

Uitgave
in de Nederlandse taal

Mededelingen en bekendmakingen

Nummer

Inhoud

Bladzijde

I Mededelingen

.....

II Voorbereidende besluiten

Economisch en Sociaal Comité

391e zitting van 29 en 30 mei 2002

2002/C 221/01

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en van de Raad betreffende geautomatiseerde verwerking van gegevens inzake het verkeer van en de controle op accijnsgoederen” (COM(2001) 466 def. — 2001/0185 (COD))

1

2002/C 221/02

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de EG-typegoedkeuring van landbouw- of bosbouwtrekkers en aanhangwagens, getrokken verwisselbare uitrustingsstukken, systemen, onderdelen en technische eenheden daarvan” (COM(2002) 6 def. — 2002/0017 (COD))

5

2002/C 221/03

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vijftienvigste wijziging van Richtlijn 76/769/EEG van de Raad betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der lidstaten inzake de beperking van het op de markt brengen en van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen en preparaten (stoffen die als kankerverwekkend, mutageen of vergiftig voor de voortplanting zijn ingedeeld — c/m/r)” (COM(2002) 70 def. — 2002/0040 (COD))

8

Prijs: 22,00 EUR

NL

(Vervolg z.o.z.)

2002/C 221/04	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Ontwerpverordening van de Commissie over de toepassing van artikel 81, lid 3, van het Verdrag op categorieën van verticale overeenkomsten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen in de motorvoertuigenindustrie”	10
2002/C 221/05	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de totstandbrenging van een communautair kader voor geluidsclassificering van civiele subsonische vliegtuigen met het oog op de berekening van geluidsheffingen” (COM(2001) 74 def. — 2001/0308 (COD))	17
2002/C 221/06	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer” (COM(2001) 573 def. — 2001/0241 (COD))	19
2002/C 221/07	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van bijlage I van Beschikking nr. 1336/97/EG betreffende een geheel van richtsnoeren voor trans-Europese telecommunicatienetwerken” (COM(2001) 742 def. — 2001/0296 (COD))	22
2002/C 221/08	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasuitstootrechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad” (COM(2001) 581 def. — 2001/0245 (COD))	27
2002/C 221/09	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 94/62/EG betreffende verpakking en verpakkingsafval” (COM(2001) 729 def. — 2001/0291 (COD))	31
2002/C 221/10	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Toekomstige strategie voor de ultraperifere regio's van de Europese Unie”	37
2002/C 221/11	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende minimumnormen voor de erkenning en de status van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchtelingen of als personen die anderszins internationale bescherming behoeven” (COM(2001) 510 def. — 2001/0207 (CNS))	43
2002/C 221/12	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over: — de „Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over een open coördinatiemethode voor het communautaire immigratiebeleid”, en (COM(2001) 387 def.) — de „Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over het gemeenschappelijk asielbeleid en de invoering van een open coördinatiemethode” (COM(2001) 710 def.)	49

<u>Nummer</u>	Inhoud (vervolg)	Bladzijde
2002/C 221/13	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „Sociale indicatoren”	54
2002/C 221/14	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „Opties voor de hervorming van de pensioenstelsels”	58
2002/C 221/15	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot verbetering van de toegang tot de rechter bij grensoverschrijdende zaken, door middel van gemeenschappelijke minimumvoorschriften betreffende rechtsbijstand en andere financiële aspecten van civiele procedures” (COM(2002) 13 def. — 2002/0020 CNS)	64
2002/C 221/16	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het thema „Coördinatie van de economische politiek op lange termijn”	67
2002/C 221/17	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie en Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de verkoopbevordering in de interne markt” (COM(2001) 546 def. — 2001/0227 (COD))	73
2002/C 221/18	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de verblijfstitel met een korte geldigheidsduur die wordt afgegeven aan de slachtoffers van hulp bij illegale immigratie of mensenhandel die met de bevoegde autoriteiten samenwerken” (COM(2002) 71 def. — 2002/0043 (CNS))	80
2002/C 221/19	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot invoering van een ecopuntensysteem voor vrachtwagens in transit door Oostenrijk voor het jaar 2004” (COM(2001) 807 def. — 2001/0310 (COD))	84
2002/C 221/20	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Naar een wereldwijd partnerschap voor duurzame ontwikkeling” (COM(2002) 82 def.)	87
2002/C 221/21	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over: — de „Voorstellen voor beschikkingen van de Raad betreffende de specifieke programma's tot uitvoering van het Kaderprogramma 2002-2006 van de Europese Gemeenschap voor activiteiten op het gebied van onderzoek, technologische ontwikkeling en demonstratie en betreffende de specifieke programma's tot uitvoering van het Kaderprogramma 2002-2006 van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie voor activiteiten op het gebied van onderzoek en opleiding”, en (COM(2001) 279 def. — 2001/0122 (CNS), 2001/0123 (CNS), 2001/0124 (CNS), 2001/0125 (CNS), 2001/0126 (CNS)) — het „Gewijzigd voorstel voor een beschikking van de Raad betreffende het specifiek programma 2002-2006 voor onderzoek, technologische ontwikkeling en demonstratie, ter bevordering van de integratie en versterking van de Europese onderzoeksruimte” (COM(2001) 594 def. — 2001/0122 (CNS))	97
2002/C 221/22	Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders” (COM(2001) 425 def. — 2001/0173 (COD))	114

II

(Vorbereidende besluiten)

ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en van de Raad betreffende geautomatiseerde verwerking van gegevens inzake het verkeer van en de controle op accijnsgoederen”*(COM(2001) 466 def. — 2001/0185 (COD))**(2002/C 221/01)*

De Raad heeft op 20 december 2001 besloten, overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die was belast met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden, heeft haar advies op 8 mei 2002 goedgekeurd; rapporteur was de heer Wilkinson.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 391e zitting (vergadering van 29 mei 2002) het volgende advies uitgebracht, dat met 79 vóór, 1 tegen, bij 1 onthouding werd goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. De verwezenlijking van de interne markt heeft geresulteerd in essentiële wijzigingen van de regelingen voor het verkeer van accijnsgoederen⁽¹⁾. Fysieke controles aan de grenzen van de lidstaten werden vervangen door administratieve controles van de documenten die worden gebruikt voor het goederenverkeer tussen de lidstaten of met derde landen.

1.2. De belastingtarieven (accijns en BTW) voor goederen werden niet geharmoniseerd, en variëren dus nog steeds in zeer ruime mate⁽²⁾. Soms is fraude dan ook uitermate lucratief, en met name de georganiseerde misdaad maakt steeds grootschaliger gebruik van de leemten in het systeem.

1.3. In een studie van een groep op hoog niveau schatten de vertegenwoordigers van de lidstaten dat zij in 1996 als gevolg van fraude met de accijnsgoederen tabak en alcohol in totaal ongeveer 4,8 miljard EUR misliepen⁽³⁾. In datzelfde jaar bedroegen hun accijnsopbrengsten 234 miljard EUR, d.w.z. ongeveer 8,1 % van de totale belastinginkomsten⁽⁴⁾. De accijnsopbrengsten en het procentueel aandeel daarvan in de totale belastinginkomsten variëren aanzienlijk tussen een aantal lidstaten.

1.4. In 1998 stemde de Raad ECOFIN in met een aanbeveling van de Commissie om op de lange termijn en afhankelijk van het resultaat van een haalbaarheidsstudie een geautomatiseerd controlesysteem voor accijnsgoederen⁽⁵⁾ in te voeren om fraude terug te dringen. De haalbaarheidsstudie⁽⁶⁾ werd in 2000 afgerond en de Commissie kwam in document COM(2001) 466 def. met een voorstel voor de invoering van een dergelijk systeem. Dit systeem wordt doorgaans EMCS (Excise Movement and Control System) genoemd en het voorstel strekt ertoe, fraude te bestrijden en het huidige systeem te vereenvoudigen.

⁽¹⁾ Zie Richtlijn 92/12/EEG van de Raad.

⁽²⁾ — De verschillende tussen de hoogste en laagste nationale tarieven bedragen voor bijvoorbeeld:

- minerale oliën: loodvrije benzine 2.1:1; diesel 2.6:1;
- alcohol: sterke drank 9.1:1; bier 17:1. Voor niet-mousserende wijnen variëren de tarieven van 0 tot 2 900 EUR per hectoliter pure alcohol;
- tabak: totale accijns: 4.6:1.

⁽³⁾ Daarvan bedraagt 69 % fraude met tabaks- en 31 % fraude met alcoholaccijnzen.

⁽⁴⁾ Dit cijfer is inclusief accijnzen op minerale oliën, die in de studie echter niet werden behandeld.

⁽⁵⁾ Minerale oliën, alcohol- en tabaksproducten.

⁽⁶⁾ Uitgevoerd door Alcatel TITN Answare.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Het bestaande stelsel functioneert niet goed, want het steunt op documenten om de schorsingsregeling te beëindigen voor accijnsgoederen die zich in het verkeer bevinden. Worden de juiste documenten niet dan wel foutief ingevuld teruggezonden, dan kan de verzender van de goederen (die geen controle op dergelijke gebreken kan uitoefenen) geconfronteerd worden met zeer zware geldboetes. De aangevers kunnen zich daarom volledig vinden in de voorgestelde geautomatiseerde registratie van transacties. Zij hopen dat die overstap de legale handel ten goede zal komen en het de lidstaten mogelijk zal maken, effectief te controleren. Voorts benadrukken zij dat het EMCS uniform door alle lidstaten en aangevers moet worden toegepast ⁽¹⁾.

2.2. Het EMCS zal echter pas op zijn vroegst in 2007 operationeel zijn. Daarom dringt het Comité er bij de Commissie op aan om in overleg met lidstaten en bedrijfsleven te blijven streven naar verbeteringen in het huidige systeem ⁽²⁾. Op die manier kan tevens de invoering van het EMCS worden vergemakkelijkt. Dergelijke, tijdelijke, verbeteringen mogen niet echter niet leiden tot meer bureaucratie of verhoogde complexiteit ⁽³⁾.

2.3. De omvang van de fraude met en de handel in alcohol- en tabaksproducten varieert aanzienlijk van lidstaat tot lidstaat. Het ligt dan ook voor de hand dat sommige meer bij automatisering hebben te winnen dan andere. Toch steunen alle lidstaten de invoering van het EMCS.

2.4. De Commissie wijst in haar voorstel op „de omvang, de complexiteit en de totale kosten” van het EMCS. Het systeem noopt tot medewerking van alle nationale administraties, de Commissie, OLAF en het bedrijfsleven (drankproducenten, depothouders, handelaren, enz.), en dat in alle vijftien lidstaten. Verder is veiligheid cruciaal.

2.5. Het EMCS dient een erg krachtig systeem te zijn. Het dient namelijk het gehele jaar 24 uur per dag te functioneren met slechts korte onderbrekingen voor reparatie of onderhoud. In de haalbaarheidsstudie wordt het aantal transacties met tabaks- en alcoholproducten in de EU (15 lidstaten) geraamd op 16 miljoen per jaar. Worden minerale oliën en transacties in de nieuwe lidstaten meegeteld, dan komt dit cijfer veel en veel hoger te liggen.

2.6. Geschat wordt dat 80 000 bedrijven in het systeem moeten worden geïntegreerd en daaraan moeten aangevers worden toegevoegd uit een nog onbekend aantal landen dat zal toetreden voor 2007, het jaar waarin het systeem op zijn vroegst operationeel kan zijn ⁽⁴⁾. De Commissie schat dat het totale aantal bedrijven na de toetreding tegen de 200 000 zal liggen.

2.7. Het Comité schaart zich volledig achter het voorstel om zo snel mogelijk op het EMCS over te schakelen. Fraude dient namelijk te worden bestreden en de regeling voor het verkeer onder schorsing van rechten van accijnsproducten moet worden verbeterd ter voltooiing van de interne markt. Ook de EU-burgers zullen zich kunnen vinden in verbeteringen die de fraudebestrijding vergemakkelijken.

3. Kosten

3.1. De Commissie gaat ervan uit dat de kosten hoog zullen zijn: 35 miljoen EUR voor de ontwikkelings- en invoeringsfase en daarna 4 miljoen per jaar aan operationele kosten. Verder zou (zoals ook in de haalbaarheidsstudie wordt opgemerkt) de ontwikkelings- en invoeringsfase per lidstaat tussen de 5 en 12 miljoen EUR kosten en daarna 1,7 tot 10 miljoen per jaar. Momenteel zijn de lidstaten bezig, hun kosten in kaart te brengen.

3.2. De kosten voor de bedrijven, die allemaal op het systeem zouden moeten worden aangesloten, zijn relatief gering, met uitzondering van die voor grote aangevers die hun eigen systeem aan het EMCS willen koppelen. In dat geval moet worden gerekend op 140 000 EUR voor ontwikkeling en 15 000 per jaar voor operationele kosten.

3.3. Bij de schattingen wordt ervan uitgegaan dat de lidstaten op eigen kosten voor de nodige opleiding van de aangevers zorgen en hun de noodzakelijke software ter beschikking stellen.

3.4. In vergelijking met het huidige, op papieren aangifte gebaseerde, systeem zouden de nalevingskosten voor de aangevers dalen. Die besparingen zijn niet meegenomen in het voorstel. Verder zouden de lidstaten hun investering kunnen terugverdienen door fraude efficiënter te bestrijden. Ervan uitgaande dat de schattingen redelijk zijn, lijkt het EMCS daarom niet te duur.

⁽¹⁾ Nu is er geen sprake van uniformiteit. Zo verschillen de opvattingen van de lidstaten over alternatief bewijs voor zuivering.

⁽²⁾ De belangrijkste verbeteringen hebben betrekking op het systeem voor de uitwisseling van accijnsgegevens (SEED) en flexibiliteit voor de aangevers inzake alternatief bewijs voor terugzending van het bericht van zuivering in het kader van de AGD-procedure.

⁽³⁾ Daarbij moet met name worden gekeken naar het zog. vroegtijdig waarschuwingssysteem.

⁽⁴⁾ De werkzaamheden voor de ontwikkeling van het EMCS dienen binnen 9 maanden na inwerkingtreding van de voorgestelde beschikking aan te vangen en moeten binnen vijf jaar zijn afgerond (zie artikel 2 van het voorstel).

3.5. Het voorstel (zie het financieel memorandum) bevat uitsluitend een gedetailleerd overzicht van de tot en met 2006 te verwachten kosten. Het overzicht moet echter worden uitgebreid tot in ieder geval 2007 (zie par. 2.2), en ook zou moeten worden aangegeven wat het waarschijnlijk gaat kosten om toekomstige lidstaten in het systeem te integreren.

3.6. De Commissie zou een sleutelrol in het nieuwe stelsel vervullen en daarom mag er niet worden bekibbeld op de voorgestelde personele middelen. Zij moet immers tegelijkertijd werken aan de hoognodige verbeteringen van het huidige documentaire systeem (zie par. 2.2) en aan de voorbereiding van het EMCS. Derhalve valt het zeker niet uit te sluiten dat zij meer personeel nodig zal hebben dan in het voorstel is gepland.

4. Deelname

4.1. De Commissie wijst erop dat het EMCS uitsluitend efficiënt kan functioneren als alle lidstaten en ook zichzelf zich zullen houden aan hun in het voorstel geformuleerde juridische en financiële verplichtingen. Gegeven omvang en complexiteit van het systeem liggen de ramingen van de benodigde middelen in de haalbaarheidsstudie waarschijnlijk te laag.

4.2. Verder mag men er gezien het tijdschema van uitgaan dat verscheidene kandidaat-lidstaten voor de inwerkingtreding van het EMCS tot de Unie zullen toetreden. Dit dient duidelijk tot uiting te komen in artikel 9 door het woord „kunnen” (... op de hoogte worden gesteld) te vervangen door „zullen”. Verder moeten zij niet alleen kunnen deelnemen aan proeven, maar dienen zij ook in aanmerking te komen voor ondersteuning bij de voorbereiding en de ontwikkeling van het systeem. Daarbij dient beseft te worden dat dit financiële consequenties voor de Unie heeft.

4.3. Voorts is er het knelpunt dat sommige toetredingskandidaten nog altijd niet beschikken over controlesystemen met betrekking tot accijnsgoederen die aan de vereisten van EG-Richtlijn 92/12 voldoen. Deze kwestie wordt vast en zeker tijdens de toetredingsonderhandelingen behandeld, maar de landen in kwestie zullen ervaring met het huidige EU-systeem moeten hebben opgedaan alvorens aan het EMCS te kunnen deelnemen.

4.4. Daarnaast valt niet uit te sluiten dat het systeem vanwege de deelname van de nieuwe lidstaten pas op een later tijdstip operationeel zal worden.

5. Veiligheid

5.1. Aansprakelijkheid inzake veiligheidsaspecten is van groot belang. Deze dient zich uit te strekken tot rechtsinbreuken met behulp van het systeem en eigendom en verwerking van in het EMCS opgeslagen vertrouwelijke handelsinformatie. Het is de bedoeling dat het systeem (in 2007) wordt opgestart met de meest moderne veiligheidsvoorzieningen, en daarom kan het voorstel nu nog geen details bevatten.

5.2. Het is de bedoeling dat via het EMCS duidelijk kan worden aangegeven wie juridisch aansprakelijk is voor goederen die zich onder een schorsingsregeling op de interne markt bevinden.

6. Technische aspecten

6.1. Men mag ervan uitgaan dat het EMCS technisch haalbaar is. Deze aanname is tot op zekere hoogte gebaseerd op de succesvolle invoering van het Nieuw geautomatiseerd systeem voor douanevervoer (NCTS).

6.2. De verhouding tussen EMCS en NCTS dient beter uit de verf te komen in het voorstel zelf (en niet uitsluitend in de toelichting), omdat het de bedoeling is dat de systemen met bijvoorbeeld een aantal gemeenschappelijke referentielijsten zullen functioneren. Toch zal het niet altijd eenvoudig zijn om met beide systemen tegelijk te werken. Verder dient gelet te worden op compatibiliteit met andere systemen, zoals het G7-project voor vereenvoudiging van douanezaken.

6.3. Onderhavig voorstel heeft uitsluitend betrekking op accijnsgoederen die zich onder een schorsingsregeling op de interne markt bevinden. In het voorstel moet duidelijk naar voren komen dat er een adequaat verband dient te worden aangebracht tussen het EMCS (aangesloten depots) en EU-productievestigingen en im- en exportpunten aan de buitengrenzen.

6.4. Een aantal lidstaten zijn van plan om alle diensten in 2005 elektronisch aan te bieden. Die diensten zullen dan wel volledig verenigbaar met het EMCS dienen te zijn.

7. Samenvatting

7.1. Het Comité kan zich volledig in het voorstel vinden. Fraude moet namelijk efficiënter worden bestreden en verwacht mag worden dat het EMCS verbeteringen brengt voor ondernemingen die op de interne markt actief zijn.

7.2. Het plaatst evenwel de volgende kanttekeningen:

- het is cruciaal dat alle lidstaten en kandidaatlanden (reeds voor hun toetreding) zich ertoe verplichten, de voor hen uit het voorstel voortvloeiende juridische en financiële verplichtingen na te komen. Zo niet, dan leidt het voorstel tot niets;
- het huidige, op papieren aangifte gebaseerde systeem vertoont gebreken en het duurt nog lang voordat het EMCS operationeel is. Daarom dringt het Comité er bij de Commissie op aan, ermee door te gaan om zo snel mogelijk verbeteringen in het huidige stelsel aan te brengen;
- de gedetailleerde kostenschatting dient zich minstens t/m 2007 uit te strekken;
- bij het opstellen van het tijdpad moet in alle opzichten rekening worden gehouden met de verwachte toetreding van verscheidene kandidaat-lidstaten. Zij moeten integraal worden geïnformeerd en hun dient ondersteuning te worden geboden bij de voorbereiding en ontwikkeling van het EMCS;
- alle veiligheidsaspecten van het systeem dienen voor 100 % te zijn geregeld;
- het verband tussen EMCS, NCTS en andere systemen behoeft verduidelijking; en
- er dienen duidelijke bepalingen te komen voor goederenverkeer vanuit EU-productievestigingen en voor uitvoer naar en invoer uit derde landen.

Brussel, 29 mei 2002.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
G. FRERICHS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de EG-typegoedkeuring van landbouw- of bosbouwtrekkers en aanhangwagens, getrokken verwisselbare uitrustingsstukken, systemen, onderdelen en technische eenheden daarvan”

(COM(2002) 6 def. — 2002/0017 (COD))

(2002/C 221/02)

De Raad heeft op 12 februari 2002 besloten, overeenkomstig de bepalingen van art. 95 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 8 mei goedgekeurd. Rapporteur was de heer Levaux.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 391e zitting (vergadering van 29 mei 2002) het volgende advies uitgebracht, dat met algemene stemmen is goedgekeurd.

1. Doelstellingen van het voorstel

1.1. In het kader van de harmonisatie van de goedkeuringsprocedures dienen de bepalingen van Richtlijn 74/150/EEG van de Raad van 4 maart 1974 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten betreffende de goedkeuring van landbouw- of bosbouwtrekkers op wielen in overeenstemming te worden gebracht met die van Richtlijn 70/156/EEG van de Raad van 6 februari 1970 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten betreffende de goedkeuring van motorvoertuigen en aanhangwagens daarvan, en met die van Richtlijn 92/61/EEG van de Raad van 30 juni 1992 betreffende de goedkeuring van twee- of driewielige motorvoertuigen.

1.2. Het onderhavige voorstel voor een richtlijn vormt de tweede fase van de herziening van Richtlijn 74/150/EEG, met als voornaamste doel het toepassingsgebied ervan tot specifiekere categorieën trekkers en tot aanhangwagens en getrokken verwisselbare uitrustingsstukken daarvan uit te breiden.

1.3. De Commissie benadrukt dat zij bij de voorbereiding van het voorstel uit het oogpunt van doeltreffendheid en transparantie ernaar heeft gestreefd overtollige regelgeving te schrappen en de tenuitvoerlegging van de wetgeving te vereenvoudigen.

1.4. Met het voorstel om de nationale goedkeuringen te vervangen door één Europese EG-goedkeuring pleit de Commissie in feite voor een volledige communautaire harmonisatie.

1.5. Bij de opstelling van het voorstel is tevens rekening gehouden met bepaalde internationale voorschriften, zoals die van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties, of die van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling.

1.6. Tot slot meent de Commissie dat de voorgestelde richtlijn de administratieve stappen zal versnellen die de fabrikanten moeten ondernemen om hun producten in de handel te kunnen brengen.

1.7. Dankzij de richtlijn zullen de fabrikanten ook geen technische varianten meer moeten maken die nu nog nodig zijn om te voldoen aan de uiteenlopende nationale voorschriften. Bovendien hoeven zij dan maar in één lidstaat hun nieuwe voertuigtypen te onderwerpen aan een communautaire, uniforme goedkeuringsprocedure.

2. Algemene opmerkingen

2.1. De voorgestelde richtlijn betreft een omvangrijke sector in het bedrijfsleven, waarvan de omzetcijfers door de Europese Unie worden geraamd op 16 miljard EUR.

2.2. Deze sector verschaft rechtstreeks werk aan 140 000 personen in 5 000 ondernemingen, en indirect aan 150 000 anderen in distributie en verkoop.

2.3. Er zij op gewezen dat de productie op de lange termijn een licht stijgende lijn vertoont, terwijl ook het handelsverkeer binnen en buiten de EU toeneemt (hoofdzakelijk met de VS en Midden-Europa).

2.4. Het Comité stelt met genoegen vast dat de Commissie voor de tenuitvoerlegging van de voorgestelde richtlijn uitgaat van termijnen die de fabrikanten in staat stellen zich aan de nieuwe geharmoniseerde procedures aan te passen.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1. Het Comité stelt vast dat het toepassingsgebied van Richtlijn 74/150/EEG zich beperkte tot landbouw- en bosbouwtrekkers op wielen. Het richtlijnvoorstel heeft een grotere reikwijdte aangezien er in het algemeen sprake is van trekkers, ongeacht op wielen of op rupsbanden, aanhangwagens en getrokken verwisselbare uitrustingsstukken.

3.2. Het Comité merkt op dat de gedragen verwisselbare uitrustingsstukken niet in het voorstel worden genoemd. Om de tekst beter te kunnen begrijpen en beter leesbaar te maken, is het volgens het Comité aan te raden om in de „overwegingen” bij het richtlijnvoorstel op te nemen dat deze uitrusting onder een andere richtlijn valt.

3.3. Daarom stelt het Comité voor in de overwegingen bij het voorstel een lid 2 bis toe te voegen met de volgende inhoud: „Het gebruik van gedragen verwisselbare uitrustingsstukken in de land- of bosbouw is, wat de veiligheidsaspecten van het werk betreft, vastgelegd in Richtlijn 98/37/EG betreffende machines (1)”.

3.4. Het Comité heeft kennis genomen van de door de Commissie verrichte impactstudie. Het stelt vast dat het richtlijnvoorstel tegelijkertijd betrekking heeft op grote ondernemingen die tractoren fabriceren, en het midden- en kleinbedrijf dat uitrustingsstukken levert. Beide soorten ondernemingen zijn gelijkmatig verspreid over het gehele EU-grondgebied. Dankzij de EU- typegoedkeuring zullen deze ondernemingen hun producten gemakkelijker kunnen uitvoeren.

3.5. Ook al is het belang van de harmonisatie van de procedures en de Europese EG-goedkeuring gelegen in een dynamischer interne markt, dient dit namelijk ook een gelegenheid te zijn om de export buiten de Gemeenschap te stimuleren, met name buiten de landen van Midden-Europa, waarvan er ondertussen al vele kandidaat zijn voor toetreding.

