeling te geven van technieken voor risicoverkleining, diversificatie-effecten en de verliesabsorptiecapaciteit van bepaalde balansposten die geen onderdeel van het beschikbare kapitaal uitmaken. De risicogeoriënteerde benadering van het voorstel impliceert dat een intern model, met goedkeuring van de toezichthouders, een standaardberekening geheel of gedeeltelijk kan vervangen, mits het meer inzicht verschaft in het risicoprofiel van de onderneming. Dit vormt een belangrijke prikkel voor gezonde interne inventarisatie van risico's en dito beheer ervan, alsook voor het opleiden en aantrekken van hooggekwalificeerd personeel.

6.1.7. Ook in lijn met de doelstelling om goed intern beheer aan te moedigen, ligt de toepassing van het voorzichtigheidsbeginsel op het beleggingsbeleid. Krachtens dit beginsel mogen beleggingen niet aan artificiële limieten worden gebonden, worden hoge kwalitatieve eisen gesteld en adequate verantwoording geëist voor ieder materieel risico in de berekening van de kapitaalslast.

6.1.8. Gegeven de ingewikkeldheid van de vereisten dient te worden opgemerkt dat de huidige voorstellen bepalingen bevatten ten behoeve van evenredige en beheerbare naleving van de vereisten van pijler I. Dit is vooral van belang voor kleine en middelgrote verzekeraars. Dit proportionaliteitsbeginsel heeft echter niet betrekking op de omvang maar op de aard en de complexiteit van de risico's van een onderneming. Voor zover het risicoprofiel gelijk is aan dat van andere ondernemingen, vallen deze kleine en middelgrote verzekeraars onder dezelfde algemene prudentiële beginselen en genieten hun klanten en begunstigden hetzelfde beschermingsniveau.

6.2. Het toezichtproces en kwalitatieve vereisten (pijler II)

(de artikelen 27-34, 36-38, 40-49, 181-183)

6.2.1. Het voorstel bevat definities van processen en instrumenten voor activiteiten en controles van de toezichthouders en van hun bevoegdheden, alsook bepalingen voor samenwerking tussen nationale toezichthouders en convergentie van het toezicht. Pijler II bevat ook bepalingen aangaande de kwalitatieve eisen die aan ondernemingen worden gesteld, ofwel aan hun governancestelsel. Daaronder worden begrepen: een efficiënt intern controlesysteem, een systeem voor risicobeheer, de actuariële functie, interne audits, naleving en regels voor uitbesteding.

6.2.2. De instrumenten van de toezichthouders zijn bedoeld om instellingen te identificeren die vanwege financiële, organisatorische of andere kenmerken wel eens een hoger risicoprofiel

⁽¹⁾ De activa van de Europese verzekeringsondernemingen bestaan voornamelijk uit obligaties (37 %), aandelen (31 %) en leningen (15 %). Bron: Europees Verzekeringscomité, European Insurance in Figures, 2007

zouden kunnen hebben. In uitzonderlijke gevallen kan dan worden gevraagd om meer solvabiliteit dan het SCR en/of om maatregelen om de risico's te verkleinen.

6.2.3. Het genoemde proportionaliteitsbeginsel is ook op het toezichtproces van toepassing. Bij het uitoefenen van hun bevoegdheid moeten de toezichthouders kijken naar de omvang, aard en ingewikkeldheid van de risico's van een onderneming. Zo kan worden vermeden dat vooral kleine en middelgrote verzekeraars met een laag risicoprofiel door het toezicht worden overbelast.

6.2.4. Solvabiliteit II is ontworpen om de kwalitatieve evaluatie van de toezichthouders betreffende de risicosituatie te verbeteren. Het is belangrijk dat de maatregelen en besluiten van de toezichthouders - in verschillende landen, met betrekking tot verschillende bedrijven en in de loop der tijd - consistent zijn. Ook hier wordt nog eens gewezen op het belang van transparant, objectief en voorspelbaar optreden van de toezichthouders. Dit geldt met name voor het goedkeuren van interne modellen.

6.3. *Voor toezichtsdoeleinden te verstrekken informatie en bekendmaking van informatie (pijler III)*

(de artikelen 35, 50-55)

6.3.1. Transparantie en openbaarmaking door ondernemingen van informatie over hun financiële situatie en risico's dienen om de discipline op de markt te vergroten. Verder moeten verzekeringsondernemingen de toezichthouders de kwantitatieve en kwalitatieve informatie verschaffen die zij nodig hebben om efficiënt te kunnen controleren en begeleiden (verslaggeving aan toezichthouders).

6.3.2. De harmonisatie van informatieverplichting jegens de toezichthouders en het publiek vormt een belangrijk onderdeel van het nieuwe stelsel omdat convergentie geboden is: alleen dan kan het toezicht overal in Europa een vergelijkbare vorm en inhoud krijgen. Dit is vooral van belang voor multinationals.

6.4. *Groepstoezicht*

(de artikelen 210-268)

6.4.1. In de huidige EU-wetgeving wordt groepstoezicht slechts beschouwd als een aanvulling op het toezicht op één enkele onderneming. Bij het toezicht op een individuele onderneming wordt niet gekeken of deze al dan niet een groepsdochter is. Daarom komt groepstoezicht eenvoudigweg bovenop individueel toezicht, met als enig doel om de impact van intragroepsrelaties op het individuele bedrijf te beoordelen. Bijgevolg is er in de huidige solvabiliteitsregeling van de Unie geen oog voor de economische realiteit van verzekeringsgroepen, waarbij wordt voorbijgegaan aan het feit dat risicobeheer vaak op groepsniveau en niet op individueel niveau gestalte krijgt. Middels Solvabiliteit II wordt gezocht naar een betere methode

voor groepstoezicht door, onder bepaalde voorwaarden, verandering te brengen in de manier waarop individueel en groeps-toezicht wordt uitgeoefend.

6.4.2. Voor iedere verzekeringsgroep wordt één autoriteit als „groepstoezichthouder” aangewezen: deze is de eerstverantwoordelijke voor alle centrale elementen van dat toezicht (de solvabiliteit van de groep, intragroeptransacties, risicoconcentratie, risicobeheer en interne controle). De groepstoezichthouder en de toezichthouder op individuele ondernemingen moeten echter wel automatisch essentiële informatie uitwisselen en andere relevante informatie op verzoek. Bovendien moet de groepstoezichthouder individuele toezichthouders raadplegen alvorens een belangrijk besluit te nemen en moeten toezichthouders op individuele ondernemingen al het mogelijke doen om tot een gezamenlijk besluit te komen. Wanneer het interne groepsmodel moet worden goedgekeurd, zal, zoals in het bankbedrijf, het definitieve besluit echter door de groepstoezichthouder worden genomen. Deze bepalingen moeten ervoor zorgen dat beide soorten toezichthouders meer inzicht krijgen in het risicoprofiel van de groep als geheel en ook dat de klanten van ieder groeps-onderdeel daarmee meer bescherming krijgen.

6.4.3. Naast dit verbeterde concept van groepstoezicht wordt met het voorstel een innovatief stelsel voor groepsondersteuning ingevoerd. Groepen die hun kapitaalbeheer op groepsniveau willen vergemakkelijken, kunnen vragen om onder de regels betreffende groepsondersteuning te mogen vallen. Krijgen zij deze toestemming, dan kunnen zij, onder welbepaalde voorwaarden, een deel van het SCR (maar niet van het MCR) van de dochters afdekken middels een groepsondersteuningsverklaring (een financiële en juridisch afdwingbare verbintenis van de moeder jegens de dochter om zo nodig kapitaal te storten). Er zijn een paar bijkomende derogaties voor het toezicht op individuele ondernemingen ingebouwd om de groepsondersteuning efficiënt te laten functioneren. Is er sprake van een groepsondersteuningsstelsel, dan is er een speciale procedure voorzien voor noodsituaties (een groepsonderdeel haalt het SCR niet): de individuele en groepstoezichthouders moeten dan gecoördineerd optreden. Het is de bedoeling om dit stelsel in de gehele Unie uniform toe te passen.

6.4.4. Die nieuwe regels voor groepsondersteuning staan toe dat het SCR-kapitaal van een dochter elders in de groep wordt aangehouden. Verzekeringsgroepen hebben op die manier een praktische en transparante mogelijkheid om te profiteren van de erkenning van de effecten van groepsdiversificatie terwijl de respectieve dochters aan dezelfde kapitaalsvereisten voldoen als wanneer zij niet tot een groep zouden behoren. Daarom moet voor toereikend toezicht worden gezorgd om er zeker van te kunnen zijn dat kapitaal, wanneer noodzakelijk, terstond kan worden overgeschreven. Bestaan en gebruik van groepsondersteuningsverklaringen zullen door zowel de moeder als de betrokken dochter openbaar worden gemaakt.

Brussel, 29 mei 2008

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
D. DIMITRIADIS

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en de Raad betreffende de deelname door de Gemeenschap aan een door verschillende lidstaten ondernomen programma voor onderzoek en ontwikkeling dat gericht is op de ondersteuning van onderzoek en ontwikkeling verrichtende KMO's

COM(2007) 514 final — 2007/0188 (COD)

(2008/C 224/04)

De Raad heeft op 11 oktober 2007 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 172 van het EG-Verdrag te raadplegen over het

Voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en de Raad betreffende de deelname door de Gemeenschap aan een door verschillende lidstaten ondernomen programma voor onderzoek en ontwikkeling dat gericht is op de ondersteuning van onderzoek en ontwikkeling verrichtende KMO's

Op 25 september 2007 heeft het bureau van het Comité besloten de gespecialiseerde afdeling „Interne markt, productie en consumptie” met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden te belasten.

Gezien de urgentie van de werkzaamheden heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité tijdens zijn op 28 en 29 mei 2008 gehouden 445e zitting (vergadering van 29 mei) de heer Cappellini als algemeen rapporteur aangewezen en vervolgens het volgende advies met algemene stemmen goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

zeer innovatieve processen juist vaak door „stille kennis” worden gekenmerkt ⁽¹⁾.

1.1 Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) schaart zich achter de doelstellingen van het gezamenlijk programma „Eurostars” en benadrukt dat er bij de goedkeuring van nieuw EU-beleid en programma's ten behoeve van onderzoek, ontwikkeling en innovatie die gericht zijn op de werkelijke behoeften van KMO's op innovatiegebied rekening moet worden gehouden met met de verschillende categorieën, de omvang en de sectoren van het MKB.

1.2 Verder kan het zich vinden in het voorstel van de lidstaten om dit gezamenlijk programma ter ondersteuning van de zog. „O&O verrichtende KMO's” goed te keuren en wijst het erop dat dit programma toegankelijk dient te zijn voor alle mkb's uit de bij het programma aangesloten landen die aan het innovatieproces willen deelnemen.

1.3 Daarnaast is het van groot belang dat de instrumenten worden gevonden om alle lidstaten die aan EUREKA maar niet aan Eurostars deelnemen bij dat gezamenlijk programma te betrekken.

1.4 Het EESC maakt zich bezorgd over de toegangscriteria aangaande Eurostars ⁽¹⁾: deelname staat uitsluitend open voor O&O verrichtende KMO's die minimaal 10 % voltijdequivalent of van de jaaromzet in onderzoeksactiviteiten investeren. Weliswaar geldt deze beperking alleen voor de O&O verrichtende KMO die een project voorstelt (de projectleider), maar de definitie is gebaseerd op gecodificeerde indicatoren en de veelsoortige niet-gecodificeerde indicatoren worden genegeerd ⁽²⁾ terwijl

1.5 Daarom herinnert het EESC nogmaals aan het beginsel dat ter wille van faire mededinging betreffende projectvoorstellen projecten moeten worden geselecteerd op basis van hun inhoudelijke kwaliteit, managementervaring met O&O en samenhang met de doelstellingen van het programma, waarbij een groot deel van de innovatieve KMO's die aan Eurostars willen deelnemen niet mogen worden uitgesloten. Verder moet financiering worden toegestaan van opleidingsprogramma's om managers voor te bereiden die zijn gespecialiseerd in echte overdracht van technologie vanuit het onderzoek naar producten die op de markt kunnen worden gebracht.

1.6 Daarom zou het EESC graag zien dat er overeenkomstig de toepasselijke procedures voor Eurostars een specifieke begrotingslijn wordt geopend voor transnationale initiatieven die de lidstaten in samenwerking met organisaties van het MKB nemen om nog meer mkb's van vruchtbare informatie over de resultaten van Eurostarsprojecten te voorzien. Een andere manier om alle in het succes van het gezamenlijk programma geïnteresseerde mkb's meer kennis te verschaffen is dat de MKB-organisaties en de sociale partners een gemeenschappelijke gegevensbank en meertalige websites oprichten en promoten.

1.7 Ook maakt het EESC zich zorgen over de criteria voor de bijdrage van mkb's aan de totale O&O-projectkosten. Er dient erop te worden gewezen dat gegeven de huidige Eurostarsregeling mkb's samen minstens 50 % van die kosten moeten dragen. Daardoor zullen veel mkb's gegeven hun marktpositie niet mee kunnen doen en daarom moet worden overwogen om dat percentage bij de tussentijdse evaluatie van het programma tot 25 % te verlagen ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ <http://www.eurostars-eureka.eu/>.

⁽²⁾ Hartmut Hirsch-Kreinsen, „Low-Tech” Innovations, Industry and Innovation, 02.2008

⁽³⁾ Pilot Project: <http://www.pilot-project.org>

⁽⁴⁾ A6-0064/2008 (amendement op het voorstel), EP-commissie Industrie, onderzoek en energie, 2008

1.8 Daarna dienen de betrokken EU- en nationale autoriteiten tijdens de fasen van effectbeoordeling en resultaatverspreiding oog te hebben voor de zorgen van de Europese en nationale MKB-organisaties en andere O&O-stakeholders. Zo zou regelmatige controle door de adviesgroep van de Unie inzake het MKB en O&O nuttig kunnen blijken te zijn voor technische raadpleging door de nationale en Europese autoriteiten. In dit verband zou ook de WIM van het EESC, in samenwerking met de MKB-afvaardiging, tijdens de monitoring-, uitvoerings- en verspreidingsfase deel van die groep kunnen uitmaken.

1.9 Het is vooral van belang dat Eurostars op transparante en niet-bureaucratische wijze ten uitvoer wordt gelegd, zodat mkb's gemakkelijker informatie kunnen ontvangen en met name betrokken kunnen worden bij de follow-upactiviteiten met verwante O&O-instellingen. Dus moeten projecten met een lump sum worden gefinancierd en wanneer dat niet met nationale programma's strookt via een vast tarief.

1.10 Verder moeten ten behoeve van de efficiënte uitvoering van Eurostars de regionale innovatienetwerken worden versterkt, zodat zij met één-loketdiensten innovatieve mkb's kunnen ondersteunen en deze bedrijven daadwerkelijk toegang tot Europese O&O-fondsen kunnen bieden. Zo zouden de banden tussen EUREKA-netwerken, andere bestaande publiek/particuliere lichamen en MKB-organisaties op EU, nationaal en regionaal niveau moeten worden geïntensiveerd en beter worden gecoördineerd ten einde meer bekendheid te geven aan specifieke steunprogramma's voor O&O verrichtende KMO's. Verder zouden door representatieve MKB-organisaties georganiseerde evenementen moeten worden gesteund om mkb's en betrokken organisaties bewust te maken van de betekenis, het belang en de rol van innovatie voor de toekomst van de EU.

1.11 De resultaten van de projectselectie die de MKB-sectoren in het kader van Eurostars⁽⁵⁾ verrichten moeten door het EUREKA-netwerk via internet openbaar worden gemaakt. Ook moet er een shortlist beschikbaar zijn van in aanmerking komende projecten van hoog innovatief gehalte die niet worden gesteund. Die lijst vormt namelijk een indicatie voor de nationale publiek/particuliere investeerders of het programma met meer geld moet worden gevoed.

1.12 De coördinatie tussen de met het MKB- en O&O-beleid belaste nationale autoriteiten en EUREKA dient consistent te zijn en tegemoet te komen aan de door de MKB-organisaties en andere stakeholders naar voren gebrachte behoeften (daaronder particuliere en publieke onderzoeksinstellingen). Het EESC verzoekt dan ook de betrokken Europese instellingen, de lidstaten en het Sloveens en Frans voorzitterschap om ervoor te zorgen dat die coördinatie overeenkomstig de verwachtingen van het MKB en de programmadoelstellingen gestalte krijgt.

1.13 Daarnaast dringt het erop aan dat, betreffende de deelname van mkb's aan gesubsidieerde programma's en Eurostars, de lange periode tussen het indienen van een voorstel en de goedkeuring ervan door de EU wordt verkort, zodat KMO's worden aangemoedigd om voorstellen in te dienen.

1.14 Om de absorptie door mkb's van O&O-steun te verbeteren en te verhogen is het voorts van belang dat de EG beziet of ongebruikte middelen voor het MKB van het hoofdstuk „Samenwerking” van het Zevende kaderprogramma (goed voor 15 % van het budget van het Zesde kaderprogramma voor thematische prioriteiten) kunnen worden overgeheveld naar het Capaciteitenprogramma (CRAFT, enz.), dat efficiënter op het MKB is toegesneden.

1.15 Ook moet er meer aandacht worden besteed voor de onevenredige hoge, uit de regelgeving voortvloeiende lasten voor het MKB, die soms het tienvoudige van die voor grote bedrijven bedragen.⁽⁶⁾ Verlaging van de beheerskosten en vereenvoudiging van de indieningsprocedures voor mkb's die met Europese of partners van elders aan O&O-programma's willen deelnemen is tevens wenselijk. Ook zou een oplossing voor kwesties aangaande intellectuele-eigendomsrechten en Europees octrooi⁽⁷⁾ welkom zijn. De huidige situatie vormt namelijk een belemmering voor concurrentievermogen en innovatie in Europa. Verder vormen toegankelijke octrooi en intellectuele-eigendomsrechten⁽⁸⁾ waarschijnlijk ook niet-financiële troeven voor de versterking van partnerschappen tussen bedrijven die aan internationale projecten deelnemen.

2. Achtergrond van het advies

2.1 In het door de EU-leiders in 2000 goedgekeurde Handvest voor kleine bedrijven was men het erover eens dat kleine bedrijven een hoofdmotor vormen achter innovatie, werkgelegenheid en sociale en lokale integratie in Europa.⁽⁹⁾ Verder kondigde de Commissie in oktober 2007 de voorbereiding aan van een Europese „Small Business Act”⁽¹⁰⁾ en daarin wordt een serie maatregelen uiteengezet om ondernemerschap, bedrijfscultuur en toegang tot vaardigheden te promoten.⁽¹¹⁾ Voorts zal de Commissie in de loop van 2008 een aantal op het MKB gerichte initiatieven⁽¹²⁾ onderzoeken om te bekijken hoe de toegang van de sector tot EU-programma's kan worden vergemakkelijkt.

2.2 Dit alles vormde de basis voor Eurostars. Het programma valt onder artikel 169 van het EG-Verdrag en is bedoeld als een uitwerking van onderzoek te behoeve van de op het Zevende kaderprogramma gebaseerde MKB-activiteiten, wordt door EUREKA beheerd en werd opgestart door 22 lidstaten en vijf andere EUREKA-landen (IJsland, Israël, Noorwegen, Zwitserland en Turkije). Momenteel zijn 30 landen bij Eurostars aangesloten: Oostenrijk, België, Cyprus, Tsjechië, Denemarken, Estland,

⁽⁶⁾ DG Ondernemingen en industrie, mei 2007, modellen om de onevenredig hoge regelgevingslasten voor mkb's terug te dringen

⁽⁷⁾ The Cost Factor in Patent systems, werkdokument van de ULB WP-CEB 06-002, Brussel 2006, blz. 17 e.v.

⁽⁸⁾ COM(2007) 165: Verbetering van het octrooisysteem in Europa

⁽⁹⁾ Zie de Europese Raad van Feira, 19 en 20 juni 2000.

⁽¹⁰⁾ COM(2007) 592 final, 04 10.2007: Het midden- en kleinbedrijf: de sleutel tot meer groei en werkgelegenheid — tussentijdse evaluatie van het moderne mkb-beleid

⁽¹¹⁾ Luc Hendrickx, „UEAPME expectations on the proposal for a European Small Business Act”, 14.12.2007

⁽¹²⁾ http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/sba_en.htm.

⁽⁵⁾ http://ec.europa.eu/research/sme-techweb/index_en.cfm?pg=results

Finland, Frankrijk, Duitsland, Griekenland, Hongarije, IJsland, Ierland, Israël, Italië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Nederland, Noorwegen, Polen, Portugal, Roemenië, Slowakije, Slovenië, Spanje, Zweden, Zwitserland, Turkije en het VK.

2.3 Het Zevende kaderprogramma bevat veel van de tijdens de herziening van het Zesde programma voorgestelde maatregelen ⁽¹³⁾ om de hiaten in het MKB-beleid te dichten. Het Zevende programma bevat een strategie ten behoeve van het MKB die zowel kwalitatieve als kwantitatieve maatregelen omvat om acties op nationaal en regionaal niveau te stimuleren. Het is gericht op creatie van clusters en bedrijvensnetwerken, verbetering van pan-Europese samenwerking tussen kleine ondernemingen die informatietechnologie gebruiken, verspreiding van goede praktijken betreffende samenwerkingsovereenkomsten en op ondersteuning van samenwerking tussen kleine bedrijven ⁽¹⁴⁾.

2.4 De 23 miljoen in de EU geregistreerde mkb's zijn goed voor 99 % van alle bedrijven, voor twee derden van de Europese omzet en ondersteunen de hoofdrolspelers bij duurzame ontwikkeling ⁽¹⁵⁾. Om aan concurrentiekracht te winnen moeten de mkb's wel worden gerationaliseerd en gehergroepeerd om om een samenhangend geheel met kritische massa te vormen, zodat zij kunnen profiteren van de opkomst van speciale durfkapitaalfondsen, wetenschapsparken, incubators en regionaal innovatiebeleid ⁽¹⁶⁾.

2.5 Belangrijker is dat volgens „Flash Eurobarometer report” de groei van het MKB wordt belemmerd door het feit dat de Europeanen niet van risico's houden en daarmee de ondernemersgeest ontberen ⁽¹⁷⁾. Daarom is het van groot belang om het imago van ondernemers te verbeteren en de mensen bewust te maken van hun de sleutelrol die zij spelen ten aanzien van innovatie, economische vooruitgang en welvaart in het algemeen. De doelstellingen van Lissabon kunnen uitsluitend worden verwezenlijkt door verantwoordelijk, energetisch en vindingrijk ondernemerschap dat vrije baan moet hebben ⁽¹⁸⁾.

2.6 Probleem is echter dat de nationale, specifiek op MKB-ondersteuning gerichte maatregelen niet altijd aanzetten tot transnationale onderzoekssamenwerking en technologieoverdracht en deze evenmin altijd ondersteunen. Gegeven marktveranderingen en internationalisering van waardetoevoeging moeten de Europese mkb's zich heden aanpassen aan intensieve mondiale mededinging door deel te nemen aan permanente innovatieprocessen in een steeds globaler milieu. Het moet toch de bedoeling zijn dat Eurostars de mkb's en particuliere en/of

publieke onderzoeksinstituten belooft die een extra inspanning leveren om O&O-projecten te ondersteunen, de resultaten ervan te verspreiden, technologie over te dragen en bijdragen tot toegang tot kennis. Verder moet Eurostars projecten dienen waarbij instellingen, samenwerkingsverbanden en/of individuele mkb's zijn betrokken die doorgaans in mindere mate of geheel niet bij dergelijke programma's zijn betrokken. Het EESC wijst met klem op het belang van de uitbreiding van de bijdrage van alle bij EUREKA aangesloten landen aan Eurostars en denkt daarbij met name aan de nieuwe lidstaten, die van de transnationale aanpak kunnen profiteren.

2.7 Eurostars is gericht op O&O verrichtende KMO's en daarbij wordt de nadruk gelegd op marktgerichte O&O-projecten en transnationale projecten met meerdere partners (minstens twee zelfstandige partners uit verschillende aangesloten landen). De „bottom-upbenadering”, die de O&O verrichtende KMO's meer mogelijkheden biedt voor eigenaarschap en strategische bedrijfsinnovatie, vormt een belangrijk aspect van het programma. Op die manier zijn mkb's in staat om de resultaten van in gang zijnd onderzoek aan commerciële mogelijkheden te toetsen en te beïnvloeden.

3. De doelstellingen van Eurostars

3.1 Overeenkomstig artikel 169 van het EG-Verdrag impliceert de deelname aan O&O-programma's voor de desbetreffende lidstaten dat zij hun nationale onderzoeksprogramma's bundelen door zich aan een gezamenlijk programma te binden. De Commissie heeft op basis van dit artikel vier potentiële initiatieven in kaart gebracht. Een daarvan is Eurostars: een gezamenlijk onderzoeksprogramma voor mkb's en hun partners.

3.2 Het programma bestaat uit projecten die worden voorgesteld door één of meer mkb's die gevestigd zijn in de deelnemende landen en actief aan O&O doen. Daarbij kan het om alle gebieden van wetenschap en technologie gaan (mits voor civiele doeleinden). De projecten moeten op samenwerking berusten en minstens twee deelnemers uit twee verschillende deelnemende landen omvatten die bezig zijn met activiteiten in verband met onderzoek, technologische ontwikkeling, demonstratie, opleiding en verspreiding van informatie. Overeenkomstig de aard van het MKB is de levensduur van een project kort: maximaal drie jaar en binnen twee jaar na afronding moet het onderzoeksproduct marktrijp zijn.

3.3 Eurostars kan de EG-subsidiëring een forse stoot geven: lidstaten en vijf EUREKA-landen (IJsland Israël, Noorwegen, Zwitserland en Turkije) zullen 300 miljoen bijdragen. De Gemeenschap legt daar een derde van de bijdrage van de lidstaten bij, hetgeen neerkomt op 400 miljoen euro aan overheidsgeld. Uitgaande van een financieringsverhouding van 50-75 % kan via Eurostars gedurende de programmaperiode een

⁽¹³⁾ PB C 234, 22.9.2005, blz. 14 en het UEAPME document over het vervolg op het Zesde kaderprogramma, 01/2005

⁽¹⁴⁾ Zie COM(2007) 592, 04/10/2007: Het midden- en kleinbedrijf: de sleutel tot meer groei en werkgelegenheid — tussentijdse evaluatie van het moderne mkb-beleid.

⁽¹⁵⁾ Zie COM(2006) 349, 29.06.2006: Implementatie van het Lissabon-programma van de Gemeenschap: Financiering van groei in het MKB — de toegevoegde waarde van Europa.

⁽¹⁶⁾ Zie COM(2004) 353, 16.06.2004: Wetenschap en technologie, sleutels tot de toekomst van Europa.

⁽¹⁷⁾ Waarnemingspost van Europese mkb's, Flash Eurobarometer 196, mei 2007

⁽¹⁸⁾ Zie PB C 256, 27.10.2007, blz. 8: Investeren in kennis en innovatie.

bijkomend bedrag van tussen de 133 en 400 miljoen aan particuliere investeringen worden aangetrokken (hefboomeffect). Verwacht wordt die per project 1,4 miljoen euro zullen bedragen. Met een gemiddelde ondersteuning van 50 %, een overheidsbijdrage van 0,7 % per project en een totaal program-mabudget van ongeveer 400 miljoen euro kunnen 565 projecten worden gesteund.

3.4 De EG-bijdrage vult daarmee een leemte op tijdens een vroeg O&O-stadium waarin innovatieve activiteiten relatief veel risico's herbergen en wellicht geen individuele particuliere investeerders aantrekken. ⁽¹⁹⁾ Deze bijdrage van de Gemeenschap zal meer O&O verrichtende KMO's ertoe aanzetten om particuliere investeringen aan te trekken om innovatieve producten en diensten te ontwikkelen.

3.5 Ten aanzien van de financiering moet worden overwogen om nationale fiscale faciliteiten voor O&O-investeringen in te voeren. Daarbij denkt het EESC aan lidstaten waar investeerders zelfs in het ergste geval nog aantrekkelijk blijven dank zij een fiscale-lastenverlichting. Voor een mkb vormt dit een alternatieve lastenverlichting.

3.6 Toch toont men zich erover bezorgd dat veel mkb's niet deel zullen deelnemen aan dit EU-initiatief voor concurrentiële innovatie. Volgens de toegangscriteria is het namelijk zo dat de O&O verrichtende KMO die het project voorstelt minstens 10 % voltijdequivalent of van de jaaromzet in onderzoeksactiviteiten investeert. Weliswaar geldt deze beperking slechts voor de projectleider, maar dit kan veel kleine bedrijven ervan doen afzien om met innovatieve projectvoorstellen te komen. Dat zou erin kunnen resulteren dat alleen hightech-ondernemingen met een reeds gevestigde marktpositie en meer toegang tot passende financieringsmodaliteiten door het programma worden aangetrokken.

3.7 Verder speelt ook nog dat in sommige lidstaten O&O-kosten vaak deel uitmaken van andere operationele kosten en dus niet separaat kunnen worden opgevoerd. ⁽²⁰⁾ De door De OESO gebruikte O&O-indicatoren op tonen dus soms gebreken wanneer deze op innovatieve kleine ondernemingen worden losgelaten. Niet-gecodeerde kennis, die moeilijk valt te kwantificeren, wordt namelijk buiten beschouwing gelaten. ⁽²¹⁾

3.8 Voorts zou volgens de OESO de „High-Tech Sector” gedefinieerd worden als een geheel van ondernemingen die minstens 4 % van de omzet aan O&O besteden. Zelfs in hoogontwikkelde economieën is die sector goed voor ongeveer 3 % van het BBP

en dat betekent dat 97 % van alle economische activiteiten en de meeste innovatieprocessen plaatsvinden in sectoren die door de OESO als „Mid-Tech” of „Low-Tech” worden aangemerkt. ⁽²²⁾ Dat duidt erop dat een groot deel van innoverende bedrijven van het ondersteuningsprogramma zou worden uitgesloten. Met de 10 %-drempel voor O&O valt namelijk de prikkel tot deelname aan Eurostars weg.

3.9 Daarom vindt het EESC dat projecten op basis van kwaliteit en samenhang met de doelstellingen van het programma moeten worden uitgekozen, en dat dient te worden afgezien van drempel van 10 % — O&O.

3.10 Een ander programmavereiste is dat de O&O verrichtende KMO zelf het grootste gedeelte van het onderzoek kan doen. Samenwerking met partners als andere mkb's, lokale clusters, onderzoeksinstellingen of universiteiten moet echter niet worden uitgesloten. Verder dient de term „cluster” tevens de situatie te omvatten dat de KMO in kwestie op de campus van een universiteit of een instelling voor derdegraadsonderwijs wordt gevestigd om wederzijds nuttige interactie te bevorderen.

3.11 Wat de inbreng van de innoverende mkb's in een Eurostars-project betreft moet erop worden gewezen dat de O&O verrichtende KMO's samen minstens 50 % van de O&O-kosten van het project dienen te dragen. Dit criterium kan nog altijd voor veel mkb's een belemmering vormen om deel te nemen en daarom moet worden overwogen of het percentage bij de tussentijdse evaluatie van het programma niet tot 25 % kan worden teruggebracht ⁽²³⁾.

3.12 De relatie met andere financiële instrumenten van CIP (Kaderprogramma voor concurrentievermogen en innovatie) vereist nog steeds opheldering. Ook moet steunprogramma flexibeler worden gemaakt en meer worden toegesneden op de behoeften van mkb's. Daarbij moet worden geput uit de positieve ervaringen die met garantiefondsen voor O&O zijn opgedaan zodat bedrijven de zaken op langere termijn kunnen bekijken.

3.13 Beter regelgeving, met systematische raadpleging van de representatieve MKB-organisaties en verdere stakeholders, zal resulteren in lagere operationele kosten en risico's, meer winst, meer durfkapitaal en beter functionerende risicokapitaalmarkten. Dat zal vooral innovatieve mkb's ten goede komen. Deze financiering zal een aanvulling vormen op de overheidssteun voor de allereerste fasen van het omvormen van de onderzoeksresultaten in een commercieel voorstel.

⁽¹⁹⁾ Annual Survey of Pan-European Private Equity & Venture Capital Activity, 2004

⁽²⁰⁾ Zie het EU-scorebord 2007, blz. 20, van industriële O&O-investeringen (GOC en DG Onderzoek)

⁽²¹⁾ H. Hirsch-Kreinsen, „Low Techology”: A forgotten sector in innovation policy, faculteit Economische en sociale wetenschappen van de universiteit van Dortmund, 15.03.2006; UAPME, „Towards an Innovation Policy for Crafts, Trades and SME's”, 27.01.04

⁽²²⁾ Zie UAPME, „Towards an Innovation Policy for Crafts, Trades and SME's”, 27.01.04

⁽²³⁾ Commissie Industrie, onderzoek en energie van het EP, A6-0064/2008

3.14 De Commissie heeft zich ertoe verbonden om maatregelen voor meer grensoverschrijdende investeringen door risicokapitaalfondsen te promoten.⁽²⁴⁾ De Europese risicokapitaalmarkt is momenteel gefragmenteerd in 27 verschillende operationele segmenten en dat vormt een obstakel voor zowel het bijeenbrengen van kapitaal als investeringen.

3.15 Daarom dient er een beter klimaat voor risicokapitaal te komen en dienen de lidstaten particuliere beleggers prikkels te verschaffen om in op samenwerking gebaseerd internationaal onderzoek te stappen⁽²⁵⁾ en de betrokkenheid van zakelijke ondersteunende diensten voor mkb's die de startfase met succes hebben doorlopen te promoten.

4. Verbetering van de coördinatie van Eurostars

4.1 Eurostars strekt tot de ondersteuning van mkb's op ieder technologisch of industrieel, juridisch en organisatorisch terrein die nodig is voor grootschalige Europese samenwerking op het gebied van toegepaste O&O. Bijgevolg zal het programma het vermogen van O&O verrichtende KMO's om nieuwe en competitieve producten, processen en diensten op de markt te brengen, verhogen.

4.2 De internationalisering van een project zou dubbelwerk op innovatiegebied kunnen voorkomen en zou de gelegenheid moeten bieden om gemeenschappelijk beleid vast te stellen en snel maatregelen te nemen om administratieve lasten terug te dringen⁽²⁶⁾. Met behulp van het programma zouden veel mkb's

kunnen worden aangemoedigd om van internationale samenwerking te profiteren mits zij in staat zijn om een project voor te stellen en rechtstreeks te beheren. De betrokkenheid bij geïntegreerde projecten en het netwerk van excellentie moet echter zorgvuldig worden gepland ten einde scheeftrekkingen in de projectdeelname te voorkomen.

4.3 Los van ondersteuning van O&O moet worden gekeken naar manieren waarop overheden innovatie op meer directe wijze kunnen steunen door voor de juiste infrastructuur te zorgen. Er bestaat een grote gemeenschap van onderzoeks „instellingen” en sommige daarvan zijn verenigingen en andere onderzoeksbedrijven met als taak om innovatie door vooral mkb's te steunen. Ook bestaan er wetenschapsparken, wetenschapswinkels, incubators, regionale en lokale overheidsorganen en organisaties voor kennisoverdracht. Deze verschaffen belangrijke ondersteuning aan jonge high-tec-mkb's en zelfs aan meer traditionele bedrijven die overwegen om over te schakelen naar op innovatie gebaseerde strategieën. Het Sloveense en het daaropvolgende Franse voorzitterschap moeten bezien hoe Eurostars op EU- en nationaal niveau optimaal kan worden gecoördineerd en overlapping van functies en het risico van verwarring tussen bestaande MKB-agentschappen kunnen worden voorkomen.

4.4 Het EESC heeft reeds bij verscheidene gelegenheden aanbevolen dat een veel groter deel van de middelen van de structuurfondsen moet worden gebruikt voor de ontwikkeling van gezamenlijke wetenschappelijke infrastructuur die specifiek op het MKB is toegesneden. Ook het gebruik van financiering door de EIB zou in dit verband zeer nuttig kunnen zijn⁽²⁷⁾.

Brussel, 29 mei 2008

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
D. DIMITRIADIS

⁽²⁴⁾ Zie voor haar voorstel IP/08/15, 07.01.2008

⁽²⁵⁾ Financiering van groei in het MKB — de toegevoegde waarde van Europa, COM(2006) 349, 29.06.2006

⁽²⁶⁾ Zie voor dit laatste de Commissievoorstellen 2008, MEMO/08/152, 10.3.2008

⁽²⁷⁾ PB C 65, 17.3.2006), PB C 256, 27.10.2007, blz. 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 stigma van een bedrijfsfaillissement overwinnen — een beleid voor een tweede kans — Uitvoering van het Lissabonpartnerschap voor groei en werkgelegenheid

COM(2007) 584 final

(2008/C 224/05)

De Commissie heeft op 5 oktober 2007 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag te raadplegen 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 stigma van een bedrijfsfaillissement overwinnen — een beleid voor een tweede kans — Uitvoering van het Lissabonpartnerschap voor groei en werkgelegenheid

De afdeling Interne markt, productie en consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 6 mei 2008 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Morgan.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 28 en 29 mei 2008 gehouden 445e zitting (vergadering van 29 mei 2008) onderstaand advies uitgebracht, dat met 70 stemmen vóór, bij 3 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

volgende onderneming. Bovendien verspreidt dit risico zich over alle betrokkenen bij de onderneming.

1.1 Sinds 2001 besteedt de Commissie aandacht aan de negatieve gevolgen van faillissementen. Er is met name behoefte aan verbetering van de desbetreffende procedures. Gelet op haar geringe bevoegdheid op dit gebied heeft de Commissie zich beperkt tot het verzamelen van gegevens over de juridische en sociale gevolgen van faillissementen, tot inventarisatie en verspreiding van goede praktijkvoorbeelden en tot de ontwikkeling van instrumenten voor vroegtijdige waarschuwing als middel om het stigma van een bedrijfsfaillissement tegen te gaan.

1.2 Het EESC onderschrijft het belang dat de Commissie hecht aan het te boven komen van het stigma van een bedrijfsfaillissement. Gunstige nationale randvoorwaarden voor ondernemerschap zijn cruciaal om het ondernemerspotentieel in de EU ten volle te benutten en om dynamische ondernemingen op te richten. De hiertoe vitale maatschappelijke waardering van een succesvol ondernemer moet gecombineerd worden met een tweedekansbeleid voor ondernemers die failliet zijn gegaan.

1.3 De oprichting van een onderneming, het welslagen en het faillissement zijn onlosmakelijk verbonden met de markteconomie. De Commissie stelt terecht dat het algemene gebrek aan waardering van en begrip voor ondernemerschap ook betrekking heeft op tegenslag of faillissement van de onderneming, die niet voldoende worden beschouwd als een normale economische ontwikkeling of als een kans voor een herstart. De EU dient haar benadering te wijzigen. Hoe meer na een faillissement het beeld van mislukking blijft hangen, hoe groter het risico van een

1.4 De wetgeving in de VS streeft naar een evenwicht tussen de belangen van debiteuren, crediteuren en de samenleving. Volgens het EESC zou de wetgeving in de lidstaten ook op dat evenwicht gericht moeten zijn. Insolventie en niet-betaling van schulden kan tot enorme problemen leiden voor crediteuren, die op hun beurt insolvent kunnen worden. De schuld voor een onderneming schrappen om een herstart mogelijk te maken, kan hoogst onredelijk zijn voor de crediteuren. De insolventiewetgeving moet een evenwicht zien te vinden.

1.5 Uit maatschappelijk oogpunt kan de beste oplossing zijn dat de onderneming volledig of deels behouden blijft. Als de onderneming levensvatbaar is, dan zullen alle betrokkenen daarvan profiteren; kunnen curatoren een insolvent bedrijf redden, dan blijft de werkgelegenheid behouden. Als een failliete ondernemer opnieuw in zaken gaat, zorgt hij voor nieuwe banen. De samenleving is bij al deze vormen van werkgelegenheid gebaat.

1.6 Een onderneming kan op vele manieren failliet gaan, zelfs met een ondernemer met de beste bedoelingen. Misschien is het in de startfase onmogelijk de onderneming levensvatbaar te maken. Na de start kan het verkeerde bedrijfsmodel roet in het eten gooien. Anderzijds kunnen potentieel gezonde bedrijven failliet gaan door ondernemersfouten, alsmede door oorzaken waarop zij geen vat hebben. Curatoren kunnen en zouden zulke bedrijven moeten redden, met behoud van de meeste banen.

1.7 Het is belangrijk om onderscheid te maken tussen het bedrijf en de bedrijfsleiding. Laatstgenoemden kunnen failliet gaan, terwijl een curator het bedrijf en het personeel redt. Gaat een onderneming failliet, dan kunnen de ondernemers bankroet gaan vanwege de door hen verstrekte garanties aan de bank, ook als ze zelf niet frauduleus hebben gehandeld. Over deze niet-frauduleuze ondernemers maakt de Commissie zich bezorgd. Als ze een goed lopend bedrijf hebben opgezet en dan de pech hebben om failliet te gaan door gebrek aan ervaring of tegenslag, verdienen zij een tweede kans; de economie heeft hen nodig. Degenen die failliet gaan door onbekwaamheid en gebrek aan visie hebben de economie waarschijnlijk weinig te bieden, ook al vinden zij financiële steun. Niet alle failliete ondernemers verdienen een tweede kans.

1.8 Het initiatief van de Commissie was de aanzet tot hervorming in de gehele EU. Vele lidstaten hebben enige inspiratie geput uit de op Europees niveau verzamelde goede praktijken en beleidsaanbevelingen. Circa één derde van de lidstaten heeft plannen uitgewerkt voor de hervorming van de insolventiewetgeving. Desondanks moet bijna de helft van de lidstaten nog de eerste stap in deze richting zetten. Aangezien de Commissie op dit terrein beperkte bevoegdheid heeft, roept het EESC haar op om alle ter beschikking staande middelen aan te grijpen om de ministers van financiën tot actie aan te sporen. Naar het oordeel van het EESC verloopt de vooruitgang in de lidstaten te traag.

1.9 Het EESC schaart zich volledig achter de opmerkingen in de Mededeling over insolventiewetgeving, maar wacht uiteraard af welke concrete voorschriften uiteindelijk worden ingevoerd. Deze betreffen de formele erkenning van niet-frauduleus bankroet, vroegtijdige kwijtschelding van schulden en minder strenge wettelijke beperkingen, ontzeggingen en verboden, met versnelde procedures. Gestreefd zou moeten worden naar een gemiddelde termijn voor de procedures van niet langer dan twaalf maanden.

1.10 Alle lidstaten dienen volgens het EESC de herziening van hun insolventiewetgeving onverwijld te voltooien. Behalve wijzigingen in de wetgeving is het van cruciaal belang dat de rechtbanken faillissementszaken snel afhandelen. De procedure dient vlot te verlopen. Deze wijzigingen vormen de kern van het tweedekansprogramma.

1.11 Actieve steun voor ondernemingen in de gevarenzone is het tweede idee in de Mededeling. Het is geen onderdeel van het eigenlijke tweedekansprogramma. Het gaat hier om een programma om faillissement te vermijden en om bedrijven en banen te behouden. In hoofdstuk 4 komen enkele voorbeelden aan bod van faillissementen die te voorkomen waren. In dit verband wordt er met de Mededeling naar gestreefd faillissementen te voorkomen aan de hand van tijdige waarschuwingen, verlening van tijdelijke financiering en adviseursdiensten.

1.12 Dit programma is niet erg praktisch voor het MKB in het algemeen: er zijn immers weinig mechanismen voor het proactief herkennen van bedreigde bedrijven temidden van de

tienduizenden ondernemingen in elke lidstaat. Desalniettemin zouden de lidstaten de bestaande mogelijkheden optimaal moeten benutten, bijv. dat de BTW-instanties een vroegtijdige waarschuwing afgeven als een onderneming cash-flowproblemen dreigt te krijgen, zoals in Frankrijk gebeurt. De Commissie wil dat de steunmaatregelen gericht zijn op het voorkomen van een failliet, deskundig advies en tijdig ingrijpen. De problemen ontstaan als de bedrijfsleiding niet beseft dat het bedrijf in gevaar is. De nationale overheden zullen moeten samenwerken met verenigingen van accountants en organisaties uit het MKB om zulke proactieve maatregelen uit te werken, die zijn afgestemd op het MKB in die lidstaat.

1.13 Het spreekt vanzelf dat de belangrijkste aanbeveling in de Mededeling betrekking heeft op de hervorming van de insolventiewetgeving. Zonder deze hervorming zal het tweedekansprogramma geen zoden aan de dijk zetten.

1.14 Sommige van de „zachtere” aanbevelingen in de Mededeling kunnen worden uitgevoerd zonder veranderingen in de insolventiewetgeving. Is de wetgeving aangepast, dan kunnen de overige voorstellen van de Commissie worden uitgevoerd. Zonder wijzigingen in de wetgeving kan de hoofddoelstelling van de Mededeling van de Commissie nooit gerealiseerd worden.

1.15 Het EESC meent dat elke lidstaat op de Mededeling dient te reageren door zijn voorstellen op te nemen in het nationale plan voor de Lissabonstrategie (richtsnoer 15 is van toepassing).

2. Inleiding

2.1 Sinds 2001 besteedt de Commissie aandacht aan de negatieve gevolgen van faillissementen. Er is vooral behoefte aan verbetering van de faillissementsprocedures. Gezien haar geringe bevoegdheden op dit gebied heeft de Commissie zich beperkt tot verzameling van gegevens over de juridische en sociale gevolgen van bedrijfsfaillissementen, tot inventarisatie en verspreiding van goede praktijkvoorbeelden en ontwikkeling van instrumenten voor vroegtijdige waarschuwing als middel om het stigma van een bedrijfsfaillissement tegen te gaan.

2.2 Deze maatregelen hebben ertoe bijgedragen om in de gehele EU hervormingen op gang te brengen. Tal van lidstaten hebben reeds inspiratie geput uit de op Europees niveau verzamelde goede praktijkvoorbeelden en beleidsconclusies. Ongeveer een derde van de lidstaten heeft plannen ingediend tot hervorming van de nationale insolventiewetgeving. Bijna de helft van de EU-lidstaten moet echter nog de eerste stap in deze richting zetten. Hoewel de Commissie op dit beleidsterrein geringe bevoegdheden heeft, roept het EESC haar op om alle middelen aan te grijpen om de ministers van Financiën tot actie aan te sporen. Naar het oordeel van het EESC verloopt de vooruitgang in de lidstaten te traag.

TABEL A: HUIDIGE SITUATIE IN DE LIDSTATEN

J	Maatregelen ingevoerd	(j)	Maatregelen gepland/gedeeltelijk ingevoerd	N	Geen maatregelen						
	Informatie/onderwijs	Algemene strategie	Openbaarmaking van rechterlijke uitspraak bij niet-frauduleuze insolventie	Verzachting van beperkingen, enz	Betere juridische behandeling in het geval van niet-frauduleuze insolventie	Korte kwijtscheldings-termijn en/of schuldenverlichting	Gestroomlijnde procedure	Bevordering van ondersteuning	Bevordering van contacten	Overleg binnen de financiële sector	Totaal ja + (ja)
België	N	N	(j)	(j)	J	(j)	N	N	N	N	4
Bulgarije	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	0
Tsjechië	N	N	N	N	N	N	(j)	N	N	N	1
Denemarken	N	N	N	J	(j)	J	(j)	N	N	N	4
Duitsland	(j)	N	N	J	J	(j)	N	N	N	N	4
Estland	N	N	N	N	N	(j)	(j)	N	N	N	2
Ierland	N	N	N	N	N	J	J	N	N	N	2
Griekenland	N	N	N	J	(j)	(j)	J	N	N	N	4
Spanje	N	N	N	N	J	J	J	N	N	N	3
Frankrijk	N	N	N	N	(j)	N	J	N	(j)	N	3
Italië	N	N	N	J	J	(j)	(j)	N	N	N	4
Cyprus	N	N	(j)	(j)	N	(j)	(j)	N	N	N	4
Letland	N	N	N	N	N	N	(j)	N	N	N	1
Litouwen	N	N	N	J	(j)	J	(j)	N	N	N	4
Luxemburg	N	N	N	N	N	N	N	J	N	N	1
Hongarije	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	0
Malta	N	N	N	(j)	(j)	N	N	N	N	N	2
Nederland	(j)	N	N	N	(j)	(j)	N	N	N	(j)	4
Oostenrijk	N	(j)	N	(j)	(j)	(j)	J	(j)	(j)	N	7

	Informatie/onderwijs	Algemene strategie	Openbaarmaking van rechterlijke uitspraak bij niet-frauduleuze insolventie	Verzachting van beperkingen, enz	Betere juridische behandeling in het geval van niet-frauduleuze insolventie	Korte kwijtscheldings-termijn en/of schuldenverlichting	Gestroomlijnde procedure	Bevordering van ondersteuning	Bevordering van contacten	Overleg binnen de financiële sector	Totaal Ja + (Ja)
Polen	N	N	N	N	(J)	(J)	J	N	N	N	3
Portugal	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	0
Roemenië	N	N	N	(J)	(J)	N	J	N	N	N	3
Slovenië	N	N	N	N	N	(J)	N	N	N	N	1
Slowakije	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	0
Finland	N	N	N	J	N	(J)	J	J	N	N	4
Zweden	N	N	N	N	J	(J)	J	N	N	N	3
Verenigd Koninkrijk	N	N	J	J	J	J	J	N	N	N	5
Totaal J+(J)	2	1	3	12	15	17	17	3	2	1	
Verenigde Staten	N	N	N	J	(J)	J	J	N	N	N	4

2.3 Tabel A is overgenomen uit de Mededeling. Kolom vier tot en met zes betreffen de hervorming van de insolventiewetgeving. Enerzijds is duidelijk dat de lidstaten zeer actief zijn ten aanzien van de wetgeving, terwijl tegelijkertijd blijkt dat in heel weinig landen herziene wetgeving van kracht is. Als wordt gekeken naar de daadwerkelijk ingevoerde maatregelen, zouden de totalen niet 12-15-17-17, maar 6-6-5-10 bedragen. Dit zijn schamele resultaten voor 27 lidstaten. Trage actie of geen actie schaadt zonder meer de ondernemersactiviteit in de lidstaten omdat, zolang de vereiste wijzigingen uitblijven, de kans op een faillissement een belangrijke barrière blijft om een onderneming te beginnen.

2.4 Uit de tabel komt verder naar voren dat de zes kolommen rondom de kolommen ten aanzien van wetgeving, min of meer blanco zijn. Dit is enigszins verrassend, want hoewel de insolventiewetgeving in de meeste lidstaten niet veranderd is, zouden de „zachtere” maatregelen desalniettemin kunnen worden ingevoerd.

2.5 Ter wille van een vergelijking heeft de EESC de Commissie om gegevens over de VS verzocht die stroken met

de gegevens in de tabel voor de EU-lidstaten. Hieronder volgt een toelichting op de gegevens over de VS in de tabel:

- Verzachting van beperkingen: J. Geen enkele van de in de EU algemeen gangbare beperkingen geldt in de VS (bijv. een failliet verklaarde persoon mag geen directeur van een onderneming worden, noch optreden als curator, instelling van kredietgrenzen voor failliet verklaarde personen). Paragraaf 525 van de Faillissementswet van de VS stelt zelfs dat personen niet gediscrimineerd mogen worden uitsluitend op grond van het feit dat zij in een faillissementsprocedure verwikkeld zijn of waren.
- Betere juridische behandeling: (J). Zoals in sommige EU-landen wordt er geen kwijtschelding verleend in geval van frauduleus of wangedrag. Er zijn geen andere vormen van „betere behandeling”.
- Korte kwijtscheldingstermijn: J. Er bestaat geen specifieke termijn voor de status van gefailleerde voordat er kwijtschelding plaatsvindt.

— Gestroomlijnde procedure: J. De door natuurlijke personen meest gebruikte procedure voor faillissementen is vermeld in hoofdstuk 7, betreffende liquidaties of faillissement. Normaliter vergt de afronding van het proces 3 à 4 maanden. Na een beroep op hoofdstuk 7 mag een natuurlijk persoon er gedurende zes jaar geen gebruik van maken (om misbruik te voorkomen).

2.6 Uit de VS-wetgeving spreekt een totaal andere benadering dan de aanpak in de meeste, zo niet alle lidstaten. Uit het huidige juridische standpunt van de meeste lidstaten blijkt hoezeer deze materie gewoon niet wordt begrepen. De tijd die wordt genomen om de insolventiewetgeving te veranderen, toont aan dat de EU het, eenvoudig gezegd „domweg niet snapt”. Een andere optiek zal de invoering van nieuwe wetten versnellen. Bovendien zullen zonder een dergelijke verandering de „zachtere” maatregelen geen effect sorteren.

2.7 In de 19e eeuw kon het stigma van een faillissement de gefailleerde in kwestie tot zelfmoord aanzetten. In de 21e eeuw zijn er minder zelfmoorden, maar het sociale stigma blijft. De EU-burgers dienen het werk van ondernemers als waardevol te beschouwen, ook als zij failliet gaan. Soms is falen onvermijdelijk. Bijna driekwart (73 %) van de 931 435 in 1998 opgerichte bedrijven in Spanje, Finland, Italië, Luxemburg, Zweden en het Verenigd Koninkrijk overleefden de eerste twee jaar. Iets minder dan de helft (49,1 %) van dezelfde groep bestond vijf jaar later nog, in 2003.

2.8 De oprichting van een onderneming, het welslagen en het faillissement zijn onlosmakelijk verbonden met de markteconomie. De Commissie stelt terecht dat het algemene gebrek aan waardering van en begrip voor ondernemerschap ook betrekking heeft op tegenslag of faillissement van de onderneming, die niet voldoende worden beschouwd als een normale economische ontwikkeling of als een kans voor een herstart. De EU dient haar benadering te wijzigen. Hoe meer na een faillissement het beeld van mislukking blijft hangen, hoe groter het risico van een volgende onderneming. Bovendien verspreidt dit risico zich over alle betrokkenen bij de onderneming.

2.9 De wetgeving in de VS streeft naar een evenwicht tussen de belangen van debiteuren, crediteuren en de samenleving. Volgens het EESC zou de wetgeving in de lidstaten ook op dat evenwicht gericht moeten zijn. Zoals uiteengezet in hoofdstuk 4 kunnen insolventie en niet-betaling van schulden tot enorme problemen leiden voor crediteuren, die op hun beurt insolvent kunnen worden. De schuld voor een onderneming schrappen om een herstart mogelijk te maken, kan hoogst onredelijk zijn voor de crediteuren. De insolventiewetgeving moet een evenwicht zien te vinden.

2.10 Uit maatschappelijk oogpunt lijkt de beste oplossing dat de onderneming volledig of deels behouden blijft. Als de onder-

neming levensvatbaar is, dan zullen alle betrokkenen daarvan profiteren.

2.11 De belangen van de werknemers worden op verschillende manieren behartigd. Bij insolventie wordt ingevolge de door de lidstaten ingevoerde Insolventierichtlijn het personeel betaald. Kunnen curatoren een insolvent bedrijf redden, dan blijft de werkgelegenheid behouden. Als een failliete ondernemer opnieuw in zaken gaat, zorgt hij voor nieuwe banen. De samenleving is bij al deze vormen van werkgelegenheid gebaat.

3. Samenvatting van de Mededeling van de Commissie

3.1 Publiek imago, onderwijs en de media

3.1.1 De eerste aanzet bij de bestrijding van de negatieve consequenties van bedrijfsfaillissementen bestaat erin dat er over deze kwestie een openbare discussie plaatsvindt. In de EU geldt een faillissement in de openbare mening dikwijls als een strafbare handeling, ongeacht de oorzaak ervan. Hier is voor de media een positieve rol weggelegd door dit verkeerde beeld recht te zetten. De volgende conclusies kunnen worden getrokken:

- (a) de voordelen van een nieuwe start moeten in voorlichtingscampagnes en onderwijsprogramma's voor het voetlicht worden gebracht, waarbij duidelijk wordt gemaakt dat herhaaldelijke pogingen om bedrijven op te richten deel uitmaken van een normaal proces van leren, onderzoeken en ontdekken;
- (b) de media kunnen de taak op zich nemen om het onderscheid tussen faillissement en fraude duidelijk te maken en bekendheid te geven aan de voordelen van een beleid dat ondernemers een tweede kans biedt. Hierdoor kan het imago van herstarters onder het brede publiek worden verbeterd en hun ervaring worden benut;
- (c) verdere discussie over dit thema met alle relevante actoren kan ertoe bijdragen de vele aan de mislukking van een bedrijf verbonden facetten aan het licht te brengen.

3.2 De rol van insolventiewetgeving

3.2.1 Na een faillissement opnieuw starten kan vanuit juridisch oogpunt problematisch zijn. In veel landen is het faillissementsrecht zonder onderscheid op iedereen van toepassing, ongeacht of het faillissement frauduleus is of aan onverantwoordelijk gedrag kan worden toegeschreven, dan wel of de eigenaar of bedrijfsleider geen duidelijke schuld ten laste kan worden gelegd, m.a.w. dat hij eerlijk en correct heeft gehandeld.

3.2.2 Talloze wettelijk beperkingen, verboden en ontzeggingen gelden voor failliete ondernemers uitsluitend op grond van een faillissementsprocedure. Bij deze standaardbenadering wordt geen rekening gehouden met de risico's waaraan men in

het bedrijfsleven iedere dag blootstaat; deze benadering impliceert dat een failliet persoon in de samenleving geen vertrouwen meer verdient. In de EU is een radicale herbezinning op de grondgedachte van de insolventiewetgeving nodig. De hoofdpunten zijn:

- (a) Het is van essentieel belang de juiste voorwaarden te scheppen waardoor — naast een adequate bescherming van de belangen van alle partijen — wordt erkend dat een ondernemer weliswaar kan mislukken, maar vervolgens ook opnieuw kan starten. In de faillissementswetgeving moet duidelijk het verschil worden aangegeven tussen de juridische behandeling van gefailleerden die wel en die niet gefraudeerd hebben.
- (b) Ondernemers die niet door eigen schuld failliet gaan, dienen aanspraak te kunnen maken op een formele rechterlijke uitspraak dat zij niet schuldig zijn aan frauduleus gedrag. Deze uitspraak dient voor het publiek toegankelijk te zijn.
- (c) De insolventiewetgeving moet aan de hand van bepaalde criteria in de vroegtijdige kwijtschelding van de resterende schulden voorzien.
- (d) De wettelijke beperkingen, ontzeggingen of verboden moeten minder streng worden.
- (e) De gerechtelijke procedures moeten vereenvoudigd en versneld worden. Op deze wijze kan de waarde van de failliete boedel bij de herbestemming van de middelen sneller gemaximaliseerd worden. In de regel zou de procedure ten hoogste één jaar mogen duren.

3.3 Actieve ondersteuning voor bedreigde bedrijven

3.3.1 Het aan een faillissement verbonden stigma is een van de oorzaken dat vele kleine en middelgrote ondernemingen die in financiële moeilijkheden verkeren, hun problemen verzwijgen totdat het te laat is. Het is van cruciaal belang om tijdig maatregelen te nemen om een faillissement te vermijden en de redding van een bedrijf is in vele gevallen te verkiezen boven een bedrijfsliquidatie. De belangrijkste conclusies zijn:

- (a) het is weliswaar niet mogelijk insolventies volledig te vermijden. Door een vroegtijdige ondersteuning van rendabele bedrijven kan het aantal insolventies echter tot een minimum beperkt worden. Bij de ondersteuningsmaatregelen moet het accent liggen op de preventie van insolventies, deskundig advies en tijdig ingrijpen;
- (b) de aandacht moet in het bijzonder uitgaan naar de beschikbaarheid van ondersteuning, aangezien bedrijven in de gevaarzone zich geen dure adviezen kunnen veroorloven;
- (c) de door de EU en de Europese bedrijfsorganisaties aangeboden mogelijkheden tot netwerken moeten ten volle benut worden;
- (d) de insolventiewetgeving moet de mogelijkheid bieden tot herstructurering en schuldsanering in plaats van zich uitsluitend te richten op bedrijfsliquidatie.

3.4 Actieve ondersteuning van herstarters

3.4.1 Met de belangrijkste belemmeringen waarvoor ondernemers bij het starten van een nieuwe onderneming staan — het ontbreken van middelen, vaardigheden en psychologische ondersteuning — wordt in het kader van de overheidssteun onvoldoende rekening gehouden. Over het algemeen wordt van de oprichting van een onderneming afgezien vanwege het gebrek aan middelen om een nieuw bedrijf op te starten, met name het gebrek aan financiële middelen. De conclusies luiden als volgt:

- (a) De bevoegde autoriteiten moeten voldoende financiële middelen ter beschikking stellen voor de oprichting van nieuwe ondernemingen door de obstakels die de financieringsregelingen van de overheid in de weg staan, te verwijderen.
- (b) Banken en financiële instellingen moeten hun uiterst behoedzame houding jegens opnieuw startende ondernemers — die vaak berust op een negatieve beoordeling van hun kredietwaardigheid — laten varen. De Commissie is voornemens dit punt op de agenda van de rondetafel van bankiers en het mkb te plaatsen.
- (c) De EU-lidstaten moeten ervoor zorgen dat de namen van gefailleerden die niet gefraudeerd hebben niet op bepaalde lijsten terechtkomen waardoor de mogelijkheid tot leningen bij banken beperkt wordt.
- (d) Aanbestedende overheidsinstanties moeten ervan op de hoogte zijn dat het op grond van de richtlijnen inzake overheidsopdrachten niet geoorloofd is om failliete ondernemers die geen fraude hebben gepleegd te benadelen.
- (e) Voor herstarters moeten adequate psychologische en technische ondersteuning en specifieke scholing en begeleiding beschikbaar zijn.
- (f) De bevoegde overheden dienen contacten te bevorderen tussen potentiële herstarters, afnemers, bedrijfspartners en investeerders om tegemoet te komen aan de behoeften van de herstarters.

3.5 Goede nationale randvoorwaarden voor het ondernemerschap zijn van beslissend belang voor de maximale benutting van het ondernemerspotentieel en de oprichting van dynamische bedrijven. De in deze context onontbeerlijke maatschappelijke waardering van het succesvolle ondernemerschap dient gepaard te gaan met een beleid ter bevordering van een tweede kans voor ondernemers die failliet zijn gegaan.

4. Algemene opmerkingen

4.1 Het EESC onderschrijft de nadruk die de Commissie legt op de behoefte om het stigma van een faillissement te boven te komen. Het is juist dat oprichting, succes en faillissement van een bedrijf onlosmakelijk met de markteconomie zijn verbonden. Ook is het zo dat mede door een algemeen gebrek aan waardering en begrip voor ondernemerschap in de samenleving bedrijfsproblemen of faillissementen niet voldoende beschouwd worden als een normale economische ontwikkeling of als een kans voor een nieuwe start.

4.2 Desondanks meent het EESC dat hoewel vele opmerkingen over begeleiding in de Mededeling onontbeerlijk zijn, sommige niet heel geloofwaardig lijken. De kanttekeningen van het Comité staan op diverse plaatsen in de hoofdstukken vier en vijf van dit advies vermeld.

4.3 Een ondernemer streeft naar een bedrijf dat winstgevend is en kan groeien. Ondernemers innoveren om in te spelen op de behoeften van de consument, die of onbevredigd zijn of niet op de meest efficiënte wijze bevredigd worden.

4.4 Ondernemers kunnen een gat in de markt ontdekken: zo zag een Londense ondernemer mogelijkheden voor een import-exportbedrijf tussen het VK en India door in te spelen op behoeften in beide landen. Andere ondernemers voldoen aan behoeften door bijv. een restaurant of een kapsalon te openen op plaatsen die niet goed voorzien zijn.

4.5 Amazon toont goed aan hoe op een efficiëntere manier aan behoeften wordt voldaan. Boekhandels blijven bestaan voor degenen die tijd en zin hebben om even rond te kijken. Amazon speelt in op een andere sector van het lezende publiek.

4.6 Sommige ondernemers beginnen een bedrijf om wetenschappelijke en technologische voordelen te benutten. Zulke bedrijven vloeien vaak voort uit universiteiten, onderzoeksinstituten of wetenschappelijk gerichte ondernemingen. Vier professoren van de universiteit van Londen hebben een onderneming voor beeldanalyse opgericht die gebruik maakt van zelf ontwikkelde software om de manier waarop het therapeutische effect van medicijnen in ontwikkeling wordt gemeten, te verbeteren. Software IP staat in de onderneming centraal. Eén van de professoren is tot directeur benoemd en vraagt zich nu af of hij al dan niet ondernemer is.

4.7 Om te slagen moet een ondernemer vóór alles over drie dingen beschikken. Ten eerste moet hij/zij de nodige kennis en ervaring hebben om de kansen op de markt goed te beoordelen en de know-how om het bedrijfsvoorstel te verwezenlijken, ongeacht of het om een nieuw restaurant, een on-line reisbureau of een doorbraak van een wetenschappelijke toepassing gaat. De eerste stap voor elk bedrijf is te bewijzen dat het voorstel haalbaar is — het idee werkelijkheid laten worden. Dit betekent een product of dienst in die mate ontwikkelen dat consumenten bereid zijn de prijs te betalen die bedrijven in staat stelt te overleven en winst te maken. Vele ondernemers in spe schieten hier te kort. Sommigen leren van hun fouten en beginnen opnieuw; anderen zullen het nooit leren.

4.8 Tweede vereiste is de financiering. Sommige starters zijn van begin af aan aantrekkelijk genoeg voor durfkapitalisten. De meeste durfkapitalisten zullen pas instappen als de ondernemer zijn voorstel „concreet” heeft gemaakt. De door de EIB voorgestelde regeling voor risicokapitaal is nu bekend, maar de mogelijkheden zijn, opnieuw, beperkt. De financiering komt meestal beschikbaar in tranches of rondes. Heeft de eerste financierings-

fase succes, dan is vervolgfinitanciering veel eenvoudiger te krijgen.

4.9 In de meeste gevallen is de financiering in de beginfase afkomstig van familie en vrienden. Lenen bij de bank kan ook, maar banken verlangen onderpanden. Heeft het bedrijf geen activa, dan verlangt de bank de activa van de ondernemer als onderpand. Voor de ondernemer, familie en vrienden komt het belangrijkste moment nadat zij persoonlijke garanties hebben verstrekt. Deze lopen gewoonlijk verder dan de beginfase aangezien privé-ondernemingen over het algemeen moeten kunnen rekenen op de steun van banken totdat de onderneming een naamloze vennootschap wordt. Eist de bank haar vordering op, dan kan de ondernemer zijn huis kwijtraken. In deze omstandigheden maken fiscale en socialeverzekeringsverplichtingen de zaak alleen maar erger.

4.10 In het advies van het Comité over „Fiscale stimulansen voor O&O” (¹) werden de lidstaten opgeroepen om particulieren die in startende ondernemingen investeren, belastingvoordelen toe te kennen. Dankzij dergelijke voordelen zouden ondernemers eenvoudiger nieuwe ondernemingen kunnen financieren.

4.11 Na de beginfase is de ondernemer afhankelijk van de derde onontbeerlijke voorwaarde voor succes: een levensvatbaar bedrijfsmodel. Dit is de sleutel tot groei van de onderneming. Het model is afhankelijk van een aantal ratio's die de bedrijfsomdelerdelen omvatten. De omzet minus productiekosten leveren een brutowinst op die, na aftrek van de uitgaven tot de winst voor belastingen leidt waarmee de aflossingen en de rente moeten worden betaald. Functioneert het model niet, of als het management de verkoop door gebrek aan capaciteiten of ervaring niet in goede banen weet te leiden, dan zullen degenen die de garanties hebben verstrekt, waarschijnlijk failliet gaan. Zo'n bankroet is natuurlijk een leermoment. Heeft de ondernemer begrepen wat de essentialia van het bedrijfsmodel zijn, dan is er ruimte voor een herstart.

4.12 Voorheen succesvolle bedrijfsmodellen staan altijd onder druk van wijzigingen in personeel, consumenten, markten, technologie en concurrentie. Na de geslaagde oprichting wordt een ondernemer voortdurend op de proef gesteld door veranderingen, vooral in bedrijven die met technologie te maken hebben. Zij die zich niet weten aan te passen kunnen uit deze ervaring lering trekken. Anderen, met name eigenaars van de tweede of derde generatie, misschien niet.

4.13 Voor een goed werkend bedrijfsmodel is de rol van de ondernemer en het personeel van het hoogste belang. Met name kennis van financieel beheer is onontbeerlijk. Een onderneming kan al te succesvol zijn en te veel inkopen, zodat ze na enige tijd de rekeningen niet meer kan betalen. Dan zullen de schuldeisers de onderneming misschien onder toezicht laten stellen. Voor zulke ondernemingen bestaan er goede mogelijkheden voor een herstart.

(¹) PB C 10 van 15.1.2008.

4.14 Financiële problemen kunnen ook ontstaan doordat een grote klant zijn rekeningen niet betaalt, waardoor de ondernemer op zijn beurt niet kan betalen en de bank tot executie kan overgaan. Volgens de statistieken van de Commissie is een kwart van de faillissementen het gevolg van te late betalingen. In zo'n geval kan een herstart een oplossing zijn. De nationale regeringen en de Commissie beseffen terdege dat kleine en jonge ondernemingen kwetsbaar zijn. De kwestie komt aan de orde in de richtlijn betalingsachterstand en wordt opnieuw behandeld in de op handen zijnde wet op het kleinbedrijf.

4.15 Sommige ondernemingen gaan failliet buiten hun schuld door niet te voorziene oorzaken, zoals de gevolgen van 11 september 2001 of de gevolgen van extreme weersomstandigheden. Maar met een vooruitziende verzekering zou een en ander vlotter zijn verlopen. Daarom zouden organisaties die kleine ondernemingen steunen, gestimuleerd moeten worden om de ondernemers kennis te laten maken met de voordelen van prudentiële instrumenten.

4.16 Een onderneming kan kortom op vele manieren failliet gaan, zelfs met de ondernemer met de beste bedoelingen. Misschien is het in de startfase onmogelijk de onderneming levensvatbaar te maken. Na de start kan het verkeerde bedrijfsmodel roet in het eten gooien. Anderzijds kunnen potentieel gezonde bedrijven failliet gaan door ondernemersfouten alsmede door oorzaken waarop zij geen vat hebben. Curatoren kunnen en zouden zulke bedrijven moeten redden, met behoud van de meeste banen.

4.17 Het is belangrijk om onderscheid te maken tussen het bedrijf en de bedrijfsleiding. Laatstgenoemden kunnen failliet gaan, terwijl een curator het bedrijf en het personeel redt. Gaat een onderneming failliet, dan kunnen de ondernemers bankroet gaan vanwege de door hen verstrekte garanties aan de bank, ook als ze zelf niet frauduleus hebben gehandeld. Over deze niet-frauduleuze ondernemers maakt de Commissie zich bezorgd. Degenen die failliet gaan door onbekwaamheid of gebrek aan visie hebben de economie waarschijnlijk weinig te bieden, zelfs met financiële steun. Niet alle failliete ondernemers verdienen een tweede kans.

5. Bijzondere opmerkingen

5.1 Publiek imago, onderwijs en de media

5.1.1 De krachtigste boodschap die de overheid in een lidstaat aan het publiek kan geven zijn vanzelfsprekend de veranderingen in de insolventiewetgeving. Als de wet ondernemers duidelijk een tweede kans biedt, zal dit zeker in de media doordringen.

5.1.2 Regeringen kunnen verder contact zoeken met organisaties en instellingen die nauw samenwerken met onderne-

mingen. Eerst aangewezen beroepsgroep zijn de accountants, terwijl representatieve organisaties voor het MKB en zelfstandige handelaars ook een rol kunnen spelen.

5.1.3 In de Mededeling wordt het idee geopperd van onderscheidingen voor geslaagde herstarters. Als de hierboven genoemde organisaties zulke plannen zouden goedkeuren, blijven positieve reacties in de media wellicht niet uit.

5.2 De rol van insolventiewetgeving

5.2.1 Het EESC staat geheel achter de opmerkingen in de Mededeling over insolventiewetgeving, maar wacht uiteraard af welke concrete voorschriften uiteindelijk worden ingevoerd. Deze punten worden uiteengezet in par. 3.2 van dit advies en betreffen de officiële erkenning van niet-frauduleus faillissement, vroegtijdige kwijtschelding van schulden en terugdringing van wettelijke beperkingen, ontzeggingen en verboden met snellere procedures. Gestreefd zou moeten worden naar een gemiddelde termijn voor de procedures van niet langer dan twaalf maanden.

5.2.2 Alle lidstaten dienen volgens het EESC de herziening van hun insolventiewetgeving onverwijld te voltooien. Behalve wijzigingen in de wetgeving is het van cruciaal belang dat de rechtbanken faillissementszaken snel afhandelen. De procedure dient vlot te verlopen. Deze wijzigingen vormen de kern van het programma om ondernemers een tweede kans te geven.

5.3 Actieve steun voor bedrijven in de gevarenzone

5.3.1 Dit is het tweede idee in de Mededeling. Het is geen onderdeel van het eigenlijke tweedekansprogramma. Het gaat hier om een programma om faillissement te vermijden en om bedrijven en banen te behouden. In dit verband is de Mededeling voornamelijk gericht op het vermijden van faillissementen aan de hand van tijdige waarschuwingen, verlening van tijdelijke financiering en advisering.

5.3.2 Het enige probleem met dit programma is dat het niet erg praktisch is voor het MKB in het algemeen: er zijn immers maar weinig mechanismen voor het proactief herkennen van bedreigde bedrijven temidden van de tienduizenden ondernemingen in elke lidstaat. Desalniettemin zouden de lidstaten de bestaande mogelijkheden optimaal moeten benutten, bijv. dat de BTW-instanties een vroegtijdige waarschuwing afgeven als een onderneming cash-flowproblemen dreigt te krijgen. De Commissie wil dat de steunmaatregelen gericht zijn op het voorkomen van een failliet, deskundig advies en tijdig ingrijpen. De problemen ontstaan als de bedrijfsleiding niet beseft dat het bedrijf in gevaar is. De nationale overheden zullen moeten samenwerken met verenigingen van accountants en organisaties uit het MKB om zulke proactieve maatregelen uit te werken, die zijn afgestemd op het MKB in die lidstaat.

5.3.3 Het EESC heeft oog voor de moeilijkheden die met zulke steunverlening gepaard gaan. Overheidsingrijpen om marktkrachten tegen te gaan kan contraproductief werken en de regels van de markt ondermijnen.

5.3.4 Naamloze vennootschappen kennen een dubbele verplichting: de rekeningen moeten op tijd worden gepubliceerd en de accountants en het management moeten verklaren dat de onderneming goed loopt, d.w.z. ze kan haar schulden voldoen. Het naleven van dergelijke regels door elk bedrijf, vooral het tijdig archiveren van rekeningen, zou het systeem voor vroegtijdige waarschuwing verbeteren.

5.3.5 Het EESC is ingenomen met de aandacht voor bedrijven in de gevarenzone, vanwege de kans op behoud van werkgelegenheid.

5.4 Actieve ondersteuning van herstarters

5.4.1 Terwijl twaalf à zeventien lidstaten hun insolventiewetgeving veranderd hebben of daarmee bezig zijn, ondernemen de lidstaten vrijwel niets ten aanzien van dit pakket aanbevelingen van de Commissie.

5.4.2 De verklaring voor de geringe activiteit is dat, ook nu weer een aantal voorstellen indruist tegen de marktkrachten. Dit geldt met name voor het voorstel dat banken niet zo terughou-

dend moeten zijn en dat de bevoegde overheden netwerken zouden moeten opzetten voor herstarters.

5.4.3 De voorstellen die onder de bevoegdheid van nationale regeringen vallen — overheidssteunregelingen, toegang tot leningen in geval van niet-frauduleus faillissement, openbare aanbestedingen — zouden niet al te veel uitvoeringsproblemen moeten opleveren, zelfs voordat de insolventiewetgeving is aangepast.

5.4.4 Degenen die ondernemers training aanbieden, zouden ook herstarters moeten kunnen helpen als hier vraag naar ontstaat.

5.5 Andere Commissievoorstellen

5.5.1 Het is EESC is verheugd over de nieuwe website van de Commissie voor een tweedekansbeleid op <http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/sme2chance>. Deze is vooral van nut voor organisaties die steun verlenen aan initiatieven in de lidstaten voor een tweedekansbeleid.

5.5.2 In 2009 zal de Commissie tijdens het MKB-Voorjaars-evenement speciale aandacht schenken aan herstarten en andere tweedekansaspecten. Het EESC verwacht dat dit initiatief een verdere stimulans is voor de „zachte” maatregelen van het tweedekansprogramma.

Brussel, 29 mei 2008

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
D. DIMITRIADIS

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over Internationale aanbestedingen

(2008/C 224/06)

Op 25 oktober 2007 verzocht de heer JOUYET, staatssecretaris voor Europese zaken, namens het toekomstige Franse voorzitterschap van de Raad het Europees Economisch en Sociaal Comité een verkennend advies op te stellen over

Internationale aanbestedingen.

De gespecialiseerde afdeling Interne markt, productie en consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 6 mei 2008 goedgekeurd. Rapporteur was de heer MALOSSE.

Het Comité heeft tijdens zijn op 28 en 29 mei 2008 gehouden 445e zitting (vergadering van 29 mei) het volgende advies uitgebracht, dat met 70 stemmen vóór, bij 2 onthoudingen, is goedgekeurd:

1. Aanbevelingen

1.1 Het Comité moedigt de Commissie aan om haar doelstellingen ten behoeve van meer openstelling van aanbestedingen vastbesloten na te streven en de beginselen van transparantie, gelijke behandeling en verantwoordelijkheid op maatschappelijk en milieugebied te laten primeren.

1.2 Ook wordt de Commissie aanbevolen om zich in het kader van de heronderhandelingen over de Overeenkomst inzake overheidsopdrachten (GPA) fel te verzetten tegen de protectionistische praktijken die sommige bij die overeenkomst aangesloten landen erop na houden.

1.3 Met betrekking tot ontwikkelingsteun van de overheid is het Comité er voorstander van dat stelsels van „verbonden steun” geleidelijk en op basis van wederkerigheid worden afgeschaft en vindt het dat daarbij efficiëntie en transparantie de belangrijkste criteria dienen te zijn.

1.4 Verder is het Comité er voorstander van dat binnen de Unie de transparantie wordt verhoogd en er moderne regelingen komen voor het plaatsen van opdrachten en de publicatie van offertes. Daarom zal het zich tegen verhoging van de drempels van de Richtlijnen verzetten, omdat die drempels een bolwerk zijn tegen pogingen om de transparantie te verminderen. Het steunt de mededeling van de Commissie die ertoe strekt om de transparantie te verhogen van aanbestedingen die zich beneden de drempels van de richtlijnen situeren.