3.6. Het Comité steunt de Commissie in haar streven om de procedures te harmoniseren en een uniforme EG-goedkeuring tot stand te brengen die de fabrikanten op termijn in staat stelt hun activiteiten in een transparant en stabiel concurrentieklimaat uit te oefenen doordat zij beschikken over gemeenschappelijke wetgeving, met name t.a.v. de veiligheid op het werk bij gebruik van landbouw- of bosbouwtrekkers en de bijbehorende uitrustingsstukken.

3.7. Het Comité stemt in met de doelstellingen van de Commissie, die in de conclusie van de toelichting van het richtlijnvoorstel opmerkt: „De voorgestelde richtlijn (zal) ertoe bijdragen de administratieve stappen die de fabrikanten moeten ondernemen om hun producten in de handel te kunnen brengen, te vereenvoudigen en te versnellen.”

3.8. Na bestudering van de procedures, de vrijstellingen, de bijzondere gevallen en de bijlagen bij de voorgestelde richtlijn plaatst het Comité echter kanttekeningen bij de complexiteit van de regeling, die tot nu toe naar meer dan 43 bijzondere richtlijnen verwijst, die in bijlage II, hoofdstuk B, deel I zijn opgenomen, de „lijst van de bijzondere richtlijnen”.

3.9. Onder de huidige omstandigheden meent het Comité dat de regeling complex blijft, ondanks de pogingen tot verheldering, en dat de administratieve procedures voor de fabrikanten zeker niet veel vlotter verlopen.

3.10. Het Comité stelt vast dat de Commissie in artikel 21 heeft bepaald dat zij wordt bijgestaan door een gespecialiseerd comité voor aanpassing aan de technische vooruitgang, dat bestaat uit vertegenwoordigers van de lidstaten. Dit comité zou bijvoorbeeld in kunnen gaan op problemen in verband met de classificatie, in elke categorie, van nieuwe machines, met name de recentelijk op de markt gebrachte „Quads”.

3.11. Volgens het ESC is het betreuenswaardig dat de bijdrage van dit comité beperkt is tot aanpassingen aan de technische vooruitgang, en dat het niet de daadwerkelijke gevolgen van de nieuwe procedures voor vereenvoudiging en versnelling van het administratieve proces kan evalueren. Aangezien het om een belangrijke doelstelling gaat waarmee de Commissie het nut van het richtlijnvoorstel wil onderstrepen, meent het Comité dat wildgroei van comités of waarnemingscentra moet worden voorkomen en dat dit „comité voor aanpassing”, drie jaar na oprichting, de verbeteringen zou moeten beoordelen die vereenvoudiging en versnelling van de administratieve stappen beogen welke soms verband houden met de technische vooruitgang.

3.12. Het Comité heeft vastgesteld dat artikel 23 van de voorgestelde richtlijn bepaalt dat de lidstaten hun wetgeving moeten aanpassen vóór 31 december 2004 en dat de nieuwe voorschriften in werking treden vanaf 1 januari 2005.

3.13. Het Comité merkt tevens op dat volgens artikel 24 de vervanging van de nationale door de Europese EG-goedkeuring — hetgeen het streven is van de voorgestelde richtlijn — per categorie voertuigen plaatsvindt zodra de desbetreffende bijzondere richtlijnen zijn aangepast. Uit de tabel bij bijlage II, hoofdstuk B, deel I, „Lijst van de bijzondere richtlijnen”, van het richtlijnvoorstel blijkt dat nu al voor tal van voertuigtypen de huidige bijbehorende bijzondere richtlijnen gelden.

Bijgevolg zal voor deze voertuigtypen de EG-typegoedkeuring van toepassing zijn zodra de nieuwe bepalingen in werking treden, dus vanaf 1 januari 2005, overeenkomstig artikel 23.

3.14. Voor de voertuigcategorieën die onder de huidige bijzondere richtlijnen vallen die gewijzigd moeten worden of die er nog niet zijn, stelt de Commissie voor de invoering van de EG-typegoedkeuring uit te stellen tot:

- drie jaar na de datum van inwerkingtreding van de laatste bijzondere richtlijn, die nog moet worden vastgesteld voor nieuwe voertuigtypen;
- zes jaar na de datum van inwerkingtreding van de laatste bijzondere richtlijn, die nog moet worden vastgesteld voor alle voertuigen.

(1) PB L 207 van 23.7.1998.

3.15. Aangezien er niets bekend is over de uiterste datum van bekendmaking van de laatste bijzondere richtlijnen, die nog moeten worden vastgesteld, vraagt het Comité zich af wanneer de voorgestelde richtlijn daadwerkelijk in haar geheel ten uitvoer wordt gelegd en zodoende alle verwachte positieve effecten kan sorteren.

3.16. Het Comité acht het noodzakelijk dat er redelijke termijnen komen voor de fabrikanten om zich te kunnen aanpassen, en voor de lidstaten om zich te kunnen voorbereiden, maar gezien de urgentie en het belang voor de fabrikanten om voor de export over één typegoedkeuring te beschikken, zou het graag zien dat de vermelde termijnen van drie en zes jaar worden teruggebracht tot respectievelijk twee en vier jaar.

4. Conclusies

4.1. Het Comité steunt de aanzet van de Commissie tot harmonisatie van de bepalingen inzake de Europese EG-typegoedkeuring van landbouw- of bosbouwtrekkers en stemt in met dit richtlijnvoorstel.

4.2. Het Comité hoopt dat de vaststelling van de richtlijn wordt aangegrepen om de export van deze innoverende en concurrerende sector te bevorderen. Het stelt de Commissie daarom voor een economisch prospectieonderzoek voor te leggen naar de nieuwe mogelijkheden waarover de Europese fabrikanten zullen beschikken na de implementatie van de voorschriften van deze EG-typegoedkeuring door de lidstaten.

4.3. Het Comité zou gaarne zien dat de Commissie een precies tijdpad vastlegt voor de data van bekendmaking van de laatste bijzondere richtlijnen en dat zij de termijnen voor de tenuitvoerlegging van de EG-typegoedkeuring na de vaststelling verkort. Aan de hand van een duidelijk beeld kunnen de fabrikanten zich dan beter op de markt voorbereiden.

4.4. Het Comité betreurt dat het richtlijnvoorstel, dat vereenvoudiging en versnelling van het administratieve proces beoogt, in dit verband niet voorziet in een evaluatie van de effecten van de nieuwe bepalingen. Om de taken van de Commissie te verlichten en om de oprichting van nieuwe structuren te vermijden, zou deze evaluerende rol toegekend moeten worden aan het in art. 21 vermelde comité voor aanpassing aan de technische vooruitgang, waarvoor de lidstaten geschikte kandidaten aan kunnen wijzen.

Brussel, 29 mei 2002.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

G. FRERICHES

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vijfentwintigste wijziging van Richtlijn 76/769/EEG van de Raad betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der lidstaten inzake de beperking van het op de markt brengen en van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen en preparaten (stoffen die als kankerverwekkend, mutageen of vergiftig voor de voortplanting zijn ingedeeld — c/m/r)”

(COM(2002) 70 def. — 2002/0040 (COD))

(2002/C 221/03)

De Raad heeft op 28 februari 2002 besloten het Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 95 van het EG-Verdrag te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 8 mei 2002 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Colombo.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 391e zitting (vergadering van 29 mei 2002) het volgende advies uitgebracht, dat met algemene stemmen is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Het onderhavige richtlijnvoorstel beoogt de nieuwe periodieke aanpassing van de punten 29, 30 en 31 van Richtlijn 76/769/EEG, waarbij een verbod wordt gelegd op het op de markt brengen van de in de specifieke lijsten als kankerverwekkend, mutageen of vergiftig voor de voortplanting opgenomen stoffen.

1.2. Krachtens Richtlijn 94/60/EG is de Commissie verplicht uiterlijk zes maanden na de publicatie van de indeling van nieuwe stoffen als c/m/r/ nieuwe voorstellen bij het Europees Parlement en de Raad in te dienen voor opname van die stoffen in de lijst van stoffen die in het licht van nieuwe wetenschappelijke inzichten bovengenoemde negatieve kenmerken bezitten. Het voorstel is bedoeld om een hoog beschermingsniveau van de gezondheid van de Europese burgers te waarborgen en tegelijkertijd de interne markt in stand te houden.

1.3. Bij eerdere wijzigingen heeft het Comité eveneens advies uitgebracht; het laatste uit die reeks ging over „Gevaarlijke stoffen — c/m/r/”⁽¹⁾, waarnaar in dit advies wordt terugverwezen voor de opmerkingen m.b.t. procedurele aspecten van deze periodieke aanpassingen.

1.4. Het is zaak erop te wijzen dat de wijzigingsprocedure en dus de procedure voor een geleidelijke, periodieke aanpassing, volgens de Commissie, gezien de stand van de huidige wetgeving, de enige manier is om de doelstellingen te verwzenlijken.

2. Commissievoorstel

2.1. Op basis van de huidige wetenschappelijke inzichten stelt de Commissie voor de volgende aantallen stoffen toe te voegen aan het aanhangsel betreffende de punten 29, 30 en 31 van bijlage I bij richtlijn 76/769/EEG:

- 2 als kankerverwekkend van categorie 1 ingedeelde stoffen;
- 19 als kankerverwekkend van categorie 2 ingedeelde stoffen;
- 5 als mutageen van categorie 2 ingedeelde stoffen;
- 1 als vergiftig voor de voortplanting van categorie 1 ingedeelde stof;
- 16 als vergiftig voor de voortplanting van categorie 2 ingedeelde stoffen.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Het Comité is ermee ingenomen dat de Commissie op grond van de bepalingen van Richtlijn 94/60/EG (inzake de beperking van het op de markt brengen en van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen en preparaten) en van Richtlijn 67/548/EEG (betreffende de aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke stoffen), binnen de vastgestelde periode van zes maanden aan het Europees Parlement en de Raad nieuwe voorstellen presenteert voor de toevoeging van nieuwe stoffen als c/m/r/ (categorie 1 en 2).

3.2. Het Comité staat positief tegenover het voorstel om de in paragraaf 2.1 genoemde stoffen op te nemen in het aanhangsel betreffende de punten 29, 30 en 31 van bijlage I bij Richtlijn 76/769/EEG, omdat die toevoeging volgens hem noodzakelijk is voor de bestrijding van kanker en nuttig voor de instandhouding van de interne markt.

3.3. Deze beoordeling is gebaseerd op de huidige wetenschappelijke inzichten over deze stoffen, en houdt rekening met het feit dat zij nauwelijks gevolgen hebben op economisch of werkgelegenheidsgebied en slechts beperkt worden gebruikt, mede als gevolg van de snelle informatie aan bedrijven zodat deze voor vervanging van de bewuste stoffen kunnen zorgen.

⁽¹⁾ PB C 311 van 7.11.2001.

3.4. Het Comité onderstreept het belang van het voorstel, omdat hiermee niet alleen uniforme voorschriften worden vastgesteld voor de handel in als c/m/r/ ingedeelde stoffen en preparaten, maar tevens de strategie van de Europese Unie wordt versterkt voor de ontwikkeling van een gecoördineerde reeks beleidsmaatregelen die zijn gericht op een hoog beschermingsniveau en verbetering van de levensomstandigheden van de Europese burgers.

3.5. Met betrekking tot kankerbestrijding onderstreept het Comité nogmaals, zoals het reeds met klem heeft gesteld in zijn advies over het „Actieplan voor kankerbestrijding in het kader van de actie op het gebied van volksgezondheid” ⁽¹⁾, dat de afgelopen decennia steeds meer mensen aan kanker zijn gestorven, en dat de oorzaak hiervan in de toenemende vergrijzing van de bevolking moet worden gezocht.

3.6. Uit de meest recente gegevens blijkt dat er in de Europese Unie jaarlijks 1,5 miljoen nieuwe kankergevallen en bijna 1 miljoen sterfgevallen door kanker zijn. De sterfte houdt steeds meer verband met levenswijze en levensomstandigheden. Het Comité wijst op de noodzaak van positieve acties waarmee wordt bijgedragen tot een wijziging van de levens-

wijze, mede door reeds in de scholen adequate bewustmakings-initiatieven te ontplooien.

4. Conclusies

4.1. Aangezien sprake is van een heuse gesel voor de moderne samenleving, geeft het Comité zijn steun aan het onderhavige Commissievoorstel, maar wijst het erop dat van de huidige fase — meestal aangemerkt als achteraf en dus te laat optreden — moet worden overgestapt op een nieuwe fase, waarin de programma's voor een globale herziening uit het Witboek „Strategie voor een toekomstig beleid voor chemische stoffen” ten uitvoer worden gelegd ⁽²⁾. Dit Witboek, waarmee in een eerste fase wordt aangezet tot de herziening van 30 000 chemische stoffen, betekent een echte kwalitatieve verbetering van de productie, het in de handel brengen en het gebruik van chemische stoffen in de EU.

4.2. Het Comité hoopt dat snel vorderingen worden geboekt met het nieuwe programma, teneinde de overgang te vergemakkelijken van de huidige, hoofdzakelijk defensieve strategie op een in de programma's van het Witboek voorziene preventieve strategie.

⁽¹⁾ PB C 393 van 31.12.1994.

⁽²⁾ COM(2001) 88 def.

Brussel, 29 mei 2002.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
G. FRERICHS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Ontwerpverordening van de Commissie over de toepassing van artikel 81, lid 3, van het Verdrag op categorieën van verticale overeenkomsten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen in de motorvoertuigenindustrie”

(2002/C 221/04)

De Commissie heeft op 11 februari 2002 besloten, overeenkomstig de bepalingen van art. 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel ⁽¹⁾.

De afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 8 mei 2002 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Regalado.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 391e zitting (vergadering van 29 mei 2002) het volgende advies uitgebracht, dat met 90 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 3 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Artikel 81, lid 1, van het verdrag verbiedt ondernemingen overeenkomsten te sluiten die de mededinging beperken en de handel tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden. De Commissie kan echter, op basis van Verordening 19/65 EEG van de Raad, per geval of bij verordening besluiten dat het in lid 1 vermelde verbod niet van toepassing is op enige overeenkomst of groep van overeenkomsten tussen ondernemingen (krachtens lid 3), mits voldaan is aan de vier vermelde voorwaarden.

1.2. De verticale overeenkomsten voor verkoop en service na verkoop in de motorvoertuigenindustrie zijn momenteel, wat artikel 81 van het verdrag betreft, geregeld bij Verordening (EG) nr. 1475/95, die op 30 september 2002 vervalt.

1.3. Dankzij de opgedane ervaring met deze indeling van overeenkomsten, lang geleden begonnen in 1974 met het BMW-besluit, voortgezet in 1985 met de goedkeuring van Verordening (EEG) nr. 123/85, en bekrachtigd in 1995 in de huidige Verordening (EG) nr. 1475/95, heeft men in de loop der tijd categorieën verticale overeenkomsten kunnen vastleggen die voldoen aan de voorwaarden van artikel 81, lid 3.

1.4. De Commissie twijfelt eraan of het systeem dat selectieve en exclusieve distributie combineert en dat in één model voor de motorvoertuigendistributie voorziet, voldoet aan het vereiste in artikel 81, lid 3, van het verdrag, dat bepaalt dat overeenkomsten tussen ondernemingen zijn toegestaan als zij „bijdragen tot verbetering van de productie of van de verdeling van de producten of tot verbetering van de technische of economische vooruitgang, mits een billijk aandeel in de daaruit voortvloeiende voordelen de gebruikers ten goede komt”.

1.5. De evaluatie van de toepassing van Verordening (EG) nr. 1475/95, zoals beschreven in het Verslag van de Europese Commissie ⁽²⁾, het onderzoek naar de ontwikkeling van de beheerstechnieken van de verkoopstructuur ⁽³⁾ en naar de voorkeur van de consumenten voor de wijze van autoverkoop ⁽⁴⁾ en, niet in de laatste plaats, het belang van de gewijzigde benadering van het mededingingsbeleid met betrekking tot verticale beperkingen na de vaststelling van Verordening (EG) nr. 2790/99, hebben de Commissie tot de vaststelling gebracht dat de huidige, in Verordening (EG) nr. 1475/95 vastgelegde voorschriften achterhaald zijn. Deze verordening sluit volgens de Commissie niet meer genoeg aan op de structurele veranderingen op de markt en op de behoeften van de consument. Om volledig van de voordelen van het systeem te profiteren, wil de consument nl. de voorwaarden voor grotere concurrentie gerealiseerd zien zodat hij de vruchten kan plukken van de interne markt als hij een auto koopt in de lidstaat waar de prijs lager is. Vandaar dus de noodzaak om een nieuwe vrijstellingsverordening op te stellen voor groepen verticale overeenkomsten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen in de motorvoertuigenindustrie voor de afzet van auto's en klantenservice.

1.6. De nieuwe verordening zou na de raadplegingstermijn en na officiële vaststelling door de Commissie in werking moeten treden op 1 oktober 2002. Voor de aanpassing van de lopende contracten is er in een overgangsjaar voorzien, tot 1 oktober 2003. De verordening loopt af op 31 mei 2010, tegelijk dus met Verordening (EG) nr. 2790/99, waarin de algemene groepsvrijstelling is geregeld die van toepassing is op de verticale overeenkomsten.

⁽²⁾ „Study of the impact of legislative scenarios about motor vehicle distribution”, Andersen Consulting.

⁽³⁾ „Customer Preferences for existing and potential Sales and Servicing Alternatives in Automobile Distribution”, Dr. Lademann.

⁽⁴⁾ PB C 221 van 7.8.2001.

⁽¹⁾ PB C 67 van 16.3.2002.

2. Het nieuwe juridische kader voor de distributie van motorvoertuigen en de bijbehorende klantenservice

2.1. De nieuwe ontwerpverordening gaat uit van het nieuwe mededingingsbeleid inzake verticale beperkingen als omschreven in de algemene Verordening (EG) nr. 2790/99. Zij is zeer vernieuwend en blijkt, hoewel strikter, minder dwingend en tegelijk flexibeler te zijn dan de voorgaande Verordening (EG) nr. 1475/99.

2.2. De belangrijkste nieuwe elementen:

- Er komen verschillende marktdrempels: 30 % voor de exclusieve distributie, 40 % voor de selectieve distributie, 30 % voor de verkoop van reserveonderdelen of dienstverlening. Er wordt niet voorzien in één star model voor de distributie, en het zal niet meer mogelijk zijn exclusiviteit en selectiviteit te combineren, zoals binnen de huidige regeling wel mogelijk is.
- Er worden tal van keuzes geboden aan fabrikanten, distributeurs en dealers.
- De fabrikanten zullen kunnen kiezen voor overeenkomsten voor:
 - exclusieve distributie;
 - kwalitatieve selectieve distributie;
 - kwalitatieve en kwantitatieve selectieve distributie.
- Er wordt een „zwarte lijst” opgesteld van basisclausules zonder mogelijkheid van vrijstelling, volgens het principe „alles is toegestaan behalve de uitdrukkelijk verboden beperkingen”.

2.3. Andere belangrijke aspecten die uiteindelijk voor meer concurrentie en een bredere keuze voor de consument moeten zorgen:

- Toename van de concurrentie tussen distributeurs in de lidstaten (intra-brand) en integratie van de markten in de systemen voor selectieve distributie aan de hand van:
 - de mogelijkheid actief te verkopen (persoonlijke emails-internet)
 - de afschaffing van het vestigingsbeding.
- Ontwikkeling van een algemeen meermerkensysteem.
- Uitbreiding van de rol van de tussenpersonen die in opdracht van de consument optreden.
- Verplichting voor de exclusieve distributeur om te verkopen aan onafhankelijke dealers die geen lid van een netwerk zijn.
- Geen enkele beperking voor passieve verkopen en een beschikbaarheidsbeding voor ongeacht welk voertuig, omschrijving van de verkoopdoelstellingen, systeem voor de levering van producten en verlening van premies op basis van de gemeenschappelijke markt en niet meer op nationaal niveau.

2.4. Wat betreft de service na verkoop:

- De koppeling verkoop/service na verkoop wordt zodanig herzien dat de distributeur zelf de service kan verlenen of kan uitbesteden aan officiële herstellerters.
- Onafhankelijke herstellerters kunnen officiële herstellerters worden, mits zij voldoen aan de kwaliteitscriteria van de fabrikant.
- Het is de bedoeling dat er een verplichting komt voor de officiële distributeurs (dealers en erkende garages) om garantie en service te verlenen voor de voertuigen voor het gehele grondgebied van de gemeenschappelijke markt.
- Voor de officiële herstellerters is het vestigingsbeding niet langer van toepassing, evenmin als het niet-mededingingsbeding.
- De herstellerters die deel uitmaken van het distributienetwerk voor auto's, de distributeurs van reserveonderdelen, de eindgebruikers en de onafhankelijke herstellerters zullen originele reserveonderdelen kunnen betrekken van de fabrikant van die reserveonderdelen of van een derde naar hun keuze.
- De fabrikanten van originele reserveonderdelen mogen hun merk of logo aanbrengen op hun producten, ongeacht of ze worden geleverd aan de fabrikant van de voertuigen of aan de herstellerters, als reserveonderdelen voor vervanging. De erkende herstellerters mogen voor reparaties en onderhoud van het voertuig reserveonderdelen van gelijkwaardige kwaliteit gebruiken, maar in de garantietermijn dienen zij de originele reserveonderdelen van de fabrikant te gebruiken.
- De onafhankelijke herstellerters dienen van de fabrikant alle technische inlichtingen, diagnose- en andere apparatuur, gereedschap, inclusief alle relevante software, en de vereiste opleiding voor de reparatie van de voertuigen te ontvangen.

2.5. Als de overeenkomst tussen fabrikant en dealer wordt verbroken, dient de leverancier deze te motiveren. In geval van geschillen tussen leverancier en distributeur komen er meer mogelijkheden om een onafhankelijk scheidsrechter of een deskundige derde in te schakelen.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Het Comité stelt vast dat het nieuwe voorstel zeer vernieuwend is en in principe op instemming kan rekenen omdat het aansluit bij het standpunt van het Comité in zijn vorige adviezen over de Verordeningen (EG) nrs. 123/85 en 1475/95 over de afzet van motorvoertuigen, over Verordening (EG) nr. 2790/99 betreffende de algemene regels voor verticale beperkingen, en ten slotte over het verslag over de evaluatie van Verordening (EG) nr. 1475/95, een advies dat het Comité op 30 mei 2001 heeft uitgebracht.

3.2. Met name in dit laatste advies spreekt het Comité zich in de conclusies uit voor de instandhouding van de groepsvrijstelling voor de afzet van motorvoertuigen en beveelt het de Commissie aan methoden te onderzoeken voor de wijziging en verlenging van de huidige verordening. Voorts onderstreept het Comité in hetzelfde advies⁽¹⁾ het volgende „De nieuwe verordening zou er met name op moeten zijn gericht, in het algemeen voor meer concurrentie te zorgen waardoor welzijn en veiligheid van de consument toenemen en de interne markt beter gaat functioneren. In concreto betekent dit dat de positie van de dealer met de nieuwe verordening moet worden verbeterd en dat kleine en middelgrote ondernemingen die werkzaam zijn in de Europese automobielsector, daardoor moeten worden gestimuleerd”.

3.3. Het Comité constateert met voldoening dat de nieuwe verordening hierop in wezen ingaat:

- de belangen van de consument komen op de eerste plaats doordat hij meer keuze krijgt in de gehele gemeenschappelijke markt,
- er zijn maatregelen gepland voor meer concurrentie tussen de distributeurs voor de verkoop en bij de service na verkoop,
- de productie en distributie van reserveonderdelen krijgt te maken met meer concurrentie,
- en ten slotte wordt de commerciële onafhankelijkheid van de verkopers versterkt — voor hen is dit noodzakelijk om de kopers een betere service te kunnen bieden — aan de hand van een grotere contractuele bescherming bij de verbreking van een overeenkomst en aan de hand van meer mogelijkheden voor arbitrage bij de oplossing van geschillen.

3.4. Het Comité is voorts tevreden dat de Commissie zijn aanbevelingen over de noodzaak een specifieke groepsvrijstellingsverordening voor de automobielsector te handhaven, heeft overgenomen, en dat zij erkent dat de algemene mededingingsnormen inzake verticale afzetovereenkomsten — Verordening (EG) nr. 2790/99, — in feite niet van toepassing waren op de afzet van motorvoertuigen.

3.5. Het Comité merkt echter op dat de voorgestelde maatregelen in de nieuwe verordening een ingewikkeld stelsel van regels vormen die op restrictieve of extensieve manier geïnterpreteerd kunnen worden, hetgeen de rechtszekerheid kan verminderen en tot concentraties kan leiden in de „plaats van vestiging van de distributie”, in de service na verkoop en in de productie van reserveonderdelen. Dit kan tot gevolg hebben dat talrijke MKB's uit de markt worden gestoten. Ook zou een en ander een negatief effect kunnen hebben op de werkgelegenheid, en tevens de mogelijke voordelen voor de consument in het gedrag kunnen brengen.

3.6. Het Comité merkt op dat de nieuwe verordening de invoering van marktaandelen voorstelt en de ondernemers in de automobielsector meer keuze biedt wat het distributiesysteem betreft.

3.7. Met name dankzij de invoering van marktaandeeldrempels met verschillende percentages, afhankelijk van de gekozen wijze van distributie, zullen de verticale overeenkomsten die zich onder de vastgestelde drempels bevinden, automatisch verenigbaar worden geacht met de groepsvrijstelling, terwijl bij de overeenkomsten die zich boven de drempels bevinden, — en die niet noodzakelijk onwettig zijn —, een afzonderlijk onderzoek kan worden verlangd op grond van de richtsnoeren over verticale beperkingen. De groepsvrijstelling kan echter — los van enige drempel — niet worden toegestaan als de „zwarte lijst” van essentiële beperkingen waarvan niet kan worden afgeweken (vanwege de ernstige concurrentievervalsende gevolgen ervan), niet in acht wordt genomen.

3.8. De nieuwe verordening voorziet verder in artikel 7 op nationaal niveau in decentralisering van de toepassing van de regeling in artikel 81, indien de gevolgen van de overeenkomsten beperkt zijn tot het grondgebied van de lidstaat. Om risico's te vermijden, zoals de niet-uniforme toepassing van de voorschriften, de fragmentering van de markt of, in het uiterste geval, een afwijkende toepassing van het mededingingsbeleid onderstreept het Comité, zoals het reeds deed in de eerder genoemde adviezen, het „one stop shopprincipe in Europa”, dat altijd prioriteit zou moeten hebben indien de antitrustnormen decentraal worden toegepast.

3.9. Het Comité wil er verder op wijzen dat de complexiteit van de opzet van de nieuwe verordening de vastlegging vereist van specifieke „richtsnoeren” die de flexibele en pragmatische benadering die de Commissie voorstaat, verzoenen met de eis van rechtszekerheid voor de ondernemers, die voor het merendeel kleine en middelgrote ondernemingen zijn (ruim 280 000 MKB's).

4. Bijzondere opmerkingen

4.1. *Scheiding van exclusieve en selectieve distributie*

4.1.1. De Commissie heeft besloten dat één model voor de afzet van motorvoertuigen, bestaande uit een combinatie van selectieve en exclusieve distributie, niet langer geschikt is voor de sector. In plaats daarvan verlangt zij van de ondernemingen dat zij kiezen tussen exclusieve distributie of kwantitatieve selectieve distributie. Volgens de Commissie komt er daardoor meer flexibiliteit in de keuze voor fabrikanten.

4.1.2. Het Comité betwijfelt of de voorstellen dit zullen bereiken. Het Comité meent dat de voorgestelde voorwaarden voor exclusieve en kwantitatieve selectieve distributie ertoe zullen leiden dat het leeuwendeel van de fabrikanten zal kiezen voor het distributiesysteem met kwantitatieve selectie. Met andere woorden: het is heel goed mogelijk dat er een overheersend model komt voor de afzet van motorvoertuigen overeenkomstig de nieuwe groepsvrijstellingsverordening (GVV).

⁽¹⁾ PB C 221 van 7.8.2001.

4.2. *Niet-concurrentiebeding (artikel 1-b)*

4.2.1. Het Comité stelt vast dat de nieuwe verordening de verplichting inzake de totale jaarlijkse afname van contractgoederen en -diensten beperkt tot 50 %, tegenover 80 % in artikel 1b van Verordening (EG) nr. 2790/99, waarop zij trouwens gebaseerd is. Volgens het Comité zou het redelijk zijn om ervan uit te gaan dat dit percentage op ten minste 65 % wordt gebracht om de toegang van nieuwe bedrijven, het meermerkensysteem en meer concurrentie te garanderen.

4.2.2. Het Comité neemt met genoeg kennis van de duidelijkere omschrijvingen van de „originele reserveonderdelen”, in artikel 1(p) en reserveonderdelen van gelijke kwaliteit in artikel 1(r). Dit zal leiden tot meer transparantie en meer concurrentie op de markt voor herstellingen, hetgeen de consument/cliënt ten goede komt, wat de prijs en de veiligheid betreft.

4.3. *Toepassingsgebied (artikel 2)*

4.3.1. Het Comité stelt vast (artikel 2, lid 1) dat het toepassingsgebied van de nieuwe verordening rechtstreeks voortvloeit uit de algemene regeling over verticale overeenkomsten (Verordening (EG) nr. 2790/99). Uitgebreid wordt het toepassingsgebied van overeenkomsten, die gesloten worden door twee of meer ondernemingen die elk in een verschillend stadium van de productie- of distributieketen werkzaam zijn, waardoor er meer mogelijkheden voor de ondernemers op de markt komen om auto's, reserveonderdelen of herstellings- en onderhoudsdiensten te kopen, te verkopen of door te verkopen.

4.3.2. Daarom neemt het Comité met genoeg kennis van de opname in de nieuwe verordening van de verticale overeenkomsten die gesloten zijn tussen de dealersverenigingen in de detailhandel en hun leden of tussen deze verenigingen en hun leveranciers, ook gezien het feit dat het een specifiek verzoek betreft dat het Comité heeft geuit in zijn advies over de verordening over verticale beperkingen.

4.4. *De marktaandeeldrempels (artikel 3, leden 1, 2 en 3)*

4.4.1. De Commissie heeft ervoor gekozen marktaandeeldrempels in te voeren om weer te geven dat de grotere efficiency van overeenkomsten voor de afzet van motorvoertuigen slechts de concurrentieverstorende effecten zullen overtreffen indien de marktinvoer van de ondernemingen wordt ingeperkt door merkenconcurrentie in de industrie. Het Comité accepteert de noodzaak van drempels en marktaandelen.

4.4.2. Het verwelkomt de drempel van 40 % voor systemen met kwantitatieve selectie, alsmede het zinnige besluit om geen drempel in te voeren voor overeenkomsten voor kwalitatieve en selectieve distributie. Het erkent ook de logica van de marktaandeeldrempels van 30 % voor overeenkomsten voor exclusieve distributie en exclusieve levering.

4.4.3. Het Comité plaatst wel de volgende kanttekening. De Commissie hanteert de marktaandeeldrempels als een benaderende waarde voor de marktinvoer, en niet als een geheel betrouwbaar meetinstrument. Het is een geschikt instrument voor de Commissie, maar lastig voor de partijen. Op grond hiervan zouden zij t.a.v. de marges voor de marktaandeeldrempels enige speelruimte moeten hebben.

4.5. Zoals reeds in eerdere adviezen over marktaandelen is benadrukt, acht het Comité het volstrekt noodzakelijk dat de ondernemingen kunnen beschikken over interpretatieve instrumenten, zoals richtsnoeren voor een correcte bepaling van de relevante markt voor het product en van de geografische markt, zodat zij met de grootst mogelijke rechtszekerheid een eigen evaluatie van de effecten van de overeenkomsten op de markt hier kunnen maken.

4.5.1. De richtsnoeren zouden concrete en precieze toelichtingen moeten omvatten, met specifieke rekenvoorbeelden van marktaandelen voor overeenkomsten op Europees, nationaal of regionaal niveau, die zo de mate van rechtszekerheid van de ondernemingen vergroten.

4.6. Onder verwijzing naar de Mededeling over de „Overeenkomsten de minimis”⁽¹⁾ roept het Comité de Commissie op in de richtsnoeren de toepasbaarheid van de geplande marktaandeeldrempels op de overeenkomsten voor de afzet van auto's toe te lichten.

4.7. *Opzegging van distributeurschap (artikel 3, leden 5-6)*

4.7.1. De Commissie heeft drie waarborgen voor distributeurs voorgesteld voor het geval de fabrikant de overeenkomst opzegt.

4.7.2. Volgens de eerste waarborg (artikel 3.5) moet de fabrikant zich in de overeenkomst ertoe verbinden om uitvoerige opgave van redenen voor de opzegging te verschaffen. Het mag geen redenen betreffen die worden uitgesloten door de artikelen 4 of 5.

4.7.2.1. Het Comité stemt in met deze voorwaarde, omdat het de behoefte van dealers aan een minimum aan bescherming erkent in de vorm van uitvoerige redenen voor de opzegging. Het stemt er vooral mee in omdat zo vermeden wordt dat fabrikanten de overeenkomst opzeggen op grond van praktijken die in de zin van de verordening geen beperking kunnen zijn.

4.7.2.2. Om te vermijden dat de fabrikant ondeugdelijke redenen aanvoert indien er geen sprake is van een passende schadevergoeding, beveelt het Comité aan dat de redenen van de fabrikant objectief, niet-discriminatoir en transparant moeten zijn.

⁽¹⁾ PB C 368 van 22.12.2001.

4.7.3. De tweede voorwaarde (artikel 3.6) is dat de fabrikant normaliter een opzegtermijn van twee jaar moet geven, maar deze termijn kan terugbrengen tot één jaar (a) indien de wet of de overeenkomst voorschrijft dat er een compensatie betaald moet worden of (b) de leverancier beweert dat het noodzakelijk is het gehele of een substantieel deel van het netwerk te reorganiseren.

4.7.3.1. Het Comité heeft zwaarwegende bedenkingen tegen de formulering van artikel 3, lid 6 (b). Het lijkt erop dat een opzegtermijn van één jaar zonder compensatie mogelijk is, en wel met onvoldoende waarborgen wat de grenzen aan de noodzaak van een reorganisatie van het gehele of een substantieel deel van het netwerk betreft. Moet dit beperkt worden tot een substantiële reorganisatie? Indien hiervan geen sprake is, waarom zou de leverancier de verplichting van een opzegtermijn van twee jaar mogen terugbrengen? De greep van de distributeur op een distributeurschap is al onzeker en de investering in de gebouwen is gewoonlijk groot genoeg om de opzegtermijn van twee jaar te beschouwen als het minimum waarop hij recht heeft, behalve in extreme omstandigheden of als bij wet of overeenkomst de betaling van een passende schadevergoeding is voorzien.

4.7.4. De derde voorwaarde is de behoefte aan arbitrage bij geschillen tussen leverancier en distributeur. Het Comité steunt nadrukkelijk het voorstel van de Commissie om het terrein van de arbitrage uit te breiden tot beëindiging van een distributeurschap. Het Comité is zeer ingenomen met het feit dat de Commissie is ingegaan op de suggestie van het Comité voor een dergelijke maatregel in zijn laatste advies ⁽¹⁾.

4.7.4.1. Het Comité stelt vast dat het de bedoeling is de vereiste arbitrage op te nemen in de overeenkomst voor het distributeurschap, en het is een krachtig voorstander van deze eis omdat het enig juridisch gewicht verleent aan het recht op arbitrage.

5. Hardcore-beperkingen (artikel 4)

5.1. Vestigingsbedingen, artikelen 4 (d) en 5 (f)

5.1.1. Het Comité is ingenomen met de keuze van de Commissie wat andere motorvoertuigen dan personenauto's betreft, maar vraagt zich af of het wenselijk is het vestigingsbeding voor de selectieve distributie van motorvoertuigen op te heffen, aangezien dit in de eerste plaats aanzienlijke interpretatieproblemen met zich mee brengt. Het valt immers moeilijk in te zien hoe de fabrikant kan controleren of de kwaliteitscriteria zijn nageleefd met betrekking tot de bouw door de distributeur van verkooppunten, plaatsen van waaruit geleverd wordt of magazijnen op andere locaties in de gemeenschappelijke markt. Ook is het de vraag hoe een dergelijke interpretatie te rijmen valt met de kwantitatieve selectieve distributie, die op deze manier ernstig in gevaar komt of zelfs geheel te niet wordt gedaan.

5.1.2. Voorts kan de opheffing van het beding tot concurrentieverstorende effecten op de markt ten nadele van het midden- en kleinbedrijf leiden, dat waarschijnlijk niet de mogelijkheid heeft om extra verkooppunten in de gemeenschappelijke markt te vestigen, alsook tot concentraties van grote ondernemingen die zich hoofdzakelijk rondom grote stedelijke gebieden zouden vestigen. Een en ander kan fabrikanten ertoe brengen hun distributienetwerk in filialen op te splitsen om er maar niet de controle over kwijt te raken (verslag Lademann).

5.1.3. De vestigingsdichtheid en de vereiste spreiding van de ondernemingen in een land zouden door al deze factoren kunnen afnemen en er zou een zuiver oligopolie in de distributie kunnen ontstaan, met eventueel versturende gevolgen voor de concurrentie en voor de kwaliteit van de relatie met de klant/consument, een bijzondere troef van het MKB.

5.1.4. Het Comité vraagt zich af of de Commissie het criterium inzake onmisbaarheid (art. 81, lid 3, sub (a) van het Verdrag) op de juiste wijze heeft toegepast op het vestigingsbeding.

5.1.5. Het Comité wijst er dan ook op dat de doelstellingen voor de ontwikkeling van grensoverschrijdende verkopen, de convergentie van de prijzen tussen lidstaten en de grotere concurrentie tussen distributeurs, waar de Commissie op hoopt, zelfs zonder de beperkende toevoeging van het vestigingsbeding al in ruime mate gegarandeerd zouden kunnen zijn door de fundamentele vernieuwingen die de nieuwe verordening al voorstelt, zoals de liberalisatie van de actieve verkopen door de dealer (inclusief verkoop via internet), de volledige liberalisatie van de verkoop via tussenpersonen, de loskoppeling van de verkoopdoelstellingen van het nationale grondgebied, en de vrijheid van de dealer om de zogenaamde „producten van gelijke kwaliteit” op dezelfde manier te behandelen als producten die voor de eigen markt bestemd zijn [art. 4, sub (f)].

5.1.6. Alleen indien de hiervoor genoemde grondige veranderingen niet de verwachte gevolgen mochten hebben voor de convergentie van de prijzen, de integratie van de markt en de concurrentie binnen de merken („intra-brand”), zou de Commissie echter de mogelijkheid mogen hebben tot een vervolgonderzoek in het kader van de periodieke evaluatie van de werking van de nieuwe verordening en zou zij, indien nodig, op dat moment het verbod van vestigingsbedingen — en derhalve de mogelijkheid voor de distributeurs om eigen verkooppunten op te richten buiten de plaats van vestiging — mogen invoeren.

5.2. Tussenpersonen

5.2.1. Met de overname van het verzoek dat het Comité in het advies van vorig jaar heeft geformuleerd, wil de Commissie de rol van de tussenpersonen versterken (overweging 14) via de toegang tot nieuwe instrumenten (internet), zodat de consument kan profiteren van de prijsverschillen binnen de gemeenschappelijke markt.

⁽¹⁾ Paragraaf 5.11 van het advies van het ESC, PB C 221 van 7.8.2001.

5.2.2. Het Comité is vanzelfsprekend tevreden met deze opzet. Het tekent echter aan dat de intrekking van de huidige „Mededelingen” over de rol van de tussenpersonen ⁽¹⁾ een juridisch vacuüm schept dat de Commissie dient te op te vullen door richtsnoeren vast te stellen waarin de gebruikswijze van internet in geval van e-commerce, de kenmerken van de vorm van het mandaat en de rol van de tussenpersonen worden beschreven. Op die manier kan worden voorkomen dat de door de Commissie nagestreefde doelstelling om de actieve verkopen en de marktintegratie via parallelle handel te bevorderen, in het gedrang komt. Tevens moet worden voorkomen dat de tussenpersonen illegaal gebruik maken van de merken van de fabrikant en de dealer.

6. Service na verkoop [artikel 4, lid 1(g)]

6.1. Het Comité stelt vast dat de nieuwe verordening de dealer de keuze laat om zelf de service na verkoop te verlenen of deze uit te besteden. Daarbij moet wel de consument het adres van de erkende garage worden meegeedeeld.

6.2. In dit verband merkt het Comité op dat het in zijn advies van vorig jaar dit vraagstuk heeft aangepakt (par. 6.4.6 / 6.4.7) en tot de conclusie is gekomen dat de belangen van de consument het best kunnen worden beschermd via de noodzakelijke koppeling verkoop/service na verkoop voor de nieuwe voertuigen, wegens het vereiste hoge niveau van de service op het stuk van kwaliteit en veiligheid, die gratis wordt verleend tijdens de garantietermijn op het gehele grondgebied van de gemeenschappelijke markt.

6.3. Overweging 18 van de nieuwe verordening herhaalt de verplichting voor de dealers en de herstellende van het netwerk om gratis diensten te verlenen tijdens de garantietermijn. Het Comité wijst er tevens op dat de Lademann- en E. Andersen-verslagen bevestigen dat de service na verkoop eigenlijk door de verkoper moet worden verleend.

6.4. Het Comité vraagt zich echter af wat de negatieve gevolgen zijn die het voorstel van de Commissie eventueel kan hebben op het stuk van:

- de intrekking van het vestigingsbeding en voor het hiermee gepaard gaande risico van concentratie van servicecentra in stedelijke gebieden;
- de ontoereikende service in de buurt van de consument;
- het verlies van wijd en zijd verspreide ondernemingen over het grondgebied en het wegennet;

- de ontbrekende controle door de dealer op de gevoelige sector service na verkoop en voor zijn rechtstreekse verantwoordelijkheid tegenover de consument en de fabrikant;
- de eis van voortdurende verbetering van de kwaliteit van het product „service”;
- de moeilijkheid om de verantwoordelijkheid van de verkoper te doen gelden in de zin van Richtlijn (EG) nr. 99/44, indien de dealer de controle mocht verliezen over de serviceactiviteit;
- het risico van internetdistributeurs die geen investeringen hoeven te doen in showrooms, demonstratievoertuigen e.d. (free-riding);
- en vooral, ten slotte, het verlies van de voordelen van bescherming van de consument, van veiligheid en de technische en commerciële doelmatigheid, die wel mogelijk zijn dankzij een netwerk dat gebruik maakt van de koppeling verkoop/service na verkoop voor nieuwe voertuigen.

6.5. Gelet op deze risico's en op het gestelde in de eerdere adviezen, blijft het Comité er sterk van overtuigd, dat de koppeling verkoop/service na verkoop, ten minste tijdens de garantietermijn voor de nieuwe voertuigen, door de dealer in stand moet worden gehouden. De service moet gegarandeerd zijn voor alle Europese consumenten op het gehele grondgebied van de Unie volgens een gemeenschappelijke kwaliteitsstandaard voor elk merk. Daarvoor moet worden gezorgd door netwerken van distributeurs en erkende garages voor reparaties, die gelijkelijk en optimaal over het grondgebied verspreid zijn. Daarvoor moet worden gezorgd door de fabrikant, die de mogelijkheid moet krijgen de service-inrichtingen van de dealers en herstellende te vestigen overeenkomstig het systeem voor selectieve, kwalitatieve en kwantitatieve distributie.

6.6. Volgens het Comité dienen de onafhankelijke markt-deelnemers (art. 4.2) daarentegen toegang te kunnen hebben tot alle vereiste technische informatie, diagnose- en andere apparatuur, gereedschap, inclusief alle relevante software en opleiding om, naast de service van het officiële netwerk, kwaliteitservice te bieden die de concurrentie bevordert op de markt voor service na de garantietermijn aan het rijdende wagenpark.

6.7. Wat de reserveonderdelen [artikel 4.1 (i)(j)(k)] betreft, onderschrijft het Comité de nieuwe verordening omdat die de voorwaarden voor meer transparantie en de toegang tot de markt voor originele reserveonderdelen en producten van gelijke kwaliteit versterkt. Dit zou tot meer concurrentie moeten leiden tussen producenten, officiële herstellende en onafhankelijke marktdeelnemers, wat onvermijdelijk zijn weerslag zal hebben op de eindprijzen ten gunste van de consument.

6.7.1. Het Comité beveelt aan in de richtsnoeren het begrip „gelijkwaardigheid” toe te lichten en te verduidelijken bij wie de certificatie berust en hoe deze dient plaats te vinden.

(1) PB C 17 van 18.1.1985 en PB C 329 van 18.12.1991.

7. Diverse merken (artikel 5 (a), overweging 26)

7.1. De nieuwe verordening schept de voorwaarden voor de oprichting van verkooppunten voor diverse merken. Het Comité stemt in met dit initiatief, dat de positie van de distributeur zou moeten versterken en de consument meer keus zou moeten bieden. Er moeten echter maatregelen komen om het imago van het merk op gepaste wijze te beschermen, hetgeen voor de Europese industrie in de concurrentiestrijd op de wereldmarkt van essentieel belang is.

8. Niet-toepassing (artikel 8)

8.1. Gezien de aard van het distributiestelsel voor autovoertuigen zullen de „cumulatieve effecten” een kenmerkend onderdeel van de sector vormen. Het Comité raadt aan in speciale „richtsnoeren” de concurrentieverstorende factoren te verduidelijken waarvan sprake moet zijn om niet-toepassing van de verordening te rechtvaardigen.

9. Overgangsperiode (artikel 12)

9.1. Om rekening te houden met de nieuwe regelgeving en de veranderingen die producenten en distributeurs opgelegd worden, acht het Comité het noodzakelijk dat de geplande overgangsperiode van één jaar wordt verlengd tot 18 maanden waarin de nieuwe regelgeving voor de verbreking van contracten geldt, ook om te vermijden dat de fabrikanten massaal hun netwerken gaan reorganiseren, wat tot tal van geschillen zal leiden.

10. Conclusies

10.1. Het Comité stelt vast dat de Commissie met de nieuwe groepsvrijstellingsverordening de motorvoertuigensector een innoverend instrument heeft willen aanreiken dat de veranderingen op de markt en de eisen van de consument beter kan interpreteren en hierop beter kan inspelen.

10.2. Het Comité is verheugd dat veel van zijn aanbevelingen die in het voorgaande advies terzake zijn geformuleerd, in het nieuwe voorstel zijn overgenomen, dat niet alleen tegemoetkomt aan het streven naar een doeltreffende concurrentie op de markt, maar ook aan de noodzaak om passende bescherming te bieden aan de consument in verband met het specifieke karakter van het goed auto, dat als vervoermiddel kwaliteit, garanties en veiligheid in de tijd moet bieden.

10.3. De in dit advies gemaakte opmerkingen zijn erop gericht het regelgevingskader van deze complexe verordening, die een gevoelige sector in de Europese sociaal-economische context regelt, bij te sturen, beter te definiëren en aan te vullen.

10.4. Het is de bedoeling over een instrument te beschikken met behulp waarvan het welzijn van de consument concreet verbeterd wordt door hem in de gehele interne markt een grotere keuze aan producten en diensten te bieden; hiertoe wordt er tevens naar gestreefd dat ondernemingen, met name het MKB, in een op groei en werkgelegenheid gericht duurzaam concurrentieklimaat met een hoge mate van rechtszekerheid kunnen opereren.

Brussel, 29 mei 2002.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

G. FRERICHS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de totstandbrenging van een communautair kader voor geluidsclassificering van civiele subsonische vliegtuigen met het oog op de berekening van geluidsheffingen”

(COM(2001) 74 def. — 2001/0308 (COD))

(2002/C 221/05)

De Raad heeft op 29 januari 2002 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 80, lid 2, van het EG-Verdrag te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 30 april 2002 goedgekeurd; rapporteur was de heer Green.

Het Comité heeft tijdens zijn 391e zitting van 29 en 30 mei 2002 (vergadering van 29 mei 2002) het volgende advies uitgebracht, dat met 96 stemmen vóór, bij 2 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Achtergrond

1.1. In haar Mededeling over luchtvervoer en het milieu ⁽¹⁾ stelde de Commissie voor economische stimuleringsmaatregelen in te voeren waarmee de beste technologie wordt beloond en de slechtste wordt bestraft.

1.2. Het onderhavige initiatief is een uitvloeisel van de aanbeveling inzake geluidsheffingen die door de directeurs-generaal voor de burgerluchtvaart van de Europese burgerluchtvaartconferentie (ECAC) in juni 2000 is onderschreven.

1.3. Momenteel verschillen de heffingssystemen op luchthavens per lidstaat. Invoering van een gemeenschappelijk kader voor geluidsclassificering van vliegtuigen zou dan ook bevorderlijk moeten zijn voor transparantie, gelijke behandeling en voorspelbaarheid waar het gaat om de geluidscapponent in de luchthavengelden.

2. Het Commissievoorstel

2.1. De algemene principes van het beleid van de ICAO (Internationale burgerluchtvaartorganisatie) inzake luchthavengelden worden overgenomen: transparantie, relatie met de kosten en proportionaliteit tussen geluidsheffingen en geluidshinder.

2.2. De Commissie pleit tevens voor naleving van het principe dat de som van extra heffingen en kortingen niet hoger mag uitvallen dan de kosten voor het verstrekken van de dienst, d.w.z. dat er geen inkomsten gegenereerd mogen worden.

2.3. De gemeenschappelijke geluidsclassificering is alleen bedoeld voor de toepassing van heffingen en mag niet voor exploitatiebeperkingen worden gebruikt.

2.4. Er wordt uitgegaan van de absolute geluidsemissie van individuele vliegtuigen zoals die door de ICAO in verband met toekenning van geluidscertificaten wordt gemeten. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de geluidsemissie bij het opstijgen en het landen.

2.5. De verhouding tussen de minimale en de maximale geluidsheffing mag niet groter zijn dan 1:20.

2.6. Het voorstel voorziet in de mogelijkheid het publiek in te lichten over de „geluidsproductiviteit” van vliegtuigen (= geluidsemissie per passagier of ton vracht).

2.7. Voorts wordt een regelgevend comité opgericht dat de Commissie moet helpen erop toe te zien dat de richtlijn verwijst naar de meest recente versie van boekdeel I van bijlage 16 bij het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Het EESC verwelkomt en steunt het voorgestelde kader voor geluidsclassificering van vliegtuigen, omdat dit bijdraagt tot harmonisatie van de bestaande systemen.

3.2. Wel wijst het erop dat de lidstaten zelf blijven uitmaken of zij geluidsheffingen willen invoeren om geluidsproblemen rond luchthavens aan te pakken.

3.3. Het gemeenschappelijke kader mag dan ook zeker niet worden opgevat als uitnodiging om geluidsheffingen in te voeren op luchthavens waar geen sprake is van geluidsoverlast.

3.4. Het voorgestelde kader is gecompliceerd omdat op iedere luchthaven zeer gedetailleerde informatie over de geregistreerde geluidsgegevens van ieder vliegtuig wordt geëist.

⁽¹⁾ COM(1999) 640 def.

3.5. Bij de berekening van de geluidsheffingen zou een correctie ingebouwd moeten worden voor het feit dat grote vliegtuigen per passagier of vrachteenheid minder lawaai produceren. De formule in de bijlage voorziet hier niet in. Een dergelijke correctie zou de vorm kunnen krijgen van een korting voor de betrokken vliegtuigen, waarbij wel eerst naar de specifieke situatie op elke luchthaven wordt gekeken.