1.5 Het Comité is het er niet mee eens dat er in de Unie een quotasysteem wordt ingevoerd naar het model van de Small Business Act van de VS, maar beseft het belang en is voorstander van een Europese „routekaart” met concrete projecten ten behoeve van mkb's en met name microbedrijven, die is gericht op innovatie en het opstarten van bedrijven op vooral sleutelgebieden als energie-efficiëntie en milieubescherming. Ook moeten in het kader van een dergelijke routekaart een tijdpad en een meerjarenbudget worden opgesteld.

1.6 Informatieregelingen die stoelen op de meest voor de hand liggende informatiekanalen van het mkb, echte, transparante en eerlijke raadplegingsmechanismen en eenvoudige Europese rechtsinstrumenten zouden een nuttige flankering van die routekaart vormen en het gebruik ervan vergemakkelijken.

1.7 In het kader van deze concrete projecten en voorzieningen moet wanneer maar mogelijk het beginsel „eerst aan de kleintjes denken” worden toegepast, bijv. door slechts één maal het vervullen van administratieve formaliteiten te eisen. Zulks om te komen tot administratieve en technische procedures die zijn toegesneden op de omvang van kleine bedrijven en hun kenmerken, en die ertoe bijdragen om de lasten voor deze bedrijven te verlichten.

2. Inleiding

2.1 Bij officieel schrijven van de staatssecretaris voor Europese zaken heeft het toekomstig Frans voorzitterschap van de Unie het EESC verzocht om een verkennend advies op te stellen over „internationale aanbestedingen”.

2.1.1 In dat verzoek wordt expliciet verwezen naar de onderhandelingen over de herziening van de Overeenkomst inzake overheidsopdrachten (GPA) van de Wereldhandelsorganisatie (WTO), waarbij 12 landen ⁽¹⁾ en de EU zijn aangesloten (voorts hebben 18 landen de waarnemerstatus).

2.1.2 De Franse regering was in september 2007 namelijk geschokt door een aanbod van de Unie. Zij achtte dit te geneus omdat bepaalde landen (de VS, Korea, Japan) er beperkende clausules op na houden waarmee bepaalde overheidsopdrachten worden voorbehouden aan nationale mkb's.

2.2 De Fransen, daarbij gesteund door verscheidene lidstaten, eisen dat de toegang tot overheidsopdrachten in die landen met de herziening van de GPA wordt verbreed of dat de Unie dezelfde soort beperkende clausules toepast ten behoeve van de Europese mkb's.

2.3 De GPA bevat momenteel aanbestedingsdrempels die ongeveer overeenkomen met de drempels die gelden voor de naleving van de verplichtingen die in de interne richtlijnen van de EU zijn vervat. ⁽²⁾ Dit betekent de facto dat bedrijven uit de 12 bij de GPA aangesloten derde landen kunnen inschrijven op elke aanbesteding binnen de EU die zich boven die drempels situeert.

⁽¹⁾ Canada, Korea, de VS, Hong-Kong (China), IJsland, Israël, Japan, Liechtenstein, Noorwegen, Aruba (Nederland), Singapore en Zwitserland

⁽²⁾ Richtlijnen 2004/17/EG en 2004/18/EG van 31 maart 2004

2.4 Het Comité heeft zich reeds uitgesproken over de openstelling van aanbestedingen in de Unie en betreurde daarbij met name dat bedrijven in de EU veel te weinig grensoverschrijdend op aanbestedingen inschrijven. ⁽³⁾

3. Het internationaal niveau

3.1 Internationaal gezien, kan worden gesteld dat de EU-markten in hoge mate zijn opengesteld voor de concurrentie uit derde landen. Hetzelfde geldt voor het toenemende aantal door de Unie in het kader van ontwikkelingshulp gefinancierde aanbestedingen (de EU is de grootste ontwikkelingshulpverlener ter wereld). Helaas binden de lidstaten ontwikkelingshulp aan het gunnen van contracten aan bedrijven uit het donorland. ⁽⁴⁾

3.2 Een aantal van de partners van de EU hebben allerhande beschermingssystemen ingevoerd (bijv. „Buy American” of de „Small Business Act” in de VS) en „gebonden” steunprogramma’s veralgemeniseerd. Openstelling van overheidsopdrachten op internationaal niveau moet als een voordeel voor de Unie worden beschouwd want er zijn hier veel bedrijven (waaronder ook mkb’s) met een leidende positie in sectoren als de bouw, openbare werken, alternatieve energie en milieubescherming.

3.3 De „Small Business Act” bevat behalve steunmaatregelen voor mkb’s ook een bepaling op grond waarvan 25 % van de federale overheidsopdrachten voor het Amerikaanse mkb’s is gereserveerd.

3.4 Wat de heronderhandelingen over de GPA betreft, vindt het Comité dat het wederkerigheidsbeginsel weliswaar moet worden opgeworpen, maar dat dit niet mag betekenen dat wij dus dezelfde soort protectionistische maatregelen als onze concurrenten gaan invoeren, want dat zou de verwezenlijking van de algemene doelstelling die de Unie moet nastreven (liberalisering van markten) er niet gemakkelijker op maken.

3.5 Bovendien moet die doelstelling zich niet alleen uitstrekken tot de partijen bij de GPA maar ook tot andere landen waar de toewijzingsprocedures bijzonder ondoorzichtig en in het algemeen voor Europese ondernemingen gesloten zijn.

3.6 Reeds in eerdere adviezen lanceerde het Comité het interessante idee om door de EU gesubsidieerde opdrachten tijdelijk van de GPA uit te sluiten voor bedrijven uit landen die beschermingsmechanismen handhaven.

3.7 Het Comité benadrukt voorts dat bij de onderhandelingen oog moet bestaan voor respect voor het milieu en de sociale minimumnormen van de IAO-conventies (alook voor de door de sociale partners overeengekomen collectieve interprofessionele, sectorale en intrabedrijfsvereenkomsten). Het denkt daarbij met name aan bilaterale akkoorden met landen die het Kyoto-protocol of de IAO-conventies niet hebben geratificeerd dan wel deze niet of gebrekkig toepassen.

4. Het EU-niveau

4.1 De Commissie heeft aangekondigd dat zij naar Amerikaans voorbeeld een Europese „Small Business Act” zou kunnen voorstellen waarmee, zonder specifieke aanbestedingsquota’s voor mkb’s te reserveren zoals in de VS het geval is, de deelname van mkb’s aan aanbestedingen zou worden vergemakkelijkt. Verder wil zij wellicht ook, meer in het algemeen, met voorstellen voor concrete maatregelen ten behoeve van mkb’s komen.

4.2 De vraag of er quota’s ten behoeve van het MKB moeten worden vastgesteld, speelt niet in Europa, omdat (volgens de Commissie) ongeveer 42 % van het totale volume aan overheidsopdrachten in de EU (bron 2005) is gegund aan bedrijven die volgens de communautaire terminologie als mkb gelden. ⁽⁵⁾

4.3 Binnen de Unie gaat het erom om van de Europese dimensie van de markt te profiteren ten einde publieke middelen optimaal te gebruiken. Het aantal opdrachten dat aan bedrijven uit andere lidstaten wordt gegund is duidelijk gestegen maar het bedrijfsleven hekelt een gebrek aan transparantie en onvoldoende adequate informatie voor inschrijving op grensoverschrijdende aanbestedingen. Die klachten gelden vooral voor opdrachten die zich situeren beneden de toepassingsdrempels van de Europese richtlijnen en die daarom niet in heel Europa hoeven te worden gepubliceerd. De ondernemers betreuen ook dat de richtlijnen worden gecompliceerd door omzettingsprocedures die niet altijd transparant zijn (termijnen, vertragingen, enz.) en die vaak aanleiding geven tot specifieke nationale regelingen die er dan ook nog weer bijkomen. Het Comité beseft dat er regelingen voor aanbestedingen moeten zijn, maar pleit wel voor meer transparantie en rechtszekerheid.

4.4 Het Comité is van mening dat de drempels waarboven de beginselen van openstelling, transparantie en publiciteit gelden, de best mogelijke garantie vormen voor bedrijven, en vooral de kleinste daaronder, om aan aanbestedingen te kunnen deelnemen. Binnen de EU zelf vormen aanbestedingen die zich onder die drempels bevinden en waarop desondanks de beginselen van gelijke behandeling en non-discriminatie op grond van nationaliteit van toepassing zouden moeten zijn, veelvuldig onderwerp van klachten van mkb’s omdat hun de toegang daartoe wordt ontzegd.

4.5 Het idee om net als de Amerikanen quota’s in te voeren, vindt geen steun bij de Europese ondernemersfederaties, maar zij zijn zich wel bewust van het belang van krachtig flankerend beleid, vooral met betrekking tot aanbestedingen die beneden de drempels liggen en opdrachten die verband houden met nieuwe technologie, energie-efficiëntie of milieubescherming.

4.6 Het Comité is een groot voorstander van een „routekaart” voor het Europese MKB die bestaat uit een serie **nauwkeurige en dwingende bepalingen en vergezeld gaat van een tijdpad en een financieringsplan**. Die kaart zou moeten worden gebaseerd op 20 jaar Europees beleid ten behoeve van kleine bedrijven en vooral op het Europees handvest voor kleine bedrijven dat in juni 2000 tijdens de Europese top van Santa Maria de Feira werd goedgekeurd, en ook op de conclusies van de conferentie van Stuttgart over het ambachtsbedrijf en kleine bedrijven (april 2007).

⁽³⁾ PB C 287 van 22 september 1997

⁽⁴⁾ Gebonden steun: Annamaria La Chimia: Effectiveness and legality issues in development aid procurement for EU Member States, European Current Law, maart 2008

⁽⁵⁾ PB C 241 van 7 oktober 2002

4.7 Voorstellen voor de meest adequate regelingen zijn o.m.:

4.7.1 *Wetgevingsvoorstellen met een tijdschema voor goedkeuring:*

- Een gedragscode om het voor de gunners van opdrachten interessant te maken om ook de kleinste bedrijven de mogelijkheid te bieden om aan aanbestedingen deel te nemen en om goede praktijken te ontwikkelen voor vereenvoudiging en dematerialisatie van procedures.
- Unieke Europese regelingen zoals het Gemeenschapsoctrooi en het Europees statuut voor mkb's (zie het desbetreffende EESC-initiatief van 21 maart 2002) die strekken tot vereenvoudiging van het rechtsstelsel van de EU en bevestiging van de „Europese identiteit” van bedrijven.
- Versterking van de Richtlijn „Betalingssachterstanden” (zie advies waarin het Comité daarom vraagt ⁽⁶⁾).

4.7.2 *Mechanismen voor informatieverschaffing over aanbestedingen met een tijdspad voor tenuitvoerlegging:*

- Steunen en uitbouwen van systemen voor voorlichting en bemiddeling betreffende grensoverschrijdende aanbestedingen en netwerken van bedrijven oprichten door efficiënt gebruik te maken van het nieuwe Europese netwerk „Enterprise Europe Network” (EEN) en lokale initiatieven van verenigingen van mkb's te steunen.
- Steunen van proefprojecten voor elektronische aanbestedingen en netwerkvorming van bedrijven, informatieportalen en onestopshop-loketten voor grensoverschrijdende aanbestedingen uitgaande van bestaande en door de economische actoren erkende structuren.

4.7.3 *Maatregelen op Europees niveau met toereikende financiering*

- Invoering van een financieringsschema om de deelname van mkb's aan aanbestedingen te stimuleren, in de vorm van

garantie- en waarborgfondsen en kredietverzekeringen waarbij uit de Europese structuurfondsen wordt geput.

- Lancering van Europese demonstratie- en opleidingsprogramma's voor het MKB om energie-efficiëntie en milieubescherming te bevorderen (met name in de bouwsector). Deze nieuwe voorziening zou kunnen worden gefinancierd middels de ongebruikte middelen van de Europese fondsen die ieder jaar aan de lidstaten worden terugbetaald.
- Uitbreiding van de mechanismen om de deelname van mkb's aan de onderzoeksmaatregelen en -programma's van de Unie te bevorderen (haalbaarheidspremies, onderzoek op coöperatieve basis) en de lidstaten stimuleren om op nationaal niveau dezelfde voorzieningen in te voeren in met name sectoren die verband houden met nieuwe technologie (inclusief defensie en gezondheidszorg).

4.7.4 *Raadplegings- en bemiddelingsprocedures*

- De lang verwachte herziening van de raadplegings- en evaluatieprocedures van de Commissie, waarin vaak geen oog is voor de economische structuur van Europa die immers voor een groot gedeelte uit kleine en middelgrote ondernemingen bestaat: de Commissie zou de „effectmemoranda MKB” moeten consolideren, vaker het Comité om verkennende adviezen moeten verzoeken en zich meer moeten baseren op de standpunten van de representatieve organisaties van het maatschappelijk middenveld.
- Versterking van de rol van het EEN. Dit netwerk bestaat uit meer dan 600 contactpunten die bij lokale structuren zijn ondergebracht en door de lokale economische actoren in de Unie worden erkend, alsook versterking van de bestaande ondernemingsverenigingen die bij dit netwerk betrokken zijn om te komen tot een echt Europees netwerk voor waarschuwing van, bemiddeling voor en ondersteuning van het MKB.

Brussel, 29 mei 2008

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
D. DIMITRIADIS

⁽⁶⁾ PB C 407 van 28 december 1998

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de volgende voorstellen:

- Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot aanpassing aan Besluit 1999/468/EG van de Raad, zoals gewijzigd bij Besluit 2006/512/EG, van een aantal besluiten waarop de procedure van artikel 251 van het Verdrag van toepassing is, wat de regelgevingsprocedure met toetsing betreft — Deel een
- Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot aanpassing aan Besluit 1999/468/EG van de Raad, zoals gewijzigd bij Besluit 2006/512/EG, van een aantal besluiten waarop de procedure van artikel 251 van het Verdrag van toepassing is, wat de regelgevingsprocedure met toetsing betreft — Aanpassing aan de regelgevingsprocedure met toetsing — Deel twee
- Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot aanpassing aan Besluit 1999/468/EG van de Raad, zoals gewijzigd bij Besluit 2006/512/EG, van een aantal besluiten waarop de procedure van artikel 251 van het Verdrag van toepassing is, wat de regelgevingsprocedure met toetsing betreft — Aanpassing aan de regelgevingsprocedure met toetsing — Deel drie
- Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot aanpassing aan Besluit 1999/468/EG van de Raad, zoals gewijzigd bij Besluit 2006/512/EG, van een aantal besluiten waarop de procedure van artikel 251 van het Verdrag van toepassing is, wat de regelgevingsprocedure met toetsing betreft — Aanpassing aan de regelgevingsprocedure met toetsing — Deel vier

COM(2007) 741 final — 2007/0262 (COD)

COM(2007) 824 final — 2007/0293 (COD)

COM(2007) 822 final — 2007/0282 (COD)

COM(2008) 71 final — 2008/0032 (COD)

(2008/C 224/07)

De Raad heeft op resp. 21 januari 2008, 24 januari 2008 en 4 maart 2008 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité over de volgende voorstellen te raadplegen:

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot aanpassing aan Besluit 1999/468/EG van de Raad, zoals gewijzigd bij Besluit 2006/512/EG, van een aantal besluiten waarop de procedure van artikel 251 van het Verdrag van toepassing is, wat de regelgevingsprocedure met toetsing betreft — Deel een

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot aanpassing aan Besluit 1999/468/EG van de Raad, zoals gewijzigd bij Besluit 2006/512/EG, van een aantal besluiten waarop de procedure van artikel 251 van het Verdrag van toepassing is, wat de regelgevingsprocedure met toetsing betreft — Aanpassing aan de regelgevingsprocedure met toetsing — Deel twee

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot aanpassing aan Besluit 1999/468/EG van de Raad, zoals gewijzigd bij Besluit 2006/512/EG, van een aantal besluiten waarop de procedure van artikel 251 van het Verdrag van toepassing is, wat de regelgevingsprocedure met toetsing betreft — Aanpassing aan de regelgevingsprocedure met toetsing — Deel drie

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot aanpassing aan Besluit 1999/468/EG van de Raad, zoals gewijzigd bij Besluit 2006/512/EG, van een aantal besluiten waarop de procedure van artikel 251 van het Verdrag van toepassing is, wat de regelgevingsprocedure met toetsing betreft — Aanpassing aan de regelgevingsprocedure met toetsing — Deel vier

Het bureau van het Comité heeft de gespecialiseerde afdeling Interne markt, productie en consumptie op resp. 11 december 2007, 15 januari 2008 en 11 maart 2008 met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden belast.

Gezien de urgente aard van de werkzaamheden heeft het Comité tijdens zijn op 28 en 29 mei 2008 gehouden 445e zitting (vergadering van 29 mei) besloten de heer Pezzini als algemeen rapporteur aan te wijzen, en heeft het met algemene stemmen onderstaand advies uitgebracht.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Comité staat positief tegenover de invoering van een regelgevingsprocedure met toetsing in de comitéprocedures, en de aanpassing van de vier voorgestelde pakketten richtlijnen en verordeningen aan deze procedure.

1.2. Het Comité stelt vast dat het voorstel van de Commissie om een aantal besluiten dringend te wijzigen ⁽¹⁾ overeenstemt met Besluit 2006/512/EG en de daarbij gevoegde gemeenschappelijke verklaring, die zowel betrekking heeft op de lijst met besluiten die zo snel mogelijk moeten worden aangepast, als op de afschaffing van de tijdslimieten voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden.

1.3. Het Comité beveelt aan om tijdig, d.w.z. nog vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, de verordeningen tot aanpassing aan Besluit 2006/512/EG goed te keuren.

1.4. Het Comité herinnert er in dit verband aan dat met het Verdrag van Lissabon een nieuwe hiërarchie in de regelgeving wordt aangebracht, namelijk het onderscheid tussen wetgevingshandelingen, gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen, met gelijke bevoegdheden voor het Europees Parlement en de Raad voor wat betreft de vaststelling van de controlemodaliteiten.

1.5. Het Comité benadrukt dat het van belang is:

- dat het EP hieraan volledig deelneemt;
- dat de procedures worden gestroomlijnd en vereenvoudigd;
- dat het EP hierover beter wordt geïnformeerd, zowel wat betreft de comités, als wat betreft de maatregelen die zij tijdens alle stadia van de procedure voorgelegd krijgen;
- dat de afschaffing van de tijdslimieten voor de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden wordt bevestigd, welke in sommige besluiten zijn opgenomen en die op grond van de medebeslissingsprocedure en het Lamfalussy-proces zijn goedgekeurd.

1.6. Het Comité hamert er opnieuw op dat de comitéprocedures voor de inwoners van de EU en met name voor de directe betrokkenen zo transparant en begrijpelijk mogelijk moeten zijn.

1.7. Het Comité wijst erop dat volledig uitvoering moet worden gegeven aan artikel 8A van het Verdrag van Lissabon, inhoudende dat besluiten zo dicht mogelijk bij de burgers moeten worden genomen, en dat de volledige toegankelijkheid tot informatie voor burgers en maatschappelijk middenveld gewaarborgd moet zijn.

1.8. Het Comité dringt er ten slotte op aan dat de impact van de toepassing van de nieuwe procedure wordt geëvalueerd aan de hand van een periodiek rapport over de doeltreffendheid, de transparantie en de verspreiding van informatie dat aan het Europees Parlement, de Raad en het Comité wordt voorgelegd.

⁽¹⁾ COM(2006) 901 final t/m 926 final

2. Inleiding

2.1 De Raad heeft op 17 juli 2006 ⁽²⁾ het besluit tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden ⁽³⁾ gewijzigd, door er een nieuwe procedure aan toe te voegen: de regelgevingsprocedure met toetsing. Dankzij deze procedure kan de wetgever zich verzetten tegen de goedkeuring van „quasi-wetgevende” maatregelen, d.w.z. algemene maatregelen die de niet-essentiële elementen van volgens de medebeslissingsprocedure goedgekeurde basisinstrumenten wijzigen, telkens als hij van oordeel is dat de voorgenomen maatregelen de in het basisbesluit vervatte uitvoeringsbevoegdheden te boven gaan, niet verenigbaar zijn met het doel of de inhoud van het besluit of niet stroken met het subsidiariteits- of evenredigheidsbeginsel.

2.2 Deze bepaling is typerend voor de comitéprocedure: dit is de procedure waarmee de Commissie, op grond van art. 202 van het EG-Verdrag, de aan haar gedelegeerde bevoegdheden uitoefent, voor de uitvoering van communautaire „wetgevingsbesluiten”, ofwel besluiten die door het Europees Parlement en de Raad, of alleen door de Raad, zijn goedgekeurd volgens een van de besluitvormingsprocedures uit het EG-Verdrag (raadpleging, medebeslissing, samenwerking, instemming).

2.3 De vijf comitéprocedures (raadpleging, beheer, regelgeving, regelgeving met toetsing en vrijwaring) vallen onder Besluit 1999/468/EG van de Raad, zoals gewijzigd bij Besluit 2006/512/EG, en houden een verplichting voor de Commissie in om voorgenomen uitvoeringsmaatregelen aan comités bestaande uit nationale overheidsambtenaren voor te leggen.

2.4 Het Europees Parlement, de Raad en de Commissie hebben in oktober 2006 een gemeenschappelijke verklaring ⁽⁴⁾ goedgekeurd waarin zij verschillende reeds geldende besluiten opsommen die prioritair aan de nieuwe procedure moeten worden aangepast. Ook stemmen zij in met de goedkeuring van Besluit 2006/512/EG van de Raad, waarmee een nieuwe procedure — de zgn. „regelgevingsprocedure met toetsing” — wordt toegevoegd aan Besluit 1999/468/EG, waarmee de wetgever controle kan uitoefenen op de goedkeuring van „quasi-wetgevende” maatregelen ter uitvoering van een volgens de medebeslissingsprocedure aangenomen besluit.

2.5 Onverminderd de prerogatieven van de wetgevingsautoriteiten, erkennen het Europees Parlement en de Raad dat de beginselen van goede wetgeving vereisen dat aan de Commissie uitvoeringsbevoegdheden van onbepaalde duur worden verleend. Zij zijn evenwel van oordeel dat, wanneer een aanpassing binnen een bepaalde termijn z'n beslag moet krijgen, de door de wetgever uitgeoefende controle zou kunnen worden versterkt door de opnemings van een clausule waarin de Commissie wordt verzocht een voorstel tot herziening of intrekking van de bepalingen betreffende de delegatie van uitvoeringsbevoegdheden in te dienen.

⁽²⁾ Besluit 2006/512/EG (PB L 200 van 22-7-2006).

⁽³⁾ Besluit 1999/468/EG (PB L 184 van 17-7-1999).

⁽⁴⁾ PB C 255 van 21-10-2006.

2.6 Deze nieuwe procedure zal vanaf de inwerkingtreding worden toegepast op de „quasi-wetgevende” maatregelen waarin zal worden voorzien bij de besluiten die volgens de medebeslissingsprocedure zullen worden aangenomen, waaronder ook de maatregelen waarin wordt voorzien bij de besluiten die in de toekomst zullen worden aangenomen op het gebied van de financiële diensten („Lamfalussy”-besluiten ⁽⁵⁾).

2.7 Daarentegen vergt de toepassing van deze procedure op reeds geldende, volgens de medebeslissingsprocedure aangenomen besluiten dat deze besluiten volgens de geldende procedures worden aangepast, teneinde de in artikel 5 van Besluit 1999/468/EG bedoelde regelgevingsprocedure te vervangen door de regelgevingsprocedure met toetsing, telkens wanneer het gaat om maatregelen die onder de werkingssfeer van laatstgenoemde procedure vallen.

2.8 In december 2006 heeft de Commissie de 25 aan te passen besluiten ⁽⁶⁾ goedgekeurd, waarover het Comité een advies heeft uitgebracht ⁽⁷⁾.

2.8.1 Wanneer een volgens de procedure van artikel 251 van het Verdrag aangenomen basisbesluit de goedkeuring van maatregelen van algemene strekking tot wijziging van niet-essentiële onderdelen van dit basisbesluit vergt, ook wanneer de wijziging behelst dat sommige van deze niet-essentiële onderdelen worden geschrapt of dat het besluit wordt aangevuld met nieuwe niet-essentiële onderdelen, dan worden deze maatregelen goedgekeurd volgens de regelgevingsprocedure met toetsing.

2.8.2 De vertegenwoordiger van de Commissie legt een ontwerp van de te nemen maatregelen voor aan een regelgevend comité, dat bestaat uit vertegenwoordigers van de lidstaten van de EU en wordt voorgezeten door de vertegenwoordiger van de Commissie.

2.8.3 Wanneer de door de Commissie beoogde maatregelen in overeenstemming zijn met het advies van het comité, is de volgende procedure van toepassing:

- de Commissie legt de ontwerpmaatregelen onverwijld ter toetsing voor aan het Europees Parlement en aan de Raad;
- het Europees Parlement of de Raad kunnen, respectievelijk met de meerderheid van zijn leden en met gekwalificeerde

meerderheid, bezwaar maken tegen de aanneming door de Commissie van het ontwerp in kwestie door argumenten naar voren te brengen;

- indien het Europees Parlement of de Raad binnen drie maanden na de datum waarop het voorstel bij hen is ingediend, bezwaar maakt tegen het ontwerp van maatregelen, worden deze maatregelen niet door de Commissie vastgesteld. De Commissie kan dan aan het comité een gewijzigd ontwerp van maatregelen voorleggen of een wetgevingsvoorstel op basis van het Verdrag indienen;
- indien noch het Europees Parlement noch de Raad na afloop van deze termijn bezwaar hebben gemaakt tegen het ontwerp van maatregelen, worden deze maatregelen door de Commissie vastgesteld.

2.8.4 Wanneer de door de Commissie beoogde maatregelen niet in overeenstemming zijn met het advies van het comité of wanneer geen advies is uitgebracht, is de volgende procedure van toepassing:

- de Commissie dient onverwijld bij de Raad een voorstel betreffende de te nemen maatregelen in en zendt het tegelijkertijd toe aan het Europees Parlement;
- de Raad neemt binnen twee maanden na de datum van verwijzing naar de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen een besluit over dat voorstel;
- indien de Raad binnen deze termijn met gekwalificeerde meerderheid van stemmen bezwaar maakt tegen de voorgestelde maatregelen, worden deze maatregelen niet vastgesteld. De Commissie kan de Raad dan een gewijzigd voorstel of een wetgevingsvoorstel op basis van het Verdrag voorleggen;
- indien de Raad overweegt de voorgestelde maatregelen aan te nemen, legt hij deze maatregelen onverwijld voor aan het Europees Parlement. Indien de Raad niet binnen de eerder genoemde termijn van twee maanden een besluit neemt, legt de Commissie de maatregelen onverwijld voor aan het Europees Parlement;
- het Europees Parlement kan met de meerderheid van zijn leden binnen vier maanden vanaf de toezending van het voorstel bezwaar maken tegen de aanneming van de maatregelen in kwestie, en daarbij als argument naar voren brengen:
 - dat de voorgestelde maatregelen de uitvoeringsbevoegdheden waarin het basisbesluit voorziet, overschrijden
 - dat de maatregelen niet verenigbaar zijn met het doel of de inhoud van het basisbesluit
 - dat de maatregelen niet stroken met het subsidiariteits- of het evenredigheidsbeginsel;
- indien het Europees Parlement binnen deze termijn bezwaar maakt tegen de voorgestelde maatregelen, worden deze maatregelen niet vastgesteld. De Commissie kan dan aan het comité een gewijzigd ontwerp van maatregelen voorleggen of een wetgevingsvoorstel op basis van het Verdrag indienen;
- indien het Europees Parlement na afloop van de eerder genoemde termijn geen bezwaar heeft gemaakt tegen de voorgestelde maatregelen, worden deze maatregelen door de Raad of de Commissie, al naar gelang het geval, vastgesteld.

2.9 De thans voorgestelde verordeningen beantwoorden aan de noodzaak om de volgens de procedure van artikel 251 van het Verdrag aangenomen besluiten aan te passen aan de geldende procedures. Het gaat hierbij om besluiten op het gebied

⁽⁵⁾ De zogenoemde Lamfalussy-methode is een besluitvormingsmodel dat wordt toegepast op de goedkeuring en tenuitvoerlegging van communautaire besluiten in de sector financiële dienstverlening (effecten, banken en verzekeringen). Volgens het model valt het besluitvormingsproces uiteen in vier niveaus:

- het eerste niveau is dat van wetgevingsactiviteit in de strikte zin van het woord (goedkeuring van verordeningen of richtlijnen volgens de medebeslissingsprocedure). In deze fase raadpleegt de Commissie eerst het Europees comité voor het effectenbedrijf (ECEB), bestaande uit vertegenwoordigers van iedere lidstaat, alvorens haar wetgevingsvoorstellen voor de effectensector te presenteren;
- op het tweede niveau stelt de Commissie de uitvoeringsbepalingen vast, op basis van het mandaat in het wetgevingsbesluit en overeenkomstig de regelgevingsprocedure (nu: regelgevingsprocedure met toetsing). In deze fase stelt de Commissie, op grond van het technisch advies van het Comité van Europese effectenreggevers (CEER), bestaande uit vertegenwoordigers van de nationale regelgevende en toezichthoudende autoriteiten van de sector, een ontwerp van uitvoeringsmaatregelen op dat zij voorlegt aan het Europees comité voor het effectenbedrijf (ECEB) dat daarvoor advies uitbrengt;
- het derde niveau van de besluitvorming in de effectensector bestaat uit de coördinatie — op informele wijze, binnen het CEER — van de activiteiten van de nationale regelgevende en toezichthoudende autoriteiten van de sector, teneinde een uniforme en samenhangende omzetting van de op niveau 1 en 2 goedgekeurde bepalingen te waarborgen;
- het vierde niveau betreft de wetgevende en administratieve uitvoering van de communautaire bepalingen door de lidstaten, en de controle daarop door de Europese Commissie.

⁽⁶⁾ COM(2006) 901 final t/m 926 final

⁽⁷⁾ Advies CESE 418/2007 van 14-03-2007, rapporteur: Retureau.

van landbouw, werkgelegenheid, humanitaire steun, ondernemingsbeleid, milieu, Europese statistieken, interne markt, volksgezondheid en consumentenbescherming, energie en vervoer en de informatiemaatschappij.

3. Voorstellen van de Commissie

3.1 De voorstellen van de Commissie hebben betrekking op wijzigingen van de verordeningen en richtlijnen ⁽⁸⁾ waarop de procedure van artikel 251 van het Verdrag van toepassing is, om deze aan te passen aan de nieuwe procedures die zijn vastgesteld bij Besluit 1999/468/EG van de Raad, zoals gewijzigd bij Besluit 2006/512/EG.

3.2 Overeenkomstig de prioriteiten van het communautair beleid voor een betere regelgeving ⁽⁹⁾ worden hiermee de noodzakelijke aanpassingen en bijstellingen doorgevoerd ten behoeve van een adequate toepassing van het besluit in kwestie, conform art. 251 van het EG-Verdrag.

4. Algemene opmerkingen

a. Het Comité staat volledig achter het onderscheid dat wordt gemaakt tussen wetgevende en uitvoerende instrumenten, dat in het licht van het Verdrag van Lissabon zal leiden tot een nieuwe definitie van gedelegeerde handelingen, waarmee de communautaire wet- en regelgeving kan worden vereenvoudigd en gestroomlijnd ⁽¹⁰⁾, met instandhouding van een systeem van parlementaire democratische controle op de uitvoeringsbevoegdheden van de Commissie.

b. Het Comité is dus voorstander van de invoering van de regelgevingsprocedure met toetsing in de comitéprocedure, waarmee de Raad en het Europees Parlement door de Commissie goedgekeurde uitvoeringsbepalingen kunnen controleren en eventueel kunnen wijzigen, wanneer de wetgevingshandeling haar in bepaalde sectoren wel uitvoeringsbevoegdheden geeft, maar geen toestemming om fundamentele wijzigingen aan te brengen.

c. Het Comité beveelt aan om tijdig, d.w.z. nog vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, de verordeningen tot aanpassing van de vier pakketten richtlijnen en verordeningen overeenkomstig Besluit 2006/512/EG goed te keuren.

d. Het Comité herinnert er in dit verband aan dat met het Verdrag van Lissabon een nieuwe hiërarchie in de regelgeving wordt aangebracht, namelijk het onderscheid tussen wetgevingshandelingen, gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen, ⁽¹¹⁾ ook al blijft de huidige terminologie (richtlijnen, verordeningen en besluiten) behouden: daarbij krijgen het Europees Parlement en de Raad gelijke bevoegdheden voor wat betreft de controle op gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen (comitéprocedure) ⁽¹²⁾.

e. Het Comité benadrukt dat het van belang is:

- dat het EP hieraan volledig deelneemt, en dus het recht heeft om een besluit uiteindelijk te verwerpen;
- dat de comitéprocedures worden verminderd in aantal en minder complex worden;
- dat het EP hierover beter wordt geïnformeerd, zowel wat betreft de comités, als wat betreft de maatregelen die zij tijdens alle stadia van de procedure voorgelegd krijgen;
- dat het EP door de Raad wordt geraadpleegd als een ontwerp van uitvoeringsbesluit wordt doorverwezen naar de Raad omdat er een intern conflict is gerezen binnen de Commissie en het deskundigencomité;
- dat het EP een grotere rol krijgt dankzij een overlegprocedure met de Raad in geval van een negatief advies van het EP;
- dat de afschaffing van de tijdslimieten voor de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden wordt bevestigd, welke in sommige besluiten zijn opgenomen die op grond van de medebeslissingsprocedure en de Lamfalussy-methode zijn goedgekeurd.

f. Het Comité herhaalt nogmaals „dat de comitéprocedures transparanter en begrijpelijker zouden moeten zijn voor iedereen die in de EU verblijft en in het bijzonder voor degenen voor wie zij zijn bestemd. Bij comitéprocedures zijn slechts vertegenwoordigers van de Commissie en regeringen van de lidstaten betrokken en deze procedures hebben — naar gelang van de aard van het ingestelde comité — betrekking op het beheren, de raadpleging of de reglementering die voor de uitvoering van de bijbehorende wetgevingsbesluiten vereist is” ⁽¹³⁾.

g. Het Comité wijst er in dat verband nogmaals op dat volledige uitvoering moet worden gegeven aan artikel 8A van het Verdrag van Lissabon, inhoudende dat besluiten zo dicht mogelijk bij de burgers moeten worden genomen, en dat de grootste mogelijke transparantie en toegankelijkheid tot de communautaire wetgeving voor alle burgers en het maatschappelijk middenveld gewaarborgd moeten zijn.

h. Het Comité dringt er ten slotte op aan dat de impact van de toepassing van de nieuwe procedure wordt geëvalueerd door het Europees Parlement, de Raad en het Comité een periodiek rapport voor te leggen over de doeltreffendheid, de transparantie en de verspreiding van gebruikersvriendelijke en toegankelijke informatie over alle gedelegeerde communautaire handelingen. Zo kan een monitoring van deze procedure worden uitgevoerd, waarin regelgeving en daadwerkelijke uitvoering worden gecombineerd.

Brussel, 29 mei 2008

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
D. DIMITRIADIS

⁽⁸⁾ Zie COM(2007) 740 final, blz. 6, Bijlage, Lijst 1, Algemene lijst.

⁽⁹⁾ Zie advies CESE 1068/2005 van 28-09-2005, rapporteur: Retureau, en advies CESE 1069/2005 van 6-10-2005, rapporteur: van Iersel.

⁽¹⁰⁾ Zie het EP-verslag over het Verdrag van Lissabon van 18-02-2008, rapporteurs: Íñigo Méndez De Vigo (EVP/DE, ES) en Richard Corbett (PSE, UK).

⁽¹¹⁾ Artt. 249 t/m 249d van het Verdrag van Lissabon.

⁽¹²⁾ Artt. 249b en 249c van het Verdrag van Lissabon.

⁽¹³⁾ Advies PB C 161, 13.7.2007, blz. 48, rapporteur: Retureau.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid waartoe de deelneming aan het verkeer van motorrijtuigen aanleiding kan geven en de controle op de verzekering tegen deze aansprakelijkheid” (gecodificeerde versie)

COM(2008) 98 final — 2008/0037 (COD)

(2008/C 224/08)

De Raad heeft op 22 april 2008 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 95 van het EG-Verdrag te raadplegen over het

„Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid waartoe de deelneming aan het verkeer van motorrijtuigen aanleiding kan geven en de controle op de verzekering tegen deze aansprakelijkheid” (gecodificeerde versie)

Het Comité is van oordeel dat het bevredigende voorstel geen commentaar behoeft en heeft tijdens zijn op 28 en 29 mei 2008 gehouden 445e zitting (vergadering van 29 mei) met 80 stemmen vóór, bij 3 onthoudingen, dan ook positief advies uitgebracht.

Brussel, 29 mei 2008

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
D. DIMITRIADIS

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Groenboek „Een nieuwe stedelijke mobiliteitscultuur”

COM(2007) 551 final

(2008/C 224/09)

De Europese Commissie heeft op 25 september 2007 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag te raadplegen over het

Groenboek „Een nieuwe stedelijke mobiliteitscultuur”

De gespecialiseerde afdeling Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 8 mei 2008 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Hernández Bataller, corapporteur de heer Barbadillo López.

Het Comité heeft tijdens zijn op 28 en 29 mei 2008 gehouden 445e zitting (vergadering van 29 mei) het volgende advies uitgebracht, dat met algemene stemmen is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

eerste plaats wordt gestreefd naar een hoogwaardig en veilig openbaar vervoer en lopen en fietsen worden gestimuleerd.

1.1 Binnen het beleid op het gebied van stedelijke mobiliteit moeten prioriteiten gesteld worden, vooral wat betreft stedelijke planning, informatiemaatschappij en informatietechnologie en *best practices*, met name bij de inrichting van openbare ruimtes voor voetgangers en fietsers en de invoering van een geïntegreerd infrastructuurconcept.

1.3 Dit vergt een adequate en compacte stedelijke planning en een beperking van de behoefte aan gemotoriseerd eigen vervoer, uitgaande van een samenhangende en rationele ruimtelijke ordening en stedelijke planning.

1.2 Het EESC steunt de Commissie en hoopt dat zij de aanzet geeft tot communautaire mobiliteitsmaatregelen waarbij in de

1.4 Los van andere maatregelen zouden Richtlijn 85/337/EEG en Richtlijn 2001/42/EEG gewijzigd moeten worden op de manier die in dit advies wordt aangegeven.

1.5 Het EESC is voorstander van meer „groene aankopen” bij overheidsopdrachten voor infrastructuur die door Europese programma's wordt gefinancierd en vindt dat de bestaande belemmeringen op dit gebied weggenomen moeten worden.

1.6 Een Europees waarnemingscentrum voor duurzame stedelijke mobiliteit zou een meerwaarde bieden door gegevens in te zamelen en de uitwisseling van ervaringen te bevorderen.

1.7 Er bestaat behoefte aan een algemeen Europees kader voor harmonisatie van de criteria voor het berekenen van de toltarieven en voor statistische gegevens.

2. Inleiding

2.1 De afgelopen jaren is het verkeer steeds drukker geworden, zowel in als rond steden. Vaak heeft daarbij een ingrijpende verschuiving qua vervoerswijze plaatsgevonden: mensen nemen steeds vaker de auto, terwijl het openbaar vervoer in absolute of relatieve zin meer en meer terrein heeft moeten prijsgeven.

2.2 In 2006 kondigde de Europese Commissie ter gelegenheid van haar Tussentijdse herziening van het Witboek Vervoer⁽¹⁾ aan dat zij een Groenboek Stadsvervoer zou uitbrengen. De afgelopen maanden heeft zij een uitvoerige raadpleging gehouden en in dit verband bracht ook het EESC een advies uit⁽²⁾.

2.2.1 Communautair optreden op het gebied van stedelijke mobiliteit is zinvol en noodzakelijk. Besluiten op communautair niveau bieden een Europese meerwaarde die vorm kan krijgen van een breed scala aan al dan niet bindende maatregelen⁽³⁾.

3. Inhoud van het Groenboek „Een nieuwe stedelijke mobiliteitscultuur”

3.1 De raadpleging door de Commissie heeft uitgewezen dat er veel wordt verwacht van een echt Europees beleid voor stedelijke mobiliteit.

3.2 Een andere kijk op stedelijke mobiliteit betekent dat alle vervoerswijzen optimaal gebruikt worden en dat „comodaliteit” tot stand wordt gebracht tussen enerzijds de verschillende vormen van openbaar vervoer (trein, tram, metro, bus en taxi) en anderzijds individueel vervoer (auto, fiets en lopen, enz.).

3.3 Stedelijke mobiliteit is belangrijk voor groei en werkgelegenheid en heeft een grote invloed op duurzame ontwikkeling in de EU.

3.4 De Europese Unie kan op verschillende manieren een toegevoegde waarde bieden: de uitwisseling van goede praktijken op alle niveaus (lokaal, regionaal of nationaal) stimuleren; de ontwikkeling van gemeenschappelijk normen en waar nodig de harmonisering van normen ondersteunen; financiële steun

geven aan degenen die daaraan de grootste behoefte hebben; onderzoek stimuleren naar toepassingen die de verkeersveiligheid en het milieu ten goede komen; wetgeving vereenvoudigen en in sommige gevallen bestaande wetgeving intrekken of nieuwe regelgeving ontwikkelen.

3.5 Aan de hand van 25 vragen wil de Commissie nagaan hoe de problemen het hoofd geboden kan worden en gewerkt kan worden aan een betere doorstroming van het verkeer, groenere steden, een intelligenter, toegankelijker en veiliger stadsverkeer en een nieuwe stedelijke mobiliteitscultuur, en hoe dit alles gefinancierd moet worden. Zij stelt echter geen concrete horizontale of verticale maatregelen voor het stadsvervoer voor, wat wel wenselijk zou zijn.

4. Antwoorden op de vragen in het Groenboek

In dit advies wordt getracht alle vragen van de Commissie te beantwoorden.

4.1 *Vraag 1: Moet een label worden ingevoerd voor steden die bijzondere inspanningen leveren om congestie tegen te gaan en de leefomstandigheden te verbeteren?*

4.1.1 Het EESC vindt dat er een label ingevoerd zou kunnen worden mits het label verenigbaar is met soortgelijke bestaande regelingen.

4.1.2 De Commissie zou objectieve EU-indicatoren voor rendement, planning en ontwikkeling kunnen vaststellen, om zo tot een geharmoniseerd referentiekader te komen.

4.1.3 Ook zouden niet zozeer stimuleringsmaatregelen, maar op vrijwillige basis kwaliteitslabels ingevoerd kunnen worden, naar het voorbeeld van de regelingen op het gebied van toerisme.

4.1.4 In ieder geval moeten de betrokken regelingen gebaseerd zijn op objectieve en transparante criteria, regelmatig geëvalueerd en zo nodig herzien worden en voldoende publiciteit krijgen.

4.2 *Vraag 2: Welke maatregelen kunnen worden genomen om lopen en fietsen te stimuleren als volwaardige alternatieven voor de auto?*

4.2.1 Gezien hun aandeel in het vervoer kunnen lopen en fietsen over het algemeen niet als alternatieven voor de auto worden beschouwd, tenzij de afstand tussen wonen en werken klein is en de weersomstandigheden gunstig zijn. Bovendien is de fiets niet voor iedereen een optie, bijvoorbeeld niet voor mensen met een mobiliteitsbeperking of handicap, kinderen en ouderen. Dit neemt niet weg dat lopen en fietsen in combinatie met het openbaar vervoer in sommige steden een alternatief kunnen bieden.

⁽¹⁾ COM(2006) 314 final, Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement „Europa duurzaam in beweging: duurzame mobiliteit voor ons continent. Tussentijdse evaluatie van het Witboek Vervoer van 2001 van de Commissie”

⁽²⁾ PB C 168, 27.7.2007, blz. 74, rapporteur: de heer Ribbe; goedgekeurd tijdens de zitting op 25 en 26 april 2007

⁽³⁾ Gezien Protocol 30 bij het EG-Verdrag betreffende de toepassing van het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel en de interinstitutionele overeenkomst tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie van 25 oktober 1993

4.2.2 De gemeenten zouden plannen voor een duurzaam stadsvervoer moeten uitwerken waarin ook in fietsstroken wordt voorzien, met het bindende doel om over te schakelen op milieuvriendelijke vervoerswijzen die voldoen aan nog vast te stellen Europese minimumeisen. In deze plannen moet worden gekeken naar onveilige situaties voor voetgangers en moeten conflicten tussen de verschillende vervoerswijzen worden voorkomen.

4.2.3 In dit verband zou een kwantitatieve doelstelling vastgesteld moeten worden om het aandeel van het openbaar vervoer en lopen en fietsen in het vervoer te vergroten. Gemeenten die niet zo'n plan opstellen zouden niet in aanmerking voor communautaire steun mogen komen. Ook zou de Commissie de in die plannen opgenomen gegevens inzake groene zones en fietsstroken moeten verifiëren.

4.3 Vraag 3: *Hoe kan in onze steden een modal shift naar duurzame vervoerswijzen op gang worden gebracht?*

4.3.1 De mogelijkheden zijn sterk afhankelijk van de grootte van de stad (qua oppervlakte en inwonertal), waarbij moet worden aangetekend dat vervuiling niet alleen door het vervoer, maar ook door een gebrekkige ruimtelijke ordening wordt veroorzaakt.

4.3.2 Kijken naar het probleem en de mogelijke oplossingen door middel van ruimtelijke ordening en stadsinrichting; veilige openbare parkeerplaatsen aan de rand van de stad; een netwerk van aparte verkeersaders voor het openbaar vervoer met intermodale knooppunten waar reizigers vlot kunnen overstappen op andere vervoerswijzen (parkings, trein- en metrostations) en een betere dienstverlening om het openbaar vervoer aantrekkelijk te maken.

4.3.3 Wat het goederenvervoer betreft zou de Commissie de uitwisseling moeten stimuleren van goede praktijken op het gebied van stedelijke logistiek. Een voorbeeld daarvan is de Italiaanse stad Siena, waar voor goederenvervoer uitsluitend tijdelijke vergunningen worden afgegeven.

4.4 Vraag 4: *Hoe kan het gebruik van schone en energie-efficiënte technologieën in het stedelijk vervoer verder worden verhoogd?*

4.4.1 Door belastingmaatregelen om aanschaf, installatie en gebruik van nieuwe, energiezuinige en minder verontreinigende technologieën te stimuleren.

4.4.2 Door gegevens te verzamelen over het milieugedrag van steden: berekening van de vervoersemisies per inwoner en jaarlijkse bekendmaking hiervan.

4.5 Vraag 5: *Op welke manier kan een gezamenlijk groen aankoopbeleid worden aangemoedigd?*

4.5.1 Door „groene aankopen” bij overheidsopdrachten voor infrastructuur die door Europese programma's wordt gefinancierd te bevorderen en belemmeringen weg te nemen ⁽⁴⁾.

⁽⁴⁾ Zie arrest HvJ „Concordia bus” en de criteria die in deze zaak worden gehanteerd.

4.5.2 De EU zou gemeenschappelijke normen kunnen vaststellen en zonodig tot harmonisatie van de normen kunnen overgaan.

4.6 Vraag 6: *Moeten er criteria of richtsnoeren worden vastgesteld voor de afbakening van groene zones en de daaraan gekoppelde beperkingen? Hoe kunnen deze zones het best worden gecombineerd met vrij verkeer? Kunnen lokale regels inzake groene zones grensoverschrijdend worden gehandhaafd?*

4.6.1 Het EESC vindt dat de toegang tot groene zones fors beperkt zou moeten worden. Daarnaast is harmonisatie noodzakelijk om te voorkomen dat verschillen in regels ertoe leiden dat het vrije verkeer van personen wordt belemmerd en de mobiliteit in steden onnodig wordt beperkt.

4.7 Vraag 7: *Hoe kan milieubewust rijden verder worden gepromoot?*

4.7.1 Milieubewust rijden moet de nodige aandacht krijgen in de verplichte lesstof voor de (voortgezette) rijopleiding. Ook zou er belastingvermindering toegekend moeten worden aan ondernemingen die maatregelen invoeren om het rijgedrag te controleren en te meten. Deze criteria zouden vastgelegd kunnen worden in de richtlijn inzake rijopleiding.

4.8 Vraag 8: *Moet werk worden gemaakt van de ontwikkeling en bevordering van betere reizigersinformatie?*

4.8.1 Ja, met betrekking tot de veiligheid in het voertuig, de wacht- en aankomsttijd, het gedrag van reizigers in noodsituaties en alle bestaande vervoersmogelijkheden en betrokken voorwaarden.

4.9 Vraag 9: *Moeten er extra inspanningen worden geleverd om te zorgen voor standaardisering van interfaces en interoperabiliteit van ITS-toepassingen in steden? Welke toepassingen verdienen prioriteit wanneer er actie wordt ondernomen?*

4.9.1 Intelligente vervoerssystemen (ITS) moeten volledig compatibel zijn zodat uiteenlopende technologieën gebruikt kunnen worden, vooral wat de verschillende vervoersbewijzen betreft. Reizigers kunnen dan gemakkelijker overstappen en hebben een vlottere toegang tot het vervoer, waardoor het reizen met het openbaar vervoer sneller verloopt. Het is belangrijk dat de ITS de technologische vooruitgang bijhouden, zodat zij niet te snel verouderd raken en voortijdig afgeschreven moeten worden.

Het EESC vindt dat gebruik moet worden gemaakt van ICT om de verkeersstromen en de opzet van het vervoer te verbeteren.

4.10 Vraag 10: *Hoe kan de uitwisseling van informatie en beste praktijken op het gebied van ITS tussen de betrokken partijen worden verbeterd?*

4.10.1 Door een digitale catalogus van goede praktijken op het gebied van ITS op internet bij te houden.

4.11 Vraag 11: *Hoe kan de kwaliteit van het collectief vervoer in Europese steden en agglomeraties worden verbeterd?*

4.11.1 Door instanties voor coördinatie van het openbaar vervoer op te richten en geïntegreerde tariefsystemen in te voeren, het beste transportmateriaal te eisen (het minst verontreinigend en geschikt voor mensen met een mobiliteitsbeperking), het vervoersaanbod uit te breiden om de wachttijd voor reizigers te verkorten, speciale bushaltes aan te leggen (verbetering van veiligheid, comfort en snelheid, minder energieverbruik en dus minder vervuiling), knooppunten aan te leggen om reizigers vlotter te laten overstappen, werknemers in de sector beter op te leiden, reizigers te informeren en bewust te maken, te zorgen voor infrastructuurvoorzieningen om het doorgaand verkeer in steden in goede banen te leiden, P&R-plaatsen aan te leggen en het gebruik daarvan aan te moedigen, het openbaar vervoer voorrang te geven bij verkeerslichten, en adequate plaatsen aan te leggen om reizigers veilig te laten in- en uitstappen.

4.11.2 Het is in dit verband onder meer van groot nut om na te gaan welk effect bepaalde plannen, programma's en projecten moeten hebben op de mobiliteit.

4.11.3 Het EESC herinnert in dit verband aan het arrest van het HvJ (zaak C-332/04) over het ontbreken van een milieueffectrapportage bij de voorgenomen bouw van een winkel- en recreatiecentrum in een wijk; de milieugevolgen en de noodzaak van een milieueffectrapportage werden beoordeeld aan de hand van het aantal verwachte bezoekers met eigen vervoer.

4.11.4 De vigerende richtlijnen zouden dan ook in drie opzichten gewijzigd kunnen worden:

4.11.4.1 In bijlage III van Richtlijn 85/337/EEG betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten zijn de criteria opgenomen die de lidstaten moeten toepassen om na te gaan of bepaalde projecten significante gevolgen voor het milieu hebben.

Het EESC stelt voor een nieuw streepje aan punt 1 van deze bijlage toe te voegen, waarin uitdrukkelijk wordt verwezen naar de gevolgen voor de verkeersstromen (verwacht aantal gebruikers, woonplaats, ...).

4.11.4.2 Daarnaast wordt in bijlage IV van de richtlijn vastgesteld welke gegevens in het milieुरapport opgenomen moeten worden.

Het EESC stelt voor:

a) in punt 4 van bijlage IV een specifieke verwijzing op te nemen naar de vervoersemissies van de gebruikers van de voorzieningen, door een nieuw streepje toe te voegen of het derde streepje te wijzigen;

b) punt 5 van bijlage IV uit te breiden; er zou niet alleen gekeken moeten worden naar de uitvoering van het project zelf, maar ook naar de latere exploitatie ervan en de corrigerende maatregelen in verband met de emissies die worden veroorzaakt door de ontstane vervoersstromen.

Punt 1 van bijlage III en de punten 4 en 5 van bijlage IV van Richtlijn 85/337/EEG zouden dus in deze zin gewijzigd moeten worden.

4.11.4.3 In de derde plaats zouden in Richtlijn 2001/42/EEG betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's soortgelijke bepalingen opgenomen kunnen worden (criteria en informatie over mobiliteit en vervoersmiddelen die in het milieुरapport opgenomen moeten worden). Concreet zou in bijlage I, sub f) en bijlage II, punt 2 verwezen moeten worden naar de gevolgen van de plannen voor de mobiliteit.

4.12 Vraag 12: *Moeten er meer vrije bus- en trambanen worden aangelegd?*

4.12.1 Ja, dit is een absoluut noodzakelijke maatregel die een groot effect op de mobiliteit heeft. Speciale rijbanen en perrons garanderen een grotere veiligheid en snelheid, minder files en energieverbruik en meer comfort voor de reiziger. Op deze manier kunnen meer mensen worden overgehaald om de auto te laten staan.

4.13 Vraag 13: *Is er behoefte aan een Europees charter over de rechten en plichten van collectiefvervoergebruikers?*

4.13.1 Duidelijkere rechten en plichten voor reizigers zijn essentieel om de kwaliteit van de dienstverlening in het openbaar vervoer op te voeren (frequentie, stiptheid, comfort voor alle soorten reizigers, veiligheid, tarieven, enz.). Het Comité dringt erop aan dat dit wordt gedaan, maar daarbij moet wel rekening worden gehouden met de specifieke eigenschappen van iedere vervoerswijze, met name van die vervoerswijzen die infrastructuurvoorzieningen met andere vervoerswijzen delen.

4.13.2 Aangezien de bepalingen in de verschillende wetgevingsteksten en voor de verschillende vervoerswijzen uiteenlopen zouden alle rechten van reizigers in het openbaar vervoer vastgelegd moeten worden in een handvest. Daarbij moet wel de nodige ruimte worden gelaten voor aanvullingen door de lidstaten en voor zelfregulering door middel van gedragscodes ⁽⁵⁾ die zijn ondertekend door economische actoren en het maatschappelijk middenveld (consumentenbonden, milieuorganisaties, werkgevers, werknemers, enz.). Het EESC benadrukt hoe belangrijk een dialoog tussen deze organisaties en de openbaarvervoerbedrijven is, met name om de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren.

De EU zou maatregelen moeten treffen, aangevuld door maatregelen van de lidstaten en het maatschappelijk middenveld, om de huidige rechten in de verschillende wetgevingsteksten te herschikken en te consolideren. Het is noodzakelijk dat er mechanismen en instrumenten voorhanden zijn om de rechten van de gebruikers op vlotte en eenvoudige wijze te doen gelden.

4.14 Vraag 14: *Hoe kunnen het personen- en het goederenvervoer beter worden geïntegreerd in onderzoeksprojecten en stedelijke mobiliteitsplanning?*

4.14.1 In de plannen op het gebied van mobiliteit in grootstedelijke gebieden moet zowel met het personen- als met het goederenvervoer rekening worden gehouden, wil de ontwikkeling van de goederenlogistiek niet ten koste gaan van de mobiliteit van personen.

4.14.2 Daarom moeten er meer mensen worden ingezet om toezicht te houden op laad- en losplaatsen.

4.14.3 Er moeten mechanismen komen om meldingen van foutgeparkeerde voertuigen sneller en gemakkelijker af te handelen, zodat het desbetreffende voertuig zo snel mogelijk wordt weggesleept en de laad- en losplaats weer gebruikt kan worden.

4.14.4 Er moeten goede sanctieregelingen komen, gaande van het wegslepen van het voertuig tot het innen van de boete.

4.14.5 Er moet een voorlichtings- en bewustmakingscampagne komen om maatschappelijk draagvlak te creëren en de medewerking van de burgers te verkrijgen. Ook moet winkeliers in deze campagne duidelijk worden gemaakt dat zij schade ondervinden van foutparkeren, zodat zij meehelpen toezicht op laad- en losplaatsen te houden.

4.14.6 De parkeerduur op laad- en losplaatsen moet aan banden worden gelegd en meer overeenkomen met de tijd die in de meeste laad- en losgevallen daadwerkelijk nodig is. Mogelijk zouden speciale ontheffingen aangevraagd kunnen worden voor bepaalde vormen van vervoer die meer tijd vergen en anders in de problemen zouden komen, zoals verhuizingen. Ook zou vastgesteld kunnen worden dat laden en lossen alleen op bepaalde uren mag plaatsvinden.

⁽⁵⁾ Zie advies over het Europees Handvest betreffende de rechten van de energieconsument, PB C 151, 17.6.2008, rapporteur: de heer IOZIA

4.15 Vraag 15: *Hoe kan de coördinatie tussen stads- en regionaal vervoer enerzijds en ruimtelijke ordening anderzijds worden verbeterd? Welke organisatiestructuur is daarvoor geschikt?*

Door een goede coördinatie op de volgende gebieden:

a) Coördinatie tussen de verschillende organen:

- In een aantal Europese steden zijn organen ingesteld voor de coördinatie van het vervoer, die een geweldige bijdrage hebben geleverd aan de coördinatie en planning van het vervoer in die steden, door voor hoogwaardige, doeltreffende en efficiënte diensten te zorgen.
- Wat de coördinatie met andere vervoerswijzen betreft moet gezorgd worden voor een grotere transparantie bij de doorberekening van de kosten van de verschillende openbaarvervoerswijzen.
- Regionale vervoersdiensten zouden moeten beschikken over de nodige infrastructuurvoorzieningen om reizigers gemakkelijk van de ene vorm van openbaar vervoer op de andere te laten overstappen zonder daarvoor nog een ander vervoermiddel te moeten gebruiken.

b) Coördinatie met planningsinstrumenten:

- In het belangrijke arrest van het HvJ van 16 maart 2006 (zaak C-332/04) werd al geëist dat bij bepaalde plannen en projecten naar de verwachte gevolgen ervan voor de mobiliteit moet worden gekeken: de verplichting om een milieueffectrapportage van het omstreden project uit te voeren was in feite gebaseerd op de verwachte gevolgen ervan voor de mobiliteit. Dit criterium is echter nog niet in de wetgeving vastgelegd.
- Om ervoor te zorgen dat een plan of programma ook op zijn gevolgen voor de mobiliteit wordt beoordeeld moeten er dan ook twee specifieke wijzigingen in de communautaire milieuwetgeving worden aangebracht. Deze wijzigingen worden uiteengezet in het antwoord op vraag 11.
- De regionale overheden moeten zorg dragen voor een coherente ruimtelijke ordening om een rationeel bodemgebruik te waarborgen.

4.16 Vraag 16: *Welke verdere maatregelen moeten worden genomen om steden en agglomeraties te helpen de verkeersveiligheid te verbeteren en de veiligheid in het openbaar vervoer te verhogen?*

4.16.1 Verkeersveiligheid: de EU kan een impuls geven aan *best practices* en aan een intensievere en gestructureerde dialoog met de regionale en lokale belanghebbende partijen en de lidstaten over nieuwe technologieën en dan met name intelligente vervoerssystemen om de veiligheid te vergroten. Ook zou de rijopleiding van de mensen die in deze sector werken verbeterd kunnen worden. Daarnaast zouden er regels moeten komen voor de invoering van sancties om te voorkomen dat bestuurders uit andere landen ongestraft verkeersovertredingen kunnen begaan.

4.16.2 Bescherming van personen: ter bevordering van *best practices* zouden meer politieagenten met het openbaar vervoer moeten me rijden, vooral 's avonds of van/naar wijken met relatief veel conflicten en een hogere mate van sociale uitsluiting. Daarnaast moeten er meer reizigersinformatiesystemen worden ingevoerd en moeten reizigers beter geïnformeerd worden.

4.17 Vraag 17: *Hoe kunnen exploitanten en burgers beter worden geïnformeerd over de veiligheidsmogelijkheden van geavanceerde technologieën voor voertuigen en infrastructuurbeheer?*

4.17.1 Door middel van speciale campagnes, die met name op jongeren zijn gericht, en activiteiten om ervoor te zorgen dat in de steden gebruik wordt gemaakt van instrumenten om de naleving van de regels door alle weggebruikers te waarborgen. Het is vooral van belang dat er maatregelen worden genomen om in alle thema's rond de mobiliteit in steden meer aandacht aan culturele aspecten en burgereducatie te schenken.

4.18 Vraag 18: *Moeten er automatische radarsystemen worden ontwikkeld die zijn aangepast aan de stedelijke omgeving en moet het gebruik daarvan worden gestimuleerd?*

4.18.1 Dit hangt af van wat ermee wordt beoogd. Dergelijke systemen moeten altijd gericht zijn op verbetering van de mobiliteit en optimalisering van de snelheid van het verkeer. *Best practices* moeten bevorderd worden om de veiligheid te vergroten en de invoering van intelligente systemen te stimuleren.

4.19 Vraag 19: *Is camerabewaking een goed instrument om de veiligheid in het openbaar vervoer te verbeteren?*

4.19.1 Invoering van geavanceerde alarmeringssystemen in het openbaar vervoer, zodat bij vandalisme of ongevallen de hulpdiensten gewaarschuwd kunnen worden en informatie over de situatie in het voertuig gegeven kan worden, en doorgifte van beeld en geluid van wat er in het voertuig gebeurt.

4.19.2 In dit verband moeten de nodige maatregelen worden genomen om schending van de privacy te voorkomen; dit is een fundamenteel recht van de mens.

4.20 Vraag 20: *Moeten alle partijen samenwerken om in Europa een nieuwe mobiliteitscultuur tot stand te brengen? Bent u voorstander van een Europees waarnemingscentrum, naar analogie met het Europees studiecentrum voor de verkeersveiligheid om deze samenwerking te ondersteunen?*

4.20.1 Een nieuwe stedelijke mobiliteitscultuur vergt medewerking van de Europese instellingen, de lidstaten, de regionale en lokale overheden en het maatschappelijk middenveld.

4.20.2 Een Europees waarnemingscentrum voor duurzame stedelijke mobiliteit zou een nuttig initiatief zijn en een meerwaarde bieden: het zou gegevens kunnen verzamelen, verande-

ringen in de vervoersvraag kunnen vaststellen en de uitwisseling van ervaringen kunnen bevorderen. Ook zou het een beter inzicht in de problemen rond mobiliteit kunnen opleveren en oplossingen kunnen aandragen.

De EU zou zich moeten inspannen voor harmonisatie van de methodes voor de beoordeling van steden; het EESC zou graag zien dat de criteria op dit gebied gelijk worden getrokken.

4.21 Vraag 21: *Hoe kunnen de bestaande financiële instrumenten zoals de Structuurfondsen en het Cohesiefonds beter en coherenter worden benut om geïntegreerd en duurzaam stedelijk vervoer te ondersteunen?*

4.21.1 Door stedelijke mobiliteit en een geleidelijke overgang naar schone voertuigen (laag verbruik, geringe emissie) in het openbaar vervoer als doelstellingen te hanteren en ervoor te zorgen dat iedere geïnvesteerde euro een groter rendement oplevert.

Het aandeel van de steun voor onderwijs en onderzoek zou verhoogd moeten worden.

4.21.2 Daarnaast is het noodzakelijk de financiële kosten terug te dringen door objectieve criteria te hanteren op basis waarvan voor de voor de samenleving meest rendabele oplossing gekozen kan worden, zodat de burger een goede dienstverlening tegen een redelijke prijs geboden kan worden. Efficiëntie en vervulling van de openbardienstverplichtingen zouden voorop moeten staan.

4.22 Vraag 22: *Hoe kan schoon en energiezuinig stedelijk vervoer worden ondersteund door middel van economische en marktgestuurde instrumenten?*

4.22.1 Door opname van „groene” clausules verplicht te stellen in contracten voor de aanschaf van materieel voor infrastructuurprojecten die door Europese programma's gefinancierd worden.

4.22.2 Een andere mogelijkheid is de criteria in „*Buying green. A handbook on environmental public procurement*” (SEC (2004) 1050) op te nemen in een Commissiedocument en groene overheidsaankopen op het vlak van vervoersmaterieel daaraan toe te voegen.

Er komen steeds meer milieuvriendelijkere auto's en openbaarvervoersmiddelen op de markt. Er zouden stimulansen gegeven moeten worden om schonere wagens (brandstoffen, motoren) aan te schaffen; mensen die hiervoor geld willen neertellen zouden beloond moeten worden door middel van een aparte behandeling van hun voertuig bij maatregelen inzake de toegang tot stadscentra.

4.23 Vraag 23: *Hoe kunnen doelgerichte onderzoeksactiviteiten bijdragen tot de integratie van stedelijke knelpunten en de ontwikkeling van stedelijke mobiliteit?*

4.23.1 Door duidelijk aan te geven welk soort projecten in aanmerking komt voor communautaire steun en te eisen dat de doelstellingen van die projecten (binnen een bepaalde termijn) gehaald worden (en dat te controleren) zodat de steun teruggevorderd kan worden als dit niet gebeurt.

4.24 Vraag 24: *Moeten steden en agglomeraties worden aangehouden om een tolheffing in te voeren? Is er behoefte aan een algemeen kader en/of richtsnoeren voor een verkeersheffing? Moeten de inkomsten worden aangewend om het collectief vervoer te verbeteren? Moeten externe kosten worden geïnternaliseerd?*

4.24.1 Er bestaat behoefte aan een algemeen Europees kader, dat vormgegeven moet worden door middel van harmonisatie van de criteria voor het berekenen van de toltarieven en het bepalen van een zinvolle drempelwaarde voor de dichtheid van het openbaarvervoersnetwerk.

4.24.2 Tolheffing aan de rand van de binnenstad is weliswaar in het algemeen belang en levert onmiddellijk acceptabele resultaten op, maar kan leiden tot discriminatie van de lagere inkomensgroepen terwijl de hogere inkomensgroepen er nauwelijks door worden afgeschrikt.

De plaatselijke overheden moeten maatregelen treffen om eventuele negatieve gevolgen op te vangen, zoals het gebruik van het openbaar vervoer bevorderen of kortingskaarten verstrekken.

4.24.3 Een alternatief dat voor alle inkomensgroepen gelijke gevolgen zou hebben is een systeem van tolpoorten waarbij geen geld wordt geïnd maar een bepaalde hoeveelheid „stadskilometers” wordt afgetrokken van het quotum aan dat iedere bestuurder is toegekend. Er is dan dus sprake van een soort „rantsoenering” van de toegang (km/tijdseenheid), waardoor autoritten in de stad „geselecteerd” zouden worden. Wel moet rekening worden gehouden met het feit dat ook hier sprake kan zijn van discriminatie op grond van woonplaats, plaats van herkomst en plaats van bestemming.

4.24.4 Uiteraard zou hiermee een extra indeling in zones worden ingevoerd, naast de voorgestelde „verkeersarme zones” waarin vrijwel alleen openbaar vervoer en bestemmingsverkeer is toegestaan.

4.25 Vraag 25: *Welke toegevoegde waarde kan gerichte Europese steun voor de financiering van schoon en energiezuinig stedelijk vervoer op langere termijn bieden?*

4.25.1 Deze toegevoegde waarde is enorm groot, maar wel moeilijk te berekenen als ook wordt gekeken naar de psychische en lichamelijke gezondheidsfactoren en de waarde van tijd voor mensen (een variabel aspect, afhankelijk van de soms aanzienlijke hoeveelheid tijd die mensen met pendelen kwijt zijn en die opgeteld bij de werkdag allerlei negatieve gevolgen kan hebben).

Brussel, 29 mei 2008

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
D. DIMITRIADIS

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie — Actieplan inzake goederenlogistiek

COM(2007) 607 definitief

(2008/C 224/10)

De Europese Commissie heeft op 18.10.07 besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig art. 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, te raadplegen over de

Mededeling van de Commissie — Actieplan inzake goederenlogistiek

De gespecialiseerde afdeling Vervoer, energie, infrastructuur en informatiemaatschappij, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 08 mei 2007 goedgekeurd. Rapporteur was de heer RETUREAU.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 445e zitting op 28 en 29 mei 2008 (vergadering van 29 mei) het volgende advies uitgebracht, dat met 99 stemmen vóór, bij 1 onthouding, werd goedgekeurd:

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Comité schaart zich achter het door de Commissie voorgestelde actieplan en zou graag worden geraadpleegd over het in 2010 geplande tussentijdse verslag, teneinde te kunnen vaststellen welke vooruitgang er dan is geboekt en welke problemen er eventueel nog altijd bestaan.

1.2 Het EESC onderschrijft dat het de moeite loont aparte benchmarkingspanningen voor intermodale terminals, inclusief havens en luchthavens, in nauwe samenwerking met de sector te leveren. Met een reeks generische Europese benchmarks, die ruimte laten voor verdere specificatie op lokaal niveau, kan, gezien de uiteenlopende kenmerken van landterminals, zeehavens, luchthavens en binnenvaarthavens, voldoende onderscheid worden gemaakt in de benchmarks.

1.3 De vervoerskosten die voor de verschillende vervoerswijzen worden aangerekend, vormen meestal geen realistische afspiegeling van hun reële impact op de infrastructuur, het milieu, de energie-efficiëntie, noch van de sociale, territoriale en maatschappelijke tol die ervoor wordt betaald.

1.4 De vergelijkings- en evaluatieinstrumenten die voor het benchmarken zouden worden gebruikt, moeten de duurzaamheid van de beschikbare vervoersketens vergelijken met het oog op de invoering van een prijsstellingsmechanisme en een regeling die de keuze steeds doet uitgaan naar de meest doeltreffende en duurzame vervoersmogelijkheid voor de goederen in kwestie.

1.5 Wil men de vervoerslogistiek beter afstemmen op de behoeften van de gebruikers en van de maatschappij in het algemeen, dan is het noodzakelijk om bestaande nieuwe technologieën en onderzoeksresultaten zo snel mogelijk toe te passen, en voortdurend te streven naar een betere opleiding en kwalificatie van personeel en betere arbeidsvoorwaarden. Tegelijkertijd dient er optimaal gebruik te worden gemaakt van de bestaande infrastructuur en van het materieel, het personeel en de financiële middelen in vervoer en logistiek. Daarnaast moeten de beroepen worden opgewaardeerd en aantrekkelijker worden gemaakt. Ook zijn er nieuwe investeringen nodig om de integratie van de nieuwe lidstaten te versnellen en het Euromediterrane en nabuurschapsbeleid te ondersteunen. Ten slotte dient te worden geëvalueerd hoe de behoeften op lange termijn zullen evolueren met het oog op investeringen op heel lange termijn.

1.6 De verkeersveiligheid dient te worden verbeterd, met name in de gebieden die grenzen aan derde landen.

1.7 De kustlijn van de EU is sterk uitgebreid en geeft nu ook toegang tot de Baltische Zee, alsook tot de Zwarte Zee, waarin de Donau uitmondt — een belangrijke vervoersas die nieuw leven moet worden ingeblazen. 90 % van de handel met derde landen en 40 % van de handel tussen lidstaten verloopt via de grote Europese havens. De logistieke activiteiten kennen er een sterke ontwikkeling. Er zijn echter heel wat verbeteringen nodig. Vooral de toegangsmogelijkheden over land zouden moeten gemoderniseerd, zodat er meer keuze is tussen verschillende vervoerswijzen en meer gebruik kan worden gemaakt van intermodale technieken. Ook de goederenoverslag dient zowel op technisch als op organisatorisch vlak te worden verbeterd. Verder moet een beter evenwicht tussen de verschillende havens en meer complementariteit tussen de mogelijkheden te water en over land worden nagestreefd.

1.8 Het Comité schaart zich achter het door de Commissie voorgestelde actieplan en zou graag worden geraadpleegd over het in 2010 geplande tussentijdse verslag, teneinde te kunnen vaststellen welke vooruitgang er tegen dan is geboekt en welke problemen er eventueel nog altijd bestaan. Het Comité is erg te vinden voor het gebruik van nieuwe technologieën, toegepast onderzoek m.b.t. alle aspecten die bij de verschillende vervoerswijzen voor verbetering vatbaar zijn (infrastructuur, vervoer- en behandelingsmaterieel, organisatie van het werk en arbeidsvoorwaarden), actieve medewerking aan het opstellen van technische normen en normen voor communicatie en berichten, met het oog op een vlotte comodaliteit en een vlot verkeer, alsook een betere afstemming van de toenemende productie en handel enerzijds en het — zeker toenemende — vervoer anderzijds. In dit verband is een grotere doeltreffendheid van de logistiekketens van fundamenteel belang.

1.9 Er dient verder onderzoek te worden verricht naar de energie-efficiëntie van motoren en naar niet-fossiele brandstoffen, en dit zowel voor personenvervoer als voor vervoer voor het openbaar of goederenvervoer.

1.10 Er zijn dringende maatregelen en grotere inspanningen nodig met betrekking tot de stedelijke vervoerslogistiek om te voorkomen dat de economie in grote steden verder vastloopt en een einde te maken aan het aanzienlijke verlies aan efficiëntie

ten gevolge van tijdsverlies door files, wat niet alleen onproductief is, maar ook vervuilend voor inwoners en ondernemingen. Een globale aanpak van het stedelijk vervoer, met aandacht voor het eigen vervoer, het openbaar vervoer en het goederenvervoer is nodig, teneinde het gebruik van het wegennet evenwichtiger te verdelen en om tegen te gaan dat inwoners en talrijke activiteiten het stadscentrum inruilen voor buitenwijken en verre woongebieden.

1.11 Duurzaamheid, energie-efficiëntie en intermodaliteit vormen de kern van dit plan, en het geplande tijdschema geeft aan dat er dringend werk moet worden gemaakt van dit beleid. De voorstellen van de Commissie zijn gericht op samenwerking en dialoog in plaats van dwang. Het valt nog te bewijzen of dit in de praktijk haalbaar is. Het succes staat of valt met de actoren uit de vervoersector en hun vermogen om zich aan te passen aan de dringende eisen van de maatschappij.

2. De Commissievoorstellen

2.1 Inleiding

2.1.1 Op 28 juni 2006 heeft de Europese Commissie de mededeling „Goederenlogistiek in Europa — sleutel tot duurzame mobiliteit” gepubliceerd ⁽¹⁾. In deze mededeling wordt gewezen op de bijdrage die een goede logistiek kan leveren aan duurzamer, schoner en milieuvriendelijker vervoer. Uit deze mededeling vloeiden raadplegingen voort, die resulteerden in een actieplan voor de goederenlogistiek ⁽²⁾, dat op 18 oktober 2007 gepubliceerd werd.

2.1.2 De Europese Commissie wou logistieke maatregelen toevoegen aan het Europees vervoerbeleid om aldus hardnekkige knelpunten weg te werken, het energieverbruik te verminderen, beter gebruik te maken van de co- en multimodaliteit van de infrastructuur en vervoermiddelen, het milieu te beschermen en de milieuschade te beperken, en de permanente vorming van het personeel te bevorderen.

2.1.3 Het Comité is geraadpleegd over dit plan, dat doelstellingen en een tijdschema bevat en waarin wordt gepleit voor het gebruik van geavanceerde informatietechnologieën met het oog op een efficiëntere goederenlogistiek (voor individuele voorwerpen, pakketten en containers), en voor een vrijwillig certificatiesysteem voor logistieke werknemers, zodat ze over de nodige kwalificaties en opleidingen beschikken voor de uitoefening van hun beroep en om hun mobiliteit te vergroten.

2.1.4 Reeds in 2006 heeft de Commissie erop gewezen dat het moeilijk is om een betrouwbaar beeld van de Europese logistiekmarkt te krijgen, omdat er momenteel onvoldoende relevante statistische informatie beschikbaar is. Er wordt algemeen aangenomen dat de logistiekkosten gemiddeld 10 tot 15 % van de uiteindelijke kostprijs van een vervoerd product vertegenwoordigen.

2.1.5 Bedoeling was een Europees kader voor goederenlogistiek in Europa op te stellen en op verschillende terreinen actie te

ondernemen. In het actieplan wordt dit in meer detail uitgewerkt, met deadlines, die alle binnen de periode 2008-2012 vallen, wat dus erg snel is:

- aanwijzing en opheffing van knelpunten;
- gebruikmaking van geavanceerde informatie- en communicatietechnologieën (ICT) voor tracking en tracing, m.n. GALILEO, LRIT (systeem voor het identificeren en volgen over lange afstanden), RIS, AIS (automatisch identificatiesysteem), SafeSeaNet, de telematicatoepassingen voor spoorwegvervoer (TAF) en het Europese spoorverkeersleidingsstelsel (ERTMS). De invoering van „slimme” technologieën als radiofrequentie-identificatie (RFID) ⁽³⁾;
- gemeenschappelijke normen voor berichten en communicatie;
- onderzoek (zevende kaderprogramma);
- interoperabiliteit en interconnectiviteit;
- opleiding in de logistiek;
- vergelijking van de Europese logistieke prestaties teneinde benchmarks vast te stellen (en eerst nog de ontwikkeling van een methodologie en indicatoren);
- Infrastructuurbeleid: onderhoud en optimalisering van de bestaande infrastructuur, nieuwe investeringen, met name in geavanceerde technologieën en comodale verbindingen;
- verbetering van prestaties op het gebied van de dienstverlening door sociale dialoog, samenwerking en regelgeving;
- bevordering en vereenvoudiging van multimodale ketens, en aangepaste laadnormen.

2.1.6 Het in 2007 gepubliceerde actieplan giet deze actiegebieden in een meer gedetailleerd programma met doelstellingen en een tijdschema voor de tenuitvoerlegging ervan.

2.1.7 In de Mededeling ⁽⁴⁾ „Europa duurzaam in beweging: duurzame mobiliteit voor ons continent”, dat een tussentijdse evaluatie geeft en tevens de herziening is van het Witboek Vervoer van 2001 ⁽⁵⁾, legde de Europese Commissie de nadruk op het concept van „intelligente mobiliteit”, dat betrekking heeft op een combinatie van vervoerslogistiek en intelligente vervoerssystemen. Dit thema is als eerste punt van het actieplan terug te vinden.