3.6. Wanneer op sommige luchthavens heffingen worden ingevoerd, kunnen luchtvaartmaatschappijen besluiten hun lawaaierigere vliegtuigen in te zetten op routes tussen luchthavens waar geen heffingen gelden. Dit betekent dat alle luchthavens moeten bekijken in hoeverre zij geluidsheffingen willen invoeren.

Brussel, 29 mei 2002.

4. Specifieke opmerkingen

4.1. De enige opmerking betreft de bepaling dat de verhouding tussen de minimale en maximale heffingen niet groter mag zijn dan 1:20 (art. 3, lid 3). Daarbij zou niet slechts van „een bepaalde periode” uitgegaan moeten worden, maar van een periode van 24 uur. Dit betekent bijvoorbeeld dat de maximale heffing voor een nachtvlucht niet meer dan 20 keer zo hoog mag zijn als de minimale heffing voor een dagvlucht.

4.2. Het EESC stelt daarom voor de passage „binnen een bepaalde periode” (art. 3, lid 3) te schrappen.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
G. FRERICHS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer”

(COM(2001) 573 def. — 2001/0241 (COD))

(2002/C 221/06)

De Raad heeft op 24 oktober 2001 besloten het Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 71 van het EG-Verdrag te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij”, die was belast met de voorbereiden-de werkzaamheden, heeft haar advies op 30 april 2002 goedgekeurd. Rapporteur was de heer García Alonso.

Tijdens zijn 391e zitting van 29 en 30 mei 2002 (vergadering van 29 mei) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 94 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 3 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Doordat Richtlijn 93/104/EG (arbeidstijd) is gewijzigd bij Richtlijn 2000/34/EG (minimumvoorwaarden voor de arbeidstijd voor mobiele werknemers in het wegvervoer) moet Verordening (EEG) nr. 3820/85 worden aangepast: de arbeidstijdenregeling in de richtlijn en de voorschriften inzake de rijtijden van bestuurders in de verordening houden namelijk rechtstreeks verband met elkaar en moeten daarom een samenhangend geheel vormen.

1.2. Het Comité is dan ook zeer te spreken over het Commissievoorstel en kan zich helemaal vinden in de belangrijkste doelstellingen ervan: harmonisatie van de concurrentievoorwaarden, verbetering van de arbeidsomstandigheden en vergroting van de verkeersveiligheid.

1.3. Op een aantal punten is de tekst echter voor verbetering vatbaar. Het gaat daarbij om redactionele aanpassingen om bepaalde termen te verduidelijken en — in mindere mate — om inhoudelijke aanpassingen om de toepassing en naleving van de voorschriften te vergemakkelijken en de verkeersveiligheid te vergroten. Er mag niet worden vergeten dat het wegvervoer een dienstverlenende sector van algemeen belang is: de hoge eisen van de klant zijn vaak doorslaggevend voor de beslissingen van de ondernemers en daarmee voor de belangen van de werknemers.

1.4. Het Europees Economisch en Sociaal Comité wil in dit advies een juist evenwicht vinden voor deze sector waarin flexibiliteit en acceptabele sociale voorwaarden een vereiste zijn. Flexibele regels vergemakkelijken een correcte en uniforme toepassing van de verordening, die afgestemd moet zijn op de voortdurende veranderingen in het wegvervoer en goede praktijken moet bevorderen.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Het Comité is ingenomen met het voorstel van de Commissie om de harmonisatie van bepaalde in Verordening (EEG) nr. 3820/85 opgenomen voorschriften inzake rij- en rusttijden en pauzes in verband met de invoering van de digitale tachograaf te vergemakkelijken. Het wijst er echter op dat de goedkeuring door de EU van de technische bijlage met betrekking tot de digitale tachograaf problemen oplevert en dat daarom nog weinig bekend is over de technische eisen die voor dit nieuwe apparaat gelden.

2.2. Het wegtransport heeft de afgelopen 17 jaar sinds de invoering van de verordening weliswaar grote veranderingen ondergaan, maar het ging daarbij vaak wel om verbeteringen voor de bestuurders op het gebied van voertuigtechniek en weginfrastructuur, waardoor zij het gemakkelijker hebben gekregen. Bepaalde problemen, bijvoorbeeld congestie in het verkeer, stress en oneerlijke concurrentie, doen zich echter nog steeds voor en moeten worden opgelost.

2.3. Het Comité is verheugd dat een vervoersonderneming er krachtens de nieuwe bepalingen in artikel 10 voor moet zorgen dat de bestuurder zich aan de rijtijden kan houden. De verdeling van verantwoordelijkheden tussen bestuurder en werkgever wordt daarmee duidelijk geregeld, hetgeen een hele verbetering ten opzichte van de huidige situatie is.

2.4. Het Comité is ook ingenomen met het nieuwe lid over verantwoordelijkheid voor de totale dagelijkse rijtijd, dat ook van toepassing is wanneer door meerdere lidstaten wordt gereden.

2.5. Het Comité steunt de oprichting van een speciaal adviescomité voor de uitvoering van en controle op de verordening. Het zal de implementatie en interpretatie van de verordening beslist ten goede komen indien de werkzaamheden van dit comité aansluiten op de vergaderingen van de sociale partners in het wegtransport.

2.6. Doordat bepaalde voorschriften niet duidelijk zijn, rijzen twijfels over de toegestane rijtijd voor bestuurders die eigenlijk buiten het toepassingsgebied van de voorgestelde verordening vallen, bijvoorbeeld bestuurders die personen over een afstand tot 50 km vervoeren, maar die daarnaast ook diensten verlenen die wél onder het toepassingsgebied vallen. In dit verband zou nagegaan moeten worden welke andere maatregelen — behalve de tachograaf — de EU zou kunnen treffen om controle uit te oefenen op de totale dagelijkse rijtijd van bestuurders wier activiteiten ten dele binnen en ten dele buiten het toepassingsgebied van de verordening vallen.

2.7. Het aantal uitzonderingen op de verordening zou nog verder beperkt kunnen worden. Zo is er bijvoorbeeld geen reden om circusvoertuigen uit te sluiten; de indruk ontstaat dat in artikel 3 niet de rijtijd van de bestuurder, maar het voertuig zelf aan regels wordt onderworpen.

3. Specifieke opmerkingen

Hoofdstuk I: *inleidende bepalingen*

3.1. De verschillende gehanteerde termen worden uitvoerig beschreven in de verordening. Het Comité stelt in dit verband voor de term „vervoersmethoden” in artikel 1 te vervangen door „vervoerswijzen”.

3.2. In artikel 2, lid 1, onder a), zou „3,5 ton” vervangen moeten worden door „2,0 ton”. Uit statistische gegevens blijkt namelijk dat met vrachtwagens tussen 2,0 en 3,5 ton veel ongevallen gebeuren.

3.3. In artikel 4.4 zou de definitie van „onderbreking” als volgt geformuleerd moeten worden: „een tijdsperiode waarin de bestuurder geen andere werkzaamheden verricht”.

3.4. Het Comité stelt voor de definitie van „dagelijkse rusttijd” (art. 4.7) als volgt aan te passen: „de dagelijkse tijdsperiode waarin de bestuurder vrijelijk over zijn tijd kan beschikken, die overeenkomt met een „normale dagelijkse rusttijd” of een „bekorte dagelijkse rusttijd””.

3.5. Zo ook zou de definitie van „wekelijkse rusttijd” (art. 4.8) als volgt gedefinieerd moeten worden: „de wekelijkse tijdsperiode waarin de bestuurder vrijelijk over zijn tijd kan beschikken, die overeenkomt met een „normale wekelijkse rusttijd” of een „bekorte wekelijkse rusttijd””.

3.6. De term „geregelde diensten” zou ook „bijzondere vormen van geregeld vervoer” moeten omvatten, zoals het vervoer van werknemers en scholieren, waarbij eveneens volgens een vaste dienstregeling en via een vast traject wordt gereden — zie artikel 2, punt 1.2, onder a), b) en c) van Verordening (EEG) nr. 684/92 van de Raad van 16 maart 1992.

3.7. Het Comité stelt voor paragraaf 4.14 aan te vullen met de volgende passage „die het voertuig ook bestuurt”. Artikel 4.15 zou concreter geformuleerd kunnen worden.

3.8. Met betrekking tot het toepassingsgebied stelt het Comité de volgende formulering voor: „Voertuigen die bestemd zijn voor het personenvervoer binnen een straal van 50 kilometer”.

3.9. Het Comité stelt voor in artikel 3.5 de passage „die eigendom zijn van, of zonder bestuurder worden gehuurd door, de staat” te schrappen, omdat niet relevant is van wie het voertuig is of door wie het wordt gehuurd. Daarmee blijft de volgende passage over: „speciaal voor medische doeleinden uitgeruste en gebruikte voertuigen”.

3.10. In artikel 3.7 zou de passage „binnen een straal van 50 km rond hun standplaats” vervangen moeten worden door „binnen een straal van maximaal 50 km rond hun standplaats”.

Hoofdstuk II: *bemannig, rijtijden, onderbrekingen en rusttijden*

3.11. In artikel 5 staat niets over de minimumleeftijd van bestuurders. Mede gezien de huidige discussie binnen de EU-instellingen over de Richtlijn beroepsopleiding voor bestuurders kan daarom geconcludeerd worden dat men vanaf 18 jaar bestuurder mag zijn. Dit zou beslist kunnen helpen het tekort aan bestuurders in het wegtransport terug te dringen en dus goed voor de werkgelegenheid zijn.

3.12. In dit verband stelt het Comité voor de artikelen 5.1 en 5.2 (over resp. „conducteurs” en „bijrijders”) te schrappen. Wanneer de minimumleeftijd voor bestuurders, de meest algemene categorie, wordt geschrapt, is het immers logisch dat dit ook gebeurt voor minder gangbare categorieën als conducteurs en bijrijders. Zij zouden dan onder algemene nationale werkgelegenheidsbepalingen kunnen vallen.

3.13. Het Comité heeft geen bezwaar tegen de nieuwe formulering van artikel 7, leden 1 en 2, maar acht het beslist noodzakelijk dat de mogelijkheid om onderbrekingen op te splitsen behouden blijft, omdat dit de dienstverlening (vooral in het reizigersvervoer) en de verkeersveiligheid ten goede komt. Daarom stelt het Comité voor een als volgt luidend lid 3 aan artikel 7 toe te voegen:

„In het geregeld reizigersvervoer kunnen bovengenoemde onderbrekingen worden opgesplitst in onderbrekingen van ten minste 15 minuten elk, die in de rijtijd worden ingelast.”

3.14. Aan het einde van artikel 8, lid 6, zou de passage „en het voertuig stilstaat” vervangen moeten worden door „en het voertuig in het geval van een dagelijkse rusttijd stilstaat en in het geval van een wekelijkse rusttijd geparkeerd is.” De wekelijkse rusttijd zou bij voorkeur buiten het voertuig doorgebracht moeten worden.

Hoofdstuk III: aansprakelijkheid van de onderneming

3.15. In artikel 10, lid 4, staat dat vervoersondernemingen aansprakelijk zijn voor overtredingen die zijn begaan door bestuurders van die onderneming, zelfs wanneer de bestuurder ten tijde van de overtreding niet op het grondgebied van die lidstaat was. Er moet echter aandacht worden geschonken aan situaties waarin deze bepaling niet toepasbaar is en aan meer specifieke gevallen, zoals uitbestede diensten.

Brussel, 29 mei 2002.

3.16. Ter verduidelijking zou in artikel 11 naar de verordening verwezen moeten worden: „dan die welke zijn vastgelegd in de artikelen 6 tot en met 9 van de onderhavige verordening.”

Hoofdstuk V: controle en sancties

3.17. Artikel 19, tweede alinea, zou als volgt gewijzigd moeten worden: „De sancties omvatten de mogelijkheid om een rijverbod op te leggen en een voertuig in beslag te nemen in geval van ernstige overtredingen.” Het Comité pleit voor een aparte richtlijn om boetes en sancties in het verkeer gelijk te trekken.

3.18. De Commissie zou moeten overwegen de sociale partners bij de toepassing van de verordening te betrekken, met name wat de artikelen 22 en 23 betreft.

3.19. Ten slotte zou de formulering van artikel 23, lid 1, aangepast moeten worden. (deze wijziging geldt niet voor de Nederlandse versie).

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

G. FRERICHES

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van bijlage I van Beschikking nr. 1336/97/EG betreffende een geheel van richtsnoeren voor trans-Europese telecommunicatienetwerken”

(COM(2001) 742 def. — 2001/0296 (COD))

(2002/C 221/07)

De Raad heeft op 18 januari 2002 besloten het Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 156 van het EG-Verdrag te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij”, die was belast met de voorbereiden-de werkzaamheden heeft haar advies op 30 april 2002 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Rétureau.

Tijdens zijn 391e zitting van 29 en 30 mei 2002 (vergadering van 29 mei) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht dat met algemene stemmen is goedgekeurd.

1. TEN-Telecom

1.1. TEN-Telecom is een programma voor openbare diensten gericht op met name gebieden waar Europa een concurrentievoordeel heeft. Doel is de openbare diensten te bevorderen in het kader van het Europees samenlevingsmodel, waarin sociale samenhang en integratie centraal staan.

1.2. Het programma sluit aan bij de doelstelling van het eEurope-initiatief om een informatiemaatschappij tot stand te brengen voor iedereen, en tracht dit te realiseren door het bevorderen van openbare diensten die ertoe bijdragen dat alle mensen kunnen deelnemen aan de informatiemaatschappij en zo voorkomen dat er een digitale kloof in de samenleving ontstaat.

1.3. Het programma verleent bijstand in de fase voorafgaand aan de kritieke opstartfase van een nieuwe dienst, zodat particuliere en openbare investeerders op basis van een economische analyse goed gefundeerde beslissingen kunnen nemen alvorens een nieuwe dienst op te zetten. Voor de geselecteerde projecten vergoedt het programma maximaal 50 % van de kosten die in deze eerste fase gemoeid zijn met de evaluatie van de technische en financiële haalbaarheid van het project en maximaal 10 % van de totale investeringskosten in de eigenlijke opstartfase.

1.4. Daarnaast is TEN-Telecom in het kader van het cohesiebeleid erop gericht overheidsinstanties en andere relevante actoren aan te moedigen de diensten toegankelijk te maken voor groepen die aan de zijlijn van de maatschappij dreigen te komen staan (omdat zij lichamelijk gehandicapt zijn, uit een kansarm milieu komen, niet meer maatschappelijk actief zijn, in een verafgelegen of dunbevolkt gebied wonen, enz.).

1.5. De opzet van TEN-Telecom is m.a.w., ertoe bij te dragen het concept „diensten van maatschappelijk belang” in praktijk te brengen.

1.6. De Commissie maakt om de drie jaar een evaluatieverslag op over de geboekte vooruitgang en de werking van het TEN-Telecom-programma. Het EESC is verzocht over dit verslag ⁽¹⁾ en de wijzigingen ⁽²⁾ die worden voorgesteld voor Bijlage I van Beschikking nr. 1336/97/EG een advies uit te brengen.

1.7. Nu heeft het EESC al verscheidene adviezen uitgebracht over de beleidslijnen, programma's en goed te keuren financiële regelingen i.v.m. de informatiemaatschappij en telecommunicatie, waaronder een advies over bovengenoemde Telecombeschikking. Daarnaast werkt de afdeling TEN momenteel aan twee nieuwe adviezen over zaken die in de werkingssfeer van TEN-Telecom zouden kunnen worden opgenomen ⁽³⁾. Het heeft dus weinig nut hier weer in te gaan op beleid en

⁽¹⁾ Verslag over de tenuitvoerlegging van Beschikking nr. 1336/97/EG betreffende een geheel van richtsnoeren voor trans-Europese telecommunicatienetwerken, d.d. 10.12.2001, COM(2001) 742 def. — 2001/0296 (COD).

⁽²⁾ Voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van bijlage I van Beschikking nr. 1336/97/EG betreffende een geheel van richtsnoeren voor trans-Europese telecommunicatienetwerken (referentie: zie voetnoot 1).

⁽³⁾ EESC-advies over het „Voorstel voor een verordening (EG) van de Raad tot vaststelling van de algemene regels voor het verlenen van financiële bijstand van de Gemeenschap op het gebied van de trans-Europese netwerken”, COM(94) 62 def. — SYN 94/0065, (PB C 195 van 18.7.1994).

EESC-advies over „Op weg naar de informatiemaatschappij — Mededeling van de Commissie aan de Raad, aan het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's betreffende een methodologie voor de totstandbrenging van toepassingen voor de informatiemaatschappij — Voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en de Raad betreffende een geheel van richtsnoeren voor trans-Europese telecommunicatienetwerken”, COM(95) 224 def., PB C 39 van 12.2.1996.

EESC-advies (CES 524/2002) van 25.4.2002 over „De uitbreiding van de Trans-Europese netwerken tot de Europese eilanden” (initiatiefadvies).

EESC-advies (CES 347/2002) over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 2236/95 van de Raad tot vaststelling van de algemene regels voor het verlenen van financiële bijstand van de Gemeenschap op het gebied van trans-Europese netwerken”, COM(2001) 0545 def. — 2001/0226 (COD).

benaderingen m.b.t. zaken waarover het Comité al advies heeft uitgebracht noch om vooruit te lopen op de inhoud van de adviezen die nu in voorbereiding zijn. Wel wordt de betrokken instellingen aanbevolen, ook met deze documenten rekening te houden om de achtergrond van onderstaande analyse en aanbevelingen beter te kunnen situeren. Onderwerp van advies zijn het door de Commissie opgestelde evaluatieverslag en de voorgestelde wijzigingen voor Bijlage I.

2. Voorstellen van de Commissie

2.1. Driejaarlijks verslag over het TEN-Telecom-programma — Beschrijving van het programma en evaluatie

2.1.1. De Commissie baseert zich in dit verslag, waarin de werking van het TEN-Telecom-programma gedurende de afgelopen drie jaar beoordeeld wordt, op een tussentijdse evaluatie van het programma door een onafhankelijk, extern bureau en op een speciaal verslag van de Rekenkamer over trans-Europese telecommunicatienetwerken⁽¹⁾.

2.1.2. Het programma heeft als doel de overgang naar een informatiemaatschappij voor iedereen te bevorderen. Daartoe wordt financiële steun verleend op een aantal strategische gebieden, georganiseerd op drie brede niveaus (toepassingen, algemene diensten en basissetwerken), die in bijlage I nader worden omschreven. Het programma steunt diensten van openbaar belang die niet concurreren met commerciële diensten.

2.1.3. Voor de periode 1998-2000 (3 jaar) bedroeg het TEN-Telecom-budget 92,8 miljoen EUR, waarvan bijna de helft werd uitgegeven in het derde jaar. Er is een groot verschil tussen de uitgevoerde vastleggingen en de uitgevoerde betalingen, hetgeen men wil oplossen met een proactieve aanpak.

2.1.4. De selectie van de projecten die voor steun in aanmerking komen, geschiedt op basis van uitnodigingen tot het indienen van voorstellen voor specifieke gebieden. Bij de eerste uitnodiging ging het om voorstellen voor projecten uit de „basissetwerklage”, terwijl de daaropvolgende uitnodigingen betrekking hadden op algemene diensten en toepassingen, m.u.v. een extra doorlopende uitnodiging in 1998 die op ondersteunende en coördinerende acties gericht is.

2.1.5. De beoordeling van de voorgestelde projecten wordt verricht door TEN-Telecom-personeel met de steun van externe beoordelaars. Kritiek op de korte termijnen voor de beoordeling van de projectvoorstellen, het algemene karakter van bepaalde evaluatiecriteria en het feit dat projecten die niet duidelijk onder één gebied vallen, benadeeld dreigen te worden, heeft geleid tot een herziening (momenteel nog aan de gang) van de beoordelingsprocedure en de beoordelingscriteria.

2.1.6. De helft van de deelnemers aan het programma zijn particuliere ondernemingen. Deels gaat het hierbij om grote technologische ondernemingen op het gebied van telecommunicatie en IT, maar 57 % behoort tot het MKB. Bij bijna de helft van de projecten wordt tegelijkertijd gebruik gemaakt van andere bronnen van communautaire steun. De meeste projecten zouden echter, zo geven de deelnemers aan, niet gestart zijn zonder de financiële steun van het TEN-Telecom-programma.

2.1.7. De voorstellen hadden vooral betrekking op de technische en commerciële haalbaarheid en de validiteit van projecten. De hiermee gemoeide kosten worden immers tot 50 % vergoed tegenover slechts 10 % van de kosten die met de eigenlijke invoering gepaard gaan (terwijl de ondersteunende acties in het kader van de uitnodiging van 1998 volledig gefinancierd worden).

2.1.8. De technische kwaliteit blijkt over het algemeen bevredigend, hetgeen niet gezegd kan worden van de ondernemingsplannen, die op een aantal terreinen nogal zwak zijn uitgevallen. De conclusie van de beoordeling is echter wel in die zin positief dat de projecten wezenlijk ertoe bijdragen het eEurope-initiatief te realiseren⁽²⁾. De projecten vergemakkelijken daadwerkelijk de overgang naar een informatiemaatschappij voor iedereen, zoals het doel van het programma is. Anderzijds wijst de beoordeling ook uit dat de verschillende activiteiten beter gecoördineerd en ook geconcentreerd moeten worden.

2.1.9. De Rekenkamer dringt er vooral op aan onnodige overlapping met het Kaderprogramma voor onderzoek en andere bronnen van communautaire financiering te vermijden en wil stringentere projectbewakingsprocedures vaststellen.

2.1.10. De externe evaluatie geeft als aanbeveling mee, meer te doen aan de marketing van het programma. Verder wordt geconstateerd dat het aantal invoeringsprojecten dat door het programma gesteund wordt, vrij gering is.

2.2. Voorgestelde maatregelen

2.2.1. De Commissie stelt de volgende maatregelen voor:

- a) verhoging van het aantal invoeringsprojecten d.m.v. verschillende initiatieven;
- b) verlaging van de kosten in de projectbeoordelingsfase door invoering van een uit twee fasen bestaande evaluatieprocedure: beknopte voorstellen in de inleidende selectiefase en volledige voorstellen in fase 2 voor positief beoordeelde projecten;
- c) frequentere uitnodigingen tot het indienen van voorstellen op tijdstippen die van te voren zijn vastgesteld;
- d) maximale termijn van 9 maanden tussen de publicatie van een uitnodiging en het ondertekenen van een contract;

⁽¹⁾ Speciaal verslag van de Rekenkamer 9/2000 over trans-Europese netwerken (TEN) — telecommunicatie, vergezeld van de antwoorden van de Commissie, PB C 166 van 15.6.2000.

⁽²⁾ Zie het EESC-advies over „eEurope — Naar een informatiemaatschappij voor iedereen — Ontwerp-actieprogramma” (COM(2000) 330 def.), PB C 123 van 25.4.2001.

- e) optrekken van het steunniveau van 10 % naar 20 % voor projecten waarbij trans-Europese diensten worden opgezet;
- f) uittesten van een contract waarin de twee types activiteiten die voor communautaire steun in aanmerking komen, nl. 1) onderzoek naar technische en commerciële haalbaarheid en validatie en 2) invoering, worden gecombineerd, om vertraging bij de tenuitvoerlegging van projecten te voorkomen;
- g) verhoging van het aantal projecten ten behoeve van overheidsdiensten;

In het kader van het streven naar een informatiemaatschappij voor iedereen zal voorrang worden gegeven aan projecten voor innovatieve systemen en diensten waarmee overheidsdiensten op de diverse niveaus toegankelijker en efficiënter kunnen worden gemaakt.

- h) interconnectie en interoperabiliteit van netwerken;

Er zal steun worden verleend voor de interconnectie en interoperabiliteit van netwerken die noodzakelijk zijn voor de werking van diensten van openbaar belang. Deze steun komt in de plaats van de algemenere steun voor basisnetwerken.

- i) coördinatie met andere actoren;

Bekeken zal worden hoe TEN-Telecom kan worden aangevuld met andere programma's (bijv. het IST-programma, dat invoeringsmaatregelen en modelprojecten ondersteunt), om een optimale synergie te verzekeren.

Verder zal getracht worden de zaken te coördineren met andere actoren binnen de Commissie die relevant zijn voor TEN-Telecom, bijvoorbeeld op het gebied van de andere TEN-programma's, de structuurfondsen, het programma voor competitieve en duurzame groei, het IDA-programma en het Socrates-programma, om onnodige overlapping te vermijden en synergie te creëren.

Met name een actievere relatie met de EIB moet leiden tot gezamenlijke financiering van projecten. De bedoeling is dat er in het kader van het Innovatie 2000-initiatief een werkgroep wordt ingesteld die zich zal bezighouden met zaken van gemeenschappelijke interesse zoals „Nieuwe ICT-netwerken” en „Verspreiding van innovatie”.

- j) programmabeheer en projectbewaking.

2.2.2. Procedures voor projectbewaking zullen worden verscherpt en er zullen duidelijkere richtsnoeren komen voor toegestane kosten. De selectieprocedures zullen worden vereenvoudigd:

- a) meer technische en financiële controles ter plaatse, om onregelmatigheden zoals vastgesteld door de Rekenkamer tegen te gaan, en beoordeling van invoeringsprojecten in een vroegtijdig stadium, voordat te veel middelen zijn aangewend;
- b) duidelijkere definities en duidelijkere afbakening van de verschillende kostencategorieën;
- c) beoordeling van invoeringsprojecten door gebruikersgroepen;

- d) verplichte feedback over de resultaten na afloop van de periode van communautaire steun;

- e) deelname van kandidaat-lidstaten;

De budgetbepalingen ten aanzien van de deelname van kandidaat-lidstaten zullen worden gewijzigd om de mogelijkheden voor deelname aan het programma te vergroten.

- f) duidelijk profiel;

Concept en voorwaarden van het programma zullen beter gepresenteerd worden en met het nieuwe acroniem „eTEN” wordt er een duidelijke link gelegd met het e-Europe-initiatief. Het aantal gebieden waarop het programma zich richt, zal teruggebracht worden van 18 naar 7 (herziening bijlage I).

- g) communicatie;

De voorlichting over het programma zal worden verbeterd. In het kader van een meer proactieve strategie zal er overleg komen met de betrokken overheidsinstanties, ngo's en bedrijven die betrokken zijn bij het verlenen van diensten van openbaar belang, en er wordt gewerkt aan een overzichtelijke en eenvoudige gids voor geïnteresseerden die een projectvoorstel willen indienen.

2.3. Voorstel tot wijziging van bijlage I

2.3.1. De toelichting bestaat hoofdzakelijk uit een samenvatting van het verslag (focusering, vermijden van overlapping en meervoudige financiering, beperking van het aantal aandachtsvelden, meer steun voor trans-Europese diensten, nadruk op de trans-Europese dimensie, onderscheid tussen TEN-Telecom en IST (Information Society Technologies) ter bevordering van innovatieve diensten van algemeen belang die door de overheid of door partnerschappen tussen overheid en bedrijfsleven worden aangeboden, en gerichte steun voor de interoperabiliteit en interconnectie van netwerken).

2.3.2. Daarnaast wordt in de toelichting ingegaan op twee nieuwe aandachtsvelden, die belangrijk zijn voor de verdere ontwikkeling van het programma, nl.:

- de nieuwe sectoren: mobiele diensten en multimedia, en
- netwerkbeveiliging, waarbij in navolging van het beleid dat door de Commissie dienaangaande is uitgewerkt ⁽¹⁾ het accent ligt op versterking van het vertrouwen en de samenwerking binnen Europa, terwijl daarnaast ook concrete voorstellen voor netwerken aan de orde zijn.

2.3.3. Conform verklaring nr. 2 van de Raad en de Commissie m.b.t. Besluit 1999/468/EG van de Raad van 28 juni 1999 zullen de comitéprocedures worden aangepast. Artikel 8, lid 2, zal dienovereenkomstig worden gewijzigd om de regelgevende procedure in te voeren.

⁽¹⁾ Zie het EESC-advies over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Netwerk- en informatieveiligheid: Voorstel voor een Europese beleidsaanpak”, (COM(2001) 298 def.), PB C 48 van 21.2.2002.

2.3.4. In bijlage I worden de projecten van gemeenschappelijk belang opgesomd die voor het programma in aanmerking komen. In het algemene gedeelte wordt de opzet van het programma zoals uiteengezet in het verslag, nog eens kort weergegeven en gewezen op de indeling in drie eTEN-niveaus: toepassingen, algemene diensten en interoperabiliteit van netwerken.

2.3.4.1. Toepassingen: prioriteiten

- e-government en e-administration;
- gezondheidszorg;
- gehandicapten en ouderen;
- onderwijs en cultuur.

2.3.4.2. Algemene diensten: prioriteiten

- geavanceerde mobiele diensten (op de locatie gebaseerde, gepersonaliseerde en contextgevoelige diensten), navigatie en geleiding, verkeers- en reisinformatie, netwerkbeveiliging en facturering, m-commerce, m-business en mobiel werken, onderwijs en cultuur, nooddiensten en gezondheidszorg);
- diensten op het gebied van vertrouwen en betrouwbaarheid. Beveiliging is een van de grote uitdagingen voor de toekomst van de netwerken: er zal steun worden verleend aan diensten van openbaar belang, gericht op alle aspecten van beveiliging met inbegrip van samenwerking voor doeltreffend netwerken binnen de EU op het gebied van nationale CERT-systemen.

2.3.4.3. Interconnectie en interoperabiliteit van netwerken: prioriteiten

- interconnectie en interoperabiliteit van netwerken is een eerste vereiste voor doeltreffende trans-Europese diensten;
- projecten m.b.t. de ontwikkeling en versterking van telecommunicatienetwerken zullen bijzonder kritisch worden bekeken om er zeker van te zijn dat er geen interferentie is met de vrije markt.

2.3.4.4. Aanvullende ondersteunende en coördinerende acties

Dit zijn maatregelen die gunstige voorwaarden scheppen voor de realisering van projecten, meer bekendheid geven aan deze projecten, overleg stimuleren om het gebruik van nieuwe toepassingen en diensten te bevorderen die aansluiten bij programma's op andere terreinen, en om maatregelen ter ontwikkeling van breedbandnetwerken. Het gaat met name om:

- strategische studies van doelspecificaties, om actoren te helpen verantwoorde investeringsbeslissingen te nemen;
- opstellen van gemeenschappelijke specificaties gebaseerd op Europese en internationale normen;

- nauwere samenwerking tussen de actoren uit de sector, waarbij met name gedacht moet worden aan de samenwerkingsverbanden tussen overheid en bedrijfsleven;
- coördinatie van de activiteiten die in het kader van TEN-Telecom worden gesteund met aanverwante communautaire en nationale programma's.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Opmerkingen van het EESC m.b.t. het verslag

3.1.1. Het EESC staat positief tegenover de ontwikkeling om via het programma actief bij te dragen tot een informatiemaatschappij voor iedereen. Als men tegemoet wil komen aan de wensen van de burger en het MKB, is dit een goede zet.

3.1.2. Synergie tussen de verschillende programma's op het gebied van trans-Europese netwerken zal de doeltreffendheid van de maatregelen zeker ten goede komen. Bovendien kan zo verspilling van geld en moeite worden voorkomen.

3.1.3. Het voornemen om te werken aan een gerichtere en efficiëntere communicatie, zodat de binnenkomende aanvragen voldoen aan de sociaal-maatschappelijke doelstellingen van het programma, kan door het EESC alleen maar worden toegejuicht evenals het nieuwe acroniem „eTEN”, waarmee de link gelegd wordt met de trans-Europese netwerken en het eEurope-initiatief.

3.1.4. Het EESC acht het een goede zaak dat het programma zich gaat toespitsen op openbare diensten en op versterking van de samenwerking tussen de actoren op dit terrein, vooropgesteld dat vooral de diensten van algemeen belang bevorderd zullen worden.

3.2. Opmerkingen van het EESC m.b.t. het voorstel tot wijziging van bijlage I

3.2.1. Het EESC kan zich helemaal vinden in de prioriteiten en doelstellingen van het programma, waarin nadruk wordt gelegd op beveiliging, interconnectie en interoperabiliteit van netwerken in combinatie met de ontwikkeling van Europese en mondiale specificaties, en algemene diensten die in het kader van de informatie- en kennismaatschappij voor iedereen — ongeacht handicap of anderszins bemoeilijkende omstandigheden — toegankelijk zullen zijn en gekoppeld zullen worden aan het streven naar duurzame ontwikkeling in de vorm van navigatie- en geleidingssystemen die de logistiek voor het vervoer via de TEN aanzienlijk zullen verbeteren en multimodaal transport zullen stimuleren.

3.2.2. De regelgevende procedure en de extra financiële steun voor kandidaat-lidstaten en invoeringsprojecten hebben al evenzeer de volledige goedkeuring van het EESC.

4. Specifieke opmerkingen

4.1. Het programma dateert van vóór de enorme opkomst van internet. Van belang is dat ingespeeld wordt op de ontwikkelingen en mogelijkheden van internet alsook van de mobiele telefonie, waar al weer gewerkt wordt aan een nieuwe generatie. Het multimediakarakter van de content is een belangrijk aspect. Toegang tot deze uitgebreide en zeer uiteenlopende content door middel van breedbandinternet is een eerste vereiste en moet een belangrijk onderdeel van de communicatiediensten van algemeen belang uitmaken.

4.2. Van belang is dat met name mensen die uitgesloten dreigen te raken, bijvoorbeeld gehandicapten, ouderen, mensen die in een minder gunstige sociaal-economische positie verkeren of in een afgelegen of geïsoleerd gebied wonen (periferie, eiland), gemakkelijker toegang krijgen tot de nieuwe informatie- en communicatietechnologieën. Projecten die daarop gericht zijn en de Web Accessibility Initiative (WAI)-richtsnoeren voor websites van de overheid ⁽¹⁾ ondersteunen, dienen voorrang te krijgen.

4.3. Lokale, regionale en beroepsorganisaties alsook gezondheidsinstellingen en instellingen voor onderwijs- en opleiding moeten aan deze projecten kunnen meewerken en voorstellen kunnen voorleggen om tegemoet te komen aan de wensen van hun leden c.q. klanten. Niemand mag buiten de boot vallen in de informatie- en kennismaatschappij. Daarom moet ernaar gestreefd worden dat iedereen toegang krijgt tot kennis en kan deelnemen aan opleidings- en bijscholingspro-

gramma's voor ondernemers, werknemers en ambtenaren. Met speciale maatregelen moeten ook degenen die moeilijk toegang hebben tot de nieuwe technologieën, daarbij betrokken worden.

4.4. Tegelijkertijd zou er op het gebied van territoriaal beleid en lokale ontwikkeling veel meer gebruik gemaakt moeten worden van de nieuwe informatie- en communicatietechnologieën om cohesie en duurzame ontwikkeling te bevorderen en de leegloop van bepaalde regio's zoals bergachtige gebieden of zeer afgelegen of geïsoleerde gebieden tegen te gaan. Aspecten als cohesie en specifieke behoeften van gehandicapten en ouderen dienen dan ook één van de primaire criteria te vormen bij de beoordeling van projecten.

4.5. De veiligheid van netwerken en de bescherming van vertrouwelijke informatie of persoonsgegevens met betrekking tot e-administratie, met name in het kader van het IDA II-programma voor elektronische gegevensuitwisseling tussen overheidsdiensten ⁽²⁾, gezondheidszorg en sociale zekerheid, zijn ook zaken die in de desbetreffende programma's ruimschoots aan de orde dienen te komen. Dit is des te dringender gezien de gebeurtenissen van 11 september en de gevaren van cyberterrorisme, die van alle kanten kunnen opduiken.

⁽¹⁾ Zie het EESC-advies over de mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: „e-Europa 2002: Toegankelijkheid van websites van de overheid en de inhoud daarvan” (COM(2001) 529 def.), PB C 94 van 18.4.2002.

⁽²⁾ Zie het „Voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Beschikking nr 1719/1999/EG betreffende een reeks richtsnoeren, met inbegrip van de vaststelling van projecten van gemeenschappelijk belang, voor Trans-Europese netten voor elektronische gegevensuitwisseling tussen overheidsdiensten (IDA)” en het „Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Besluit nr 1720/1999/EG tot vaststelling van een reeks acties en maatregelen ter verzekering van de interoperabiliteit van en de toegang tot Trans-Europese netten voor elektronische gegevensuitwisseling tussen overheidsdiensten (IDA)” (COM(2001) 507 def.) — 2001/0210 (COD) — 2001/0211 (COD)).

Brussel, 29 mei 2002.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

G. FRERICHES

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasuitstootrechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad”

(COM(2001) 581 def. — 2001/0245 (COD))

(2002/C 221/08)

De Raad heeft op 11 december 2001 besloten het Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig artikel 175 van het EG-Verdrag, te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De afdeling „Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 6 mei 2002 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Gafo Fernández.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 391e zitting van 29 en 30 mei 2002 (vergadering van 29 mei) met 93 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 4 onthoudingen, het volgende advies goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. In maart 2000 publiceerde de Commissie een Groenboek over de handel in broeikasgasuitstootrechten in de EU. Naar aanleiding van dit Groenboek kwam een algemene, in alle openheid gevoerde gedachtewisseling op gang met de vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld. Veel van hun suggesties zijn verwerkt in het huidige richtlijnvoorstel. Ook het ESC heeft zich bij deze gelegenheid over het Groenboek uitgesproken⁽¹⁾.

1.2. De handel in broeikasgasuitstootrechten, de „gemeenschappelijke implementatie” (joint implementation) en het mechanisme voor schone ontwikkeling (clean development mechanism) zijn de drie in het Protocol van Kyoto opgenomen instrumenten om de uitvoering van de lastenverdelingsovereenkomst minder duur te maken en het macro-economisch effect hiervan te beperken, zodat de betrokken landen zich er beter aan kunnen houden.

1.3. Het Protocol van Kyoto is vanaf 2008 juridisch bindend. De Commissie heeft echter besloten om de betrokken methode in de EU al in 2005 in te voeren, zodat de lidstaten ermee mee leren werken en eventuele verbeteringen kunnen worden doorgevoerd.

1.4. Een stelsel van EU-normen is om diverse redenen nodig. Ten eerste zijn de lidstaten samen veel beter in staat om de kosten omlaag te brengen dan wanneer zij dit op eigen houtje proberen te bereiken. Ten tweede wordt zo voorkomen dat de „emissiemarkt” versnipperd raakt en dat lidstaten eigen normen opstellen die de concurrentieverhoudingen zouden kunnen scheeftrekken.

1.5. Belangrijke onderdelen van het stelsel zijn de emissierechten, de broeikasgassen en de sectoren en/of installaties waarop de Richtlijn van toepassing is.

1.6. Het begrip „emissierechten” heeft betrekking op de hoeveelheid broeikasgassen die een installatie in een bepaalde periode mag uitstoten. Deze rechten worden door een hiertoe bevoegde nationale autoriteit toegekend.

1.7. Hoewel het Protocol van Kyoto betrekking heeft op zes broeikasgassen, is door de Commissie besloten om eerst uitsluitend met emissierechten voor CO₂ te beginnen. Dit is in het beginstadium minder ingewikkeld; het is namelijk verre van eenvoudig om nu ook al emissierechten voor de andere gassen toe te wijzen en tegelijkertijd toezicht op één en ander te houden.

1.8. Volgens bijlage 1 vallen de volgende sectoren en installaties onder de Richtlijn: energieactiviteiten (verbrandingsinstallaties met een thermisch ingangsvermogen van meer dan 20 MW), productie en verwerking van ferro-metalen, de delfstoffenindustrie en de productie van pulp en papier. De CO₂-uitstoot van verbrandingsinstallaties met een vermogen van meer dan 20 MW in sectoren die niet in de Richtlijn zijn opgenomen, valt hier echter wél onder.

1.9. Het stelsel bestaat uit vier onderdelen: nationale plannen voor de toewijzing van emissierechten, individuele vergunningen, toezicht op de naleving (inclusief sancties), en de onderlinge handel in emissierechten tussen de deelnemende partijen.

1.10. De nationale toewijzingsplannen gelden aanvankelijk van 2005 tot 2008 en worden daarna elke 5 jaar herzien. Voor elk van deze perioden bepalen de lidstaten hoeveel emissierechten zij in totaal zullen toewijzen en welke criteria zij hierbij aanleggen. In 2008 zal de Commissie aan een geharmoniseerde toewijzingsmethode gaan werken.

⁽¹⁾ PB C 367 van 20.12.2000, blz. 22.

1.11. Een exploitant van een installatie die voor een vergunning in aanmerking wil komen, richt hiertoe een verzoek tot de bevoegde autoriteit, waarbij hij aangeeft wat de technische en productie-eigenschappen van zijn installatie zijn. De bevoegde autoriteit verleent de exploitant dan een individuele emissievergunning, op grond waarvan deze in de periode 2005-2008 geen geld hoeft te betalen voor zijn emissies. Wel dient hij de emissies van zijn installatie te bewaken en jaarlijks voor al zijn emissies zijn eigen of aangekochte rechten over te leggen.

1.12. Aan de hand van de richtsnoeren van de Commissie voor de bewaking van en het uitbrengen van verslagen over de uitstoot gaan de lidstaten samen met de overheidsinstanties die de vergunningen verlenen na of de exploitanten zich hieraan hebben gehouden. Kunnen deze voor hun emissies niet voldoende rechten overleggen, dan zijn sancties mogelijk, al zullen deze in de periode 2005-2008 nog relatief laag zijn.

1.13. De door elke lidstaat op te stellen nationale registers vormen de grondslag van de handel in emissierechten. De Commissie zorgt op haar beurt voor een EU-stelsel van registers op basis van elektronische gegevensbanken. Vervolgens benoemt de Commissie een centrale administrateur voor het bijhouden en controleren van een onafhankelijk transactieregister. De transacties worden uitgevoerd door hiertoe krachtens de Richtlijn gemachtigde bedrijven of personen en hebben een privé-karakter.

1.14. Verder kan de EU met derde landen overeenkomen om elkaars regelingen in kwestie te erkennen.

1.15. Ten slotte kan de Commissie in 2004 voorstellen om het aantal gassen en activiteiten dat onder de Richtlijn valt uit te breiden, en brengt zij in 2006 verslag uit over de toepassing van de Richtlijn, eventueel met voorstellen voor verbetering.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Het ESC staat achter het richtlijnvoorstel. Het is een goed instrument met een innoverend karakter, en zou als zodanig nog verbeterd kunnen worden als de ervaringen in sommige lidstaten daar aanleiding toe geven. Bovendien is het een uitstekend middel om de lidstaten te helpen hun bij het Protocol van Kyoto — op grond waarvan de lidstaten onderling emissierechten mogen kopen en verkopen — aangevane verplichtingen inzake de terugdringing van de uitstoot van broeikasgassen zo goedkoop mogelijk en met zo weinig mogelijk schadelijke gevolgen voor de economie en de werkgelegenheid in de EU na te komen. Het ESC heeft altijd zonder enige reserve achter de goedkeuring en ratificatie van dit Protocol gestaan.

2.2. Hoewel het ESC het dus met het uiteindelijke doel van het richtlijnvoorstel eens is, wil het er wel de volgende kanttekeningen bij plaatsen.

2.3. Om te beginnen kan het ESC zich niet vinden in het doel van de Richtlijn zoals dit in artikel 1 staat omschreven. In zijn advies over het Groenboek inzake dit onderwerp schreef het ESC al dat met de Richtlijn niet moet worden beoogd om op een kostenefficiëntere manier te zorgen voor een geringere uitstoot van broeikasgassen, maar om deze emissies op een kostenefficiënte manier en met zo weinig mogelijk gevolgen voor het concurrentievermogen en de werkgelegenheid in de EU terug te dringen.

2.4. Ten tweede heeft het ESC de nodige twijfels over de bindende toepassing van de Richtlijn in de periode 2005-2008 (vóór de formele inwerkingtreding van het Protocol van Kyoto).

2.5. Ten derde acht het ESC het niet juist om andere broeikasgassen van de Richtlijn uit te sluiten, en om vanaf 2008 de twee andere flexibiliteitsmechanismen van het Protocol buiten beschouwing te laten.

2.6. Verder vraagt het ESC zich af of de Richtlijn wel in overeenstemming is met de werking van de interne markt. Wat absoluut moet worden voorkomen is dat de bevoegde autoriteiten van elk land de emissievoorwaarden van iedere installatie verschillend interpreteren en zo concurrentiedistorsies in de hand werken. Het ESC is het bovendien niet eens met het in het voorstel beschreven verband tussen de Richtlijn en de IPPC-Richtlijn, en ook niet met het feit dat de emissievergunningen worden gezien als een „last” en niet als een „mogelijk voordeel” voor bedrijven die proberen hun uitstoot extra omlaag te brengen. Bij de behandeling van de betrokken artikelen zal op al deze punten worden teruggekomen.

2.7. Het zou in dit verband beter zijn om artikel 2, lid 2, waarin wordt verwezen naar de Richtlijn 96/61/EG, te schrappen.

2.8. Het ESC stelt voor om in artikel 3 („Definities”) de volgende wijzigingen aan te brengen:

2.8.1. „Installatie”: een op één plaats gevestigde technische eenheid waar een of meer van de in bijlage 1 genoemde activiteiten plaatsvinden.

2.8.2. „Persoon” vervangen door „exploitant” en deze als volgt omschrijven: „elke natuurlijke of rechtspersoon die kan aantonen voldoende belang te hebben bij deelname aan het huidige systeem”.

2.9. Aan artikel 6 het volgende toevoegen: „De verbintenis (...) een hoeveelheid uitstootrechten of door middel van projecten op het gebied van schone ontwikkeling of gemeenschappelijke implementatie verkregen kredieten af te geven die gelijk is aan de totale uitstoot ...”.

2.10. Artikel 9 („Nationale toewijzingsplannen”): sommige lidstaten hebben eigen methoden ontwikkeld om hun emissie-doelstellingen te halen en zo hun met het Protocol van Kyoto aangegane verplichtingen na te komen. Deze alternatieve methoden moeten in de Richtlijn worden opgenomen via een flexibele aanpak waarmee het „acquis” kan worden behouden. Voorwaarde hierbij is wel dat de getroffen maatregelen resultaten moeten hebben opgeleverd die aantoonbaar gelijkwaardig zijn aan wat met toepassing van de Richtlijn zou zijn bereikt.

2.10.1. De installaties van deze landen concurreren vooral met ondernemingen buiten de EU die geen last hebben van de met emissierechten gemoeide kosten of van emissieheffingen, en toepassing van de Richtlijn zou het concurrentievermogen van de installaties in kwestie dan ook aantasten.

2.11. Daarom zou artikel 9 op de volgende manier moeten worden aangevuld:

2.11.1. Een als volgt luidend lid 1bis en lid 1ter toevoegen:

- Lid 1bis: zes maanden vóór 1 januari 2005 en 2008 en eveneens zes maanden vóór het begin van de volgende vijfjaarlijkse perioden moeten de lidstaten de Commissie ervan op de hoogte brengen dat zij van plan zijn bepaalde installaties binnen of buiten het toepassingsgebied van de onderhavige Richtlijn te brengen, waarbij zij duidelijk dienen aan te geven om welke installaties het gaat en hun voornemen met redenen moeten omkleden.
- Lid 1ter: overeenkomstig de procedure die geldt voor de nationale toewijzingsplannen kan de Commissie deze installaties uitsluiten van het toepassingsgebied van de onderhavige Richtlijn als zij aan de volgende eisen voldoen:
 - 1) als uitvloeisel van nationale beleidsmaatregelen, waaronder ook sectorale of andersoortige milieu-convenanten vallen, proberen zij onder toezicht van overheidsinstanties hun emissies in dezelfde mate te reduceren als bij toepassing van de onderhavige Richtlijn het geval zou zijn;
 - 2) op deze installaties zijn de in artikelen 14 en 15 genoemde bewakings- en verificatiebepalingen van toepassing.

2.12. Artikel 10: toewijzingsmethode

2.12.1. De Commissie stelt voor de toe te wijzen emissierchten te meten in tonnen CO₂, waardoor het gebruik van andere indicatoren in het gedrang komt. Voor bepaalde installaties zijn wellicht andere meeteenheden relevanter.

2.12.2. In dit verband valt bijvoorbeeld te denken aan de doelstellingen op het gebied van energie-efficiëntie en de doelstellingen die gebaseerd zijn op de in brede kring geaccepteerde „standaardreferenties”. Deze alternatieven moeten dan ook worden opgenomen in bijlage 3 als opties waarvan de lidstaten bij de uitvoering van hun algemene strategie gebruik kunnen maken.

2.12.3. Verder is er na de inwerkingtreding van het Protocol van Kyoto een overgangperiode nodig om na te gaan of het systeem waarbij elke lidstaat zelf rechten toewijst goed werkt en de interne markt hier geen schade van ondervindt. Op basis hiervan moet dan een geharmoniseerd EU-systeem worden uitgewerkt dat verenigbaar is met het voor alle ondertekenende landen geldende emissierechtensysteem van het Protocol.

2.13. Daarom wordt het volgende voorgesteld:

2.13.1. Artikel 10, lid 1 vervangen door: „Tot de termijn die op 1 januari 2013 een aanvang neemt, ...”.

2.13.2. Artikel 10, lid 2 vervangen door: „Overeenkomstig artikel 26, lid 2, stelt de Commissie een geharmoniseerde toewijzingsmethode voor die op 1 januari 2013 een aanvang neemt en waarbij, in het geval dat voor de rechten in kwestie betaald moet worden, rekening wordt gehouden met de al door de bedrijven betaalde energiebelasting om te voorkomen dat zij voor één en hetzelfde feit twee keer belasting betalen”.

2.13.3. Ook in de periode tot 2013 ziet de Commissie erop toe dat geen schade wordt toegebracht aan de interne markt. In het algemeen draagt de Commissie via de geharmoniseerde toewijzingsmethode zorg voor een „level playing field” tussen lidstaten. Zo nodig zal zij tevens toezien op een „level playing field” tussen lidstaten en landen buiten de EU.

2.14. Artikel 12, lid 1: „Personen” vervangen door „Exploitanten”.

2.15. Artikel 13 („Geldigheid van uitstootrechten”). In de leden 2 en 3 „Personen” vervangen door „Exploitanten”.

2.16. Artikel 16 („Straffen”): De in artikel 16 genoemde straffen mogen in geen geval vóór de inwerkingtreding van de eerste officiële fase van het Protocol van Kyoto in 2008 worden opgelegd. Bovendien moeten exploitanten de mogelijkheid hebben om na bestraft te zijn alsnog de betrokken uitstootrechten af te geven, en kunnen straffen tot 2013 dus alleen maar een symbolische waarde hebben om exploitanten ertoe te brengen de handel in uitstootrechten verder te ontwikkelen, zonder dat deze straffen als buitensporig kunnen worden beschouwd. Bovendien is de term „marktprijs” gezien het vertrouwelijke karakter van transacties tussen exploitanten in dit verband niet op zijn plaats. Daarom wordt het volgende voorgesteld:

2.16.1. Lid 1 als volgt wijzigen: „... de aldus vastgestelde straffen moeten doeltreffend en evenredig zijn, in overeenstemming met lid 3, en kunnen vanaf de inwerkingtreding van het Protocol van Kyoto worden opgelegd.”

2.16.2. Het tweede gedeelte van lid 3 als volgt wijzigen: „De boete wegens bovenmatige uitstoot bedraagt 50 EUR. De betaling ...”.