2.2 E-freight en intelligente vervoerssystemen

2.2.1 Hoewel de vervoerlogistiek door een algemene inburgering van de beschikbare en toekomstige informatie- en communicatietechnologieën aanzienlijk kan verbeteren, moeten er toch nog enkele problemen worden opgelost m.b.t. de invoering van normen, de vaardigheden van de gebruikers, reglementaire en andere obstakels i.v.m. de dematerialisatie van documenten, en gegevens- en privacybescherming.

⁽³⁾ Zie het verkennend advies over Radiofrequentie-identificatie (RFID) (rapporteur dhr. Morgan) PB C 256 van 27.10.2007, blz. 66–72 en de werkzaamheden van de conferentie die op 15 en 16 november 2007 te Lissabon werd gehouden (website van het Portugese EU-voorzitterschap).

⁽⁴⁾ COM(2006) 314 van 22.06.2006.

⁽⁵⁾ Zie de adviezen van het Comité over COM(2001)370 van 12.9.2001 (Het Europees vervoerbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen) en COM(2006) 314 van 22.06.2006 (Europa duurzaam in beweging: duurzame mobiliteit voor ons continent. Tussentijdse evaluatie van het Witboek Vervoer van 2001 van de Commissie).

⁽¹⁾ COM(2006) 336 final.

⁽²⁾ COM(2007) 607 final

2.2.2 Het concept van „e-freight” evolueert mettertijd naar een „internet van dingen” (van ladingen: individuele voorwerpen, pakketten, containers, die allemaal apart kunnen worden gemerkt, benoemd en geïdentificeerd m.b.v. passieve of actieve „smart labels” die door radiofrequentielezers geactiveerd worden; dankzij dit nieuwe internet van dingen kan de transfer van vrachtgegevens (geografische positionering, informatie over de aard en het volume, douane- en andere gegevens) worden geautomatiseerd en vereenvoudigd. Het zou goed zijn bij de ontwikkeling van deze nieuwe toepassing van het internet voor het identificeren van voorwerpen uit te gaan van de bestaande systemen.

2.2.3 In 2008 heeft de Commissie een grootschalig onderzoeksproject gepland dat deel uitmaakt van een stappenplan voor de invoering van ICT en speciale technologieën m.b.t. vervoerlogistiek

2.3 Vooruitzichten

2.3.1 Doel van het plan is door een verbeterde doeltreffendheid oplossingen aan te reiken voor problemen als congestie, vervuiling, geluidsoverlast, CO₂-uitstoot, en afhankelijkheid van fossiele brandstoffen. Parallel aan deze acties moet er samen met de lidstaten gewerkt worden aan een gemeenschappelijke basis voor langetermijninvesteringen in het goederenvervoersysteem van morgen.

2.3.2 De Europese Commissie zal in 2010 verslag uitbrengen over de vooruitgang die geboekt is bij de tenuitvoerlegging van het actieplan.

3. Algemene opmerkingen

3.1 De uitbreiding van de EU, de toenemende globalisering van de handel, de opkomst van nieuwe economische machten (niet alleen China), en de delocaliseringsprocessen zijn allemaal factoren die een belangrijke stempel drukken op de ontwikkeling van het handelsverkeer. Dit verkeer groeit sneller dan de productie. In haar Witboek van 2001 legde de Commissie plannen voor om vervoer en groei van elkaar „los te koppelen”. Er zou echter dringend moeten worden nagedacht over de herinvoering van een „koppeling” of een „parallel”. Een logistieke aanpak, in het kader van de tussentijdse evaluatie van het Witboek van 2006 ⁽⁶⁾, die de verschillende modaliteiten en actoren (beheerders van goederenstromen, vervoerders, gebruikers, nationale, Europese en internationale overheden) samenbrengt en gebruik maakt van nieuwe technologische toepassingen voor informatieoverdracht, verpakking en behandeling, kan een doorslaggevende rol spelen bij de rationalisering en efficiëntieverhoging van het handelsverkeer en het goederenvervoer.

3.2 Met betrekking tot de logistieke ketens op mondiale schaal moeten op termijn zowel de fysieke als elektronische systemen voor de verschillende modaliteiten volledig geïntegreerd worden, zodat voor de meest efficiënte vervoerswijze of combinatie van vervoerswijzen kan worden gekozen en de logistiek kan worden verbeterd. Doel is te komen tot een maximale efficiëntie in drie opzichten tegelijk: economisch, sociaal en m.b.

t. het milieu (wat ook een vermindering van energieverbruik inhoudt).

3.3 Vervoersplanning is meestal een kwestie van ver vooruitkijken en samenwerken met talrijke andere partijen. Investeringsplanning in vervoerinfrastructuur en logistieke centra worden op heel lange termijn vastgelegd en zijn erg duur, zowel in het geval van zee-, binnen- of luchthavens als bij inlandse intermodale terminals („dry ports”). Maar net daar doen zich de meeste problemen voor, die op een snelle, betrouwbare en duurzame manier moeten worden opgelost. Daarom vindt het Comité dat het in de eerste plaats nodig is om de bestaande infrastructuur beter te gebruiken. Hierbij is het waarschijnlijk zinvol de bestaande informatie en ervaring te delen. Het is niet voldoende om de bestaande infrastructuur op te waarderen en geavanceerde technologieën in gebruik te nemen; er is ook een plan nodig voor nieuwe investeringen op middellange en lange termijn.

3.4 De aanleg van nieuwe infrastructuur met een lange levensduur is enkel nodig als deze beantwoordt aan een behoefte op heel lange termijn en als er geen andere comodale oplossing bestaat (b.v. het gebruik van andere beschikbare infrastructuur). In plaats van het bestaande wegennet uit te breiden of nieuwe wegen aan te leggen, kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt van rail-wegvervoer. Bij de planning hiervan moeten alle actoren van de logistieke ketens worden betrokken: Europese, nationale en regionale overheden, fabrikanten, distributeurs en andere verladers, logistiekbeheerders en vervoerders, sociale partners. Ook de betrokken industriële sectoren en burgers moeten kunnen deelnemen aan de verschillende voorbereidende discussies en raadgevingen terzake, en hun opmerkingen dienen ernstig te worden genomen.

3.5 Dit plan moet de basis leggen voor langdurige partnerschappen die garant staan voor de (zowel economische, ecologische als sociale) duurzaamheid van de infrastructuur. Het moet passen in het Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief en ertoe bijdragen dat investeringen in de vervoerslogistiek niet alleen beter worden gestructureerd en bestendigd, maar ook in overeenstemming worden gebracht met industriële en commerciële activiteiten en met plannen voor ruimtelijke ordening en stedenbouw (om te voorkomen dat het aantal logistieke centra explodeert, dat er overhaast en tegen een hoge kostprijs verhuisd wordt, dat sommige verkeersassen en gebieden overbelast worden, terwijl andere gebieden een neergang kennen en geïsoleerd raken bij gebrek aan (goede) toegankelijkheden).

3.6 Het spreekt voor zich dat de nieuwe normen m.b.t. maximumgewicht en maximale afmetingen van laadeenheden ertoe moeten bijdragen dat een eventuele verlading vlot kan verlopen. Er dient echter rekening te worden gehouden met de problemen ten gevolge van de schier exclusieve positie van het wegvervoer bij het goederenvervoer over land: de normen mogen geen overbelasting van de infrastructuur in de hand werken, aangezien dit zou kunnen leiden tot de beschadiging van infrastructuur en een minder veilig wegvervoer. Daarentegen dienen ze comodaliteit te bevorderen.

⁽⁶⁾ Europa duurzaam in beweging: duurzame mobiliteit voor ons continent — Tussentijdse evaluatie van het Witboek Vervoer van 2001 van de Commissie, COM (2006) 314 fin van 22/06/2006.

3.7 Ten aanzien van het voorstel uit 2003 inzake een nieuwe vrijwillige intermodale laadeenheid herhaalt het Comité samenvattend dat de combinatie van laadeenheden met uiteenlopende afmetingen een logistieke nachtmerrie is. De twee opgesomde obstakels (afmetingen van vaste geleiders en ongewisse kosten-dragers van dit systeem) leiden al tot de constatering dat het systeem niet zal worden gebruikt. Daarbij voegen zich ook nog ernstige bezwaren aan binnenvaart- en wegvervoerskant.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1 Het Comité zou graag worden geraadpleegd over het verslag dat de Commissie in 2010 zal opstellen over de voortgang van het plan en eventuele obstakels bij de uitvoering ervan.

4.2 Het „internet van de dingen” zal zeker bijdragen tot een meer doeltreffende goederenlogistiek en dienstverlening aan klanten. Vanuit de ervaring met het „internet van de namen” heeft het Comité toch vragen bij de controleprocedures en –instrumenten die nodig zijn voor de „benaming”; om historische redenen heeft USDoC, het federaal ministerie van handel van de VS, de eindcontrole over het internet van de namen. Het Comité pleit ervoor dat de benaming het beheer van gegevensbestanden, alsook de formulering van technische normen in Europa gebeurt.

4.2.1 Het Comité waardeert dat de Commissie de ontwikkeling van de logistiek in de herziene Lissabonagenda voor groei en werkgelegenheid heeft opgenomen. De ervaring leert echter dat de Commissie snel werk dient te maken van de invoering van nieuwe technologieën, met name in het kader van het Galileo-project, teneinde de opgelopen achterstand in te halen.

4.3 Het Comité vindt dat het „internet van dingen” vanwege zijn economisch belang en de voornamelijk intraregionale aard van het handelsverkeer multicentrisch moet zijn (b.v. met regionale of subregionale benamingsinstellingen), zodat de eindcontrole ervan niet in handen is van één enkele autoriteit, die zich bovendien niet in de EU bevindt.

4.4 Om te voorkomen dat informatie in handen komt van criminele organisaties in — voornamelijk — derde landen, moet

ook de nodige aandacht worden besteed aan de bescherming van persoonlijke en zakelijke gegevens, aangezien de bevordering van ICT-dienstverlening en de bijbehorende informatietechnologieën geleid heeft tot een diversificatie van de informatie-instrumenten die gebruikt worden om de inhoud van ladingen te identificeren (waarbij douane- en veiligheidskwesaties niet uit het oog mogen worden verloren) en om gegevens over het verdere vervoer van ladingen, afzenders, tussenpersonen en ontvangers op te slaan.

4.5 Dit geldt vooral voor de verfijnde logistiek die bij e-commerce wordt gebruikt.

4.6 Het Comité vindt het een goede zaak dat de Commissie de logistieke beroepen wilt moderniseren m.b.v. een systeem van definities en certificaten. Hopelijk zullen die garant staan voor een echte meerwaarde.

4.7 Het is tevens een goede zaak dat de Commissie samen met de sociale partners normen wil vaststellen voor kwalificaties en opleidingen. In dit verband hoopt het Comité dat deze kwalificaties en opleidingen volgens het concept van levenslang leren worden uitgewerkt en aan nieuwe kennis worden aangepast. Het is ook toe te juichen dat de Commissie een wederzijdse erkenning van deze vrijwillige certificaten tot stand wil brengen.

4.8 Inderdaad is het nodig om de logistiek doeltreffender te maken door meer gebruik van nieuwe technologieën, eenvoudigere administratieve procedures, de uitwisseling van ervaringen, de ontwikkeling van kwalificaties en opleidingen en de bevordering van comodaliteit. Toch wil het Comité erop wijzen dat deze verbeteringen nooit volledig tot hun recht kunnen komen zolang er in de vervoer en logistieksector geen werk is gemaakt van wat de Commissie ook al in het Witboek van 2001 als belangrijk aanstipte, nl. een verschuiving van het evenwicht tussen en binnen vervoerswijzen, en een gereguleerde mededinging, wat betekent dat de vervoersprijzen op basis van een vergelijking moeten worden herzien en dat de intra- en intermodale concurrentievoorwaarden binnen de EU moeten worden geharmoniseerd.

Brussel, 29 mei 2008.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
D. DIMITRIADIS

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het

- Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de Richtlijnen 2002/21/EG inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten, 2002/19/EG inzake de toegang tot en interconnectie van elektronische-communicatienetwerken en bijbehorende faciliteiten 2002/20/EG betreffende de machtiging voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten
- Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2002/22/EG inzake de universele dienst en gebruikersrechten met betrekking tot elektronische-communicatienetwerken en -diensten, Richtlijn 2002/58/EG betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie en Verordening (EG) nr. 2006/2004 betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming
- Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van de Europese Autoriteit voor de elektronische-communicatiemarkt

COM(2007) 697 final — 2007/0247 (COD)

COM(2007) 698 final — 2007/0248 (COD)

COM(2007) 699 final — 2007/0249 (COD)

(2008/C 224/11)

De Europese Commissie heeft op 10 december 2007 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 95 van het EG-Verdrag te raadplegen over de volgende voorstellen:

Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de Richtlijnen 2002/21/EG inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten, 2002/19/EG inzake de toegang tot en interconnectie van elektronische-communicatienetwerken en bijbehorende faciliteiten 2002/20/EG betreffende de machtiging voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten

Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2002/22/EG inzake de universele dienst en gebruikersrechten met betrekking tot elektronische-communicatienetwerken en -diensten, Richtlijn 2002/58/EG betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie en Verordening (EG) nr. 2006/2004 betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van de Europese Autoriteit voor de elektronische-communicatiemarkt

De gespecialiseerde afdeling Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 8 mei 2008 goedgekeurd. Rapporteur was de heer HERNANDEZ BATALLER.

Het Comité heeft tijdens zijn op 28 en 29 mei 2008 gehouden 445e zitting (vergadering van 29 mei) het volgende advies uitgebracht, dat met 80 stemmen vóór, bij 1 onthouding, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC staat achter de doelstelling van de Commissie om consumenten zoveel mogelijk profijt te laten trekken van de markt voor elektronische communicatie, ervoor te zorgen dat geen concurrentievervalsingen of -beperkingen optreden, innovatie en efficiënte investeringen in infrastructuur te stimuleren en een efficiënt gebruik en beheer van het radiospectrum en van nummers te promoten.

1.2 De elektronische-communicatiesector is in technologisch opzicht zeer innovatief en bovendien uiterst dynamisch. Het EESC kan zich dan ook vinden in het regelgevingskader en in de voorgestelde wijzigingen, die neerkomen op het volgende:

1.2.1 Gedecentraliseerde regulering in de lidstaten waarbij de nationale autoriteiten verantwoordelijk zijn voor het toezicht op de markten volgens een gemeenschappelijke set beginselen en

procedures. Tegelijkertijd wordt de onafhankelijkheid van de nationale regelgevende instanties (NRI's) wat het dagelijks bestuur en het nemen van besluiten betreft versterkt, wordt ervoor gezorgd dat NRI's kunnen beschikken over een eigen begroting en voldoende personele middelen, en krijgen ze meer bevoegdheden inzake het toezicht op de naleving.

1.2.2 De voltooiing van de interne markt, waarbij de Commissie bepaalde bevoegdheden krijgt toegewezen voor de transnationale markten, die het niveau van de lidstaten te boven gaan.

1.2.3 Relevantere wetgeving: sommige bepalingen worden aangepast aan technologische en marktontwikkelingen en verouderde en overbodige bepalingen, of bepalingen die nergens meer betrekking op hebben, worden geschrapt.

1.2.4 Een doelmatige strategie voor spectrumbeheer teneinde een Interne Europese Informatieruimte te verwezenlijken.

1.2.5 Functionele scheiding, waartoe NRI's na goedkeuring van de Commissie in uitzonderingsgevallen kunnen besluiten om te bewerkstelligen dat alle downstreamexploitanten, met inbegrip van de eigen downstreamafdelingen van de verticaal geïntegreerde exploitant, volledig gelijkwaardige toegangsproducten kunnen worden geleverd.

1.2.6 Betrouwbare en veilige communicatie van informatie via de elektronische-communicatienetwerken. Met het oog daarop zal de Autoriteit bijdragen aan de harmonisatie van passende technische en organisatorische veiligheidsmaatregelen door deskundig advies te verlenen.

1.2.7 Een betere rechtspositie van consumenten in verband met bepaalde contractuele aspecten, de transparantie en publicatie van informatie, beschikbaarheid van diensten, informatie- en hulpdiensten en nummerportabiliteit. Met de voorstellen wordt echter niet het in het EG-Verdrag vastgelegde niveau van consumentenbescherming bereikt, omdat andere aspecten — zoals regulering van de dienstverlening aan klanten, minimum-kwaliteitsniveaus, sanctieclausules en gezamenlijke aanbesteding van diensten en eind-apparatuur — buiten beschouwing blijven.

1.2.8 Betere bescherming van de persoonlijke levenssfeer, al is geen van de voorstellen in dit verband ambitieus genoeg. Neem de bescherming tegen spam, waarbij volgens het EESC heel duidelijk zou moeten worden uitgegaan van het beginsel dat het uitsluitend toegestaan is om consumenten commerciële e-mails te sturen als dezen daar expliciet toestemming voor hebben gegeven.

1.3 Het is een goede zaak dat de Commissie eindapparatuur binnen het regelgevingskader wil brengen; dat zal toegankelijkheid van deze apparatuur voor eindgebruikers met een handicap ten goede komen. Het EESC is eveneens ingenomen met de bindende maatregelen om ervoor te zorgen dat gehandicapten in het kader van de universele dienstverlening even gemakkelijk als andere eindgebruikers gebruik kunnen maken van openbare telefoondiensten, inclusief hulpdiensten, telefonische-inlichtingendiensten en telefoongidsen.

1.4 Vereenvoudiging en vermindering van de administratieve kosten is belangrijk. Met een flexibeler spectrumbeheer worden administratieve procedures gestroomlijnd en kunnen exploitanten gemakkelijker gebruik maken van het spectrum. De lidstaten moeten kunnen werken met uitzonderingen van technische aard en met meer omvangrijke uitzonderingen ter verwezenlijking van doelstellingen van algemeen belang, bijvoorbeeld culturele verscheidenheid en meertaligheid, vrijheid van meningsuiting en pluralisme in de media, sociale en territoriale samenhang en veiligheid. Hierbij dienen de technische, sociale, culturele en politieke behoeften van alle lidstaten in het licht

van hun wetgeving en conform het EU-recht in aanmerking te worden genomen.

1.5 Als schakel tussen de Commissie en de NRI's zou de op te richten Europese Autoriteit voor de elektronische-communicatiemarkt, die onafhankelijk van de Commissie moet gaan werken en de bevoegdheden van de NRI's zal versterken, goede diensten kunnen bewijzen bij het in kaart brengen en analyseren van markten en het aandragen van oplossingen voor marktproblemen, de harmonisering van het gebruik van het radiospectrum of het in kaart brengen van transnationale markten — zaken waarbij afstemming op Europees niveau onontbeerlijk is.

2. Inleiding

2.1 In 2002 viel het besluit om de telecommunicatiemarkt te hervormen. Dit leidde tot een nieuw regelgevingskader voor elektronische communicatie die zowel vaste als draadloze satelliet- en terrestrische netwerken omvat en bestaat uit de kader-richtlijn, de toegangsrichtlijn, de vergunningenrichtlijn, de universele-dienstverleningsrichtlijn en de richtlijn inzake de behandeling van persoonlijke gegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in deze sector.

2.2 Doel van dit regelgevingskader was om nieuwe exploitanten een betere toegang te verschaffen tot de bestaande infrastructuur, voor meer investeringen in alternatieve infrastructuur te zorgen en consumenten meer keuze en lagere prijzen te bieden.

2.3 Er wordt uitgegaan van het beginsel van gedecentraliseerde regulering in de lidstaten, waarbij de nationale autoriteiten verantwoordelijk zijn voor het toezicht op de markten volgens een gemeenschappelijke set beginselen en procedures.

2.4 Er wordt een „minimumniveau van harmonisatie” voorgesteld, waarbij de NRI's of de lidstaten zelf de uitvoeringsmaatregelen kunnen bepalen.

2.5 Doel van het regelgevingskader is het geleidelijk terugdringen van sectorspecifieke regelgeving ex ante naarmate de mededinging op de markt tot ontwikkeling komt. Dit zal gebeuren door middel van een aanbeveling waarin de Commissie bepaalt welke elektronische-communicatienetwerken en -diensten aan regelgeving ex ante kunnen worden onderworpen.

2.5.1 Regelgevende interventie ex ante moet uiteindelijk voordelen voor eindgebruikers opleveren doordat zij duurzame concurrentie op de retailmarkten tot stand brengt. De bepaling van relevante markten kan en zal mettertijd veranderen, naarmate de kenmerken van producten en diensten zich ontwikkelen en de mogelijkheden voor vraag- en aanbodssubstitutie veranderen. Zie in dit verband de aanbeveling van de Commissie van 17 december 2007 ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ PB C 344, 28-12-2007, blz. 65

3. De voorstellen van de Commissie

3.1 De Commissie streeft naar een ingrijpende wijziging van de Europese wetgeving inzake elektronische communicatie (hierna „regelgevingskader”) en heeft daartoe het volgende gepubliceerd:

- twee ontwerprichtlijnen: de ene ter wijziging van de kaderrichtlijn (de toegangsrichtlijn en de vergunningenrichtlijn) en de andere ter wijziging van de universele-dienstverleningsrichtlijn en de richtlijn de bescherming van de persoonlijke levenssfeer;
- een voorstel voor een verordening tot oprichting van de Europese Autoriteit voor de elektronische-communicatiemarkt (hierna de „Autoriteit”).

3.2 Deze voorstellen dienen om het Europese regelgevingskader voor elektronische communicatie af te stemmen op de behoeften van de NRI's en van de aanbieders en gebruikers van goederen en diensten.

3.3 De bedoeling is om voor de digitale economie een samenhangend regelgevingskader te creëren waarbij de voordelen van de voltooiing van de interne markt worden benut. De voorstellen behelzen de volgende aspecten:

3.4 Het voorstel tot wijziging van de kaderrichtlijn, de toegangsrichtlijn en de vergunningenrichtlijn:

- a) Bij het beheer van het spectrum dienen de lidstaten de betrokken partijen te raadplegen als zij een uitzondering willen maken op de beginselen van technologie- en diensten-neutraliteit, zelfs wanneer zij hierbij het algemeen belang voor ogen hebben.
- b) De samenhang van het regelgevingskader wordt versterkt door een aantal procedurele elementen in het marktherzieningsproces te verduidelijken. De Commissie heeft hierbij de mogelijkheid om zelf een marktanalyse uit te voeren wanneer een NRI zich niet tijdig van deze taak heeft gekweten.
- c) De verplichtingen op het gebied van de veiligheid en integriteit van de netten worden versterkt; nieuwe bepalingen breiden de draagwijdte van de eisen inzake integriteit die voor telefoondiensten golden uit tot mobiele en IP-netwerken.
- d) Met diverse criteria voor de onafhankelijkheid van de NRI's, tegen wier besluiten in beroep kan worden gegaan, worden de juridische garanties van de betrokken partijen versterkt. Van de uitvoering van NRI-maatregelen kan worden afgezien als mocht blijken dat deze ernstige en onherstelbare schade veroorzaken.
- e) Met het oog op de behoeften van kwetsbare groepen worden aan eindapparatuur technische eisen gesteld om ervoor te zorgen dat gehandicapten er gemakkelijk gebruik van kunnen maken. Ook worden de doelstellingen van NRI's wat oudere gebruikers en gebruikers met bijzondere sociale behoeften betreft bijgewerkt.
- f) Met toestemming van de Commissie mogen NRI's een functionele scheiding opleggen.

g) Er wordt een gemeenschappelijke selectieprocedure vastgelegd.

h) Ten slotte krijgen NRI's meer bevoegdheden inzake het toezicht op de naleving. Dit biedt hun de mogelijkheid specifieke voorwaarden te verbinden aan algemene machtigingen om ervoor te zorgen dat het spectrum ook toegankelijk is voor gebruikers met een handicap, dat auteurs- en intellectuele eigendomsrechten worden gerespecteerd en dat de autoriteiten in geval van imminente dreigingen met het publiek kunnen communiceren.

3.5 Met het voorstel tot wijziging van de regelingen inzake de universele dienst en gebruikersrechten, de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie, en de samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming trekt de Commissie de lijn door van haar wetgevende aanpak in de sector.

3.5.1 Hiermee erkent de Commissie dat concurrentie op zichzelf niet volstaat om in de behoeften van alle burgers te voorzien en te garanderen dat de rechten van gebruikers worden gerespecteerd. Vandaar de speciale bepalingen om de universele dienstverlening overeind te houden en de rechten van gebruikers te beschermen en persoonsgegevens te beschermen.

3.5.2 De Commissie wil met name de prijzen transparanter maken en de informatie voor eindgebruikers verbeteren door exploitanten te verplichten om actuele, vergelijkbare, adequate en gemakkelijk toegankelijke informatie te publiceren en de NRI's in staat te stellen om dit van exploitanten te eisen.

3.5.3 Met maatregelen voor het behoud van telefoonnummers wil de Commissie ervoor zorgen dat consumenten gemakkelijk naar een andere aanbieder kunnen overstappen (dit moet binnen maximaal een dag kunnen gebeuren, en de NRI's worden gemachtigd om aanbieders te weerhouden van ontmoedigende praktijken). Wat de informatie over de locatie van personen die hulpdiensten bellen betreft worden de eisen aangescherpt. Zo moeten bijvoorbeeld autoriteiten die dergelijke oproepen ontvangen van informatie worden voorzien.

3.5.4 Hadden de lidstaten tot nu toe de „mogelijkheid” om speciale maatregelen ten bate van gehandicapte gebruikers te nemen, nu worden ze daartoe „verplicht”. De NRI's worden in dit verband gemachtigd om exploitanten aan te zetten tot de publicatie van informatie die van belang is voor deze gebruikers.

3.5.5 De NRI's wordt de bevoegdheid verleend om een daling van de kwaliteit van de dienstverlening te voorkomen door minimumkwaliteitsniveaus vast te stellen voor netwerktransmissiediensten voor eindgebruikers en om, wanneer geen onderneming als een universele dienstverlener is aangewezen, de tarieven voor eindgebruikers te monitoren.

3.5.6 Er wordt een meldingsplicht ingevoerd bij inbreuken op de beveiliging van het netwerk, resulterend in het verlies of de compromittering van persoonsgegevens, en tevens worden eindgebruikers geïnformeerd over de voorzorgsmaatregelen die zij kunnen nemen om eventuele schade te minimaliseren.

3.5.7 Het gebruik van „spyware” en andere kwaadaardige software blijft verboden, ongeacht de gehanteerde methode voor de aflevering en installatie ervan op de apparatuur van de eindgebruiker. Daarnaast wordt de bestrijding van ongevreemde commerciële communicatie (spam) kracht bijgezet met de bepaling dat aanbieders van internetdiensten juridische actie mogen inleiden tegen spammers.

3.6 Ten slotte is er het voorstel om een „Autoriteit” op te richten. Deze is verantwoording schuldig aan het Europees Parlement, omvat een raad van regelgevers met de hoofden van de nationale regelgevende instanties van alle EU-lidstaten en vervangt de Europese Groep van regelgevende instanties (ERG) ⁽²⁾.

3.6.1 De Autoriteit verleent deskundig advies aan de Commissie bij de besluitvorming over bepaalde onderwerpen, fungeert als een centrum van expertise voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten op Europees niveau en neemt ook de taken van het Europees Agentschap voor netwerken en informatiebeveiliging (ENISA) over.

4. Algemene opmerkingen

4.1 Het EESC is ingenomen met de voorstellen van de Commissie, aangezien zij hiermee de regulering en het beheer van de Europese elektronische-communicatiesector op het oog heeft.

4.1.1 Het EESC staat ook achter de doelstelling van de Commissie om de telecomsector open te stellen voor concurrentie en investeringen in breedbandnetten (alle technologieën: vast, mobiel en satelliet ⁽³⁾) te bevorderen en de doelstelling om mede tegen de achtergrond van de digitalisering van audiovisuele diensten sterker in te zetten op de toekomst van internet — het „internet van de dingen” en het semantisch web — alsook op een optimaal spectrumbeheer op de interne markt. Een en ander is in het belang van alle consumenten en bedrijven, die technisch hoogwaardige telecommunicatienetten en -diensten nodig hebben.

4.1.2 Het huidige regelgevingskader van de telecomsector heeft gezorgd voor:

- grote vooruitgang: de markten zijn dynamischer en meer open geworden, zoals ook blijkt uit het twaalfde verslag van de Commissie over de stand van zaken van de regelgeving voor de sector;
- bestrijding van grote ongelijkheden tussen exploitanten, waar de oude staatsmonopolies hun voordeel mee deden.

4.2 Het is tevens een goede zaak dat elektronische communicatie, en dus alle transmissienetten en dienstverlening in deze sector, voortaan ook onder de regelgeving zullen vallen.

4.3 Het EESC is niet alleen te spreken over de verbetering van de technische en beheersaspecten (zie hierboven), maar ook over het grote aantal bepalingen die bedoeld zijn om de rechtspositie van de gebruikers van elektronische-communicatiediensten te verbeteren en over de procedurele en bestuursrechtelijke

garanties voor exploitanten, die zullen waarborgen dat de genoemde bepalingen ook daadwerkelijk worden toegepast (recht van betrokken partijen om gehoord te worden, verplichting om besluiten met redenen te omkleeden, voorlopige maatregelen en beroepsrecht). Deze garanties liggen in het verlengde van het „recht op behoorlijk bestuur”, dat in artikel 41 van het Handvest van grondrechten wordt genoemd.

4.4 Het EESC is er vooral mee ingenomen dat de verzoeken die het in eerdere adviezen heeft geformuleerd in de voorstellen zijn verwerkt. Deze hebben betrekking op:

- de verplichting van de lidstaten om maatregelen ten gunste van gehandicapte gebruikers te nemen ⁽⁴⁾ ter verwezenlijking van de doelstellingen van het Europese handvest van grondrechten en van de VN-conventie voor gelijke rechten van personen met een handicap;
- de grondbeginselen van spectrumbeheer (aangezien het spectrum van openbaar belang is en uit economisch, sociaal en ecologisch oogpunt beheerd moet worden); naast technologische en dienstenneutraliteit moeten deze beginselen zorgen voor culturele en linguïstische diversiteit, vrijheid van meningsuiting en pluraliteit van de media, waarbij de technische, sociale, culturele en politieke behoeften van alle lidstaten in aanmerking kunnen worden genomen ⁽⁵⁾.

4.4.1 Met het oog op de culturele en taaldiversiteit is het belangrijk gebruik te maken van de diakritische tekens van de verschillende talen en van Cyrillische, Griekse en andere letters en te voorkomen dat deze bij de transmissie van elektronische teksten vervormd worden; er mag ook geen duurder tarief worden aangerekend voor het gebruik van letters met diakritische tekens in sms-berichten.

4.5 Het EESC kan zich eveneens vinden in de voorstellen van de Commissie met betrekking tot de volgende aspecten:

- a) de vereenvoudiging van de marktanalyseprocedures, waardoor voor de NRI's de administratieve rompslomp minder wordt en de bestuurskosten van exploitanten omlaag gaan;
- b) de verbetering van de veiligheid en de integriteit van de netten, een maatregel die garant staat voor een betrouwbaar gebruik van elektronische communicatie;
- c) de grotere onafhankelijkheid van de NRI's; door ervoor te zorgen dat ze een eigen onafhankelijk budget en voldoende personeel krijgen wordt de eventuele invloed van andere overheidorganen op hun dagelijks bestuur aan banden gelegd.

5. Specifieke opmerkingen

5.1 Aangezien de voorstellen van de Commissie bedoeld zijn om enerzijds de nationale wetgevingen op het gebied van elektronische communicatie beter op elkaar af te stemmen, en anderzijds een EU-orgaan op te richten, is het van belang erop te wijzen dat deze voorstellen uitsluitend artikel 95 van het EG-Verdrag als rechtsgrond hebben.

⁽²⁾ De ERG werd opgericht bij Besluit 2002/627/EG van de Commissie van 29 juli 2002, laatstelijk gewijzigd bij Besluit 2007/804/EG van de Commissie van 6 december 2007, PB L 328 van 8.12.2007, blz. 43.

⁽³⁾ Zie EESC-advies PB C 44, 16.2.2008, blz. 50; rapporteur: de heer Retureau

⁽⁴⁾ Verkennend advies „Toekomstige wetgeving inzake elektronische toegankelijkheid”, PB C 175, 27.7.2007, blz. 91-95.

⁽⁵⁾ PB C 151, 17.6.2008, blz. 25.

5.1.1 Maar hoewel dit zeker een juiste en afdoende rechtsgrond kan zijn voor de verwezenlijking van de doelstellingen ⁽⁶⁾, dient de Commissie er krachtens de jurisprudentie van het Hof van Justitie op toe te zien dat de te nemen maatregelen ook daadwerkelijk hun sporen nalaten in de nationale wetgevingen (zodat deze gewijzigd worden) en op EU-niveau een aantal aspecten precies regelen, namelijk de verbetering van de positie van consumenten en gebruikers van elektronische communicatie en de juridische en procedurele waarborgen die in de voorstellen worden genoemd ⁽⁷⁾.

5.1.2 Met andere woorden: een paar simpele cosmetische aanpassingen van de huidige regelgeving zijn niet genoeg.

5.1.3 Dit geldt ook voor de „Autoriteit”, waarvan de oprichting zonder meer te wettigen is als zij, overeenkomstig haar bevoegdheden, kan bijdragen aan een uniforme en efficiënte toepassing van het brede scala aan voorgestelde bepalingen.

5.1.4 De oprichting van deze Autoriteit strookt met het subsidiariteitsbeginsel, terwijl de huidige samenwerking

- a) weinig structuur kent en er inefficiënte mechanismen worden gebruikt die tot marktfragmentatie leiden;
- b) niet garant staat voor gelijke voorwaarden voor in verschillende lidstaten gevestigde exploitanten;
- c) er niet voor zorgt dat consumenten profijt hebben van concurrentie en dat zij gebruik kunnen maken van grensoverschrijdende dienstverlening.

5.1.5 De oprichting van de Autoriteit is ook in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel: zij zal dienst doen als een efficiënte schakel tussen de Commissie en de NRI's bij de behandeling van onderwerpen waarvoor afstemming op Europees niveau een vereiste is.

5.2 De Autoriteit zou als exclusief forum moeten dienen voor de samenwerking tussen de NRI's bij het waarnemen van hun uit de regelgeving voortvloeiende verantwoordelijkheden.

5.2.1 Om te kunnen bepalen of de Autoriteit transparant en onafhankelijk in haar activiteiten is en hierover rekenschap aflegt, wacht het EESC de geplande evaluatie van haar functioneren af. Dan kan het ook nagaan of de bevoegdheden van de NRI's zijn versterkt door ze op hun solide en duidelijke wijze in de EU-wetgeving te verankeren.

5.3 Wat het legislatieve karakter van het voorgestelde regelgevingskader betreft: het verdient aanbeveling om naast de beginselen en normen voor vrije concurrentie op de interne markt ook specifieke criteria toe te passen ter regulering van de sector ⁽⁸⁾. Vooral in dit geval is dat de juiste aanpak, omdat er anders dan in andere sectoren in de elektronische-communicatiesector bestuurlijke, op gecompliceerde marktanalyses stoevende ingrepen *ex ante* nodig zijn ⁽⁹⁾.

5.3.1 Met het regelgevingskader wordt er terecht naar gestreefd om de sectorspecifieke regulering *ex ante* geleidelijk af te schaffen naarmate de concurrentie in de sector van de grond komt. Dit wordt door de Commissie sinds enige tijd al stap voor stap gedaan, bijvoorbeeld door middel van haar aanbeveling van 17 december 2007. Gezien de dynamiek van de elektronische-communicatiesector hoopt het EESC dat dit soort interventie-maatregelen door de verdere ontwikkeling van producten en diensten en de vervangingsmogelijkheden overbodig worden.

5.3.2 Het opleggen van een functionele scheiding is een uitzonderlijke maatregel die met grote terughoudendheid moet worden toegepast. Uitsluitend NRI's zouden hiertoe over moeten mogen gaan, en dan nog alleen na toestemming van de Commissie, die op haar beurt de nieuwe Autoriteit om advies zou moeten vragen.

5.3.3 Een dergelijke ingreep is alleen te rechtvaardigen als men er na herhaalde pogingen niet in geslaagd is om discriminatie op de betrokken markten uit te bannen en als er, nadat andere mogelijke maatregelen geen soelaas hebben kunnen bieden, niet of nauwelijks uitzicht is op concurrentie op het gebied van de infrastructuur.

5.4 In de voor deze sector voorgestelde bepalingen blijft echter een aantal kwesties buiten beschouwing die betrekking hebben op enerzijds de efficiënte en transparante toepassing van de criteria van vrije concurrentie tussen exploitanten en dienstverleners op de EU-markt, en enerzijds enkele elementaire aspecten van de rechten van gebruikers.

5.5 Ten eerste moet het begrip „nationale veiligheid”, waarvoor de lidstaten krachtens artikel 3 bis, lid 2, laatste streepje, van het EG-Verdrag zoals gewijzigd bij het Verdrag van Lissabon exclusief verantwoordelijk zijn, goed worden afgebakend.

5.5.1 Door deze erkenning van niet geregelde bevoegdheden is er een grote speelruimte om te bepalen in welke gevallen en bij welke maatregelen om redenen van nationale veiligheid mag worden afgeweken van de sectorspecifieke en mededingingsrechtelijke normen en beginselen in de voorstellen van de Commissie.

5.5.2 Momenteel is het krachtens nationale bepalingen inzake de elektronische communicatiesector aan de lidstaten om te bepalen welke telecommunicatienetten, -diensten, -installaties en -apparatuur voor de openbare veiligheid en uit defensie-oogpunt van essentieel belang zijn ⁽¹⁰⁾. In dit verband zou men de manier waarop het Galileo-project wordt uitgevoerd als richtsnoer kunnen nemen.

⁽⁶⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 2-5-2006, zaak C-436/03

⁽⁷⁾ Rechtsgronden 44 en 45

⁽⁸⁾ Zie BAVASSO, A.: „Electronics Communications: A New Paradigm for European Regulation”, CML Rev. 41, 2004, S. 110 ff.

⁽⁹⁾ De STREEL, A.: „The Integration of Competition Law Principles in the New European Regulatory Framework for Electronics Communications”, World Competition, 26, 2003, S. 497.

⁽¹⁰⁾ Zie voor een nadere analyse: MOREIRO GONZÁLEZ, Carlos J.: *Las cláusulas de Seguridad Nacional*. Iustel, 2007, blz. 26-31 en 53-64.

5.6 Om bij de invoering van de nieuwe netten, met name de „nieuwe-generatie-netten”, de economische, sociale en territoriale samenhang niet in gevaar te brengen, moeten de publieke overheden, met inachtneming van de EU-wetgeving en de democratische beginselen, kunnen werken aan sociaaleconomische vooruitgang en een hoog niveau van werkgelegenheid. Dat maakt een evenwichtige en duurzame ontwikkeling mogelijk en legt de basis voor een *high-tech* elektronische-communicatiesector.

5.6.1 De interventie maatregelen moeten als doel hebben om met publieke middelen (met name geld van lokale overheden) de ontwikkeling van de nieuwe-generatie-netten een impuls te geven. Daarbij moet de technologische neutraliteit intact blijven en moet conform het evenredigheidsbeginsel worden voorkomen dat netten elkaar onnodig overlappen.

5.7 Met betrekking tot de invloed van het voorgestelde regelgevingskader op de rechten van gebruikers zij erop gewezen dat de Commissie in bepaalde omstandigheden dient na te gaan of het recht op toegang tot diensten van algemeen economisch belang wel wordt gerespecteerd ⁽¹⁾ (dit recht is niet alleen als grondrecht in artikel 36 van het EU-handvest van grondrechten verankerd, maar zal ook in artikel 16 van het EG-Verdrag en in het aan de Verdragen te hechten Protocol nr. 9 worden geregeld) en of er sprake is van vrije mededinging, een aspect dat in artikel 3 van het Verdrag van Lissabon niet als specifieke doelstelling van de EU zal worden opgevoerd en eveneens, op basis van het aan de Verdragen gehechte protocol inzake de interne markt en mededinging, aan een ad hoc-regulering zal worden onderworpen.

5.7.1 Hoewel het een goede zaak is dat de Commissie er in het voorstel over universele dienstverlening via een raadplegings-regeling voor wil zorgen dat de belangen van consumenten tijdens de besluitvorming terdege in aanmerking worden genomen, heeft helaas geen van de bepalingen betrekking op de rol die het maatschappelijk middenveld hierbij kan spelen. En dat terwijl het maatschappelijk middenveld de bevoegde supranationale organen van advies kan dienen over de in dit verband te nemen maatregelen en een bijdrage aan de besluitvorming daarover kan leveren, waarmee een efficiënte toepassing ervan in de EU gegarandeerd zou zijn.

5.7.2 Over de concrete aspecten van universele dienstverlening zal het EESC zich definitief uitspreken als het voorstel van de Commissie hierover, dat zij voor dit jaar heeft aangekondigd, is verschenen. Nu herhaalt het voorlopig de in dit verband toe te passen beginselen ⁽¹²⁾:

- a) de diensten dienen aan bepaalde kwaliteitsnormen te voldoen en moeten tegen een billijke, adequate en betaalbare prijs beschikbaar zijn;
- b) snelle toegang voor de gebruikers tot geavanceerde inlichtingen- en telecommunicatiediensten moet in alle regio's verzekerd zijn;
- c) alle consumenten moeten, ongeacht hun inkomen of locatie, gebruik kunnen maken van deze diensten en hebben recht op gelijke tarieven;

⁽¹⁾ Zie de adviezen CESE 267/2008 (goedgekeurd op 14-2-2008) en 976/2006 (goedgekeurd op 12-7-2006); rapporteur: de heer Hencks.

⁽¹²⁾ EESC-advies goedgekeurd tijdens de zitting van 28 februari en 1 maart 2001; PB C 139 van 11-5-2001, blz. 15.

- d) alle aanbieders van telecommunicatiediensten moeten een billijke en niet-discriminerende bijdrage leveren tot het behoud en de verdere ontwikkeling van de universele dienst;
- e) er moeten specifieke, voorspelbare en toereikende mechanismen bestaan om het voortbestaan van de universele dienst te garanderen en de verdere uitbouw ervan in het licht van technologische en maatschappelijke ontwikkelingen mogelijk te maken;
- f) indien bijkomende principes worden vastgelegd om het algemeen belang te vrijwaren, moeten deze door de NRI's in acht worden genomen;
- g) er dient op EU-niveau een „Forum” of „Waarnemingspost voor telecommunicatie” te worden opgericht, zodat de meningen van alle sociaaleconomische partijen en de overige actoren van het maatschappelijk middenveld in aanmerking kunnen worden genomen.

5.7.3 Wat universele dienstverlening betreft zouden in de richtlijn de volgende aspecten aan de orde moeten komen:

- a) de noodzakelijke regulering van de klantendiensten van exploitanten, eventueel inclusief de bevoegdheid om een bepaald kwaliteitsniveau op te leggen zodra exploitanten deze diensten beginnen te verwaarlozen;
- b) sanctieclausules, omdat die de rechtszekerheid ten goede komen;
- c) contractwijzigingen;
- d) een eventuele bevoegdheid voor NRI's om desgewenst aan alle diensten minimumkwaliteitsniveaus op te leggen;
- e) gedetailleerde rekeningen en duurdere diensten — alle diensten die niets met elektronische communicatie als zodanig te maken hebben moet in de rekeningen worden gespecificeerd;
- f) de gezamenlijke aanbesteding van diensten en eindapparatuur, waarbij in contractueel opzicht meer transparantie geboden is.

5.7.4 Met het voorstel inzake universele dienstverlening streeft de Commissie weliswaar naar een betere bescherming van de consument, maar dat betekent nog niet dat het in artikel 153 van het EG-Verdrag genoemde hoge beschermingsniveau ook *volledig* gegarandeerd is. Er wordt namelijk niets gezegd over het recht dat klanten in principe hebben om zonder boetes hun contracten van onbepaalde duur met netexploitanten of aanbieders van elektronische-communicatiediensten op te zeggen.

5.7.5 Op een aantal punten is er echter inderdaad sprake van een betere bescherming. Bijvoorbeeld:

- informatie over prijzen met transparante, actuele en onderling vergelijkbare tarieven en over de soorten diensten die worden aangeboden;
- de hervorming van verordening 2006/2004, die internationale samenwerking tegen bepaalde ongewenste praktijken — zoals *phishing* ⁽¹³⁾, *cyberstalking* en *spoofing* — mogelijk maakt.

⁽¹³⁾ Vorm van oplichting waarbij geprobeerd wordt om achter iemands bancaire inloggegevens te komen en met behulp daarvan geld van zijn bankrekening te halen.

5.8 Wat privacy en elektronische communicatie betreft is het voorstel zeker een vooruitgang ten opzichte van de huidige wetgeving. Op basis van de jurisprudentie van het Hof van Justitie zou de Commissie de vertrouwelijkheid van de communicatie en van het bijbehorende dataverkeer dat via de hiervoor bestemde publieke netten en diensten plaatsvindt beter moet waarborgen ⁽¹⁴⁾.

5.8.1 De grondrechten inzake elektronische communicatie — zoals de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, de bescherming van persoonsgegevens, het communicatiegeheim en vertrouwelijkheid — alsmede bepaalde commerciële aspecten van de intellectuele eigendom zouden beter geregeld moeten worden.

5.8.2 Verder zijn er wat de veiligheid ⁽¹⁵⁾ betreft ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer maatregelen nodig om de

veiligheid van de netten te garanderen ⁽¹⁶⁾ en te zorgen voor het gebruik van goed versleuteld materiaal.

5.8.3 Het is een goede zaak dat de richtlijn ook geldt voor openbare communicatienetwerken die gegevensverzamelings- en identificatiesystemen ondersteunen (inclusief contactloze systemen zoals RFI-chips (Radio Frequency Identification) ⁽¹⁷⁾).

5.9 Wat *spam* betreft herhaalt het EESC zijn al eerder ⁽¹⁸⁾ ingenomen standpunt: in de wetgeving moet ondubbelzinnig worden uitgegaan van het beginsel dat berichten pas verstuurd mogen worden als de consument hier expliciet mee heeft ingestemd. Zijn belang — geen ongevraagde commerciële berichten ontvangen — dient te prevaleren. Er moet worden voorzien in alle maatregelen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat dit beginsel in acht wordt genomen. Daar horen eventueel ook efficiënte, passende en ontmoedigende sancties bij.

Brussel, 29 mei 2008

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
D. DIMITRIADIS

⁽¹⁴⁾ Zie met name het arrest van het Hof van Justitie van 29 januari 2008 (Zaak C-275/06).

⁽¹⁵⁾ Het EESC werkt aan een advies over bestrijding van fraude met en vervalsing van niet-contante betaalmiddelen (INT/417; R/CESE 480/2008).

⁽¹⁶⁾ Zie advies „Netwerk- en informatieveiligheid”, rapporteur: de heer Retureau; PB C 48 van 21-2-2002, blz. 20.

⁽¹⁷⁾ Zie advies „Radiofrequentie-identificatie (RFID)”, rapporteur: de heer Morgan; PB C 256 of 27-10-2007, blz. 66.

⁽¹⁸⁾ EESC-advies goedgekeurd tijdens de zitting van 24 en 25 januari 2001; PB C 123, 25-4-2001, blz. 53.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake een gedragscode voor geautomatiseerde boekingssystemen

COM(2007) 709 final — 2007/0243 (COD)

(2008/C 224/12)

De Raad heeft op 5 december 2007 overeenkomstig de artikelen 71 en 80, lid 2, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake een gedragscode voor geautomatiseerde boekingssystemen

De gespecialiseerde afdeling Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 8 mei 2008 goedgekeurd. Rapporteur was de heer **McDONOGH**.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 28 en 29 mei 2008 gehouden 445e zitting (vergadering van 29 mei) onderstaand advies uitgebracht, dat met 75 stemmen vóór, bij 1 onthouding, werd goedgekeurd.

1. Aanbevelingen

Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) steunt en onderschrijft de aanbevelingen van de Europese Commissie, maar zou daaraan graag het volgende toevoegen:

1.1 Er moet wetgeving worden ingevoerd om moedermaatschappijen in de EU volledig afstand te laten doen van hun eigendom in geautomatiseerde boekingssystemen (CRS) en om te voorkomen dat luchtvaartmaatschappijen in de toekomst nog direct of indirect investeren in CRS.

1.2 De regels voor moedermaatschappijen moeten behouden blijven zolang deze maatschappijen nog geen afstand hebben gedaan van hun eigendom in CRS.

1.3 De regels inzake neutrale schermen moeten worden afgeschaft. Het nut van een voorgeschreven schermweergave is in de praktijk beperkt omdat elke (zaken)reiziger zijn eigen voorkeuren of richtsnoeren heeft, op online boekingssites zelden sprake is van schermneutraliteit en de gedragscode niet geldt voor websites.

1.4 Daarentegen moet er goed op worden gelet dat de weergegeven tarieven altijd alle belastingen, kosten, bijdragen en CRS-kosten omvatten. Ook dient vluchtinformatie transparant te zijn, met name als de kans op misleiding groot is, zoals bij code sharing. Is daarvan sprake, dan moet de consument duidelijk kunnen zien welke maatschappij de vlucht uitvoert.

1.5 Reisbureaus en luchtvaartmaatschappijen moeten de vrijheid krijgen om met CRS-aanbieders afspraken te maken over gebruik en verwerving van MIDT-informatie (d.w.z. gegevens opgeslagen op marketinginformatie datatapes, MIDT).

1.6 De regels inzake gegevensbescherming moeten worden aangescherpt om alle personen die in een PNR (*passenger name record*) worden genoemd te beschermen en niet alleen de reiziger zelf.

1.7 De EU moet garanderen dat de regels inzake gegevensbescherming uit de gedragscode worden nageleefd, met name de regels voor het verstrekken van persoonsgegevens door luchtvaartmaatschappijen aan (overheden en commerciële instanties uit) derde landen. Daartoe dienen met die landen bilaterale verdragen te worden gesloten en moeten geen toezeggingen worden gedaan, die niet juridisch bindend zijn.

1.8 Er moeten nieuwe regelingen komen op grond waarvan alle door CRS-abonnees gecreëerde PNR's zonder uitzondering vallen onder de regels inzake gegevensbescherming uit de gedragscode, dus ook de PNR's van luchtvaartmaatschappijen die het beheer van hun PNR-databank aan CRS-aanbieders hebben uitbesteed, en de PNR's van reisbureaus, touroperators en bedrijven.

1.9 De mogelijkheid voor abonnees om een overeenkomst met een CRS-aanbieder te ontbinden met inachtneming van een opzegtermijn van drie maanden, moet worden afgeschaft.

1.10 CRS-aanbieders zouden formeel moeten worden erkend als „verantwoordelijken voor de verwerking”, niet alleen wat betreft gegevens over vluchten en treinreizen, maar ook wat betreft gegevens over hotels, huurauto's, veerboten, verzekeringen en andere gegevens die in hun systemen zijn opgenomen.

1.11 Nieuwe spelers moeten worden aangemoedigd zich op de CRS-markt te begeven omdat daardoor de concurrentie tussen de systeemverkopers toeneemt. Betere dienstverlening en technologieën en concurrerende prijzen zullen abonnees en consumenten ten goede komen.

1.12 Railvervoerders moeten worden aangemoedigd hun diensten ook via CRS aan te bieden, zodat „groenere” vervoerswijzen binnen de EU worden gepromoot.

2. Inleiding

2.1 De Europese Commissie heeft op 15 november 2007 een herziening voorgesteld van de gedragscode voor geautomatiseerde boekingsystemen (CRS) (Verordening nr. 2299/89). Deze gedragscode is eind jaren tachtig ingevoerd om op één specifieke markt waar algemene mededingingsregels ontoereikend waren, concurrentieverstorend gedrag tegen te gaan. CRS waren destijds de enige manier waarmee consumenten toegang konden krijgen tot reisinformatie en waren eigendom van en werden gecontroleerd door de luchtvaartmaatschappijen, hetgeen een doorslaggevende reden was voor de gedragscode.

2.2 CRS zijn computersystemen voor de opslag, raadpleging en verspreiding van reisinformatie en het boeken van tickets.

2.2.1 De vier momenteel bestaande CRS zijn Sabre, Galileo, Worldspan en Amadeus. Amadeus is in Europese handen, de andere drie CRS zijn Amerikaans. Galileo en Worldspan zijn in 2007 gefuseerd, maar opereren nog als afzonderlijke systemen.

2.3 Ten opzichte van twintig jaar geleden is er veel veranderd:

2.3.1 De meeste luchtvaartmaatschappijen hebben hun aandelen in CRS verkocht, met als belangrijke uitzondering Air France, Iberia en Lufthansa ⁽¹⁾.

2.3.2 Sinds de komst van het internet kunnen vliegtickets ook op andere manieren worden geboekt dan met CRS. Omdat in de EU-lidstaten steeds meer mensen toegang krijgen tot het internet ⁽²⁾ en de technologieën voor het online boeken van reizen steeds geavanceerder worden, zijn CRS steeds minder vaak de enige manier om toegang te krijgen tot reisinformatie.

2.4 In 2004 is de markt voor CRS in de Verenigde Staten volledig gedereguleerd, aangezien de CRS-moedermaatschappijen volledig afstand hadden gedaan van hun eigendom in CRS. Dat heeft geleid tot 20-30 % lagere boekingskosten. De Europese luchtvaartmaatschappijen kunnen inmiddels nauwelijks meer concurreren met hun Amerikaanse tegenhangers, omdat ze niet in staat zijn met de CRS-aanbieders gunstigere contracten af te sluiten.

2.5 Als gevolg van de gedragscode wordt de CRS-markt in de EU namelijk nog altijd gedomineerd door een oligopolie en lopen de onderhandelingsposities van de belangrijkste spelers sterk uiteen. De CRS-markt is gegarandeerd en de contacten met de reisbureaus zijn in handen van de CRS-aanbieders. De luchtvaartmaatschappijen hebben hun onderhandelingspositie versterkt doordat ze ondertussen ook online boekingsystemen hebben ontwikkeld.

2.6 Afgezien van de specifieke regels voor moedermaatschappijen worden de algemene EU-mededingingsregels bij het ontbreken van sector specifieke wetgeving geacht voldoende bescherming te bieden tegen misbruik, zoals prijsvaststelling.

3. Opmerkingen

3.1 Moedermaatschappijen

3.1.1 Moedermaatschappijen zijn luchtvaartmaatschappijen die (gedeeltelijk) eigenaar zijn van een CRS. Het zou te riskant

zijn om de specifieke regels voor moedermaatschappijen af te schaffen omdat drie van Europa's grootste luchtvaartmaatschappijen (Air France, Iberia en Lufthansa) een aanmerkelijk belang bezitten in Amadeus. De risico's op concurrentieverstorend gedrag zijn te groot en de dubbele dominante positie op de thuismarkten blijft een reële bedreiging voor andere CRS-aanbieders en maatschappijen die geen belang in een CRS bezitten.

3.1.2 De EU zou met regels moeten komen om bestaande en toekomstige belangen van luchtvaartmaatschappijen in CRS (in de vorm van eigendom of aandelen) te verbieden.

3.1.3 Door een strikte scheiding van eigendom tussen CRS en luchtvaart- en andere vervoersmaatschappijen in te voeren, wordt het moedermaatschappijen uiteindelijk onmogelijk gemaakt heimelijke afspraken te maken of de concurrentie te vervalsen. In dat geval kan de gedragscode nog meer worden vereenvoudigd, want de vele waarborgen voor moedermaatschappijen die in het Commissievoorstel (COM(2007) 709 final) nog steeds bestaan, kunnen dan eveneens worden afgeschaft. CRS en luchtvaartmaatschappijen zouden aldus op gelijke voet, zonder verdenking van of angst voor misbruik, kunnen concurreren, hetgeen de gehele reisbranche ten goede zou komen.

3.1.4 Zolang dergelijke regels nog ontbreken, moeten de specifieke regels voor moedermaatschappijen uit artikel 10 behouden blijven om concurrentieverstorend gedrag te voorkomen.

3.2 Neutrale schermen voor online en offline reisbureaus

3.2.1 De gedragscode bepaalt dat alle CRS-schermen „neutraal” moeten zijn: de volgorde van de op de schermen vermelde vervoersgegevens mag niet tendentiekus of discriminerend zijn. Als reisagenten hun klanten informeren dienen zij dat te doen aan de hand van de vluchtduur, waarbij zij de kortste vlucht als eerste moeten vermelden (eerst rechtstreekse vluchten, dan rechtstreekse vluchten met tussenstop en tot slot niet-rechtstreekse vluchten). Klanten kunnen echter vragen de vervoersgegevens op basis van hun eigen voorkeuren te rangschikken.

3.2.2 Handhaving van deze verplichte „schermneutraliteit” is niet meer verenigbaar met de realiteit van de huidige markt, temeer een dergelijke verplichting niet bestaat voor online distributiekanalen zoals de websites van luchtvaartmaatschappijen en eigen boekingsystemen van bedrijven.

3.2.3 De marktvraag zorgt er wel voor dat de klant toegang krijgt tot de reisinformatie van alle maatschappijen. Zelfs op de sites van online CRS-reisbureaus zoals Lastminute.com en ebookers zijn alle beschikbare vluchten in het algemeen zichtbaar, zij het soms in een tendentieuze volgorde.

3.2.4 Luchtvaartmaatschappijen en reisbureaus kunnen prijsvergelijkingssites ⁽³⁾ betalen om als eerste te worden vermeld, ongeacht prijs of vluchttijden. De consument kan op deze sites de reisinformatie echter ordenen aan de hand van criteria als totaalprijs, vertrektijd, luchtvaartmaatschappij of vluchtduur. Hij heeft op deze manier dus wel degelijk toegang tot neutrale informatie, want alle relevante informatie is beschikbaar. Uiteindelijk zal zijn keuze vallen op de mogelijkheid die hem het beste past.

⁽¹⁾ Die samen 46,4 % van Amadeus bezitten.

⁽²⁾ Momenteel 50 % in de EU-27.

⁽³⁾ Bijv. Kelkoo (<http://www.kelkoo.fr>).

3.2.5 Reisinformatie op schermen voor zakenreizigers wordt meestal niet neutraal weergegeven maar veeleer op grond van de geldende richtsnoeren van de onderneming voor zakenreizen of op basis van tarieven en luchtvaartmaatschappijen.

3.2.6 Afschaffing van de verplichte „schermneutraliteit” geeft luchtvaartmaatschappijen de mogelijkheid te betalen om op CRS-schermen als eerste te worden vermeld. Het lijkt om bovenstaande redenen echter onwaarschijnlijk dat de kleinere maatschappijen hun marktaandeel hierdoor ineen zouden zien schrompelen: de consument kiest op basis van zijn voorkeuren, niet op basis van de volgorde van reisinformatie op een scherm. Hier kan een vergelijking worden gemaakt met de zoekresultaten op Google, die vrij beschikbaar zijn, maar waar bedrijven kunnen betalen om bovenaan te worden vermeld. In de reisbranche hoeft het niet anders te gaan.

3.2.7 Om deze redenen wordt aanbevolen artikel 5 (inzake schermen) af te schaffen. De markt en de keuzevrijheid van de consument zullen er wel voor zorgen dat de beschikbare reisgegevens op een eerlijke manier worden weergegeven; hiervoor hoeven geen regels te worden opgesteld.

3.2.8 In het belang van de consument moet voor maximale transparantie worden gezorgd door meteen in de op het eerste scherm vermelde tarieven alle belastingen, kosten en bijdragen op te nemen, waaronder de CRS-boekingskosten. Dit moet luchtvaartmaatschappijen ervan weerhouden reisinformatie te manipuleren door extra kosten pas in een later stadium van de boeking toe te voegen.

3.3 Regels voor MIDT

3.3.1 Marketinginformatie datatapes (MIDT) bevatten gedetailleerde informatie over alle boekingsactiviteiten van reisbureaus en luchtvaartmaatschappijen. Deze informatie wordt door de CRS-aanbieders verzameld en aan de luchtvaartmaatschappijen verkocht. Die krijgen daarmee uit concurrentieoogpunt waardevolle gegevens in handen over o.a. boekingen en inkomsten van reisbureaus en vliegpatronen.

3.3.2 Directe of indirecte afscherming van de namen van de reisbureaus op MIDT zou de markt in zijn geheel ten goede komen, in het belang van de consument zijn en zorgen voor een evenwichtiger relatie tussen luchtvaartmaatschappijen en reisbureaus. MIDT-informatie kan echter ook worden verkregen van partijen zoals de IATA. Om die informatie daarom niet teveel haar waarde te ontnemen, zou er geen wetgeving in dezen moeten komen, maar zouden abonnees de mogelijkheid moeten krijgen met CRS-aanbieders afspraken te maken over het gebruik van de MIDT-informatie.

3.3.3 In artikel 7 moet worden vastgelegd dat luchtvaartmaatschappijen en abonnees de vrijheid moeten krijgen om met CRS-aanbieders afspraken te maken over de voorwaarden waaronder MIDT-informatie kan worden verkregen.

3.4 Regels voor CRS-abonnees

3.4.1 De verordening beoogt de reisbureaus te beschermen door hun de mogelijkheid te geven een overeenkomst met een CRS-aanbieder met inachtneming van een opzegtermijn van drie maanden te ontbinden.

3.4.2 Aanbevolen wordt artikel 6, lid 2, af te schaffen, zodat abonnee en CRS-aanbieder over de opzegtermijn in alle vrijheid afspraken kunnen maken. Regulering is hier niet nodig.

3.5 Hostingovereenkomsten

3.5.1 In CRS-contracten zouden geen bepalingen over hosting mogen worden opgenomen om voorkeursbehandelingen van maatschappijen (m.n. moedermaatschappijen) te voorkomen. Zodra de moedermaatschappijen afstand doen van hun belang in de CRS, kan deze regel komen te vervallen.

3.6 Gegevensbescherming

3.6.1 Een PNR (*passenger name record*, een bestand met persoonsgegevens van een passagier) wordt door de CRS-aanbieders gecreëerd als een passagier een vlucht, treinreis, accommodatie, huurauto en/of verzekering boekt en bevat alle relevante informatie over de reis. Aangezien het hier om zeer vertrouwelijke informatie gaat, zouden voor PNR's de meest strikte regels inzake bescherming van persoonsgegevens moeten gelden. Een PNR bevat naast de reisdetails o.a. de volgende gegevens van een passagier: naam, contactgegevens, geboortedatum, persoonlijke voorkeuren waaruit zijn geloof kan worden afgeleid (bijv. verzoek om een koosjer maaltijd), naam van de persoon die de tickets heeft betaald, creditcardgegevens, namen van vrienden, familieleden of collega's die dezelfde reis maken, en naam en contactgegevens van de reisagent. In de PNR's van zakenreizigers worden ook vaak codes opgenomen om vakbondslidmaatschap te vermelden of aan te geven welke afdeling of klant de reis betaalt. Aan de hand van een PNR kan zeer gedetailleerde informatie worden gegeven over zowel de reizigers als niet-reizigers die bij een boeking betrokken zijn. De EU dient daarom hun persoonsgegevens absoluut te beschermen, zoals ook in de gedragscode is bepaald.

3.6.2 De regels inzake gegevensbescherming uit de gedragscode worden echter door de CRS-aanbieders stelselmatig geschonden:

- a) als zij gegevens aan een niet-EU-lidstaat verstrekken;
- b) doordat zij persoonsgegevens verwerken zonder toestemming van de betrokkene;
- c) doordat zij door hen beheerde gegevens gebruiken voor andere doeleinden dan het uitvoeren van de boeking.

3.6.3 Ook is sprake van schending van EU-richtlijn 95/46/EG (die een aanvulling vormt op de regels inzake gegevensbescherming uit de gedragscode), aangezien een CRS-aanbieder op grond daarvan, als „verantwoordelijke voor de verwerking”, toestemming van de betrokkene moet krijgen voor het vrijgeven van persoonsgegevens, en die gegevens niet aan een derde land mag verstrekken, tenzij dat land hetzelfde niveau van bescherming van persoonsgegevens kent als de EU. Dat laatste geldt niet voor de Verenigde Staten, waar reis- en persoonsgegevens door de regering en commerciële instanties kunnen worden gebruikt om profielen aan te maken van uit de EU afkomstige reizigers en die profielen onbeperkt kunnen worden bewaard. Een voorbeeld in dit verband is de Amerikaanse APIS-regeling (*advanced passenger informations*) op grond waarvan informatie over passagiers uit de EU door de Amerikaanse overheid moet worden verwerkt alvorens die passagiers toegang kunnen krijgen tot de Verenigde Staten.

3.6.4 De regels inzake gegevensbescherming moeten worden aangescherpt om alle personen die in een PNR worden genoemd te beschermen en niet alleen de reiziger zelf.

3.6.5 De EU moet garanderen dat de regels inzake gegevensbescherming uit de gedragscode worden nageleefd, met name de regels voor het verstrekken van de in PNR's opgenomen persoonsgegevens door CRS-aanbieders aan derde landen. Daartoe dienen met die landen bilaterale verdragen te worden gesloten. De bestaande verdragen die de EU met de Verenigde Staten over gegevensbescherming heeft afgesloten, zijn slechts toezeggingen die niet te handhaven en ook niet juridisch bindend zijn.

3.6.6 Er moeten nieuwe regels worden geformuleerd op grond waarvan alle door CRS-abonnees gecreëerde PNR's zonder uitzondering vallen onder de regels inzake gegevensbescherming uit de gedragscode, dus ook de PNR's van luchtvaartmaatschappijen die het beheer van hun PNR-databank aan CRS-aanbieders hebben uitbesteed, en de PNR's van reisbureaus, touroperators, bedrijven en andere instanties die hun boekingen via CRS regelen.

4. Conclusies — volgende stappen

4.1 Door de gedragscode te vereenvoudigen moet er een natuurlijker economisch klimaat ontstaan waarin CRS-aanbieders concurreren op basis van prijsniveau en kwaliteit van dienstverlening, terwijl het belang van de consument voorop blijft staan.

4.2 Tevens moet nauwkeurig worden gekeken in welke mate prijsconcurrentie een groter aanbod oplevert, bijv. van railvervoerders of prijsvechters. Als deze laatste twee marktpartijen hun diensten via CRS aanbieden, zal dat leiden tot lagere prijzen (en meer keuzemogelijkheden) voor de consument voor korte en middellange reizen. Dat kan weer tot gevolg hebben dat de traditionele luchtvaartmaatschappijen hun tarieven concurrerender maken en de kosten van middellange en lange vluchten in het algemeen verlagen, hetgeen grote voordelen zal hebben voor hen die voor hun reisinformatie afhankelijk zijn van CRS.

4.3 Railvervoerders moeten worden aangemoedigd hun diensten ook via CRS aan te bieden, omdat op die manier de milieuvervuiling door vliegreizen kan worden beperkt en „groenere” vervoerswijzen kunnen worden gepromoot.

4.4 Daarnaast moet in de gaten worden gehouden wat de gevolgen zullen zijn van de afschaffing van de verplichte schermneutraliteit. De marktwerking zou zelfs moedermaatschappijen moeten doen afzien van de mogelijkheid zich niet aan de concurrentieregels te houden. Doel van de gedragscode moet niet zijn om via de CRS één enkele, geconsolideerde en neutrale informatiebron in stand te houden. Omdat de markt er met name sinds de komst van het internet anders uitziet, wordt dit streven steeds minder relevant.

4.5 Als de sociaaleconomische gevolgen van de voorgestelde wijziging van de gedragscode worden geanalyseerd, zou de aandacht in de eerste plaats moeten uitgaan naar de kleinere en middelgrote ondernemingen uit de sector, waaronder luchtvaartmaatschappijen en reisbureaus, omdat die wellicht niet opgewassen zijn tegen de flexibelere regels voor CRS.

4.6 De EU moet haar burgers voorlichten over hoe de persoonsgegevens worden gebruikt die worden geregistreerd als men een reis boekt. De meeste mensen zijn namelijk niet op de hoogte van het bestaan van CRS, laat staan van wat er met hun persoonsgegevens gebeurt die via CRS worden verwerkt. Zonder voorlichting hierover blijft het in de gedragscode genoemde recht van betrokkenen op toegang tot gegevens die op hen betrekking hebben, een dode letter. Het is onwaarschijnlijk dat een passagier een CRS-aanbieder ooit inzage heeft gevraagd in zijn persoonsgegevens, simpelweg omdat passagiers niet weten wat er met die gegevens gebeurt. Als ze dat wel zouden weten, dan zouden ze geen toestemming geven voor het gebruik ervan.

4.7 Instanties en personen die niet direct deel uitmaken van de reisbranche, zoals consumentenorganisaties en privacydeskundigen, zouden meer bij het raadplegingsproces moeten worden betrokken. Dat zou een evenwichtiger kijk op de CRS-markt in de EU opleveren.

4.8 Nieuwe technologische ontwikkelingen op het vlak van online reisinformatie moeten op de voet worden gevolgd. CRS-aanbieders en andere in de reisbranche actieve technologiebedrijven boeken namelijk grote vooruitgang met software voor (de follow-up van) boekingen en programma's om de beschikbaarheid van tickets na te gaan. Dergelijke verbeteringen bieden de consument meer mogelijkheden en noodzaken wellicht tot verdere herziening van de regelgeving.

4.9 In de Verenigde Staten bijvoorbeeld hebben luchtvaartmaatschappijen directe verbindingen gerealiseerd met reisbureaus (en omzeilen zo de CRS), waardoor de CRS-markt nog meer is veranderd. Aldus neemt de afhankelijkheid van CRS steeds verder af en groeit de macht van consument, reisagent en luchtvaartmaatschappij.

4.10 Nieuwe spelers moeten worden aangemoedigd zich op de CRS-markt te begeven. Meer concurrentie in het huidige oligopolie op de Europese CRS-markt zal die markt ten goede komen. Sinds in de Verenigde Staten alle regels werden afgeschaft, is er een nieuwe generatie CRS-aanbieders bijgekomen ⁽⁴⁾. Doordat die gebruik maken van nieuwe technologieën bieden ze luchtvaartmaatschappijen zeer aantrekkelijke diensten tegen lage prijzen.

4.11 Op zowel de interne als de internationale markt moet onderzocht worden in hoeverre lagere distributiekosten gevolgen hebben voor ticketprijzen en de concurrentiepositie t.o.v. Amerikaanse maatschappijen.

4.12 De gedragscode moet binnen 2-3 jaar opnieuw worden geëvalueerd, waarbij dient te worden gelet op de marktomstandigheden, de rol van de moedermaatschappijen en de mate waarin de regels inzake gegevensbescherming worden nageleefd. Voordat tot een eventuele verdere herziening wordt besloten, zouden meer lobbyorganisaties dan tot nu toe moeten worden geraadpleegd.

Brussel, 29 mei 2008

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
D. DIMITRIADIS

⁽⁴⁾ Bijv. G2 Switchworks en Farelogix. Zij staan bekend als „GNE's” (GDS New Entrants).

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een meerjarenprogramma van de Gemeenschap betreffende de bescherming van kinderen die het internet en andere communicatietechnologieën gebruiken

COM(2008) 106 final — 2008/0047 (COD)

(2008/C 224/13)

De Raad heeft op 7 april 2008 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 153 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap te raadplegen over het

Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een meerjarenprogramma van de Gemeenschap betreffende de bescherming van kinderen die het internet en andere communicatietechnologieën gebruiken

Op 11 maart 2008 heeft het bureau van het EESC besloten om de gespecialiseerde afdeling Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij met de voorbereidende werkzaamheden ter zake te belasten.

Gezien de urgente aard van de werkzaamheden heeft het EESC tijdens zijn op 28 en 29 mei 2008 gehouden 445e zitting (vergadering van 29 mei) besloten om mevrouw Sharma als algemeen rapporteur aan te wijzen, en heeft het met algemene stemmen onderstaand advies uitgebracht.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC prijst de Commissie voor wat zij tot nu toe heeft gedaan om de bescherming van kinderen bij het gebruik van „onlinetechnologieën” ⁽¹⁾ te verbeteren. Het wijst er in het bijzonder op dat de bevolking zich gemiddeld beter bewust is van de problematiek dankzij bewustmakingscampagnes van de sociale partners, met name NGO's, en de door de Commissie georganiseerde jaarlijkse Dag van een veiliger internet.

1.2 Het EESC heeft zelf tal van adviezen opgesteld om dit onderwerp onder de aandacht te brengen ⁽²⁾. Daarenboven beveelt het een internationale partnerschapsbenadering aan, ten behoeve van:

1.2.1 Internationale uitwisseling van gegevens en „pooling” van ideeën tussen regeringen, wetshandhavingsinstanties, telefonische meldpunten (hotlines), banken/financiële instellingen/creditcardmaatschappijen, adviescentra inzake kindermishandeling, kindervelzijnsorganisaties en de internetindustrie.

1.2.2 Een Europese en/of internationale „taskforce” die vier maal per jaar bijeenkomt om gegevens, ervaringen en voorbeelden van goede praktijken uit te wisselen tussen stakeholders, waaronder hotlines, wetshandhavingsinstanties, regeringen en, met name, de internationale internetindustrie.

1.2.3 De vaststelling en bevordering van een model van internationale en Europese goede praktijkvoorbeelden voor de bestrijding van inhoud op het internet van seksueel misbruik van kinderen met behulp van hotlines.

1.2.4 Een heroverweging van alle bestaande en voorgenomen hotlines in het licht van de momenteel aanvaarde goede-praktijkvoorbeelden, en de toetsing van de prestaties van bestaande hotlines aan nieuwe modellen van goede praktijken.

1.2.5 Stroomlijning van de middelen uit de programma's en van toekomstige financieringen, als resultaat van de heroverweging van de hotlines.

1.2.6 Deelname van hotlines aan het Europese databankproject.

1.2.7 De stimulering van hotlines en andere relevante organisaties om samen te werken met nationale registers van domeinnamen, teneinde domeinnamen die tot seksueel misbruik van kinderen aanzetten of toegang verschaffen tot dergelijke inhoud, te schrappen.

1.2.8 De bundeling van krachten om mensen meer bewust te maken van de problemen i.v.m. kinderlokkerij („grooming”) en cyberpesten („cyber-bullying”) ⁽³⁾ en zonodig door te verwijzen naar de relevante wetshandhavingsinstanties en kinderbeschermingsorganisaties.

1.2.9 De invoering van ondersteunende procedures voor analisten en onderzoekers van beeldmateriaal die werkzaam zijn bij hotlines.

1.2.10 Het streven naar harmonisatie van de nationale rechtskaders op dit gebied.

1.2.11 De oprichting van een netwerkbureau binnen de Commissie dat als onafhankelijke beoordelaar kan optreden, dat het onderzoek kan coördineren en dat de implementatie van het programma en de opvolging van de aanbevelingen kan beoordelen.

1.2.12 De oprichting van een jaarlijks deskundigenpanel om de overdracht van kennis te intensiveren.

⁽¹⁾ Voor dit document worden onder „onlinetechnologieën” begrepen technologieën die gebruikt worden om toegang te krijgen tot het internet en tot andere communicatietechnologieën. In bepaalde gevallen, zoals bij videospelletjes, is bovendien zowel „online” als „offline” gebruik van inhoud en diensten mogelijk en kunnen beide relevant zijn voor de veiligheid van kinderen.

⁽²⁾ „Illegale inhoud — Internet” PB C 61 van 14 maart 2003, blz. 32, en „Veiliger gebruik van het internet” PB C 157 van 28 juni 2005, blz. 136.

⁽³⁾ „Grooming”: rechtstreeks contact dat wordt gelegd door volwassenen die toenadering zoeken tot kinderen met de bedoeling hen seksueel te misbruiken; „cyber-bullying”: kinderen die het slachtoffer zijn van onlinepesterij.

1.2.13 De oprichting van een Jeugdforum teneinde de meningen en ervaringen van kinderen en jongeren mee te nemen in het onderzoek en de uitvoering van de toekomstige programma's.

1.2.14 Een proactief en gezamenlijk gebruik van fondsen, zoals die van de programma's Daphne en Veiliger internet.

1.2.15 Het aanknopen van contacten met de relevante autoriteiten in de VS, om het aanbieden in de VS van inhoud waarvoor kinderen seksueel zijn misbruikt tegen te gaan, en de transatlantische uitwisseling van gegevens mogelijk te maken.

1.3 Een dergelijke partnerschapsbenadering staat garant voor een optimale deskundigheid, kennisoverdracht en financiering en garandeert bovenal dat de stakeholders en sociale partners worden betrokken bij de gezamenlijke inspanningen van de EU om illegale online-inhoud zoveel mogelijk tegen te gaan en de toegang daartoe te beperken.

2. Algemene opmerkingen over het Commissievoorstel

2.1 Het internet en andere communicatietechnologieën (hierna de „onlinetechnologieën” ⁽⁴⁾ genoemd), die aanvankelijk werden ontworpen en bedoeld als communicatie-instrument voor deskundigen en onderzoekers, zijn nu bijna overal ter wereld thuis, op school, in het bedrijfsleven en bij de overheid gemeengoed geworden.

2.2 Kinderen worden steeds meer actieve gebruikers van onlinetechnologieën. Naast de voordelen van interactiviteit en de deelname aan de onlineomgeving, lopen zij ook aanzienlijke risico's:

- a) rechtstreekse schade, zoals in situaties waarin zij slachtoffer zijn van seksueel misbruik, gedocumenteerd door foto's, films of audiobestanden die online worden verspreid (kinder-misbruikmateriaal);
- b) bestendiging van het seksueel misbruik doordat het materiaal waarop het misbruik is te zien steeds weer wordt bekeken, dankzij de wijdverspreide online distributie en de mondiale beschikbaarheid;
- c) rechtstreeks contact dat wordt gelegd door volwassenen die toenadering zoeken tot kinderen met de bedoeling hen seksueel te misbruiken (kinderlokkerij of „grooming”);
- d) onlinepesterij (cyberpesten of „cyber-bullying”) waarvan kinderen het slachtoffer kunnen worden.