2.17. Bijlage I: In de tekst over „Energieactiviteiten meer dan 20 MW” vervangen door „meer dan 50 MW”. Op die manier heeft de Richtlijn aanvankelijk vooral betrekking op sectoren en installaties met een hoge uitstoot van broeikasgassen en vallen kleine installaties zoals eventueel grote ziekenhuizen er niet onder. Ook moet niet uitsluitend naar CO₂, maar naar alle broeikasgassen worden verwezen. Mocht de technologische vooruitgang op het gebied van elektriciteitsopwekking en warmtekrachtkoppeling daar aanleiding toe geven, dan zou bij de herziening in 2006 (zie artikel 26) de grens van 50 MW gewijzigd kunnen worden.

2.18. Bijlage III: de volgende wijziging aanbrengen:

2.18.1. In punt 4 de zinsnede schrappen waarin met behulp van duurzame energiebronnen opgewekte elektriciteit wordt uitgesloten, zodat deze bronnen dezelfde status als biomassa krijgen en bovendien een groter marktaandeel kunnen verwerven, wat tegelijkertijd de voorzieningszekerheid van de EU ten goede komt.

2.18.2. Punt 3 als volgt aanvullen: „Vooral andere door de lidstaten toegepaste toewijzingsmethoden zouden in aanmerking kunnen worden genomen, mits deze gebaseerd zijn op in brede kring aanvaarde „standaardreferenties” en gelijkwaardige resultaten mogelijk maken als met de in de Richtlijn voorgestelde methoden zouden zijn behaald”.

2.18.3. In punt 6 „Nieuwkomers” vervangen door „Nieuwe ondernemingen of nieuwe installaties” en dit punt als volgt aanvullen: „... kunnen gaan deelnemen, of over de manier waarop een capaciteitstoename van bestaande installaties op een voor deze nieuwe activiteiten niet-discriminerende wijze wordt bekeken”.

2.18.4. Een als volgt luidend punt 6bis invoegen: „In het plan wordt er op adequate wijze voor gezorgd dat het concurrentievermogen van een sector of installatie geen buitensporige schade oploopt. Ook moet in het plan staan welke middelen worden gebruikt om ervoor te zorgen dat het niet indruist tegen de werking van de interne markt”.

2.19. Punt 7 als volgt aanvullen: „Bij het toewijzen van de individuele rechten wordt ook rekening gehouden met de emissiereductie die de afzonderlijke installaties in kwestie sinds 1990 hebben verwezenlijkt én met de mogelijkheden van de sector en van deze installaties om hun uitstoot nog verder te beperken”.

Brussel, 29 mei 2002.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

G. FRERICHS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 94/62/EG betreffende verpakking en verpakkingsafval”

(COM(2001) 729 def. — 2001/0291 (COD))

(2002/C 221/09)

Op 31 januari 2002 heeft de Raad, overeenkomstig artikel 95 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De afdeling „Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 6 mei 2002 goedgekeurd; rapporteur was de heer Adams.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft dit advies tijdens zijn 391e zitting op 29 en 30 mei 2002 (vergadering van 29 mei) met 100 stemmen vóór bij 3 onthoudingen goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Het voorstel van de Commissie gaat over taakstellingen voor het terugwinnen en recyclen van verpakkingsafval en is bedoeld om nationale maatregelen verder te harmoniseren, zo de druk op het milieu te verminderen en tegelijkertijd een goede werking van de interne markt te waarborgen. De eerste maatregelen op dit gebied werden in 1985 genomen. Later zagen zowel de economische actoren als de lidstaten in dat er wetgeving moest komen voor alle verpakkingen en verpakkingsafval. Na een uitgebreide raadplegingsronde (in zijn advies van 24 maart 1993⁽¹⁾ liet het EESC zich er alleszins positief over uit) werd Richtlijn 94/62/EG goedgekeurd. Dit bleek een juiste beleidskeuze te zijn. In de meeste lidstaten was omzetting van de Richtlijn een succes, al bracht een en ander wel met zich mee dat een groot gedeelte van de kosten van niet-duurzame verwerkingsmethoden nu wordt doorberekend aan producenten en consumenten. Zelfs in de minder goed presterende landen is een positieve trend ingezet. Met de nu voorgestelde richtlijn wil de Commissie aan de eis voldoen de taakstellingen van de eerste fase (die uiterlijk 30 juni 2001 moesten zijn verwezenlijkt) aan te scherpen. De nieuwe taakstellingen moeten uiterlijk 30 juni 2006 zijn gehaald. Bovendien worden voor elk aparte categorie afvalmateriaal nieuwe taakstellingen voorgesteld die aan de hand van levenscyclusanalyses en kosten/batenanalyses moeten worden bepaald. Verder dringt de Commissie erop aan dat een herziening als deze ook in de toekomst om de vijf jaar zal plaatsvinden.

1.2. In het voorstel gaat de Commissie niet in op de vraag waarom verpakkingsafval moet worden beperkt, gerecycled en teruggewonnen, aangezien hieraan in de originele Richtlijn al uitgebreid aandacht is besteed. Men is het erover eens dat de maatregelen nog steeds even noodzakelijk zijn; ook onder de EU-bevolking is hiervoor een breed draagvlak te vinden. In het voorstel komen echter wél de effectiviteit en haalbaarheid van de huidige en de voorgestelde taakstellingen aan de orde. De

Commissie wijst er in haar voorstel verder op het bestaan van een aantal andere initiatieven die betrekking hebben op verwante onderwerpen, bijvoorbeeld het Witboek inzake geïntegreerd productbeleid, de thematische strategie voor recycling, de thematische strategie voor het duurzaam gebruik van hulpbronnen en de richtlijn over elektrische en elektronische apparatuur.

1.3. Het EESC legt in dit advies ongeveer dezelfde accenten als de Commissie in haar voorstel heeft gedaan, al wijst het er net als de Commissie op dat andere aspecten van de Richtlijn uit 1994, zoals preventie, hergebruik en verdere maatregelen om de milieukosten van verpakkingen in de productiekosten te verwerken, zo snel mogelijk de nodige aandacht dienen te krijgen. Het EESC heeft al een belangrijke bijdrage geleverd aan de toekomstige discussie met zijn initiatiefadvies over „De verwerking van verpakkingsafval van levensmiddelen en non-food-producten”, opgesteld door de heer Verhaeghe en goedgekeurd in december 1999⁽²⁾. Dit advies, dat nog altijd zeer relevant is en waarin tal van verwante onderwerpen aan de orde komen, biedt een aanvullende kijk op de technische, milieu- en economische aspecten van verpakkingsafvalbeheer en van de verwerking van afval tot secundaire materialen. De belangrijkste punten uit dit initiatiefadvies zullen daarom terugkomen in de conclusies van dit advies.

1.4. De hele samenleving heeft baat gehad bij de toepassing van de Richtlijn. De Commissie en iedereen die bij de ontwikkeling en uitvoering ervan was betrokken hebben er een groot succes mee geboekt. Dankzij de Richtlijn is men zich in heel Europa bewuster van het milieu geworden en zijn met name de lidstaten waar weinig gerecycled werd in actie gekomen. Hoewel zij niet blind zijn voor de voordelen van verpakkingen, zijn consumenten en producenten nu steeds

⁽¹⁾ EESC-Advies CES 345/93, PB C 129 van 10.5.1993.

⁽²⁾ EESC-Advies CES 1119/99, PB C 51 van 23.2.2000, blz. 17-23.

meer gaan inzien dat zij de bijproducten van consumptie en productie op een duurzame manier dienen te verwijderen. Overal waar bedrijven, consumenten en lokale en nationale overheden gezamenlijke plannen hebben uitgevoerd, is op het gebied van recycling grote, ja zelfs spectaculaire vooruitgang geboekt.

1.5. Wat bescherming, gezondheid, veiligheid, informatie en houdbaarheid betreft zijn aan goede verpakkingen veel voordelen verbonden. Bij de berekening van de kosten van een product moet daarom ook de behandeling van verpakkingsafval, vroeger beschouwd als iets dat niet tot het eigenlijke productieproces behoorde, in aanmerking worden genomen. Het EESC gaat in dit advies dan ook vooral in op de vraag of de „oude” taakstellingen voor meer recycling en terugwinning hebben gezorgd en of de nieuwe voorgestelde taakstellingen in 2006 kunnen worden ingevoerd.

2. Definities (een korte uitleg over de terminologie en definities die in het richtlijnvoorstel worden gebruikt)

2.1. Algemene taakstelling voor terugwinning: onder terugwinning van verpakkingsafval valt recycling en terugwinning van energie of brandstoffen uit materialen via verbranding of andere processen.

2.2. Materiaalspecifieke taakstellingen: voor glas, papier/karton, metalen en kunststoffen worden aparte minimumtaakstellingen voorgesteld. De voorgestelde taakstelling van 20 % voor verpakkingsafval van kunststoffen mag alleen door middel van mechanische of chemische recycling worden verwezenlijkt. Voor een vijfde categorie van voor recycling in aanmerking komende materialen zoals hout, textiel en composietmaterialen zijn geen taakstellingen geformuleerd, al wijst de Commissie erop dat het recyclen van deze materialen eventueel deel (7 %) zou kunnen gaan uitmaken van de totale recyclingtaakstelling.

2.3. Composietmaterialen: verpakkingen die diverse materialen bevatten. Dit kan problemen bij de recycling opleveren: de verschillende materialen zijn niet altijd even eenvoudig te scheiden. De meeste composietmaterialen bevattende verpakkingen zullen worden geclassificeerd op grond van het materiaal waaruit zij voor het grootste gedeelte bestaan.

2.4. Maximumtaakstellingen: deze waren bedoeld om te voorkomen dat verstoringen op de interne markt zouden optreden als lidstaten grote hoeveelheden recyclebare materialen inzamelden zonder daarbij te zorgen voor genoeg verwerkingscapaciteit. De maximumtaakstellingen mogen na overleg met de Commissie worden overschreden als er genoeg recyclinginstallaties (gepland) zijn. Sommige lidstaten overschrij-

den nu al de geldende taakstellingen, en naar het zich laat aanzien zullen zij ook de nieuwe maximumtaakstellingen overschrijden. Er werd een maximumtaakstelling ingevoerd omdat men inzag dat er aan recycling technische beperkingen kleven of om ervoor te zorgen dat lidstaten bij het ontwikkelen van programma's voor het inzamelen en scheiden van afval niet te maken krijgen met een buitensporig grote afvalstroom uit andere landen.

3. Inhoud van het Commissievoorstel

3.1. In de tabel hieronder staan de taakstellingen voor de eerste fase van de Richtlijn en de voorgestelde taakstellingen voor de tweede fase.

(Voorgestelde) taakstellingen voor de eerste en tweede fase (in gewicht)

	1996-2001		2001-2006	
	Min.	Max.	Min.	Max.
Totale terugwinning	50 %	65 %	60 %	75 %
Recycling	25 %	45 %	55 %	70 %
Specifieke materialen				
Glas	15 %		60 %	
Papier/karton	15 %		55 %	
Metalen	15 %		50 %	
Kunststoffen	15 %		20 %	

3.2. Met het kleinere verschil tussen de minimum terugwinningstaakstellingen en de minimum recyclingtaakstellingen wordt onderkend dat recycling voor het meeste gescheiden ingezamelde verpakkingsafval de uit milieu-oogpunt en wat de kosten/batenverhouding betreft beste oplossing is. De Commissie dringt er echter ook bij de lidstaten op aan om in bepaalde gevallen de terugwinning van energie te stimuleren. De energietrugwinning van bepaalde onderdelen van verpakkingsafval kan namelijk gunstig zijn voor de milieubalans van het verpakkingsafvalbeheer en een ecologische en economische optimalisering van alle afvalstromen mogelijk maken, mits een en ander gebeurt in zeer energie-efficiënte installatie die zijn uitgerust met adequate apparatuur om luchtverontreiniging tegen te gaan. Men moet echter steeds voor ogen houden dat

de bevolking en milieuorganisaties in het bijzonder bezorgd zijn over de potentiële gevolgen van afvalverbranding voor het milieu en de volksgezondheid, vooral als afval wordt verbrand in installaties die nog niet aan de IPPC-normen zijn aangepast of die slechtere emissiewaarden dan gespecialiseerde afvalverbrandingsinstallaties hebben. Bovendien vergen verbrandingsinstallaties grote investeringen, waardoor de flexibiliteit van het afvalbeheer in het gedrang dreigt te komen. Daarom wordt voorgesteld om de terugwinningstaakstellingen niet boven de 75 % te laten uitkomen.

3.3. Ook nu wordt er bij de lidstaten op aangedrongen om de via recycling teruggewonnen materialen opnieuw te gebruiken in verpakkingen en andere producten.

3.4. Griekenland, Ierland en Portugal mogen de verwezenlijking van de herziene taakstellingen met drie jaar uitstellen tot 30 juni 2009.

3.5. Er worden definities gegeven van mechanische, chemische en materiaalrecycling.

3.6. In een bijlage staan nadere omschrijvingen van verpakkingsmaterialen, in antwoord op de vragen die zijn gerezen tijdens de uitvoering van de oorspronkelijke Richtlijn.

4. Algemene opmerkingen

4.1. Om haalbare taakstellingen te kunnen voorstellen heeft de Commissie vertegenwoordigers van Europese verpakkings-, recycling-, terugwinnings- en afvalverwerkingsbedrijven, milieu- NGO's, consumenten en andere betrokken partijen geraadpleegd. De nu voorgestelde taakstellingen gaan minder ver dan de oorspronkelijk tijdens de eerste raadplegingsronde voorgestelde taakstellingen, om meer rekening te kunnen houden met gedragspatronen van consumenten, de industriële verwerkingscapaciteit en de participatie van lokale overheden in landen waar het recycleren nog niet zo ver ontwikkeld is. Een aantal consumenten-, milieu- en niet-gouvernementele organisaties drong aan op hogere recyclingtaakstellingen, een hergebruikquotum, statiegeldregelingen en heffingen op verpakkingen. Hiervan is in het richtlijnvoorstel niets terug te vinden. Als alle productie-, marketing-, sociale en milieukosten van het verpakken van producten in de prijs werden doorberekend, zou er minder of helemaal niet meer worden aangedrongen op extra heffingen op verpakkingen. Men is het er echter nog lang niet over eens of het wel mogelijk is om deze sociale en milieukosten in kaart te brengen en te kwantificeren.

4.2. De hoofddoelstelling, een duurzamere regeling voor verpakkingen, kan alleen worden verwezenlijkt als de politieke wil er is, het publiek van het belang ervan bewust wordt gemaakt, het bedrijfsleven zich ervoor inzet en gemeentelijke overheden actieve ondersteuning bieden. Aan al deze voorwaarden is namelijk voldaan in de landen waar hogere recycling- en terugwinningstaakstellingen zijn verwezenlijkt.

4.3. Het richtlijnvoorstel van de Commissie is mede gebaseerd op een aantal onafhankelijke studies, en dan met name op een in opdracht van RDC/Pira verricht onderzoek naar de kosten en baten van de verwezenlijking van diverse taakstellingen. Hoewel het zich nog in de ontwerpfase bevindt, is het al wel gepubliceerd, en het blijkt de voorstellen in de ontwerprichtlijn volledig te ondersteunen. Door de complexiteit van de kosten/batenanalyses is er sprake van een aanzienlijke achterstand op het oorspronkelijke tijdschema, maar volgens de Commissie hebben de lidstaten nog altijd tijd genoeg om zonnig nieuwe taakstellingen in hun wetgeving op te nemen.

4.4. Volgens de Commissie beschikken de verschillende sectoren eveneens over voldoende tijd om de infrastructuur die nodig is om de nieuwe taakstellingen te verwezenlijken aan te leggen of verder uit te breiden. Vertegenwoordigers van het bedrijfsleven uit diverse lidstaten met hoge taakstellingen betwisten dit. Volgens het EESC heeft in bijna alle lidstaten de verpakkingsindustrie laten zien over voldoende flexibiliteit en aanpassingsvermogen te beschikken om de eerste serie taakstellingen (die soms zelfs verder gingen dan in de Richtlijn werd voorgesteld) te verwezenlijken. Gezien deze bemoedigende prestatie zullen de nieuwe taakstellingen geen noemenswaardige problemen opleveren. Voorwaarde is echter wel dat alle partijen — nationale en gemeentelijke overheden, bedrijfsleven en consumenten — actief meewerken aan de uitvoering van de recycling- en terugwinningsprogramma's.

4.5. De ervaringen die de lidstaten hebben opgedaan zijn in dit verband van belang. In 1998 hadden zes lidstaten al een algemeen recyclingniveau bereikt dat overeenkomt met het niveau dat de Commissie nu voor 2006 voorstelt, waarmee zij dus acht jaar voorlopen op het voorgestelde schema. Bovendien hadden in hetzelfde jaar acht lidstaten voor glas en papier, vier voor kunststoffen en drie voor metalen recyclingniveaus bereikt die ongeveer gelijk zijn aan de niveaus die de Commissie nu voorstelt voor 2006.

Prestaties op het gebied van recycling

	Totaal	Glas	Papier	Metalen	Kunststoffen
Lidstaten die de voor 2006 voorgestelde taakstellingen in 1998 verwezenlijkten	6	8	8	3	4
Lidstaten die de voor 2006 voorgestelde taakstellingen niet in 1998 verwezenlijkten	9	7	7	12	11

4.6. Toen de oorspronkelijke Richtlijn werd goedgekeurd, waren er drie groepen lidstaten:

- lidstaten die wat het „recyclingbewustzijn” van consumenten, inzameling en verwerking betreft duidelijk achterop liepen;
- lidstaten met de middelen en mogelijkheden om hun inzamelings- en verwerkingscapaciteit snel te ontwikkelen, maar waar al sinds lang uitgebreid gebruik werd gemaakt van niet-duurzame afvalverwerkingsmethoden en waar consumenten niet actief werden aangespoord om afval te recyclen;
- lidstaten met een stevig verankerde inzamelings- en verwerkingscapaciteit en relatief in hoge mate „recycling-bewuste” consumenten.

4.7. Met zowel de oorspronkelijke als de nu voorgestelde nieuwe taakstellingen probeert de Commissie de speciale situatie van alle drie de groepen in aanmerking te nemen; zij zet alle lidstaten ertoe aan om langzaam maar zeker toe te werken naar de verwezenlijking van milieu-efficiënte recycling-taakstellingen, zodat zij de tijd hebben om hun capaciteit uit te breiden, inzamelingssystemen uit te werken en voor een milieubewust consumentengedrag te zorgen. De materiaal-specifieke taakstellingen in de Richtlijn hebben in de lidstaten op alle niveaus aanleiding gegeven tot het ontstaan van recycling- en terugwinningsinitiatieven. Lidstaten met een gering „recyclingbewustzijn” hebben aanzienlijke vooruitgang geboekt, en lidstaten met al stevig verankerde recyclingpraktijken hebben deze verder verbeterd en uitgebreid.

4.8. De Commissie legt zich erbij neer dat de voorgestelde nieuwe taakstellingen in een aantal lidstaten slechts een minimaal rechtstreeks effect zullen hebben, aangezien deze de voorgestelde taakstellingen al verwezenlijken. Zij wijst er echter op dat dankzij deze nieuwe taakstellingen in 2006 4,7 miljoen ton verpakkingsmateriaal méér zal worden gerecycled, omdat landen die wat dit betreft nu nog achterlopen dan ook aan de eisen zullen voldoen.

4.9. Het is van het grootste belang dat verpakkingen het milieu voortaan minder belasten. Maatregelen om hiervoor te zorgen mogen echter geen afbreuk doen aan de andere essentiële criteria waaraan verpakkingen volgens consumenten moeten voldoen: voedselveiligheid, houdbaarheid, bescherming van het product, informatie en gemak. Gezien de werking

van de interne markt is het aan de EU om tussen al deze verschillende belangen een juist evenwicht te bepalen.

5. Bijzondere opmerkingen

5.1. Bij de uitvoering van recycling- en terugwinningsprogramma's spelen technische kwesties een steeds belangrijkere rol. Daarom moet er meer ondersteuning komen voor met name onderzoek naar recycling en hergebruik van kunststoffen en polymeren én naar de ontwikkeling van industriële capaciteit.

5.2. De hoge marginale kosten van afvalinzameling, scheiding en verwerking die met de ambitieuzere taakstellingen zijn gemoeid, vergen zowel in financieel opzicht als wat de verwerkingscapaciteit betreft heel wat van de lidstaten, al kan een groeiend „recyclingbewustzijn” onder consumenten hierbij wel voor enig tegenwicht zorgen. Steeds ambitieuzere taakstellingen zullen echter onvermijdelijk kosten met zich meebrengen, en er moet dan ook alles aan worden gedaan om er voor te zorgen dat de consument, die gevraagd zal worden om voor deze kosten op te draaien, het recyclingbeleid actief blijft ondersteunen.

5.3. In veel lidstaten heeft zich rond recycling en hergebruik een heel onderdeel van de sociale economie ontwikkeld. De Commissie moet dan ook beseffen dat door de toenemende professionalisering en industrialisatie van terugwinning-, recycling- en hergebruiksystemen arbeidsplaatsen in gevaar kunnen komen die toegankelijk zijn voor kansarme groepen. Vooral de ontwikkeling van chemische processen voor sommige kunststoffen (naast of in plaats van mechanische processen) komt technologisch geavanceerde ondernemingen ten goede, wat mogelijk ten koste gaat van arbeidsintensieve processen.

5.4. Voor hout is geen aparte taakstelling opgenomen in de oorspronkelijke Richtlijn en ook niet in de voorgestelde herziening, al neemt het qua volume en gewicht een belangrijke plaats in de afvalstroom in. In de herziene richtlijn zou aandacht moeten worden besteed aan de speciale rol die is weggelegd voor hout in verpakking en de hiermee samenhangende afvalbeheerskwesties.

5.5. De herziening maakt deel uit van een continu proces om het bedrijfsleven, de handel en de consument steeds meer bewust te maken van het effect van verpakkingsafval op het milieu. Het bedrijfsleven en de handel hebben al welwillend gereageerd op programma's om verpakkingsafval zoveel mogelijk te beperken, te recyclen en opnieuw te gebruiken, waarbij aanvullende nationale taakstellingen en speciale wetgeving vaak een steun in de rug blijken te zijn. Meestal volgen verpakkingen tijdens hun levenscyclus de opeenvolgende schakels van een duidelijk in kaart te brengen kleine gebruikersgroep en zijn directe, kostenefficiënte maatregelen mogelijk.

5.6. Volgens het RDC/Pira-rapport lopen de optimale recyclingpercentages van lidstaat tot lidstaat flink uiteen; het grootste verschil bedraagt maar liefst 31 %. Tot op zekere hoogte (ongeveer 10 %) liggen hieraan geografische omstandigheden ten grondslag. Andere belangrijke factoren zijn onder meer de bereidwilligheid van de betrokken partijen, alternatieve afvalverwerkingsmethoden en vervoersafstanden. Bij het verwezenlijken van de voorgestelde taakstellingen zullen zich vooral problemen voordoen voor de lidstaten die in het verleden weinig aandacht hebben besteed aan de bewustmaking van consumenten en dan ook een geringere recyclingcapaciteit hebben ontwikkeld. Voor sommige materialen kunnen deze problemen ernstige vormen aannemen (bijvoorbeeld de recycling van groenglas in het VK, als gevolg van de grote netto-import van wijn). Wat de duurzaamheid van verpakkingen betreft is echter op sociaal en milieugebied al heel wat bereikt, en verdere vooruitgang moet dan ook niet in de waagschaal worden gesteld met gemakkelijk te verwezenlijken taakstellingen voor lidstaten die achteroplopen bij de uitvoering van effectieve, gecoördineerde programma's. Dit betekent dat sommige lidstaten hun interne uitvoeringsplannen wellicht dienen bij te stellen om de taakstellingen in de richtlijn te kunnen verwezenlijken en de recycling van bepaalde materialen extra moeten stimuleren of ondersteunen.

5.7. Huishoudens produceren het meeste glasafval, ongeveer de helft van het metaal- en kunststoffenafval en eenderde van het papier- en kartonafval. Het besef dringt door dat bij het verpakken van consumentenproducten terughoudendheid moet worden betracht en dat de terugwinning van materialen uit de gemeentelijke afvalstroom dient te worden verbeterd. Deze afvalstroom is moeilijker te beheersen dan die van de industrie en de handel en heeft een gevarieerdere samenstelling. Er moet daarom nog meer steun komen voor nationale, regionale en gemeentelijke initiatieven om uit het verpakkingsafval van huishoudens materialen terug te winnen. Dit sluit aan bij de eerdere uitspraak van het EESC dat het milieubeleid voor verpakkingen en verpakkingsafval een ambitieus en pro-actief karakter moet krijgen, waarbij de nadruk dient te liggen op preventie en terugwinning van verpakkingsafval.

6. Conclusies

6.1. Het EESC staat volledig achter Richtlijn 94/62/EG. Deze Richtlijn is voor de lidstaten een belangrijke motor om systemen voor de gescheiden inzameling en recycling van verpakkingsafval in te voeren en om iedereen te doen inzien dat verpakkingen een belangrijk en noodzakelijk onderdeel zijn van de levenscyclus van een product, maar tegelijkertijd ook voor een aanzienlijke afvalstroom zorgen. Het EESC is het verder eens met de plannen om de recycling- en terugwinnings-taakstellingen steeds verder aan te scherpen en deze nu al flink op te schroeven.