2.3 Andere ontwikkelingen (zie bijlage 1) ⁽⁵⁾ zijn onder meer:

- a) de snelle en dynamische ontwikkeling van nieuwe technologische landschappen, steeds meer onder invloed van de digitale convergentie, snellere distributiekanaalen, mobiel internet, Web 2.0, Wi-Fi-toegang en andere nieuwe inhoudformats en online technologische diensten;
- b) erkenning van de zeer jonge leeftijd waarop kinderen slachtoffer worden en de extreme ernst van het seksuele misbruik;
- c) verduidelijking van de omvang van het probleem i.v.m. openbaar toegankelijke websites waarop seksueel misbruik

van kinderen te zien is, oftewel een concreet „beheersbare” target van circa 3000 websites per jaar die vanuit de hele wereld worden aangeboden en toegang verschaffen tot vele honderdduizenden beelden van kinderporno;

- d) recente gegevens betreffende de regionale aanbieders van kinderpornonetwerken laten zien dat de meerderheid van deze inhoud wordt aangeboden in de VS;
- e) recente gegevens laten zien dat online kinderporno regelmatig van aanbieder en gastland verandert om opsporing en verwijdering tegen te gaan, wat wetshandhaving op een puur nationaal niveau lastig maakt;
- f) nationale registers van domeinnamen spannen zich niet in op internationaal niveau om domeinnamen die tot seksueel misbruik van kinderen aanzetten of toegang verschaffen tot dergelijke inhoud, te schrappen;
- g) de voortdurende en potentieel steeds breder wordende „generatiekloof”, tussen enerzijds het gebruik van onlinetechnologieën door jongeren en hun perceptie van de risico's en anderzijds het begrip van volwassenen wat betreft het gebruik;
- h) de blootstelling van de bevolking aan kinderpornomateriaal kan op vrijwillige basis door de industrie worden teruggedrongen door individuele URL's te laten blokkeren;
- i) het nut van nationale aanbevelingen inzake online-instrumenten zoals filters, veiligheidsinstellingen van zoekmachines, enz.

2.4 De bescherming van internetgebruikers en met name van kinderen die op het internet gaan, tegen illegale en schadelijke online-inhoud en schadelijk onlinegedrag en de beteugeling van de verspreiding van illegale inhoud blijven een uitdaging voor beleidsmakers, wetgevers, het bedrijfsleven en eindgebruikers, met name ouders, verzorgers en opvoeders.

2.5 Vanuit juridisch oogpunt moet een wezenlijk onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds illegale en anderzijds schadelijke inhoud omdat hiervoor verschillende methoden, strategieën en instrumenten nodig zijn. Het begrip „illegaal” kan van land tot land variëren, wordt bepaald door de nationale toepasselijke wetgeving en valt onder de bevoegdheid van rechtshandavingsinstanties, andere overheidsinstanties en hotlines die daarvoor bevoegd zijn verklaard.

2.6 Het EESC dringt erop aan dat de harmonisatie van wetgeving in alle lidstaten op nationaal niveau wordt doorgevoerd en gehandhaafd, en dat de bepalingen van het Verdrag inzake de bestrijding van strafbare feiten verbonden met elektronische netwerken van de Raad van Europa ⁽⁶⁾ als minimum wordt gehanteerd voor wat betreft de volgende punten:

- a) wat precies als kinderpornomateriaal wordt beschouwd;
- b) dat kinderen tot de leeftijd van 18 jaar als slachtoffers van kinderpornomateriaal worden beschouwd;
- c) dat het bezit en bekijken/downloaden van online kinderpornomateriaal een misdrijf is dat streng moet worden bestraft om kinderen daartegen te beschermen.

⁽⁴⁾ Zie voetnoot 1.

⁽⁵⁾ Deze bijlage is uitsluitend beschikbaar in het Engels en is bij de online-versie van dit advies gevoegd.

⁽⁶⁾ Raad van Europa, ETS 185, Convention on CyberCrime, 23 XI 2001.

2.7 Hoewel een aantal Europese normen zijn vastgesteld die toelichting verschaffen op juridische kwesties aan de hand van verschillende aanbevelingen en richtlijnen, zou moeten worden gekeken in hoeverre de lidstaten deze normen in de praktijk hebben omgezet.

2.8 Onder „schadelijke” inhoud wordt inhoud verstaan die ouders, docenten en andere volwassenen als potentieel schadelijk beschouwen voor kinderen. Definities van dergelijk inhoud variëren per land en per cultuur en kunnen uiteenlopen van pornografie en geweld tot racisme, vreemdelingenhaat, haattaal en –muziek, zelfverwonding, anorexia en zelfmoordsites. Het EESC erkent dat het moeilijk is internationale partnerschappen op te richten om dit soort materiaal te bestrijden, maar is van mening dat nationale inspanningen kunnen worden gedaan om meer bekendheid te geven aan de bestaande instrumenten, methoden en technologieën om kinderen tegen blootstelling hieraan te beschermen.

2.9 De EU vervult sedert 1996 een voortrekkersrol bij de onlinebescherming van kinderen: de opeenvolgende programma's voor een veiliger internet (*actieplan voor een veiliger internet-gebruik 1998-2004, veiliger internet plus programma 2005-2008*) zijn een duidelijk voorbeeld van de activiteiten op dit gebied. De Commissie hechtte haar goedkeuring aan een mededeling over de tenuitvoerlegging van het Veiliger internet plus programma in de periode 2005-2006 ⁽⁷⁾. Een tussen april en juli 2007 uitgevoerde effectbeoordeling ⁽⁸⁾ bevestigde dat de ontplooiende activiteiten doeltreffend zijn geweest, maar benadrukte dat zij moeten worden aangepast aan de snel veranderende internet-technologieën en de dynamische criminaliteit op dit gebied.

2.10 Dit nieuwe programma beoogt een veiliger gebruik van het internet en andere communicatietechnologieën te bevorderen, met name voor kinderen, en de strijd aan te binden tegen illegale online-inhoud en illegaal en schadelijk onlinegedrag, door op elk niveau de samenwerking en uitwisseling van nieuwe ervaringen en beste praktijken m.b.t. vraagstukken in verband met de onlineveiligheid van kinderen te vergemakkelijken en zo te zorgen voor een Europese meerwaarde.

2.11 Het programma zal vier acties omvatten, waarvan de internationale samenwerking telkens een integraal onderdeel is:

- a) tegengaan van illegale online-inhoud en aanpakken van schadelijk onlinegedrag;
- b) bevorderen van een veiligere onlineomgeving;
- c) zorgen voor bewustmaking van het publiek;
- d) tot stand brengen van een kennisbasis.

⁽⁷⁾ COM(2006) 661 final. Mededeling van de Commissie over de uitvoering van het communautair meerjarenprogramma ter bevordering van een veiliger gebruik van het internet en nieuwe online-technologieën (Safer Internet plus).

⁽⁸⁾ <http://ec.europa.eu/saferinternet>

2.12 Wel zou het EESC graag zien dat de woorden „schadelijk” en „gedrag” worden gedefinieerd en juridisch worden toegevoegd, vooral met het oog op de omzetting in nationaal recht. Ook de rol van hotlines, die niet de bevoegdheid hebben om een onderzoek in te stellen naar verdachten, moet verder worden verduidelijkt (zie Bijlage 2) ⁽⁹⁾.

3. Een internationaal model

3.1 Het internet is niet het eigendom van gigantische multinationals die de inhoud daarvan kunnen controleren. Het bestaat uit honderden miljoenen pagina's die door een grote hoeveelheid uitgevers worden geplaatst, waardoor illegale inhoud moeilijk kan worden gescreend of gecontroleerd. Wel bestaat de mogelijkheid van actie op lokaal (thuis), nationaal en internationaal niveau (met inbegrip van de cyber space) om de beschikbaarheid van illegale inhoud te bestrijden, mits alle stakeholders samenwerken.

3.2 De Internet Watch Foundation heeft in 2007 een kern van 2 755 websites opgespoord waarop seksueel misbruik van kinderen was te zien, en die vanuit de hele wereld werden aangeboden. 80 % van deze websites wordt commercieel geëxploiteerd, en verandert regelmatig van aanbieder en gastland om opsporing tegen te gaan ⁽¹⁰⁾. Deze tactieken, in combinatie met het complexe multinationale karakter van deze misdrijven, maken dat alleen een gezamenlijk wereldwijd antwoord van wetshandhavingsinstanties, regeringen en de internationale online-sector een doeltreffend onderzoek naar dit soort websites, hun inhoud en de organisaties die erachter zitten mogelijk maakt.

3.3 Het EESC erkent dat een „partnerschapsbenadering” noodzakelijk is om kinderen te beschermen. De sociale partners, inclusief de regeringen, de online-industrie, wetshandhavingsinstanties, kinderbeschermingsorganisaties, ondernemingen, werknemersvertegenwoordigers, NGO's zoals consumentenorganisaties, en het grote publiek, moeten samenwerken om de gevaren en risico's aan het licht te brengen, terwijl jongeren moeten kunnen blijven profiteren van de voordelen van dit revolutionaire instrument dat vele mogelijkheden biedt voor sociale contacten, leren en innovatie.

3.4 Het internet heeft de kwaliteit van het bestaan van velen maar vooral van jongeren, ouderen en personen met een handicap zeker verbeterd. Het is een uniek communicatiemiddel en krijgt tegenwoordig steeds meer de functie van een „sociaal netwerk”. Veranderende patronen in levensstijl, gezinnen en werkgelegenheidssituaties hebben ertoe geleid dat mensen vaker een zelfstandige of eenzame periode doormaken. De bescherming van de gebruikers en met name van zwakke gebruikers zoals kinderen, is dan ook een prioriteit waarvoor de verantwoordelijkheid niet alleen bij de „hoeders” of voogden mag worden gelegd.

⁽⁹⁾ Deze bijlage is uitsluitend beschikbaar in het Engels en is bij de online-versie van dit advies gevoegd.

⁽¹⁰⁾ De Britse hotline voor het aangeven van illegale inhoud: materiaal waarvoor kinderen seksueel zijn misbruikt, illegale obscene inhoud en inhoud die aanzet tot rassenhaat in het VK (zie Bijlagen 1 en 2 — uitsluitend beschikbaar in het Engels, en bij de online-versie van dit advies gevoegd).

3.5 De opkomst van nieuwe technologieën en diensten is een voorwaarde voor innovatie en groei van ondernemingen wereldwijd. Jongeren zijn vaak de eersten die de mogelijkheden daarvan inzien, en de innovatie oppikken. Met de ontwikkeling daarvan komt echter ook het misbruik om de hoek kijken, wat een steeds zorgwekkender fenomeen aan het worden is. Zelfregulerende instanties van zowel bedrijfsleven als stakeholders hebben een grondige kennis van deze technologieën, en kunnen maatregelen ontwikkelen om misbruik te bestrijden. Het delen van kennis, de bewustmaking en het instrueren van consumenten over het aangeven van schadelijke websites, zo mogelijk samen met een toekenning van financiële middelen om dit misbruik uit te roeien, zeker als het gaat om misbruik van kinderen, is een essentiële plicht en maakt deel uit van de maatschappelijke verantwoordelijkheid van internetondernemingen.

3.6 Over de omvang en reikwijdte van de onlinedistributie van kinderpornomateriaal wordt veel gespeculeerd. Zoals in het Commissieverslag wordt toegegeven, ontbreken echter statistieken hierover voor de situatie in alle EU-lidstaten. De inspanningen zouden moeten worden gericht op het opsporen van verplaatsingen en activiteiten van websites die met de distributie van kinderpornomateriaal zijn geassocieerd, ten einde informatie te verschaffen aan bevoegde autoriteiten en internationale wets-handhavingsinstanties, zodat zij dergelijke inhoud kunnen verwijderen en de distributeurs ervan kunnen opsporen.

3.7 Dergelijke organisaties moeten op nationaal niveau worden opgericht, en regelmatig bijeenkomen met de Europese Commissie om strategieën uit te stippelen. Een platform op EU-niveau met het bedrijfsleven, regeringen, banken/financiële instellingen/creditcardmaatschappijen, NGO's, onderwijs-, werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers zou een belangrijk instrument kunnen zijn voor snelle analyse en actie in de Unie, waarbij de informatie ook buiten de EU kan worden verspreid om de internationale samenwerking op het gebied van wets-handhaving te verbeteren.

3.8 Gestimuleerd moet worden dat er jaarlijks een „deskundigenvergadering” op EU-niveau over de ontwikkeling van de technologie, psychosociale factoren en wetshandhaving wordt gehouden, zodat er meer kennis wordt overgedragen. De conclusies van deze vergaderingen zouden moeten worden verspreid onder alle Europese lidstaten en leden van het platform, zodat zij kunnen worden aangepast, aangevuld of gebruikt op nationaal en lokaal niveau.

3.9 De oprichting van een netwerkbureau binnen de Commissie dat Europese, maar ook internationale projecten bestudeert, zou het platform kunnen steunen om ervoor te zorgen dat de kennis en de statistieken up-to-date en relevant zijn, dankzij de verspreiding van doeltreffende processen om kinderporno te bestrijden, die snel kunnen worden overgedragen aan actieve partners. Het bureau zou tevens bezoeken kunnen organiseren en monitoringstaken krijgen. Verder zou het bureau kunnen fungeren als onafhankelijke hotline-beoordelaar, en aanvragen voor nieuwe projecten kunnen beoordelen om dubbel werk te voorkomen, en een efficiënt en doeltreffend gebruik van de middelen kunnen bevorderen. Ook zou het bureau partnerschappen kunnen voorstellen. Het netwerkbureau zou de ontwikkeling moeten bijbenen door onmiddellijk in te spelen op de nieuwe uitdagingen.

3.10 De oprichting van een „Jeugdforum” zou nuttig kunnen zijn om jongeren bij e.e.a. te betrekken, en informatie te verspreiden onder de sociale netwerken die door de meest kwetsbare groepen worden gebruikt. Jongeren hebben hun eigen taal, en willen niet altijd luisteren naar autoriteit maar staan wel open voor adviezen van soortgenoten uit hun eigen sociale kringen. Om rekening te houden met „de rechten van het kind” moeten jongeren bij dat proces worden betrokken.

3.11 Er moet een doeltreffend model komen, met de toezegging van de stakeholders dat zij informatie zullen delen die relevant is voor de aanpassing aan nieuwe en opkomende vormen van wereldwijde internetcriminaliteit en de uitwisseling van kennis.

4. Richtsnoeren voor hotlines

4.1 Een model voor aanbevelenswaardige werkwijzen van hotlines:

4.1.1 Hotline-analisten moeten worden getraind in de beoordeling van illegale online-inhoud en als zodanig erkenning krijgen.

4.1.2 Hotline-analisten moeten gespecialiseerd zijn in het opsporen van potentieel illegale online-inhoud.

4.1.3 Er moet een duidelijke partnerschapsbenadering worden gevolgd met alle belangrijke nationale stakeholders, inclusief regeringen, banken/financiële instellingen/creditcardmaatschappijen, wetshandhavingsinstanties, gezins- en kinderschermingsorganisaties en vooral ook de internetindustrie.

4.1.4 Co- en zelfregulerende hotlines moeten een aantoonbaar doeltreffend partnerschap aangaan met de nationale internetindustrie en een gedragscode onderschrijven.

4.1.5 Universele signalerings- en verwijderingsprocedures („notice and take-down”) voor illegale online-inhoud die door een nationale onderneming wordt aangeboden.

4.1.6 Deelname aan de gecentraliseerde Europese databank voor aan seksueel misbruik van kinderen gelinkte URL's.

4.1.7 De toezegging van nationale internetproviders om een dynamische lijst van kinderpornosites te blokkeren op netwerk-niveau, ten einde gebruikers te beschermen tegen ongewilde blootstelling.

4.1.8 Nationale hotlines moeten een uitgebreide website in hun taal hebben waarop eenvoudige, anonieme meldingsmechanismen staan en duidelijke links naar helplines en andere relevante organisaties die zich bezighouden met aanverwante onderwerpen zoals kinderlokkerij en cyberpesten.

4.1.9 Het publiek moet worden geïnformeerd over de functie van de hotlines en aanverwante onderwerpen.

4.1.10 Hotlines moeten aantoonbaar Europese en internationale gegevens, kennis en expertise uitwisselen.

4.1.11 Deelname aan Europese en internationale partnerschappen met stakeholders voor uitwisseling van gegevens en informatie en „pooling” van ideeën, ten einde het grensoverschrijdende karakter van deze misdrijven te bestrijden.

4.1.12 Actie op Europees en internationaal niveau om ervoor te zorgen dat kinderpornomateriaal kan worden verwijderd en er een onderzoek kan worden ingesteld naar de distributeurs ervan, waar ook ter wereld deze inhoud wordt aangeboden.

4.1.13 Er moet medewerking worden verleend aan alle nationale of internationale instanties die worden opgericht om deze websites internationaal te bestrijden en de samenwerking tussen multinationale wetshandavingsinstanties te bevorderen.

4.1.14 Verspreiding van richtsnoeren onder werkgevers, onderwijzers, organisaties, ouders en kinderen, bijvoorbeeld naar het voorbeeld van het „ThinkuKnow” educatieprogramma van het CEOP (Child Exploitation and Online Protection Centre) van de Britse politie.

4.1.15 Internetgebruikers moeten beter bekend worden gemaakt met de problematiek, vooral in partnerschap met of gesponsord door nationale internetproviders.

4.1.16 De organisaties moeten lid zijn van INHOPE, de International Association of Internet Hotlines, die ervoor moet zorgen dat hotlines en de internetindustrie internationale goede-praktijkvoorbeelden uitwisselen voor het verwijderen van inhoud ⁽¹⁾.

4.1.17 De meldingsprocedures moeten eenvoudig en anoniem zijn voor individuele melders, en moeten snel kunnen worden afgehandeld.

4.1.18 Hotline-exploitanten moeten hun analisten ondersteuning en advies geven bij het bekijken en verwerken van gegevens en inhoud.

4.2 Bovendien moeten hotlines:

- a) partnerschappen aangaan met de nationale registers van domeinnamen om ervoor te zorgen dat domeinnamen die regelmatig kinderpornomateriaal aanbieden of aanzetten tot seksueel misbruik van kinderen, worden onderzocht en geschrapt;
- b) proberen vrijwillige financiering los te peuteren van nationale internetondernemingen die profiteren van het meldingsmechanisme op de hotline, de „Notice and take-down” dienst en de dynamische lijsten met te blokkeren websites;
- c) het blokkeren van kinderpornosites door de internetindustrie in het betreffende land aanmoedigen of gemakkelijker maken;

⁽¹⁾ Van september 2004 tot december 2006 heeft INHOPE 1.9 miljoen aangiften verwerkt, waarvan 900 000 afkomstig waren van het grote publiek, en 160 000 werden doorgegeven aan de wetshandavingsinstanties, opdat zij actie zouden ondernemen.

- d) positieve betrekkingen aanmoedigen tussen hotlines en telefonische hulpdiensten, met de mogelijkheid om misbruik aan te geven bij slachtofferhulporganisaties, om een bijkomende bewustmaking van relevante en actuele thema's te bevorderen.

5. Specifieke opmerkingen: het voorstel van de Commissie

5.1 Het voorstel van de Commissie laat verschillende kwesties onbeantwoord:

- a) Wie zal de voorgestelde maatregelen coördineren, en in welke hoedanigheid?
- b) Hoe worden de criteria voor de afzonderlijke gebieden vastgesteld? Veel bestaande programma's voldoen aan meerdere criteria van de voorgestelde kennisbasis ⁽¹²⁾.
- c) Wie selecteert de geschikte kandidaten?
- d) Wie is verantwoordelijk voor de voortdurende evaluatie en netwerkvorming van deze projecten?

5.2 Als een antwoord wordt gegeven op bovenstaande vragen wordt voorkomen dat het wiel steeds opnieuw moet worden uitgevonden, wordt dubbel werk voorkomen, en wordt een efficiënt en doeltreffend gebruik van de middelen bevorderd. Er moet echter vooral voor worden gezorgd dat deskundige stakeholders actief worden betrokken bij het initiatief, in nauwe samenwerking met consultants of ambtenaren. Dit zou ook moeten opgaan voor het hierboven voorgestelde „netwerkbureau” binnen de Commissie, dat dergelijke projecten kan bestuderen, bezoeken en opvolgen en er alles over te weten kan komen.

5.3 De Commissie moet meer nadruk leggen op een proactief en gezamenlijk gebruik van fondsen, zoals die van de programma's Daphne en Veiliger internet.

5.4 Ten slotte vraagt het Comité de Commissie het belang en de impact te benadrukken van de volgende punten:

- toepassing door alle lidstaten van de signalerings- en verwijderingsprocedures van de hotlines en de internetindustrie op inhoud waarvoor kinderen seksueel zijn misbruikt;
- een breder draagvlak voor het initiatief om internetgebruikers te beschermen door de toegang tot URL's met inhoud waarvoor kinderen seksueel zijn misbruikt te blokkeren;
- internationale inspanningen door nationale registers van domeinnamen en relevante autoriteiten, om domeinnamen die met seksueel misbruik van kinderen zijn geassocieerd, te schrappen.

⁽¹²⁾ Dit geldt bijvoorbeeld voor het Innocence in Danger „Prevention Project”. Er zijn nog tal van andere voorbeelden.

5.5 Bovengenoemde maatregelen zorgen ervoor dat argeloze internetgebruikers minder vaak worden blootgesteld aan traumatische en illegale beelden; zij voorkomen dat kinderen steeds opnieuw slachtoffer worden door ervoor te zorgen dat de beelden van hun seksueel misbruik niet langer zichtbaar zijn; zij blokkeren de toegankelijkheid en het aanbod van dergelijke inhoud voor personen die op zoek zijn naar dit soort beelden; en zij onderbreken de verspreiding van beelden onder internetgebruikers voor commercieel gewin door criminele organisaties.

5.6 Wat belangrijk is, is dat de implementatie van de maatregelen de verspreiding van inhoud waarvoor kinderen seksueel zijn misbruikt, steeds moeilijker maakt. Hoewel het dynamische karakter van deze criminele activiteit en de technologische bedrevenheid van de overtredders het moeilijk maakt deze

inhoud volledig uit te bannen, is het een feit dat hoe duurder, risicovoller en vergankelijker het plaatsen van dit soort inhoud wordt gemaakt, des te minder dit een gemakkelijke weg voor financieel of ander gewin lijkt.

5.7 Recente gegevens over de reikwijdte en omvang van kinderpornowebsites (niet van losse beelden of URL's) stemmen hoopvol over de totale uitroeiing hiervan. Er kunnen concrete streefcijfers worden vastgesteld om de voordelen van gegevensuitwisseling en „ownership” op het hoogste internationale niveau te laten zien, evenals de impact van een positieve en succesvolle internationale partnerschapsbenadering om het aantal websites waarop seksueel misbruik van kinderen te zien is, in belangrijke mate terug te dringen.

Brussel, 29 mei 2008

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
D. DIMITRIADIS

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité, over het „Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de technische controle van motorvoertuigen en aanhangwagens”

COM(2008) 100 final — 2008/0044 COD

(2008/C 224/14)

De Raad heeft op 16 april 2008 overeenkomstig artikel 80, lid 2, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het

„Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de technische controle van motorvoertuigen en aanhangwagens”

Aangezien het Comité volledig instemt met het voorstel en er geen commentaar op heeft, heeft het tijdens zijn op 28 en 29 mei 2008 gehouden 445e zitting (vergadering van 29 mei 2008) met 85 stemmen voor, bij 2 onthoudingen, besloten om een positief advies uit te brengen.

Brussel, 29 mei 2008

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
D. DIMITRIADIS

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad: De aanpak van waterschaarste en droogte in de Europese Unie

COM(2007) 414 final

(2008/C 224/15)

De Commissie heeft op 18 juli 2007 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag te raadplegen over de

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad: De aanpak van waterschaarste en droogte in de Europese Unie

De afdeling Landbouw, plattelandontwikkeling, milieu, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 29 april 2008 goedgekeurd. Rapporteur was de heer **BUFFETAUT**.

Het Comité heeft tijdens zijn op 28 en 29 mei gehouden 445e zitting (vergadering van 29 mei) het volgende advies uitgebracht, dat met 97 stemmen vóór, bij 1 onthouding, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Waterschaarste en droogte moeten niet alleen worden gezien als milieuproblemen; de aanpak ervan is ook een absolute voorwaarde voor een duurzame economische groei in Europa. Het gaat dus tevens om een probleem van strategische aard.

1.2 Water is van levensbelang voor de mens, maar ook voor allerlei sectoren van de economie, en dan met name voor de landbouw en de levensmiddelenindustrie, die met levend materiaal werken.

1.3 Het is goed dat de Commissie in haar mededeling benadrukt hoe ernstig de problemen zijn. Tegelijkertijd besteedt zij aandacht aan een aantal manieren om waterschaarste en droogte te bestrijden, maar gaat zij ook in op eventuele aanpassingen aan een nieuwe situatie.

1.4 De situatie zou kunnen verergeren door de klimaatverandering, die door wetenschappers is aangetoond en door de bevolking aan den lijve wordt ondervonden. De maatregelen die de Commissie voorstelt moeten dan ook zo snel mogelijk worden uitgevoerd.

1.5 Natuurlijk zijn er verschillen tussen de lidstaten en lopen de omstandigheden van noord naar zuid en van oost naar west uiteen. Maar alle lidstaten kampen met problemen; zelfs in de noordelijke landen komen in de zomer perioden van droogte voor.

1.6 Daarom mogen deze verschillen een gecoördineerd Europees beleid niet in de weg staan, zolang de concrete maatregelen maar worden afgestemd op de uiteenlopende omstandigheden in de lidstaten. Er is namelijk geen pasklare oplossing voor de hele EU.

1.7 De precieze uitwerking van de naar aanleiding van deze mededeling te nemen maatregelen moet daarom straks goed worden nagegaan.

1.8 Prijsstellingsbeleid voor water kan ondoeltreffend blijken als het grootste deel van de wateronttrekking door de autoriteiten niet eens wordt gemeten of geregistreerd. De Commissie zou de lidstaten daarom moeten voorstellen om goed te omschrijven welke verschillende vormen van watergebruik zij in aanmerking nemen.

1.9 Er zou een Europese internetsite moeten worden opgezet waarop lokale overheden concrete voorbeelden van stroomgebiedbeheerplannen en andere informatie kunnen vinden.

1.10 De Commissie zou de omvang van haar financiële steun kunnen laten afhangen van de mate waarin water rationeel wordt gebruikt en als hulpbron behouden blijft. Voor onverantwoord optredende regio's is dat een stimulans om de zaken anders aan te pakken, terwijl de regio's die in dit verband al goed bezig zijn er geen hinder van ondervinden.

1.11 Voor een beter droogterisicobeheer zou de EU in het kader van het EU-mechanisme voor burgerbescherming werk kunnen maken van de interoperabiliteit van preventie- en brandbestrijdingsmaatregelen.

1.12 In verband met de eventuele aanleg van extra watervoorzieningsinfrastructuur zou onderzoek moeten worden gedaan naar ondergrondse opslag en naar de mogelijkheid om het opgeslagen water in het grondwater te spuiten. Het gaat niet aan om het idee van watertransport binnen eenzelfde lidstaat al bij voorbaat categorisch uit te sluiten, maar dit moet wel goed ingekaderd worden om verspillend gedrag te voorkomen. Met behulp van de meest geavanceerde methoden voor toezicht en gebruik moet zo zuinig mogelijk worden omgesprongen met water ⁽¹⁾.

1.13 Voor een rationeel watergebruik zijn slimme meters („smart metering”) en aangepaste facturering veelbelovende mogelijkheden. Ook in de landbouw zijn goede praktijken belangrijk, en met de fondsen voor plattelandontwikkeling zou moeten worden voorzien in herbebossing, de aanplant van

⁽¹⁾ Tijdens de publieke hoorzitting en het studiebezoek die op 3 april 2008 in Murcia plaatsvonden, is gebleken dat er nu al zulke technologie voor verstandig watergebruik op de markt is. Daarnaast kan verwoestijning met de teelt en met name de aanplant van bomen worden bestreden.

hagen waar dat nuttig en mogelijk is, en duurzame drainage en irrigatie. Het watergebruik in de landbouw is al een stuk efficiënter geworden, maar met behulp van modernere en zuinigere besproeiings- en irrigatietechnieken dient hier nog meer vooruitgang te worden geboekt. Op het gebied van de landbouw is het daarom zaak om meer onderzoek te doen en nieuwe technologieën te ontwikkelen. Individuele systemen voor het besparen, opnieuw gebruiken en zuiveren van water lenen zich het best voor woningen op het platteland.

1.14 Wat kennisvergroting en gegevensvergaring betreft zou een site moeten worden opgezet waar de klimaatparameters van de wereldwijde IPPC-modellen voor lokale en regionale overheden te downloaden zijn.

2. Inhoud van de mededeling

2.1 Europa heeft inmiddels te maken gekregen met waterschaarste en met steeds vaker voorkomende perioden van hardnekkige droogte. Dit geldt niet alleen voor de regio's die in dit opzicht altijd al kwetsbaar waren, maar voor het hele continent. Heeft nu nog 19 % van alle rivierbekkens in de EU met ernstige droogte te kampen, in 2070 kan dit aandeel zijn gestegen tot 39 %. Vooral het zuiden, midden en oosten van Europa zouden dan zware klappen krijgen.

2.2 Het aantal door droogte getroffen mensen en gebieden is tussen 1976 en 2006 met 20 % toegenomen. Naast alle problemen voor de bewoners van die gebieden brengt de droogte ook economische kosten met zich mee. Zo heeft de droogte van 2003 de Europese economie minstens 8,7 miljard euro gekost. Het internationale waterverbruik loopt sterk uiteen. Een Amerikaan gebruikt gemiddeld 600 liter per dag, een Europeaan 250 à 300 liter, een Jordaniër 40 en een Afrikaan 30. Gezien de dreigende schaarste moet iedereen zijn gedrag aanpassen, maar er zijn vooral maatregelen nodig in de sectoren waar het meest bespaard kan worden. Zo verbruikt de landbouw het meeste water (71 % van het gedistribueerde water), gevolgd door de industrie (20 %) en huishoudens (9 %). ⁽²⁾

2.3 In reactie op een verzoek van de Raad milieu van juni 2006 bespreekt de Commissie in haar mededeling een reeks Europese beleidsopties:

- een correct prijskaartje voor water
- een efficiëntere toewijzing van water en watergerelateerde financiering
- financiering van verstandig watergebruik
- ontwikkeling van droogterisicobeheerplannen
- verdere optimalisatie van het gebruik van het EU-Solidariteitsfonds en het Europees mechanisme voor civiele bescherming
- bevordering van waterefficiënte technologieën en praktijken

⁽²⁾ Bron: *Atlas pour un monde durable*, Michel Barnier, uitgeverij Acropole

- een heel Europa bestrijdend informatiesysteem voor waterschaarste en droogten
- kansen voor onderzoek en technologische ontwikkeling.

2.4 In het bredere kader van de bestrijding van de klimaatverandering wil de Commissie op deze manier een strategie voor een efficiënt watergebruik in de steigers zetten. Dit sluit bovendien aan bij haar algemene voornemen om de Europese economie een impuls te geven.

2.5 Volgens de Europese Raad moeten de schaarste- en droogteproblemen niet alleen in Europees, maar ook in internationaal verband worden aangepakt, en dient de kaderrichtlijn water integraal te worden uitgevoerd. ⁽³⁾

2.6 De Raad heeft de Commissie gevraagd om de uitvoering van haar mededeling op de voet te volgen en de strategie van de EU op het gebied van waterschaarste en droogte in 2012 te evalueren en verder te ontwikkelen.

2.7 Het EESC is geenszins van plan om ook nog eens zijn eigen kijk op de zaak te geven — dat zou toch maar een overbodige exercitie zijn. Wel wil het de aangedragen ideeën en oplossingen van commentaar voorzien en aanvullen én concrete voorstellen doen.

2.8 De onderwerpen waterschaarste en droogte hebben raakvlakken met tal van andere onderwerpen en beleidsterreinen: landbouw, waterbeleid, klimaatverandering, crisismanagement en burgerbescherming. Een concreet Europees beleid op dit gebied zal dan ook onder de bevoegdheid van diverse directoraten-generaal van de Commissie vallen, namelijk DG AGRI, DG ENV en DG REGIO. De Commissie zou er aandachtig op moeten toezien dat er op alle beleidsterreinen aandacht wordt besteed aan deze onderwerpen.

3. Algemene opmerkingen

Het EESC neemt de opzet van de Commissiemededeling als uitgangspunt voor zijn commentaar.

3.1 De prijs van water

3.1.1 De mededeling van de Commissie vloeit voort uit de kaderrichtlijn water. Zij acht het betreurenswaardig dat niet genoeg gebruik wordt gemaakt van de economische instrumenten en wijst erop dat prijsstellingsbeleid voor water ondoeltreffend kan blijken als het grootste deel van de wateronttrekking door de autoriteiten niet eens wordt gemeten of geregistreerd.

3.1.2 Veel lidstaten hanteren bovendien strikte definities voor de diverse vormen van watergebruik en voor de verschillende gebruikers van water. Sommige lidstaten hanteren zo'n strikte definitie van „watergebruiker” (zij verwijzen hierbij alleen naar drinkwatervoorziening en waterzuivering, en niet naar zaken als irrigatie, scheepvaart, waterkracht en waterkeringen), dat er geen sprake is van een kostendekkend beleid („full cost recovery”) of van een efficiënt prijsbeleid voor de verschillende manieren waarop water wordt gebruikt.

⁽³⁾ Europese Raad van Brussel, 14 december 2007, Conclusies van het voorzitterschap 16616/07/REV1, blz. 17

3.1.3 De Commissie zou er dan ook bij deze lidstaten op moeten aandringen om hun al te strikte definities aan te passen. Zij zou bijvoorbeeld een lijst met verschillende vormen van watergebruik kunnen opstellen, waarna de lidstaten dan moeten uitleggen welke zij buiten hun definities hebben gehouden en waarom. Er zouden criteria moeten komen om in het watergebruik een hiërarchie aan te brengen; dat zou ook van pas komen bij het voeren van een intelligent prijsstellingsbeleid.

3.1.4 De Commissie zou ook een speciaal onderzoeksprogramma moeten opzetten waarbij ze uit het perspectief van de toegepaste economie per waterbekken een beeld probeert te krijgen van de financiering en het maatschappelijk nut van de verschillende manieren waarop gebruik wordt gemaakt van water en waterkringlopen.

3.1.5 Om met meer kennis van zaken te kunnen praten over juiste watertarieven zou een economische analyse moeten worden gemaakt van de kosten en baten waarmee alle bedrijfssectoren, consumenten en belastingbetalers als watergebruikers geconfronteerd worden.

3.1.6 Verder leidt de onvolledige definitie van de verschillende vormen van watergebruik ertoe dat sommige lidstaten de kosten voor de bescherming van waterreservoirs doorberekenen aan de consumenten die in steden wonen, ten gunste van landbouw en industrie. Mochten de prijzen voor landbouwers stijgen, dan moet er wel voor eerlijke tarieven worden gezorgd.

3.1.7 Ten slotte zouden waterbesparende tarieven zo laag moeten zijn dat het beoogde effect ervan niet teniet wordt gedaan door de complexiteit die zo'n maatregel met zich meebrengt. Met goed onderhouden netwerken en het voorkomen van lekkages (waardoor soms ontoelaatbare hoeveelheden water wegstromen) valt de meeste winst te behalen. Gunstige tarieven zijn echter geen oplossing voor alles; als een geschil tussen verschillende soorten watergebruik moet worden beslecht is het woord aan de regelgevende autoriteiten.

3.1.8 In bijvoorbeeld vakantieoordens, waar de vraag naar niet voor de landbouw bestemd water meestal seizoensafhankelijk is, geniet een tweeledige tarifiering de voorkeur, omdat op die manier de vaste kosten van de watervoorziening eerlijker worden verdeeld over de lokale bevolking en de vakantieganers.

3.2 Een efficiëntere toewijzing van water en watergerelateerde financiering

3.2.1 Volgens de Commissie kan de economische ontwikkeling van sommige stroomgebieden ongunstige gevolgen hebben voor de beschikbaarheid van water en vereisen stroomgebieden waar bijna permanent waterstress of -schaarste heerst extra aandacht.

3.2.2 Wat dit betreft zou er onder meer voor de betrokken lokale en regionale overheden een Europese internetsite moeten worden opgezet waarop onder toezicht van het Europees Milieuagentschap en/of de Commissie concrete voorbeelden van stroomgebiedbeheerplannen komen te staan.

3.2.3 Lokale overheden zouden daar terecht kunnen voor te gebruiken methoden, doelstellingen, oplossingen en economi-

sche gegevens, wat hun bij het uitwerken van deze plannen de nodige tijdswinst zou kunnen opleveren.

3.2.4 De impact van de landbouw op de watervoorraden is bekend. Er dient daarom te worden gezorgd voor een efficiënter watergebruik, waarbij de gedachten met name uitgaan naar duurzame irrigatie- en drainagemethoden (bijvoorbeeld druppelsgewijze irrigatie). De doorlichting van het GLB in 2008 moet worden aangegrepen om het streven naar rationeel watergebruik beter in de GLB-instrumenten te integreren. In samenhang met het voornemen om de landbouwsteun volledig te ontkoppelen zou er in het kader van de programma's voor plattelandsontwikkeling bijvoorbeeld meer steun kunnen komen voor waterbeheer. Verder zijn er speciale instrumenten nodig om de gevolgen van droogte voor de landbouw te beperken.

3.2.5 Meer in het algemeen zou de Commissie de omvang van haar financiële steun kunnen laten afhangen van de mate waarin water rationeel wordt gebruikt en als hulpbron behouden blijft (met bijvoorbeeld een marge van 5 tot 10 procentpunten onder de maximale steunverlening), met name wat de Cohesiefondsen betreft. Binnen vijf jaar na afronding van een project zou dan op initiatief van de met Europees geld gesubsidieerde overheid moeten worden gekeken of deze heeft voldaan aan dat besparingscriterium, dat duidelijk moet worden vastgelegd op het moment dat het project wordt bestudeerd of aanbesteed (bij bouw). Als beloning voor de geleverde prestaties en bij wijze van aanvullende steunverlening zouden de kosten voor het terugbetalen van investeringen vervolgens kunnen worden verlaagd.

3.2.6 Het streven om de totale kosten van projecten op het gebied van drinkwatervoorziening of waterzuivering binnen de perken te houden is zowel in economisch opzicht als uit het oogpunt van duurzame ontwikkeling toe te juichen. Onder totale kosten moet hier het nettobedrag voor investeringen in en kosten voor werking, onderhoud en vernieuwing over een lange periode worden verstaan.

3.2.7 De Commissie zou daarom vooral projecten moeten stimuleren die aan deze selectie- en garantiecriteriën voldoen om zo *best practices* te verspreiden waarbij water rationeel wordt gebruikt en als hulpbron behouden blijft.

3.2.8 Deze aanpak strookt met de wens van de Commissie om vooral maatregelen te steunen die water besparen en borg staan voor een efficiënt gebruik ervan. Dit beleid zou moeten samenhangen met het beleid ten gunste van biobrandstoffen, voor de productie waarvan veel water nodig is.

3.3 Beter beheer van droogterisico's

3.3.1 De Commissie wil de uitwisseling van goede praktijken stimuleren.

3.3.2 Met behulp van satellietgegevens en analyses van lokale weersomstandigheden zouden elk voorjaar de droogterisico's, de kansen op tegenvallende landbouwopbrengsten en het brandgevaar in kaart moeten worden gebracht. Ook de informatie die al uitgewerkte stroomgebiedbeheerplannen hebben opgeleverd zou in dit verband gebruikt moeten worden. Deze informatie zou toegankelijk moeten zijn voor (organisaties van) landbouwers, zodat zij beter voorbereid zijn op eventuele risico's.

3.3.3 Hoewel droogterisicobeheer beter is dan crisisbeheer, kan het optreden bij een crisis nog wel verder worden verbeterd, zoals bleek toen Griekenland in de zomer van 2007 met catastrofale bosbranden te maken kreeg. De EU zou werk kunnen maken van een betere interoperabiliteit van preventie- en brandbestrijdingsmaatregelen, standaardisering van materieel, containerisering van dieselpompen en het houden van gezamenlijke oefeningen. Daarmee zou het EU-mechanisme voor burgerbescherming een praktische invulling kunnen krijgen.

3.3.4 Het idee van de Commissie om voor de bestrijding van de gevolgen van ernstige droogte een beroep te kunnen doen op het gewijzigde en aangepaste EU-Solidariteitsfonds verdient alle bijval. Het zou ook een goed idee zijn om de gevolgen van perioden van droogte te verzachten via verzekeringsregelingen, met name voor de landbouwers die er het zwaarst door worden getroffen.

3.4 De aanleg van extra watervoorzieningsinfrastructuur

3.4.1 De Commissie heeft hier gemeenschappelijke infrastructuur op het oog, maar in bepaalde gevallen zouden ook individuele initiatieven in overweging kunnen worden genomen. Bij dit alles zou een hiërarchie van het watergebruik voorop moeten staan.

3.4.2 De Commissie denkt aan de aanleg van omleidingskanalen tussen stroomgebieden, de bouw van dammen en microdammen (waarbij welomschreven voorwaarden gelden), maar ook aan hergebruik van afvalwater en aan de aanleg van ontziltingsinstallaties. Bij hergebruik is het probleem dat zich tijdens de opeenvolgende cycli steeds meer verontreinigende stoffen ophopen in het water. Daarom zou onderzoek naar de concentraties die deze stoffen na diverse cycli bereiken geïnitieerd of gesteund moeten worden, om zo stabilisatiecriteria te kunnen formuleren en te kunnen bepalen vanaf welke concentraties het zelfreinigende vermogen van het systeem geen soelaas meer biedt.

3.4.3 Aan ontzilting kleven twee soorten problemen: aan de ene kant is er veel energie voor nodig, aan de andere kant belasten de bijproducten en geconcentreerde zoutmengsels het milieu.

3.4.4 Een optie is de ontwikkeling van door zonne-energie aangedreven micro-installaties voor de ontzilting van zeewater. Europa zou deze technologie ter beschikking kunnen stellen van ontwikkelingslanden die met grote droogte kampen.

3.4.5 Meer in het algemeen zouden er methoden moeten worden ontwikkeld om water te besparen en de grondwaterstand op peil te houden (bijvoorbeeld door middel van speciale bestrating in steden). Ook zouden er met behulp van biotechnologie minder waterintensieve landbouwgewassen moeten worden ontwikkeld.

3.4.6 Ten slotte zou onderzoek moeten worden gedaan naar ondergrondse opslag en naar de mogelijkheid om het opgeslagen water in het grondwater te spuiten. In dit verband zou het goed zijn om proefprojecten uit te kiezen en om realistische normen voor het opslaan van water vast te stellen die de bescherming van de ondergrond ten goede komen. Het gaat om

zowel de kwantiteit als de kwaliteit van het grondwater, want ook onder de grond is er sprake van vervuiling. Speciale aandacht zou hierbij moeten uitgaan naar zeer waterintensieve industriële activiteiten waarbij het grondwater wordt aangesproken en eventueel verontreinigd kan raken.

3.4.7 Bovendien zou de Commissie moeten nagaan of water van de ene regio naar de andere kan worden geleid. Ook uit Europees oogpunt zouden omleidingskanalen tussen waterrijke en waterarme stroomgebieden een goed idee kunnen zijn — bijvoorbeeld om ervoor te zorgen dat de landbouwsector zichzelf kan bedruipen — mits het omgeleide water efficiënt en zuinig wordt gebruikt. Door middel van technische maatregelen, tarieven en regelgeving moet dan wel worden voorkomen dat het watergebruik in niet-prioritaire sectoren toeneemt door de collectieve ondersteuning van een sector die dit „verdient”.

3.4.8 EU-lidstaten moeten samen met derde landen initiatieven kunnen nemen om de afwatering te regelen van rivieren die door beide landen stromen en de buitengrenzen van de Unie overschrijden.

3.5 Met waterefficiënte technologieën en praktijken is een rationeel watergebruik mogelijk

3.5.1 Volgens de Commissie kan het gebruik van deze technologieën sterk verbeterd worden. Naast het aanpakken van — in sommige waterleidingen ernstige — lekkages en verspilling zou ook een modernisering van het waterbeheer een stap in de goede richting zijn.

3.5.2 De volgens de Commissie vereiste maatregelen zijn uiteraard toe te juichen (zoals normen voor waterverbruikende toestellen, nieuwe richtlijn inzake waterprestaties van gebouwen, prestatie-indicator inzake watergebruik, en aanpassing van economische activiteiten aan waterschaarste en droogten).

3.5.3 Ook het gebruik van grijs water is een optie, al gaat dat wel gepaard met de aanleg van aparte leidingen en voorzorgsmaatregelen, wat geld kost. Aan het gebruik van regenwater moet op een structurelere manier aandacht worden geschonken.

3.5.4 Een veelbelovende techniek zijn slimme meters („smart metering”) en aangepaste facturering. Deze techniek voor het meten van het verbruik en het doorsturen van deze gegevens biedt de mogelijkheid om, net als nu al met elektriciteit gebeurt, met verschillende tarieven te werken. De consument zou dan een tarief kunnen kiezen dat het best bij zijn situatie past en tegelijkertijd aanzet tot zuinig gebruik, zoals een seizoenstarief, een vast tarief of een daltarief.

3.5.5 Ter bescherming van waterreserves en ter bestrijding van overstromingen, erosie en de bijbehorende verontreiniging zou het beleid voor de bescherming van het landelijke milieu duidelijk moeten voorzien in herbebossing, de aanplant van hagen indien dit mogelijk is en nut heeft, en het behoud van gewassen. Aanvragen hiervoor en toezicht hierop zouden aan de hand van de modernste geografische informatiesystemen kunnen worden geregeld. Met het zevende O&O-kaderprogramma zou fundamenteel landbouwonderzoek moeten worden gefinancierd om plantensoorten te ontwikkelen die beter tegen droogte bestand zijn.

3.5.6 In de landbouw zou ook moeten worden gezorgd voor duurzame drainage en irrigatie en voor het gebruik van de beste beschikbare technieken. Vooral op plaatsen waar drainagesloten in elkaar overlopen zouden kleine waterreservoirs moeten komen om de infiltratie van regenwater te bevorderen en elders te grote waterhoeveelheden, erosie en de bijbehorende verontreiniging te helpen voorkomen. Uiteraard zouden deze reservoirs ook van tijd tot tijd schoongemaakt moeten worden; hier zou samen met deskundigen naar moeten worden gekeken.

3.6 *Bevordering van de totstandkoming van een waterbesparingscultuur in Europa*

3.6.1 De Commissie wijst er terecht op dat certificatie en etikettering goede manieren zijn om water te besparen. Maar doordat milieukeurmerken inmiddels in zwang zijn gekomen loert het gevaar van een overdaad aan etiketten, waardoor de informatie onbegrijpelijk zou worden.

3.6.2 Het hele maatschappelijke middenveld — sociale partners en allerlei andere organisaties — en ook onderwijs- en opleidingsinstellingen zouden moeten worden gemobiliseerd om te helpen deze nieuwe zuinige omgang met water ingang te doen vinden. Bij de opleiding van technici en de verspreiding van nieuwe technologie moeten in het verleden gemaakte fouten worden vermeden, vooral als het gaat om het waterbeheer in steden.

3.6.3 Er is een groeiend aanbod van apparaten om regenwater op te vangen of om in huishoudens grijs water opnieuw te gebruiken. Hieruit blijkt dat de waterbesparingscultuur waar de Commissie zich zo sterk voor maakt daadwerkelijk van de grond aan het komen is. Het terechte streven van individuen naar waterbesparing mag echter niet ontaarden in autarkisch gedrag, want dat zou in technologisch en economisch opzicht een zware wissel trekken op de publieke watervoorziening en -zuivering, zaken die nog altijd van groot belang zijn voor de hygiëne en de levensverwachting. In onze moderne samenleving is men namelijk vergeten dat water, dat een absolute voorwaarde is voor leven, ook dood en verderf kan zaaien.

3.6.4 Individuele (niet-collectieve) systemen voor het besparen, opnieuw gebruiken en zuiveren van water lenen zich daarom het best voor woningen op het platteland. In steden daarentegen zijn ze uit economisch en maatschappelijk oogpunt een minder aantrekkelijke optie, tenzij publieke diensten verantwoordelijk zijn voor het hergebruik van grijs water en het opvangen van regenwater, zelfs als hierbij ook het afvloeiend water op privéterreinen wordt opgevangen.

3.7 *Kennisvergroting en gegevensvergaring*

3.7.1 Betrouwbare informatie over de omvang en de effecten van waterschaarste en droogte is onmisbaar, aldus de Commissie. Het EESC staat achter haar wensen inzake de indie-

ning van een jaarlijks Europees evaluatierapport en de optimale benutting van de GMES-diensten (wereldwijde monitoring voor milieu en veiligheid) voor de aanlevering van satellietobservatiegegevens en monitoringinstrumenten ter ondersteuning van het waterbeleid. Universiteiten en centra voor wetenschappelijk onderzoek zouden moeten worden aangezet om onderzoek te doen naar watervraagstukken, de bescherming van watervoorraden en naar mogelijkheden om deze met behulp van nieuw te ontwikkelen technologieën te vergroten.

3.7.2 De criteria voor de inventarisatie van waterlichamen, die krachtens de kaderrichtlijn water zijn opgesteld, moeten op één lijn worden gebracht. In de praktijk blijkt de ene lidstaat in zijn rapport namelijk veel grotere waterlichamen te onderzoeken of veel gedetailleerder in te gaan op de waterkwaliteit en de biodiversiteit dan de andere lidstaat.

3.7.3 De Commissie zou daarom de speciale comités die de uitvoering van de kaderrichtlijn water in het oog houden tot grotere activiteit moeten aansporen en overzichten moeten publiceren van de vooruitgang die de lidstaten boeken, om zo de werkzaamheden een impuls te geven en ze meer te stroomlijnen.

3.7.4 Zonder te verwachten dat alle overzichten en actieplannen dezelfde kwaliteit en kenmerken hebben, is het wel zo realistisch om zich vooral op de meest kwetsbare gebieden te richten. De lidstaten zouden hiervoor gebieden kunnen aandragen, maar de uiteindelijke selectie zou aan de hand van gemeenschappelijke criteria (regentekort en gebiedskenmerken) moeten geschieden.

3.7.5 Hoe meer mensen met de informatie over klimatologische ontwikkelingen worden bereikt, des te gemakkelijker is het om lokale en regionale actoren bewust te maken van het gevaar van waterschaarste en meer in het algemeen van de gevolgen van de klimaatverandering.

3.7.6 Wat dit betreft zou een site moeten worden opgezet (eventueel ingebed in het Waterinformatiesysteem voor Europa — WISE) waar de klimaatparameters van de wereldwijde modellen van het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) — zoals neerslag, verdamping, temperatuur, windkracht, aantal zonne-uren — te downloaden zijn. (In de geest van de projecten PRUDENCE of ENSEMBLES, maar met een grotere dekkingsgraad en met zowel digitale als grafische gegevens.)

3.7.7 Een groep bij het IPCC aangesloten laboratoria zou dan toezicht moeten houden op het wetenschappelijke karakter van de onlinegegevens en deze elk jaar moeten vernieuwen.

3.7.8 De EU zou de ontwikkeling van deze site kunnen financieren, en voor het downloaden van gegevens zou een gering bedrag kunnen worden gevraagd om op die manier de betrokken laboratoria financieel te ondersteunen.

Brussel, 29 mei 2008

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
D. DIMITRIADIS

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening van de Raad houdende de totstandbrenging van een communautair systeem om illegale, ongemelde en ongereguleerde visserij te voorkomen, tegen te gaan en te beëindigen

COM(2007) 602 final — 2007/0223 (CNS)

(2008/C 224/16)

De Raad heeft op 4 december 2007 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 37 van het EG-Verdrag te raadplegen over het

„Voorstel voor een verordening van de Raad houdende de totstandbrenging van een communautair systeem om illegale, ongemelde en ongereguleerde visserij te voorkomen, tegen te gaan en te beëindigen”

De gespecialiseerde afdeling Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu, die met de voorbereiding van de werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 29 april 2008 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Sarró Iparraguirre.

Tijdens zijn op 28 en 29 mei 2008 gehouden 445e zitting (vergadering van 29 mei 2008) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 70 stemmen voor, bij 3 onthoudingen, werd goedgekeurd:

1. Conclusies

1.1 Aangezien illegale, ongemelde en ongereguleerde visserijpraktijken (IOO-visserij) nog steeds niet de wereld uit zijn, pleit het Comité voor een totaalaanpak, waarbij wordt uitgegaan van doeltreffende regelgeving die van toepassing is op de hele aanbodketen, van de visserij tot de verkoop. Het schaaft zich dan ook achter de grote lijnen van het voorstel voor een verordening waarmee de Commissie de basis legt voor de invoering van maatregelen om IOO-visserij te voorkomen, te ontmoedigen en te beëindigen. Bovendien versterkt de Commissie met haar voorstel de rol van de Gemeenschap als vlaggen-, haven- en marktstaat en staat van de begunstigde.

1.2 Het welslagen van het voorstel is afhankelijk van de volgende vier aspecten:

- de inzet van de lidstaten in de strijd tegen IOO-visserijactiviteiten;
- de samenwerking tussen de lidstaten;
- de internationale samenwerking;
- het voortdurende en niet-aflatende streven om de verordening te doen naleven.

1.3 Zonder ervoor te pleiten de communautaire vloot uit te sluiten van de verordening, wil het Comité er wel op wijzen dat de Commissie duidelijker onderscheid zou moeten maken tussen IOO-visserij door schepen uit derde landen, die niet door de vlaggenstaat worden gecontroleerd, en illegale visserijpraktijken door schepen die de vlag van een EU-lidstaat voeren, die zich dus niet houden aan het gemeenschappelijk visserijbeleid en waarop Verordening (EEG) 2847/93 ⁽¹⁾ van toepassing is.

1.4 Als alle voorgestelde toezicht- en controlemaatregelen worden uitgevoerd zal dat op nationaal niveau de kosten fors de hoogte injagen, heel wat bureaucratische rompslomp meebrengen en de toezichtautoriteiten zwaar belasten. Het Comité verzoekt de Commissie dan ook hiermee rekening te houden, omdat de hele onderneming anders dreigt te mislukken. De verordening mag er hoe dan ook niet toe leiden dat visserij-ondernemingen die zich aan de regelgeving houden, te maken krijgen met hogere exploitatiekosten.

1.5 Voorts wijst het Comité erop dat de voorgestelde maatregelen in geen geval mogen indruisen tegen de internationale handelsregels en het handelsverkeer niet mogen belemmeren.

1.6 In het voorstel wordt niet voldoende nauwkeurig uitgelegd hoe de vlaggenstaat het door de EU opgelegde vangstcertificaat dient te valideren. Duidelijk is dat het om elektronische validatie gaat, maar de Commissie dient concreet aan te geven welke methode daarbij dient te worden gehanteerd, zowel voor het vervoer van verse als van diepgevroren vis.

1.7 De controle van vissersvaartuigen uit derde landen dient in alle „aangewezen havens” van de lidstaten op dezelfde manier te verlopen. Voorts moet de Commissie in ondubbelzinnige bewoordingen aangeven dat zowel op zee als op het land en via de lucht zal worden gecontroleerd.

1.8 Het Comité heeft er in andere adviezen al op aangedrongen dat het Communautair Bureau voor visserijcontrole nauw wordt betrokken bij de coördinatie, de follow-up en de controle van IOO-visserij. Het Bureau moet daarom meer financiële middelen en personeel toegewezen krijgen.

⁽¹⁾ Verordening (EEG) nr. 2847/93 van de Raad van 12.10.1993.

1.9 De EU-lidstaten moeten hun sancties voor vaartuigen uit derde landen op elkaar afstemmen. In het geval van overtredingen door niet-meewerkende staten moet worden overwogen sancties toe te passen die niet gerelateerd zijn aan de visserij.

1.10 In de procedures voor de aangifte van IOO-visserij en niet-meewerkende staten moeten meer garanties worden ingebouwd, m.n. op het gebied van verdediging. Daarnaast moet een aangifte gebaseerd zijn op degelijk bewijsmateriaal, om te voorkomen dat de door de lidstaten goedgekeurde maatregelen meteen weer worden opgeheven door de rechtbank.

2. Inleiding

2.1 De Gemeenschap zet zich nu al meer dan tien jaar in voor de bestrijding van illegale, ongemelde en ongereguleerde visserij (IOO-visserij). Sinds 2002 heeft zij haar eigen actieplan waarmee op regionaal, Europees en internationaal niveau wordt getracht IOO-visserij te voorkomen, tegen te gaan en te beëindigen ⁽²⁾.

2.2 In 2005 heeft het Europees Parlement in zijn resolutie ⁽³⁾ betreffende de uitvoering van het in bovenvermelde mededeling bedoelde EU-actieplan, de EU opgeroepen om de strijd tegen IOO-visserij op te voeren.

2.3 Hoewel reeds flink aan de weg is getimmerd, lijdt het geen twijfel dat de IOO-visserij verre van uitgeroeid is. De Commissie is dan ook van mening dat de EU deze misstanden, die maar blijven voortwoekeren, zonder verder uitstel krachtadig moet aanpakken.

2.4 Zij heeft dan ook vorig jaar een nieuwe mededeling ⁽⁴⁾ opgesteld „over een nieuwe strategie voor de Gemeenschap om illegale, ongemelde en ongereguleerde visserij te voorkomen, tegen te gaan en te beëindigen”.

2.5 Na een uitgebreide raadplegingsronde het afgelopen jaar, waarbij ook het Comité ⁽⁵⁾ actief was betrokken, heeft de Commissie onderhavig voorstel voor een verordening ⁽⁶⁾ uitgewerkt, waarin de volgende actieterrijnen zijn afgebakend:

- nauwkeuriger nagaan of de vissersvaartuigen van derde landen die vissershavens van de Europese Gemeenschap aandoen, zich aan de regelgeving houden;
- nauwkeuriger nagaan of de visserijproducten uit derde landen die met andere middelen dan vissersvaartuigen in de Gemeenschap worden ingevoerd, stroken met de instandhoudings- en beheersmaatregelen;

⁽²⁾ COM(2002) 180 van 28.5.2002 en conclusies van de Raad van 7.6.2002

⁽³⁾ Resolutie van het Europees Parlement 2006/2225 (goedgekeurd op 15.2.2007)

⁽⁴⁾ COM(2007) 601 final van 17.10.2007

⁽⁵⁾ EESC-conferentie van 30.1.2007 over de verantwoordelijkheid van de vlaggenstaat

⁽⁶⁾ Voorstel voor een verordening van de Raad 2007/0223 (CNS) houdende de totstandbrenging van een communautair systeem om illegale, ongemelde en ongereguleerde visserij te voorkomen, tegen te gaan en te beëindigen

- afsluiten van de EU-markt voor IOO-visserijproducten;
- bestrijding van IOO-activiteiten door onderdanen van de Gemeenschap buiten haar grondgebied;
- verbeteren van het juridische instrumentarium dat nodig is om IOO-visserijactiviteiten op te sporen;
- invoeren van een doeltreffende sanctieregeling om ernstige overtredingen tegen te gaan;
- het optreden tegen IOO-visserij in het kader van de regionale organisaties voor visserijbeheer verbeteren;
- ontwikkelingslanden steunen in hun beleid ter bestrijding van IOO-visserij en ervoor zorgen dat zij over de nodige middelen beschikken;
- de synergie op het gebied van toezicht, controle en bewaking vergroten, zowel tussen de lidstaten onderling als tussen de lidstaten en derde landen.

2.6 De Commissie gaat er m.a.w. van uit dat alleen een totaalaanpak van IOO-visserij, die alle facetten van de problematiek en de hele aanbodketen bestrijkt, doeltreffend is.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Het Comité kan zich vinden in de algemene strekking van het Commissievoorstel. Gezien de ingrijpende gevolgen van IOO-visserij op sociaaleconomisch en milieugebied is een krachtadig optreden van de EU geboden.

3.2 De huidige communautaire controleregeling voor het gemeenschappelijk visserijbeleid ⁽⁷⁾ voorziet in een uitgebreid systeem om na te gaan of de vangsten van communautaire vissersvaartuigen legaal zijn. Het is echter niet mogelijk op grond van deze regeling de vangsten van vaartuigen uit derde landen die in de Gemeenschap worden ingevoerd, even streng te controleren en deze schepen vergelijkbare sancties op te leggen.

3.3 Door deze lacune slagen ondernemers uit zowel de Gemeenschap als derde landen erin van de IOO-visserij afkomstige producten aan de man te brengen op de communautaire markt en zo hun winstmarge te verruimen. De EU is immers de grootste markt ter wereld en de belangrijkste invoerder van visserijproducten. Het Comité juicht het daarom toe dat het voorstel voor een verordening is gericht op de IOO-visserij door schepen uit derde landen, zonder dat de EU-vloot wordt uitgesloten van de werkingssfeer (zie art. 1.4 van het voorstel).

⁽⁷⁾ Verordening (EEG) nr. 2847/93 van de Raad van 12.10.1993.

3.4 De voorgestelde nieuwe controleregeling geldt voor alle IOO-visserijactiviteiten en alle aanverwante activiteiten die worden verricht op het grondgebied van de lidstaten of in de maritieme wateren onder de soevereiniteit of jurisdictie van de lidstaten, of die worden verricht door EU-visserijvaartuigen of -onderdanen. De regeling geldt, onverminderd de jurisdictie van de betrokken vlaggen- of kuststaat, eveneens ten aanzien van IOO-visserijactiviteiten die door niet-communautaire vaartuigen op volle zee of in wateren onder de jurisdictie van een derde land worden verricht, en is dus vergelijkbaar met de verplichtingen die het gemeenschappelijk visserijbeleid de EU-vloot oplegt.

3.5 Zonder ervoor te pleiten de communautaire vloot uit te sluiten van de verordening, wil het Comité er wel op wijzen dat de Commissie duidelijker onderscheid zou moeten maken tussen IOO-visserij door schepen uit derde landen, die niet door de vlaggenstaat worden gecontroleerd, en illegale visserijpraktijken door schepen die de vlag van een EU-lidstaat voeren, die zich dus niet houden aan het gemeenschappelijk visserijbeleid en waarop bovengenoemde Verordening (EEG) 2847/93 van toepassing is.

3.6 Met dit voorstel voor een verordening wordt een regeling ingevoerd die het mogelijk maakt de aanbodketen van in de Gemeenschap ingevoerde visserijproducten behoorlijk te controleren. Wel wil het Comité erop wijzen dat de voorgestelde maatregelen het legale handelsverkeer in geen geval mogen belemmeren.

3.7 Het Comité is ingenomen met dit Commissievoorstel, en heeft m.n. lof voor de heldere bewoordingen en de ruime werkingssfeer. Er wordt voorzien in een controleregeling voor illegale visserijactiviteiten op communautair en internationaal niveau, in onmiddellijke handhavingsmaatregelen en doeltreffende, evenredige en ontmoedigende sancties voor natuurlijke of rechtspersonen die ernstige overtredingen van de verordening begaan of daarvoor aansprakelijk zijn. Wel pleit het Comité ervoor in het geval van overtredingen door niet-meewerkende staten te overwegen ook sancties toe te passen die niet noodzakelijk verband houden met de visserij.

3.8 Het Comité is het niet eens met de volgorde waarin de verschillende hoofdstukken worden behandeld. Zo zouden de hoofdstukken IV en V over een communautair alarmeringssysteem en identificatie van de vaartuigen die IOO-visserijactiviteiten verrichten, op hoofdstuk I moeten volgen.

3.9 Voorts dient in hoofdstuk III, artikel 13, lid 1, uitdrukkelijk te worden gesteld dat het verbod op de invoer van producten van IOO-visserij zowel van toepassing is op de invoer via zee als via het land en de lucht.

3.10 Het grote struikelblok bij de tenuitvoerlegging van de verordening, zo vreest het Comité, is dat de lidstaten hun volledige medewerking moeten verlenen en ten volle achter de maat-

regelen moeten staan. Ook een doeltreffende vorm van internationale samenwerking is onontbeerlijk.

3.11 De uitvoering van alle maatregelen op het vlak van controle en inspectie, zowel in de havens als op zee, de toepassing van de certificerings-, toezicht- en verificatieregelingen voor schepen en vangsten en de uitoefening van de controle op de invoer via land, zee en lucht, zullen het budget van de lidstaten fors de hoogte injagen, de bureaucratische rompslomp aanzienlijk doen toenemen en de nationale toezichtautoriteiten zwaar belasten. Het Comité verzoekt de Commissie dan ook hiermee rekening te houden, omdat de hele onderneming anders dreigt te mislukken.

3.12 Voorts mag de verordening er in geen geval toe leiden dat visserijondernemingen die zich aan de regelgeving houden, te maken krijgen met hogere exploitatiekosten.

3.13 Al met al is het Comité van mening dat de voorgestelde maatregelen de rol van de Gemeenschap als vlaggen-, haven-, marktstaat en staat van de begunstigde versterken.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1 In het licht van het bovenstaande durven we te stellen dat de voorgestelde verordening, indien zij naar behoren en op continue wijze wordt toegepast, voldoende zwaar weegt om van de EU een van de voortrekkers in de internationale strijd tegen IOO-visserij te maken.

4.2 Na het hoofdstuk algemene bepalingen wordt in de voorgestelde verordening direct overgestapt op de havencontrole van vissersvaartuigen van derde landen. Opmerkelijk is het verbod op overladingen in communautaire wateren tussen vissersvaartuigen van derde landen en EU-vaartuigen. Dit verbod geldt niet alleen voor de communautaire wateren maar ook voor overladingen op zee waarbij de vangst van vaartuigen van derde landen wordt overgeladen naar EU-vaartuigen.

4.3 Het Comité heeft er in het verleden al herhaaldelijk bij de Commissie op aangedrongen om overladingen op volle zee, die vaak aan de basis liggen van IOO-visserij, te verbieden, en is dus ingenomen met deze bepaling.

4.4 In de verordening wordt duidelijk bepaald dat vissersvaartuigen van derde landen pas toegang kunnen krijgen tot vooraf door de lidstaten aangewezen havens als is voldaan aan een aantal vereisten i.v.m. de mededeling inzake het binnenvaren van de haven, de machtiging, het gevalideerd vangstcertificaat en toezicht. Vaartuigen uit derde landen die niet aan de in de verordening vastgelegde vereisten en bepalingen voldoen, mogen de havens van de lidstaten niet binnen, krijgen geen toegang tot de havendiensten en mogen geen activiteiten op het gebied van aanlanding, overlading of be- of verwerking aan boord ontplooiën.

4.5 De Commissie besteedt bijzonder veel aandacht aan minutieuze en geregelde controles van de mededeling inzake het binnenvaren van de haven, de vangstcertificaten en de inspectie in de haven.

4.6 Het Comité pleit voor elektronische verificatie van de vangstcertificaten, die ten minste 72 uur vóór de geschatte tijd van aankomst in de haven moeten worden toegestuurd. De Commissie maakt in haar voorstel niet voldoende duidelijk hoe de validering van vangstcertificaten dient te verlopen. Daarnaast zou zij moeten aangeven in welke gevallen kan worden afgeweken van de vermelde termijn van 72 uur.

4.7 Het Comité steunt de door de Commissie voorgestelde bepalingen op het vlak van de controle van vissersvaartuigen en dringt er bij de lidstaten op aan dat zij deze maatregelen in alle aangewezen havens op dezelfde manier uitvoeren.

4.8 Indien blijkt dat een vissersvaartuig van een derde land betrokken is bij IOO-visserijactiviteiten, dan wordt het dit vaartuig verboden zijn vangst aan te landen, over te laden of aan boord te verwerken. Ook wordt een onderzoek geopend en zullen eventueel de in de nationale wetgeving vastgelegde sancties worden toegepast. Bij ernstige overtredingen worden onmiddellijke handhavingsmaatregelen genomen.

4.9 Vaartuigen uit derde landen ondergaan dus dezelfde strenge controle als EU-vissersvaartuigen. Bedoeling daarvan is na te gaan of er visserijproducten aan boord zijn die zijn verkregen door illegale, ongemelde of ongeregelde visserij. Met deze verordening wordt de invoer van dit soort visserijproducten in de EU verboden.

4.10 Controle van de invoer is noodzakelijk in de hele EU. In hoofdstuk III zou daarom ook moeten worden verwezen naar de controle van de containers die over land en door de lucht in de EU worden geïmporteerd. Overigens zou de Commissie moeten aangeven welk percentage van de containers jaarlijks minimaal dient te worden gecontroleerd.

4.11 Indien de invoer van visserijproducten wordt geweigerd omdat het overeenkomstig de bepalingen van de verordening om IOO-visserij gaat, kunnen de lidstaten die producten in beslag nemen en zich ervan ontdoen overeenkomstig de nationale voorschriften. Wel dient daarbij steeds het recht op beroep in acht te worden genomen.

4.12 Met het oog op een correcte tenuitvoerlegging van de bepalingen van de verordening die betrekking hebben op de invoer en wederuitvoer van visserijproducten en op een eventueel invoerverbod, kan de Commissie regelingen voor administratieve samenwerking aangaan met de vlaggenstaten.

4.13 De door de Commissie voorgestelde regeling vereist nauwe internationale samenwerking tussen de EU en de vlag-

genstaten, de landen die zijn aangesloten bij de regionale organisaties voor visserijbeheer en de regionale organisaties zelf. Onderdeel van die samenwerking is ook het opsporen van niet-meewerkende staten. Overigens geeft de Commissie in de verordening aan hoe daartegen moet worden opgetreden.

4.14 Op intern vlak heeft deze internationale samenwerking geleid tot het opzetten van een communautair alarmeringssysteem, waarmee ondernemers en lidstaten kan worden meegedeeld dat er gerede twijfel bestaat of bepaalde vissersvaartuigen uit derde landen de geldende wet- en regelgeving en de internationale instandhoudings- en beheersmaatregelen naleven.

4.15 Naar aanleiding van een dergelijke mededeling kunnen op communautair en internationaal niveau controles worden uitgevoerd op de desbetreffende importproducten en alle eerder ingevoerde visserijproducten, én op de desbetreffende vissersvaartuigen. Indien de Commissie aan de hand van haar inlichtingen, inspecties en verificaties besluit dat er sprake is van IOO-visserijactiviteiten, dan neemt zij de betrokken vaartuigen op in de communautaire lijst van IOO-vaartuigen.

4.16 In de verordening wordt bepaald dat de Commissie of een door haar aangewezen instantie alle informatie over IOO-visserijactiviteiten verzamelt en analyseert.

4.17 Volgens het Comité evenwel is het Communautair Bureau voor visserijcontrole hiervoor de meest geschikte instantie. Het zou dan ook graag zien dat dit Bureau over meer financiële middelen en personeel kon beschikken.

4.18 In de verordening wordt uitgebreid ingegaan op de uitwerking, inhoud, aanpassing en bekendmaking van de lijst van IOO-vaartuigen van de Europese Gemeenschap. Vissersvaartuigen die voorkomen op door regionale organisaties voor visserijbeheer vastgestelde lijsten van IOO-vaartuigen, worden automatisch op de lijst van de Commissie geplaatst. Het Comité kan zich niet vinden in deze automatische opname en stelt voor dat de Commissie eerst nagaat of de lidstaten in kwestie de in artikel 26 van het voorstel vastgestelde maatregelen hebben genomen.

4.19 Het Comité is tevreden over de voorgestelde regeling, omdat visserijvaartuigen en niet-meewerkende staten hiermee daadwerkelijk op IOO-lijsten kunnen worden gezet. Het staat achter de voorgestelde maatregelen tegen vaartuigen en landen die betrokken zijn bij IOO-visserij en wijst erop dat er inzake voorafgaande informatie en verdediging de nodige garanties bestaan. Wel zou het graag zien dat meer garanties worden ingebouwd in de procedures voor de aangifte van IOO-visserij en niet-meewerkende staten, m.n. op het gebied van verdediging. Daarnaast moet een aangifte gebaseerd zijn op degelijk bewijsmateriaal, om te voorkomen dat de door de lidstaten goedgekeurde maatregelen voor de rechtbank meteen weer worden opgeheven.

4.20 Een land dat op de lijst van niet-meewerkende staten voorkomt kan daarvan ernstige schade ondervinden. Daarnaast is het belangrijk dat de in de verordening vastgelegde bepalingen in alle landen zonder onderscheid worden toegepast. Het Comité meent dan ook dat het niet meer dan redelijk is dat de Commissie de ontwikkelingslanden bijstaat in hun streven om te voldoen aan de vereisten inzake follow-up, controle en bewaking van de visserijactiviteiten.

4.21 Het volgsysteem voor vaartuigen (Vessel Monitoring System — VMS) is een belangrijk instrument voor het toezicht op IOO-visserij. Het Comité stelt daarom voor in de verordening te bepalen dat een land pas kan worden geschrapt van de lijst van niet-meewerkende staten als het al zijn vissersvaartuigen uitrust met een dergelijk volgsysteem.

4.22 Het Comité staat volledig achter de strenge maatregelen waarmee de Commissie vissersvaartuigen en niet-meewerkende staten die betrokken zijn bij IOO-visserij, wil aanpakken.

4.23 De verordening is ook van toepassing op onderdanen van de lidstaten, die op geen enkele wijze mogen meewerken of steun mogen verlenen aan IOO-visserij of activiteiten die verband houden met het charteren, uitvoeren of verkopen van vissersvaartuigen die op de communautaire lijst van IOO-vaartuigen staan.

4.24 Ten slotte wordt in de verordening aandacht besteed aan ernstige overtredingen. Zo legt de Commissie een uniform

minimumbedrag op voor de maximumboetes voor natuurlijke en rechtspersonen en stelt zij onmiddellijke handhavingsmaatregelen en begeleidende sancties vast, zodat overtreders niet de kans krijgen hun activiteiten voort te zetten en de bevoegde autoriteiten een onderzoek kunnen starten.

4.25 De EU-lidstaten moeten hun sancties voor vaartuigen uit derde landen op elkaar afstemmen.

4.26 Met het oog op de vereenvoudiging van de regelgeving stelt de Commissie voor de belangrijkste in het kader van de ROVB's (ten minste die waarvan ook de EU lid is) vastgestelde regelingen op het gebied van controle, inspectie en handhaving op te nemen in de verordening en het toepassingsgebied daarvan uit te breiden tot alle wateren die onder een van deze organisaties vallen.

4.27 Het Comité verzoekt de Commissie in een later stadium na te gaan of de verordening kan worden uitgebreid tot zoetwatervisserij.

4.28 Het Comité is van oordeel dat de voorgestelde verordening een bijzonder nuttig instrument is om illegale, ongemelde en ongereguleerde visserij te voorkomen, tegen te gaan en te beëindigen en wijst erop dat de tenuitvoerlegging van deze bepalingen voortdurende en niet-aflatende inspanningen zal vergen. Het merkt ten slotte nog op dat samenwerking tussen de lidstaten in dit verband onontbeerlijk is.

Brussel, 29 mei 2008

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
D. DIMITRIADIS

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het

- **Voorstel voor een verordening van de Raad betreffende de bescherming van kwetsbare mariene ecosystemen op volle zee tegen de nadelige effecten van bodemvistuig en de**
- **Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Destructieve visserijpraktijken op volle zee en bescherming van kwetsbare diepzee-ecosystemen**

COM(2007) 605 *final* — 0227/0224 (CNS)

COM(2007) 604 *final*

(2008/C 224/17)

De Raad heeft op 4 december 2007 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 37 van het EG-Verdrag te raadplegen over het

Voorstel voor een verordening van de Raad betreffende de bescherming van kwetsbare mariene ecosystemen op volle zee tegen de nadelige effecten van bodemvistuig

De Europese Commissie heeft op 17 oktober 2007 besloten, overeenkomstig het Samenwerkingsprotocol van 7 november 2005, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over de

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Destructieve visserijpraktijken op volle zee en bescherming van kwetsbare diepzee-ecosystemen

De afdeling Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 29 april 2008 goedgekeurd. Rapporteur was de heer **Espuny Moyano**, corapporteur de heer **Adams**.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 28 en 29 mei 2008 gehouden 445^e zitting (vergadering van 29 mei 2008) onderstaand advies uitgebracht, dat met 101 stemmen vóór, bij 1 onthouding, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC staat in grote lijnen achter het beleidsvoorstel en de mededeling van de Commissie, maar formuleert in de hoofdstukken 4 en 5 van dit advies een reeks aanbevelingen om de verordening inhoudelijk te verbeteren en de doeltreffendheid en reikwijdte ervan te vergroten.

2. Inleiding

2.1 Het is de jongste jaren duidelijk geworden dat ecosystemen in diepe wateren vaak een enorme biologische diversiteit en een overvloed aan mariene organismen herbergen. Dit soort ecosystemen behoort tot de laatste belangrijke verzamelingen van natuurlijke hulpbronnen ter wereld. Menselijke activiteiten vormen echter een steeds grotere bedreiging voor koudwater-riffen, onderzeese bergen, koralen, warmwaterkraters en spons-riffen. Aangezien reproductie in de diepzee veel moeilijker verloopt dan in ondiep water, kan het eeuwen duren voor deze systemen zich kunnen herstellen. Koudwaterstofprospectie, het leggen van onderzeese kabels, het dumpen van afval, specifieke vormen van bodemvisserij ⁽¹⁾ en andere menselijke activiteiten kunnen schadelijke gevolgen hebben. Koudwaterkoralen worden ook aangetroffen in het continentaal plat van gebieden met een gematigd klimaat ⁽²⁾.

2.2 Voor bodemvisserij is zeer gespecialiseerd vistuig nodig dat aan een zanderige of modderige bodem over het algemeen geen noemenswaardige schade veroorzaakt. Bepaalde soorten vistuig zijn echter noodzakelijkerwijs zwaar en stevig en kunnen de habitats in fragiele diepzee-ecosystemen ernstig beschadigen en oude en grotendeels onvervangbare organismen, zoals m.n. koralen, vernietigen.

2.3 Alle partijen zijn het erover eens dat deze kwestie net als de meeste globale milieuproblemen alleen wereldwijd kan worden aangepakt en dat evenwichtige, doeltreffende en afdwingbare maatregelen nodig zijn. In de Algemene Vergadering van de VN wordt al sinds 2004 gedebatteerd over de problematische aspecten van de visserij op volle zee. In resolutie 61/105 inzake duurzame visserij (aangenomen op 8 december 2006) verzoeken de VN de staten en organisaties die bevoegd zijn voor de bodemvisserij op volle zee, met klem om kwetsbare mariene ecosystemen tegen beschadiging te beschermen ⁽³⁾.

2.4 In dit advies worden twee Commissiedocumenten over de bescherming van kwetsbare mariene ecosystemen besproken. In COM(2007) 604 worden de algemene beleidsrichtsnoeren voor specifieke EU-actie uiteengezet. De Commissie heeft zich daarbij gebaseerd op de aanbevelingen van de FAO, die zijn opgesteld aan de hand van de resultaten van de uitgebreide

⁽¹⁾ O.m. bodemtrawls, dreggen, geankerde kieuwnetten, grondbeugen, korven en vallen. Zie Friewald, A., Fosså, J.H., Koslow, T., Roberts, J.M. 2004. *Cold-water coral reefs* (Koudwaterkoraalriffen) UNEP-WCMC, Cambridge, UK.

⁽²⁾ Ibidem

⁽³⁾ Resolutie 61/105 van 9 december 1998 in de Algemene Vergadering van de VN. (par. 83-86)

besprekingen in de Algemene Vergadering van de VN (*), waarbij ook de EU nauw betrokken was. Het tweede document (COM (2007) 605) is een voorstel voor een verordening van de Raad die van toepassing is op EU-vaartuigen die vissen op volle zee in gebieden die niet worden geregeld door een regionale organisatie voor visserijbeheer (ROVB). De Commissie heeft er immers voor gekozen deze problematiek aan te pakken via regelgeving.

2.5 Op lange termijn is het zowel in het belang van de visserijsector als van het milieu dat habitats op de zeebodem worden beschermd; alleen op die manier kan de duurzaamheid van de visbestanden op lange termijn worden verzekerd en kan de mariene biodiversiteit worden beschermd.

3. Samenvatting van de algemene aanpak (COM 604) en het specifieke voorstel (COM 605) van de Commissie

3.1 Er zijn twee sleutelementen in de voorgestelde beheersaanpak voor de bodemvisserij op volle zee. Zo moet een milieueffectbeoordeling worden uitgevoerd vóór toestemming wordt gegeven voor individuele visserijactiviteiten in een bepaald gebied, en mogen visserijactiviteiten pas worden voortgezet als is aangetoond dat zij geen negatieve impact van enige betekenis hebben. Ter ondersteuning van deze aanpak moeten ook de inspanningen op het vlak van onderzoek en gegevensverzameling worden opgevoerd, zodat de gebieden met (vermoedelijk) kwetsbare systemen en de ecologische dynamiek in kaart kunnen worden gebracht.

3.2 Een bijzonder waardevolle maatregel is het sluiten van gebieden of bijzondere beheersgebieden. In principe wordt daartoe in overleg besloten in het kader van een ROVB. Is er geen ROVB, dan zijn de afzonderlijke staten verantwoordelijk voor de schepen die hun vlag voeren.

3.3 De verordening is gericht op een strenge controle van de bodemvisserij op volle zee. De voorgestelde aanpak is vergelijkbaar met de al bestaande maatregelen die werden goedgekeurd door de landen die vissen op volle zee in het noordwestelijke en zuidelijke deel van de Stille Oceaan en de wateren van Antarctica en die zijn voorgelegd voor goedkeuring door ROVB's van het noordelijke en zuidoostelijke deel van de Atlantische Oceaan, de wateren van Antarctica en de Middellandse Zee.

3.4 Tijdens de drie jaar dat in de Algemene Vergadering van de VN werd onderhandeld over deze problematiek heeft de Commissie uitgebreide bijdragen ontvangen van de lidstaten, de visserijsector en milieuorganisaties. Uiteindelijk verkoos de Commissie regelgeving boven een verbod. Verantwoordelijk voor de uitvoering zijn óf de ROVB's, óf de vlaggenstaten in gebieden op volle zee waar de visserij niet door een ROVB wordt geregeld.

(*) Resoluties 59/25 (2004) en m.n. 61/105 (par. 80-95) van 8 december 2006.

3.5 De Commissie stelt voor het beheer van de diepzeevisserij grotendeels over te laten aan de EU-lidstaten, die speciale visserijdocumenten kunnen afgeven. Vaartuigen die een vergunning willen krijgen moeten een visserijplan voorleggen waarin zij aangeven waar zij willen vissen, op welke soorten en op welke diepte. Ook moet in het plan een bathymetrisch profiel van de zeebodem van het betrokken gebied worden opgenomen. De autoriteiten bestuderen de mogelijke impact van het plan op kwetsbare mariene ecosystemen en baseren zich daarbij op de beste beschikbare wetenschappelijke gegevens.

3.6 In het voorstel worden ook een aantal duidelijke beperkingen opgelegd. Het gebruik van bodemvistuig op een diepte van meer dan 1 000 m is verboden. Wanneer een vaartuig een kwetsbaar marien ecosysteem aantreft, wordt de visserij onmiddellijk stopgezet. De activiteiten mogen pas worden hervat op een afstand van ten minste 5 zeemijl van de plaats waar het ecosysteem werd aangetroffen. De bevoegde autoriteiten moet worden meegedeeld waar het kwetsbare ecosysteem zich bevindt; zij kunnen dan eventueel besluiten dat gebied af te sluiten voor visserij met bodemtuig. Alle schepen moeten het satellietvolgsysteem voor vaartuigen gebruiken en wetenschappelijke waarnemers aan boord hebben.

3.7 De lidstaten brengen elk half jaar bij de Commissie verslag uit over de tenuitvoerlegging van de verordening. De Commissie stelt op haar beurt vóór juni 2010 een verslag op voor het Europees Parlement en de Raad, dat eventueel vermeld gaat van voorstellen voor wijzigingen.

4. Algemene opmerkingen

4.1 Het EESC is ingenomen met de door de Commissie uitgezette beleidskoers, die nauw aansluit bij zijn advies over het tot staan brengen van het biodiversiteitsverlies (NAT/334).

4.2 Het EESC heeft zich de afgelopen jaren in verschillende adviezen (†) uitgebreid gebogen over de min- en pluspunten van het gemeenschappelijk visserijbeleid (GVB) en heeft zich meermaals afgevraagd hoe de doelstelling van een duurzame exploitatie van de bestanden te realiseren is zonder het evenwicht tussen economische, sociale en milieuaspecten uit het oog te verliezen. Al deze facetten van het Commissievoorstel dienen bij de bespreking in acht te worden genomen.

4.3 Zowel in de Commissiemededeling als in het werkdocument over de impact van de voorgestelde verordening wordt vermeld dat de verordening op dit moment enkel van toepassing is op EU-bodemtrawls in het zuidwestelijke deel van de Atlantische Oceaan buiten de exclusieve economische zone (EEZ) van Argentinië.

(†) NAT/264 — Verordening betreffende het Europese Visserijfonds (PB C 267 van 27-10-2005); NAT/280 — Verordening van de Raad houdende communautaire financieringsmaatregelen voor de tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk visserijbeleid en op het gebied van het zeerecht (PB C 65 van 17-3-2006), NAT/316 (PB C 318 van 23-12-2006), NAT/333 (PB C 168 van 20-07-2007), NAT/334 — Het biodiversiteitsverlies tot staan brengen (PB C 97 van 28-4-2007); NAT/364 Voorstel voor een verordening van de Raad betreffende de instelling van een communautair kader voor de verzameling, het beheer en het gebruik van gegevens in de visserijsector en voor de ondersteuning van wetenschappelijk advies over het gemeenschappelijk visserijbeleid. (PB C 10 van 15-01-2008).

4.4 Op dit moment zijn er zo'n 30 EU-bodemtrawls actief in het zuidwestelijke deel van de Atlantische Oceaan, waar nog geen ROVB is opgezet, wat alles te maken heeft met het al lang aanslepende politieke conflict tussen het Verenigd Koninkrijk en Argentinië over de Falkland-eilanden. Hieronder volgt een uitvoerige beschrijving van bedoelde vorm van visserij:

- De desbetreffende visserijactiviteiten op volle zee vinden plaats in de wateren van het continentaal plat en het hoogste gedeelte van de continentale helling in Patagonië. Deze vorm van visserij bestaat al 25 jaar en wordt volgens de visserijsector en wetenschappers steeds beoefend in dezelfde gebieden met een zanderige en vlakke bodem. Er wordt gevestigd op twee soorten, nl. de kortvinpijlinktvis (*Illex*) en de gewone pijlinktvis (*Loligo*), en de heek (*Merluccius hubbsi*). Geen van deze soorten behoort tot de diepzeevissen, of bij de indeling nu wordt uitgegaan van diepte ⁽⁶⁾ (een criterium dat nu door de FAO van de hand gewezen wordt) of van biologische kenmerken (hoge levensduur, late maturiteit, langzame groei of lage vruchtbaarheid ⁽⁷⁾); hier ligt dus een argument tegen bijkomende bescherming. ⁽⁸⁾ Het gaat met andere woorden om gemiddeld of sterk vruchtbare soorten die leven in gebieden waar vermoedelijk geen bijzonder kwetsbare ecosystemen voorkomen; overigens is er bij deze visserij geen sprake van noemenswaardige bijvangsten.
- Het startsein voor deze vorm van visserij werd gegeven met de EU-steunverlening aan visserijmissies die bedoeld waren om te kijken hoe de communautaire vloot beter kon worden gespreid. Bij deze reizen waren steeds waarnemers aan boord en de Commissie zou over gedetailleerde informatie ter zake moeten beschikken.
- Daarnaast heeft de Commissie ook middelen uitgetrokken voor evaluaties en Spanje heeft via het Spaans Oceanografisch Instituut (IEO) voor deze hele periode een programma opgezet waarbij wetenschappelijke waarnemers aan boord bleven om voortdurend informatie te kunnen verstrekken over dit soort visserijactiviteiten en andere kwesties ⁽⁹⁾.
- Het aantal vissen dat ongewild gevangen wordt (bijvangst) is minimaal; het gaat vooral om de roze koningsklip of zeepaling (*Goniistius blacodes*) en de *Lotella rhacina* (familie van de diepzeechelvis); op dit moment worden pogingen ondernomen om deze laatste, niet-commerciële soort, op de EU-markt te brengen.
- Alle communautaire schepen beschikken over speciale, door de bevoegde lidstaat afgegeven visdocumenten en worden via het satellietvolgsysteem gecontroleerd. Bovendien hebben circa 20 % van de schepen wetenschappelijke waarnemers aan boord.
- De visserij op koppotigen (kortvinpijlinktvis en gewone pijlinktvis) en op heek vindt plaats op volle zee, in twee kleine gebieden die deel uitmaken van een veel groter visgebied

⁽⁶⁾ Gegevens van het Spaans Oceanografisch Instituut zowel als satellietinformatie van de „blauwe dozen” tonen aan dat Spaanse bodemtrawlers op Patagonische volle zee in meer dan 95 % van de gevallen op minder dan 400 meter diepte vissen.

⁽⁷⁾ Studie van Koslow e.a., gepubliceerd in 2000 in het *ICES Journal of Marine Science*: J.A. Koslow, G.W. Boehlert, J.D.M. Gordon, R.L. Haedrich, P. Lorange and N. Parin, 2000. „Continental Slope and deep-sea fisheries: implications for a fragile ecosystem” (Het continentaal plat en visserij op volle zee: gevolgen voor een kwetsbaar ecosysteem).

⁽⁸⁾ Zie overweging 10 van de voorgestelde verordening.

⁽⁹⁾ Zie par. 2.2 van het werkdokument van de Commissie.

waartoe zowel de EEZ's van Argentinië en Uruguay behoren als de door de regering van de Falklands gecontroleerde wateren, waar zo'n 100 schepen uit Argentinië, derde landen en de Falklands actief zijn ⁽¹⁰⁾.

- Van de diepzee-soorten die zijn vermeld in de bijlagen I en II bij Verordening (EG) nr. 2347/2002 van de Raad tot vaststelling van bijzondere voorwaarden voor de toegang tot diepzeebestanden en bij de visserij daarop in acht te nemen voorschriften ⁽¹¹⁾, leeft alleen de wrakbaars (*Polyprius americanus*) in de Patagonische wateren. Noch het IEO noch de communautaire vloot hebben echter al vangsten van deze soort opgetekend.
- Bedoelde visserijactiviteiten zorgen voor werkgelegenheid en welvaart in een EU-regio die sterk afhankelijk is van de visserij ⁽¹²⁾.

4.5 In het licht van het bovenstaande zou het EESC willen voorstellen dat dit gebied wordt vrijgesteld van de in het verordeningvoorstel vastgelegde bepalingen, ten minste als uit het lopende algemeen oceanografisch onderzoek afdoende blijkt dat er zich geen kwetsbare mariene ecosystemen in het (duidelijk af te bakenen) gebied bevinden.

4.6 Voorts wijst het EESC erop dat het Commissievoorstel niet voldoende garanties biedt inzake geharmoniseerde toepassing van de bepalingen door de lidstaten. Het verzoekt de Commissie daarom zich meer toe te leggen op coördinatie en erop toe te zien dat de lidstaten de verordening naar behoren ten uitvoer leggen.

4.7 Ter aanvulling op de nationale impactbeoordelingen zou de Commissie ook de publicatie van onafhankelijke wetenschappelijke evaluaties moeten stimuleren en daartoe de nodige financiële middelen moeten vrijmaken.

4.8 Ten slotte wijst het EESC erop dat de FAO bezig is met de uitwerking van een reeks internationale richtsnoeren voor het beheer van de diepzeevisserij op volle zee en stelt het voor dat de Commissie de conclusies van de FAO in haar voorstel verwerkt.

5. Bijzondere opmerkingen

5.1 In artikel 1, lid 1, van het voorstel wordt bepaald dat de verordening van toepassing is op communautaire vissersvaartuigen die op volle zee visserijactiviteiten met bodemvistuig uitoefenen. Volgens het EESC doelt de Commissie hier enkel op visserij in nog onontgonnen visgronden, en dient rekening te worden gehouden met zijn opmerkingen uit par. 4.5.

⁽¹⁰⁾ Korea, Japan, China, Taiwan en Uruguay

⁽¹¹⁾ PB L 351 van 28-12-2002, blz. 6.

⁽¹²⁾ Uit door de regionale overheid gepubliceerde gegevens inzake toevoer en productie in de visconserverindustrie in Galicië, blijkt dat van de 74 economische activiteiten in de regio er 61 gerelateerd zijn aan de visserij.

5.2 De in artikel 2 opgenomen definitie van een „kwetsbaar marien ecosysteem” is vaag en onduidelijk en kan voor problemen zorgen bij de interpretatie. De Commissie zou zich voor een duidelijkere definitie kunnen baseren op de werkzaamheden van de FAO.

5.3 Artikel 4, lid 5, heeft betrekking op de wijziging van visserijplannen die significante nadelige effecten zouden kunnen hebben. Ook deze wijzigingen moeten worden geëvalueerd om er zeker van te zijn dat de mogelijke problemen waarop in de impactbeoordeling is gewezen, efficiënt zijn aangepakt. Visserijactiviteiten kunnen ingrijpende veranderingen ondergaan en hun ontwikkeling is moeilijk te voorspellen. Het EESC vreest dat de voorgestelde regeling niet flexibel genoeg is om hierop in te spelen.

5.4 Ook artikel 5 kan verwarring stichten omdat geen onderscheid wordt gemaakt tussen het vervallen en het intrekken van de vergunning. Het speciale visdocument is een administratieve vergunning die enkel geldig is als de voorwaarden voor afgifte door de bevoegde autoriteit zijn vervuld en indien zij niet is opgeschort of ingetrokken. Als een vergunning wordt opgeschort of ingetrokken moet de houder daarvan op de hoogte worden gebracht en de kans krijgen te worden gehoord. Het EESC stelt daarom de volgende formulering voor: „Het in artikel 3, lid 1, bedoelde speciale visdocument *wordt ingetrokken als de visserijactiviteiten op een gegeven moment niet langer in overeenstemming zijn met het overeenkomstig artikel 4, lid 1, ingediende visserijplan*”.

5.5 Hieruit volgt dat de tweede zin van artikel 5, lid 2, als volgt moet worden gelezen: „De bevoegde autoriteiten bestuderen deze wijzigingen en *passen het document alleen aan indien de wijzigingen geen verplaatsing van de activiteiten inhouden naar gebieden waar kwetsbare mariene ecosystemen voorkomen of kunnen voorkomen*”.

5.6 In artikel 6 wordt voorgesteld het gebruik van bodemvisserij op een diepte van meer dan 1 000 m te verbieden. Uit het FAO-debat over de internationale richtsnoeren voor het beheer van de diepzeevisserij op volle zee blijkt dat er niet voldoende wetenschappelijke onderbouwing is voor een dergelijk verbod. Het EESC zou dan ook graag zien dat de Commissie deze bepaling schrapt. Op dit moment wordt nergens op meer dan 1 000 meter diepte gevestigd. Mogelijk zal dat in de toekomst wel het geval zijn, maar dat hoeft geen reden te zijn om een verbod in te stellen, op voorwaarde dat het om een duurzame vorm van visserij gaat. De Commissie erkent overigens zelf dat een dergelijke maatregel in Resolutie 61/105 van de Algemene Vergadering van de VN niet wordt aanbevolen.

5.7 Het EESC maakt zich zorgen over de dubbelzinnige formulering van artikel 8. Zo is het maar de vraag of gebieden

waar (vermoedelijk) kwetsbare ecosystemen bestaan ook daadwerkelijk zullen worden afgesloten voor de bodemvisserij. De Commissie vermeldt immers niet expliciet dat de lidstaten die vermoedelijk kwetsbare gebieden ontdekken verplicht zijn deze af te sluiten voor hun vloot.

5.8 Artikel 10 schept (net als artikel 5) verwarring omdat geen duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen het vervallen en intrekken van een vergunning. Het EESC stelt daarom voor artikel 10, lid 1, als volgt te formuleren: „Bij niet-naleving van het in artikel 4, lid 1, bedoelde visserijplan in andere dan de in artikel 5, lid 2, genoemde omstandigheden *wordt* het aan het betrokken vissersvaartuig afgegeven speciale visdocument *ingetrokken*. Visserijactiviteiten die worden uitgeoefend nadat *het speciale visdocument is ingetrokken*, worden beschouwd als uitoefening van de visserij zonder visdocument ...”.

5.9 In artikel 12 wordt bepaald dat alle vissersvaartuigen zonder uitzondering een waarnemer aan boord moeten hebben. Deze eis is in de ogen van het EESC onredelijk, onnodig en niet altijd afdwingbaar. Niet alle schepen zijn immers uitgerust om een extra man aan boord te kunnen nemen. Bovendien zou dit de ondernemingen nog meer op kosten jagen. Wetenschappelijke kringen zijn het er over eens dat de beoogde doelstellingen ook kunnen worden bereikt als een bepaald percentage van de schepen waarnemers aan boord heeft.

5.10 In artikel 14 staat te lezen dat de Commissie het Europees Parlement en de Raad vóór 30 juni 2010 een verslag voorlegt. Het EESC pleit ervoor deze termijn te vervroegen tot 30 juni 2009. De Algemene Vergadering van de VN heeft nl. toegezegd de uitvoering van de resolutie van 2006 in 2009 onder de loep te zullen nemen. Het zou daarom nuttig zijn als de Commissie tegen die tijd ook haar verslag klaar heeft.

5.11 De termijn voor de inwerkingtreding (zeven dagen na de bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen) is volgens het EESC te krap. De vaartuigen krijgen op die manier niet de kans hun visplannen voor te leggen en voor de Commissie is het onmogelijk die plannen binnen dat tijdsbestek te beoordelen en goed te keuren. Het EESC dringt erop aan dat een redelijke, realistische termijn wordt vastgelegd zodat alle partijen aan hun verplichtingen kunnen voldoen en de Commissie vergunningen kan afgeven.

5.12 Het EESC pleit ervoor een bepaling of artikel op te nemen waarin wordt verwezen naar de duurzaamheid van de bestanden op lange termijn en de instandhouding van de vangstsoorten. Ook in de resolutie van de Algemene Vergadering van de VN werd al opgeroepen de langetermijnduurzaamheid van de visbestanden te verzekeren en beide vereisten zijn tevens terug te vinden in de VN-overeenkomst van 1995 over visserij op volle zee.

Brussel, 29 mei 2008

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
D. DIMITRIADIS

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende nieuwe voedingsmiddelen en tot wijziging van Verordening (EG) nr. XXX/XXXX [uniforme procedure]”

COM(2007) 872 final — 2008/0002 (COD)

(2008/C 224/18)

De Raad heeft op 30 januari 2008 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 95 van het EG-Verdrag te raadplegen over het

„Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende nieuwe voedingsmiddelen en tot wijziging van Verordening (EG) nr. XXX/XXXX [uniforme procedure]”

De gespecialiseerde afdeling, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 29 april 2008 goedgekeurd. Rapporteur was de heer ESPUNY MOYANO.

Het Comité heeft tijdens zijn op 28 en 29 mei gehouden 445e zitting (vergadering van 29 mei) het volgende advies uitgebracht, dat met 71 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 2 onthoudingen, is goedgekeurd.

1.1 Aanpassing van de wetgeving voor nieuwe voedingsmiddelen is zowel wenselijk als noodzakelijk en zal de voedselveiligheid en de rechtszekerheid ten goede komen. Het voorstel van de Commissie kan dan ook op instemming van het EESC rekenen, al heeft het wel een aantal suggesties.

1.2 Het is een goed idee van de Commissie om op een pagina van haar website een lijst van goedgekeurde levensmiddelen op te nemen die door consumenten en bedrijven geraadpleegd kan worden. Maar deze pagina moet dan wel gemakkelijk te vinden zijn tussen alle andere pagina's van haar website en een duidelijke uitleg bevatten.

1.3 Aangezien de Commissie in haar voorstel voor een verordening onderscheid maakt tussen twee categorieën nieuwe levensmiddelen (waarbij het criterium is of ze al dan niet uit de EU afkomstig zijn), zou zij ook de lijst van goedgekeurde levensmiddelen in twee delen moeten splitsen. Dat is begrijpelijker en gemakkelijker voor consumenten en bedrijven.

1.4 Om bedrijven wat hun O&O&I-activiteiten betreft de nodige zekerheid te geven dient de intellectuele eigendom van de door hen verstrekte onderzoeksgegevens door de autoriteiten goed beschermd te worden.

1.5 De datum waarop de Commissie uiterlijk haar evaluatie af moet hebben (1 januari 2015) ligt te ver in de toekomst.

1.6 De zinsnede „niet (...) in significante mate (...) voor menselijke voeding zijn gebruikt” is niet duidelijk genoeg en kan vergissingen, verwarring en verkeerde praktijken in de hand werken.

1.7 Er is geen enkel systeem en geen enkele termijn voorzien voor een herziening van de lijst. De verordening zou daarom een dergelijk mechanisme moeten bevatten, waarvan dan indien nodig gebruik gemaakt kan worden om de lijst te herzien.

1.8 Het is de vraag of de termijn die de EFSA voor een eventuele evaluatie krijgt wel lang genoeg is.

2. Samenvatting van het Commissievoorstel

2.1 De Europese regelgeving voor nieuwe levensmiddelen dateert van 1997. Inmiddels is gebleken dat deze hier en daar geactualiseerd en gewijzigd moet worden.

2.2 De Commissie wil het toelatingssysteem doeltreffender, transparanter en beter toepasbaar maken, zodat de veiligheid van nieuwe levensmiddelen gegarandeerd kan worden. Om de administratieve rompslomp van bedrijven te verminderen en hun concurrentiepositie te verbeteren zullen veiligheidsbeoordelingen daarom worden verricht door de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid (EFSA).

2.3 De voorgestelde verordening bevat geharmoniseerde voorschriften voor het in de EU in de handel brengen van nieuwe voedingsmiddelen, die erop gericht zijn een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid en van de consument te waarborgen en tegelijkertijd moeten zorgen voor een goed werkende interne markt.

2.4 De verordening is niet van toepassing op additieven, aroma's, extractiemiddelen, enzymen, vitaminen, mineralen en genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders, omdat er voor deze stoffen al procedures bestaan

2.5 Onder „nieuwe voedingsmiddelen” verstaat de Commissie:

— levensmiddelen die vóór 15 mei 1997 in de Gemeenschap niet in significante mate voor menselijke voeding zijn gebruikt;

— levensmiddelen afkomstig van planten of dieren, wanneer op die planten of dieren een niet-traditionele kweek- of foktechniek is toegepast die vóór 15 mei 1997 nog niet werd gebruikt;

— levensmiddelen waarop een nieuw productieproces is toegepast dat vóór 15 mei 1997 nog niet werd gebruikt, wanneer dit proces wijzigingen in de samenstelling of de structuur ervan veroorzaakt die significant zijn voor hun voedingswaarde, hun metabolisme of hun gehalte aan ongewenste stoffen.

2.6 Daarnaast bevat de ontwerpverordening ook definities van basisbegrippen als „traditionele levensmiddelen uit een derde land” en „geschiedenis van veilig gebruik”.

2.7 Nieuwe voedingsmiddelen mogen alleen in de handel worden gebracht als zij zijn opgenomen in de communautaire lijst van nieuwe voedingsmiddelen en aan de volgende voorwaarden voldoen:

- ze leveren volgens de beschikbare wetenschappelijke gegevens geen gevaar voor de gezondheid op;
- ze zijn niet misleidend voor de consument;
- wanneer ze bedoeld zijn ter vervanging van een ander levensmiddel, verschillen ze daar niet zodanig van dat de normale consumptie ervan uit voedingsoogpunt nadelig voor de consument is.

2.8 Deze voorwaarden voor opname in de communautaire lijst gelden zowel voor nieuwe voedingsmiddelen die met niet-traditionele kweek- en foktechnieken of met nieuwe productieprocessen worden vervaardigd als voor traditionele levensmiddelen uit derde landen die als nieuwe levensmiddelen worden beschouwd. In beide gevallen dienen de bijbehorende regels te worden toegepast en de bestaande procedures te worden gevolgd (waarbij de Commissie, de EFSA en de lidstaten zijn betrokken).

2.9 De Commissie stelt zo nodig (in samenwerking met de EFSA) technische richtsnoeren en hulpmiddelen ter beschikking om exploitanten van levensmiddelenbedrijven, en met name kleine en middelgrote ondernemingen, te helpen bij het opstellen en indienen van aanvragen in het kader van de verordening.

2.9.1 Om redenen van voedselveiligheid en op basis van een advies van de autoriteit kan de Commissie bovendien voorschriften voor monitoring na het in de handel brengen vaststellen (artikel 11).

2.10 Verder wil de Commissie het recht op gegevensbescherming respecteren (artikel 12). De lidstaten moeten de regels vaststellen voor de sancties die van toepassing zijn op inbreuken op de verordening (artikel 13).

2.11 De Commissie wordt bijgestaan door het Permanente Comité voor de voedselketen en de diergezondheid. Uiteindelijk stelt zij een uiterste termijn (2015) vast voor een evaluatie van de praktische toepassing van de verordening, naar aanleiding waarvan deze dan eventueel gewijzigd zal worden.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Centralisering van de evaluatie- en goedkeuringsprocedures

3.1.1 Krachtens de voorgestelde verordening zullen nieuwe levensmiddelen voortaan wetenschappelijk worden beoordeeld

door de EFSA en worden goedgekeurd door de Commissie. Deze gecentraliseerde evaluatie door de EFSA (artikel 10) moet er mede voor zorgen dat de veiligheid van nieuwe levensmiddelen overal in de EU op dezelfde manier gegarandeerd is en dat bedrijven met minder papierwerk te maken krijgen, zodat nieuwe levensmiddelen sneller kunnen worden goedgekeurd. Een en ander zal aldus indirect leiden tot meer investeringen en meer interesse van bedrijven in de ontwikkeling van nieuwe levensmiddelen.

3.2 Noodzaak van een centrale en vereenvoudigde procedure voor de goedkeuring van nieuwe levensmiddelen die de veiligheid hiervan waarborgt

3.2.1 Met de in 1997 gepubliceerde verordening inzake nieuwe voedingsmiddelen en nieuwe voedsel ingrediënten kreeg de EU-wetgeving er een instrument bij dat noodzakelijk is voor het vrije verkeer van veilige voedselproducten.

3.2.2 In de loop van de jaren is gebleken dat de verordening hier en daar moet worden aangepast om de gezondheid en het welzijn van burgers alsook een vrij verkeer van goederen te kunnen blijven garanderen. Bovendien wordt op die manier gezorgd voor efficiënte goedkeuringsprocedures die het bedrijven mogelijk maken om te innoveren.

3.2.3 Het voorstel bevat twee goedkeuringsprocedures: één voor traditionele levensmiddelen uit een derde land die in de EU voor het eerst op de markt worden gebracht, en één voor nieuwe levensmiddelen die met niet-traditionele kweek- en foktechnieken of met nieuwe productieprocessen zijn geproduceerd.

3.2.4 Voor de eerste categorie (artikel 8) moet de goedkeuringsprocedure zodanig worden vereenvoudigd dat de levensmiddelen in kwestie als veilig worden beschouwd indien aangetoond kan worden dat deze in het derde land gedurende ten minste één generatie zonder problemen geconsumeerd zijn en vóór 15 mei 1997 in de EU niet in significante mate voor menselijke voeding zijn gebruikt. Dankzij deze kennisgevingsprocedure hoeven traditionele levensmiddelen uit derde landen voortaan aan veel minder eisen te voldoen om in de EU op de markt te kunnen worden gebracht.

3.2.5 Voor de tweede categorie (levensmiddelen die met niet-traditionele kweek- en foktechnieken of met nieuwe productieprocessen zijn geproduceerd), waar de voedingsmiddelenindustrie in de EU het grootste gedeelte van haar O&O-activiteiten aan wijdt, geldt dat er één uniforme, duidelijke, eenvoudige en efficiënte EFSA-procedure moet komen om de veiligheid ervan te beoordelen. Dan kunnen de nu nog tijdrovende goedkeuringsformaliteiten ook een stuk sneller worden afgehandeld. Hoewel het hier om belangrijke aspecten van de voorgestelde verordening gaat, komt de te volgen procedure nog niet goed uit de verf, aangezien er wordt verwezen naar de uniforme goedkeuringsprocedure voor additieven, enzymen en aroma's. Deze verwijzing is op zichzelf wel interessant, maar over de reikwijdte ervan lijkt de Commissie niet echt goed te hebben nagedacht.

3.2.6 Voor nieuwe voedingsmiddelen is een gecentraliseerde beoordelings- en goedkeuringsprocedure een absolute noodzaak (EFSA en Commissie), maar er moet ook een eenvoudige, duidelijke, efficiënte en aan termijnen gebonden procedure komen (naar het voorbeeld van de kennisgevingsprocedure voor traditionele levensmiddelen uit derde landen) voor de goedkeuring van nieuwe levensmiddelen die met niet-traditionele kweek- en foktechnieken of met nieuwe productieprocedures zijn geproduceerd en die het leeuwendeel van de innovaties van de voedingsmiddelenindustrie uitmaken.

3.2.7 Deze procedure zou kunnen worden opgenomen in de voorgestelde verordening of in een ander onderdeel van de EU-wetgeving. Het gaat er hoe dan ook om dat in de verordening duidelijk komt te staan welke stappen bedrijven precies moeten nemen om hun producten goedgekeurd te krijgen.

3.2.8 Hoewel de Commissie in een later stadium altijd nog richtsnoeren kan opstellen, moet de voorgestelde verordening voor bedrijven nu al duidelijk en volledig genoeg zijn om haar te kunnen toepassen.

3.3 Communautaire lijsten

3.3.1 Dankzij de geplande lijsten van nieuwe voedingsmiddelen (artikelen 5, 6 en 7) zal de consument beter geïnformeerd worden en krijgen bedrijven meer rechtszekerheid. Dergelijke lijsten zijn niet nieuw; het gebruik ervan neemt zelfs steeds meer toe (bijvoorbeeld in de verordening inzake voedings- en gezondheidsclaims en in de verordening inzake de toevoeging van vitaminen en mineralen aan levensmiddelen). Voor traditionele

levensmiddelen uit derde landen heeft de Commissie het idee van de lijsten goed uitgewerkt (inhoud van de lijsten, publicatie op de website van DG SANCO), maar voor andere nieuwe levensmiddelen is dat niet het geval (of de lijst hiervan op de website van DG SANCO wordt gepubliceerd blijft bijvoorbeeld in het ongewisse). Op dit punt is daarom aanvullende informatie nodig.

3.4 Bescherming van de intellectuele eigendom

3.4.1 Voor de ontwikkeling van nieuwe voedingsmiddelen moeten bedrijven een grote inzet aan de dag leggen en het nodige in O&O investeren. Met het oog daarop moet niet alleen voor eenvoudige, snelle en economisch haalbare procedures worden gezorgd, maar dienen nieuw ontwikkelde producten en nieuwe kennis ook te worden beschermd; anders bestaat het gevaar dat het concurrentievermogen van bedrijven wordt aangetast. In de ontwerpverordening staat niet duidelijk hoe ver de bescherming van gegevens, waarop bedrijven volgens de Commissie recht hebben, precies reikt (er wordt alleen aandacht besteed aan goedgekeurde producten, maar wat gebeurt er bijvoorbeeld met aanvragen die uiteindelijk worden afgewezen?)

3.4.2 Als de voorgestelde verordening voorziet in gegevensbescherming zal dat bedrijven de nodige zekerheid verschaffen om geld te besteden aan en personeel in te zetten voor de ontwikkeling van nieuwe producten. Op die manier zullen zij blijven innoveren en aldus een steeds betere concurrentiepositie krijgen in een sector waar consumenten steeds veeleisender worden.

Brussel, 29 mei 2008

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
D. DIMITRIADIS

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot vereenvoudiging van de procedures voor het opstellen en publiceren van lijsten met informatie op veterinair en zoötechnisch gebied en tot wijziging van de Richtlijnen 64/432/EEG, 77/504/EEG, 88/407/EEG, 88/661/EEG, 89/361/EEG, 89/556/EEG, 90/427/EEG, 90/428/EEG, 90/429/EEG, 90/539/EEG, 91/68/EEG, 92/35/EEG, 92/65/EEG, 92/66/EEG, 92/119/EEG, 94/28/EG en 2000/75/EG, Beschikking 2000/258/EG en de Richtlijnen 2001/89/EG, 2002/60/EG en 2005/94/EG

COM(2008) 120 final — 2008/0046 (CNS)

(2008/C 224/19)

De Raad heeft op 11 april 2008 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel van het EG-Verdrag te raadplegen over het

Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot vereenvoudiging van de procedures voor het opstellen en publiceren van lijsten met informatie op veterinair en zoötechnisch gebied en tot wijziging van de Richtlijnen 64/432/EEG, 77/504/EEG, 88/407/EEG, 88/661/EEG, 89/361/EEG, 89/556/EEG, 90/427/EEG, 90/428/EEG, 90/429/EEG, 90/539/EEG, 91/68/EEG, 92/35/EEG, 92/65/EEG, 92/66/EEG, 92/119/EEG, 94/28/EG en 2000/75/EG, Beschikking 2000/258/EG en de Richtlijnen 2001/89/EG, 2002/60/EG en 2005/94/EG

Op 21 april 2008 heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité besloten de gespecialiseerde afdeling Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden te belasten.

Gezien de urgentie van de werkzaamheden heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité tijdens zijn op 28 en 29 mei 2008 gehouden 445e zitting (vergadering van 29 mei) de heer Leif E. Nielsen als rapporteur aangewezen en het volgende advies met algemene stemmen goedgekeurd.

1. Conclusie

1.1 Het EESC is het volledig met de Commissie eens dat het noodzakelijk is de procedures voor het opstellen van lijsten en het publiceren van gegevens op veterinair en zoötechnisch gebied te harmoniseren en te vereenvoudigen. De regels voor het opstellen, actualiseren, verzenden en publiceren van de gegevens dienen dan ook zo snel mogelijk gewijzigd te worden.

1.2 De lidstaten moeten verantwoordelijk blijven voor het bijhouden van de gegevens en het beschikbaar stellen van de gegevens aan andere lidstaten en het publiek. Harmonisatie en vereenvoudiging dienen tot stand te worden gebracht door middel van de regelgevingsprocedure; ter wille van de duidelijkheid en samenhang dient deze nieuwe procedure ook gevolgd te worden op zoötechnisch gebied.

1.3 Het Commissievoorstel is echter onnodig omslachtig en bureaucratisch. Het moet mogelijk zijn de beoogde vereenvoudiging en harmonisatie sneller en eenvoudiger tot stand te brengen door de Commissie rechtstreeks de gewenste rechtsgrondslag te geven met het mandaat om de vereenvoudiging en harmonisatie in samenwerking met de lidstaten volgens de regelgevingsprocedure door te voeren. Op deze manier kan het doel van het voorstel ook sneller en zonder omwegen worden bereikt, zodat de procedures voor het opstellen, actualiseren, verzenden en publiceren van de gegevens zo snel mogelijk in gang gezet kunnen worden. Daarnaast moeten de gegevens op de websites van de lidstaten toegankelijker en begrijpelijker worden gemaakt.

1.4 Dit is des te relevanter omdat algemeen wordt aangehouden op een eenvoudigere en overzichtelijkere wetgeving en zeker ook omdat de Commissie voornemens is een gemeenschappelijk wetgevingskader op veterinair gebied in te voeren in

samenhang met de nieuwe diergezondheidsstrategie, waarbij de EU-voorschriften op veterinair en zoötechnisch gebied samengevoegd worden. Als het voorstel in zijn huidige vorm wordt geïmplementeerd zou het hele probleem zich over een paar jaar, wanneer dat gemeenschappelijke kader wordt ingevoerd, weer voordoen en zouden er weer tijdrovende wijzigingen van de wetgeving en bestuurlijke praktijken van de lidstaten nodig zijn.

1.5 In dit verband is het tevens noodzakelijk dat de procedures voor de erkenning van verzamelcentra en de actualisering van de gegevens over erkende verzamelcentra gepreciseerd worden en dat zo snel mogelijk wordt aangegeven aan welke eisen de nationale referentielaboratoria moeten voldoen.

2. Achtergrond

2.1 De handel in levende dieren en fokmateriaal in de EU vereist erkenning van en toezicht op de betrokken instellingen, ondernemingen, installaties en verenigingen (hieronder „relevante inrichtingen” genoemd) ⁽¹⁾. Het is van het grootste belang

⁽¹⁾ Hieronder vallen o.a.:

- nationale laboratoria die zijn belast met taken op het gebied van ernstige besmettelijke dierziekten (o.m. toezicht, testmethodes en paraatheid, het gebruik van de reagentia en het testen van de vaccins)
- runderspermacentra, varkensspermacentra, spermaopslagcentra, embryocentra of embryoproductiecentra
- fokkersorganisaties en -verenigingen die officieel erkend zijn voor het bijhouden of instellen van stamboeken
- alle vormen van erkende verzamelcentra voor runderen, varkens, geiten en schapen, pluimveebedrijven
- erkende handelaren en door de handelaren beroepshalve gebruikte geregistreerde bedrijfsruimten.

de veiligheid te waarborgen en te voorkomen dat besmettelijke dierziekten zich kunnen verspreiden. Daarom moeten de relevante inrichtingen aan een aantal voorwaarden voldoen en door de lidstaten worden erkend voor het intracommunautaire handelsverkeer van levende dieren en fokmateriaal, waaronder zeker ook genetisch materiaal van dieren in de vorm van sperma en embryo's.

2.2 De veterinaire wetgeving van de EU is in de loop der tijd komen te bestaan uit een enorm aantal besluiten. Daardoor zijn er verschillende procedures voor de registratie in de lidstaten van de relevante inrichtingen en het opstellen, actualiseren, verzenden en publiceren van gegevens. Dit maakt het voor de nationale autoriteiten, de betrokken organisaties en ondernemers moeilijk de informatie in de praktijk te gebruiken. In sommige gevallen bestaat er geen rechtsgrondslag voor de desbetreffende verslagen.

2.3 De Commissie wil de regels nu via de regelgevingsprocedure ⁽²⁾ harmoniseren en vereenvoudigen; de administratieve lasten zullen worden teruggebracht door middel van meer systematische, coherente en uniforme voorschriften betreffende de registratie en het opstellen, actualiseren, verzenden en publiceren van de gegevens. Formeel betekent dit dat 20 richtlijnen en één beschikking gewijzigd moeten worden ⁽³⁾. Ter wille van de duidelijkheid en de samenhang moet deze nieuwe procedure volgens de Commissie ook worden gevolgd op zoötechnisch gebied en in het geval van fokkersverenigingen die erkend zijn voor het bijhouden of instellen van stamboeken in de lidstaten, en voor het handelsverkeer in voor wedstrijden bestemde paardachtigen en voor deelname aan deze wedstrijden.

2.4 Ook inrichtingen in derde landen moeten voldoen aan een aantal voorwaarden als zij sperma en embryo's naar de EU willen exporteren. Hierop wordt toezicht uitgeoefend door de nationale autoriteiten in het desbetreffende derde land, zonodig na communautaire veterinaire inspecties. Indien er bezorgdheid bestaat over de door derde landen verstrekte informatie moeten overeenkomstig Richtlijn 97/78/EG vrijwaringsmaatregelen worden genomen. Ter wille van de duidelijkheid en de samenhang moet die procedure volgens de Commissie ook worden gevolgd in het geval van autoriteiten in derde landen die overeenkomstig de communautaire zoötechnische wetgeving erkend zijn voor het bijhouden van stamboeken.

2.5 De Commissie vindt dat de verantwoordelijkheid voor het opstellen en bijwerken van gegevens over erkende nationale referentielaboratoria en andere erkende laboratoria bij de lidstaten moet komen te liggen. Zij zal dan zelf verantwoordelijk blijven voor het opstellen en publiceren van gegevens die betrekking hebben op erkende laboratoria in derde landen. Tot slot worden bepaalde overgangsmaatregelen voorgesteld om de

continuïteit bij serologische tests om voor rabiësvaccins te waarborgen ⁽⁴⁾.

3. Algemene opmerkingen

3.1 De EU-wetgeving op veterinair en zoötechnisch gebied is buitengewoon omvangrijk en complex, niet alleen doordat de ontwikkelingen steeds weer aanleiding hebben gegeven tot nieuwe voorschriften, maar ook omdat het om complexe ziekten gaat en voor een adequate preventie en toezicht gezorgd moet worden. De uitbraak en verspreiding van besmettelijke dierziekten kan verstrekken economische en sociale gevolgen hebben en het is dan ook van doorslaggevend belang dat wetgeving en beheer optimaal fungeren. Daar komt nog bij dat dierziekten een steeds grotere bedreiging in de wereld vormen doordat de omvang van de wereldbevolking en de druk op de veeteelt blijven toenemen en de handel en andere internationale contacten intensiever zijn worden. Bovendien verloopt de geografische verspreiding van dierziekten anders door de klimaatverandering.

3.2 Het is duidelijk dat de beoogde vereenvoudiging en harmonisatie van de regels voor het opstellen, actualiseren, verzenden en publiceren van gegevens zo snel mogelijk doorgevoerd moet worden. Dit doel kan echter sneller en veel eenvoudiger worden bereikt door de huidige bepalingen inzake het verstrekken en publiceren van gegevens uit de desbetreffende besluiten te schrappen en te vervangen door één wetgevingsinstrument dat de Commissie de rechtsgrondslag en het mandaat geeft om de vereenvoudiging en harmonisatie op basis van de regelgevingsprocedure zo snel mogelijk in gang te zetten. Dit levert hetzelfde resultaat op, terwijl de tijdrovende doorvoering in de wetgeving en de administratieve praktijken van de lidstaten achterwege kan blijven.

3.3 Het huidige Commissievoorstel betekent namelijk dat in elk van de 21 besluiten nieuwe bepalingen worden ingevoerd met herhaaldelijke verwijzigingen naar nieuwe bepalingen, die op hun beurt weer verwijzen naar de toepassing van de regelgevingsprocedure. Het lijkt onnodig omslachtig dat voor procedurevoorschriften eerst verwijzigingen in elk van de 21 besluiten worden opgenomen en vervolgens wordt gewacht totdat de 30 EER-landen uitvoeringsbepalingen voor hun wettelijke en bestuursrechtelijke voorschriften hebben goedgekeurd. Pas dan beschikt de Commissie over het vereiste mandaat en kan worden begonnen met het echte opstellen van de gemeenschappelijke regels volgens de regelgevingsprocedure.

3.4 Dit is des te relevanter omdat algemeen wordt aangedrongen op een eenvoudigere en overzichtelijkere wetgeving en zeker ook omdat de Commissie heeft voorgesteld een gemeenschappelijk wetgevingskader op veterinair gebied in te voeren in samenhang met de nieuwe diergezondheidsstrategie, waarbij de EU-voorschriften op veterinair en zoötechnisch gebied in een

⁽²⁾ Artt. 5 en 7 van Besluit 1999/468/EG van de Raad van 28 juni 1999 tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden

⁽³⁾ Richtlijnen 64/432/EEG, 77/504/EEG, 88/407/EEG, 88/661/EEG, 89/361/EEG, 89/556/EEG, 90/427/EEG, 90/428/EEG, 90/429/EEG, 90/539/EEG, 91/68/EEG, 92/35/EEG, 92/65/EEG, 92/66/EEG, 92/119/EEG, 94/28/EG, 2000/75/EG, 2001/89/EG, 2002/60/EG, 2005/94/EG en beschikking 2000/258/EG

⁽⁴⁾ Beschikking 2000/258/EG van de Raad van 20 maart 2000 houdende aanwijzing van een specifiek instituut dat verantwoordelijk is voor de vaststelling van de criteria die nodig zijn voor de normalisatie van de serologische tests om de doelmatigheid van antirabiësvaccins te controleren, herunder hvilken test, der kan erstatte den nuværende IF-test el. nationale bestemmelse.

gemeenschappelijk raamwerk worden ondergebracht ⁽⁵⁾. Het zou sneller en eenvoudiger zijn om de huidige voorschriften rechtstreeks te vervangen door een passend wetgevingsinstrument waarmee de Commissie het noodzakelijke mandaat krijgt, zodat zij zo snel mogelijk aan de slag kan zonder te hoeven wachten totdat de gewijzigde regels van de 21 besluiten in de nationale wetgeving zijn omgezet, met alle vertraging en administratieve complicaties van dien.

3.5 De Raad en de Commissie zouden de mogelijkheid moeten aangrijpen om gebruik te maken van het voorziene gemeenschappelijke wetgevingskader op dit gebied. Doen zij dit niet, dan moeten de voorschriften mettertijd, als er één wetgevingskader wordt ingevoerd, nogmaals worden herzien; de lidstaten zullen dan weer geconfronteerd worden met de administratieve complicaties die een nieuwe herziening van hun wetgeving en administratieve praktijken met zich meebrengt.

4. Specifieke opmerkingen

4.1 De Commissie heeft het in haar voorstel de hele tijd over „het opstellen van lijsten”, waarmee de indruk wordt gewekt dat overeenstemming over de terminologie bestaat. Het gaat in het voorstel echter in de eerste plaats om de procedures voor het opstellen, actualiseren, verzenden en publiceren van de desbetreffende gegevens en het vaststellen van een modelformaat voor deze gegevens door middel van de regelgevingsprocedure.

4.2 Om ervoor te zorgen dat de gegevens op de websites van de lidstaten toegankelijker en begrijpelijker zijn zou de

Commissie zo snel mogelijk moeten beginnen met het uitwerken van de technische aspecten en het modelformaat voor de gegevens. Bovendien moet op de homepage van de Commissie een duidelijkere link komen te staan naar de gegevens die door de lidstaten opgesteld en geactualiseerd worden. Gebeurt dit niet, dan dreigt het gevaar dat de weergave van de gegevens per lidstaat blijft verschillen, waardoor het voor autoriteiten en andere belanghebbenden lastig is de gegevens in de praktijk te gebruiken.

4.3 Daarnaast is het noodzakelijk dat de procedures voor de erkenning van verzamelcentra en de actualisering van de gegevens over erkende verzamelcentra gepreciseerd worden. Zo is onzekerheid over de naleving van de regels voor het uitladen van dieren bij lange transporten te wijten aan het feit dat de informatie over bruikbare verzamelcentra niet volledig is. De regels zijn vaak misleidend wat betreft het soort en het aantal dieren dat in verzamelcentra ondergebracht kan worden.

4.4 De Commissie zegt niet waarom zij de erkenning van referentielaboratoria aan de lidstaten wil overlaten. Vermoedelijk is het de bedoeling de werklast voor de Commissie te vermindern en is het ook zinvol de lidstaten deze verplichting op te leggen. Wel moet dan zo snel mogelijk worden aangegeven aan welke eisen de nationale referentielaboratoria met betrekking tot o.m. internationale normen voor laboratoriumfaciliteiten, kwaliteitsborging en methoden moeten voldoen.

Brussel, 29 mei 2008

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
D. DIMITRIADIS

⁽⁵⁾ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over Een nieuwe strategie voor diergezondheid voor de Europese Unie (2007-2013): „Voorkomen is beter dan genezen”, COM (2007) 539 final

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake het gebruik van extractiemiddelen bij de productie van levensmiddelen en bestanddelen daarvan (herschikking)

COM(2008)154 — 2008/0060 (COD)

(2008/C 224/20)

De Raad heeft op 8 april 2008 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 251 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap te raadplegen over het

Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake het gebruik van extractiemiddelen bij de productie van levensmiddelen en bestanddelen daarvan (herschikking)

Aangezien het Comité niets aan te merken heeft op dit voorstel dat zijn volledige goedkeuring wegdraagt, en het zijn standpunten bovendien al heeft verwoord in eerdere adviezen: EESC 522/84, goedgekeurd op 23.5.1984 (*), EESC 633/92, goedgekeurd op 26.5.1992 (**), EESC 230/94, goedgekeurd op 23.2.1994 (***), EESC 1385/96, goedgekeurd op 27.11.1996 (****), EESC 1599/2003, goedgekeurd op 10.12.2003 (****), heeft het tijdens zijn op 28 en 29 mei 2008 gehouden 445e zitting (vergadering van 29 mei) met 85 stemmen vóór, bij 4 onthoudingen, besloten een positief advies over dit voorstel uit te brengen.

Het Comité buigt zich momenteel over het advies over de regelgevingsprocedure met toetsing [COM(2007) 741 final, COM(2007) 822 final, COM(2007) 824 final and COM(2008) 71 final].

Brussel, 29 mei 2008

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
D. DIMITRIADIS

(*) EESC-advies inzake een voorstel voor een Richtlijn van de Raad betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake het gebruik van extractiemiddelen bij de productie van levensmiddelen en voedingsbestanddelen, PB C 206 van 6.8.1984, p. 7.

(**) EESC-advies over het voorstel voor een richtlijn van de Raad houdende eerste wijziging van Richtlijn van de Raad 88/344/EEG van 13 juni 1988 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten inzake het gebruik van extractiemiddelen bij de productie van levensmiddelen en bestanddelen daarvan, PB C 223 van 31.8.1992, p. 23.

(***) EESC-advies over het voorstel voor een Richtlijn van de Raad houdende tweede wijziging van Richtlijn van de Raad 88/344/EEG van 13 juni 1988 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten inzake het gebruik van extractiemiddelen bij de productie van levensmiddelen en bestanddelen daarvan, PB C 133 van 16.5.1994, p. 21.

(****) EESC-advies over het voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en van de Raad houdende derde wijziging van Richtlijn van de Raad 88/344/EEG van 13 juni 1988 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten inzake het gebruik van extractiemiddelen bij de productie van levensmiddelen en bestanddelen daarvan, PB C 66 van 3.3.1997, p. 3.

(*****) EESC-advies over het voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake het gebruik van extractiemiddelen bij de productie van levensmiddelen en bestanddelen daarvan, PB C 80 van 30.3.2004, p. 45.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Verbetering van de arbeidskwaliteit en -productiviteit: communautaire strategie 2007-2012 voor de gezondheid en veiligheid op het werk

COM(2007) 62 final

(2008/C 224/21)

De Europese Commissie heeft op 21 februari 2007 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag te raadplegen over de

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en Het Comité Van De Regio's — Verbetering van de arbeidskwaliteit en -productiviteit: communautaire strategie 2007-2012 voor de gezondheid en veiligheid op het werk

De gespecialiseerde afdeling Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 7 mei 2008 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw CSER.

Het Comité heeft tijdens zijn op 28 en 29 mei gehouden 445e zitting (vergadering van 29 mei) het volgende advies uitgebracht, dat met 80 stemmen vóór en 20 stemmen tegen, bij 8 onthoudingen, is goedgekeurd:

1. Samenvatting

1.1 Alleen als de Europese werknemers in voldoende gezonde en veilige omstandigheden kunnen werken, is het haalbaar om de doelstellingen van de herziene Lissabonstrategie inzake productiviteit en concurrentievermogen te verwezenlijken. De Europese regelgeving biedt samen met de nationale wetgeving een kader dat werknemers een gezonde en veilige werkomgeving garandeert. De nieuwe communautaire strategie 2007-2012 voor de gezondheid en veiligheid op het werk moet dit in de praktijk omzetten.

1.2 Gezondheid en veiligheid op het werk moeten worden gezien als basisvoorwaarden voor economische groei en productiviteit. Als deze tekortschieten, lopen de kosten aanzienlijk op en zijn zowel de ondernemingen en de werknemers als ook de maatschappij in haar geheel hier het slachtoffer van. Dit kostenplaatje zal nader bestudeerd moeten worden, zodat duidelijk wordt hoe duur een gebrekkige veiligheid en slechte arbeidsomstandigheden voor alle betrokkenen zijn en hoe daardoor de productiviteit afneemt.

1.3 Het EESC schaart zich achter de doelstelling om de totale incidentie van arbeidsongevallen met 25 % te verminderen; het zou goed zijn ook voor beroepsziekten een dergelijke doelstelling te bepalen. Speciale aandacht dient hierbij uit te gaan naar arbeidsgerelateerde vormen van kanker. Er zou een specifiek actieplan met meetbare doelstellingen en betrouwbare en vergelijkbare rapporteringssystemen moeten worden ingevoerd, geëvalueerd en bijgesteld.

1.4 De rechten van werknemers moeten worden gerespecteerd en concreet worden toegepast. Hierbij dient rekening te worden gehouden met nieuwe vormen van dienstverband. Er moet worden gegarandeerd dat de wetgeving, en bijgevolg ook de inspecties, alle werknemers betreffen, ongeacht het soort werk of dienstverband. Als men op dit vlak in gebreke blijft, staat dit gelijk aan een inbreuk op de grondrechten.

1.5 Het EESC pleit voor een goede omzetting van de communautaire wetgeving, met name door het opstellen en uitvoeren van nationale strategieën.

1.6 Er zijn specifieke regels en beleids- en ondersteuningsmaatregelen nodig voor prioritaire doelgroepen, zoals werknemers met een handicap, vrouwen, oudere werknemers, jonge werknemers en migrantenwerknemers.

1.7 Wil men de strategie kunnen realiseren en evalueren, dan zijn er specifieke normen m.b.t. het aantal arbeidsinspecteurs nodig, zulks voor een efficiënte en eenvormige uitvoering van de nationale en communautaire inspecties en controles (¹).

1.8 Het personeel van het Comité van hoge functionarissen van de arbeidsinspectie (CHFA) noch dat van de bevoegde Europese en nationale instellingen mag worden ingekrompen, maar dient juist te worden uitgebreid, in overeenstemming met het aantal werknemers en inwoners van de uitgebreide Unie.

1.9 De EU-lidstaten zouden zowel op Europees, nationaal en lokaal niveau als op de werkplaats de sociale dialoog moeten bevorderen, aangezien dit een onmisbaar instrument is ter bevordering van gezondheid en veiligheid op het werk — iets waarop elke werknemer persoonlijk recht heeft.

1.10 De samenwerking tussen de lidstaten moet worden versterkt. Meer bepaald moeten er in het begrotingsbeleid van de EU de nodige voorzorgmaatregelen worden genomen om te waarborgen dat de EU-strategie voor de gezondheid en veiligheid op het werk stelselmatig en daadwerkelijk in praktijk kan worden gebracht.

1.11 Aansluitend bij het beleid inzake volksgezondheid, is er behoefte aan nieuwe opleidingsprogramma's en versterking van bestaande programma's met het oog op de ontwikkeling van een risicopreventiecultuur. Hiertoe moet niet alleen het communautaire beleid beter worden gecoördineerd, maar moet ook worden uitgegaan van lokale, regionale en nationale ervaringen en rekening worden gehouden met de initiatieven inzake risicopreventie in de onderwijsprogramma's, te beginnen bij het kleuteronderwijs, en met inbegrip van basis- en beroepsopleidingen.

(¹) Men zou moeten komen tot een verhouding van ten minste 1 controleur per 10 000 werknemers (veel EU-lidstaten halen deze norm niet).

1.12 Het welslagen van een preventiebeleid hangt in beslissende mate af van de cultuur die er op de werkplek m.b.t. de bescherming van werknemers heerst, van de organen die verantwoordelijk zijn voor de gezondheid en veiligheid op het werk, en van de personen die op de werkplek belast zijn met de bescherming van werknemers. Gecontroleerd moet worden of de gezondheids- en veiligheidscursussen op de werkplek wel in overeenstemming zijn met de meest recente inzichten. De belangrijkste doelgroepen zijn leidinggevend en personen die verantwoordelijk zijn voor de bescherming van werknemers. Er moet voor worden gezorgd dat deze mensen voldoende zijn opgeleid, dat ze over genoeg tijd beschikken om zich te kunnen kwijten van hun taken op het gebied van de bescherming van werknemers, en dat ze de mogelijkheid hebben om invloed uit te oefenen op o.a. de bijstelling van de werkmethoden. Bij het afsluiten van arbeidsovereenkomsten en het toezicht op de naleving ervan is hier een belangrijke rol weggelegd voor de sociale partners.

1.13 Kleine en middelgrote ondernemingen, die werk bieden aan meer dan 80 % van de werknemers, worden op een volkomen disproportionele manier benadeeld bij het vrijmaken van middelen en geld. Deze ondernemingen zijn erg afhankelijk en zouden speciale steun moeten krijgen, mits zij er zich van hun kant toe verbinden de sociale dialoog te respecteren en de sociale akkoorden inzake gezondheid en veiligheid op het werk te eerbiedigen.

1.14 We constateren niet alleen nieuwe, snel evoluerende vormen van arbeidsorganisatie en nieuwe technologieën, maar ook nieuwe risico's die op communautair niveau moeten worden aangepakt. Het Wetenschappelijk Comité inzake grenswaarden voor beroepsmatige blootstelling aan chemische agentia (SCOEL) is van oordeel dat er op gezondheidscriteria gebaseerde grenswaarden voor blootstelling moeten worden vastgelegd. Het EESC vindt het verheugend dat de sociale partners met hun overeenkomsten betreffende stress, geweld en pesterijen een wezenlijke bijdrage hebben geleverd aan de verbetering van de geestelijke gezondheid van werknemers. Een en ander zal op nationaal niveau ten uitvoer moeten worden gelegd.

1.15 Maatschappelijk verantwoord ondernemen (mvo) is een goede zaak, maar vervangt niet de bestaande en nog te ontwikkelen wetgeving.

1.16 De problemen die men met het communautaire beleid wil aanpakken, kunnen niet worden opgelost als men zich beperkt tot het grondgebied van de Europese Unie, zeker niet in het licht van de globalisering. Eerlijke globalisering en waardig werk voor alle werknemers vormen een garantie dat de communautaire doelstellingen op wereldschaal worden verwezenlijkt. De Europese instellingen moeten erop aansturen dat de lidstaten de IAO-overeenkomsten ratificeren.

2. Algemene opmerkingen

2.1 De Europese lidstaten hebben in het kader van de Lissabonstrategie erkend dat het beleid inzake gezondheid en veiligheid op het werk in hoge mate bijdraagt aan de economische groei en werkgelegenheid⁽²⁾. Bovendien vormt de bevordering

van de gezondheid en veiligheid op het werk een onderdeel van het Europese sociaal model. De voorbije periode wordt gekenmerkt door de behoefte om het vertrouwen van de Europese burgers te herstellen⁽³⁾.

2.2 Een doortastend en weldoordacht sociaal beleid leidt niet alleen tot een toename van de productiviteit en het concurrentievermogen, maar bevordert ook de sociale samenhang en indirect de arbeidsvrede en politieke stabiliteit — allemaal noodzakelijke voorwaarden voor duurzame ontwikkeling. Met andere woorden: sociaal beleid is een productiviteitsfactor⁽⁴⁾. Veiligheid en gezondheid op het werk vormen dus geen doel op zich; op de lange termijn worden de uitgaven voor gezondheid en veiligheid op het werk niet alleen terugverdiend, maar hebben ze ook een uiterst positieve impact op de economische resultaten.

2.3 Vanuit gezondheidsoogpunt zijn de werkomstandigheden van groot belang, aangezien volwassenen een derde van hun tijd op de werkplek doorbrengen. Een gevaarlijke en ongezonde werkomgeving betekent 3 à 5 % verlies voor het BNP. Preventie, publieke gezondheidsuitgaven en uitgaven voor gezondheid op de werkplek moeten worden gezien als investeringen. Gezien de demografische veranderingen zal rekening moeten worden gehouden met duurzame ontwikkeling⁽⁵⁾, want het is belangrijk voor Europa dat de investeringen toenemen en dat er meer banen komen die de gezondheid van het individu waarborgen.

2.4 Er moet worden voortgewerkt aan een algemeen kader voor gezondheid en veiligheid op het werk dat correct wordt toegepast in de hele EU en dat ook betrekking heeft op kwetsbare groepen die nu nog onvoldoende beschermd worden en die moeite hebben om hun rechten te laten gelden als het om veiligheid op het werk gaat (vnl. personen in een preciaire arbeidssituatie en personen die veel met risico's op het werk te maken hebben of op de schopstoel komen te zitten vanwege concurrentievoordelen op korte termijn).

2.5 Bevordering en continue waarborging van de gezondheid en veiligheid op het werk zijn voorwaarden voor de bescherming en het behoud van de gezondheid van werknemers. Bovendien is een en ander kostenefficiënt. In dit verband is preventie één van de belangrijkste instrumenten. Niet alleen levert preventie het hoogste investeringsrendement op, maar preventie, gecombineerd met goede veiligheidsnormen op alle werkplekken, kan op lange termijn ook leiden tot aanzienlijke winst of besparingen voor grote gezondheids- en socialezekerheidsstelsels en als men denkt aan de arbeidsongevallenverzekeringen van bedrijven of andere kosten die direct of indirect voortvloeien uit arbeidsongevallen. Goede preventiediensten, personeelstraining m.b.t. gezondheid en veiligheid, betere en

⁽²⁾ Zie ook het EESC-advies van 26.09.2007 „Bevordering van duurzame productiviteit op de werkplek in Europa”. Rapporteur: Kurki (PB C 10 van 15.01.2008 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:010:0072:0079:fr.pdf>).

⁽³⁾ Zie COM(2005) 33 final en de conclusies van de Europese Raad van maart 2007 -http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/93135.pdf.

⁽⁴⁾ Aldus Anne-Marie Sigmund tijdens de gemeenschappelijke conferentie van het EESC en de IAO over „Het Europese sociaal model” van 26 en 27 juni 2006.

⁽⁵⁾ Zie: IAO: Demographic change — Facts, Scenarios and Policy Responses (Demografische veranderingen — feiten, scenario's en politieke reacties) (april 2008).

efficiëntere veiligheidsnormen, regelmatige professionele inspecties en samenwerking met de sociale partners zijn fundamentele en onderling samenhangende maatregelen ter bevordering van gezondheid en veiligheid op het werk.

2.6 Volgens het PROGRESS-programma is de hoofddoelstelling van het Europese sociaal beleid de aanhoudende verbetering van de arbeidsomstandigheden via de raadpleging van de werknemers en hun vertegenwoordigers, alsmede inspraak voor hen bij de besluitvorming. Transsectoraal sociaal overleg op Europees niveau zou borg moeten staan voor gelijke rechten in alle lidstaten. Sociale akkoorden (b.v. over telewerk, bestrijding van geweld op de werkplek of werkgerelateerde stress) moeten worden geconsolideerd en omgezet in efficiënte maatregelen, ongeacht het soort werk of dienstverband. Wat de werknemers uit de overheidssector betreft, dient te worden opgemerkt dat er ondanks de sociale dialoog zowel in de regelgeving als in de praktijk sprake is van extreme ongelijkheden. Een specifiek institutioneel kenmerk van de sociale dialoog is de betrokkenheid van een permanente werknemersafgevaardigde bij de geregelde controle op en het beheer van gezondheids- en veiligheidsrisico's op het werk.

2.7 De Europese lidstaten zouden ernstig moeten overwegen om inbreuken op de regelgeving te bestraffen en om de uitgaven m.b.t. gezondheid en veiligheid op het werk te analyseren, aangezien de samenleving als geheel opdraait voor de gevolgen van arbeidsongevallen en beroepsziekten, en omdat deze ook de productiviteit en bijgevolg het concurrentievermogen beïnvloeden.

2.8 Hoewel er de laatste jaren — gelet op de incidentie en de ernst van arbeidsongevallen en beroepsziekten — in het algemeen een verbetering van de gezondheid en veiligheid op het werk merkbaar is, kan men toch niet zeggen dat de arbeidsrisico's overal even sterk zijn afgenomen. De toestand blijft onrustwekkend in sommige sectoren, bij sommige categorieën werknemers en in sommige soorten ondernemingen die volgens de gegevens ver onder het gemiddelde scoren⁽⁶⁾. Uit analyse blijkt dat de nationale programma's geen rekening houden met sommige kwetsbare groepen, zoals schijnzelfstandigen. Deze situatie dient te worden rechtgezet.

2.9 Hoewel de vorige strategie de mogelijkheid bood om een preventiecultuur te ontwikkelen, is dit niet op grote schaal gebeurd. Vooral kleine en middelgrote ondernemingen zouden geregeld financiële ondersteuning moeten krijgen, mits zij zich er van hun kant toe verbinden om de sociale akkoorden inzake gezondheid en veiligheid op het werk te respecteren.

2.10 Het EESC zou willen dat er in het kader van arbeidsinspecties op wordt gewezen dat ook bedrijven een eigen verantwoordelijkheid hebben en op eigen initiatief controles zouden moeten uitvoeren.

⁽⁶⁾ In de bouwsector is de incidentie van ongevallen twee maal hoger dan het gemiddelde. De cijfers uit de dienstensector vertonen een stijgende tendens, wat vraagt om een grondigere analyse; het aantal ongevallen neemt ook toe in de gezondheidszorg en het onderwijs. Deze situatie is vooral het gevolg van geweld, stress en spier- en botaandoeningen (SSA's).

2.11 Wil men er zeker van zijn dat het Europese beleid en de communautaire regelgeving hun weerslag vinden op nationaal niveau en effectief resultaat hebben, dan moet de omzetting en de controle ervan op nationaal niveau worden verzekerd. Met het oog hierop juicht het EESC het toe dat de lidstaten systematisch verslag uitbrengen over de tenuitvoerlegging van de richtlijnen.

2.12 Het EESC schaart zich achter het voorstel van de Commissie betreffende communautaire statistieken over de volksgezondheid en de gezondheid en veiligheid op het werk (COM(2007) 46 final) en blijft hameren op het belang van gemeenschappelijke definities en erkenningssystemen⁽⁷⁾. Het is noodzakelijk uniforme wettelijke regels vast te stellen om gepaste en gedifferentieerde gegevens te verzamelen met het oog op de vaststelling van normen en coëfficiënten.

3. Specifieke opmerkingen

3.1 Luidens de Mededeling van de Commissie is de doelstelling voor de periode 2007-2012 een verbetering van de arbeidskwaliteit en de productiviteit. Dit vormt het uitgangspunt voor de strategie voor gezondheid en veiligheid op het werk, die aansluit bij de op basis van de kaderrichtlijn 89/391/EEG ontwikkelde communautaire strategie 2002-2006.

3.2 Er is een verslag opgemaakt over de evaluatie van de verwezenlijking van de doelstellingen van de strategie voor de periode 2002-2006 en van de impact hiervan⁽⁸⁾. Tijdens deze periode zijn er tien nieuwe EU-lidstaten bijgekomen. Bij gebrek aan statistieken en informatie terzake, is er bij deze evaluatie geen rekening gehouden met de situatie in de tien nieuwe lidstaten en is de nieuwe strategie ontwikkeld op basis van cijfermateriaal uit 1999. Het EESC betreurt het ten eerste dat de Commissie, ondanks het feit dat de nieuwe lidstaten halverwege de strategie zijn toegetreden, toch niet gekozen heeft voor een glijdende programmering, wat tot de mogelijkheden behoorde, en voor een adequate bijstelling van de strategie.

3.3 Het is een erg goede zaak dat de communautaire strategie streeft naar een vermindering met 25 % van de incidentie van arbeidsongevallen; met het oog hierop is het zaak een actieplan op te stellen met kwantificeerbare doelstellingen, indicatoren en systemen voor het vergaren van betrouwbare en vergelijkbare informatie en voor follow-up. Er dient ook rekening te worden gehouden met zowel de interne oorzaken van arbeidsongevallen (zoals werkdruk en krappe termijnen) als de externe oorzaken hiervan (bv. concentratieverlies doordat een werknemer thuis problemen heeft). Verder moet er niet alleen aandacht worden besteed aan arbeidsongevallen, maar evenzeer aan beroepsziekten, die in verhouding veel vaker voorkomen. De eerste

⁽⁷⁾ Zie EESC-advies van 25.10.2007 over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende communautaire statistieken over de volksgezondheid en de gezondheid en veiligheid op het werk”. Rapporteur: RETUREAU (PB C 44 van 16.02.2008 — <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:044:0103:0105:fr:pdf>).

⁽⁸⁾ SEC(2007) 214.

stap in de richting van preventie is de erkenning van beroepsziekten en een ruimere definitie ervan. Als de oorzaak van een ziekte op tijd bekend is, is het ook mogelijk op tijd maatregelen te nemen en de ziekte de pas af te snijden. Er zouden dan ook kwantitatieve doelstellingen inzake het aantal beroepsziekten en het aantal personen dat gevaarlijk werk verricht, moeten worden opgesteld; dit laatste is van beslissende invloed op het aantal beroepsziekten in de toekomst.

3.4 *Wetgeving en follow-up*

3.4.1 Het EESC benadrukt dat de strategie voor gezondheid en veiligheid evenwichtig moet zijn en zowel wetgevings- als andere maatregelen moet omvatten, afhankelijk van wat het meest doeltreffend blijkt voor de tenuitvoerlegging. Het zou met name nuttig zijn om de aandacht te vestigen op de veranderde arbeidsomstandigheden, aangezien het belangrijk is dat systematisch wordt onderzocht of en hoe deze veranderingen van invloed zijn op de gezondheid en veiligheid. Op basis van onderzoeksresultaten moet worden onderzocht of er behoefte is aan gepaste maatregelen die een antwoord bieden op de exponentiële en grootschalige verandering van arbeidsomstandigheden en op het feit dat er harder en sneller moet worden gewerkt. Opgemerkt wordt dat alle werknemers dezelfde rechten hebben en dat dit zowel op Europees als op nationaal niveau dient te worden gerespecteerd.

3.4.2 Voor jongeren, migrantenwerknemers, vrouwen, oudere werknemers en personen met een handicap zullen er bij de tenuitvoerlegging van de nieuwe strategie specifieke regelgeving en ondersteunende beleidsmaatregelen nodig zijn, aangezien deze groepen het meest worden blootgesteld aan risico's, arbeidsongevallen en beroepsziekten. Gebrek aan opleiding, heroriëntatie en informatie, nalatigheid bij het vertrouwd maken met de aard van het werk en tekortschietende begeleiding, alsook onvoldoende talenkennis zijn evenzovele risicofactoren. Voor migrantenwerknemers vormt talenkennis een belangrijke voorwaarde voor preventie en voorlichting, en ook in deze context is het belangrijk om alle werknemers gelijk te behandelen.

3.4.3 Voor de coördinatie en de controle van de richtlijnen zijn voldoende middelen en personeel nodig. Niettemin zijn er ondanks de uitbreiding van 2004 plannen om het Comité van hoge functionarissen van de arbeidsinspectie (CHFA) af te slanken. Een vermindering van het aantal vertegenwoordigers in dit comité zou onwenselijk zijn. Ook bij de terzake bevoegde instantie van de Commissie werken slechts 26 personen, waarvan 4 of 5 zich bezighouden met de toepassing van de regelgeving. Reeds in 2002 heeft het EESC in een advies te kennen gegeven deze situatie te betreuren — en dat terwijl er op dat moment nog maar 15 en geen 27 lidstaten waren. Het is absoluut noodzakelijk dat deze instantie wordt uitgebreid. Tevens moet worden voorkomen dat het aantal inspecteurs in de lidstaten wordt teruggebracht.

3.4.4 De hoofddoelstelling moet zijn: erop toezien dat de regelgeving betreffende de bescherming van werknemers wordt gerespecteerd. De bevoegde autoriteiten zouden, zowel als het gaat om de verplichtingen van werkgevers als om die van werknemers, vaker inspecties moeten uitvoeren. Door middel van onderwijs, opleiding en een meer toegankelijk regelgevingskader moet een cultuur van gezondheid en veiligheid op het werk overal meer ingang vinden.

3.4.5 De nationale arbeidsinspecties zouden niet beperkt moeten blijven tot het controleren van veiligheidsregels op het werk, maar kunnen daarnaast een positieve rol vervullen door werkgevers van advies te dienen. Om de onafhankelijkheid en de doeltreffendheid van de activiteiten van de nationale arbeidsinspecties te waarborgen, zijn er voldoende middelen nodig.

3.4.6 Het CHFA heeft al in 2002 besloten om de doeltreffendheid van arbeidsinspecties te verhogen door indicatoren te ontwikkelen aan de hand waarvan de kwaliteit van de inspecties kan worden geëvalueerd. Het EESC heeft dit besluit al in een advies toegejuicht ⁽⁹⁾. Het EESC schaart zich achter de conclusies en de aanbevelingen van het CHFA en betreurt het dan ook dat deze niet in de strategie zijn overgenomen.

3.5 *Tenuitvoerlegging en nationale strategieën*

3.5.1 Sociale dialoog m.b.t. gezondheid en veiligheid op het werk verdient aanmoediging; er is behoefte aan maatregelen op Europees niveau die de sociale partners hebben ontwikkeld. Met behulp van het Europees Sociaal Fonds of via jumelages tussen oude en nieuwe lidstaten moeten kandidaat-lidstaten worden gesteund met financiële en andere middelen. In kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten is reeds begonnen met de omzetting van de regelgeving en met verscherpte controles op de werkplek.

3.5.2 Artsen en medisch personeel zijn bedacht op fenomenen die het gevolg zijn van arbeidsomstandigheden, maar de meestal zware financiële impact van de gezondheidssituatie mag hierbij niet uit het oog worden verloren. De uitgaven voor ziektepreventie mogen niet op de werknemers worden verhaald, want anders besteden zij om financiële redenen geen aandacht aan hun ziekte, wat later kan leiden tot nog hogere medische kosten. In het kader van gezondheidsbevordering op het werk nemen werkgevers vaak maatregelen die ze samen met hun werknemers hebben ontwikkeld en die bijdragen tot een gezonde leefstijl van de werknemers. Voorbeelden hiervan zijn kosteloze bevolkingsonderzoeken of cursussen om te stoppen met roken, advies over gezonde voeding en lichaamsbeweging, evenals stresspreventie ⁽¹⁰⁾.

3.5.3 In de strategie wordt gepleit voor specifieke acties ter bevordering van de rehabilitatie en herintegratie van mensen die als gevolg van een arbeidsongeval, een beroepsziekte of een beroepshandicap niet kunnen werken. Het EESC schaart zich achter de ideeën van de Commissie, maar merkt op dat de financiële middelen die de EU hiervoor zou moeten verschaffen, niet gegarandeerd worden.

⁽⁹⁾ Zie EESC-advies van 17.7.2002 over de „Mededeling van de Commissie — Zich aanpassen aan de veranderingen in werk en samenleving: een nieuwe communautaire gezondheids- en veiligheidsstrategie 2002-2006” Rapporteur: ETTY (PB C 241 van 7.10.2002 — <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2002:241:0100:0103:fr:pdf>).

⁽¹⁰⁾ Zie de website van het Europees netwerk voor gezondheidsbevordering op het werk (European Network for Workplace Health Promotion — <http://www.enwhp.org>).

3.5.4 Het EESC sluit zich aan bij de mening van de Commissie dat er nog veel inspanningen moeten worden gedaan om de aandacht voor gezondheid en veiligheid op het werk op andere specifieke Europese beleidsterreinen te integreren. Zo zouden er bijvoorbeeld maatregelen moeten worden uitgewerkt in samenspraak met de openbare diensten van de gezondheidszorg.

3.5.5 De activiteiten van de groep die verschillende organisatorische eenheden van DG Werkgelegenheid, sociale zaken en gelijke kansen samenbrengt, zijn volgens het EESC zeer bevorderlijk voor de totstandbrenging van synergie en concrete resultaten.

3.6 Preventie, onderwijs en opleiding

3.6.1 Dat gezondheid en veiligheid op het werk meer en meer aandacht krijgt op het niveau van de lidstaten, past in de gezondheidscultuur in het algemeen en strekt de lidstaten tot voordeel. Werknemers hebben niet alleen belang bij permanente vorming en opleiding, maar zijn hiertoe ook verplicht. Als de werkgevers van hun kant hun verplichting nakomen om werknemers voortdurend te informeren en met hen samen te werken, dan vervullen zij een essentiële rol in de totstandkoming en ontwikkeling van een nationale gezondheidscultuur. In dit verband zijn collectieve overeenkomsten een essentieel instrument.

3.6.2 Het EESC wijst de lidstaten en de sociale partners op het belang van preventie, onderwijs en opleiding en op hun verantwoordelijkheid terzake. Het zou goed zijn om reeds in het kleuteronderwijs, en vervolgens in het lager onderwijs, de beroepsopleidingen, het hoger onderwijs, het volwassenenonderwijs en de permanente vorming, voorlichting over gezondheid en veiligheid op te nemen of te promoten.

3.6.3 Het is belangrijk dat in het onderwijs en bij opleidingen en permanente vorming rekening wordt gehouden met verschillende doelgroepen; het EESC vindt het een goede zaak dat in de nieuwe strategie en in de kijk op „preventie” de link wordt gelegd met levenslang leren.

3.6.4 In het algemeen komen gezondheid en veiligheid op het werk niet aan bod in de lagere scholen en in omscholingsprogramma's; daarom vindt het EESC het een goede zaak dat levenslang leren aan bod komt in de nieuwe strategie en in de kijk op „preventie”.

3.6.5 In de nationale strategieën zou met betrekking tot riskante werkplaatsen (waar zich de meeste arbeidsongevallen en beroepsziekten voordoen) speciale aandacht moeten worden besteed aan nieuwe risico's wanneer gevaren moeten worden vastgesteld of er preventief moet worden opgetreden. Het verzamelen van sectorale gegevens in een hiertoe te creëren bestand zou ook erg nuttig zijn.

3.6.6 Het EESC is van mening dat ziektes die worden veroorzaakt door cancerogenen op de werkplek, een zeer ernstig probleem vormen. Alleen al in 2006 werden er in de 27 lidstaten van de EU 2,3 miljoen nieuwe gevallen van kanker vastgesteld, wat betekent dat kanker de belangrijkste oorzaak van voortijdige sterfgevallen is. Geschat wordt dat ca. 9,6 % van

alle sterfgevallen tengevolge kanker arbeidsgerelateerd zijn ⁽¹⁾. Het Comité roept de lidstaten dan ook op tot concrete maatregelen om het aantal werknemers dat wordt blootgesteld aan kankerverwekkende stoffen, drastisch te verminderen.