6.2. Bij het formuleren van de voorgestelde nieuwe taakstellingen is extra rekening gehouden met de lidstaten waar nog weinig gerecycled wordt. Deze taakstellingen zullen veel van hen vergen, maar volgens het EESC moeten zij ze met een samenhangend pro-actief beleid toch kunnen verwezenlijken. In de afgelopen vijf jaar is namelijk met de invoering van specifieke, gedifferentieerde nationale wetgeving en met de maatregelen van de verpakkings- en recycling-, terugwinning- en afvalverwerkingsindustrie al heel wat bereikt. In een aantal lidstaten zijn de consumenten zich nog steeds weinig bewust van de mate waarin zij zelf kunnen bijdragen aan de recycling van afval. De EU en de lidstaten moeten daarom speciale voorlichtingsprogramma's op touw zetten waarin de nadruk komt te liggen op recycling, hergebruik en minimale verpakkingen die echter wél aan alle gezondheids- en veiligheidseisen voldoen. Tijdens de opkomst van de consumptiemaatschappij in de tweede helft van de vorige eeuw gingen sommige landen wel, maar andere niet over tot hergebruik en recycling van afval. De gevolgen hiervan zijn nog altijd duidelijk voelbaar. De lidstaten moeten er verder voor zorgen dat de gemeentelijke overheden hun steun voor de recycling van verpakkingsafval met concrete maatregelen kracht bijzetten.

6.3. Aan de recycling van verpakkingsafval kleeft nog steeds een aantal problemen. Ook in dit advies dringt het EESC daarom aan op een pro-actief beleid waarbij producenten, gebruikers en afvalverwerkingsbedrijven worden betrokken en rekening wordt gehouden met hun beperkte economische speelruimte. Het EESC wijst er hier nogmaals op dat een blauwdruk voor de ontwikkeling van afzetmogelijkheden voor gerecyclede producten het volgende zou moeten omvatten:

- meer steun voor onderzoek en innovatie en voor de ontwikkeling van nieuwe technieken voor de terugwinning van verpakkingsafval;
- ontwikkeling van nieuwe markten voor gerecyclede materialen;
- vaststelling van CEN-normen voor de gerecyclede materialen;

- de diverse „verpakkingsketens” moeten verantwoordelijk worden gesteld voor hun activiteiten;
- er moet een constructieve dialoog met de consumenten/burger worden aangegaan;
- het statistische controlesysteem van de EU dient voortdurend te worden verbeterd.

6.4. Het baart het EESC enigszins zorgen dat het herzieningsvoorstel geen bijdrage levert aan de discussie over vermindering en hergebruik van verpakkingen en over de verantwoordelijkheden van de producenten van verpakkingen. Nieuwe voorstellen mogen niet achterwege blijven omdat het vergaren van vergelijkbare gegevens en het evalueren van de plannen langzamer gaat dan gepland. Het EESC overweegt om hierover een initiatiefadvies op te stellen. Het is vooral van belang dat informatie wordt verzameld over de preventieve maatregelen die de lidstaten krachtens Richtlijn 94/62 nemen, dat maatregelen worden ontwikkeld voor complex verpakkingsmateriaal dat moeilijk te recyclen is, dat nog eens aandacht wordt besteed aan eventuele economische stimuleringsmaatregelen ter bevordering van hergebruik en recycling, en dat er meer steun komt voor vrijwillige maatregelen.

6.5. De pogingen die momenteel worden ondernomen om te bepalen bij welke mate van recycling en terugwinning van verpakkingsmateriaal de economische en ecologische kosten en baten met elkaar in evenwicht zijn, moeten worden uitgebreid. Hierbij moet met name worden gekeken naar:

- de stijgende marginale kosten als steeds hogere percentages van de gespecificeerde materialen worden ingezameld en gerecycled;
- milieufactoren die moeilijk in financiële termen te kwantificeren zijn, zoals de kosten die gemoeid zijn met maatregelen tegen het ontsierende effect van afval;
- eventuele problemen als gevolg van het gebruik van samengestelde materialen of van etiketten die zware metalen of andere niet recyclebare stoffen bevatten.

6.6. Er bestaat nog steeds onzekerheid over de inzameling en de interpretatie van gegevens met betrekking tot de productie van verpakkingen en afval in de lidstaten, al zijn er wel duidelijke verschillen. De Commissie zou daarom duidelijkere gemeenschappelijke richtsnoeren moeten opstellen en voor een samenhangende toepassing hiervan in de EU dienen te zorgen. In dit verband is ook de handel in recyclebare materialen binnen en buiten de EU een belangrijke kwestie.

6.7. Ten slotte wijst het EESC erop dat de interne markt na de uitbreiding zal zijn uitgebreid tot landen die streven naar een economisch niveau dat in de huidige lidstaten gepaard gaat met grote hoeveelheden verpakkingsafval. Deze landen hebben al aanzienlijke ervaring opgedaan met een creatieve aanpak van recycling en hergebruik, en het zou zeer toe te juichen zijn als hun deskundigheid niet verloren gaat, maar in de hele EU wordt gebruikt om in het algemeen op een duurzamere manier met verpakkingen om te gaan.

Brussel, 29 mei 2002.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

G. FRERICHs

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Toekomstige strategie voor de ultraperifere regio's van de Europese Unie”

(2002/C 221/10)

Op 31 mei 2001 heeft het Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig artikel 23, lid 3, van het r.v.o., besloten een advies op te stellen over de „Toekomstige strategie voor de ultraperifere regio's van de Europese Unie”.

De afdeling „Economische en monetaire unie, economische en sociale samenhang”, die met de voorbereiding van de werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 7 mei 2002 goedgekeurd; rapporteur was mevrouw López Almendáriz.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 29 en 30 mei 2002 gehouden 391e zitting (vergadering van 29 mei) het volgend advies uitgebracht, dat met 103 stemmen vóór, bij 3 onthoudingen stemmen is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. De ultraperifere regio's (UPR's) — de Franse overzeese departementen, de Azoren, Madeira en de Canarische Eilanden — maken niettegenstaande hun bijzondere kenmerken ipso jure gewoon deel uit van de EU.

1.2. Deze regio's worden gekenmerkt door vergelijkbare geografische, fysieke en historische omstandigheden, die bepalend zijn voor hun economische en sociale ontwikkeling.

1.3. De gemeenschappelijke kenmerken van deze gebieden worden in het communautaire recht erkend en in artikel 299, lid 2, van het EG-Verdrag ⁽¹⁾ als volgt omschreven: grote afstand, insulair karakter, kleine oppervlakte (met uitzondering

van Guyana), moeilijk reliëf, bevolkingsdichtheid en afhankelijkheid van een beperkt aantal economische activiteiten. Bovendien wordt in het genoemde artikel gestipuleerd dat deze factoren een blijvend en cumulatief karakter hebben.

1.4. Ten gevolge van deze speciale omstandigheden hebben de UPR's meer kosten dan de rest van de EU, wat op zijn beurt de volledige integratie van deze gebieden in de interne markt in de weg staat. Hopelijk zal de succesvolle invoering van de euro een stimulans zijn voor de onderlinge samenwerking tussen deze gebieden en voor hun integratie in de groep van de andere EU-regio's.

1.5. Hoewel de Gemeenschapsfondsen er in belangrijke mate toe hebben bijgedragen dat de kloof tussen de UPR's en de andere EU-regio's in de loop der jaren op sommige vlakken is verkleind, hebben de UPR's hun aanzienlijke ontwikkelingsachterstand t.o.v. de rest van de EU nog steeds niet ingelopen. Dit is te wijten aan de structurele, permanente en zwaarwegende aard van de factoren die de ultraperifere gebieden kenmerken.

1.6. Het feit dat deze gebieden door hun strategische geografische ligging dichtbij andere continenten de verstgelegen buitengrens van de EU vormen, biedt enerzijds talrijke mogelijkheden, maar brengt anderzijds ook een aantal onzekerheden met zich mee.

2. Wettelijk en bestuursrechtelijk kader van de communautaire maatregelen ten voordele van de UPR's

2.1. De specifieke situatie van de ultraperifere regio's is van meet af aan door de EU erkend en is uiteindelijk in artikel 299, lid 2, van het Verdrag van Amsterdam verankerd.

2.2. In 1986 heeft de Europese Commissie binnen het secretariaat-generaal een onder de Commissievoorzitter ressorterende interdienstengroep „Ultraperifere regio's” opgericht. De leden van deze groep zijn belast met de coördinatie van de communautaire maatregelen ten gunste van de UPR's en verzorgen de contacten tussen de Commissie en de betrokken nationale en regionale overheden.

⁽¹⁾ Artikel 299, lid 2 (ex artikel 227)

De bepalingen van dit Verdrag zijn van toepassing op de Franse overzeese departementen, de Azoren, Madeira en de Canarische Eilanden.

Gezien de structurele economische en sociale situatie van de Franse overzeese departementen, de Azoren, Madeira en de Canarische Eilanden, die wordt bemoeilijkt door de grote afstand, het insulaire karakter, de kleine oppervlakte, een moeilijk reliëf en klimaat en de economische afhankelijkheid van enkele producten, welke factoren door hun blijvende en cumulatieve karakter de ontwikkeling van deze gebieden ernstig schaden, neemt de Raad evenwel met gekwalificeerde meerderheid van stemmen op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement specifieke maatregelen aan die er met name op gericht zijn de voorwaarden voor de toepassing van dit Verdrag, met inbegrip van gemeenschappelijk beleid, op deze gebieden vast te stellen.

Bij de aanneming van de in de tweede alinea bedoelde maatregelen houdt de Raad rekening met zaken als het douane- en handelsbeleid, het fiscaal beleid, vrijhandelszones, het landbouw- en visserijbeleid, voorwaarden voor het aanbod van grondstoffen en essentiële consumptiegoederen, staatssteun en de voorwaarden voor toegang tot de structuurfondsen en tot horizontale Gemeenschapsprogramma's.

De Raad neemt de in de tweede alinea bedoelde maatregelen aan, rekening houdend met de bijzondere kenmerken en beperkingen van de ultraperifere gebieden en zonder afbreuk te doen aan de integriteit en de samenhang van de communautaire rechtsorde, met inbegrip van de interne markt en het gemeenschappelijk beleid.

2.3. De Europese Commissie heeft er destijds voor geopteerd de situatie in deze gebieden horizontaal aan te pakken, nl. via de programma's van speciaal op het afgelegen en insulaire karakter van de ultraperifere regio's afgestemde maatregelen (POSEI). De POSEI-programma's zijn opgesplitst in drie onderdelen, elk met zijn eigen geografische bereik: POSEIDOM is gericht op de Franse overzeese gebieden (Martinique, Guadeloupe, Guyana en Reunion), POSEICAN op de Canarische Eilanden en POSEIMA op Madeira en de Azoren.

2.3.1. In de POSEI-programma's wordt erkend dat de UPR's weliswaar deel uitmaken van het communautaire grondgebied, maar anderzijds — in vergelijking met de rest van de Gemeenschap — zeer specifieke omstandigheden kennen. Krachtens deze programma's is het mogelijk om, met het oog op de economische en sociale samenhang, bepaalde gemeenschappelijke beleidslijnen op deze regio's af te stemmen, alsmede specifieke maatregelen ten gunste van de UPR's te treffen, zonder evenwel afbreuk te doen aan de integriteit en de samenhang van de communautaire rechtsorde.

2.4. In het verslag van maart 2000⁽¹⁾ stelt de Commissie echter zelf vast dat de resultaten onbevredigend zijn en dat derhalve voor een slagvaardiger aanpak moet worden geopteerd.

2.5. De Europese Commissie erkent dat de belangrijke veranderingen die door de uitbreiding en de globalisering worden teweeggebracht, vragen om een meer doelgerichte, soepele en doeltreffende aanpak ten gunste van de UPR's.

2.5.1. In vergelijking met de situatie in de Oost-Europese kandidaatlidstaten — met een BBP per hoofd v r onder het communautaire gemiddelde — is de achterstand in de UPR's relatief klein. Het is dan ook niet ondenkbaar dat er na de uitbreiding een verschuiving van de communautaire steun richting nieuwe lidstaten komt.

2.6. In het reeds eerder vermelde verslag wijst de Europese Commissie erop dat met artikel 299, lid 2, een nieuwe fase in de communautaire aanpak ten gunste van de UPR's is ingeluid die tot een aanzienlijke verbetering van de kwaliteit van de maatregelen zal leiden. Het is nu zaak om aan de hand van deze nieuwe benadering een duurzame-ontwikkelingsstrategie voor deze gebieden uit te werken.

In de conclusies van de Europese Raden van Lissabon, Feira, Nice, Göteborg en Laken worden de ministers opgeroepen zich zo snel mogelijk te buigen over concrete voorstellen ter uitvoering van de specifieke beleidsmaatregelen ten gunste van de UPR's.

2.7. Naast de Europese Commissie wilden ook het Europees Parlement en het Comité van de Regio's zich uitspreken over de beste manier om artikel 299, lid 2, uit te voeren, teneinde de ongelijkheid tussen de UPR's en de overige EU-regio's te verminderen en de ultraperifere regio's op voet van gelijkheid met de rest van de EU van de voordelen van de interne markt te laten genieten.

2.8. Het Economisch en Sociaal Comité wenst op zijn beurt mee te werken aan het uitstippelen van de maatregelen ter uitvoering van artikel 299, lid 2. Er dient namelijk op te worden toegezien dat deze maatregelen daadwerkelijk leiden tot een duurzame ontwikkeling van de UPR's en tot een volledige integratie van deze gebieden in de EU.

3. Motivering van de noodzaak van concrete maatregelen

3.1. De situatie van de ultraperifere regio's wordt in artikel 299, lid 2, van het Verdrag beschreven. De Europese Commissie heeft in haar verslag van maart 2000 erkend dat dit artikel op zich als enige rechtsgrondslag voor alle maatregelen ten gunste van de UPR's kan dienen.

3.1.1. In het verslag van maart 2000 wijst de Europese Commissie erop dat de lijst met beleidsterreinen waarop specifieke maatregelen ten voordele van de UPR's kunnen worden genomen, niet uitputtend is en dus aan de evolutie van het EU-beleid kan worden aangepast.

3.2. De introductie van artikel 299, lid 2, heeft een nieuwe fase in de communautaire aanpak van de UPR's ingeluid. Deze etappe staat los van de overgangperiode die een aantal van deze gebieden moesten doormaken alvorens ten volle in de EU te worden ingebed. Het lijkt geen twijfel dat de specifieke maatregelen die in de toekomst worden genomen, het product van deze nieuwe fase zullen zijn. Aangezien de communautaire aanpak ten gunste van de UPR's in een alomvattende strategie voor de ultraperifere regio's moet worden vertaald, zal de kwaliteit van de maatregelen er met rasse schreden op vooruit gaan.

3.3. Gezien het structurele en permanente karakter van de situatie in de ultraperifere regio's moet het gemeenschappelijk beleid aan de omstandigheden in de UPR's worden aangepast. Artikel 299, lid 2, is hiervoor de geschikte rechtsgrondslag. Doel is om op basis van dit artikel een specifiek stelsel uit te werken, zonder evenwel afbreuk te doen aan de samenhang van de communautaire rechtsorde en van de interne markt.

3.3.1. Het lag nooit in de bedoeling om via de aanpassing van het gemeenschappelijk beleid en de goedkeuring van specifieke maatregelen ten gunste van de UPR's in het kader van de POSEI-programma's, afbreuk te doen aan de samenhang van de communautaire rechtsorde en van de interne markt.

3.3.2. De UPR's zijn kwetsbare gebieden die worden gekenmerkt door specifieke, structurele problemen, een grote ontwikkelingsachterstand, een hoge werkloosheid en een groot aandeel precaire arbeid. Doel van de specifieke maatregelen is dan ook deze gebieden naar een ontwikkelingsniveau te tillen dat vergelijkbaar is met dat van de andere EU-regio's en zo de samenhang op het hele communautaire grondgebied te verzekeren. De maatregelen ten voordele van de UPR's hebben overigens geenszins een negatieve invloed op de werking van de interne markt.

⁽¹⁾ COM(2000) 147 def.: Verslag van de Commissie over de maatregelen ter uitvoering van artikel 299, lid 2: de ultraperifere regio's van de Europese Unie.

3.4. In het verslag van maart 2000 wijst de Europese Commissie erop dat het niet zozeer alleen maar zaak is in te gaan op de specifieke verzoeken m.b.t. deze regio's, maar dat veeleer moet worden nagegaan of er aspecten betreffende ultraperiferie zijn die eerst moeten worden bestudeerd alvorens communautaire wetsvoorstellen worden opgesteld.

3.4.1. De communautaire maatregelen ten voordele van de UPR's moeten, met name met de uitbreiding voor ogen, niet alleen voortgezet, maar zelfs geconsolideerd worden. Deze regio's zullen immers nadeel van hun perifere ligging blijven ondervinden.

4. Specifieke opmerkingen

4.1. Helaas is in de nieuwe regelgeving inzake de structuurfondsen voor de periode 2000-2006 „ultraperifere ligging” niet als één van de criteria tot vaststelling van doelstelling 1-gebieden opgenomen.

4.2. Artikel 299, lid 2, biedt echter voldoende ruimte om bij de selectie van regio's die voor de structuurfondsen in aanmerking komen, naast louter statistische criteria — zoals het BBP per hoofd — nog andere parameters in aanmerking te nemen die beter bij het ultraperifere karakter van deze gebieden aansluiten.

4.3. De Commissie laat jammergenoeg een kans liggen om de intenties uit haar verslag van 2000 in praktijk te brengen en de ruimte die artikel 299, lid 2 biedt, met name op specifieke beleidsterreinen, volledig te benutten, hoewel een ambitieus project als de ontwikkeling van de UPR's zulks toch nodig maakt.

4.4. Bij het indienen van concrete voorstellen ten gunste van deze gebieden aan de Raad, maakt de Europese Commissie onvoldoende gebruik van de mogelijkheden die artikel 299, lid 2, biedt. Al te vaak wordt pas in tweede instantie een beroep op deze bepaling gedaan.

4.5. Volgens het Comité moet artikel 299, lid 2, in eerste instantie als rechtsgrondslag voor maatregelen ter bevordering van de ontwikkeling van de UPR's worden aangevoerd.

5. Voorstellen en aanbevelingen

5.1. De Europese Commissie moet de beloften die zij in het verslag van maart 2000 heeft gedaan, gestand doen en de mogelijkheden van artikel 299, lid 2, volledig benutten. Per slot van rekening is dat de geschikte rechtsgrondslag voor maatregelen die in afwijking van het gewone communautaire recht ter compensatie van de nadelen van de perifere ligging en ter bevordering van de ontwikkeling van de UPR's kunnen worden genomen.

5.2. Het Comité is van mening:

- dat er dringend een alomvattende strategie voor de ultraperifere regio's moet worden uitgewerkt, met duidelijk omschreven beginselen, doelstellingen, middelen en aan een tijdschema gekoppelde maatregelen;
- dat een dergelijke strategie tegen de achtergrond van de globalisering en de uitbreiding — waardoor de aandacht van de EU naar het oosten verschuift — nog noodzakelijker wordt;
- dat een nieuwe fase in de communautaire aanpak ten gunste van de UPR's moet worden ingeluid, die in vergelijking tot de traditionele aanpak tot een aanzienlijke verbetering van de kwaliteit van de maatregelen zal leiden; krachtens artikel 299, lid 2, kan ten gunste van de UPR's van het gemene communautaire recht worden afgeweken of kan dit recht worden aangepast en kan de basis worden gelegd voor een écht communautair beleid ten voordele van de ultraperifere regio's;
- dat het criterium „ultraperifere ligging” in elke fase van uitvoering van het communautair beleid in aanmerking moet worden genomen.

5.3. Het Comité dringt er bij de Europese Commissie op aan de volgende aanbevelingen ter harte te nemen, waarbij dient te worden vermeld dat deze lijst indicatief en niet volledig is.

5.3.1. De Commissie moet op basis van artikel 299, lid 2, specifieke maatregelen ten voordele van de UPR's voorstellen. Aangezien de gevolgen die uit een perifere ligging voortvloeien, permanent en structureel van aard zijn, mogen de specifieke maatregelen geen beperkte looptijd hebben. Het spreekt voor zich dat de toepassing ervan van tijd tot tijd wordt gecontroleerd.

5.3.2. Bij het uitstippelen van communautaire regelgeving, dient de Commissie steeds met de kenmerken en behoeften van de UPR's rekening te houden. Indien nodig, moet zij een notitie over de impact van de desbetreffende wet op deze gebieden opstellen. Bovendien moet het criterium „ultraperifere ligging” in elke fase van tenuitvoerlegging van het communautair beleid in aanmerking worden genomen.

5.3.3. De Commissie dient „ultraperifere ligging” als criterium voldoende te beschouwen om de UPR's onder artikel 87,3a) van het EG-Verdrag te doen ressorteren, met name wanneer het gaat over de toepassingscriteria inzake staatssteun voor regio's.

5.3.4. De Commissie moet de deelname van de UPR's aan de communautaire programma's bevorderen en de op deze regio's betrekking hebbende projecten een voorkeursbehandeling geven.

5.3.5. Gezien de hervorming van het regionaal beleid na 2006, moet de Commissie nu reeds beginnen aan een studie over de rol van de UPR's in de nieuwe regionale context; zij dient hierbij uit te gaan van artikel 299, lid 2. In het tweede cohesieverslag erkent de Commissie dat de UPR's bijzonder kwetsbaar zijn en derhalve van de EU prioriteit moeten krijgen. Zowel in de studie, als in de lijst criteria aan de hand waarvan in het nieuwe regionaal beleid de voor steun van de structuurfondsen in aanmerking komende regio's worden geselecteerd, moeten naast het BBP per hoofd nog andere, beter op de situatie van de UPR's toegesneden criteria in aanmerking worden genomen.

5.3.6. Bij de herijking van het gemeenschappelijk visserijbeleid moet de Commissie de mogelijkheid inbouwen om maatregelen ten gunste van de UPR's te nemen. Zo dient de regeling voor compensatie van extra kosten voor de afzet van bepaalde visserijproducten voor onbepaalde tijd te worden verlengd en moet de lijst soorten, bedragen en quota geregeld worden aangepast. Voorts dient de vloot van de UPR's in het raam van het Financieringsinstrument voor de oriëntatie van de visserij (FIOV) een speciale behandeling te krijgen. Ook is het zaak m.b.t. de visbestanden in deze gebieden een beleid van behoud, beheer en onderzoek te voeren. De speciale regelingen voor de invoer van visserijproducten die niet in deze gebieden beschikbaar zijn, moeten worden uitgebreid en hun looptijd verlengd. Bovendien moeten fondsen worden toegewezen voor de erkenning van nieuwe vissoorten op communautair niveau en voor een evaluatie op gezette tijden van de visbestanden en van bepaalde steunregelingen, zoals die voor particuliere opslag, overschotten en beroepsorganisaties.

5.3.7. In de landbouwsector moeten de gemeenschappelijke marktordeningen (GMO's) voor producten die ook in de UPR's worden geproduceerd (zoals bananen, groenten en fruit, bloemen en planten, zuivel, rund-, schapen- en geitenvlees, suiker, wijn, rijst) aan de specifieke kenmerken van de landbouw en veehouderij in deze gebieden worden aangepast. Dit kan in het kader van de Posei-programma's of door middel van een specifieke clause in de GMO's zelf. Om te vermijden dat de traditionele landbouwproducten van de UPR's verdwijnen, moet bij de komende hervorming van het GLB bovendien rekening worden gehouden met de specifieke kenmerken van de landbouwsector in deze regio's, met name de afhankelijkheid van een klein productassortiment en het gebrek aan diversificatiemogelijkheden.

5.3.8. Ingevoerde en lokale producten moeten dezelfde kansen krijgen. De Commissie dient in dit verband de volgende maatregelen in overweging te nemen. Het landbouwhoofdstuk in de Posei-programma's moet worden geconsolideerd en versterkt; de begroting voor dit hoofdstuk dient toereikend te zijn. De voorwaarden voor wederuitvoer en wedervervoer van producten die als grondstof worden ingevoerd en vervolgens in de UPR's worden verwerkt, moeten worden verbeterd. Tot slot dient via vaststelling van een minimumbedrag voor een stabiel steunniveau te worden gezorgd.

5.3.9. De mechanismen van de gemeenschappelijke marktordening voor bananen moeten met het oog op de inkomensgarantie voor de communautaire producenten worden versterkt en geconsolideerd. Voorts dient de Commissie de invoering van een uniform douanerecht vanaf 2006 te verwerpen en het systeem van contingenten te handhaven. Alvorens over te gaan tot ingrijpende wijzigingen aan het bestaande stelsel dient de Commissie de impact op de producenten uit de UPR's grondig te analyseren.

5.3.10. Aangezien de enkele landbouwproducten van de UPR's (tomaten, bloemen en planten, fruit) moeten concurreren met producten uit buurlanden die met de EU een associatieovereenkomst hebben gesloten, zoals Marokko, of die onder autonome preferentiële stelsels vallen, zoals de ACS-landen, moeten nieuwe maatregelen worden genomen om de concurrentiekracht van de UPR-producten te vergroten. Voorts moet er aan de hand van adequate douanemaatregelen op worden toegezien dat de in het kader van deze bilaterale overeenkomsten toegekende contingenten rigoureus worden gerespecteerd en dat het marktevenwicht in de EU niet door een te grote invoer uit derde landen wordt verstoord.

5.3.11. Wanneer de economie van de UPR's door de invoer van producten die krachtens een preferentiële douaneregeling of een samenwerkingsovereenkomst met een derde land worden binnengebracht, onder druk komt te staan, moet het mogelijk zijn de markten van deze regio's te beschermen. Tegen deze achtergrond dient de Commissie het vaststellen van vrijwaringsclausules te stimuleren.

5.3.12. Voor de economische ontwikkeling van deze regio's is het van het grootste belang dat de gedifferentieerde belastingstelsels blijven bestaan.

5.3.13. De douanevrijstelling voor bepaalde producten die essentieel zijn voor de economie van de UPR's, moet van kracht blijven. Alle producten die op basis van grondstoffen uit derde landen na voldoende verwerking in de UPR's verkregen zijn, moeten in de toekomst vrij van douanerechten in het vrije verkeer kunnen worden gebracht, ter compensatie van de douanepreferenties die de EU aan derde landen toekent, van het ontbreken van schaalvoordelen in de ultraperifere regio's en van de grote afstand tussen deze regio's en de belangrijke industriële centra.