3.6.7 Het is inderdaad een goed idee om de ontwikkeling van een algemene gezondheidscultuur te bevorderen, zodat werknemers meer aandacht gaan besteden aan hun gezondheid. Hiertoe moeten niet alleen de werkgevers worden geholpen, maar dient ook ondersteuning op Europees en nationaal niveau te worden aangeboden. Ook is het van belang werknemers te leren wat o.g.v. nationale, Europese en internationale (IAO) rechtsregels hun rechten op dit gebied zijn.

3.6.8 Zowel op communautair als op nationaal niveau moet bewust worden gestreefd naar een vastberaden preventiebeleid, waarvoor voldoende begrotingsmiddelen en/of middelen uit de socialezekerheidsstelsels moeten worden uitgetrokken. Een sterkere preventiecultuur vereist een globale en preventieve aanpak. Alle werknemers moeten toegang hebben tot vorming, zodat een einde kan worden gemaakt aan de afhankelijkheid van bepaalde groepen. Vanwege de toenemende verscheidenheid van dienstverbanden is dit een uiterst belangrijk aspect voor werknemers, die — ook al zouden zij dat graag willen — het vaak moeten stellen zonder vorming inzake werknemersveiligheid, medische onderzoeken door bedrijfsartsen, preventie en controle.

3.6.9 Het EESC beveelt aan dat bijzondere aandacht wordt besteed aan de invloed van de massamedia, met als doel het grote publiek erop te wijzen dat de voorschriften inzake de gezondheid en veiligheid op het werk moeten worden gerespecteerd. Er moet meer gebruik worden gemaakt van de campagnes van de Europese Commissie, het Europees Agentschap voor de veiligheid en de gezondheid op het werk, de IAO en de vakbonden (zoals de internationale dag ter nagedachtenis van omgekomen en gewonde werknemers).

3.7 Nieuwe risico's

3.7.1 Het EESC stelt voor dat nieuwe arbeidsrisico's als werkgerelateerde stress en nieuwe moeilijke arbeidsvoorwaarden met wetenschappelijke methoden worden gemeten. De psychosociale en fysieke gevolgen die nieuwe werkterreinen en nieuwe arbeidsvoorwaarden voor werknemers hebben, moeten wetenschappelijk worden onderzocht. Dit veronderstelt de ontwikkeling van nieuwe indicatoren. Bedrijfsartsen zouden volgens het EESC allemaal een opleiding moeten krijgen om diagnoses te kunnen stellen m.b.t. de mentale belasting die werknemers ondervinden als gevolg van hun arbeidsomstandigheden en de daaruit voortvloeiende problemen.

3.7.2 Het EESC begrijpt dat de Commissie wil dat werknemers meer aandacht gaan besteden aan hun gezondheid; toch zal dit nooit gebeuren als de noodzakelijke voorwaarden niet aanwezig zijn. De realiteit is er één van onzekere dienstverbanden en contracten van bepaalde duur, de tijd die feitelijk

⁽¹⁾ Zie de studie die P. Härmäläinen en J. Takala hebben uitgevoerd voor de IAO:
http://osha.europa.eu/OSH_world_day/occupational_cancer/view?searchterm=occupational%20cancer.

wordt doorgebracht op de werkplek, voortdurende stress ten gevolge van angst om zijn of haar baan te verliezen, gebrekkige kennis van werknemersrechten, gebrek aan informatie en de moeilijkheden die migrantenwerknemers ondervinden als zij een beroep doen op de gezondheidszorg, kortom: evenzoveel omstandigheden die een goede leefstijl in de weg staan.

3.7.3 De Europese Unie heeft de in de strategie voor gezondheid en veiligheid op het werk 2002-2006 vooropgezette doelstelling om werkplekken zonder stress en zonder psychische problemen als depressies te creëren, nog niet verwezenlijkt. Het EESC vindt dit een spijtige zaak en verzoekt de Commissie om concrete aanbevelingen uit te werken.

3.8 Gezondheidsbescherming op internationaal niveau

3.8.1 De EU is niet alleen verantwoordelijk voor haar eigen burgers, maar ook voor de arbeidsomstandigheden van burgers buiten de Unie. Zoals reeds in de vorige strategie werd aangegeven, moet het respect voor fundamentele arbeidsrechten ook

worden meegenomen op de beleidsterreinen externe handel en ontwikkeling, zelfs als er een conflict dreigt te ontstaan met het vrijhandelsbeginsel ⁽¹²⁾.

3.8.2 In het kader van het internationale beleid moet worden aangestuurd op de toepassing van de IAO-regelgeving en –aanbevelingen en moeten initiatieven van de EU, zoals REACH, worden gestimuleerd. Er zouden ook beleidsmaatregelen en regels moeten worden ontwikkeld met het oog op het terugdringen van de risico's en ziekten ten gevolge van asbest, cancerogene agentia en siliciumdioxide.

3.8.3 De EU-lidstaten zouden in het kader van hun overheidsopdrachten een voorbeeldfunctie moeten vervullen door voorrang te geven aan ondernemingen die de regelgeving inzake de gezondheid en veiligheid van werknemers op het werk (zoals beschreven in de strategie voor gezondheid en veiligheid op het werk voor de periode 2002-2006) respecteren.

3.8.4 Alle EU-lidstaten moeten worden aangespoord om de bestaande IAO-overeenkomsten te ratificeren.

Brussel, 29 mei 2008

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
D. DIMITRIADIS

⁽¹²⁾ Zie Jukka Takala, PE 390.606v01-00.

BIJLAGE

bij het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité

De volgende wijzigingsvoorstellen, waarop meer dan een kwart van de aanwezige leden zijn stem uitbracht, werden verworpen:

Par. 2.4

~~„Er moet worden voortgewerkt aan~~ bestaat reeds een algemeen kader voor gezondheid en veiligheid op het werk, dat ~~correct wordt toegepast~~ in de hele EU correct toegepast en gecontroleerd zal moeten worden ~~en dat ook~~. Dit heeft in het bijzonder betrekking ~~heeft~~ op kwetsbare groepen ~~die nu nog onvoldoende beschermd worden en die moeite hebben om hun rechten te laten gelden als het om veiligheid op het werk gaat, en op (vnl. personen in een precare arbeidssituatie en personen die veel met risico's op het werk te maken hebben of op de schopstoel komen te zitten vanwege concurrentievoordelen op korte termijn).~~”

Motivering:

Spreekt voor zich.

Stemuitslag

Voor: 41 Tegen: 45 Onthoudingen: 10

Par. 3.3

„Het is een erg goede zaak dat de communautaire strategie streeft naar een vermindering met 25 % van de incidentie van arbeidsongevallen; met het oog hierop is het zaak een actieplan op te stellen met kwantificeerbare doelstellingen, indicatoren en systemen voor het vergaren van betrouwbare en vergelijkbare informatie en voor follow-up. Er dient ook rekening te worden gehouden met zowel de interne oorzaken van arbeidsongevallen (zoals werkdruk en krappe termijnen) als de externe oorzaken hiervan (bv. concentratieverlies doordat een werknemer thuis problemen heeft). Verder moet er niet alleen aandacht worden besteed aan arbeidsongevallen, maar evenzeer aan beroepsziekten, die in verhouding veel vaker voorkomen. ~~De eerste stap in de richting van preventie is de erkenning van beroepsziekten en een ruimere definitie ervan.~~ Als de oorzaak van een ziekte op tijd bekend is, is het ook mogelijk op tijd maatregelen te nemen en de ziekte de pas af te snijden. Er zouden dan ook kwantitatieve doelstellingen inzake het aantal beroepsziekten en het aantal personen dat gevaarlijk werk verricht, moeten worden opgesteld; dit laatste is van beslissende invloed op het aantal beroepsziekten in de toekomst.”

Motivering:

Spreekt voor zich.

Stemuitslag

Voor: 46 Tegen: 48 Onthoudingen: 12

Advies van het Europees Economisch en Social Comité over de „Detachering van werknemers met het oog op het verrichten van diensten — de voordelen en het potentieel maximaliseren en de bescherming van werknemers garanderen”

COM(2007) 304 final

(2008/C 224/22)

Op 13 juni 2007 heeft de Europese Commissie besloten om, overeenkomstig artikel 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen inzake 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 Detachering van werknemers met het oog op het verrichten van diensten — de voordelen en het potentieel maximaliseren en de bescherming van werknemers garanderen”

De gespecialiseerde afdeling „Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap”, die was belast met de desbetreffende voorbereidende werkzaamheden, heeft haar advies goedgekeurd op 7 mei 2008 (rapporteur: mevrouw Le Nouail-Marlière).

Tijdens zijn 445e zitting van 28 en 29 mei 2008 (vergadering van 29 mei) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité onderhavig advies uitgebracht, dat werd goedgekeurd met 116 stemmen voor en 1 stem tegen, bij 4 onthoudingen:

Bovengenoemde mededeling is op 13 juni 2007 door de Commissie gepubliceerd. Hierin wordt gekeken in hoeverre de lidstaten de maatregelen inzake de detachering van werknemers met het oog op het verrichten van diensten hebben omgezet, en worden voorstellen gedaan ter verbetering van de tenuitvoerlegging van Richtlijn 96/71/EG.

Richtlijn 96/71/EG beoogt twee zaken met elkaar te verzoenen: aan de ene kant de fundamentele vrijheid van dienstverleners om grensoverschrijdende diensten te verlenen (o.g.v. art. 49 van het EG-Verdrag), en aan de andere kant de noodzaak om te zorgen voor een adequaat niveau van bescherming als het gaat om de voorwaarden en arbeidsomstandigheden waaronder werknemers die tijdelijk in een ander land worden gedetacheerd voor het verrichten van genoemde diensten, tewerk worden gesteld.

De Commissie zelf omschrijft „gedetacheerde” werknemers als personen die door hun werkgever op basis van een overeenkomst naar een andere lidstaat worden uitgezonden met het oog op het verrichten van diensten voor deze werkgever. Dit soort grensoverschrijdende dienstverrichting waarbij werknemers worden uitgezonden naar een andere lidstaat dan die waar ze normaal tewerk zijn gesteld, creëert een speciale arbeidscategorie: die van de „gedetacheerde werknemer”. Overigens wordt de lidstaten een zekere speelruimte bij de invulling van dit begrip gelaten.

Onderhavige mededeling is een vervolg op twee eerdere mededelingen ⁽¹⁾ die richtsnoeren op grond van Richtlijn 96/71/EG bevatten. In deze richtlijn werd de Commissie opgeroepen om de tekst vóór 16 december 2001 opnieuw te bekijken en op grond daarvan eventuele wijzigingen voor te stellen aan de Raad.

In een eerder uitgebracht advies ⁽²⁾ heeft het Comité de Commissie o.a. verzocht om een nieuw verslag op te stellen waarin wordt nagegaan of

— de rechten daadwerkelijk op transparante wijze worden toegepast;

— het positieve recht van werknemers is gewaarborgd;

— de mobiliteit van werknemers door de toepassing van de in de lidstaten omgezette richtlijnvoorschriften minder groot of juist groter wordt, gezien het risico dat de arbeidsmarkt om protectionistische redenen wordt afgesloten;

— verstoringen van de mededinging in het vrije verkeer van diensten worden voorkomen, en

— kleine ondernemingen naar behoren en voldoende toegang hebben tot de informatie die nodig is om de omgezette richtlijn toe te passen.

Daarnaast stelde het Comité in dit advies voor om: de analyse te verdiepen ten behoeve van de sociale en economische gesprekspartners; uit te zoeken hoe de systemen voor de voorlichting van werknemers en ondernemingen kunnen worden verbeterd; zich in te zetten voor de instelling van lokale, regionale en grensoverschrijdende informatiepunten; een inventaris te maken van de beste praktijkvoorbeelden wat de voorlichting van werknemers en ondernemingen betreft, een juridisch onderzoek te doen om uit te maken of de wetgeving van de lidstaten en de informatie over de vigerende collectieve arbeidsovereenkomsten wel duidelijk genoeg zijn, of de toegang daartoe verzekerd is en of die nationale wetten en collectieve arbeidsovereenkomsten zijn aangepast in het vooruitzicht van de uitbreiding.

1. Algemene opmerkingen

1.1 Onderhavige mededeling stoelt op een derde evaluatie, die pas vele jaren na het verstrijken van de in de Richtlijn genoemde deadline (16 december 2001) is afgerond en waarbij is gekeken naar de omzetting in alle lidstaten. Er blijkt duidelijk

⁽¹⁾ COM(2003) 458 over „De tenuitvoerlegging van Richtlijn 96/71/EG in de lidstaten” en COM(2006) 159 van 4 april 2006 over „Richtsnoeren betreffende de detachering van werknemers met het oog op het verrichten van diensten”.

⁽²⁾ EESC-advies van 31/03/2004 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 — De tenuitvoerlegging van Richtlijn 96/71/EG in de lidstaten” (rapporteur: mevrouw Le Nouail-Marlière — PB C 112 van 30 april 2004).

uit hoe ingewikkeld deze problematiek is: er zitten niet alleen juridische, technische en economische facetten aan, maar niet te vergeten ook sociale en menselijke. Hierdoor wordt het lastig om een en ander te evalueren, om te zetten, in praktijk te brengen en te controleren. De richtlijn, waaraan juridisch zeer veel haken en ogen zitten, biedt ruimte voor interpretaties op verschillende niveaus, bijv. t.a.v. omzetting en rechtspraak, wat praktische problemen oplevert voor ondernemingen, gedetacheerde werknemers en arbeidsinspecteurs. Hierop is tijdens hoorzittingen in het Parlement gewezen door de sociale partners en de lokale resp. nationale overheden. Het Europees Parlement heeft hierover verschillende aanbevelingen opgesteld ⁽³⁾, waarin er o.a. op wordt gewezen dat er meer overleg moet worden gevoerd met de sociale partners, zonder dat overigens wordt aangegeven in welke vorm dat zou moeten gebeuren.

1.2 Naar de mening van het Comité wordt er terecht geen onderscheid gemaakt tussen verschillende soorten vrijheden, nl. die van het individu en die van de dienstverrichting. Daardoor wordt in de richtlijn zowel de bescherming van gedetacheerde werknemers afdoende gewaarborgd, als een belangrijke voorwaarde geschapen voor eerlijke en gelijke concurrentieverhoudingen voor alle dienstverleners. Sommigen mogen de recente uitspraken ⁽⁴⁾ van het Hof van Justitie opvatten als signalen dat het inderdaad deze kant opgaat, maar het Comité wil eraan herinneren dat de IAO-conventies nr. 87 (recht op syndicale vrijheid) en nr. 98 (recht op collectieve onderhandelingen) impliceren dat bij het tot stand brengen van sociale wetgeving gebruik moet worden gemaakt van de geijkte kanalen, ook als dit collectief overleg op ondernemings- of enig ander niveau inhoudt, waarbij het kan gaan om de meest verschillende onderwerpen, zoals minimumlonen per bedrijfstak of per bedrijf. Nu de omzetting van Richtlijn 96/71/EG binnen het geijkte kader van het wetgevingsproces in de afzonderlijke lidstaten is komen te vallen, zou de Commissie moeten overwegen om het internationale recht en de arbeidsnormen van de Normencommissie van de IAO toe te passen.

1.3 In aanvulling op onderhavige nieuwe mededeling komt de Commissie nu met het voorstel voor een door de Raad goed te keuren aanbeveling ⁽⁵⁾ over een betere administratieve samenwerking, een systeem voor het uitwisselen van informatie en het verspreiden van beste praktijken.

1.4 Met haar voorstel als geheel zet de Commissie een stap in de goede richting, vooral waar dit betrekking heeft op het verbeteren van de administratieve samenwerking en het opzetten van een systeem voor het uitwisselen van informatie tussen de lidstaten. Het gaat hierbij om: informatie over het arbeidsrecht en het collectief overleg in een lidstaat voorzover relevant voor de aldaar gedetacheerde werknemers; de toegang tot deze informatie voor werknemers en dienstverrichters (in een andere taal

dan de taal of talen van het land waar de diensten worden verricht); verbindingsbureaus voor het directe contact met de betrokkenen; deelname van de sociale partners in het Comité op hoog niveau, enz.

1.5 Niettemin heeft de Commissie haar document met een evaluatie van de uitvoerings- en omzettingsmaatregelen in de lidstaten uitsluitend in het Engels gepubliceerd, waardoor het voor de lidstaten en de sociale partners op de verschillende niveaus aan betekenis inboet. De Commissie zou zich reenschap moeten geven van het bijzondere terrein waarom het hier gaat (mobiliteit, vrij verkeer), en haar best moeten doen om dit bijgevoegde document ⁽⁶⁾ in ten minste drie talen te publiceren: behalve in het Engels ook in een romaanse en een slavische taal. Deze taalkwestie is van groot belang en om te waarborgen dat de nieuwe bepalingen het gewenste effect sorteren, zal men dan ook een adequaat taalbeleid moeten voeren als het gaat om de voorlichting van de meest direct betrokken sociale partners en het systeem van uitwisseling van gegevens tussen de lidstaten. Het Comité verwijst naar zijn advies over de tenuitvoerlegging van de door de Commissie uitgestippelde strategie voor meertaligheid en naar zijn nieuwe verkennende advies ⁽⁷⁾ waarom de Commissie heeft verzocht; Het zal niet nalaten te wijzen op de noodzaak van een goede communicatie en informatie bij de tenuitvoerlegging van de bepalingen t.a.v. de detachering van werknemers (o.a. institutionele communicatie).

1.6 Het systeem van informatievoorziening in het algemeen en het systeem van sociale documenten in het bijzonder

1.7 De Commissie stelt voor af te zien van een aantal door haar overbodig geachte controlemaatregelen inzake de detachering van werknemers, terwijl ze tegelijkertijd door wil gaan met haar inspanningen om een passend niveau van bescherming voor gedetacheerde werknemers te waarborgen. In haar mededeling benadrukt de Commissie dat een en ander niet bedoeld is om vraagtekens te zetten bij de sociale modellen van de lidstaten. Niettemin is ze, onder verwijzing naar enkele uitspraken van het HvJ, van oordeel dat bepaalde controlemaatregelen niet te rechtvaardigen zijn, omdat deze geacht worden verder te gaan dan puur de sociale bescherming van werknemers.

1.8 Het Comité vindt het voorstel om het bewaren van sociale documenten in de lidstaten waar diensten worden verricht, niet langer verplicht te stellen, niet erg logisch. Een systeem voor het uitwisselen van informatie mag dan gegevens verschaffen over relevante wetsartikelen en de rechten en plichten van dienstverrichters en werknemers, maar het zegt niets over de rechten die individuele personen op het gebied van sociale bescherming hebben (op het moment zelf en achteraf), zoals in het geval van ziektes, ongevallen, pensioenen en sociale verzekeringen. Ook kan daarmee niet worden gecontroleerd welke sociale premies en belastingen verplicht zijn in het land waar de dienst wordt verricht. Deze worden opgelegd door het land waar de dienst wordt verricht. Het Comité is er dan ook tegen gekant dat deze verplichting wordt afgeschaft.

⁽³⁾ Recenter op 11 juli 2007 (B6-0266/2007).

⁽⁴⁾ Laval un Parteneri versus Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Zaak C-341/05

⁽⁵⁾ Aanbeveling van de Commissie van [...] inzake de verbetering van de administratieve samenwerking op het gebied van de detachering van werknemers met het oog op het verrichten van diensten (IP/08/514).

⁽⁶⁾ SOC 2008 747

⁽⁷⁾ Verkennend advies over meertaligheid; rapporteur: mevrouw Le Nouail-Marlière; status: in voorbereiding

1.9 Het Comité wijst erop dat de doelstellingen van Richtlijn 96/71/EG nog altijd niet volledig zijn verwezenlijkt, ook al zijn er inmiddels tien jaar verstreken sinds ze is goedgekeurd. Er wordt in Europa, zowel binnen als buiten de EU, nog altijd verschillend aangekeken tegen de soort en de mate van sociale bescherming waarop werknemers recht hebben.

1.10 In haar groenboek „De modernisering van het arbeidsrecht met het oog op de uitdagingen van de 21ste eeuw” heeft de Commissie geconstateerd dat zwartwerk, zeker in het licht van het grensoverschrijdend verkeer van arbeiders, een zorgwekkend en hardnekkig fenomeen op de huidige arbeidsmarkt is. Het leidt niet alleen tot uitbuiting van werknemers, maar trekt ook de concurrentieverhoudingen scheef ⁽⁸⁾. In hetzelfde document heeft de Commissie aangedrongen op handhavingssystemen die ervoor moeten zorgen dat de arbeidsmarkten doeltreffender gaan functioneren, schendingen van het arbeidsrecht op nationaal niveau moeten voorkomen en de sociale rechten van werknemers moeten beschermen.

1.11 Het Comité wil de aandacht vestigen op het feit dat m. n. de sociaal-economische actoren in de bouwsector bijzonder nauw toezien op de tenuitvoerlegging van Richtlijn 96/71/EG ter voorkoming van zowel sociale dumping als een mogelijk hieruit voortvloeiende verstoring van de concurrentieverhoudingen. Dit vanwege de speciale omstandigheden waaronder bouwvakkers, zeker als het gaat om grensoverschrijdend werk, worden gedetacheerd ⁽⁹⁾. In het licht hiervan is het van essentieel belang dat men de beschikking heeft over specifiek op de situatie in de bouwsector afgestemde controlemaatregelen ter bescherming van zowel plaatselijke als gedetacheerde bouwvakkers. Er moet dan ook worden voorkomen dat de plannen van de Commissie leiden tot een afzwakking van de nationale controlemechanismen die door de jaren heen hun diensten hebben bewezen. Een en ander zou betekenen dat de Commissie zou handelen in tegenspraak met haar eigen voornemen om niet te tornen aan de sociale stelsels in de lidstaten.

1.12 Het Comité neemt kennis van het standpunt van het EP dat de Commissie zich iets meer zou moeten inhouden bij haar interpretatie van de rechtspraak van het HvJ en niet te snel moet concluderen in hoeverre bepaalde maatregelen in overeenstemming zijn met de communautaire wetgeving ⁽¹⁰⁾.

2. Bijzondere opmerkingen

2.1 Wanneer het gaat om de verplichting, bepaalde documenten ter beschikking te houden in de taal van de ontvangende lidstaat, gaat de Commissie ervan uit dat het verplicht vertalen van deze documenten een niet te billijken inbreuk op

de vrijheid van dienstverlening betekent. Daarentegen is het zo dat het HvJ onlangs, in een arrest van 18 juli 2007 (C-490/04), heeft geoordeeld dat deze omstreden verplichting conform het Gemeenschapsrecht is.

2.2 De Commissie verwijst ook nog naar een ander arrest van het HvJ, op grond waarvan automatisch en onvoorwaardelijk genomen maatregelen, indien er een algemeen vermoeden bestaat van belastingfraude of –ontwijking door een natuurlijk of rechtspersoon die gebruik maakt van een door het Verdrag gegarandeerde fundamentele vrijheid, een onterechte inbreuk op het principe van vrije dienstverlening inhouden ⁽¹¹⁾. Het Comité betwijfelt echter of dit oordeel van het Hof wel van toepassing is op maatregelen die worden genomen o.g.v. Richtlijn 96/71/EG, want hierin staat dat de lidstaten „adequate maatregelen nemen ingeval niet aan de bepalingen van deze richtlijn wordt voldaan”. Uit deze bepaling valt niet op te maken of het gaat om een algemeen vermoeden van belastingfraude. Integendeel, hieruit valt juist af te leiden dat de richtlijn, materieelrechtelijk bezien, van geen enkele betekenis is als de lidstaten niet in staat zijn om op adequate wijze toezicht uit te oefenen op de naleving van de geldende bepalingen op het gebied van detachering.

3. Betere samenwerking bij het oplossen van de problemen die zich voordoen bij de tenuitvoerlegging van Richtlijn 96/71/EG

3.1 Het Comité acht het een goede zaak dat de Commissie er duidelijk op wijst dat er momenteel nogal wat gebreken aan de grensoverschrijdende bestuurlijke samenwerking kleven en dat maatregelen geboden zijn. Verder is het ervan overtuigd dat een goede samenwerking bij het uitwisselen van gegevens tussen de bevoegde instanties in de lidstaten zou kunnen bijdragen tot een oplossing van de problemen die zich voordoen, doordat het zo moeilijk is om de richtlijn betreffende de detachering van werknemers praktisch uit te voeren. Dit geldt vooral ook voor het toezicht op de naleving van de voorschriften.

3.2 Desondanks is het Comité niet de mening toegedaan dat verbetering van de samenwerking de nationale controlemaatregelen overbodig zal maken. Gebleken is dat de samenwerkingsmechanismen die voorzien zijn in Richtlijn 96/71/EG, tot nu toe niet aan de verwachtingen hebben voldaan. Ze hebben er niet voor kunnen zorgen dat de sociale bescherming van werknemers overal in nationale bepalingen op dezelfde wijze en in dezelfde mate wordt geregeld.

3.3 Een en ander is in het bijzonder van belang voor de bouwsector. Het gaat er hier in de eerste plaats om dat er preventieve controles worden uitgevoerd op bouwterreinen om te onderzoeken in hoeverre de rechten van gedetacheerde werknemers effectief worden gerespecteerd.

3.4 Als de verantwoordelijkheid voor de controles opnieuw wordt overgelaten aan de lidstaat van herkomst, zal de bescherming van de rechten der werknemers hierdoor een meer of minder ernstige vertraging oplopen. Dit is een van de redenen waarom het HvJ in zijn hierboven genoemde arrest van 18 juli 2007 heeft erkend dat de lidstaten het recht hebben om vast te

⁽⁸⁾ Groenboek, COM(2006) 708 final, punt 4 b, blz. 13 e.v., en EESC-advies van 30/05/2007 over het „Groenboek — De modernisering van het arbeidsrecht” (rapporteur: RETUREAU — PB C 175 van 27 juli 2007).

⁽⁹⁾ Eén studie zij hier met name gernoemd: „The free movement of workers in the European Union”/Jan Cremers en Peter Donders, European Institute for Construction Labour Research, red., Werner Buelen van de EFBH.

Ook andere sectoren zijn slachtoffer van sociale dumping, maar de omstandigheden waaronder werknemers daar worden gedetacheerd, vallen niet onder het toepassingsgebied van dezelfde richtlijn. Zie het EESC-advies over „Grensoverschrijdende arbeidskrachten in de landbouw” (rapporteur: Siecker) en het EESC-advies over „Werkgelegenheid in de landbouw” (rapporteur: Wilms).

⁽¹⁰⁾ Zie Resolutie B6-0266/2007 van 11 juli 2007 van het Europees Parlement.

⁽¹¹⁾ Hoofdstuk 3.2 van onderhavige mededeling.

houden aan de verplichting dat er op bouwterreinen bepaalde documenten in de taal van het ontvangende land ter beschikking dienen te staan. Het Comité wil niet dat er wordt getornd aan deze verplichting. Integendeel, de gegevens betreffende de aanwerving en tewerkstelling, en in dit geval ook detachering van werknemers, zouden nog beter toegankelijk moeten worden gemaakt door vast te houden aan de verplichting dat de voor werkgelegenheid, beroepsopleidingen en sociale bescherming verantwoordelijke diensten in zowel het ontvangende land als het land van herkomst moeten kunnen beschikken over alle benodigde gegevens. Met het oog op de uitbreiding van de interne markt en een verdere versterking van de mobiliteit zal het steeds belangrijker worden dat zowel ondernemingen als werknemers bekend zijn met en toegang hebben tot alle gegevens.

3.5 De gegevens die nodig zijn om vast te stellen welke rechten men heeft als het gaat om pensioenen of gezondheidsrisico's op de werkplek (scheepswerven, chemische fabrieken, landbouwbedrijven e.d.), zouden gemakkelijker kunnen worden verzameld en geverifieerd als deze uit verschillende bronnen stammen (land van herkomst, bedrijf, sociale diensten en andere instanties), wat in overeenstemming is met het transparantiebeginsel.

3.6 Het Comité denkt voorts dat de lidstaten de problemen met de praktische tenuitvoerlegging van de detacheringsrichtlijn niet bilateraal kunnen oplossen. Daarom moet worden nagedacht over een Europese instantie die bij de grensoverschrijdende bestuurlijke samenwerking met betrekking tot detachering als draaischijf, zenuwcentrum katalysator en informatiepost fungeert. De instantie zou ook periodiek moeten berichten over problemen en de daarvoor voorgestelde oplossingen.

4. Aanbevelingen van de Commissie ter verbetering van de tenuitvoerlegging van Richtlijn 96/71/EG

4.1 Het Comité neemt met instemming kennis van het voorstellen van de Commissie om in samenwerking met de lidstaten, de vakbonden en de werkgevers een comité op hoog niveau op te richten. Dit comité zal toezien op het vaststellen en uitwisselen van beste praktijken door grondig onderzoek te verrichten naar de problemen die de grensoverschrijdende tenuitvoerlegging van civiel- en administratiefrechtelijke sancties in verband met detachering bemoeilijken. Het is belangrijk dat de sociale partners uit de Europese bedrijfstakken die tot nu toe het meeste hebben geïnvesteerd in controle en praktische maatregelen, hierbij uitdrukkelijk worden betrokken, d.w.z. dat ze van het begin af aan officieel zitting hebben in dit comité. Ze hebben deze gemeenschappelijke wens reeds kenbaar gemaakt in een gezamenlijke verklaring op Europees niveau. Het Comité steunt het initiatief van de Commissie, waarbij gebruik wordt gemaakt van de opgedane ervaringen, maar spreekt zich niet uit over de mate waarin de intersectorale Europese sociale partners hierbij betrokken wensen te worden.

4.2 Voornoemd comité dient erop toe te zien dat de lidstaten niet worden geconfronteerd met *de facto* situaties die normaliter een zaak zijn voor de wetgever, op hetzij nationaal hetzij Europees niveau.

4.3 Ten slotte stelt het Comité met voldoening vast dat de Commissie ten volle rekening houdt met de resoluties van het Europees Parlement betreffende de detachering van werknemers, met name waar het gaat om erkenning van de rol van de sociale partners. De ervaring die ze hebben opgebouwd, dient naar waarde te worden geschat, wat o.a. tot uitdrukking zou kunnen worden gebracht door hun meer middelen toe te kennen voor het verspreiden van beste praktijken.

4.4 Teneinde te waarborgen dat alle werknemers gelijke rechten hebben zou de Commissie ertoe moeten bijdragen dat er maatregelen worden goedgekeurd ter verbetering van de controlemechanismen en de samenwerking tussen de lidstaten.

5. Nog niet opgeloste problemen

5.1 Schijnzelfstandigheid

5.1.1 Het Comité toont zich bezorgd over het probleem van de opsporing van „schijnzelfstandigen” en hun juridische herbenaming wanneer de betrokkenen buiten of in de lidstaat waar de feiten zijn geconstateerd zijn gevestigd of wanneer het op de een of andere manier om verholde detachering gaat. De Commissie wordt verzocht om in dit verband na te denken over juridische en praktische remedies. Soms gebeurt het zelfs dat ze noch als gedetacheerd werknemer noch als zelfstandige worden geregistreerd, bijv. als het gaat om gevaarlijk werk waarbij volledige sociale bescherming van vitaal belang is.

5.1.2 De nationale bepalingen zouden niet alleen duidelijke en praktisch toepasbare definities moeten bevatten, maar ook regels over de aansprakelijkheid in het geval van „schijnzelfstandigheid” en/of „schijndetachering”. Daardoor zal de betaling van lonen, boetes, belastingen en verplichte sociale premies worden gegarandeerd, wat in het belang is van zowel de werknemer als de overheid, terwijl de autoriteiten de mogelijkheid wordt geboden om naleving hiervan te dwingen, om de winsten die gemaakt kunnen worden met frauduleuze praktijken zo klein mogelijk te houden, en om over te gaan tot een uitbreiding van de economische sancties die fraudeurs riskeren als bedrijven en „schijnzelfstandigen” onder één hoedje spelen om onder hun sociale verplichtingen uit te komen.

5.2 Onderaanneming en aansprakelijkheid

5.2.1 In sommige lidstaten is ook op sectoraal niveau het beginsel omarmd dat hoofdondernemingen hoofdelijk aansprakelijk zijn jegens onderaannemers. Dit beginsel is opgenomen in de wetgeving en verdient het om als navolgenswaardig voorbeeld te worden genoemd. In het verslag van het Europees

Parlement ⁽¹²⁾ worden verschillende voorbeelden gegeven van positieve ervaringen die gedetacheerde werknemers hebben opgedaan met regelingen voor hoofdelijke aansprakelijkheid. De Commissie stelt zich in haar mededeling op het standpunt dat de vraag of subsidiaire aansprakelijkheid voor de hoofdaannemer eventueel een effectieve en evenredige benadering zou kunnen zijn om de monitoring en de handhaving van het Gemeenschapsrecht te verbeteren, verdient zeker meer onderzoek en overweging. Het Europees Parlement heeft zich voor een dergelijke regeling uitgesproken.

5.2.2 Uit de opgedane ervaringen blijkt duidelijk dat de richtlijn inzake de detachering van werknemers soms wordt omzeild doordat men gebruik maakt van lange ketens van onderaannemers waarbij grensoverschrijdende dienstverlenende bedrijven worden ingezet.

5.2.3 De Commissie kondigt aan dat zij met de lidstaten en de sociale partners diepgaand onderzoek wil doen naar de problemen in verband met grensoverschrijdende controle van de naleving van de wetgeving ((geld)straffen, gezamenlijke of hoofdelijke aansprakelijkheid). Hiermee geeft ze gehoor aan het reeds herhaaldelijk door het Europees Parlement tot haar gerichte verzoek voor een wetgevingsinitiatief op het gebied van hoofdelijke aansprakelijkheid, die erop gericht is om zoveel mogelijk het omzeilen van wetgeving of bepalingen uit collectieve arbeidsovereenkomsten tegen te gaan, conform de richtlijn inzake de detachering van werknemers. Het Comité zou graag van de resultaten hiervan op de hoogte worden gesteld.

Brussel, 29 mei 2008

6. Conclusies

6.1 Het Comité steunt de voorstellen van de Commissie aan de Raad, maar maakt bezwaar tegen de eenzijdige aanpak die er in de eerste plaats op is gericht om vermeende beperkingen of hindernissen voor bedrijven die werknemers in een andere lidstaat detacheren uit de wereld te helpen. Dezelfde waarde zou evenwel moeten toegekend aan de mogelijkheid voor de werknemers om zich op hun door middels de detacheringsrichtlijn gecreëerde rechten te beroepen. Zulks in het licht van de bekende gebreken bij het toezicht op arbeidsvoorwaarden, de grensoverschrijdende bestuurssamenwerking en de inning van boetes. Vooral heeft het bedenken bij het afschaffen van de verplichting om in de lidstaat waar de diensten worden verricht, sociale documenten te bewaren. De Raad wordt opgeroepen zijn goedkeuring te hechten aan de aanbevelingen om de administratieve samenwerking tussen de lidstaten te intensiveren, om de toegang van dienstverrichters en gedetacheerde werknemers tot informatie (die in meerdere talen ter beschikking moet staan) te verbeteren en om te komen tot een uitwisseling van gegevens en beste praktijken tussen de lidstaten in een tripartiet Comité op hoog niveau, bestaande uit vertegenwoordigers van de lidstaten en de sociaal-economische actoren op nationaal en Europees niveau, dat als taak heeft meer werk te maken van Richtlijn 96/71/EG en de bescherming van gedetacheerde werknemers met het oog op het vrij verrichten van diensten.

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

D. DIMITRIADIS

⁽¹²⁾ Zie de verslagen van het Europees Parlement over „Maatschappelijk verantwoord ondernemen: een nieuw partnerschap (2006/2133(INI))”, „De toepassing van Richtlijn 96/71/EG betreffende de detachering van werknemers” (2006/2038(INI)) en „De modernisering van het arbeidsrecht om de uitdagingen van de 21e eeuw het hoofd te bieden (2007/2023(INI))”. In dit laatste verslag roept het Europees Parlement de Commissie op „om de gezamenlijke en hoofdelijke aansprakelijkheid van algemene of grote ondernemingen te reguleren om misbruik bij het onderaannemen en uitbesteden van werknemers tegen te gaan, en een transparante en concurrerende interne markt op te zetten voor alle bedrijven, gebaseerd op een gelijk speelveld wat betreft arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden”, en roept het met name de Commissie en de lidstaten op „om op Europees niveau duidelijk vast te leggen wie verantwoordelijk is voor het nakomen van het arbeidsrecht en voor het uitbetalen van het hiermee verbonden loon, de socialezekerheidsbijdrage en de belasting ingeval van een keten van onderaannemers”. Een goed voorbeeld is de bouw van het hoofdgebouw van de Raad van Ministers (Justus Lipsiusgebouw) in Brussel in de jaren '90. Op een gegeven moment stonden er op het bord op de bouwplaats zo'n 30 à 50 onderaannemers vermeld en dat waren nog niet eens alle bedrijven die er werkten. Een ander voorbeeld is de renovatie van het Berlaymontgebouw (het hoofdgebouw van de Europese Commissie), waar een Duits bedrijf dat gespecialiseerd was in het verwijderen van asbest, via een onderaannemer zo'n 110 Portugese arbeiders in dienst had genomen die hiervoor niet waren opgeleid en die onder erbarmelijke omstandigheden moesten werken. Andere concrete voorbeelden vindt men in „The free movement of workers”, CLR Studies 4 (2004), p 48-51, Cremers and Donders eds.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het thema De mobiliteit van de Europese jeugd bevorderen — praktische regels en tijdschema

(2008/C 224/23)

De heer JOUYET, Frans staatssecretaris voor Europese Zaken, heeft namens het toekomstige Franse voorzitterschap het Europees Economisch en Sociaal Comité per brief van 25 oktober 2007 verzocht om overeenkomstig art. 262 van het EG-Verdrag een verkennend advies uit te brengen over het thema

De mobiliteit van de Europese jeugd bevorderen — praktische regels en tijdschema

De gespecialiseerde afdeling Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 7 mei 2008 goedgekeurd. Rapporteur was dhr. RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 445e zitting op 28 en 29 mei 2008 (vergadering van 29 mei) het volgende advies uitgebracht, dat met 117 stemmen vóór en 4 tegen, bij 1 onthouding, werd goedgekeurd.

1. Conclusies

1.1 Het Comité is ingenomen met de belangstelling van het toekomstige Franse voorzitterschap voor de problematiek rond de mobiliteit van Europese jongeren. Al in december 2000 stemde de Europese Raad van Nice in met een resolutie betreffende de bevordering van de mobiliteit van jongeren, waarin 42 maatregelen worden bepleit. Inmiddels zijn we een aantal jaren verder en zien we dat Frankrijk, dat zich opmaakt om opnieuw het voorzitterschap van de Raad waar te nemen, op zoek wil gaan naar oplossingen voor de problematiek rond de mobiliteit van onze jongste medeburgers.

1.2 Volgens het Comité worden er nog altijd te weinig oplossingen aangedragen voor de al vaak gesignaleerde problemen die de grensoverschrijdende mobiliteit van jongeren bemoeilijken. Bovendien blijken de in dit verband goedgekeurde maatregelen moeilijk uitvoerbaar. Er bestaat een hele waslijst problemen en al net zo'n lange lijst maatregelen. Het heeft ons inziens dus weinig zin om opnieuw in kaart te brengen wat de mobiliteit in de weg staat of hoe deze kan worden bevorderd, maar wel om de onderliggende problematiek aan de orde te stellen. We moeten ons dus afvragen wat er al wél en wat er nog niet is gedaan en bekijken welke resultaten hiermee geboekt zijn.

1.3 Het is niet nodig om nog meer werkgroepen van deskundigen of „werkgroepen op hoog niveau” in het leven te roepen; dat zal waarschijnlijk alleen maar meer van hetzelfde opleveren. Wél is het volgens het Comité zaak een werkgroep samen te stellen van deskundigen uit de verschillende DG's van de Commissie die bevoegd zijn voor het mobiliteitsvraagstuk. Deze zouden de situatie moeten analyseren en op methodische wijze:

- de al eerder vastgestelde en omschreven belemmeringen op een rijtje moeten zetten;
- een overzicht moeten maken van de in dit verband vastgestelde EU-regelgeving (verordeningen, richtlijnen, beschikkingen, besluiten, resoluties, aanbevelingen, etc.);

- een inventaris moeten maken van al eerder vastgestelde problemen die nog niet zijn opgelost maar waarvoor al wel een juridische regeling in de maak is;

- moeten nagaan voor welke al eerder vastgestelde problemen nog geen enkele regeling in voorbereiding is;

- moeten uitzoeken welke voorgestelde regelingen geen weerklank hebben gevonden bij of niet ten uitvoer zijn gebracht door de lidstaten.

1.4 Ook dient er precies in kaart te worden gebracht in welke verschillende situaties jongeren zich kunnen bevinden. Men zou hen daarbij op basis van vergelijkbare omstandigheden en problemen in doelgroepen kunnen onderverdelen. Op die manier kan worden nagegaan waar de schoen precies wringt en kunnen er specifieke, op de verschillende doelgroepen afgestemde maatregelen worden getroffen. Dit is veel doeltreffender en efficiënter dan het nemen van algemene besluiten.

1.5 Bij dit onderzoek kunnen onder meer de volgende doelgroepen worden onderscheiden:

- universiteitsstudenten;
- jongeren die hun academische of beroepsopleiding hebben afgerond en aan het begin staan van hun carrière;
- jongeren die een alternerende beroepsopleiding volgen;
- artiesten;
- jonge vrijwilligers;
- jonge ondernemers;
- jongeren zonder inkomsten;
- jonge koppels die hun gezinsleven moeten combineren met hun beroepsleven of met hun studie;

- gemarginaliseerde jongeren;
- werkzoekende jongeren, en de situatie van jongeren gedurende de eerste jaren van hun arbeidsloopbaan.

1.6 De tijd van analyse is volgens het Comité voorbij; er moeten nu onverwijld concrete beslissingen worden genomen, zodat handen en voeten kan worden gegeven aan alle uit-en-terna aangekondigde maatregelen om de mobiliteit van Europese jongeren te bevorderen.

1.7 Er kan een doorbraak worden bereikt indien alle betrokken partijen hun inzet tonen en er proactiever wordt opgetreden op de verschillende Europese beleidsterreinen terzake.

2. Inleiding

2.1 Achtergrond van het verkennend advies

2.1.1 Aanleiding voor dit advies is een verzoek van het Franse ministerie voor buitenlandse en Europese zaken. In een brief d.d. 25 oktober 2007 verzocht de Franse staatssecretaris voor Europese Zaken het Comité om, met het oog op het Franse voorzitterschap van de Raad in het tweede halfjaar van 2008, een verkennend advies op te stellen over het thema „De mobiliteit van de Europese jeugd bevorderen — praktische regels en tijdschema”.

2.1.2 Rond dezelfde tijd heeft de Europese commissaris voor onderwijs en opleiding een deskundigengroep op hoog niveau in het leven geroepen, die moet bekijken hoe de mobiliteit van de Europeanen kan worden verbeterd. De bedoeling is om na te gaan welke maatregelen nodig zijn om de uitwisseling van jongeren, de mobiliteit in beroeps- en volwassenenonderwijs en de mobiliteit van jonge artiesten, leidinggevend van ondernemingen en vrijwilligers te bevorderen. De groep is op 24 januari 2008 met haar werkzaamheden begonnen en is voornemens om deze halverwege 2008 af te ronden met een strategisch verslag.

2.2 De mobiliteit in de Europese Unie: meer dan een recht op vrij verkeer

2.2.1 Mobiliteit is een in artikel 18 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap vastgelegd recht, dat nader wordt omschreven in de bepalingen betreffende het onderwijs- en opleidingsbeleid, met name in de artikelen 149, lid 4 en 150, lid 4 van datzelfde verdrag. De Europese Unie als geheel en de lidstaten elk afzonderlijk zijn derhalve verplicht al het nodige te doen om het recht op mobiliteit te garanderen, zij het om redenen van werk, opleiding, vrijwilligerswerk of gewoon vrijetijdsbesteding.

2.2.2 Aanvankelijk was de mobiliteit van de ingezetenen van de lidstaten een afgeleide van het recht van vrij verkeer van werknemers dat samen met de vrijheid van verkeer van

goederen, kapitaal en diensten de vier basisvrijheden van de Europese gemeenschap vormt. Om de vrijheid van verkeer van werknemers te garanderen werden er belangrijke nieuwe communautaire regels ingevoerd, met name op het gebied van sociale zekerheid. Het vrije verkeer binnen de Unie bracht immers ook gevolgen met zich mee voor de gezinsleden van de werknemers. In een later stadium, met de toepassing van de gemeenschapsprogramma's op het gebied van onderwijs, opleiding en onderzoek, kwamen er andere obstakels voor de grensoverschrijdende mobiliteit aan het licht.

2.2.3 In de loop van de jaren is in allerlei soorten documenten in kaart gebracht op welke manieren de mobiliteit nog wordt gehinderd. Er zijn ook concrete voorstellen voor oplossingen gedaan, waarvan sommige ook daadwerkelijk in praktijk zijn gebracht. Zo werden hindernissen voor het vrije verkeer en verblijf van Europese burgers in een andere lidstaat geleidelijkaan uit de weg geruimd.

2.2.4 Toch hebben we over diezelfde periode kunnen constateren dat daarmee niet alle obstakels verdwenen zijn of dat de problemen op het gebied van de vrijheid van verkeer, of m.a.w. de mobiliteitsproblemen, voortaan tot het verleden behoren. In de teksten van de Europese instellingen worden nog steeds dezelfde moeilijkheden gesignaleerd, waarvoor bovendien dezelfde remedies worden voorgesteld als voorheen — remedies die vaak niet in de praktijk zijn gebracht.

2.2.5 Het Comité beseft dat het niet eenvoudig is om bepaalde knelpunten op het vlak van mobiliteit weg te nemen, maar helaas heeft het soms ook moeten constateren dat het aan politieke wil ontbrak om bepaalde problemen van bureaucratische of juridische aard op te lossen. En dat terwijl het voor de burgers juist om heel wezenlijke thema's gaat.

2.2.6 Welke middelen ter beschikking staan om juridische hindernissen uit de weg te ruimen, hangt af van het gekozen rechtsinstrument. Hoe meer er gebruik wordt gemaakt van een aanbeveling of een resolutie, hoe groter de kans dat dit niet in alle lidstaten tot het gewenste effect zal leiden. Als de Europese Commissie in sommige gevallen al een beroep moet doen op het Hof van Justitie om erop toe te zien dat een richtlijn wordt omgezet in nationale wetgeving, dan spreekt het voor zich dat er nog minder acht wordt geslagen op een gewone aanbeveling en dat de aanbevolen maatregelen dus waarschijnlijk zonder resultaat zullen blijven.

2.2.7 In de loop van de tijd zijn de juridische obstakels geleidelijk aan afgenomen en hebben belemmeringen van meer praktische aard de overhand gekregen, zoals taalproblemen, financiële problemen, ontoereikende voorlichting, gebrek aan belangstelling, enz. Daarnaast zijn er echter ook nog een aantal problemen van zowel praktische als juridische aard, bijv. de erkenning van diploma's. Ook op dit terrein heeft de Unie nog werk voor de boeg.

2.2.8 Het Comité heeft zich op verzoek van de Europese instellingen of op eigen initiatief met regelmaat uitgesproken over dit belangrijke onderwerp dat zeer rechtstreeks ingrijpt in het leven van de burgers van de Unie. Het heeft in zijn adviezen herhaaldelijk allerlei knelpunten onder de aandacht gebracht en maatregelen voorgesteld of gesteund. Het zal zich er als vertegenwoordiger van het maatschappelijk middenveld derhalve sterk voor blijven maken dat de Europese burgers optimaal kunnen genieten van hun recht op mobiliteit.

3. Hindernissen voor de mobiliteit in de Europese Unie — de situatie doorgelicht

3.1 Het Groenboek inzake „Onderwijs — opleiding — onderzoek — De belemmeringen voor transnationale mobiliteit” ⁽¹⁾ is een samenvatting van antecedenten, obstakels en mogelijke oplossingen voor de mobiliteit van mensen die elders een opleiding willen volgen. Het Comité heeft in zijn advies ⁽²⁾ over dit groenboek nog enkele aanvullende maatregelen voorgesteld. Het verklaart daarin onder meer het volgende: „De meer materiële aspecten van de Verdragen zijn in de loop der jaren beter ontwikkeld dan de sociale aspecten. Door de tot stand gebrachte wet- en regelgeving verloopt het verkeer van goederen binnen de Gemeenschap gemakkelijker dan het verkeer van personen. Het Comité vindt dat gestreefd moet worden naar een politiek compromis waarmee een echt Europa van de burgers van de grond kan komen”.

3.2 Enkele van de gesignaleerde hindernissen zijn inmiddels uit de weg geruimd, aan enkele wordt gewerkt en andere vragen nog steeds of nog dringender om een oplossing. Zo waren er de problemen rond het recht op verblijf, de erkenning van kwalificaties, het nationale karakter van beurzen, de verschillende belastingstelsels, de toegang tot de sociale zekerheid, enz. Naast en in combinatie met deze juridische kwesties, stuitte men ook op problemen in verband met taal en cultuur, met een gebrek aan voorlichting over het land van bestemming en het dagelijkse leven in die landen, enz. En die waslijst van problemen is vandaag de dag nog bijna even lang.

3.3 Op 14 december 2000 keurde de Europese Raad van Nice een resolutie goed over het Actieplan voor mobiliteit. ⁽³⁾ De resolutie ligt in het verlengde van de conclusies van de Europese Raad van Lissabon van maart 2000, waarin wordt erkend dat er dringend oplossingen moeten worden gevonden voor de mobiliteitsproblemen in de Unie, teneinde een echte Europese kennisruimte te creëren. In deze resolutie worden er 42 maatregelen voorgesteld om de situatie op het vlak van de mobiliteit te verbeteren.

⁽¹⁾ COM(96) 462 final

⁽²⁾ Zie het EESC-advies van 29.02.1997 over het Groenboek inzake „Onderwijs — opleiding — onderzoek — De belemmeringen voor transnationale mobiliteit”, rapporteur: de heer Rodríguez García-Caro, P C 133 van 28.04.1997, par. 3.1.2.

⁽³⁾ P B C 371 van 23.12.2000

3.3.1 Met de 42 maatregelen wordt beoogd:

- een Europese strategie ter bevordering van de mobiliteit uit te stippelen
- mensen op te leiden tot deskundigen op het vlak van mobiliteit
- meertaligheid te bevorderen
- de toegang tot informatie inzake mobiliteit te verbeteren
- de mobiliteit in kaart te brengen
- na te denken over de financiering van mobiliteit
- de mobiliteit te democratiseren door deze financieel en sociaal toegankelijker te maken
- nieuwe vormen van mobiliteit te creëren
- mensen beter op te vangen
- de organisatie van de mobiliteit in de tijd te verbeteren
- mobiele personen een passend statuut te verlenen
- de regeling voor de erkenning en gelijkstelling van diploma's en certificaten verder te ontwikkelen
- erkenning te geven voor opgedane ervaring
- de periodes van mobiliteit te waarderen.

3.3.2 In de resolutie wordt aan de volgende maatregelen prioriteit gehecht:

- meertaligheid bevorderen
- een website creëren die doorverwijst naar allerlei informatiebronnen over mobiliteit
- de periodes van mobiliteit waarderen, met name indien ondernomen in het kader van opleidingen die met een diploma worden bekroond
- mobiliteitsdeskundigen opleiden die advies kunnen geven over mobiliteitsprojecten
- een handvest voor de kwaliteit van mobiliteit opstellen
- een inventaris opmaken van de verschillende mobiliteitsparcoursen en van goede uitwisselingspraktijken
- erop toezien dat de verschillende spelers zorg dragen voor de financiering van de mobiliteit.

3.4 De eerste door het Europees Parlement en de Raad goedgekeurde Aanbeveling ter verbetering van de mobiliteit was Aanbeveling 2001/613/EG inzake de mobiliteit binnen de Gemeenschap van studenten, personen in opleiding, vrijwilligers, leerkrachten en opleiders. ⁽⁴⁾ Het Comité bracht een advies ⁽⁵⁾ uit over deze Aanbeveling, waarin het volgende staat te lezen: „De verwezenlijking van de Europese integratie, en dus van het „Europa van de burgers”, en de vergroting van het internationale concurrentievermogen van de EU hangen o.m. af van de mate waarin de EU erin slaagt om voor een grotendeels onbelemmerde mobiliteit te zorgen”.

3.4.1 In deze Aanbeveling worden de lidstaten opgeroepen om:

- de juridische en administratieve belemmeringen voor mobiliteit uit de weg te ruimen;
- de taalbarrières te verkleinen door het leren van minstens twee talen te bevorderen;
- de verschillende vormen financiële steunregelingen te stroomlijnen en de uitbetaling van studiebeurzen te vereenvoudigen;
- te werken aan een Europese ruimte van kwalificaties;
- de toegang tot nuttige informatie te vergemakkelijken.

3.4.2 Bovendien worden er een aantal specifieke voor studenten, personen in opleiding, vrijwilligers, leerkrachten en opleiders in voorgesteld.

3.5 In zijn initiatiefadvies ⁽⁶⁾ over het Witboek inzake jongerenbeleid formuleert het Comité de volgende opmerking inzake de mobiliteit van jongeren: „Om uiteenlopende redenen is dit recht voor de meeste jongeren nog steeds zuiver theoretisch: gebrek aan kansen en middelen, gebrek aan erkenning van de waarde van mobiliteit en de vaardigheden die je mee naar huis neemt, ongelijke verdeling van kansen, sociale en culturele weerstand tegen mobiliteit, wettelijke en bestuursrechtelijke obstakels. De aandacht zou vooral moeten uitgaan naar de administratieve obstakels in de lidstaten op het vlak van sociale zekerheid (met name de werkloosheidsverzekering), belastingheffing, verblijfsrecht en de erkenning van in formeel, niet-formeel of informeel verband geleerde vaardigheden”.

⁽⁴⁾ PB L 215 van 9.8.2001

⁽⁵⁾ Zie het EESC-advies van 27.04.2000 over de „Aanbeveling 2001/613/EG inzake de mobiliteit binnen de Gemeenschap van studenten, personen in opleiding, vrijwilligers, leerkrachten en opleiders”, rapporteur: mw. Hornung-Draus, par. 1.3, (PB C 168 van 16.06.2000)

⁽⁶⁾ Zie het EESC-advies van 29.11.2000 over het „Witboek inzake jongerenbeleid”, rapporteur: mevrouw Hassett (PB C 116.04.2001)

3.6 Hoewel de Europese instellingen al de nodige inspanningen hebben geleverd om de in het Groenboek gesignaleerde problemen op te lossen — zoals de belemmeringen voor de mobiliteit van jongeren in het algemeen en van leerkrachten, opleiders en onderzoekers in het bijzonder — en ondanks de goede intenties die in het Actieplan voor mobiliteit getoond werden, moet toch worden geconstateerd dat er bepaalde knelpunten blijven bestaan.

3.7 Toch zijn er al een aantal juridische oplossingen aangedragen, zoals uit onderstaand overzicht mag blijken:

3.7.1 Goedgekeurde regelgeving:

- Richtlijn 2004/38/EG betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden ⁽⁷⁾;
- Verordening (EG) nr. 1408/71 en de rectificatie ervan, Verordening (EG) nr. 883/2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels ⁽⁸⁾;
- Beschikking nr. 2241/2004/EG betreffende een enkel communautair kader voor transparantie op het gebied van kwalificaties en competenties (Europass) ⁽⁹⁾;
- Richtlijn 2005/36/EG betreffende de erkenning van beroepskwalificaties ⁽¹⁰⁾;
- Aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad over transnationale mobiliteit in het onderwijs en de beroepsopleiding in de Europese Gemeenschap: Europees handvest voor kwaliteit bij mobiliteit ⁽¹¹⁾;
- Aanbeveling 3662/07 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een Europees kwalificatiekader voor een leven lang leren. ⁽¹²⁾

3.7.2 Overzicht van in voorbereiding zijnde maatregelen:

- Europees systeem van studiepuntenoverdracht voor beroeps- en onderwijs- en -opleiding
- Erkenning van dankzij vrijwilligerswerk opgedane vaardigheden ⁽¹³⁾
- Strategisch kader voor meertaligheid ⁽¹⁴⁾

⁽⁷⁾ PB L 158 van 30.4.2004

⁽⁸⁾ PB L 166 van 30.4.2004

⁽⁹⁾ PB L 390 van 31.12.2004

⁽¹⁰⁾ PB L 255 van 30.9.2005

⁽¹¹⁾ PB L 394 van 30.12.2006

⁽¹²⁾ PE-CONS 3662/07

⁽¹³⁾ Zie het EESC-advies van 13.12.2006 over de „Rol en impact van vrijwilligersactiviteiten in de Europese samenleving”, rapporteur: mw. Krollier, corapporteur: mw. Zu Eulenburg (PB C 325 van 30.12.2006)

⁽¹⁴⁾ Zie het EESC-advies van 26.12.2006 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: Een nieuwe kaderstrategie voor meertaligheid”, rapporteur: mw. Le Nouail — Marlière (PB C 324 van 30.12.2006).

3.8 Het Comité heeft zich in de desbetreffende adviezen over al deze zaken uitgesproken en zijn mening uiteengezet over de verschillende deelaspecten van de problematiek rond de mobiliteit van burgers in het algemeen en jongeren in het bijzonder. We zitten momenteel middenin een proces van besluitvorming rond de mobiliteit van Europese jongeren, maar zolang er voor enkele belangrijke aspecten nog geen bevredigende oplossing is gevonden, blijft er werk aan de winkel.

3.9 Tot slot mag niet vergeten worden dat er bepaalde instrumenten ter beschikking staan van de burgers, en dat deze zouden moeten worden gepromoot en gebruiksvriendelijker gemaakt. Zo is er bv. Eures, het Europese portaal voor de beroepsmobiliteit. De toegang tot deze databank dient verbeterd te worden, de data regelmatig bijgewerkt, de informatie van tijd tot tijd geverifieerd (deze is soms vreselijk verouderd) en het portaal en het netwerk dienen vooral zichtbaarder te worden voor de burgers.

3.10 Misschien zouden de Europese instellingen in dit verband eens moeten nagaan in hoeverre jongeren op de hoogte zijn van het bestaan van de verschillende initiatieven ter bevordering van de mobiliteit. Wie kent Europass of Youthpass, of het Europees kwaliteitshandvest? Zorgen de lidstaten voor een optimale voorlichting terzake? Zijn er behalve Erasmus nog andere mobiliteitsprogramma's waar Europese jongeren vertrouwd mee zijn? Door de bestaande middelen meer onder de aandacht te brengen zou men al een groot obstakel voor de mobiliteit uit de weg kunnen ruimen.

4. Het standpunt van het EESC inzake de grensoverschrijdende mobiliteit van Europese jongeren

4.1 De belangrijkste belemmering voor de mobiliteit van Europese jongeren is volgens het Comité het feit dat de al zo vaak gesignaleerde problemen blijven liggen en dat de al zo vaak voorgestelde oplossingen niet worden uitgevoerd.

4.2 Het is hoog tijd dat de al eerder voorgestelde maatregelen nu daadwerkelijk in praktijk worden gebracht, in plaats van wederom deskundigengroepen samen te stellen, die opnieuw de vinger op de zere plekken zullen leggen, waarvoor al beterschap was beloofd.

4.3 Natuurlijk is het nodig om nogmaals de aandacht te vestigen op de moeilijkheden waarmee jongeren worden geconfronteerd als ze kiezen voor mobiliteit en uitwisseling in de context van programma's als „Levenslang leren” ⁽¹⁵⁾, „Erasmus Mundus” ⁽¹⁶⁾, „Jeugd in actie” ⁽¹⁷⁾ en „Cultuur” ⁽¹⁸⁾, maar voorafgaand hieraan is het zaak de balans op te maken en eens nadrukkelijk stil te staan bij de huidige situatie, want het gaat hier om een zaak die aanzienlijke gevolgen heeft voor de Europese jongeren.

4.4 Het Comité pleit voor de oprichting van een coördinatiegroep, samen te stellen uit vertegenwoordigers van de verschillende terzake bevoegde directoraten-generaal van de Commissie. Deze zou ermee moeten worden belast de situatie uitgebreid te analyseren met als doel:

- de al eerder vastgestelde en omschreven belemmeringen op een rijtje zetten;
- een overzicht maken van de in dit verband vastgestelde EU-regelgeving (verordeningen, richtlijnen, beschikkingen, besluiten, resoluties, aanbevelingen, etc.);
- een inventaris maken van al eerder vastgestelde problemen die nog niet zijn opgelost maar waarvoor al wel een juridische regeling in de maak is;
- nagaan voor welke al eerder vastgestelde problemen nog geen enkele regeling in voorbereiding is;
- uitzoeken welke voorgestelde regelingen geen weerklank hebben gevonden bij of niet ten uitvoer zijn gebracht door de lidstaten.

4.5 Wanneer de algemene analyse eenmaal op tafel ligt, zou er precies in kaart moeten worden gebracht in welke verschillende situaties jongeren zich bevinden, waarbij men hen op basis van vergelijkbare omstandigheden en problemen in doelgroepen zou kunnen onderverdelen, zoals is geformuleerd in par. 1.4 van de conclusies van het huidige advies.

4.6 Aan de hand van deze analyse kunnen de Europese instellingen en lidstaten hun optreden beter afstemmen op de specifieke, sterk uiteenlopende behoeften van de genoemde doelgroepen. Dit zou de doeltreffendheid van de maatregelen ten goede komen en een aanzienlijke stap vooruit in de richting van een verbetering van de mobiliteit betekenen.

4.7 Het Comité is de spreekbuis van het maatschappelijk middenveld en een adviesorgaan dat brede ervaring heeft met het analyseren van dit soort problemen en het aandragen van oplossingen voor de mobiliteitsproblematiek in het algemeen en de verbetering van de situatie van jongeren op de arbeidsmarkt in het bijzonder ⁽¹⁹⁾. In die hoedanigheid wil het graag zijn diensten aanbieden aan de Europese Commissie om samen aan de verwezenlijking van eerdergenoemde doelstellingen te werken. Het pleit voor specifieke maatregelen ter bevordering van de mobiliteit van jonge werknemers in loondienst, maar wijst erop dat dergelijke maatregelen pas echt zoden aan de dijk zetten als er een voor alle burgers geldende regeling met betrekking tot de meeneembaarheid van rechten wordt getroffen. Gezien zijn ervaring en zijn nauwe betrokkenheid bij de samenleving is het Comité voor de Commissie de aangewezen gesprekspartner op dit terrein.

⁽¹⁵⁾ PB L 327 van 24.11.2006

⁽¹⁶⁾ PB L 345 van 31.12.2003

⁽¹⁷⁾ PB L 327 van 24.11.2006

⁽¹⁸⁾ PB L 372 van 27.12.2006

⁽¹⁹⁾ Zie het EESC-advies van 12.03.2008 over de „De rol van de sociale partners bij de verbetering van de positie van jongeren op de arbeidsmarkt”, rapporteur: de heer Soares, corapporteur: mevrouw Päärendson, CES 500/2008.

4.8 Het Comité beseft terdege dat er momenteel oplossingen worden uitgewerkt voor concrete situaties die jaren terug nog heel reële juridische of administratieve hindernissen voor de mobiliteit vormden, en dat er op die punten echt vooruitgang is geboekt. Dat neemt echter niet weg dat er nog altijd aanzienlijke obstakels overeind blijven, waarvan één van de meest in het oog springende de erkenning en waardering van kennis en vaardigheden betreft. Het Europees kwalificatiekader zou mogelijk een oplossing kunnen bieden, maar, zoals het Comité al in een eerder advies ⁽²⁰⁾ heeft benadrukt, zijn er de nodige haken en ogen aan de tenuitvoerlegging van dit kader.

4.9 Het Comité zal al het nodige blijven doen om erop toe te zien dat zoveel mogelijk mensen ongehinderd gebruik kunnen maken van het recht op mobiliteit en op vrij verkeer. Het zal inspanningen in die richting altijd steunen en de aanbevelingen in zijn adviezen zullen altijd in de geest van zuiver opbouwende kritiek zijn. Maar soms gaat het om belemmeringen die helemaal niet van juridische of administratieve aard zijn, bijv. het gebrek aan middelen bij jongeren die zouden willen deelnemen aan eerdergenoemde mobiliteitsprogramma's, waardoor hun deze kans wordt ontzegd, of de moeilijkheid om een andere taal

te leren, waardoor het bijna onmogelijk wordt naar een ander land te gaan. Ook bestaat er vaak veel onzekerheid rond de vraag wat iemand kan verwachten in een gastland, waarbij het soms om de meest fundamentele zaken gaat. Het gaat hier dus om situaties waarvoor geen juridische akkoorden nodig zijn, maar uitsluitend de wil om met een oplossing te komen. In documenten zoals het actieplan voor de mobiliteit zijn trouwens al voorstellen voor dergelijke maatregelen opgenomen, bijv. initiatieven ter bevordering van de meertaligheid, financiële regelingen, terbeschikkingstelling van financiële middelen om de mobiliteit te democratiseren, verbetering van de opvang van jongeren en toekenning van een status aan deze mensen.

4.10 Kortom, de tijd van analyse is voorbij; er moeten nu onverwijld concrete beslissingen worden genomen, zodat handen en voeten kan worden gegeven aan alle uit-en-ter-na aangekondigde maatregelen om de mobiliteit van Europese jongeren te bevorderen. Er kan een doorbraak worden bereikt indien alle betrokken partijen hun inzet tonen en er proactiever wordt opgetreden op de verschillende Europese beleidsterreinen terzake.

Brussel, 29 mei 2008

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
D. DIMITRIADIS

⁽²⁰⁾ Zie het EESC-advies van 30.05.2007 over het „Voorstel voor een Aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad ter vaststelling van een Europees kwalificatiekader voor een leven lang leren”, rapporteur: de heer Rodriguez García-Caro (PB C 175 van 27.07.2007).

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad inzake het Europees Jaar van de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting (2010)

COM(2007) 797 final — 2007/0278 (COD)

(2008/C 224/24)

De Raad heeft op 30 januari 2008 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 262 van het EG-Verdrag, te raadplegen over het

Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad inzake het Europees Jaar van de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting (2010)

De gespecialiseerde afdeling Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 7 mei 2008 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Pater, corapporteur mevrouw Koller.

Het Comité heeft tijdens zijn op 28 en 29 mei 2008 gehouden 445e zitting (vergadering van 29 mei 2008) het volgende advies uitgebracht, dat met 116 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 5 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Samenvatting van het EESC-standpunt

1.1 Het Comité is ingenomen met het voorstel van de Commissie om 2010 uit te roepen tot Europees Jaar van de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. Dit waardevolle initiatief zal leiden tot een groter maatschappelijk bewustzijn van armoede en sociale uitsluiting, en draagvlak creëren voor een effectieve aanpak van deze problematiek.

1.2 Het Comité juicht het toe dat armoede en sociale uitsluiting niet slechts als gevolgen van hardnekkige relatieve inkomensverschillen worden gezien, maar dat er juist wordt gekozen voor een veelzijdige benadering. De activiteiten in het kader van het Europees Jaar 2010 moeten zich niet beperken tot het vraagstuk van relatieve armoede, maar zich vooral ook richten op de omvang en ernst van armoede, de hierdoor getroffen gebieden en de ongelijkheid binnen de EU. Alleen dan zal de boodschap dat armoede en sociale uitsluiting onaanvaardbaar zijn in het welvarende Europa, goed overkomen en zal het publiek steun verlenen aan effectieve oplossingen.

1.3 Voor het Europees Jaar 2010 moet een zorgvuldige selectie worden gemaakt van helder gedefinieerde, overkoepelende thema's. De bestrijding van armoede en sociale uitsluiting door middel van arbeidsmarktparticipatie en sociale integratie vraagt om verbetering en uitbreiding van het socialezekerheidsstelsel en de daarmee samenhangende steunprogramma's. Sociaal beleid is zonder meer een productieve factor. Bovendien is het in het belang van alle burgers dat armoede en sociale uitsluiting worden aangepakt. Daarom dient iedereen zijn steentje bij te dragen. Dat laatste doet echter niets af aan het feit dat de bestrijding van armoede en maatschappelijke uitsluiting in eerste instantie de taak is van politici en dus van (sub-) nationale overheden en van alle maatschappelijke actoren.

1.4 Tijdens het Europees Jaar 2010 moet het publiek erop worden gewezen dat Europa behoefte heeft aan een modern

en sterker sociaal model en dat hieraan bepaalde consequenties verbonden zijn. In het licht van de financiële en voedselcrisis in de wereld en de demografische veranderingen in Europa is actieve integratie cruciaal voor het behoud van sociale cohesie en maatschappelijke solidariteit. Het gevolg is echter wel dat veel Europeanen hun levensstijl geleidelijk zullen moeten aanpassen en dat steeds meer werknemers niet meer zeker zullen zijn van hun baan. Het Europees Jaar moet worden aangegrepen om bij het publiek brede steun te verwerven voor dergelijke hervormingen.

1.5 Het Europees Jaar dient ook te voorzien in een platform voor een publieke discussie over de vraag hoe sociale cohesie temidden van de groeiende ongelijkheid in Europa kan worden beschermd en bevorderd. Er zullen innovatieve en geïntegreerde beleidsmaatregelen moeten worden gevonden.

— In dit verband wijst het EESC erop dat maatregelen tegen armoede en maatschappelijke uitsluiting alleen vruchten kunnen afwerpen als daar ook tal van andere beleidsvormen bij worden betrokken. Zo moet ook het streven naar een eerlijke verdeling van de gegenereerde rijkdommen meer dan ooit worden omgezet in een uitdrukkelijke politieke doelstelling van de EU.

— Zo zou in het onderhavige Commissievoorstel ook beter tot uitdrukking moeten worden gebracht welke betekenis de bestrijding van armoede en maatschappelijke uitsluiting heeft in het licht van de EU-doelstellingen voor groei en werkgelegenheid ⁽¹⁾.

Deze beleidsmaatregelen zullen alleen effect sorteren als de sociale partners en het maatschappelijk middenveld daar structureel bij worden betrokken en als ook de burgers actief deelnemen aan gemeenschapsopbouw op plaatselijk niveau.

⁽¹⁾ Zie ook het EESC-advies van 18 januari 2007 „Balans van de maatschappelijk realiteit in Europa”, par. 2.2 (rapporteur: Olsson, PB C 93 van 27 april 2007) en het EESC-advies van 13 juli 2005 over de Mededeling van de Commissie „De sociale agenda”, par. 6.1 (rapporteur: Engelen-Kefer, PB C 294 van 25 november 2005).

1.6 Het Comité vindt dat er goed is nagedacht over de tenuitvoerlegging van het voorstel. Bijzonder lovenswaardig is het feit dat de specifieke omstandigheden van elke lidstaat in ogenschouw worden genomen en dat er wordt gestreefd naar nauwe samenwerking met de sociale partners en middenveldorganisaties en naar een actieve rol van de door armoede en sociale uitsluiting getroffen burgers.

1.7 Het valt toe te juichen dat de Commissie voor Europese begrippen een recordbedrag reserveert voor dit voorstel. Gezien de omvang van de geplande activiteiten is dit echter niet toereikend.

2. Strekking van het Commissiedocument

2.1 Doel van het voorgestelde besluit om 2010 uit te roepen tot Europees Jaar van de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting is het helpen zetten van „een beslissende stap richting uitbanning van armoede”, zoals vastgelegd in de Lissabon-strategie en bekrachtigd in de hernieuwde Europese sociale agenda voor 2005-2010 ⁽²⁾.

2.2 De activiteiten in het kader van dit Europees Jaar richten zich op de volgende vier speerpunten: (1) **erkenning** van het recht op een waardig leven en deelname aan de maatschappij voor eenieder die door armoede en sociale uitsluiting wordt getroffen, (2) **verantwoordelijkheid**, d.w.z. alle lidstaten dienen een bijdrage te leveren aan de bestrijding van armoede en marginalisering, (3) **cohesie**, d.w.z. het inzicht dat alle burgers belang hebben bij het behoud van sociale cohesie, en (4) **inzet**, d.w.z. de politieke bereidheid van de EU om de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting hoog op de agenda te zetten.

2.3 Deze activiteiten op Europees en nationaal niveau zullen onder meer bestaan uit bijeenkomsten, conferenties, voorlichtings- en promotiecampagnes, studies en rapporten. Ze moeten niet alleen openstaan voor alle stakeholders, maar ook door armoede en uitsluiting getroffen burgers de gelegenheid bieden om over hun noden en ideeën te vertellen.

2.4 Voor de projecten in het kader van het Europees Jaar is in de EU-begroting een bedrag van 17 miljoen euro gereserveerd. De bedoeling is dat openbare en particuliere organisaties in de lidstaten ook een financiële bijdrage zullen leveren, waardoor het totaalbedrag wellicht zal uitkomen op 26,175 miljoen euro.

⁽²⁾ Mededeling van de Commissie „De sociale agenda”, COM(2005) 33 final, 9 februari 2005, par. 2.2, blz. 9.

3. Algemene opmerkingen over het doel van het voorstel

3.1 Het Comité is ingenomen met het voorstel van de Commissie, dat, mits op de juiste wijze uitgevoerd, kan leiden tot meer maatschappelijk bewustzijn en kan aanzetten tot een publieke discussie over de vraag hoe armoede en sociale uitsluiting grondig en effectief kunnen worden aangepakt.

3.2 Het voorgestelde thema voor het Europees Jaar 2010 is belangrijk en actueel, en zal op blijvende belangstelling kunnen rekenen van het publiek. Het Comité steunt de algemene en bijzondere doelstellingen en kan zich ook vinden in de specifieke thema's en de voorgestelde maatregelen voor de tenuitvoerlegging. Om de aandacht van het publiek verder te vergroten en het thema van het Europees Jaar meer prominent op de politieke agenda te plaatsen, zou het de volgende kanttekeningen willen plaatsen.

3.3 De bescherming en verbetering van de kwaliteit van leven van alle Europeanen valt of staat met hun bereidheid om armoede en sociale uitsluiting in het relatief welvarende Europa op doeltreffende wijze aan te pakken. De activiteiten in het kader van het Europees Jaar 2010 zijn bedoeld om die bereidheid bij alle Europeanen, ongeacht hun economische of sociale positie, te vergroten.

3.4 Het is daarom van groot belang dat er bij deze activiteiten wordt voortgeborduurd op de kennis en ervaring die zijn opgebouwd sinds de lancering van de Europese strategie ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting door de Europese Raad van Nice in 2000. Ook moet er synergie worden gecreëerd met de activiteiten van andere organisaties, zoals de Raad van Europa (meer in het bijzonder het rapport van de taskforce op hoog niveau over sociale cohesie in de 21e eeuw ⁽³⁾) en de Verenigde Naties (meer in het bijzonder de Internationale dag van uitbanning van armoede op 17 oktober).

3.5 Het Comité pleit ervoor dat de activiteiten in het kader van het Europees Jaar 2010 voldoende ruimte bieden voor de volgende kwesties en thema's, die reeds in eerdere adviezen zijn behandeld ⁽⁴⁾:

— steun voor een modern sociaal beleid als een echt productieve factor die de arbeidsmarktintegratie van alle niet-gehandicapten en de sociale integratie van alle burgers bevordert;

⁽³⁾ „Towards an Active, Fair and Socially Cohesive Europe”, rapport van de taskforce op hoog niveau over sociale cohesie in de 21e eeuw, Raad van Europa, Straatsburg 26 oktober 2007, TFSC (2007) 31 E.

⁽⁴⁾ EESC-advies van 13 juli 2005 over de Mededeling van de Commissie „De sociale agenda” (rapporteur: Engelen-Kefer, PB C 294 van 25 november 2005); EESC-advies van 29 september 2005 over „Armoede onder vrouwen in Europa” (rapporteur: King, PB C 24 van 31 januari 2006); EESC-advies van 6 juli 2006 over „Sociale samenhang: inhoud geven aan een Europees sociaal model” (rapporteur: Ehnmark, PB C 309 van 16 december 2006); EESC-advies van 13 december 2006 over de „Rol en impact van vrijwilligersactiviteiten in de Europese samenleving” (rapporteur: Koller, corapporteur: zu Eulenberg, PB C 325 van 30 december 2006); EESC-advies van 18 januari 2007 over de „Balans van de maatschappelijke realiteit in Europa” (rapporteur: Olsson, PB C 93 van 27 april 2007); EESC-advies van 25 oktober 2007 over „Krediet en sociale uitsluiting in een maatschappij van overvloed” (rapporteur: Pegado Liz, PB C 44 van 16 februari 2008); EESC-advies van 13 december 2007 over de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Meer solidariteit tussen de generaties (rapporteur: Jahier, PB C 120 van 16 mei 2008).

- modernisering van het Europees sociaal model, in de ruimste zin des woords, zodat de nieuwe uitdagingen op het gebied van werkgelegenheid, sociale integratie en armoedebestrijding kunnen worden aangegaan, de sociale gevolgen van de globalisering het hoofd kunnen worden geboden en Europa „een democratische, milieuvriendelijke, concurrerende, solidaire en op maatschappelijke integratie gebaseerde welvaartszone voor alle burgers” ⁽⁵⁾ kan blijven;
- een effectiever arbeidsmarktintegratiebeleid voor achtergestelde of anderszins benadeelde groepen, met name werknemers die te kampen hebben met armoede en arbeidsonzekerheid ⁽⁶⁾;
- een brede maatschappelijke discussie over en steun voor die modernisering, die moet leiden tot sociale en arbeidsmarktintegratie; het Comité heeft er in dat verband al eens op gewezen dat alleen „een dynamisch model, dat openstaat voor uitdagingen, veranderingen en hervormingen” waardevol kan zijn voor de totstandbrenging van de Europese samenleving van de toekomst, en dat het „Europees sociaal model alleen betekenis [heeft] als het de waardering en de steun van de Europese burgers krijgt” ⁽⁷⁾;
- aandacht voor lokale activiteiten, betrokkenheid en aanmoediging van de sociale partners en het maatschappelijk middenveld, alsmede erkenning van burgerinitiatieven, met name op het gebied van armoedebestrijding en sociale uitsluiting;
- een allesomvattende benadering die verder gaat dan een traditioneel beleid op het gebied van sociale zaken en werkgelegenheid, en dat ook de beleidsterreinen economie, onderwijs, regio's, cultuur en infrastructuur (met name wat betreft de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting) omvat;
- erkenning van het feit dat mannen en vrouwen armoede anders ervaren en dat het sociale beleid daarop moet worden afgestemd;
- een effectiever gebruik van de open coördinatiemethode op het gebied van armoedebestrijding en sociale uitsluiting;
- de internationale dimensie waarin de maatregelen tegen armoede en sociale uitsluiting moeten worden geplaatst, en meer in het bijzonder de bevordering van de grondrechten van werknemers en van goede arbeidsomstandigheden in de hele wereld.

⁽⁵⁾ Zie EESC-advies van 6 juli 2006 over „Sociale samenhang: inhoud geven aan een Europees sociaal model”, par. 2.1.2.5 (rapporteur: Ehnmark, PB C 309 van 16 december 2006).

⁽⁶⁾ Zie EESC-initiatiefadvies van 12 juli 2007 over het thema Arbeidskansen voor prioritaire categorieën (Lissabon-strategie) (rapporteur: Greif, PB C 256 van 27 oktober 2007).

⁽⁷⁾ Zie EESC-advies van 6 juli 2006 over „Sociale samenhang: inhoud geven aan een Europees sociaal model”, par. 1.8 en 1.9 (rapporteur: Ehnmark, PB C 309 van 16 december 2006).

In het onderstaande worden een aantal ideeën uitgewerkt die van belang zijn voor de activiteiten in het kader van het Europees Jaar 2010.

3.6 In dat jaar moet vooral aandacht worden gevestigd op maatregelen die het tij kunnen helpen keren, zoals:

- bestrijding van zwartwerken;
- actieve herintreding op de arbeidsmarkt;
- investeringen in banenscheppende activiteiten van de industrie en de dienstensector;
- de economische groeivoorzichten tijdens en na het Europees Jaar van de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting;
- de energie- en voedselvoorziening voor de meest kwetsbare bevolkingsgroepen en voor hen die in (bittere) armoede leven.

4. Een boodschap die overkomt

4.1 De Commissie wijst er in haar voorstel voor een Europees Jaar van de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting op dat 78 miljoen mensen in de EU, ofwel 16 % van de bevolking, op de armoedegrens leeft. Willen beleidsmakers dat hun boodschap tijdens het Europees Jaar goed overkomt, dan zullen ze, naast de algemeen gebruikelijke indicator relatieve armoede, ook nog andere maatstaven voor armoede moeten hanteren, zodat duidelijk wordt hoe hardnekkig en actueel dit probleem is en hoeveel Europeanen eronder gebukt gaan. Om het grote publiek bewust te maken van de achtergronden hiervan en ervoor te zorgen dat het armoede als onaanvaardbaar bestempelt, moet er ook in de activiteiten van het Europees Jaar oog zijn voor een breed samenstel van indicatoren voor „relatieve” en „absolute” armoede.

4.2 Daar komt bij dat deze maatstaven het probleem van armoede en sociale uitsluiting „beschrijven”. Gezien de uitdagingen van de sociale cohesie in de EU en de daarmee samenhangende modernisering van het Europees sociaal model is het van belang dat ze vergezeld gaan van een evenwichtig antwoord van het openbaar bestuur in de vorm van een betere inkomenshervreiding, een adequaat gefinancierde en beheerde flexizekerheid en een actieve arbeidsmarktintegratie. In een eerder advies heeft het Comité al eens een lans gebroken voor een dergelijk dynamisch model van het sociale en arbeidsmarktbeleid ⁽⁸⁾.

⁽⁸⁾ Zie EESC-advies van 6 juli 2006 over „Sociale samenhang: inhoud geven aan een Europees sociaal model”, par. 2.4 (rapporteur: Ehnmark, PB C 309 van 16 december 2006).

4.3 De Commissie ziet gelukkig in dat de verschillende aspecten van armoede en sociale uitsluiting om passende maatregelen vragen. In haar Mededeling over de sociale agenda voor 2005-2010, die onder meer de lidstaten moet aanzetten tot uitbreiding, onderlinge afstemming en vereenvoudiging van de maatregelen voor de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting, heeft ze terecht de indicator relatieve armoede aangevuld met de indicator blijvende armoede ⁽⁹⁾. Met haar latere voorstel om ook de sociale zekerheid, de gezondheidszorg en de langdurige zorg tot deze versterkte coördinatie te rekenen, onderstreept zij bovendien de noodzaak om meer gewicht toe te kennen aan de „indicatoren voor de monitoring van armoede” ⁽¹⁰⁾.

4.4 Gezien het voorafgaande is het Comité van mening dat het voorgestelde besluit voor het Europees Jaar 2010 moet uitgaan van indicatoren die beter de mate, omvang en ernst van armoede beschrijven. De lidstaten en de EU zullen daardoor veel meer kunnen gaan rekenen op begrip en steun van het grote publiek voor de maatregelen die ze op het gebied van werkgelegenheid en sociale zekerheid ontwikkelen ten behoeve van de door „diepe” en „absolute” armoede bedreigde of getroffen burgers en gemeenschappen ⁽¹¹⁾.

5. Doelstellingen, activiteiten en voornaamste thema's van het Europees Jaar 2010

5.1 Armoede is een verschijnsel met veel gezichten dat zich onder verschillende maatschappelijke groepen in verschillende mate voordoet. Vooral de combinatie met andere problemen maakt bepaalde groepen bijzonder kwetsbaar.

⁽⁹⁾ Er wordt gesproken van blijvende armoede wanneer een bevolkingsdeel gedurende twee van de drie voorafgaande jaren te maken heeft gehad met relatieve armoede (definitie EUROSTAT).

⁽¹⁰⁾ Mededeling van de Commissie „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, 22 december 2005, par. 3.5, blz. 9.

⁽¹¹⁾ In zijn adviezen heeft het Comité al vaker meer specifieke omschrijvingen van armoede gehanteerd, bijv. door de aandacht te vestigen op groepen mensen die „te kort komen” en „in hoge mate kansarm” zijn (advies van 13 december 2007 over de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Meer solidariteit tussen de generaties, par. 2.5, rapporteur: Jahier, PB C 120 van 16 mei 2008). Ook heeft het al meerdere malen verwezen naar blijvende armoede (advies van 29 september 2005 over „Armoede onder vrouwen in Europa”, par. 1.7, rapporteur: King, PB C 24 van 31 januari 2006) en naar armoede als een verschijnsel waarbij er „geen of onvoldoende materiële middelen voorhanden zijn om aan iemands levensbehoeften te voldoen” (advies van 25 oktober 2007 over „Krediet en sociale uitsluiting in een maatschappij van overvloed”, par. 3.1.3, rapporteur: Pegado Liz, PB C 44 van 16 februari 2008). Een keer heeft het zelfs „met klem erop [aangedrongen] dat de Commissie zich nog eens op het begrip 'armoede' bezint, omdat in de huidige definitie alleen de bekende oorzaken van armoede naar voren worden gebracht en de omvang van de armoede onder vrouwen, alsook de impact daarvan worden onderschat” (advies van 29 september 2005 over „Armoede onder vrouwen in Europa”, par. 2.1, rapporteur: King, PB C 24 van 31 januari 2006). Dit gebrek aan een maatstaf voor relatieve armoede geldt uiteraard niet alleen voor armoede onder vrouwen, maar ook voor armoede in het algemeen.

5.2 Armoede wordt meestal in verband gebracht met (langdurige) werkloosheid. Zoals de Commissie terecht opmerkt in haar „Gezamenlijk verslag over sociale bescherming en sociale integratie” uit 2007, is werk „de beste garantie tegen armoede en sociale uitsluiting” ⁽¹²⁾. In hetzelfde verslag staat echter ook te lezen dat het niet de enige garantie is. Het feit dat er onder werkenden ook armoede heerst, bewijst dit eens te meer.

5.3 Armoede kan ook te maken hebben met een gebrek aan (voldoende) vaardigheden voor het vinden van kwalitatief hoogstaand en goed betaald werk. Het zijn vooral jongeren, en dan met name voortijdige schoolverlaters, en oudere werknemers die hierdoor kunnen worden getroffen.

5.4 Armoede kan een gevolg zijn van een slecht functionerend stelsel voor inkomenssteun dat de burgers onvoldoende stimuleert om een baan te vinden op de reguliere arbeidsmarkt en hen uiteindelijk ook op latere leeftijd tot de bedelstaf veroordeelt.

5.5 Bepaalde gezinnen, zoals eenoudergezinnen, gezinnen met drie of meer kinderen en gezinnen met één kostwinner, lopen eveneens een verhoogd risico van armoede. Ook gedwongen verhuizing als gevolg van scheiding of ontslag kan daarbij gevaren met zich meebrengen.

5.6 Ziekten (bijv. ouderen), mensen met cognitieve beperkingen, (laaggeschoolde) gehandicapten en verslaafden behoren eveneens tot de risicogroepen.

5.7 Hetzelfde geldt voor mensen in afgelegen regio's of andere gebieden met een ontwikkelingsachterstand.

5.8 Een speciale risicogroep zijn migranten en etnische minderheden, die vaak niet alleen problemen hebben met de taal, de sociale vaardigheden en/of de culturele integratie, maar ook nog eens het slachtoffer kunnen worden van discriminatie.

5.9 Deze voorbeelden laten goed zien dat het hier om een omvangrijk probleem gaat en dat beleidsmakers niet met een eensluidend antwoord kunnen volstaan. Om armoede en sociale uitsluiting drastisch te verminderen, moeten de sociale partners, middenveldorganisaties en individuele burgers hun steentje bijdragen aan de inspanningen die de overheden op alle niveaus

⁽¹²⁾ „Gezamenlijk verslag over sociale bescherming en sociale integratie 2007”, Europese Commissie (Europese Gemeenschappen, 2007), blz. 45.

verrichten. Hierin schuilt echter ook een paradox: indien sociale integratie betekent dat alle arbeidsgeschikte burgers werken en dus een bijdrage leveren aan de economische groei in Europa en de bevolkingsafname helpen tegengaan, dan zullen er in plaats van minder juist meer en betere steunmaatregelen en -programma's moeten komen. Deze twee doelstellingen moeten de belangrijkste thema's zijn van het Europees Jaar 2010.

5.10 Met de algehele en bijzondere doelstellingen en met de keuze van de thema's van de activiteiten moet er een nieuw evenwicht worden gevonden tussen de maatschappelijke behoefte aan economische activiteiten en de individuele behoefte aan zekerheid. Gezien de globalisering, de vergrijzing, de technologische vooruitgang, de ontwikkelingen op de Europese arbeidsmarkt en de daarmee gepaard gaande veranderingen in de levensstijl van veel Europeanen is zoiets hard nodig. Om het doorvoeren van de noodzakelijke veranderingen te vergemakkelijken en de burgers een degelijk en adequaat gefinancierd en beheerd vangnet te bieden, moeten het sociale beleid en het arbeidsmarktbeleid gemoderniseerd en verbeterd worden. Terwijl sommigen de vruchten plukken van de nieuwe arbeidsmarkten en de integratieprogramma's, zien anderen hierin juist een bedreiging voor hun baan en maatschappelijke positie. Tijdens de activiteiten in het kader van het Europees Jaar 2010 zou serieus op deze problematiek moeten worden ingegaan ⁽¹³⁾.

5.11 Wat het risico van werkloosheid en/of sociale uitsluiting betreft, ligt de nadruk tegenwoordig op de arbeidsmarktintegratie van alle arbeidsgeschikte burgers. Hierdoor kan de samenleving profiteren van de beschikbare talenten en kunnen individuele burgers maatschappelijk en professioneel vooruitkomen ⁽¹⁴⁾. Behalve op passende inkomenssteun wordt er ook steeds meer de nadruk gelegd op betere toegankelijkheid van de sociale voorzieningen, en meer in het bijzonder de ondersteuning voor (om- of bij)scholing en de medische zorg. Willen ze hiervan kunnen blijven profiteren, dan zullen de burgers zelf veel meer activiteiten en initiatieven moeten gaan ontplooiën en ook meer moeten meedelen en samenwerken met de verschillende ondersteunende diensten. Om de steun van de burgers te winnen is het van belang dat duidelijk wordt gemaakt waarom de politiek een dergelijke inspanning van hen vraagt ⁽¹⁵⁾. De activiteiten in het kader van het Europees Jaar 2010 moeten daarbij helpen. In de doelstellingen van het Europees Jaar 2010 zou beter tot uitdrukking moeten komen waarom het voor de verwezenlijking van de Europese strategie voor groei en werkgelegenheid belangrijk is dat er een actief beleid wordt gevoerd op

het gebied van de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting ⁽¹⁶⁾. Bij de activiteiten in het kader van het Europees Jaar moet meer en overtuigender voor het voetlicht worden gebracht dat modernisering en intensivering van het sociale beleid voor een beter functionerende arbeidsmarkt en meer banen zorgen, en dat eenieder die het risico loopt van werkloosheid en sociale uitsluiting, baat heeft bij passende inkomenssteun, omdat hij of zij dan minder snel zal zwichten voor de verleidingen van de niet-reguliere arbeidsmarkt; daarvoor zal de informele economie dus worden verzwakt.

5.12 Sommige uitspraken in het voorstel behoeven nadere uitleg.

5.13 Door „kinderen, alleenstaande ouders, ouderen, migranten en etnische minderheden, mensen met een handicap, thuislozen, gevangenen, vrouwen en kinderen die het slachtoffer van geweld zijn, en zware drugsgebruikers” ⁽¹⁷⁾ vanuit het oogpunt van armoede en sociale uitsluiting zonder verdere precisering als één risicogroep te karakteriseren, kan juist het tegenovergestelde effect worden bereikt. Niet iedereen binnen deze groep loopt het gevaar om in de armoede terecht te komen. Zoals in het voorafgaande reeds is opgemerkt, hangt dit gevaar doorgaans samen met een gebrek aan de juiste vaardigheden en/of met het grote aantal personen die door een kostverdiener moeten worden onderhouden.

6. Sociale cohesie tegen de achtergrond van groeiende structurele inkomensverschillen

6.1 Het Europees Jaar 2010 biedt ook ruimte voor een publieke discussie over de uitdagingen waarvoor het beleid inzake sociale cohesie en maatschappelijke solidariteit komt te staan, nu Europa steeds meer de kant op gaat van een op kennis gebaseerde samenleving en economie en het tevens het hoofd moet bieden aan demografische veranderingen ⁽¹⁸⁾. Voor een continent dat wel degelijk de middelen heeft om armoede en sociale uitsluiting afdoende te bestrijden, is een dergelijke gedachtewisseling van groot belang.

⁽¹³⁾ Zie vooral par. 1.6-1.8 en 2.3.1-2.3.5 van het EESC-advies van 6 juli 2006 over „Sociale samenhang: inhoud geven aan een Europees sociaal model” (rapporteur: Ehnmark, PB C 309 van 16 december 2006) en par. 2.4 van het EESC-advies van 18 januari 2007 over de „Balans van de maatschappelijke realiteit in Europa” (rapporteur: Olsson, PB C 93 van 27 april 2007).

⁽¹⁴⁾ Uit het overzicht op blz. 17 van „The social situation in the European Union 2005-2006: The Balance between Generations in an Ageing Europe”, Europese Commissie (Europese Gemeenschappen, 2007), blijkt dat EU-burgers het hebben van een baan veel belangrijker vinden voor hun levensgeluk dan het inkomen dat ze ermee verdienen.

⁽¹⁵⁾ „Leg de kwesties voor aan de burgers van Europa” luidde een van de aanbevelingen uit het EESC-advies van 6 juli 2006 over „Sociale samenhang: inhoud geven aan een Europees sociaal model”, par. 2.6 (rapporteur: Ehnmark, PB C 309 van 16 december 2006).

⁽¹⁶⁾ Zie onder meer par. 2.2 van het EESC-advies van 18 januari 2007 over de „Balans van de maatschappelijke realiteit in Europa” (rapporteur: Olsson, PB C 93 van 27 april 2007) en par. 6.1 van het EESC-advies van 13 juli 2005 over de „Mededeling van de Commissie 'De sociale agenda'” (rapporteur: Engelen-Kefer, PB C 294 van 25 november 2005).

⁽¹⁷⁾ Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad inzake het Europees Jaar van de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting (2010), [COM(2007) 797 final, 2007/0278 (COD)], 12 december 2007, Inleiding, par. 11, blz. 9.

⁽¹⁸⁾ In par. 2.4.5 van zijn advies van 6 juli 2006 over „Sociale samenhang: inhoud geven aan een Europees sociaal model” (rapporteur: Ehnmark, PB C 309 van 16 december 2006) heeft het Comité al eens zijn bezorgdheid geuit over „de sociale effecten van de kennisrevolutie” en geopperd om daar in het kader van de sociale dialoog verder op in te gaan.

6.2 Ondertussen missen te veel schoolverlaters de juiste taal- en rekenvaardigheden voor een geslaagde carrière in de nieuwe economie. Om de sociale uitsluiting van deze groep tegen te gaan, maar vooral ook om tegemoet te komen aan de vraag naar gekwalificeerde werknemers, zijn er doeltreffende oplossingen nodig. Bovendien ontstaat er op de Europese arbeidsmarkt steeds meer een tweedeling tussen enerzijds hoogopgeleide en goed betaalde en anderzijds laaggeschoolde en slecht betaalde werknemers. Het gevolg daarvan is dat ook de inkomensverschillen toenemen. Daarom moet er worden gewerkt aan een door alle Europeanen gedragen visie op de EU waarin het behoud van sociale rechtvaardigheid en sociale cohesie wordt gekoppeld aan een blijvend sterke concurrentiepositie in de geglobaliseerde economie.

6.3 Maatregelen van de overheid zullen alleen sociale cohesie kunnen bewerkstelligen als ook de burgers zelf initiatieven ontplooiën. Net zoals de Europese Raad van Nice (2000) een sleutelrol zag weggelegd voor het maatschappelijk middenveld bij de krachtenbundeling in de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting, meent het Comité dat tijdens het Europees Jaar 2010 moet worden benadrukt hoe belangrijk de individuele bijdrage is van alle burgers aan de ontwikkeling van een samenleving zonder uitsluiting. Het publiek moet er dan ook van doordrongen raken dat iedereen in de samenleving, ongeacht zijn of haar economische of maatschappelijke positie, belang heeft bij burgerparticipatie.

6.4 In zijn advies over vrijwilligerswerk bepleit het Comité onder meer het volgende: „De regeringen van de lidstaten moeten worden aangespoord een nationaal beleid en een strategie inzake vrijwilligerswerk uit te stippelen, teneinde vrijwillig engagement rechtstreeks te ondersteunen en te erkennen. Bij dit nationale beleid moet ook aandacht worden geschonken aan de rol van infrastructuur voor vrijwilligerswerk”⁽¹⁹⁾. Dit betekent dat mensen die zich willen inzetten voor de samenleving, in ieder geval geen juridische of bureaucratische obstakels op hun pad mogen tegenkomen⁽²⁰⁾. Hoewel er eigenlijk een apart Europees Jaar aan vrijwilligerswerk zou moeten worden gewijd, dient tijdens het Europees Jaar 2010 reeds de aandacht te worden gevestigd op bepaalde aspecten van burgerparticipatie.

6.5 Gezien de huidige nadruk op flexizekerheid en arbeidsmarktintegratie mag bij de activiteiten in het kader van het

Europees Jaar 2010 absoluut niet de indruk ontstaan dat de strijd tegen werkloosheid en armoede (en dus de bijdrage aan sociale cohesie) alleen een taak is van de werkgevers, de regeringen en degenen die gebruik maken van reïntegratietrajecten en sociale zekerheidsprogramma's. Er moet juist op worden gehamerd dat dit de verantwoordelijkheid is van iedere burger.

6.6 Om ervoor te zorgen dat de sociale cohesie niet verloren gaat, zouden er, zeker in het licht van de aanhoudende en zelfs toenemende verschillen in welvaart, kwalitatief hoogwaardige openbare ruimtes kunnen worden gecreëerd (stedelijke gebieden, scholen, universiteiten, bibliotheken, parken, recreatiegebieden) waar mensen van alle rangen en standen kunnen samenkomen en hun tijd nuttig of aangenaam kunnen doorbrengen.

6.7 De meeste nieuwe uitdagingen en dilemma's voor het beleid inzake sociale cohesie zullen in het kader van de algemene doelstellingen van het ontwerpbesluit aan bod komen. Wel moeten ze beter worden geformuleerd, wil er tijdens het Europees Jaar een zinvolle publieke discussie op gang komen. De daarin voorgestelde stimuleringsmaatregelen voor sociale cohesie kunnen een aanvulling vormen op de ideeën die in 2010 zullen worden aangedragen voor beleidsmaatregelen inzake actieve sociale en arbeidsmarktintegratie.

7. Sociaal beleid in de ruime betekenis van het woord

7.1 Dankzij het Europees Jaar en met name de diverse activiteiten die hiermee gepaard gaan, zal ook duidelijk worden gemaakt dat er voor de verwezenlijking van de in de Lissabon-strategie neergelegde doelstelling voor 2010 — aanzienlijke vooruitgang in de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting — een heel pakket aan maatregelen nodig is⁽²¹⁾.

7.2 In het kader van de voorlichtingscampagnes in het Europees Jaar 2010 moeten de burgers worden gewezen op de factoren die van invloed zijn op de hoogte van hun toekomstige pensioen, en moeten ze worden aangemoedigd om meer geld opzij te leggen voor de oude dag.

7.3 Tijdens het Europees Jaar 2010 zou ook aandacht moeten worden besteed aan de bevoegdheden die de Europese Centrale Bank uit hoofde van het Verdrag heeft om mee te helpen aan de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting.

⁽¹⁹⁾ EESC-advies van 13 december 2006 over de „Rol en impact van vrijwilligersactiviteiten in de Europese samenleving”, par. 1.2 (rapporteur: Koller, corapporteur: zu Eulenburg, PB C 325 van 30 december 2006).

⁽²⁰⁾ In par. 4.5 van zijn advies van 13 december 2007 over de „Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Meer solidariteit tussen de generaties” (rapporteur: Jahier, PB C 120 van 16 mei 2008) wijst het Comité op de voordelen van maatschappelijke betrokkenheid van ouderen en pleit het voor meer onderzoek naar het vraagstuk van actieve ouderen.

⁽²¹⁾ Hoewel de Lissabon-strategie tot 2010 loopt, is zij een vast referentiepunt voor programmadocumenten en concrete maatregelen op nationaal en Europees niveau. Er is weliswaar nog geen besluit in die richting genomen, maar het is niet onwaarschijnlijk dat de Lissabon-strategie na 2010 in een of andere vorm wordt voortgezet, te meer daar de sociale en werkgelegenheidsdoelstellingen voor die tijd niet volledig zullen worden verwezenlijkt.

7.4 Het is belangrijk om te laten zien dat sociale uitsluiting niet alleen kan worden bestreden met traditionele beleidsmaatregelen op het gebied van werkgelegenheid en sociale zekerheid, maar ook door middel van maatregelen op het gebied van ruimtelijke ordening (voorkomen van gettovorming), vervoer (terugdringen van de geografische barrières voor sociale mobiliteit), economie (ontwikkelen van perifere regio's) en door veiligstelling van het bestaan en verdeling van de rijkdommen (de al jaren heersende tendens van een steeds grotere kloof tussen rijk en arm keren).

7.5 Daarbij mag zeker niet voorbij worden gegaan aan de verschillen tussen de lidstaten, die na de uitbreiding van de Unie alleen maar groter zijn geworden. Zoals in een studie is vastgesteld, „heeft de 'armste' van de 'rijke' lidstaten nog altijd minder te lijden van armoede dan de 'rijkste' van de 'arme' lidstaten” ⁽²²⁾. Het is dan ook belangrijk dat er effectieve maatregelen worden getroffen om sociaal-economische cohesie te creëren, om de economische kloof binnen de EU te dichten en om het aantal door armoede en sociale uitsluiting getroffen gebieden te helpen verminderen. Dit zou ook de weg vrijmaken voor een verdere ontwikkeling van de open coördinatiemethode in het sociale beleid van de EU ⁽²³⁾. In de activiteiten in het kader van het Europees Jaar 2010 zou dit aspect eigenlijk niet mogen ontbreken.

8. Opmerkingen over de tenuitvoerlegging van het voorstel

8.1 Het Comité is van mening dat er goed is nagedacht over de tenuitvoerlegging van het voorstel voor het Europees Jaar 2010, aangezien er voldoende rekening wordt gehouden met nationale prioriteiten en gevoelige kwesties (zoals die van de sociale en arbeidsmarktintegratie van immigranten en etnische minderheden). Ook is het belangrijk dat het voorstel voorziet in

nauwe samenwerking met de sociale partners en middenveldorganisaties.

8.2 Het feit dat de betrokkenheid van de sociale partners en middenveldorganisaties bij de activiteiten in het kader van het Europees Jaar wordt benadrukt, zegt veel over hun rol bij de verwezenlijking van de sociale agenda van de Lissabon-strategie, die in 2000 door de Europese Raad van Nice is bevestigd in de Europese strategie ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. Meer dan ooit moeten de burgers met eigen initiatieven de maatregelen van de overheid ondersteunen, aanvullen en verbeteren. Ook is het belangrijk dat er bij de ontwikkeling en tenuitvoerlegging van het sociale beleid wordt geluisterd naar de doelgroepen. Daarom wordt het maatschappelijk middenveld terecht gevraagd om actief mee te werken aan de verwezenlijking van de doelstellingen van het Europees Jaar 2010.

8.3 Het is lovenswaardig dat er voor Europese begrippen een recordbedrag wordt gereserveerd voor de verwezenlijking van de doelstellingen van het Europees Jaar. Toch zijn er, gezien de omvang van de in de bijlage vermelde activiteiten, meer financiële middelen nodig om dit evenement tot een succes te maken.

8.4 Het valt toe te juichen dat er bij de opzet en tenuitvoerlegging van de activiteiten in het kader van het Europees Jaar rekening wordt gehouden met de verschillen in de beleving van armoede en sociale uitsluiting tussen mannen en vrouwen.

8.5 De Commissie zou het thema armoede onder mensen met een onzekere baan moeten toevoegen aan de in de bijlage vermelde lijst van prioritaire activiteiten. Daarnaast dient de problematiek van mensen met een handicap apart en niet in relatie met die van andere kwetsbare groepen te worden behandeld.

Brussel, 29 mei 2008

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité
D. DIMITRIADIS

⁽²²⁾ Anne-Catherine Guio, „Income Poverty and Social Exclusion in the EU25”, *Statistics in Focus: Population and Social Condition*, 13/2005, Eurostat, blz. 9.

⁽²³⁾ EESC-advies van 18 januari 2007 over de „Balans van de maatschappelijke realiteit in Europa” (rapporteur: Olsson, PB C 93 van 27 april 2007), pag. 2.7 en 5.3.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Besluit nr. 1719/2006/EG tot vaststelling van het programma” Jeugd in actie „voor de periode 2007-2013”

COM(2008) 56 final — 2008/0023 (COD)

(2008/C 224/25)

Op 6 maart 2008 heeft de Raad, op grond van art. 262 van het EG-Verdrag, besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het

„Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Besluit nr. 1719/2006/EG tot vaststelling van het programma „Jeugd in actie” voor de periode 2007-2013”

De afdeling Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap, die belast was met de desbetreffende voorbereidende werkzaamheden, heeft haar advies goedgekeurd op 7 mei 2008. Rapporteur was **de heer Czajkowski**.

Tijdens zijn 445e zitting van 28 en 29 mei 2008 (vergadering van 29 mei) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat werd goedgekeurd met 78 stemmen vóór en geen stemmen tegen, bij 1 onthouding:

1. Standpunt van het EESC

1.1 Het Europees Economisch en Sociaal Comité neemt met instemming kennis van het initiatief van de Commissie om veranderingen aan te brengen in de procedures voor de subsidiëring van projecten en het beheer van het programma „Jeugd in actie”, wat ertoe moet leiden dat de beschikbare middelen sneller worden verdeeld onder degenen die subsidie voor een project in het kader van het programma aanvragen.

1.2 Het EESC staat achter het voornemen om de oorspronkelijke procedure niet meer toe te passen, omdat de lang aansleepende besluitvormingsprocedures, het tijdrovende proces van beoordeling van de projecten en de controle van de gegevens door het programmacomité en de Nationale Agentschappen er in het beste geval toe leiden dat er vertraging optreedt, en in het slechtste geval dat er zich enorme financiële problemen voordoen (ofwel het faillissement van een aantal organisaties die een aanvraag indienen, ofwel het onbenut blijven van middelen).

2. Inleiding

2.1 Het bij Besluit nr. 1719/2006/EG door het Parlement en de Raad goedgekeurde en voor de periode 2007-2013 bedoelde programma „Jeugd in actie” is een EU-programma voor niet-formeel leren. Het richt zich voornamelijk op jongeren voor wie niet-formeel leren de enige mogelijkheid is om zich individueel te ontwikkelen en de kennis en vaardigheden op te doen die nodig zijn om zich te handhaven in de wereld van vandaag.

2.2 Primaire doelstellingen van het programma zijn het uit de weg ruimen van hindernissen, vooroordelen en stereotiepe opvattingen bij jongeren, het vergroten van hun mobiliteit en het bevorderen van hun burgerparticipatie (op te vatten als een vorm van dynamisch leren). Het programma voorziet in aanvullende subsidiëring van ondernemingen die van plan zijn jongeren bij te staan in hun persoonlijke ontwikkeling. Het zet aan tot maatschappelijke betrokkenheid op plaatselijk niveau en draagt bij tot meer verdraagzaamheid. Het stimuleert allerlei activiteiten die het idee van een verenigd Europa propageren.

2.3 De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor een adequate uitvoering van het programma **Jeugd in actie** berust bij de Europese Commissie. Ze ziet toe op het dagelijks beheer van de

begroting en bepaalt de prioriteiten, doelstellingen en criteria van het programma. Daarnaast geeft ze richting aan en ziet ze toe op de volledige tenuitvoerlegging van het programma, de follow-upactiviteiten van de projecten en de evaluering van het programma op Europees niveau.

2.4 Tot de taken van de Europese Commissie behoort ook nog de volledige monitoring en coördinatie van de activiteiten van de Nationale Agentschappen. Dit zijn bureaus, in het leven geroepen door de nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor jeugdzaken in de aan het programma deelnemende lidstaten. De Europese Commissie werkt nauw samen met de Nationale Agentschappen en oefent controle uit op hun activiteiten.

2.5 De lidstaten van de EU en de andere landen die aan het programma deelnemen, werken samen bij het beheer van het programma „Jeugd in actie”, m.n. via het programmacomité, waarin ze hun eigen vertegenwoordigers hebben. De autoriteiten in deze landen richten ook de Nationale Agentschappen op en oefenen, samen met de Europese Commissie, toezicht uit op hun activiteiten.

2.6 Bij de uitvoering van het programma „Jeugd in actie” staat de gedecentraliseerde aanpak voorop, zodat er zo nauw mogelijk kan worden samengewerkt met de doelgroepen en rekening kan worden gehouden met de specifieke systemen en voorwaarden waarmee jongeren in de afzonderlijke landen te maken hebben. Elk deelnemend land richt zijn eigen Nationaal Agentschap op. De Nationale Agentschappen houden zich bezig met het promoten en implementeren van het programma op nationaal niveau en functioneren als verbindende schakel tussen de Europese Commissie, de initiatiefnemers van de projecten op nationaal, regionaal en lokaal niveau en de jongeren zelf.

2.7 Initiatiefnemers van projecten die in aanmerking willen komen voor subsidie, moeten een daartoe strekkende aanvraag indienen volgens de procedure die is ingesteld en gepubliceerd door het Nationale Agentschap. Het is de Commissie die in een later stadium beslist over de honorering van de aanvragen en de toekenning van subsidies. Als uitvoeringsmaatregelen van het programma moeten deze subsidies volgens een speciale procedure op interinstitutioneel niveau worden verleend.

2.8 In de besluiten die hij neemt, verleent de Raad de Commissie de bevoegdheden ter uitvoering van de regels die hij stelt, en kan hij de uitoefening van deze bevoegdheden aan bepaalde voorwaarden onderwerpen. Deze voorwaarden staan bekend als „comitologie”. Het gaat er hierbij om dat er verplicht een comité wordt geraadpleegd over de uitvoeringsmaatregelen die in het basisbesluit zijn vastgelegd. Voordat deze raadplegingsronde is afgerond, beschikt de Commissie al formeel over de middelen voor de projecten. Het comité dat de projecten beoordeelt, bestaat uit vertegenwoordigers van de lidstaten en wordt voorgezeten door een afgevaardigde van de Commissie.

2.9 Er bestaan verschillende soorten comitologie. Het basisbesluit waarbij de Commissie uitvoeringsbevoegdheid wordt verleend, voorziet in de mogelijkheid om bij het nemen van uitvoeringsbesluiten te kiezen tussen de verschillende comitologische procedures.

3. Conclusies — in het licht van de nieuwe situatie

3.1 Het EESC neemt met voldoening kennis van het initiatief van de Commissie om veranderingen aan te brengen in de procedures voor de subsidiëring van projecten en het beheer van het programma „Jeugd in actie”. Het feit dat het Europees Parlement het recht heeft om controle uit te oefenen op de tenuitvoerlegging van de rechtsbesluiten die worden genomen in het kader van de codecisieprocedure, en daarmee de mogelijkheid heeft om maatregelen van de Commissie aan te vechten, betekent dat de verantwoordelijkheid voor de projecten wordt gedeeld en dat er een waarborg voor een goed functioneren van de codecisieprocedure is ingebouwd.

3.2 Het EP heeft een maand de tijd om voorstellen voor maatregelen te analyseren voordat de Commissie hierover formeel een besluit neemt. Het besluit van de Commissie wordt weer genomen in overeenstemming met de procedures die bij besluit van de Raad zijn vastgesteld.

3.3 Op dit moment heeft de beheersprocedure die wordt toegepast in het programma „Jeugd in actie” voor de periode 2007-2013, betrekking op alle besluiten, of het nu gaat om subsidies waarmee een aanzienlijk bedrag gemoeid is (in het geval van politiek gevoelige projecten of als de subsidie de grens van 1 miljoen euro wordt overschreden), dan wel om bescheidener projecten.

3.4 De Commissie stelt voor om beslissingen over kleinere projecten (minder dan 1 miljoen euro) niet aan de comitologieprocedure te onderwerpen. Daarentegen verplicht de Commissie zich om het programmacomité en het EP te informeren over alle besluiten t.a.v. de honorering van aanvragen die niet zijn onderworpen aan de beheersprocedure. Het EESC staat volledig achter dit voorstel aan de Raad en het Europees Parlement.

3.5 Het EESC staat achter het voornemen om af te zien van genoemde procedure in het geval van kleinere projecten, omdat de lang aanslepende besluitvormingsprocedures, het tijdrovende proces van beoordeling van de projecten en de controle van de gegevens door het programmacomité en de Nationale Agentschappen er in het beste geval toe leiden dat er vertraging optreedt, en in het slechtste geval dat er zich enorme financiële problemen voordoen (ofwel het faillissement van een aantal organisaties die een aanvraag indienen, ofwel het onbenut blijven van middelen).

3.6 Afgaande op de statistische gegevens die door de afzonderlijke Nationale Agentschappen zijn verschaft, stelt het EESC vast dat vanuit de meeste initiatiefnemers van projecten kleine organisaties, verenigingen en stichtingen zijn. Voor deze initiatiefnemers brengen de hele procedure en het wachten op een uiteindelijke beslissing zoveel kosten en tijdverlies met zich mee dat ze na verloop van tijd hun belangstelling voor het programma verliezen. De administratieve kosten van het programma zouden negatief kunnen doorwerken op de toekomstige begroting van het programma.

3.7 Het EESC kan zich goed vinden in de treffende manier waarop de Commissie de hier toegepaste raadplegingsprocedure analyseert. Er ligt in de meeste gevallen maar heel weinig tijd tussen indiening van de aanvraag en uitvoering van het project, wat betekent dat een raadplegingsprocedure die minstens twee à drie maanden duurt, de realisering van veel projecten in gevaar brengt, waardoor de effectiviteit van het programma als geheel op het spel komt te staan.

3.8 Het EESC constateert tevens met voldoening dat het programmacomité heeft ingestemd met een wijziging van zijn eigen reglement van orde, waardoor het proces van consultatie t.a.v. besluiten over de honorering van aanvragen in het kader van de raadplegingsprocedure sneller kan gaan verlopen. Het programmacomité zal vanaf nu gebruik kunnen maken van de schriftelijke procedure en heeft vijf dagen de tijd om zich een oordeel te vormen over een subsidiebesluit dat ter beoordeling wordt voorgelegd. Ook het EP heeft er tijdelijk voor gekozen om de termijnen voor zijn recht van controle tijdens de vorige zomerperiode terug te brengen van 1 maand tot 5 dagen. Dankzij deze veranderingen heeft de Commissie meer vaart kunnen zetten achter de goedkeuring van projecten, al wordt een en ander slechts beschouwd als een tijdelijke oplossing.

3.9 Op grond van bovenstaande argumenten dient de huidige raadplegingsprocedure te worden afgeschaft en, in de lijn van het hier eerder genoemde voorstel van de Commissie, te worden vervangen door een procedure waarbij het programmacomité en het EP onmiddellijk door de Commissie worden geïnformeerd over elke beslissing die ze m.b.t. de honorering van een aanvraag neemt.

Brussel, 29 mei 2008

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
D. DIMITRIADIS

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Actieprogramma op het gebied van een leven lang leren”

COM(2008) 61 *final* — 2008/0025 (COD)

(2008/C 224/26)

De Raad heeft op 6 maart 2008 overeenkomstig artikel 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het

„Actieprogramma op het gebied van een leven lang leren”

De gespecialiseerde afdeling Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 7 mei 2008 goedgekeurd; rapporteur was mevrouw **Le Nouail-Marlière**.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 28 en 29 mei 2008 gehouden 445e zitting (vergadering van 29 mei 2008) onderstaand advies met 80 stemmen vóór en 1 stem tegen, goedgekeurd.

1. Conclusies

1.1 Het Comité kan zich vinden in de aanpak van de Commissie en de tekst van het voorstel. Wel verzoekt het de Commissie zich er ook in het besluit toe te verbinden het programmacomité en het Europees Parlement onmiddellijk op de hoogte te brengen van de besluiten die zij neemt uit hoofde van het gewijzigde artikel 9, lid 1 bis, van Besluit nr. 1720/2006/EG.

2. Vereenvoudiging van de procedures voor de toekenning van subsidies in het kader van diverse meerjarenprogramma's

2.1 Dit voorstel maakt deel uit van een pakket van vier voorstellen die erop gericht zijn de regels voor de toekenning van subsidies waarmee geen grote bedragen gemoeid zijn, te versoepelen. Het gaat om de volgende vier meerjarenprogramma's voor de periode 2007-2013:

- het programma „Jeugd in actie”;
- het programma „Cultuur”;
- het programma „Europa voor de burger”;
- en het „Actieprogramma op het gebied van een leven lang leren”.

2.2 Conform artikel 202 van het EG-Verdrag (comitologie) verleent de Raad de Commissie bepaalde bevoegdheden ter uitvoering van de regels die hij volgens de medebeslissingsprocedure samen met het Europees Parlement heeft vastgesteld. De Commissie wordt bijgestaan door een programmacomité dat uitsluitend bestaat uit vertegenwoordigers van de lidstaten en wordt voorgezeten door de Commissie. Het Europees Parlement wordt betrokken bij de controle op de tenuitvoerlegging van deze wetgeving die volgens de medebeslissingsprocedure tot stand is gekomen. De Commissie wijst erop dat tijdens de onderhandelingen over de vier programma's duidelijk is gebleken dat het de bedoeling van de wetgever was dat de comitologieprocedure (*beheersprocedure* — stemming bij gekwalificeerde meerderheid) enkel zou worden toegepast op selectiebesluiten met betrekking tot grote subsidies (multilaterale projecten en netwerken voor meer dan 1 miljoen euro) of subsi-

dies waarmee politiek gevoelige beslissingen (beleidssamenwerking en -vernieuwing) zijn gemoeid.

2.3 De Commissie heeft toegezegd het programmacomité en het Europees Parlement onmiddellijk *te informeren* over alle selectiebesluiten die niet onder de *beheersprocedure* vallen. Deze interinstitutionele afspraak is vastgelegd in een verklaring van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement.

2.4 In Besluit nr. 1720/2006/EG zijn de bedoelingen van de wetgever niet correct weergegeven: alle besluiten inzake selectie en toekenning van subsidies waarmee geen hoog bedrag gemoeid is, zijn nl. toch onderworpen aan de in het comitologiebesluit vastgelegde *raadplegingsprocedure*.

2.5 Raadpleging van het programmacomité en het Europees Parlement betekent dat de selectiebesluiten aan het programmacomité worden voorgelegd, dat rekening wordt gehouden met het advies van dit comité en dat het Europees Parlement daarvan op de hoogte wordt gebracht en de Commissie laat weten of het akkoord gaat. Deze raadplegingsprocedure en de daarmee gepaard gaande schriftelijke uitwisseling van reacties leiden tot aanzienlijke vertragingen bij de toekenning van subsidies, waardoor heel wat projecten op de helling kunnen komen te staan en de doeltreffendheid van de meerjarenprogramma's wordt ondermijnd.

2.6 Tot nog toe zijn de Commissie, het programmacomité en het Europees Parlement er steeds in geslaagd ad-hocoplossingen te vinden om ervoor te zorgen dat de evaluatie van de selectiebesluiten van de Commissie inzake de toekenning van subsidies geen al te grote vertragingen oplep.

2.7 De Commissie wijst erop dat het hier echter maar om tijdelijke oplossingen gaat, en stelt daarom voor de regels die in het kader van de programma's werden vastgelegd, te wijzigen. Zo stelt zij voor de raadplegingsprocedure niet langer toe te passen op besluiten inzake de toekenning van subsidies waarmee geen grote bedragen gemoeid zijn. De Commissie zou dan haar selectiebesluiten kunnen nemen zonder de bijstand van een comité en kunnen volstaan met een in kennisstellingsprocedure.

3. Algemene opmerkingen

3.1 De voorstellen in kwestie zijn bedoeld om de vier meerjarenprogramma's op het gebied van onderwijs, jeugd en cultuur doeltreffender te maken.

3.2 Het Comité heeft er in vorige adviezen al bij de Commissie op aangedrongen om de initiatiefnemers van projecten vlotter toegang te verlenen tot programma's en subsidies en de lidstaten te stimuleren om de betrokken partijen te raadplegen bij het vastleggen van de jaarlijkse richtsnoeren. Ook heeft het er al eerder voor gepleit om de toewijzingen sneller af te handelen en zo te vermijden dat projecten op de helling komen te staan door termijnen die soms zo lang zijn dat de haalbaarheidsstudies die lang voor de uitvoering van een project werden opgesteld, hun geldigheid verliezen.

4. Bijzondere opmerkingen

Gezien de punten 9, 11, 15 en 17 van de toelichting van het Commissievoorstel en met het oog op meer transparantie, goed

bestuur en betere voorlichting, verzoekt het Comité de Commissie zich er nogmaals toe te verbinden het programma-comité en het Europees Parlement onmiddellijk op de hoogte te brengen van de besluiten die zij neemt uit hoofde van het gewijzigde artikel 9, lid 1 bis, van Besluit nr. 1720/2006/EG.

Het Comité stelt voor het nieuwe artikel 9, lid 1 bis, als volgt aan te vullen: „... stelt zij deze besluiten zonder bijstand van een comité vast en stelt zij het *programmacomité* en het *Europees Parlement* daarvan onmiddellijk in kennis”..

De Commissie stelt niet voor deze passage toe te voegen omdat het voorstel door een dergelijke wijziging niet meer volledig zou stroken met de comitologieregels waarnaar in artikel 202 van het EG-Verdrag wordt verwezen, en zij van mening is dat de toelichting bij het onderhavige Besluit volstaat om haar verbintenis ter zake duidelijk te maken.

Brussel, 29 mei 2008

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
D. DIMITRIADIS

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over De financiële en andere voordelen van de euro: moment voor een evaluatie

(2008/C 224/27)

Het Europees Economisch en Sociaal Comité besloot op 27 september 2007, overeenkomstig artikel 29 (2) van zijn reglement van orde een initiatiefadvies uit te brengen over

De financiële en andere voordelen van de euro: moment voor een evaluatie.

De gespecialiseerde afdeling Economische en Monetaire Unie — economische en sociale samenhang, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 30 april 2008 goedgekeurd. Rapporteur was de heer BURANI.

Het Comité heeft tijdens zijn op 28 en 29 mei 2008 gehouden 445e zitting (vergadering van 29 mei) onderstaand advies uitgebracht, dat met 130 stemmen vóór en 0 stemmen tegen, bij 3 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Comité acht het 10 jaar na de invoering van de euro zinvol om een inventaris op te maken van de financiële en andere voordelen die deze munt voor burgers en bedrijfsleven heeft meegebracht. Het gaat daarbij niet zozeer om de economische en monetaire voordelen (dat was en is nog steeds meer het terrein van economen, politici en mediacommentatoren), maar **om de standpunten van de gebruikers**. Met andere woorden: hoewel de ervaring van de laatste 10 jaar heeft geleerd dat de euro zijn waarde heeft bewezen en dat Europa dankzij de invoering van deze stabiele, prestigieuze munt zeker op het wereldtoneel aanwezig was en is, blijft de vraag **hoe de gebruikers de euro ervaren**.

1.2 Om te beginnen worden in dit advies de voordelen van de invoering van de munt beknopt geanalyseerd. Gegeven de

wereldconjunctuur vertoont het beeld dat ontstaat voor- en nadelen. Daarom wordt vooral gekeken naar de resultaten van de periodieke enquêtes van Eurobarometer naar de vraag of, en zo ja in welke mate, de Europese burgers tevreden zijn over de voordelen van de euro.

1.3 In veel landen zijn de resultaten positief. In sommige andere evenwel geeft een fors percentage van de respondenten te kennen moeilijkheden te ondervinden bij het gebruik van de „nieuwe munt”, prijzen nog altijd in de oude valuta te berekenen en prijsstijgingen aan de euro te wijten. Verder is slechts de helft van de respondenten van mening dat de invoering van de gemeenschappelijke munt de economische groei per saldo heeft gestimuleerd. Waar het op neerkomt is dat de euro niet altijd en niet in alle landen door de mensen als voldoende succesvol wordt ervaren.

1.4 Als eerste reactie kan men deze resultaten wijten aan een gebrek aan objectiviteit en kennis van zaken. Dat doet het Comité niet. In plaats van zich over successen te verheugen, dient men **inzicht te krijgen in de redenen die aan negatieve percepties ten grondslag liggen** en moet men zich afvragen wat er dient te worden gedaan om de objectieve dan wel subjectieve redenen voor die ontevredenheid uit de wereld te helpen.

1.5 Objectieve percepties kunnen worden gewijzigd of verzacht middels **gericht beleid of gerichte maatregelen**, waarvan de verbetering van **betalingssystemen** (SEPA) een voorbeeld is, of door adequate **maatregelen om prijsstijgingen te beteugelen**. Dit laatste moet overigens wel stroken met de beginselen betreffende vrije markt en mededinging.

1.6 **Subjectieve percepties** vormen een moeilijker geval: meningen moeten met het grootste respect worden behandeld en gezocht moet worden naar **de wortels van een negatieve houding**. Een communicatiestrategie is stellig geboden maar daarbij moet rekening worden gehouden met **de nationale en maatschappelijke gevoeligheden** van de verschillende doelgroepen.

1.7 Uit het onderzoek van Eurobarometer blijkt dat de opvattingen in de respectieve landen vergaand uiteenlopen, hetgeen betekent dat **standaardoplossingen geen soelaas bieden**. Meer specifiek bestaan er **grote perceptieverschillen naar gelang de sociale klasse en het opleidingsniveau**. De communicatiestrategie moet dus **gericht** zijn om met de aangewende middelen tot een maximaal resultaat te komen.

1.8 Overigens dient te worden benadrukt dat een uitsluitend op de euro gerichte communicatiestrategie ontoereikend is om optimale resultaten te behalen. Volgens de onderzoekers wordt de euro erg vaak als symbool van Europa beschouwd. De negatieve houding van bepaalde mensen is dus niet gericht tegen de euro op zich, maar heeft veeleer betrekking op de idee Europa. Daarom moet de communicatiestrategie betreffende de euro worden ingebed in een op een brede basis stoelende politieke strategie van lange adem met als doel dat de burgers zich dusdanig in het integratieproces kunnen vinden dat eurosceptis zal wijken.

1.9 Het concept van Europa als niet alleen economische maar ook politieke en sociale entiteit, hangt overigens af van de geleidelijke, op rechtvaardigheid, samenwerking en sociale consensus gebaseerde verhoging van de levensstandaard. Dit kan alleen aan de man worden gebracht door met **concrete resultaten** te komen. Zonder dit laatste is iedere campagne tot mislukken gedoemd.

1.10 Voor meer acceptatie van de euro moet er daarom in de eerste plaats een sociaal economisch beleid in de Unie komen dat werkgelegenheid en inkomen stimuleert en passende sociale bescherming biedt. Pas dan zullen de burgers het integratieproces op waarde weten te schatten en ook de euro gaan aanvaarden.

1.11 Het Comité is zich bewust van zijn verantwoordelijkheid en taak: het is spreekbuis van de sociale partners en staat als instelling dicht bij de burgers, de werknemers en het bedrijfsleven. Het moet daarom **concreet meewerken aan de initiatieven waartoe zal worden besloten, zo nodig met acties in**

het veld. Contacten met gelijksoortige nationale organen en het werk van de individuele leden binnen hun Europese en nationale vakverenigingen zijn daarbij uiterst nuttig.

2 Voorwoord

2.1 Zes jaar na de invoering van de euro acht het Comité het nuttig om de balans op te maken van de impact van de nieuwe munt op de burgers in de landen die deze hebben ingevoerd. Op het eerste gezicht lijkt dat gemakkelijk, want er is veel literatuur uit talloze bronnen voorhanden: Commissie, ECB, EP, universiteiten, onderzoeksinstituten, al dan niet gespecialiseerde pers, academici en sociale partners.

2.2 De indruk bestaat overigens dat de meeste van die publicaties het resultaat zijn van **eenzijdige ervaringen en standpunten** of een **gouden middenweg** vormen tussen verschillende en soms zelfs tegengestelde meningen. Met zo'n benadering worden weliswaar de regels van de democratie nageleefd, maar kan de kern van het probleem worden versluierd doordat om redenen van opportuniteit nuances worden aangebracht of — en dat gebeurt maar al te vaak — doordat bepaalde in de respectieve lidstaten heersende zienswijzen de overhand hebben.

2.3 Het Comité denkt dat er alleen vooruitgang kan worden geboekt **wanneer de zaken onbevooroordeeld worden bekeken**: de euro is over het algemeen ontegenzeggelijk een succes; daarom moeten we proberen te begrijpen **waarom** de munt in kleinere dan wel grotere segmenten van de publieke opinie nog altijd wordt **bekritiseerd**. Wij moeten dus **naar de redenen daarvoor zoeken** en zo mogelijk **oplossingen aandragen**. Daarbij pretendeert het Comité geenszins met spectaculaire ontdekkingen te komen en nog minder wil het een nieuwe opiniecampagne lanceren. Het wil slecht een nieuwe discussie opstarten over reeds lang bestaande en bekende kwesties.

3 Werkmethode

3.1 Als uitgangspunt neemt het Comité de voordelen van de euro, waarvoor het zich baseert op reeds bekende resultaten of de over het algemeen meest aanvaarde „officiële” standpunten. Vervolgens bespreekt het deze aan de hand van praktijkonderzoek en concludeert het op basis van zijn eigen analyse waarom de nieuwe munt voorwerp was van kritiek of minder gunstige beoordelingen. Zoals opgemerkt, eventuele voorstellen zijn bedoeld als **basis voor verdere discussie**.

3.2 Het belangrijkste document dat werd geraadpleegd was Flash Eurobarometer nr. 193 „The eurozone, 5 years after the introduction of euro coins and banknotes — Analytical report” (november 2006). Dit onderzoek werd uitgevoerd door de Gallup-organisatie en geleid door het Eurobarometerteam van het DG ECFIN van de Commissie. Er werd ook gesproken met gekwalificeerde personen uit het land dat in 2007 de euro heeft ingevoerd (Slovenië) en uit de landen die in 2008 tot de eurozone zijn toegetreden (Malta en Cyprus). Met opzet werd niemand uit de niet-eurolanden ondervraagd. Men ging er namelijk vanuit dat uitsluitend de ervaringen van de direct betrokkenen nuttig waren voor het onderzoek.

3.3 Voorts werd aanvullende informatie over in de nieuwe lidstaten verricht onderzoek gepubliceerd in Eurobarometer van september 2007 ⁽¹⁾. Een vergelijking van „ervaringen” en „verwachtingen” kunnen nuttige overwegingen opleveren.

4 De voordelen van de euro: resultaten en officiële standpunten

4.1 Volgens Gemeenschapsdocumenten en aanhangers van de munt **heeft de euro een aantal al dan niet financiële voordelen opgeleverd**, die hieronder bij wijze van indicatie worden opgesomd. De inmiddels welbekende gronden waarop die voordelen stoelen worden niet weergegeven en hetzelfde geldt voor kritisch commentaar; waar nodig komen deze wel aan de orde in het hoofdstuk „De kijk van de burgers”.

4.2 De voordelen zijn de volgende (zonder kritische kanttekeningen):

- de euro is de belangrijkste concrete drijvende kracht achter de Europese identiteit;
- de euro is een instrument voor internationale prijsvergelijking en stimuleert de mededinging;
- de euro elimineert wisselrisico's en valuta-transactiekosten;
- de euro maakt het onmogelijk om devaluaties voor concurrentiedoelinden aan te wenden of handelsstrategieën bij te stellen wanneer een devaluatie nakend lijkt te zijn;
- de euro beschermt de landen van de eurozone beter tegen externe schokken;
- de euro heeft ertoe bijgedragen dat inflatie en rentevoeten in toom werden gehouden (uit die laatste zijn tot op zekere hoogte de inflatierisicopremies weggevallen);
- de euro draagt bij tot de met de strategie van Lissabon nagestreefde groei en werkgelegenheid;
- de euro is de basis van de leidende rol van Europa op monetair gebied en is nu een erkende reservevaluta;
- de euro is een motor van stabiliteit van de internationale economie;
- de euro heeft, met name binnen de eurozone, toeristische en zakelijke reizen in hoge mate vergemakkelijkt en goedkoper gemaakt.

4.3 Naast deze voordelen, die zelden worden belicht maar wel door sommigen worden gerelativeerd, stelt zich de wel controversiële vraag of het al dan niet gunstig is om een „sterke” munt te hebben.

4.4 Een ding staat vast: een sterke munt heeft **voordelen voor de een en nadelen voor de ander**, maar het gaat om het netto voordeel voor de economie als geheel en dat de euro dat voordeel biedt, kan niet worden betwist. Ook wordt gestreefd naar een **stabiele munt** en dat is de euro. De munt staat voor

een stabiele economie die ondanks economische schokken groeit. De externe waarde van de euro is afhankelijk van gebeurtenissen die door adequaat economisch en monetair beleid weliswaar niet kunnen worden geëlimineerd, maar wel kunnen worden tegengegaan.

5. De kijk van de burgers op de voor- en nadelen van de euro

5.1 **De euro als contant betaalmiddel:** het wekt verbazing dat **41 % van de ondervraagden zeven jaar na invoering van de munt te kennen geeft „enige” of „veel moeilijkheden” bij het gebruik van de euro te ondervinden**. Het percentage is dalende maar blijft significant. De aard van deze problemen wordt niet in het onderzoek aangegeven, maar men mag ervan uit gaan dat deze **negatieve houding meer emotioneel** dan rationeel gevoed is: de grote meerderheid (variërend van 93 % in het ene tot 63 % in het andere land) merkt namelijk op geen problemen te hebben met het herkennen van euromunten en -biljetten. Waarschijnlijk behoren de mensen die hierover klagen doorgaans tot dezelfde, soms maatschappelijk achtergestelde, groepen, die sowieso geen heil in de komst van de euro zagen. In ieder geval vallen de reacties over gebruiksproblemen statistisch gezien moeilijk te rijmen met de gegevens betreffende het gebruik.

5.1.1 Deze twijfels worden versterkt wanneer de vergelijking wordt gemaakt met het onderzoek dat in september 2007 in de nieuwe lidstaten werd uitgevoerd: ongeveer 75 % van de respondenten had al eurobiljetten en -munten gezien en 44 % *had deze reeds gebruikt*. Dit valt moeilijk uit te leggen: in de tien jaar oude eurozone verklaart 41 % met gebruiksmoeilijkheden te kampen te hebben terwijl in de nieuwe lidstaten, waar 44 % de euro (heeft) gebruikt, geen gebruiksproblemen worden gemeld.

5.1.2 Communicatiecampagnes op zich volstaan niet om hier een mentaliteitsverandering teweeg te brengen. Indien het, zoals lijkt, om (relatief) kleine of verwaarloosbare problemen gaat, dan moet worden gewerkt met **gerichte nationale maatregelen**. Het steekwoord is dan educatie, in plaats van communicatie. Mocht uiteindelijk evenwel blijken dat alle aangevoerde problemen uitsluitend ingegeven zijn door een subreptieve aversie tegen alles wat „Europa” is, dan hebben specifieke maatregelen geen zin. Aanvaarding van de euro gaat in dat geval hand in hand met geleidelijke acceptatie van het Europese integratieproces.

5.2 **De euro als graadmeter voor prijsberekeningen en factor voor consumptiebeslissingen:** van meet af aan stond vast dat een aantal mensen (het percentage varieert van land tot land) **in de nationale munt zou blijven, denken**. Het onderzoek bevestigt dit: ongeveer 40 % van de consumenten rekent nog altijd of alleen maar „soms” met de „oude” munt en dat geldt voor zowel dagelijkse als grotere aankopen.

⁽¹⁾ Introduction of the euro in the new member states, Flash Eurobarometer 2007, the Galluporganisation, october 2007

5.2.1 Wat de consumptiebeslissingen betreft, meldt een groot deel van de respondenten (59 %) nog altijd dat de euro een remmend of prikkelend effect heeft, maar het aantal mensen dat de **euro als een „neutrale” factor** beschouwt neemt geleidelijk toe (van 31 % in 2003 tot 41 % in 2007). Tegelijkertijd daalde het percentage mensen die aangaven dat zij uit angst om teveel uit te geven, minder gingen kopen (van 39 tot 33 %), terwijl het percentage van hen die zeiden teveel uit te geven omdat zij zich niet van de waarde van de munt bewust zijn, ongeveer gelijk bleef (van 26 naar 25 %).

5.2.2 Deze twee elementen — terugvallen op de oude munt en de euro als „neutrale” factor — zijn niet noodzakelijkerwijs verbonden en ook mag niet worden aangenomen dat de **twee samenvallende percentages (ongeveer 40 %)** op dezelfde groep betrekking hebben.

5.3 **Het nut van dubbele prijsaanduidingen en consumentenvoorkeuren:** de ondervraagden werden in twee groepen verdeeld en iedere groep kreeg een andere vraag: (a) zijn dubbele prijsaanduidingen nuttig en (b) worden dubbele prijsaanduidingen door de consumenten gewenst? De antwoorden vielen samen: **een substantiële meerderheid (60 %) achtte, na een toereikende overgangsperiode, dubbele prijsaanduidingen nuttig noch noodzakelijk.** Opgemerkt zij verder dat in de loop der tijd steeds meer mensen dubbele prijsaanduidingen zijn gaan afwijzen. Dat is een duidelijk signaal dat de euro steeds meer een vaste plaats in het dagelijkse leven van de mensen aan het innemen is of, positiever geïnterpreteerd, die plaats al inneemt.

5.3.1 Met in het achterhoofd de jaren dat de euro reeds een feit is, vormen de antwoorden op de vraag naar de dubbele prijsaanduidingen geen verrassing. Deze zaak moet echter wel goed in het oog worden gehouden door **de landen die onlangs tot de eurozone zijn toegetreden** (Slovenië, Cyprus en Malta) **en de landen die dat in de nabije toekomst gaan doen** (de Baltische staten en Slowakije). Uit het onderzoek van Eurobarometer van november 2007 blijkt dat er danig voor prijsverhogingen vanwege de invoering van de euro wordt gevreesd. De ervaring heeft geleerd dat **dubbele prijsaanduidingen in dat opzicht een nuttig afschrikmiddel kunnen zijn mits deze worden geflankeerd door controles en ontmoedigingsmaatregelen.** Dit was niet altijd het geval in de eerste groep eurolanden. De Commissie heeft onlangs stelling genomen en het voorschrift uitgevaardigd dat **dubbele prijsaanduidingen gedurende zes maanden verplicht zijn maar dat er maximaal één jaar mee mag worden gewerkt.**

5.4 **Bankbiljetten en munten:** wat de tevredenheid over het huidige assortiment bankbiljetten en munten betreft, blijkt uit het onderzoek dat de situatie met betrekking tot de biljetten niet hoeft te veranderen. Voor de munten ligt dat anders: een **substantieel percentage** van de respondenten (variërend van 80 % in Finland en Duitsland tot 33-35 % in Ierland en Italië) spreekt zich uit voor **verkleining van het gamma van munten**, wat in de praktijk neerkomt op de **afschaffing** van die van 1 en 2 cent. Dat is gemakkelijker en vereenvoudigt betalingen, vindt men. Anderzijds vreest de meerderheid dat **afschaffing van die kleine munten wel eens prijsverhogingen in de hand zou kunnen werken.** Die vrees bestaat ook in brede kring in de landen waar de meerderheid de kleinere munten afgeschaft wil zien.

5.4.1 Gebleken is dat **veel stijgingen van detailhandelprijzen**, die samenhangen met de invoering van de euro of daarop volgden, grotendeels te wijten zijn aan **afrondding** naar boven van prijzen die in decimalen van minder dan 5 waren omgerekend. Die kunstgrepen werden vergemakkelijkt door een gebrek aan waakzaamheid bij de autoriteiten en al die consumenten die de waarde van de kleine munten als verwaarloosbaar beschouwden. Deze praktijken kwamen met name veel voor in landen die eerder een nationale munt met een lage eenheidswaarde kenden (bijv. Italië). Het Comité is van mening dat het **volstrekt niet te adviseren valt** om de munten van 1 en 2 cent af te schaffen. Het in sommige marktsegmenten genoemde „grotere gemak bij de betalingen” moet worden afgewogen tegen het algemeen belang.

5.5 **De vraag over het gebruik van de euro wanneer men buiten de eurozone reist**, verdient speciale aandacht. Meer dan 50 % van de respondenten gaf aan dat zij de euro in meer of mindere mate hebben gebruikt tijdens reizen buiten de eurozone. De percentages variëren echter aanzienlijk van land tot land (van 72 % van de Grieken tot 38 % van de Finnen). We kunnen blij zijn dat de euro dank zij zijn prestige en het aantal gebruikers welkom is in veel op toerisme gerichte landen.

5.5.1 Uit voorzichtigheid verdient het echter aanbeveling om **het gemak** geen geld te hoeven wisselen voor reizen buiten de eurozone **af te wegen** tegen de **kosten** van het gebruik van de euro. Nader praktijkonderzoek toont aan dat in de meeste gevallen **de euro laten wisselen door winkels in niet-eurolanden met een „sterke” munt veel duurder uitvalt dan wanneer de euro tegen de officiële koers wordt gewisseld.** Dit aspect werd terzijde gelaten in het onderzoek en evenmin door de respondenten aangekaart. Dat is een duidelijk teken dat die hogere wisselkosten secundair worden geacht of zelfs in het geheel niet zijn opgemerkt.

5.6 Het hoofdstuk over het huidige gebruik van de euro eindigt met de hamvraag: **hoe kijken de mensen over het algemeen tegen de euro aan? Levert die munt vooral voordelen of vooral nadelen op?** De analyse van de antwoorden op deze vraag is niet alleen cruciaal voor **toekomstige communicatiestrategieën** maar **noopt ook tot nadenken over het eurobeleid van de Unie en de betrekkingen tussen nationale overheden en hun burgers.**

5.6.1 Het percentage burgers dat volgens het laatste onderzoek **de invoering van de euro als een voordeel** beschouwt, bedraagt **48 %** en dat is een **forse daling** in vergelijking met dat van het onderzoek van september 2002 (59 %). Nog significant, en zorgwekkender, is dat het hier gaat om een geleidelijke en constante dalende tendens. Tegenover een klein en stabiel percentage respondenten die menen dat er met de invoering van de euro niets is veranderd (7-8 %) staat een voortdurend **groter wordende groep die het tegenovergestelde vindt** (van 29 naar **38 %**).

5.6.2 Bij de uitsplitsing per land van **positieve percepties** wordt het hoogst gescoord door landen met forse economische groei: Ierland (75 %), Finland (65 %) en Luxemburg (64 %). De landen waar negatieve percepties overheersen zijn echter Italië (48 %), Griekenland (46 %) en Duitsland (44 %). Frankrijk ligt met 51 % net boven het gemiddelde. Er moet dus **voorzichtig**

worden omgesprongen met de verleiding om een direct **verband** te leggen tussen **tevredenheid over de euro en economische groei**. Tot de landen met vooral positieve percepties behoren weliswaar landen met een bevredigende groei, terwijl bij de „mindere groeiers” (Italië en Griekenland) de percepties vooral negatief zijn, maar de twee grootste landen uit de eurozone, Frankrijk en Duitsland, hebben positieve groeicijfers maar een relatief negatieve perceptie van de euro.

5.6.2.1 Hier gaat het om de **kern van het hele onderzoek**: zoals reeds in par. 5.1.1 aangestipt moet worden bekeken of, en zo ja in welke mate, er sprake is van **een correlatie tussen tevredenheid over de euro als munt en acceptatie van de EU; ook kan er sprake zijn van correlatie met de conjunctuur**, die eenvoudigweg met de euro wordt vereenzelvigd. Anders geformuleerd, er kan bij de beoordeling van de euro een **emotioneel of ideologisch element** meespelen dat op zich niets met die munt te maken heeft.

5.6.3 Een gering niveau van economische groei heeft veel — elkaar vaak overlappende en met elkaar samenhangende — redenen. Los van de oorzaken die specifiek op de munt betrekking hebben (inflatie, wisselkoersen en rentetarieven) gaat het o. a. ook om productiviteit, concurrentievermogen, loonniveaus, consumptieve uitgaven, betalingsbalansen, stabiele arbeidsverhoudingen en overheidstekorten. Het betreft dus een ingewikkelde materie waarover politici, economen en de sociale partners van gedachten wisselen. De doorsnee burger **neigt er evenwel toe om de zaken te simplificeren** en richt zich op het tastbare element dat van het grootste belang is voor zijn/haar dagelijkse leven: zijn/haar geld.

5.6.4 Specialisten willen **monetair beleid** nogal eens de schuld geven van zwakke economische groei. Een aantal onderzoekers en politieke partijen wijzen met een beschuldigende vinger naar dit beleid omdat daarmee te weinig weerstand zou worden geboden tegen de stijging van de wisselkoersen en groei en werkgelegenheid ontoereikend worden gestemd middels zorgvuldige bijstelling van de rentetarieven. Dit advies is niet bedoeld om de discussie daarover te openen, alleen zal ook hier weer het publiek de euro als oorzaak van de problemen zien.

5.6.5 De vooral in landen met een lage groei bestaande kritiek op de euro, steekt tot op zekere hoogte ook in **landen met hogere groeicijfers** de kop op. In laatstgenoemde groep komt daar nog bij dat grote bevolkingsgroepen daar al vóór de invoering van de euro duidelijk lieten merken dat ze **hun nationale, sterke en prestigieuze munt niet kwijt wilden**. De oude munt was een symbool van aanzien en nationale identiteit. Deze redenen worden nog altijd genoemd in de landen die de euro niet hebben willen invoeren.

5.7 De **analyse van de positieve percepties** van de euro vormt een duidelijke bevestiging van de in de par. 5.6.3 en

5.6.4 vervatte redenering ⁽²⁾. Het positiefst zijn de categorieën die in alle sociaal-demografische analyses als het best geïnformeerd worden aangemerkt: mannen meer dan vrouwen, zelfstandigen en kantoorpersoneel meer dan arbeiders en werklazen, jongeren meer dan ouderen, stadsbevolking meer dan plattelandbevolking, hoger opgeleiden meer dan lager opgeleiden. **Door betere informatie nemen het kritisch vermogen en de rijpheid van een persoon toe.**

5.7.1 Het zou te gemakkelijk zijn te denken dat voorlichting alleen volstaat om de aversie jegens de euro te overwinnen. Wel moet ieder besluit in dit verband worden beoordeeld in het licht van de individuele situatie van een land. Er zijn landen waar de informatievoorziening maar al te efficiënt is maar vaak een kritische ondertoon heeft: politieke partijen en soms ook overheden hebben een doorslaggevende invloed op de publieke opinie. Daarbij is geen sprake van desinformatie maar van communicatie die is gebaseerd op overtuiging, hetgeen in een democratie gerespecteerd dient te worden. Anderzijds bestaat de indruk dat **de voorstanders van de euro de munt vastbesloten, krachtig en explicieter zouden moeten verdedigen**.

5.7.2 Een ondersteuningscampagne die voornamelijk wordt gebaseerd op politieke, economische of monetaire argumenten, zal waarschijnlijk maar weinig invloed op de publieke opinie hebben. Wellicht zou meer consensus kunnen worden bereikt door de aandacht te vestigen op de **praktische aspecten die dichter bij de behoeften van de burgers liggen**. Dat soort communicatie is stellig **het geschiktst om een doelgroep te bereiken**, omdat daarbij wordt ingegaan op het dagelijkse leven, zonder dat een beroep hoeft te worden gedaan op abstracte beginselen. Met andere woorden, **een eenvoudige** maar niet simplistische **benadering** is geboden. Officiële instanties zijn echter het minst geschikt voor dat soort communicatie. Het zou dus veel beter zijn om **het bedrijfsleven en de sociale partners** de nodige informatie te verschaffen en het communicatiewerk vervolgens aan hen over te laten. Zij staan dichter bij de burgers en hebben vast en zeker meer overtuigingskracht.

5.7.3 Het belangrijkste praktische voordeel ligt op het gebied van het **toerisme: reizen in het buitenland** (vooral binnen de eurozone maar ook erbuiten) wordt met de euro gemakkelijker en goedkoper. Met daar bovenop nog de mogelijkheid van **prijsvergelijkingen**. ⁽³⁾ Op dit „pluspunt”, en met name het wegvallen van wisselkosten en prijszekerheid, kan de aandacht worden gevestigd door reisbureau's, onroerendgoedagent-schappen, de toerisme-industrie in het algemeen en emittenten van betaalkaarten. Hier vervult de financiële sector een belangrijke rol: door de meest recente ontwikkelingen op het gebied van geldoverdracht (SEPA) zijn betalingen binnen de eurozone even veilig, snel en kosteloos geworden als nationale transfers. De toezichthouders moeten echter wel **nauwkeurig controleren** om ervoor te zorgen dat die sector de regels strikt naleeft.

⁽²⁾ Vanwege het ontbreken van een specifieke sociaal-demografische analyse per land, kan de redenering van par. 5.6.4 niet verder worden uitgewerkt.

⁽³⁾ Dit voordeel, dat door 30 % van de respondenten wordt genoemd, heeft waarschijnlijk betrekking op nationale markten maar geldt bij analogie ook voor de eurozone.

5.7.4 Op het eerste gezicht is het door de voorstanders van de euro genoemde derde voordeel, in volgorde van belangrijkheid de **verhoging van de status van Europa**, minder evident. Dit meer algemeen en theoretisch vraagstuk vormt onderdeel van een veel breder algemeen beleidsterrein.

5.8 Nog interessanter is te kijken naar **de kritiek op de euro**. De overgrote meerderheid van de burgers (81 % in 2006 en het percentage is nog stijgende) acht de euro **verantwoordelijk voor de prijsstijgingen**. Die houding bestond reeds vóór de euro werd ingevoerd. Reeds toen vreesde men dat leveranciers van goederen en dienstverleners, met name de detailhandel, zouden profiteren van de conversie van de nationale munt door prijzen naar boven af te ronden of deze illegaal te verhogen. De Commissie verzekerde de mensen dat zulks niet zou gebeuren, nationale overheden droegen daartoe bij door akkoorden met de handel te promoten en consumentenorganisaties adviseerden waakzaamheid.

5.8.1 Wat er vervolgens werkelijk gebeurde, is recente historie: in sommige landen werden de akkoorden nageleefd (volgens het Comité is Oostenrijk daarvan een voorbeeld bij uitstek), in andere minder en in weer andere nagenoeg niet. Dit is niet het moment of de plaats om met een beschuldigende vinger te wijzen, maar geconstateerd moet worden dat de **prijsstijgingen in veel landen samenvielen met de omschakeling naar de euro**. Dat is waarom de mensen het gevoel hebben gekregen dat die stijgingen door de euro zijn „gegenereerd”. Dat gevoel bestaat nog steeds en raakt alleen maar steeds dieper verankerd zolang **geen juiste voorstelling van zaken wordt gegeven**. Sommigen zullen van de invoering van de euro hebben geprofiteerd maar op zich is en blijft de munt een „neutraal” instrument. Er zijn in dit verband geen of slechts zwakke pogingen tot uitleg ondernomen.

5.8.2 De prijsstijgingen die volgden na de invoering van de euro, hebben niets meer met de euro te maken. Sinds de euro is ingevoerd en wordt gebruikt, **is deze munt een graadmeter voor en niet de oorzaak van marktontwikkelingen**. Opmerkingen over **inflatie, wisselkoersen of speculatie zijn hier volstrekt irrelevant**. Die verschijnselen **zouden alle nationale munten, als die nog bestaan zouden hebben, ook geraakt hebben**, en misschien nog wel veel harder dan met de euro het geval is. In deze en de in de vorige paragraaf behandelde kwestie moet **voor eens en altijd duidelijkheid worden gebracht**. Deze zaak, die cruciaal is voor de bestrijding van de scepsis en de aversie waarmee de euro nog altijd omgeven is, moet worden besproken en moet het speerpunt worden van een **voorlichting** waarbij de sociale partners, de regeringen en de Commissie moeten worden betrokken.

5.8.3 Een andere aangelegenheid, die in bepaalde opzichten met de vorige samenhangt, is **prijskonvergentie**, m.a.w. de bewering dat **de euro zou bijdragen tot substantiële prijsconvergentie binnen de eurozone**. Zulks als resultaat van de door de euro op gang gebrachte mededinging tussen de euro-landen en van de druk van de consumenten, die eindelijk prijzen zouden kunnen gaan vergelijken. Dit vormde een hoofdonderdeel van de introductiecampagne voor de euro. Die campagne kon evenwel te hoge verwachtingen wekken: **de convergentie-**

grenzen werden namelijk niet aangegeven. Er werd niet uitgelegd dat **de convergentie geen betrekking zou hebben op lokaal voortgebrachte en betrokken goederen en diensten**. Kortom, juist de goederen en diensten waaraan consumenten het meeste geld spenderen en waarvoor zij het meest gevoelig zijn.

5.8.4 Het onderzoek lijkt dit te bevestigen: 68 % van de respondenten vindt dat de euro niet tot convergentie heeft bijgedragen (45 % + 23 % „weet het niet”) en 32 % denkt van wel. In het onderzoek ontbreekt hier echter hoogst belangrijke informatie: er wordt niet aangeduid of de reacties intuïtief of gevoelsmatig zijn dan wel op eigen ervaringen zijn gebaseerd (buitenlandse reizen, grensoverschrijdende aankopen). In de voorlichtingscampagne moeten **de verwachtingen betreffende prijsconvergentie worden getemperd door uit te leggen waarom daaraan grenzen zijn**. Ook zou het nuttig zijn erop te wijzen dat de afwezigheid van of gebrekkige convergentie in andere sectoren dan „lokale” goederen en diensten, niets met de euro te maken hebben, maar te wijten zijn aan externe factoren, zoals de wet van vraag en aanbod, transportkosten of belastingen. Kortom, de euro heeft waar mogelijk bijgedragen tot convergentie maar prijsverschillen zullen blijven bestaan. Dat is overigens ook het geval in de VS, die altijd al één munt hebben gehad.

6. Politieke aspecten

6.1 De grote meerderheid van de respondenten (75 %) denkt dat de euro een belangrijke rol speelt als **internationale valuta**. Daarentegen is een veel lager percentage geïnteresseerd in de wisselkoers van de munt, hoewel deze groep respondenten over het algemeen wel een zeker besef heeft van de steeds sterkere positie van de euro ten opzichte van de dollar. Daarentegen is een zelfs iets hoger percentage (78 %) van mening dat de euro **geen enkel (positief of negatief) effect heeft gehad op hun gevoel Europeaan te zijn**. De uitsplitsing van de antwoorden per land biedt stof voor overpeinzing en enige verbazing. In Ierland (56 %), op afstand gevolgd door Italië (28 %) en Luxemburg (19 %), wordt de euro als belangrijk voor de Europese identiteit beschouwd, terwijl de laagste percentages in dit verband werden gescoord in Nederland, Griekenland, Duitsland en Oostenrijk (10-14 %).

6.1.1 Een mogelijke verklaring hiervoor, die echter slechts opgaat voor enkele landen, kan luiden dat in bijv. Italië, waar de lire aan forse schommelingen onderhevig is geweest, de euro wordt beschouwd als een stimulator van die Europese identiteit, terwijl onder meer in Duitsland in dit opzicht laag wordt gescoord omdat de mensen daar juist trots waren op hun sterke en stabiele munten. Voor de andere landen komen diverse redenen en percepties in beeld: desinformatie, onverschilligheid en minder steun voor **Europa als emittent van een prestigieuze munt**. Aan dat laatste lijkt een enigszins verrassend feit ten grondslag te liggen: in alle landen, ook waar men positief tegenover de euro staat, is de grote meerderheid van de respondenten van mening dat **de munt geen invloed heeft uitgeoefend op het gevoel Europeaan te zijn**.

6.1.2 Erkend moet worden dat de euro, jaren na de invoering ervan en ondanks het feit dat zij haar waarde op internationaal vlak heeft bewezen, er onvoldoende in is geslaagd om uit te groeien tot een **element en symbool van de Europese identiteit**. Het gaat hier om gevoelens die zijn gebaseerd op een brede waaier van individuele ervaringen; daarom hebben specifieke publiciteitscampagnes in dit verband geen zin. Een denkomslag zal geleidelijk door **het weghalen van de redenen** voor die gevoelens moeten worden bewerkstelligd. Anders gezegd, de euro zal alleen een symbool van de Europese identiteit worden als de Europese burgers zich echt „Europeaan” gaan voelen.

6.2 De antwoorden op de vraag of de respondenten verwachten dat **de eurozone tot de nieuwe lidstaten zal worden uitgebreid** geven aanleiding tot optimisme: ongeveer 80 % (met een meerderheid in alle landen) acht dat zeker of waarschijnlijk. Het Comité beschouwt dat als **een blijk van vertrouwen in de aantrekkingskracht van de euro**. Van die aantrekkelijkheid zou geen sprake zijn wanneer de euro *werkelijk* beschouwd zou worden als politiek zwak en als een bron van negatieve gevolgen.

7. Coördinatie van economisch beleid en het Stabiliteitspact

7.1 Deze centrale en meer abstracte kwesties moeten apart worden behandeld. Het Comité heeft hierover reeds veel adviezen uitgebracht en er zullen er waarschijnlijk nog volgen. Voor het moment volstaat het te vermelden dat de helft van de respondenten verklaart op de hoogte te zijn van het feit dat **de lidstaten hun economisch beleid op EU-niveau coördineren**, maar daarvan vindt de meerderheid dat daar **onvoldoende aandacht aan wordt besteed**. Uit de analyse per land blijkt dat er qua kennis van zaken en daaruit voortvloeiende meningen significante verschillen bestaan. Opmerkelijk is dat de respondenten een uitermate objectief oordeel vellen over **de economie van hun eigen land**: de mensen van de landen waar de economie het goed doet zijn zich daar zeer van bewust, terwijl de mensen in landen met economische moeilijkheden niet aarzelen om dat toe te geven.

7.2 Wat het **Stabiliteitspact** betreft, liggen het kennisniveau en de nationale verschillen in dat verband ongeveer gelijk met de verschillen i.v.m. het economisch beleid. Dat neemt niet weg dat 75 % het er over eens is dat **het pact garant staat voor een sterke en stabiele euro**. Het is symptomatisch dat de meeste tegenstanders van deze stelling in landen leven die het meest te lijden hebben onder prijsstijgingen, waar deze impliciet aan de euro worden geweten.

7.3 Volgens het onderzoek lijkt dus in brede kring het gevoel te bestaan dat **de economische situatie en de prijsontwikkelingen in een land (in gunstige of ongunstige zin) aan de euro toe te schrijven zijn**, ongeacht de (nationale) invalshoek van iedere respondent. Hier moet erop worden gewezen dat de economie van de eurozone als geheel de munt beschermt tegen schokken die individuele landen anders veel sterker zouden

raken. Iedereen zou zich dus moeten afvragen hoe het met zijn of haar land gesteld zou zijn indien de euro niet zou bestaan. De vraag luidt als volgt: welke nationale economie zou de afgelopen jaren alleen de schok van de externe gebeurtenissen hebben kunnen doorstaan, die de wereldeconomie de komende jaren andermaal zouden kunnen raken.

8. De nieuwe lidstaten (NLS)

8.1 Het is onmogelijk om in één document ter zake de balans op te maken van alle eurolanden en de elf nieuwe lidstaten, waaronder drie zeer recent toegetreden landen en andere landen die waarschijnlijk op korte of minder korte termijn zullen toetreden. Bestudering van de reacties op een aantal „cruciale” vragen die tijdens het onderzoek van september 2007 werden gesteld, kan echter te pas komen bij het overdenken van toekomstig beleid om draagvlak voor de euro in gang te creëren.

8.2 De vraag over de **gevolgen van de invoering van de euro op nationaal niveau** werd als volgt beantwoord: 53 % van de respondenten is positief, 33 % negatief en 15 % „weet het niet”. ⁽⁴⁾ De vraag over **de invoering van de euro in het algemeen** riep ongeveer gelijke reacties op. Bij beide vragen varieerden de percentages „voor” en „tegen” aanzienlijk van land tot land waarbij in Letland 55 % negatief antwoordde en in Roemenië 18 %. Over het algemeen wordt er in de dunner bevolkte landen negatiever gereageerd.

8.2.1 In vergelijking met de gegevens betreffende de eurolanden (zie par.5.6) is men in de nieuwe lidstaten dus „positiever”. Het EESC weet niet zeker wat het hiervan moet denken: mochten de percentages kloppen, dan zijn deze waarschijnlijk eerder toe te schrijven aan een algemene aversie jegens de Unie dan aan een specifieke aversie jegens de euro (zie par. 5.6.2).

8.3 De consumenten hebben de meeste moeite met het feit dat zij **de impact van de invoering van de euro op de prijzen** niet kunnen inschatten. 75 % van de respondenten vreest prijsstijgingen, 11 % denkt dat de invoering geen effect zal hebben en 6 % verwacht prijsdalingen. Deze gegevens moeten worden gelegd naast de vaststelling dat de prijsstijgingen in de eurozone door meer dan 80 % aan de euro werden geweten (zie par. 5.1). Daaruit zou moeten worden afgeleid dat de vrees van degenen die nog geen euro hebben, wordt bevestigd door de in de eurolanden opgedane ervaring. Maar dit is een zowel simplistische als misleidende voorstelling van zaken: **prijsstijgingen deden en doen zich voor en zulks niet alleen in Europa maar overal ter wereld**. Het zou interessant om te onderzoeken aan welke oorzaken de prijsstijgingen in niet-eurolanden worden geweten.

8.4 Gevraagd naar **de positieve aspecten van de invoering van de euro** gaf de grote meerderheid ervan blijk te verwachten dat de munt een comfortabel betaalmiddel in het buitenland zal worden, dat het gemakkelijker zal worden om daar in te kopen,

⁽⁴⁾ We zitten boven de 100 %, omdat de percentages zijn afgerond.

dat prijzen beter te vergelijken zullen zijn en dat wisselkosten zullen verdwijnen. Een geringer percentage van de respondenten verwacht dat de euro hun land tegen internationale crises zal beschermen. **Deze opvattingen komen overeen met de positieve ervaringen** die nu al in de eurolanden zijn opgedaan, waarmee zelfs de heftigste critici niet meer kunnen ontkennen dat aan de verwachtingen is voldaan.

8.5 Wat minder voor de hand liggende kwesties betreft, zijn de antwoorden positief zonder overtuiging en is er veel sprake van „weet ik niet”. Dat is een duidelijk signaal dat **de burgers in zaken die ze niet zelf rechtstreeks ervaren, voorzichtiger zijn of liever geen antwoord willen geven**. Zo bekeken mogen de resultaten alleszins positief worden genoemd: 66 % gaat ervan uit dat de euro de mondiale positie van Europa zal versterken en ongeveer de helft denkt dat de munt prijsstabiliteit zal brengen, groei en werkgelegenheid zal bevorderen en voor gezonde overheidsfinanciën zal zorgen. De antwoorden op de vraag over een mogelijke verlaging van de rentevoet waren echter vager: slechts een derde was positief, een derde negatief en een derde had geen mening.

8.6 De „politieke” hamvraag betreffende de kijk op de euro als factor voor een groeiend Europees besef. 53 % vindt van wel en 35 % van niet. Dit stemt tot hoop, temeer daar die score in 2004 47 tegen 45 % was. Een vergelijking van deze cijfers met die van **het in de eurozone uitgevoerde onderzoek** (zie par. 6.1) roept echter vragen op: **daar antwoordde ruim 75 % dat de euro geen effect op het „Europagevoel” had gehad.**

9. Conclusies

9.1 De peilingen van Eurobarometer zijn in dusverre nuttig dat zij inzicht bieden in de houding van de burgers jegens de euro zoals die zich mettertijd ontwikkelt. Het oordeel over individuele aspecten kan van tijd tot tijd variëren, maar **geïsoleerde maatregelen** om bepaalde tendensen te corrigeren, zouden wel eens ontoereikend of zelfs contraproductief kunnen blijken als **de algemene politieke betekenis** wordt genegeerd van een operatie die een vooraanstaand politicus op goede gronden als „eurodiplomatie” heeft betiteld.

9.2 Een significant deel van de publieke opinie in zowel de eurolanden als de NLS kijkt nog steeds zonder meer **zeer terughoudend tegen de nieuwe munt** aan. De algemene toonzetting van de antwoorden op individuele vragen duidt er echter op dat achter de negatieve reacties veelal **een afwijzing van het integratieproces schuilgaat**. Met andere woorden, **het is niet zozeer de euro zelf die in twijfel wordt getrokken, maar vooral datgene waarvoor de munt in de ogen van het publiek staat**: een politiek bouwwerk dat misschien niet wordt

teggengewerkt maar ook niet wordt aanvaard en dat tot uitdrukking komt middels een van boven „opgelegde” munt.

9.3 Er bestaan veel redenen voor de anti-Europagevoelens en de daarmee gepaard gaande negatieve houding jegens de euro als concreet symbool van de Europese integratie. Zo herbergt ieder land — ongeacht het officiële regeringsstandpunt — **politieke bewegingen en een aantal massamedia die tegen het integratieproces gekant zijn**. Niet zelden zijn het **de regeringen** zelf die onvermijdelijk onpopulaire maatregelen verdedigen door te verwijzen naar de euro of de regels die aan die munt ten grondslag liggen, als schuldige aan te wijzen. Het is moeilijk om aan te geven in hoeverre die negatieve houding is terug te voeren op werkelijk negatieve gevoelens of tot gewoon opportunisme, maar geconcludeerd moet worden dat **Europees beleid ondenkbaar is zolang daarvoor geen steun bestaat bij de machthebbers**: regeringen, politieke partijen en media.

9.4 **Het maatschappelijk middenveld heeft een doorslaggevende rol in de desbetreffende strategie**: het is een **horizontale kracht** en heeft het voordeel dat het in direct contact staat met de burgers. Het kan **zowel van onderaf druk uitoefenen op de machthebbers als van bovenaf op de burgers**. Dat is een ideale positie die wel met veel verantwoordelijkheden gepaard gaat en alleen tot resultaten kan leiden als alle neuzen dezelfde kant opstaan en zulks los van politieke standpunten of nationaliteit. **Het Comité is de enige Europese instelling die aan deze kenmerken beantwoordt** en is langs alle kanten bereid om, vol overtuiging en in samenwerking met de Commissie en de sociale partners in de lidstaten, in dezen zijn rol te vervullen.

9.5 Het ontbreekt bepaald niet aan argumenten die kunnen worden aangevoerd in een campagne om de euro, en daarmee „Europa” dichter bij de burgers te brengen: het economisch gewicht van de eurozone, de wereldwijde beleggingen in de euro en de toenemende aanvaarding van de euro als reservevaluta, de euro als buffer tegen financiële turbulenties, de prijsstabiliteit en de bijdrage van de munt tot het behoud van de koopkracht. Tegenstanders kan de volgende vraag worden voorgelegd: **wat zou er in uw land gebeuren als uw nationale valuta in haar eentje zou moeten opboksen tegen huidige en waarschijnlijk komende crises hoe zou de situatie in uw land zijn als het dat in het verleden al had moeten doen?**

9.6 Voor meer acceptatie van de euro moet er in de eerste plaats in ieder geval een sociaal-economisch beleid in de Unie komen dat werkgelegenheid en inkomen stimuleert en passende sociale bescherming biedt. Pas dan zullen de burgers het integratieproces op waarde weten te schatten en ook de euro gaan aanvaarden.

Brussel, 29 mei 2008

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
D. DIMITRIADIS

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde wat betreft de behandeling van verzekerings- en financiële diensten

COM(2007) 747 final — 2007/0267 CNS

(2008/C 224/28)

De Raad heeft op 18 december 2007 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag te raadplegen over het

Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde wat betreft de behandeling van verzekerings- en financiële diensten

De gespecialiseerde afdeling „Economische en Monetaire Unie — economische en sociale samenhang”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 30 april 2008 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Robyns de Schneidauer.

Het Comité heeft tijdens zijn op 28 en 29 mei 2008 gehouden 445e zitting (vergadering van 29 mei) het volgende advies uitgebracht, dat met 98 stemmen vóór en 0 stemmen tegen, bij 3 onthoudingen, is goedgekeurd.

Conclusies en aanbevelingen

1. Het Comité kan zich vinden in de inspanningen van de Commissie om de BTW-regels voor financiële en verzekeringsdiensten aan te passen aan de vereisten van de interne markt. Het is met name te spreken over de samenwerking met de direct betrokken stakeholders ⁽¹⁾ in dit verband en de openbare raadpleging via internet. Wel beveelt het aan om bij toekomstige BTW-herschikkingen alle belanghebbenden direct bij het wetgevingsproces te betrekken.

2. De voorstellen vormen inderdaad een grote stap op weg naar een modernere en competitievere BTW-regeling voor financiële en verzekeringsdiensten. Toch zou het Comité graag een bredere wetgevingsaanpak zien om nog bestaande interpretatieperikelen en andere problemen uit de wereld te helpen. Er kan niet genoeg worden benadrukt dat de Commissie zeer zorgvuldig te werk moet gaan bij het opstellen van wetgeving over genoemde diensten. De belangen van beide sectoren en met name de particuliere klanten mogen namelijk niet aan risico's worden blootgesteld. Los van het feit dat er twee sectoren zijn betrokken die cruciaal zijn voor een goed functionerende economie en waarin voor veel Europeanen banen worden gecreëerd, betreft het een hoogst technische aangelegenheid waarin geen plaats is voor giswerk. Er wordt vooral gestreefd naar meer rechtszekerheid en minder administratieve lasten voor het bedrijfsleven en de nationale fiscus en daarom moet helder worden geformuleerd.

3. Wat de BTW-neutraliteit betreft, is het Comité ingenomen met de invoering van kostendelingsregelingen en de uitbreiding van de mogelijkheid om voor belastingheffing te kiezen. De Commissie heeft voor de juist geformuleerde bepalingen en uitvoeringsmodaliteiten gekozen en daarmee zullen de instrumenten vast en zeker de impact van verborgen BTW op de

kosten van de diensverleners terugdringen. Dat zal niet alleen ten goede komen aan de efficiëntie en het concurrentievermogen van de sector, maar ook zullen er meer diensten door gespecialiseerde verleners worden aangeboden en banen behouden blijven. Er blijven echter nog wel een aantal uitdagingen over omdat gestreefd wordt naar meer BTW-neutraliteit en gelijke kansen voor de financiële sector en het verzekeringsbedrijf. Zo zijn er vooral meer duidelijkheid en helderdere definities nodig met betrekking tot een aantal vrijstellingen en concepten als het „kenmerkend en essentieel karakter” van vrijgestelde diensten en de reikwijdte van vrijstellingsbemiddeling. Ook dient er een aanvaardbare oplossing te worden gevonden om het werkingsgebied van kostendelingsregelingen tot zo veel mogelijk operatoren uit te breiden en misplaatste verschillen tussen de lidstaten te voorkomen bij de tenuitvoerlegging van de regelingen voor de mogelijkheid om voor belastingheffing te kiezen. Ten slotte zijn er diensten die onderworpen zijn aan specifieke nationale belastingen als assurantiebelasting en waarover BTW zou moeten worden betaald als de verlener voor belastingheffing kiest. Vermeden moet worden dat die BTW op die andere belastingen komt want anders lopen de belangen van de consument gevaar.

Achtergrond

1. *Naar een concurrentiekrachtigere interne markt voor verzekerings- en financiële diensten* ⁽²⁾

1.1 Krachtens de huidige BTW-wetgeving wordt de betrekking van de meeste financiële en verzekeringsdiensten geen BTW in rekening gebracht. Dit genereert evenwel grote belemmeringen voor de voltooiing van een geïntegreerde, open, efficiënte en competitieve interne markt voor verzekeraars en financiële instellingen. Er zijn twee hoofdproblemen ⁽³⁾.

⁽²⁾ MEMO 07/519 „Modernising VAT rules applied on financial and insurance services — Frequently asked questions”, Brussel, 28 november 2007, blz. 1-4

⁽³⁾ Zie COM(2007) 747 final (onderwerp van dit advies), Brussel, 28 november 2007, blz. 2-4.

⁽¹⁾ Financiële instellingen, verzekeraars en de nationale belastingdiensten

1.2 Het eerste betreft de definities voor BTW-doeleinden van vrijgestelde verzekerings- en financiële diensten: deze zijn achterhaald. Bovendien is er geen duidelijke afbakening tussen vrijgestelde en belastbare verlening en evenmin bestaat er een in de gehele Gemeenschap aanvaarde methode om aan te geven wanneer betaalde BTW kan worden afgetrokken. De vrijstelling wordt dus heterogeen door de lidstaten in de praktijk gebracht met als resultaat dat de laatste jaren een fors groeiend aantal zaken voor het Hof van Justitie (HvJ) zijn gebracht. Daarom moet deze leemte in de wetgeving worden opgevuld en dienen de regels betreffende de BTW-vrijstelling voor verzekerings- en financiële diensten te worden verduidelijkt. Het is verstandig om, zoals de Commissie van plan is, de financiële-dienstensector de ruimte voor toekomstige ontwikkelingen te laten.

1.3 Het tweede probleem is dat het aan BTW-neutraliteit ontbreekt. Verleners van financiële en verzekeringsdiensten kunnen over het algemeen de BTW die zij over door hen in het kader van hun bedrijfsuitoefening betrokken goederen en diensten betalen niet aftrekken (de „input-BTW”). In andere sectoren vormt de input-BTW echter geen kostenpost: daar brengen bedrijven BTW in rekening aan de consument (dus een „consumptiebelasting”) en dragen deze vervolgens aan de staat af. Die operatie is zodoende inkomstenneutraal. De BTW is een belangrijke brom van inkomsten voor de nationale fiscus en daarom lijden bedrijven onder het cascade-effect: „verborgen”, niet-aftrekbare BTW wordt een kostencomponent voor verleners van financiële en verzekeringsdiensten. Uiteindelijk worden op die manier goederen en diensten over het algemeen duurder voor de consument. ⁽⁴⁾

1.4 In het kader van de algemene tendens in de richting van integratie van de Europese financiële markten en de mondiale wedloop aangaande verhoging van efficiëntie en concurrentievermogen ontwikkelen financiële instellingen en verzekeringsondernemingen nieuwe bedrijfstechneken. Daarmee kunnen zij cruciale „back-office”- en andere ondersteunende activiteiten centraliseren binnen of uitbesteden aan zog. „centres of excellence” die de desbetreffende functies horizontaal voor groepen bedrijven uitoefenen. Door deze technieken kan met name efficiënter gebruik worden gemaakt van kennis en investeringen met kwalitatief hoogwaardigere producten tegen lagere kosten als resultaat. Probleem is evenwel dat er extra kosten ontstaan wanneer de „centres” hun diensten inclusief BTW in rekening brengen. Dan gaat immers bovenomschreven cascade-effect spelen.

1.5 Doelstelling van de herziening van de BTW-wetgeving is te komen tot een geactualiseerde en uniformere toepassing van de BTW-regels waardoor de rechtszekerheid wordt verhoogd en administratieve lasten voor marktdeelnemers en belastingdiensten worden verlaagd. Ook wil men de kwestie van de BTW-neutraliteit oplossen. Daarom bevat het voorstel voor een BTW-richtlijn de mogelijkheid voor financiële instellingen en verzekeraars om de kosten van niet-aftrekbare BTW te reduceren door BTW over hun diensten in rekening te brengen en verder wil de Commissie niet-aftrekbare BTW vermijden door de belastingvrijstelling voor (ook grensoverschrijdende) kostendelingsregelingen te verduidelijken en uit te breiden.

⁽⁴⁾ Zie P. Battiau, „Letter from Brussels, VAT in the financial sector” in The Tax Journal, 28 november 2005, blz. 11-14.

2. Het gemeenschappelijk BTW-stelsel: wetgevingsaanpak ⁽⁵⁾

2.1 De Zesde BTW-richtlijn (77/388/EG) vormde meer dan 30 jaar het fundament van het gemeenschappelijk BTW-stelsel. Talloze wijzigingen maakten de regeling voor de praktijkmensen echter moeilijk leesbaar en toegankelijk. Op 1 januari trad de nieuwe BTW-richtlijn (2006/112/EG) in werking. Deze bracht meer duidelijkheid, rationaliteit en vereenvoudiging maar bevatte geen materiële wijzigingen.

2.2 In het kader van haar streven om de fiscale voorschriften voor financiële en verzekeringsdiensten te moderniseren en te vereenvoudigen, kwam de Commissie in november 2007 met een nieuw voorstel tot wijziging van de BTW-wetgeving. ⁽⁶⁾ Dat maakt deel uit van haar strategie voor de vereenvoudiging van de regelgeving (maatregel 66 van COM(2006) 690). Verder zijn de nieuwe definities bedoeld om meer samenhang met de regels voor de interne markt te realiseren (beleggingsfondsen, kredietwaardering, derivaten).

2.3 Het huidige voorstel voor een richtlijn van de Raad „betreffende het gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde wat betreft de behandeling van verzekerings- en financiële diensten” bevat wijzigingen van de artikelen 135, lid 1, onder a) tot en met g) en artikel 137, lid 1, onder a) en lid 2 van de BTW-richtlijn (2006/112/EG). Het gaat vergezeld van een voorstel voor een verordening ⁽⁷⁾ (BTW-verordening) dat uitvoeringsbepalingen bevat bij de artikelen betreffende het gemeenschappelijk BTW-stelsel voor verzekerings- en financiële diensten van Richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006. Het bevat een lijst van financiële, verzekerings-, beheers- en bemiddelingsdiensten die al dan niet voor BTW-vrijstelling in aanmerking komen, alsook een lijst van diensten die op grond van hun kenmerkend en essentieel karakter automatisch voor vrijstelling in aanmerking komen. Gegeven de complexiteit van de markten voor financiële diensten en verzekeringen en de voortdurende ontwikkeling van nieuwe producten zijn deze lijsten niet uitputtend.

3. Raadpleging van belanghebbende partijen en effectbeoordeling ⁽⁸⁾

3.1 De belanghebbenden werden gedurende de periode 2004-2007 geraadpleegd en ook liet de Commissie een deskundige een onafhankelijke studie verrichten. Raadpleging en studie bevestigde dat de BTW-wetgeving voor de verzekerings- en de

⁽⁵⁾ Zie noot 3.

⁽⁶⁾ Zie noot 3.

⁽⁷⁾ COM(2007) 746: Voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling van maatregelen ter uitvoering van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde wat betreft de behandeling van verzekerings- en financiële diensten

⁽⁸⁾ Zie noot 3 (blz. 2-6).

financiële sector inderdaad moet worden herzien. De desbetreffende opties zijn uitvoering beschreven in de effectbeoordeling van DG Taxud ⁽⁹⁾.

3.2 In 2004 vond in Dublin een Fiscalis-seminar voor de belastingdiensten van de lidstaten plaats. Daar werden verschillende probleemgebieden voor de marktdeelnemers besproken en word met name ingegaan op de ontwikkelingen in verband met de interne en de wereldmarkt en het fenomeen outsourcing. In 2005 werd de dialoog met de belangrijkste stakeholders geïntensiveerd. Er werden regelmatige contacten opgestart met vertegenwoordigende groepen als de Europese Federatie van banken (FBE), het Europees Verzekeringscomité (CEA), de European Federation of Insurance Intermediaries (BIPAR) en de European Fund and Asset Management Association (EFAMA) en, professionele adviseurs en andere belanghebbenden.

3.3 In het vervolg op dit eerste seminar liet het DG Taxud een onafhankelijke deskundige een studie verrichten om meer inzicht te verwerven in de economische gevolgen van de BTW-vrijstelling voor financiële en verzekeringsdiensten. ⁽¹⁰⁾ De eindversie werd in november 2006 aan de Commissie gepresenteerd en er werd onder meer geconcludeerd dat ⁽¹¹⁾:

- a) de financiële instellingen in de EU minder rendabel zijn dan die in andere hoogontwikkelde economische gebieden als de VS. Zij moeten het hoofd bieden aan niet-aftrekbare input-BTW die aan een cascade-effect is onderworpen. Dat werkt kostenverhogend;
- b) er aanwijzingen zijn dat de marktdeelnemers bij hun commerciële besluiten met forse rechtsonzekerheid te maken hebben als gevolg van de uiteenlopende interpretaties van de lidstaten van de BTW-richtlijn (de vraag wanneer een financiële dienst is vrijgesteld). Dit lijkt een belangrijke kwestie te zijn bij besluiten om al dan niet uit te besteden;
- c) verschillende uitleg van uitspraken van het HvJ en uiteenlopende berekening van de aftrekpercentages beschouwd worden als bronnen voor distorsies die de BTW-neutraliteit aantasten. De conclusie van de studie luidt dat de huidige BTW-behandeling van financiële diensten op middellange termijn zal resulteren in een oneerlijk concurrentievoordeel en een obstakel vormt voor de verwezenlijking van de interne markt voor die diensten.

⁽⁹⁾ SEC(2007) 1554, werkdocument van de diensten van de Commissie, begeleidend document bij COM(2007) 746, Brussel, 28 november 2007, blz. 1-61 (geen NL-versie beschikbaar)

⁽¹⁰⁾ Price Waterhouse Coopers, aanbesteding nr. Taxud/2005/AO-006, „Study to increase the Understanding of the Economic Effects of the VAT Exemption for Financial and Insurance Services”, Brussel, 2006, blz. 1-369

⁽¹¹⁾ Zie noot 9 (blz. 12, 13).

3.4 Naar aanleiding van daaropvolgend overleg met de lidstaten en het DG Markt werd een basisdocument opgesteld (Taxud-werkdocument 1802/06) en dat werd besproken met de stakeholders en de lidstaten op de belastingconferentie van mei 2006 in Brussel. In het document wordt ingegaan op de belangrijkste problemen en mogelijke technische oplossingen.

3.5 Van 9 mei tot 9 juni 2006 heeft via internet een openbare raadpleging plaatsgevonden en de Commissie ontving 82 reacties. ⁽¹²⁾ De bijdragen van belanghebbenden leidden tot drie hoofdconclusies. In de eerste plaats en los van welke optie dan ook voor de modernisering van de BTW-behandeling moeten rechtszekerheid en duidelijkheid worden verhoogd en de administratieve lasten voor verleners, onderaannemers, tussenpersonen en consumenten worden verlaagd. In de tweede plaats hebben financiële instellingen en verzekeraars dezelfde zorgen maar eventueel een andere prioriteitenstelling om kwesties aan te pakken. In de derde plaats verschillen de belangen van de dienstverleners aan bedrijven („business to business — B2B”) aanzienlijk van die van de dienstverleners aan consumenten („business to consumer — B2C”).

3.6 In juni 2007 werden de werkdocumenten met de eerste juridische ontwerpen op de website van het DG gepubliceerd. Gedurende verscheidene vergaderingen werd deze ontwerpwetgeving uitgebreid met alle stakeholders besproken. Verder vond er op 31 juli van dat jaar een BTW-rondetafelbijeenkomst met alle belanghebbenden plaats. Ten slotte keurde de Commissie op 28 november bovengenoemde voorstellen goed en publiceerde zij deze samen met een effectbeoordeling.

3.7 In dat laatste document geeft zij een opsomming van de verwachte gevolgen van de voorstellen voor zakelijke en particuliere klanten, de Europese financiële instellingen en verzekeraars en de nationale belastingdiensten. De beoordeling was vooral gebaseerd op de in noot 10 genoemde studie ⁽¹³⁾. Verwacht wordt dat de budgettaire impact van lidstaat tot lidstaat zal verschillen in het licht van factoren als het standaard BTW-tarief, de huidige BTW-behandeling van financiële en verzekeringsdiensten, wisselwerking met andere belastingen zoals op arbeid, de consequenties voor sociale zekerheid en de kosten van werkloosheid, enz. Toch kunnen op basis van de studie ⁽¹⁴⁾ de volgende verwachtingen worden uitgesproken ⁽¹⁵⁾:

⁽¹²⁾ Het raadplegingdocument (over de modernisering van de BTW-verplichtingen voor financiële diensten en verzekeringen) en een uitgebreide samenvatting van reacties (Samenvatting van de resultaten — openbare raadpleging over financiële en verzekeringsdiensten) zijn te vinden op: http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/consultations/tax/article_2447_en.htm.

⁽¹³⁾ Price Waterhouse Coopers, blz. 162-174

⁽¹⁴⁾ Zie noot 10.

⁽¹⁵⁾ Zie noot 2 (blz. 2-4).

3.7.1 Budgettaire gevolgen voor zakelijke en particuliere klanten: momenteel zijn verzekerings- en financiële diensten doorgaans vrijgesteld. Meer toegang tot de mogelijkheid om voor belastingheffing te kiezen mag er op generlei wijze toe leiden dat de consument meer voor financiële diensten gaat betalen. Voor financiële dienstentransacties geldt dat de niet-aftrekbare BTW als „verborgen belasting” deel van de eindprijs uitmaakt. Kan voor heffing worden gekozen, dan verdwijnt deze verborgen component en kunnen aanbieders efficiënter werken en dus goedkoper aanbieden. Hetzelfde geldt voor kostendelingsregelingen. Het gaat hier echter slechts om een veronderstelling die is gebaseerd op ervaringen die bijv. in België zijn opgedaan met de mogelijkheid om voor heffing te kiezen. Er moet nog verder onderzoek worden verricht om meer inzicht te krijgen in de werkelijke impact van die mogelijkheid op bedrijfsmodellen en de kosten van financiële producten in de verscheidene marktsegmenten. Particuliere klanten op detailhandelsniveau moeten kunnen profiteren van de gunstigste optie en mogen niet lijden onder BTW-heffing in andere marktsegmenten.

3.7.1.1 Voor zakelijke klanten zal de heffingsmogelijkheid hoogstwaarschijnlijk geen negatieve gevolgen meebrengen want zij kunnen hun input-BTW in principe aftrekken. Minder duidelijk zijn de eventuele gevolgen voor particuliere betrekkers in het onwaarschijnlijke geval dat de heffingsmogelijkheid wordt toegepast op B2C-transacties. Particulieren kunnen geen BTW aftrekken en daarom kan vooral met betrekking tot verzekeringspremies het probleem rijzen dat naast soortgelijke belastingen ook nog eens BTW moet worden betaald. De nationale fiscus kan verzekeringsdiensten niet met BTW belasten waardoor die premies momenteel onderworpen zijn aan andere heffingen van (para)fiscale aard. De eventuele uitkomst hangt echter af van de mate waarin financiële instellingen en verzekeraars in een B2C-constellatie voor de heffingsmogelijkheid kiezen.

3.7.2 Werkgelegenheidsgevolgen: men dient te beseffen dat de budgettaire impact zich niet beperkt tot de BTW-opbrengsten. Het Comité is er veel aan gelegen dat constructies als de heffingsmogelijkheid en kostendelingsregelingen ertoe bijdragen dat cruciale sectoren in de lidstaten worden aangetrokken en behouden blijven. Enerzijds wordt op die manier gezorgd voor directe werkgelegenheid in de financiële-dienstensector en de verzekeringsbranche. Anderzijds worden er ook indirect banen in de lidstaten gecreëerd, d.w.z. in andere sectoren als ICT en bij andere verleners van uitbestede diensten. Daartoe behoren tevens de leveranciers van goederen en verleners van diensten aan financiële en verzekeringsinstellingen (bijv. leveranciers van hardware, beveiligingsdiensten, catering, bouwondernemingen en onroerend-goeddiensten). Met de voorstellen moet worden voorkomen dat Europese bedrijven „off shore” gaan (d.w.z. functies naar derde landen verplaatsen). Het is juist de bedoeling dat nieuwe regels, mits efficiënt geformuleerd en ten uitvoer gelegd, bedrijven stimuleren om hun activiteiten binnen de Unie te centraliseren of uit te besteden. Dit is gebaseerd op een analyse van normale bedrijfsuitoefening waarbij rekening wordt gehouden met lokale kennis en controleketens. Toch kan uiter-

aard nooit worden gegarandeerd dat Europese ondernemingen niet besluiten om activiteiten naar derde landen te verplaatsen. Daarom ligt het juiste evenwicht tussen concurrentievermogen en banenkwaliteit het Comité na aan het hart.

3.7.3 Verwachte gevolgen voor de Europese financiële instellingen en verzekeraars: de Commissie gaat ervan uit dat de nalevingskosten zullen dalen door duidelijker te definiëren wat vrijgestelde financiële en verzekeringsdiensten zijn. Momenteel moeten de ondernemingen in iedere lidstaat nagaan hoe de vrijstelling wordt geïnterpreteerd en vaak kunnen zij niet anders dan zich op het HvJ te verlaten. Dit brengt niet alleen hoge kosten teweeg maar vormt ook een belemmering voor het integratieproces en internationaal concurrentievermogen. Een samenhangende uitleg betekent dat men zich ook in lidstaat B op de interpretatie van lidstaat A kan beroepen. Verder kunnen de financiële instellingen en verzekeraars beter het hoofd bieden aan de gevolgen van de niet-aftrekbaarheid van BTW voor hun interne kostenstructuur wanneer zij een bredere toegang hebben tot kostendelingsregelingen en de heffingsmogelijkheid. Daardoor neemt hun rendabiliteit toe, kunnen zij beter concurreren op de wereldmarkt en de kosten van kapitaal en verzekeringen voor de Europese economie en de consumenten in het algemeen verlagen.

3.7.4 Budgettaire gevolgen voor de nationale belastingdiensten: de Commissie is ervan overtuigd dat meer rechtszekerheid de heffingsrechten van de lidstaten zal garanderen en het aantal mogelijkheden voor agressieve fiscale planning zal terugdringen. Verder zou de administratieve rompslomp voor de nationale belastingdiensten verminderen omdat de vrijstellingsregels duidelijker worden. Wordt de vrijstelling inderdaad meer samenhangend toegepast, dan kan echter niet worden uitgesloten dat sommige lidstaten een vrijstelling moeten verlenen voor diensten die zij nu nog als belastbaar beschouwen en andersom. Op basis van een evaluatie op hoog niveau gaat de Commissie er toch van uit dat de impact op de belastingopbrengsten per saldo gering of zelfs neutraal is. Rendabelere verzekeringsmaatschappijen en financiële instellingen zullen immers meer directe belasting moeten betalen en daarmee wordt de staatskas dus weer gevoed. Voorts wordt veel van de BTW die in theorie verloren gaat door constructies als kostendeling reeds nu al niet geheven omdat de betrokken ondernemingen de kosten van het centraliseren van functies drukken door adequate maar gecompliceerde en administratief lastige organisatorische maatregelen.

3.7.4.1 Niettemin merkt de Commissie op dat het effect van deze BTW-oplossingen moeilijk valt in te schatten. Veel zal van de reactie van de financiële en verzekeringsinstellingen afhangen. Wat kostendeling betreft, hangt de mate waarin de opbrengsten voor de fiscus teruglopen ervan af of die constructies al dan niet reeds bestaan en al dan niet BTW-plichtig zijn. Als de nieuwe regels de instellingen ertoe aanzetten om uit efficiencyoverwegingen regelingen aan te gaan die zij anders niet zouden hebben overwogen, dan gaat er geen BTW verloren. In het hoogst onwaarschijnlijke geval dat er al BTW-plichtige regelingen bestaan kan er sprake zijn van opbrengstenverlies door de

ruimere vrijstelling. Verder kan in verband met de wijzigingen van de regels voor de heffingsmogelijkheid worden verwacht dat de fiscale opbrengsten over B2B-transactie netto zullen teruglopen omdat zakelijke klanten over het algemeen betaalde BTW kunnen aftrekken. B2C-transacties zouden daarentegen in theorie tot meer belastingopbrengsten moeten leiden. Het staat in dit stadium echter nog niet vast in welke mate aanbieders voor die transacties voor belastingheffing zullen kiezen. De financiële instellingen en verzekeraars moeten er eerst voor zorgen dat zij hun efficiëntie dusdanig kunnen opvoeren dat zij hun particuliere klanten BTW in rekening kunnen brengen zonder dat dezen daardoor meer gaan betalen.

4. Verzekerings- en financiële diensten

4.1 Het Comité kan zich volledig vinden in het ambitieuze project van de Commissie om de BTW-regels voor financiële en verzekeringsdiensten aan te passen aan de eisen van een moderne markt. De voorstellen zijn er duidelijk op gericht om de belangrijkste zorgen van de twee betrokken sectoren en hun klanten te verlichten en de gekozen aanpak, een ontwerpverordening met een ontwerpverordening die uitvoeringsbepalingen bevat lijkt deugdelijk en logisch.

4.2 Toch roept het Comité de Commissie en de lidstaten ertoe op om te blijven werken aan verdere verduidelijking van een aantal definities ten einde de zo cruciale rechtszekerheid volledig te verwezenlijken. Het is bezorgd over sommige formuleringen in verband met financiële diensten, zoals met betrekking tot „verlening van krediet” (artikel 135 bis, punt 2 van de richtlijn en artikel 15 van de verordening). Deze definities zijn niet geheel duidelijk en te beperkt. Zo wordt bijv. lenen van geld in algemene termen gedefinieerd en lijkt daarbij geen specifieke aandacht geschonken te zijn aan verschillende bestaande of ingang vindende vormen van kapitaalverschaffing als bijv. effectentransacties. Daarom wordt aanbevolen verdere verduidelijking te overwegen en tegelijkertijd ruimte te laten voor verdere ontwikkelingen in de financiële-dienstensector, waartoe de Commissie bereid is.

4.3 Deze aanbeveling geldt ook voor de voorgestelde verordening. Verder wordt aanbevolen om ervoor te zorgen dat de in de verordening gebruikte lijst van voorbeelden 100 % duidelijk en samenhangend is. Het Comité begrijpt dat de verordening, in theorie, geen uitputtende lijst van definities bevat, maar is wel bezorgd over het risico van verwarring en het feit dat de praktische implicaties van niet specifiek in de lijst genoemde financiële en verzekeringsdiensten onbekend zijn.

4.4 Ook moet worden overwogen de rechtszekerheid te verhogen betreffende betalingsdiensten, derivaten, effecten, bewaringsdiensten en de reikwijdte van de vrijstelling voor specifieke diensten aangaande het beheer van beleggingsfondsen. Met betrekking tot de diensten die worden aangemerkt als het „kenmerkend en essentiële karakter van een vrijgestelde dienst” te bezitten denkt het Comité het concept „kenmerkend en essentieel” wellicht nadere verduidelijking behoeft. ⁽¹⁶⁾ De voorstellen lijken niet overal voldoende duidelijkheid te verschaffen betreffende de vraag welke administratieve handelingen nu eigenlijk als kenmerkend en essentieel worden beschouwd. De lijst lijkt namelijk niet volledig consistent omdat het er de schijn van heeft dat diensten die tot dezelfde waardeketen behoren soms verschillend worden behandeld.

4.5 Ten aanzien van bemiddeling moeten de definities van „contractpartij” en „gestandaardiseerde dienst” ⁽¹⁷⁾ duidelijker worden geformuleerd. Verder moet bemiddeling worden opgenomen in de definitie van diensten die „het kenmerkende en essentiële karakter van de vrijgestelde dienst” hebben. ⁽¹⁸⁾ Zo niet, dan is er geen sprake meer van gelijke kansen voor bemiddelaars en zou er strijd bestaan met de nieuwe strekking van de voorgestelde vrijstellingen. Daar wordt namelijk gekeken naar de verlening van de dienst op zich en niet naar degene die verleent of de middelen om dat te doen.

4.6 Speciale aandacht dient uit te gaan naar pensioenen en lijfrenten, die onder meerdere vrijstellingscategorieën vallen. Afhankelijk van het al dan niet aanwezig zijn van een risico betreft het een verzekering ⁽¹⁹⁾ of een financieel deposito. ⁽²⁰⁾ Het probleem is dat het concept van de ondersteunende dienst separaat en verschillend zal worden uitgewerkt. ⁽²¹⁾ Gevolg daarvan is dat bij elkaar horende producten overeenkomstig hun indeling in de algemene vrijstellingsregeling ieder een andere kenmerkende en essentiële dienst vormen.

4.7 De uitbreiding van de mogelijkheid om voor belastingheffing over bank- en verzekeringsdiensten te kiezen en de invoering van de kostendelingsregeling vormen de juiste manier om de impact van verborgen BTW te verzachten. Wel valt te vrezen dat slechts in een zeer beperkt aantal gevallen geprofiteerd zal kunnen worden van de mogelijke voordelen van die kostenregeling omdat de voorwaarden om ervoor in aanmerking te komen erg streng zijn en de op die manier te verlenen diensten zeer eng omschreven zijn.

⁽¹⁶⁾ Zie artikel 135, lid 1 bis, van het richtlijnvoorstel en artikel 14, lid 1 van het voorstel voor een verordening.

⁽¹⁷⁾ Zie artikel 135 bis, punt (9) van het richtlijnvoorstel en artikel 10, lid 2, van het voorstel voor een verordening.

⁽¹⁸⁾ Zie artikel 135, lid 1, onder (b) van het richtlijnvoorstel.

⁽¹⁹⁾ Zie artikel 2, punt (1) van het voorstel voor een verordening.

⁽²⁰⁾ Zie artikel 5, lid 1, onder (h) van het voorstel voor een verordening.

⁽²¹⁾ Zie de artikelen 14 en 17 van het voorstel voor een verordening.

4.8 Een algemene invoering van samenwerkingverbanden voor BTW-doeleinden (groepen ondernemingen worden dan als één BTW-plichtige behandeld — een mogelijk die, op optionele basis, reeds in de huidige BTW-richtlijn bestaat) met toereikende bepalingen om misbruik tegen te gaan is wellicht een meer adequate en flexibele oplossing waarbij bedrijven hun kernactiviteiten kunnen bundelen zonder bijkomende BTW te moeten betalen. Het Comité beseft evenwel dat niet alle lidstaten hiervoor momenteel te vinden zijn en weet dat ook de Commissie haar bedenkingen heeft. Deze oplossing zal dan ook waarschijnlijk niet voor de korte termijn zijn.

4.9 Het Comité is voorts ingenomen met de invoering van een veralgemeniseerde mogelijkheid om voor belastingheffing te kiezen. Voor verzekeringsdiensten kan dat namelijk nog niet. De voordelen van de optie zijn duidelijk in het geval van B2B-transacties, waarbij de klant de BTW immers kan aftrekken. Wel vreest het Comité dat de nieuwe regels resulteren in bijkomende belastingen en budgettaire gevolgen voor particulieren die geen BTW kunnen aftrekken. Ongeacht het toepasselijk recht zijn verzekeringsovereenkomsten onderworpen aan indirecte belastingen en parafiscale heffingen over de verzekeringspremies in de lidstaat waar het risico is gelokaliseerd. De desbetreffende tarieven verschillen aanzienlijk van lidstaat tot lidstaat en ook naargelang het soort verzekering (bijv. levensverzekering, WA-

auto), etc.). Dit werpt vragen op in verband met de noodzaak van coördinatie binnen de EU. Het Comité twijfelt eraan of verzekeraars met name op B2C-markten voor de heffingsmogelijkheid zullen kiezen zolang de nationale belastingdiensten andere belastingen over premies heffen. Ook lijkt het onwaarschijnlijk dat de nationale fiscus de belastingen op premies zullen afschaffen of in ieder geval proportioneel zullen verminderen omdat de belastingopbrengsten daardoor zullen dalen. Hier moet een oplossing worden gevonden.

4.10 Wat de keuze voor belasting met betrekking tot financiële en verzekeringsdiensten betreft, zou het Comité ook graag zien dat er een systeem komt waarin aanbieders per transactie, per klant of per vooraf omschreven categorieën transacties of klanten kunnen aangeven. Ook verdient het aanbeveling dat de input-BTW die verband houdt met de BTW-plichtige output op gepaste wijze kan worden afgetrokken. Hiermee zouden B2B-transacties met maximale BTW-neutraliteit zijn omgeven. Hoe dan ook, het is essentieel dat de keuzemogelijkheid vanaf 2012 uniform ten uitvoer wordt gelegd en dat de lidstaten dus geen onderling uiteenlopende voorwaarden voor het gebruik van de mogelijkheid kunnen opleggen. Wordt de mogelijkheid niet overal op dezelfde wijze geregeld, dan zal de mededinging tussen de lidstaten en tussen de marktdeelnemers waarschijnlijk worden scheefgetrokken.

Brussel, 29 mei 2008

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
D. DIMITRIADIS

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over De rol van het maatschappelijk middenveld in de betrekkingen tussen de EU en Servië

(2008/C 224/29)

In een brief d.d. 18 juli 2007 hebben de Europese commissarissen mevrouw Wallström en de heer Rehn het Europees Economisch en Sociaal Comité verzocht een verkennend advies op te stellen over

De rol van het maatschappelijk middenveld in de betrekkingen tussen de EU en Servië.

De gespecialiseerde afdeling Externe betrekkingen, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 5 mei 2008 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Kallio.

Het Comité heeft tijdens zijn op 28 en 29 mei 2008 gehouden 445e zitting (vergadering van 29 mei 2008) het volgende advies uitgebracht, dat met 74 stemmen vóór en 9 stemmen tegen, bij 10 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies

1.1 Aanbevelingen aan de Europese instellingen en instanties:

- De Europese instellingen en instanties moeten de Servische regering helpen bij het opstellen van een ontwikkelingsstrategie voor het maatschappelijk middenveld ⁽¹⁾.
- Ze moeten hun financiële en andere steun aan de middenveldorganisaties in Servië opvoeren, zodat die niet afhankelijk worden van de overheid en hun projecten kunnen blijven uitvoeren.
- Om de besluitvormings- en uitvoeringsprocedures te verkorten moeten ze een doeltreffende financiële ondersteuning op maat bieden, ook in het geval van het nieuwe instrument dat de Europese Commissie in het leven heeft geroepen voor de ontwikkeling van en de dialoog met het maatschappelijk middenveld. De ondersteuning moet toegankelijk zijn voor een breed scala aan belanghebbende organisaties en zo veel mogelijk tegemoetkomen aan de behoeften die daar leven.
- Bij het uitwerken en opzetten van ondersteuningsstrategieën moet er een onderscheid worden gemaakt tussen ngo's en sociale partners.
- Er moet steun worden verleend aan de programma's voor capaciteitsopbouw bij de sociale partners, zodat die beter zijn toegerust om een doeltreffende sociale dialoog te voeren.
- Er moet structureel steun worden verleend aan de projecten die het maatschappelijk middenveld opzet om het publiek enthousiast te maken voor aansluiting bij de EU. In alle maatschappelijke geledingen en ook binnen de middenveldorganisaties moet er een constructief debat worden gevoerd over dit onderwerp en de daarmee samenhangende problematiek. In dat kader moet ook worden overwogen om ondersteuning te bieden aan de diverse activiteiten binnen de Nationale Conventie over de Europese Unie in Servië, waarin zowel overheden als middenveldorganisaties vertegenwoordigd zijn.
- De Europese instellingen en instanties moeten projecten ter bevordering van de overdracht van knowhow en ervaring aan Servië ondersteunen. Vooral de „nieuwe” lidstaten in Midden- en Oost-Europa kunnen een waardevolle bijdrage leveren aan dergelijke projecten. Ook moet er vanuit Europa meer erkenning en ondersteuning komen voor twinningprojecten, bijvoorbeeld via het nieuwe stimuleringsinstrument voor de ontwikkeling van en de dialoog met het maatschappelijk middenveld.
- Vertegenwoordigers van het Servische maatschappelijk middenveld moeten ongehinderd de Europese instellingen kunnen bezoeken en kosteloos aan conferenties en evenementen van de EU kunnen deelnemen.
- De Europese instellingen en instanties moeten regionale programma's opzetten en meer ondersteuning bieden aan de regionale netwerken van middenveldorganisaties in de Westelijke Balkan. Om het onbegrip tussen de regeringen van Servië en Kosovo ⁽²⁾ weg te nemen, dienen ze er vooral ook voor te zorgen dat de middenveldorganisaties in beide gebiedsdelen ⁽²⁾ meer met elkaar in gesprek gaan.
- Om het maatschappelijk middenveld in Servië en de hele Westelijke Balkan op tijd en op een efficiënte manier de juiste steun te kunnen bieden, moet er regelmatig overleg worden gevoerd met de donoren buiten de EU.
- De delegatie van de Europese Commissie in Servië moet meer onder de aandacht worden gebracht van zowel het maatschappelijk middenveld als de Servische burgers.
- Er moet een gestructureerde dialoog op gang worden gebracht tussen het Servische maatschappelijk middenveld en de delegatie van de Europese Commissie, zodat er informatie uit de eerste hand kan worden ingewonnen over de positie van dat middenveld.
- De Europese instellingen en instanties dienen regelmatig overleg te voeren met maatschappelijke organisaties in Servië, zodat ze soepeler kunnen inspelen op hun verwachtingen en behoeften.

⁽¹⁾ Het maatschappelijk middenveld bestaat volgens de definitie van het EESC uit werkgeversorganisaties, vakbonden, ngo's en belangengroepen.

⁽²⁾ Zoals gedefinieerd bij Resolutie 1244 van de VN-Veiligheidsraad.

1.2 Aanbevelingen aan het Europees Economisch en Sociaal Comité:

- Ter bevordering en ondersteuning van de civiele dialoog zou het EESC een Gemengd Raadgevend Comité (GRC) met het Servische maatschappelijk middenveld moeten oprichten. Zolang de stabilisatie- en associatieovereenkomst niet is ondertekend en geratificeerd, ontbreekt het echter aan de juiste rechtsgrondslag daarvoor. Daarom zou er voor die tussenliggende periode een interim-GRC met hetzelfde mandaat kunnen worden gecreëerd.
- Het EESC zou actief moeten deelnemen aan de *people to people*-dialoog van de Commissie (DG ELARG), door bijvoorbeeld binnen de EU (en met name naar Brussel) studiereizen te organiseren voor vertegenwoordigers van het Servische maatschappelijk middenveld.
- De vertegenwoordigers van het Servische maatschappelijk middenveld moeten bovendien in staat worden gesteld om het EESC te bezoeken, zodat ze met eigen ogen kunnen zien welke activiteiten daar worden ontplooid.

1.3 Aanbevelingen aan de Servische overheid:

- Servië zou zo snel mogelijk de Wet Middenveldorganisaties en daarmee samenhangende wetten, met name op het gebied van belastingen, moeten aannemen.
- Het zou een ontwikkelingsstrategie voor het maatschappelijk middenveld moeten opstellen, waarmee de basis zou worden gelegd voor een levensvatbaar maatschappelijk middenveld, dat nu eenmaal cruciaal is voor een volwassen democratie.
- Het zou het maatschappelijk middenveld meer moeten betrekken bij het beleid en met vertegenwoordigers van middenveldorganisaties een gestructureerde dialoog moeten voeren over vraagstukken die voor hen van belang zijn.
- Het zou middenveldorganisaties financieel en anderszins moeten ondersteunen, zodat die zich kunnen ontwikkelen en ook op de lange termijn activiteiten kunnen ontplooiën. Ook zou het daartoe een transparant, uit de nationale begroting te financieren subsidiestelsel moeten opzetten.
- Het zou ervoor moeten zorgen dat er regelmatig een tripartiete sociale dialoog wordt gevoerd en dat de Servische Sociaaleconomische Raad naar behoren en overeenkomstig de wettelijke bepalingen kan functioneren. Hiertoe moeten alle betrokken ministeries regelmatig deelnemen aan het overleg binnen deze Raad.
- Het zou moeten zorgen voor een correcte en vlotte tenuitvoerlegging van de visa- en terugnameovereenkomst met de EU en ook alle voor de versoepeling van het visumbeleid noodzakelijke hervormingen moeten doorvoeren. Middenveldorganisaties in Servië en de EU zullen hun onderlinge banden alleen kunnen aanhalen als de visumplicht wordt opgeheven.

1.4 Aanbevelingen aan het maatschappelijk middenveld in Servië:

- Het Servische maatschappelijk middenveld zou een officieel platform voor regelmatig overleg en de uitwisseling van ideeën moeten creëren.
- De managementvaardigheden van de vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld zouden door middel van verschillende trainingsprogramma's moeten worden verbeterd.
- De vertegenwoordigers van nationale en etnische minderheden zouden meer moeten worden betrokken bij de projecten van het Servische maatschappelijk middenveld.
- Er moet meer aan regionale samenwerking worden gedaan. Daarvoor kunnen de Servische middenveldorganisaties bijvoorbeeld in de leer gaan bij hun partners in met name de Midden- en Zuidoost-Europese lidstaten.
- Ook moet het Servische maatschappelijk middenveld meer samenwerken met de media en moet het zijn imago bij het publiek verbeteren door de verschillende projecten en verworvenheden onder de aandacht te brengen.

1.5 Aanbevelingen aan het Servische en Kosovaarse ⁽³⁾ maatschappelijk middenveld:

- De Kosovaarse ⁽³⁾ en Servische middenveldorganisaties moeten er alles aan doen om de onderlinge samenwerking en het intermenselijk contact te bestendigen en/of te verbeteren.

2. Achtergrond

2.1 Doelstellingen van de EU in Servië en de andere Westelijke Balkanlanden

De Westelijke Balkan is een van de voornaamste aandachtsgebieden van het Europese externe beleid. De EU streeft in de Westelijke Balkan in de eerste plaats naar meer stabiliteit en welvaart. Daarnaast bereidt ze, met behulp van haar „toetredingssteuninstrumentarium”, de landen in de regio voor op toetreding.

Om de landen van de Westelijke Balkan op weg naar hun toetreding te ondersteunen, werd het stabilisatie- en associatieproces (SAP) gecreëerd. De ondertekening van een stabilisatie- en associatieovereenkomst met de EU geldt als een belangrijke stap in de richting van een volwaardig EU-lidmaatschap. In mei 2008 hadden vijf van de zes Westelijke Balkanlanden een stabilisatie- en associatieovereenkomst ondertekend. Kroatië is, in tegenstelling tot die andere kandidaat-lidstaat, de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, zelfs al met de toetredingsonderhandelingen begonnen. Servië heeft op 29 april 2008 in Luxemburg de stabilisatie- en associatieovereenkomst getekend. Bosnië-Herzegovina heeft de onderhandelingen afgerond en de stabilisatie- en associatieovereenkomst geparafeerd, maar nog niet van een handtekening voorzien.

⁽³⁾ Zoals gedefinieerd bij Resolutie 1244 van de VN-Veiligheidsraad.

2.2 Positie en rol van het maatschappelijk middenveld in Servië

2.2.1 De bijzondere rol van ngo's

Door een groot deel van de bevolking te mobiliseren en democratische hervormingen te eisen hebben middenveldorganisaties en vooral ngo's in belangrijke mate bijgedragen aan de val van het bewind-Milošević. Al sinds 2000 bevinden ngo's zich in een overgangsfase waarin programma's, doelstellingen en prioriteiten tegen het licht worden gehouden. Zeker nu Servië een moeilijke periode van politieke, economische en sociale hervormingen doormaakt, spelen ngo's, en dan vooral de ngo's die opkomen voor democratie en mensenrechten, een cruciale rol in het democratiseringsproces. Met name tijdens de laatste presidentsverkiezingen in januari/februari 2008 lieten sommige ngo's zich bepaald niet onbetuigd. Daarnaast hebben ngo's een aanzienlijke bijdrage geleverd aan de verspreiding van Europese waarden en aan de verbetering van de relatie met de EU.

2.2.2 Het belang van een dialoog met het maatschappelijk middenveld

Het valt dan ook te betreuren dat er ondanks de invoering van verschillende overlegstructuren ⁽⁴⁾ nog altijd geen echte dialoog bestaat tussen de Servische regering en het maatschappelijk middenveld. Zo'n dialoog is niet alleen voor het middenveld en de Servische samenleving van cruciaal belang, maar ook voor de EU, aangezien integratie in de Europese Unie alleen kans van slagen heeft als er een betrouwbaar en sterk maatschappelijk middenveld bestaat.

3. Politieke ontwikkelingen in Servië

3.1 Huidige politieke situatie

Sinds 2000, het jaar waarin het bewind van president Milošević plaats maakte voor een democratische en pro-Europese regering, is Servië een heel pakket aan politieke, economische en sociale hervormingen aan het doorvoeren. Door de moeizame overgang naar een markteconomie, de afscheiding van Kosovo ⁽⁵⁾ en de populistische stemmingmakerij van een aantal politieke kopstukken is het politieke klimaat in het land verhard. Daarbij is het echter niet alleen de oppositie die inspeelt op nationalistische sentimenten, ook de vertrekkende regering van premier Koštunica maakte zich hieraan in zekere zin schuldig. Om dan nog maar te zwijgen van de media. De meeste journalisten en radio- en televisiezenders laten nauwelijks een onafhankelijk geluid horen. President Tadić, die wordt gezien als vertegenwoordiger van de meer gematigde stroming binnen de Servische politiek, is onlangs voor een tweede termijn herkozen. De spanningen tussen de coalitiepartners, en meer in het bijzonder de Democratische Partij van president Tadić en de Democratische

Partij van Servië van premier Koštunica, liepen na de onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo ⁽⁵⁾ in februari 2008 echter zo hoog op dat deze laatste het ontslag van zijn regering heeft ingediend. Op 11 mei zijn er vervroegde verkiezingen gehouden.

3.2 Politieke betrekkingen met de EU, Rusland en de buurlanden

Landen die tot de EU willen toetreden, moeten voldoen aan de criteria van Kopenhagen, de voorwaarden van het stabilisatie- en associatieproces en aan andere vereisten van de EU. Servië voldoet nog niet aan alle voorwaarden en vereisten, hoewel het tijdens de onderhandelingen over de stabilisatie- en associatieovereenkomst en de implementatie van de noodzakelijke hervormingen heeft laten zien over goede bestuurlijke capaciteiten te beschikken. In november 2007 heeft de EU de stabilisatie- en associatieovereenkomst geparafeerd. Door de gebrekkige samenwerking met het Joegoslavië-tribunaal kwam het echter niet tot ondertekening. Om het toenaderingsproces weer zo snel mogelijk op de rails te krijgen, richtte de EU een *taskforce* op. Tegelijkertijd drong de Commissie er bij Servië op aan om zijn verbintenis tot het aanhalen van de banden met de Europese Unie te bevestigen ⁽⁶⁾. Ook al is er nu een stabilisatie- en associatieovereenkomst, de betrekkingen tussen de EU en Servië zullen zich alleen verder kunnen ontwikkelen als er wordt samengewerkt met het Joegoslavië-tribunaal. De toekomst van deze betrekkingen hangt ook af van het vermogen van de Servische regering om de kwestie Kosovo ⁽⁵⁾ gescheiden te houden van de toetredingsproblematiek.

Servië en Rusland hebben hun onderlinge banden de laatste tijd steeds meer aangehaald. Dit heeft onder meer te maken met de kwestie Kosovo ⁽⁵⁾, waarin de Russische Federatie duidelijk aan de kant van Servië staat. Daarnaast is er echter ook sprake van een steeds hechtere economische samenwerking en vooral een groeiende belangstelling van Russische investeerders.

Hoewel het de laatste jaren iets beter gaat, onderhoudt Servië niet met alle buurlanden even harmonieuze betrekkingen. De banden met de EU-lidstaten Bulgarije, Hongarije en Roemenië zijn bijzonder goed te noemen. Hetzelfde geldt voor de betrekkingen met Montenegro en de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië. Ook met Kroatië staat Servië op goede voet, hoewel er nog altijd een aantal twistpunten zijn, zoals de terugkeer van Servische vluchtelingen naar Kroatië. De betrekkingen met Bosnië-Herzegovina worden in belangrijke mate bepaald door de banden die Servië onderhoudt met de *Republika Srpska*. Het meest gespannen zijn uiteraard de betrekkingen met Kosovo ⁽⁵⁾, zeker nu deze voormalige provincie de onafhankelijkheid heeft uitgeroepen.

⁽⁴⁾ Het maatschappelijk middenveld wordt inmiddels op tal van beleidsterreinen, zoals het EU-lidmaatschap, armoedebestrijding en jeugdbeleid, geraadpleegd. Ook vindt er regelmatig overleg plaats met diverse overheidsinstanties, zoals de Servische president, de Servische Dienst voor integratie in de EU, het Servische ministerie van Sociale Zaken en Arbeid, de Servische kamer van koophandel en de permanente conferentie van Servische steden en gemeenten.

⁽⁵⁾ Zoals gedefinieerd bij Resolutie 1244 van de VN-Veiligheidsraad.

⁽⁶⁾ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad *Westelijke Balkan: versterking van het Europees perspectief*, Brussel, 5 maart 2008, COM(2008) 127.

3.3 Rol van Servië bij de stabilisering en ontwikkeling van de Balkan

Als Westelijke Balkanland en EU-partner neemt Servië in de regio een belangrijke plaats in, maar vanwege de betrokkenheid van Servische leiders en militairen bij de verschillende Balkanoorlogen in de jaren negentig geniet het land er een vrij slechte reputatie. De enige manier om daar verbetering in te brengen, is samen met de EU werken aan goede betrekkingen met alle buurlanden en actief deelnemen aan de verschillende regionale initiatieven.

4. De Servische economie

4.1 Huidige economische situatie

Het politieke en economische isolement als gevolg van het bewind van president Milošević vormde bijna de hele jaren negentig een rem op de economische ontwikkeling van het land. Sinds 2000 valt er echter een gestage groei waar te nemen (5,7 % in 2006 en zelfs 6,2 % in 2005) en kan er worden gesproken van een typische overgangseconomie. Het BBP is de afgelopen jaren gegroeid, terwijl de inflatie, die in 2007 op 10 % uitkwam, een neergaande lijn vertoont⁽⁷⁾. Servië biedt op economisch terrein een aantal onmiskenbare voordelen, zoals een tamelijk groot marktpotentieel, een gunstige geografische ligging, goed opgeleide en bekwame arbeidskrachten en rechtenvrije toegang tot de markten van Zuidoost-Europa, de EU, Rusland en de VS.

4.2 Het privatiseringsproces

In vergelijking met de EU is de marktsector nog niet sterk ontwikkeld. Particuliere ondernemingen zijn goed voor circa 55 % van de nationale productie en 60 % van de totale werkgelegenheid⁽⁸⁾. Het relatief kleine aandeel van de marktsector is slecht voor de concurrentiepositie van de Servische economie, zeker op het gebied van productie en dienstverlening. Met het oog op de verdere ontwikkeling van de Servische economie moeten dan ook meer staatsbedrijven worden geprivatiseerd en geherstructureerd.

4.3 Voornaamste economische sectoren

De voornaamste economische sectoren in Servië zijn, in afnemende volgorde, de dienstensector, de industrie, de landbouw en de bouw. Volgens het Servische Investerings- en Exportbevorderingsagentschap timmeren vooral de landbouw, de IT-sector, de houtverwerkende industrie, de meubelindustrie, de energie-sector, de auto-industrie, de textielindustrie, de elektronische industrie en de farmaceutische industrie goed aan de weg⁽⁹⁾.

4.4 Buitenlandse handel

De EU is de voornaamste handelspartner van Servië en zes van Servië's tien belangrijkste exportpartners zijn Europese lidstaten.

Dat neemt niet weg dat het naburige Bosnië-Herzegovina de grootste exportpartner van Servië is, terwijl Rusland op het gebied van import de eerste plaats inneemt.⁽¹⁰⁾

De tenuitvoerlegging van de nieuwe Midden-Europese Vrijhandelsovereenkomst, die in 2006 door de landen van de Westelijke Balkan en Moldavië werd ondertekend, zal een positief effect hebben op de economische samenwerking en de handelsbetrekkingen tussen Servië en zijn buurlanden. Het creëren van een vrijhandelszone op de Westelijke Balkan was een van de prioriteiten in het pretoetredingsproces.

4.5 Buitenlandse directe investeringen: de grootste spelers

Dankzij een gericht beleid is Servië erin geslaagd om veel buitenlandse investeerders aan te trekken. In 2006 kwamen de directe buitenlandse investeringen uit op 3,4 miljard euro⁽¹¹⁾, het hoogste bedrag in de regio. Het leeuwendeel van die investeringen ging naar de financiële dienstverlening, de handel, de industrie, de onroerendgoedssector, het openbaar bestuur en de vervoerssector. Met Griekenland aan kop zijn de EU-landen de grootste investeerders in Servië⁽¹²⁾.

Maar ondanks het groeiende aantal investeringen biedt de Servische economie nog tal van mogelijkheden.

5. Huidige positie en rol van het maatschappelijk middenveld

5.1 Voornaamste problemen

De drie voornaamste problemen van het Servische maatschappelijk middenveld zijn het ontbreken van een speciale fiscale positie, de kloof tussen stad en platteland, en de groeiende onderlinge concurrentie in plaats van samenwerking.

De Servische belastingwetgeving maakt geen onderscheid tussen middenveldorganisaties en organisaties met een winstoogmerk. Middenveldorganisaties worden dan ook op dezelfde manier behandeld als kleine bedrijven en zijn verplicht om belasting af te dragen over de donaties die ze ontvangen. Slechts een paar organisaties hebben geen BTW-plicht. Verder worden schenkingen aan middenveldorganisaties door de huidige belastingwetgeving in Servië op geen enkele manier gestimuleerd.

Daarnaast is er de hardnekkige kloof tussen stad en platteland. De meeste middenveldorganisaties zitten in Belgrado en nog een paar andere grote steden. De bevolking op het platteland komt daardoor nauwelijks in aanraking met middenveldorganisaties en is dus zeer slecht geïnformeerd over hun rol en activiteiten.

⁽⁷⁾ Gegevens van de Servische Centrale Bank (zie www.nbs.yu).

⁽⁸⁾ „Serbia 2007 Progress Report”, Europese Commissie, Brussel, 6 november 2007, SEC (2007) 1435.

⁽⁹⁾ Gegevens van het Servische Investerings- en Exportbevorderingsagentschap (zie www.siepa.sr.gov.yu).

⁽¹⁰⁾ Gegevens uit het „Statistical Yearbook of Serbia 2006” (www.webzrs.statserb.sr.gov.yu) en van de Europese Commissie (www.ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/data.htm).

⁽¹¹⁾ Zie www.wiiw.at/e/serbia.html.

⁽¹²⁾ Gegevens uit de „Southeast Europe Investment Guide 2007” (zie www.seeeurope.net/files2/pdf/ig2007/Serbia-pdf).

De groeiende concurrentie in plaats van samenwerking tussen middenveldorganisaties is een bron van spanningen en verzwakt de positie van het maatschappelijk middenveld ten opzichte van de Servische overheid.

5.2 Samenwerking met de regering: gebrek aan een civiele dialoog

De meeste middenveldorganisaties worden door de Servische regering nog altijd niet als partner gezien, zeker niet als ze zich bezighouden met gevoelige kwesties zoals oorlogsmisdaden of massagraven. De nationale regering en de lokale overheden zijn alleen bereid tot samenwerking op *ad-hoc* basis. Op een meer permanente vorm van samenwerking is er nog geen uitzicht. Dit heeft deels te maken met de gebrekkige wetgeving inzake de betrekkingen tussen overheid en maatschappelijk middenveld, maar ook met het ontbreken van de nodige politieke wil om middenveldorganisaties meer bij de raadpleging over en de voorbereiding van bepaalde strategische documenten te betrekken. Daar komt nog bij dat de Servische overheid niet zo maar met alle organisaties in zee wil gaan.

5.3 Sociale partners

5.3.1 Sociale dialoog

Economische hervormingen vallen of staan met een goede sociale dialoog. Toch spelen de sociale partners in Servië nog altijd een tamelijk ondergeschikte rol. Nadat in 2005 de nieuwe arbeidswetgeving van kracht werd, gingen de algemene cao en ook alle specifieke cao's van vóór 2001 op de helling. Op grond van die nieuwe arbeidswetgeving doet de regering ook niet meer mee aan de onderhandelingen over algemene cao's, maar ze is nog wel actief betrokken bij het overleg over de specifieke cao's en bepaalde branche-cao's. Hoewel de nieuwe algemene cao van cruciaal belang is voor de opbouw van de sociale dialoog, hebben de bij het overleg betrokken vakbonden en werkgeversorganisaties tot dusver nog geen overeenstemming kunnen bereiken. Wil men ervoor zorgen dat de sociale dialoog in Servië beter van de grond komt, dan is het vooral noodzakelijk dat er een nieuwe algemene cao wordt gesloten.

De Servische Sociaaleconomische Raad, die in 2005 op grond van de desbetreffende wet is opgericht, vormt de institutionele basis voor het tripartiete overleg. De Raad kampt echter met allerlei problemen, met alle negatieve gevolgen van dien voor de werking ervan. Zo is er, ondanks de groeiende dotatie uit de nationale begroting, een gebrek aan financiële middelen, waardoor het secretariaat niet goed functioneert en er onvoldoende werkgroepen zijn. Een ander probleem is dat de afgevaardigden van de sociale partners de toch al onregelmatige vergaderingen van de Raad niet altijd bijwonen, waardoor bepaalde wetsontwerpen in het parlement worden behandeld zonder eerst in de Raad te zijn besproken.

5.3.2 Werkgeversorganisaties

De UPS (Unie van Servische werkgevers) is de belangrijkste Servische werkgeversorganisatie. In tegenstelling tot de vakbonden werkt de UPS goed samen met het ministerie van Arbeid en Sociale Zaken en doet ze regelmatig mee aan de activiteiten van de Sociaaleconomische Raad. Toch is haar inbreng in de sociale dialoog beperkt, omdat de grote Servische bedrijven zich niet bij haar hebben aangesloten. Wel doet ze mee aan de activiteiten van het Zuidoost-Europese Werkgeversforum en de Internationale Organisatie van Werkgevers. De op handen zijnde toekenning van de status van waarnemer bij BusinessEurope zal haar activiteiten een extra internationale dimensie verlenen. Verwacht wordt dat ze zich in juni 2008 ook zal aansluiten bij de Mediterrane Unie van werkgeversorganisaties.

5.3.3 Huidige positie en rol van vakbonden

Het Servische vakbondslandschap is veel gevarieerder. In totaal zijn er zo'n 20 000 vakbonden, waarvan sommige binnen een bedrijf en andere op nationaal niveau actief zijn. De meeste zijn aangesloten bij de twee belangrijkste vakverenigingen, Onafhankelijkheid (Nezavisnost) en het Verbond van onafhankelijke vakverenigingen SSSS. Er worden weinig gezamenlijke activiteiten ontplooid en de bereidheid tot onderlinge samenwerking is gering. Hoewel de vakbonden in Servië tamelijk zwak staan, leveren ze een constructieve bijdrage aan de sociale dialoog, getuige hun actieve rol bij de cao-onderhandelingen in de publieke sector en bij de overheidsbedrijven. Nezavisnost en SSSS zijn als leden van het Internationaal Verbond van Vakverenigingen en het Balkanforum van het Europees Verbond van Vakverenigingen ook bij internationale vakbondsactiviteiten betrokken.

5.4 Positie van belangengroeperingen

5.4.1 Onbevredigend juridisch kader

Ondanks de verklaringen van de verschillende Servische regeringen sinds 2000 en de herhaaldelijke toezeggingen voor een nieuwe wet inzake burgerverenigingen, blijven non-profitorganisaties in een juridisch vacuüm opereren en zijn hun betrekkingen met de overheid nog altijd niet gereguleerd. De rechtspositie van belangengroeperingen en met name ngo's is vastgelegd in de Wet op burgerverenigingen en maatschappelijke en politieke organisaties van de Socialistische Federale Republiek Joegoslavië, en in de Servische Wet op maatschappelijke organisaties en burgerverenigingen, die in 1982 is aangenomen en in 1989 is gewijzigd ⁽¹³⁾.

⁽¹³⁾ Zdenka Milivojević, „Civil Society in Serbia. Suppressed during the 1990s — gaining legitimacy and recognition after 2000 — Civic Civil Society Index Report for Serbia”, Belgrado, 2006.

In 2006 diende de Servische regering, na raadpleging van de verschillende belangengroeperingen, een wetsontwerp inzake burgerverenigingen in, dat vervolgens echter door het parlement werd verworpen. Op grond van de nieuwe wet zou er een vereenvoudigde registratieprocedure moeten komen voor burgerverenigingen, die bovendien het recht zouden krijgen om via contributies, donaties, giften enz. vermogen op te bouwen. Daarnaast zouden de staat en lokale overheden belangengroeperingen met subsidies en giften mogen ondersteunen. Toch zou de wet niet alle problemen met betrekking tot de rechtspositie en de economische status van belangengroeperingen hebben opgelost en zou er voor de beleidsmakers dus nog een heel terrein braak hebben gelegen.

5.4.2 Rol en invloed van MKB, landbouworganisaties en consumentenbonden

Brancheorganisaties voor het MKB en landbouworganisaties kampen net als de vakbonden met versnippering en een contra-productieve onderlinge concurrentie, waardoor ze niet kunnen uitgroeien tot krachtige belangengroeperingen. Door de hoge corruptie weten alleen sommige organisaties tot het staatsapparaat door te dringen. Hun politieke connecties en geografische ligging zorgen voor nog meer verdeeldheid. Er zijn weliswaar minder consumentenbonden dan brancheorganisaties voor het MKB en landbouworganisaties, maar hun problemen zijn veelal dezelfde.

5.4.3 Ngo's

De ngo's zijn in de tweede helft van de jaren negentig, na de oorlog in Bosnië, steeds meer op de voorgrond getreden. Door burgers te mobiliseren en deel te nemen aan de onderhandelingen van de oppositie hebben ze in 2000 een cruciale bijdrage geleverd aan de omverwerping van het bewind van president Milošević. De campagne „Izlaz 2000”, die de burgers naar de stembus moest lokken, was een bijzonder geslaagd initiatief van verschillende ngo's, dat laat zien hoe belangrijk dergelijke organisaties zijn voor de democratische hervormingen.

Sinds 2000 is de positie van de ngo's in de Servische samenleving veranderd. De sector bevindt zich in een overgangsfase en sommige ngo's hebben te maken met teruglopende belangstelling door het feit dat de hervormingen na de gebeurtenissen van 2000 niet echt worden doorgezet. Een ander probleem is de verdeeldheid onder de ngo's over de vraag of er met de regering moet worden samengewerkt. Terwijl sommige zich tegen de regering blijven verzetten, proberen andere juist manieren te vinden om toch samen te werken. Ook het feit dat sommige sleutelpersonen binnen de ngo's na 2000 hun activiteiten hebben stopgezet en in de politiek zijn gegaan, heeft de positie van deze organisaties geen goed gedaan. Men kan dus stellen dat sommige ngo's meer activiteiten aan de dag zijn gaan leggen, maar dat een groot aantal organisaties met serieuze problemen kampt en zich niet heeft toegelegd op verdere professionalisering en specialisering. Dit neemt niet weg dat er ook positieve

ontwikkelingen te bespeuren zijn, met name bij de milieuorganisaties.

De grootste handicap van de ngo's zijn hun financiële problemen, want deze zijn direct van invloed op hun levensvatbaarheid. De financiële ondersteuning komt meestal uit het buitenland en geldt slechts voor een bepaald aantal projecten en een bepaalde periode. Dit vertaalt zich in een gebrek aan specialisatie en een vergaande versnippering van de aandacht, wat niet alleen schadelijk is voor de professionele uitstraling van ngo's, maar het ook moeilijk maakt om iets te doen aan de fundamentele problemen die hun voortbestaan in gevaar brengen.

6. Integratie in de EU

6.1 Rol van het maatschappelijk middenveld bij de integratie in de EU

Verschiedende Servische middenveldorganisaties spelen nu al een belangrijke rol bij de bewustmaking van het publiek ten aanzien van Europa en de integratie in de EU. Door het organiseren van openbare lezingen en seminars en het verspreiden van folders e. d. leveren ze een belangrijke bijdrage aan de voorlichtingscampagne over de EU, met name op het platteland en in achterstandsgebieden. Hoewel de Servische middenveldorganisaties er in het verleden wel eens sterk uiteenlopende standpunten op nahielden (zoals in het voorjaar van 2007, toen er geen overeenstemming kon worden bereikt over de vraag of de hervatting van de onderhandelingen over de stabilisatie- en associatieovereenkomst moest worden gekoppeld aan samenwerking met het Joegoslavië-tribunaal), hielden ze tijdens de verkiezingen van januari/februari 2008 de rijen gesloten. Vervolgens stelden zich pro-Europees op en dat had een positieve uitwerking op de stembusgang.

Door nauwer samen te werken met werkgeversorganisaties, vakbonden en andere belangengroeperingen zal de Servische regering de bevolking beter kunnen voorbereiden op het EU-lidmaatschap. Zo'n solide dialoog met het maatschappelijk middenveld vereist overigens wel meer transparantie en regelmatigte inzage in alle relevante documenten en informatie.

6.2 Maatschappelijk middenveld en regionale samenwerking

Servië zal pas goed in de EU kunnen integreren als de regionale samenwerking en de betrekkingen met de buurlanden worden verbeterd. Als bruggenbouwer levert het maatschappelijk middenveld reeds een belangrijke bijdrage aan het stabiliseren van de betrekkingen met de landen in de regio (de verbeterde samenwerking tussen het Servische en Kroatische maatschappelijk middenveld verdient in dit verband absoluut navolging). Door onderling meer samen te werken en gemeenschappelijke projecten op te zetten, zullen middenveldorganisaties gemakkelijker de regionale problemen het hoofd kunnen bieden. Bovendien kan een vruchtbare samenwerking ook afstralen op de politieke leiders in de regio. Hoewel de middenveldorganisaties

onderling steeds meer met elkaar in contact treden, stemt de huidige situatie nog niet erg tot optimisme, vooral omdat de politieke belemmeringen blijven bestaan en er, ook van de kant van de EU, nauwelijks financiële steun wordt geboden. Een van de manieren om de samenwerking tussen deze organisaties te verbeteren is het ondersteunen van regionale initiatieven die dicht bij de burger staan.

6.3 Internationale activiteiten van het Servische maatschappelijk middenveld

Door Servische middenveldorganisaties te betrekken bij gemeenschappelijke projecten met partnerorganisaties binnen of buiten de regio, kan het intermenselijk contact worden verbeterd en kunnen de banden met de buitenwereld, die door de oorlog waren verbroken, weer worden aangehaald. Op verschillende

terreinen is daarbij al enige vooruitgang geboekt. Het zijn vooral de middenveldorganisaties op het gebied van mensenrechten, milieubescherming en vrouwenemancipatie die streven naar samenwerking en netwerkvorming. Belangrijk voor de verdere ontwikkeling van het maatschappelijk middenveld in het algemeen en de diverse organisaties in het bijzonder is ook dat er een vruchtbare samenwerking tot stand komt tussen de Servische organisaties en die in de nieuwe EU-lidstaten.

De potentiële inbreng van het maatschappelijk middenveld op het gebied van het buitenlandse beleid dient niet te worden onderschat. Nauwere samenwerking tussen de officiële en de „publieke” diplomatie kan een gunstig effect hebben op het Servische buitenlandse beleid en op de integratie van het land in de EU.

Brussel, 29 mei 2008

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
D. DIMITRIADIS