5.3.14. Er moeten mechanismen en procedures worden uitgewerkt om bij de behandeling van alle maatregelen die in het kader van het gemeenschappelijk vervoersbeleid worden getroffen en die een impact op de ontwikkeling van de ultraperifere gebieden kunnen hebben, effectief rekening te houden met de specifieke situatie van deze gebieden. Het Comité beveelt de Commissie aan zo snel mogelijk een impactstudie over de gevolgen van de liberalisering van de vervoersmarkt voor de ultraperifere regio's op te stellen en er verder voor te ijveren dat de projecten van de UPR's in de trans-Europese netwerken worden ingebed. Tot slot dient de Commissie af te wegen of het mogelijk is om voor het vervoer naar en binnen de UPR's een specifiek kader inzake staatssteun en diensten van algemeen economisch belang uit te werken.

5.3.15. Om de bevoorradingskosten van deze regio's te drukken, moet de uitvaardiging van de richtlijn inzake de liberalisering van de havendiensten worden versneld. Daarnaast moet de Commissie werk maken van haar in het verslag van maart 2000 gedane belofte om de ultraperifere dimensie mee te nemen in alle aspecten van het gemeenschappelijk vervoersbeleid die een impact op de ontwikkeling van deze gebieden kunnen sorteren.

5.3.16. De Commissie dient na te denken over de mogelijkheid garantiemechanismen voor overheidsfinanciering van de vervoersinfrastructuur in de UPR's vast te stellen en specifieke programma's voor openbaar vervoer aan te nemen. Voorts zouden m.b.t. de openbare-dienstverplichting in deze gebieden minder stringente criteria kunnen worden gehanteerd; voor gebieden die als eiland dubbel gehandicapt zijn, is het immers belangrijk dat problemen inzake routes, frequentie, kwaliteit van de dienstverlening, dienstregeling en kosten van vervoer per schip of vliegtuig flexibel kunnen worden opgelost.

5.3.17. Voor de bevordering van het gebruik van hernieuwbare energiebronnen en de aanleg van energietransportnetwerken in de URR's — twee stimuli voor economische zekerheid, energie-efficiëntie en duurzame ontwikkeling — is rekening houdend met de ligging van deze gebieden, veel geld nodig en dient de Unie derhalve met inachtneming van het additionaliteitsbeginsel, middelen uit diverse financieringsinstrumenten ter beschikking te stellen.

5.3.18. De Commissie moet de liberalisering van de energiemarkt bevorderen. Om te garanderen dat de tarieven de prijzen in het continentale deel van de Unie niet overschrijden, zijn bovendien vrijwaringsmaatregelen nodig. Tot slot dienen de UPR's als eerste in aanmerking te komen voor de horizontale energieprogramma's.

5.3.19. Toegang tot EU-financiering van infrastructuur voor milieubeheer dient bevorderd te worden. Voorts moet het voor de UPR's mogelijk zijn om van de horizontale milieuvoorschriften af te wijken of dienen deze aan hun specifieke situatie, ditmaal als natuurgebieden, te worden aangepast.

5.3.20. Om het MKB tot nieuwe activiteiten in de productie- en dienstensector te stimuleren, kan de Commissie de volgende maatregelen in overweging nemen: stimulansen die het scheppen van een gunstig ondernemingsklimaat in de UPR's kunnen bevorderen; steun voor financieringstechnieken en -programma's (risicokapitaal, onderlinge waarborgmaatschappijen, enz.) om kapitaal aan te trekken en bevordering van de oprichting en uitbouw van het MKB door de toegang van deze bedrijven tot dergelijke financieringsbronnen gemakkelijker te maken; bevordering van de kennis en het gebruik van EIB-leningen en van risicokapitaal; verbetering van de uitwisseling van ervaringen en goede praktijkvoorbeelden inzake beleid en maatregelen ter ondersteuning van kleine en middelgrote bedrijven.

5.3.21. Bij het opstellen van de selectiecriteria voor de horizontale communautaire programma's moet de Commissie artikel 299, lid 2, steeds voor ogen houden. Omdat deze programma's op de kenmerken en behoeften van de continentale regio's zijn toegesneden, zijn de UPR's met hun zeer specifieke omstandigheden namelijk vaak buiten de boot gevallen.

5.3.22. Het menselijk potentieel (zowel werknemers als werkgevers) moet met name via onderwijs en opleiding verder worden ontwikkeld. Hiertoe dient steun uit de op werkgelegenheid toegespitste structuurfondsen gewaarborgd te zijn.

5.3.23. Er dient een pakket maatregelen te worden aangenomen om de negatieve gevolgen van illegale immigratie in de UPR's in te perken. Dit is te meer noodzakelijk daar deze gebieden de buitengrens van het communautaire grondgebied vormen.

5.3.24. Aangezien informatica en innovatieve technologie de ultraperifere regio's kunnen helpen bepaalde, met hun perifere ligging verbonden nadelen te overbruggen, moeten deze gebieden als eerste voor maatregelen in dit verband in aanmerking worden genomen. Om deelname van deze gebieden aan de communautaire kaderprogramma's voor O&O aanzienlijk te doen stijgen, moet een reeks regionale, geïntegreerde O&O- en innovatiestrategieën ten uitvoer worden gelegd. Voorts moet onderzoek in de belangrijkste economische sectoren van de UPR's via op technologie-overdracht gerichte projecten en maatregelen worden gestimuleerd, en dit met aandacht voor de specifieke plaatselijke omstandigheden. Gezien de bijzondere geografische en klimatologische omstandigheden in de UPR's, moet de Commissie de beschikbaarheid van speciale O&O-infrastructuur bevorderen — bijvoorbeeld voor natuurwetenschappelijk of astronomisch onderzoek.

5.3.25. De nieuwe kaderwetgeving inzake telecomunicatie dient volledig op de UPR's te worden toegepast, met name inzake toegang tot de infrastructuur (internationaal, nationaal en lokaal net), liberalisering van het aansluitnet en de toepassing van non-discriminatoire tarifiering.

5.3.26. Instrumenten voor samenwerking tussen de UPR's en hun buurlanden — die niet tot de Unie behoren — moeten op de rails worden gezet. Aangezien er geen mechanismen bestaan om het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en de fondsen voor samenwerking met derde landen (MEDA, EOF) met elkaar te doen sporen, is het namelijk zo goed als onmogelijk om in het kader van het communautair initiatief Interreg III dergelijke vormen van samenwerking op te zetten. Ook handel moet in deze instrumenten aan bod komen; zo dienen strategieën op touw te worden gezet om de toegang tot markten van deze niet-communautaire buurlanden te vergemakkelijken. Op die manier kan het gebrek aan schaalvoordelen door de geringe omvang van de regionale markten, gedeeltelijk worden gecompenseerd.

5.3.27. De Commissie dient jaarlijks een lijst met maatregelen ter uitvoering van artikel 299, lid 2, op te stellen en

twée keer per jaar een evaluatieverslag over de tijdens het voorgaande halfjaar geboekte resultaten.

5.3.28. De interdienstengroep van de Commissie moet worden versterkt en dient over voldoende financiële en personele middelen te beschikken om in optimale omstandigheden de werkzaamheden te coördineren, te volgen en in te leiden. Dit is nodig, wil de interdienstengroep, en met name haar voorzitter, t.o.v. de verschillende afdelingen van de Commissie die vraagstukken aangaande de UPR's behandelen, voldoende gewicht in de schaal kunnen leggen.

Brussel, 29 mei 2002.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

G. FRERICHs

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende minimumnormen voor de erkenning en de status van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchtelingen of als personen die anderszins internationale bescherming behoeven”

(COM(2001) 510 def. — 2001/0207 (CNS))

(2002/C 221/11)

De Raad heeft op 15 november 2001 besloten om het Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 63 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De afdeling „Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 13 mei 2002 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw Le Nouail Marlière.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 29 en 30 mei 2002 gehouden 391e zitting (vergadering van 29 mei) het volgende advies uitgebracht, dat met 105 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 1 onthouding, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Dit richtlijnvoorstel, dat deel uitmaakt van een pakket voorstellen dat momenteel door het Comité wordt bestudeerd, heeft tot doel een gemeenschappelijk Europees asielstelsel tot stand te brengen. Met het opstellen ervan heeft de Commissie gevolg gegeven aan artikel 63 van het Verdrag, aan het actieplan van Wenen, aan punt 14 van de conclusies van de Europese Raad van Tampere en de desbetreffende verwijzingen in het scorebord dat in november 2001 aan Raad en Parlement is gepresenteerd.

1.2. Doel van dit voorstel voor een richtlijn is de nationale asielstelsels doeltreffender te maken en de geloofwaardigheid van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel kracht bij te zetten. De vluchtelingenstatus is geregeld in het Verdrag van Genève van 1951 (dat gewijzigd is bij het Protocol van New York van 1967) en in de op 19 augustus 1997 in werking getreden Overeenkomst van Dublin, die bepaalt welke lidstaat voor de behandeling van de aanvraag verantwoordelijk is.

1.3. De Commissie heeft al een aantal voorstellen over de harmonisatie van het asielbeleid ingediend: in september 2000 een richtlijnvoorstel over de procedure voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus, in april 2001 een richtlijnvoorstel over normen voor de opvang van asielzoekers, en in juli 2001 een verordeningvoorstel inzake de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat voor de behandeling van een asielverzoek verantwoordelijk is. Over al deze voorstellen heeft het ESC inmiddels advies uitgebracht.

1.4. Met dit voorstel wordt beoogd het concept „vluchteling” — een onderdaan van een derde land of staatloze — en de rechten van vluchtelingen in de Europese Unie op communautair niveau te definiëren.

1.4.1. Krachtens het voorstel moet de lidstaat ook gevallen waar niet-overheidsactoren voor de vervolging van de vluchteling verantwoordelijk waren en de staat geen daadwerkelijke bescherming bood, in aanmerking nemen. Met deze bepaling schaaft de Commissie zich achter het leeuwendeel van de lidstaten, die ervan uitgaan dat, indien de vrees voor vervolging gegrond is, de oorsprong ervan verder irrelevant is.

1.4.2. Indien een deel van het herkomstland van de asielzoeker als veilig kan worden beschouwd, kan hij daarnaartoe worden teruggestuurd.

1.4.3. Ook de specifieke situatie van vrouwen en kinderen komt aan bod. Hun verzoek moet aan speciale regels worden getoetst en de lidstaten dienen voor personen die gefolterd of verkracht zijn of andere ernstige vormen van psychisch, fysiek of seksueel geweld hebben ondergaan, in passende medische of andere verzorging te voorzien.

1.5. De minimumnormen voor toekenning en intrekking van de vluchtelingenstatus, én de regels inzake de subsidiaire beschermingsstatus zijn in dit éne voorstel gebundeld.

1.6. De procedurele aspecten inzake toekenning en intrekking van de vluchtelingenstatus en van de subsidiaire beschermingsstatus komen in dit voorstel niet aan de orde.

1.7. Hoeksteen van het stelsel is dat het Verdrag van Genève integraal en niet-restrictief wordt toegepast; dit houdt in dat niemand wordt teruggestuurd naar een land waar hij het risico loopt weer vervolgd te worden (non refoulement). Voorts bevat het voorstel maatregelen om subsidiaire bescherming te bieden aan personen die niet onder dit verdrag vallen, maar toch internationale bescherming behoeven.

1.8. De bedoeling van dit voorstel is o.m. de toepassing van het asielrecht in de lidstaten te harmoniseren en zo „asielshoppen” — waarbij het asielverzoek in de lidstaat met het gunstigste stelsel wordt ingediend — te ontmoedigen.

1.9. Met dit voorstel worden de volgende doelstellingen nagestreefd:

- de vaststelling van minimumnormen waaraan personen die de internationale beschermingsstatus van vluchteling, dan wel de subsidiaire beschermingsstatus aanvragen, moeten voldoen;
- (bij wijze van eerste stap naar volledige harmonisatie) de verzekering dat in alle lidstaten een minimum aan bescherming wordt geboden aan degenen die werkelijk internationale bescherming nodig hebben, en de vermindering van ongelijkheden tussen de desbetreffende nationale wetten en praktijken;
- de beperking van secundaire migratie van personen die om internationale bescherming verzoeken, als deze migratie uitsluitend een gevolg is van onderlinge verschillen tussen de toepasselijke regels inzake erkenning van de vluchtelingenstatus en de subsidiaire beschermingsstatus;
- het waarborgen van een hoog beschermingsniveau voor personen die deze bescherming nodig hebben; het is zaak te voorkomen dat asielverzoeken die de geloofwaardigheid van het stelsel aantasten, worden ingediend, hoe moeilijk het soms ook moge zijn de scheidslijn te trekken tussen economische migranten en asielzoekers.

1.10. Het voorstel bestaat uit zeven hoofdstukken: algemene bepalingen, voorwaarden voor internationale bescherming, voor de vluchtelingenstatus, voor de subsidiaire beschermingsstatus, de minimale verplichtingen die de lidstaten hebben t.a.v. degenen aan wie zij internationale bescherming verlenen, en tot slot een aantal bepalingen om de volledige tenuitvoerlegging van de richtlijn te verzekeren.

2. Algemene bepalingen

2.1. De definitie van minimumnormen

2.1.1. Het indienen van een verzoek om bescherming uit hoofde van één van de vijf in het Verdrag van Genève omschreven redenen, dan wel — complementair daaraan — om subsidiaire bescherming, wordt als een universeel grondrecht beschouwd. Dat de voorgestelde normen een „minimum” zijn, mag in dit verband geen problemen opleveren, zolang de fundamentele en universele mensenrechten, zoals verankerd in de desbetreffende internationale verdragen, worden erkend, gerespecteerd en beschermd.

2.1.2. Hoe lovenswaardig het streven van de Commissie naar harmonisatie en integratie ook is, het Comité pleit ervoor dat de gunstigste nationale regels behouden blijven.

2.2. Erkenning van de status

2.2.1. Iedereen heeft het recht de status aan te vragen, maar er is geen garantie dat deze door de betrokken lidstaat ook daadwerkelijk wordt erkend.

2.2.2. Het voorstel om voor de erkenning van de vluchtelingenstatus of van de subsidiaire beschermingsstatus gemeenschappelijke minimumnormen goed te keuren, is in het Comité positief ontvangen.

2.2.3. Helaas spreekt de Commissie, althans in een aantal talenversies, nog steeds over het „toekennen” („l'octroi”) van de vluchtelingenstatus, hoewel overeenkomstig artikel 1 van het Verdrag van Genève het enkel gaat om erkenning van een status die voortvloeit uit de situatie van de asielzoeker en die los staat van een formele toekenning door de lidstaat ⁽¹⁾.

2.2.4. Het Comité neemt nota van het voorstel voor een verordening ter verbetering van de Overeenkomst van Dublin en de toepassing ervan ⁽²⁾.

2.2.5. De goedkeuring van minimumnormen voor de erkenning van de vluchtelingenstatus en van de subsidiaire beschermingsstatus brengt de Unie ontegensprekelijk een stap dichterbij de verwezenlijking van de doelstellingen die tijdens de Europese Raad van Tampere zijn vastgesteld. Toch wil het Comité erop wijzen dat de procedure waarmee zal worden bepaald welke lidstaat voor de behandeling van het asielverzoek verantwoordelijk is, implicaties zal hebben voor de manier waarop dit verzoek zal worden behandeld.

2.2.6. Als voor de erkenning van de vluchtelingenstatus minimumnormen worden goedgekeurd, wordt de vraag welke lidstaat voor de behandeling van het asielverzoek verantwoordelijk is, minder cruciaal. De beslissing van een asielzoeker om zijn verzoek bij een bepaalde lidstaat in te dienen, zal dan immers door andere criteria worden bepaald dan de verschillen in aanpak tussen de lidstaten.

2.2.7. Er kan dan meer rekening worden gehouden met de keuze van asielzoekers voor het land waartoe zij hun aanvraag richten. Zoals het Comité in een eerder advies ⁽³⁾ heeft opgemerkt, kan het in aanmerking nemen van de culturele en sociale factoren die aan deze keuze ten grondslag liggen, een vlotte integratie bespoedigen.

⁽¹⁾ Resolutie van de Raad van 20 juni 1995 over minimumwaarborgen voor asielprocedures (PB C 274 van 19.9.1996, blz. 13-17).

⁽²⁾ Zie het op 20 maart 2002 uitgebrachte ESC-advies over het „Voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend” (rapporteur: de heer Sharma).

⁽³⁾ Zie het ESC-advies in PB C 260 van 17.9.2001, par. 2.3.4.3 (rapporteur: de heer Mengozzi).

2.3. Volgorde bij de behandeling van de verzoeken

2.3.1. Er moet onderscheid worden gemaakt tussen een verzoek om internationale bescherming, een asielverzoek en een verzoek om subsidiaire bescherming.

2.3.2. De tijdelijke bescherming, waartoe na evaluatie van de behoeften voor een beperkte periode en ten behoeve van grote groepen mensen kan worden besloten, valt niet onder dit voorstel, omdat zij reeds behandeld is in een op 20 juli 2001 door de Raad goedgekeurde Richtlijn ⁽¹⁾.

2.3.3. Het Comité onderschrijft de bepaling in artikel 2g) dat ieder verzoek om internationale bescherming geacht wordt een asielverzoek te zijn, tenzij de verzoeker (een onderdaan van een derde land of een staatloze) uitdrukkelijk om een andere vorm van bescherming verzoekt.

2.3.4. Het „verzoek om subsidiaire bescherming” wordt in artikel 2i) gedefinieerd als een verzoek dat wordt ingediend „wanneer de verzoeker geen vluchteling is in de zin van artikel 1 A van het Verdrag van Genève, dan wel wanneer een dergelijk verzoek is afgewezen”. Hieruit kan worden afgeleid dat het verzoek om internationale bescherming als asielverzoek is ingediend en behandeld, dan wel verondersteld werd een asielverzoek te zijn en als zodanig is behandeld. Gepreciseerd moet worden dat het verzoek zelf subsidiair is, maar de bescherming complementair t.a.v. de niet-erkende vluchtelingenstatus, zoals vastgelegd in artikel 1 A van het Verdrag van Genève.

2.3.5. De Commissie wijst er zelf op dat steeds éérst moet worden onderzocht of de verzoeker voor de vluchtelingenstatus in aanmerking komt. De subsidiaire beschermingsstatus mag niet worden gebruikt om het beschermingsniveau dat de vluchtelingenstatus met zich mee zou hebben gebracht, te verlagen. Bovendien kent het Verdrag van 1951 aan vluchtelingen rechten en voordelen toe die verder kunnen gaan en extraterritoriaal zijn.

2.4. Familieleden (art. 6)

2.4.1. Het Comité is het ermee eens dat familieleden (eigenlijk: „gezinsleden”) die een verzoeker vergezellen, aanspraak kunnen maken op dezelfde status als degene die internationale bescherming aanvraagt.

2.4.2. Er moet hier onderscheid worden gemaakt tussen het recht om een asielverzoek in te dienen en de behandeling van dit verzoek. Pas na de behandeling zal worden beslist of de vluchtelingenstatus wordt erkend en de verzoeker in aanmerking komt voor internationale bescherming.

2.4.3. De verzoeken blijven individueel gebonden en moeten altijd afzonderlijk en diepgaand worden onderzocht. De regels inzake subsidiaire bescherming mogen echter niet in aanvaring komen met de bepalingen inzake gezinshereniging. Voor de begunstigde van de bescherming is gezinshereniging namelijk essentieel om zo snel mogelijk weer een normaal en waardig leven te kunnen opbouwen.

⁽¹⁾ Zie het ESC-advies in PB C 155 van 29.5.2001 (rapporteur: mevrouw Cassina).

2.5. Vrouwen

2.5.1. Hoewel vormen van geslachtsgebonden wrede behandeling (zoals genitale verminking van vrouwen, gedwongen huwelijken, steniging bij vermoeden van overspel, systematische verkrachting van vrouwen en meisjes als oorlogsstrategie) in het Verdrag van Genève niet expliciet worden genoemd, moeten zij worden erkend als gegronde redenen om een asielverzoek in te dienen en als gerechtvaardigde gronden om in de lidstaten asiel te krijgen.

2.5.2. Hiertoe dienen in het richtlijnvoorstel richtsnoeren te worden opgenomen om geslachtsgebonden aspecten in het asielverzoek in aanmerking te nemen en zo mannelijke en vrouwelijke asielzoekers gelijke kansen op erkenning te geven. Er is immers gebleken dat politieke overtuiging vaker bij mannen dan bij vrouwen wordt geaccepteerd als reden om asiel aan te vragen. Vrouwen die ingaan tegen de overheersende sociale norm, kunnen niet altijd rekenen op de bescherming van de staat waar zij wonen.

2.5.3. Ook bij de behandeling van asielverzoeken moet met gender rekening worden gehouden. De gesprekken moeten door behoorlijk gekwalificeerd en opgeleid vrouwelijk personeel worden geleid en getolkt, in alle vertrouwelijkheid verlopen en gestructureerd zijn rond open, niet-confronterende vragen, zodat de vrouwen hun verhaal in vertrouwen kunnen vertellen. Voorts dienen er maatregelen te worden genomen om hun veiligheid en privacy in de opvang- en detentiecentra te garanderen. Toegang tot gezondheidszorg, rechtsbijstand en vertegenwoordiging moet gewaarborgd zijn; zo moeten deze vrouwen het recht hebben contact te zoeken met een NGO die zich bezighoudt met vrouwen of asielvraagstukken, of door een dergelijke organisatie gecontacteerd te worden.

2.5.3.1. Om deze contacten te vergemakkelijken is het wellicht een goed idee om vrouwen lijsten te geven van NGO's die hen bij hun pogingen zouden kunnen helpen. Ook zou het verstandig zijn deze NGO's in te lichten over de aanwezigheid van vrouwen in de opvangcentra.

2.5.3.2. Erkend worden als vluchteling is zinloos als men geen adequate bescherming geniet. Ter illustratie zij gewezen op het lot van vrouwen die tot prostitutie worden gedwongen. Zij moeten toegang krijgen tot fatsoenlijk werk en zich vrij bij een vakbond kunnen aansluiten.

2.5.4. Een duurzame oplossing zou zijn asielzoeksters tijdens de asielprocedure de kans te geven hun kennis en vaardigheden bij te spijkeren. Dan kunnen zij — als hun asielverzoek wordt ingewilligd — op eigen benen staan en kan hun integratie in het gastland vlotter verlopen. Wordt hun aanvraag niet goedgekeurd, dan zullen zij gemakkelijker hun weg kunnen vinden in hun land van herkomst. Daarnaast kunnen andere, op hun situatie toegesneden, maatregelen worden genomen om hen in staat te stellen zo snel mogelijk een normaal en waardig leven te leiden.

3. Specifieke bepalingen

3.1. *Gevolgen van de beëindiging van de vluchtelingenstatus (art. 13)*

3.1.1. Het Comité wijst erop dat een asielzoeker wiens verblijfsvergunning in het gastland wordt ingetrokken en die van zijn land van herkomst nog geen reisdocument of paspoort heeft gekregen, geen bescherming meer geniet en niet meer over een geldige titel van verblijf beschikt.

3.1.2. Bij de beslissing over de intrekking van de vluchtelingenstatus (beëindiging) moeten volgens het Comité dezelfde elementen die aan de basis lagen van de erkenning van de status, in aanmerking worden genomen.

3.2. *Uitsluiting van de vluchtelingenstatus (art. 14)*

3.2.1. Het Comité is het niet eens met de in lid 1(a) opgenomen reden. De „andere” organen of organisaties van de Verenigde Naties dan de UNHCR die een asielzoeker bijstand of bescherming verlenen, zijn geen verdragsluitende partij bij het Verdrag van 1951. De vraag is of ze in staat zijn de rechten die voortvloeien uit de vluchtelingenstatus, daadwerkelijk te vrijwaren.

3.3. *Gronden voor toekenning van subsidiaire bescherming (art. 15)*

3.3.1. Het Comité merkt op dat er naast de in het voorstel opgenomen gronden nog andere redenen kunnen zijn. Het waarschuwt overigens voor het gevaar dat ook de in artikel 1A2) van het Verdrag van Genève opgenomen redenen onder deze gronden voor subsidiaire bescherming komen te vallen ⁽¹⁾.

(1) Voor de toepassing van dit Verdrag geldt als „vluchteling” elke persoon: (...) 2. Die [ten gevolge van gebeurtenissen die zich vóór 1 januari 1951 hebben voorgedaan] uit gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging, zich bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit, en die de bescherming van dat land niet kan, of uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil invoeren, of die, indien hij geen nationaliteit bezit en verblijft buiten het land waar hij vroeger zijn gewone verblijfplaats had, daarheen niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil terugkeren.

Indien een persoon meer dan één nationaliteit bezit, betekent de term „het land waarvan hij de nationaliteit bezit”, elk van de landen waarvan hij de nationaliteit bezit. Een persoon wordt niet geacht van de bescherming van het land waarvan hij de nationaliteit bezit verstoken te zijn, indien hij, zonder geldige redenen ingegeven door gegronde vrees, de bescherming van één van de landen waarvan hij de nationaliteit bezit, niet invoert.

Zie ook het handboek over procedures en criteria voor het bepalen van de vluchtelingenstatus uit hoofde van het Verdrag van 1951 en het protocol van 1967 betreffende de status van vluchtelingen.

3.4. *Beëindiging van de subsidiaire beschermingsstatus (art. 16)*

3.4.1. De subsidiaire bescherming, die de krachtens artikel 1A van het Verdrag van 1951 erkende vluchtelingenstatus aanvult, mag niet verzwakt, maar moet veeleer versterkt worden. Bij de behandeling van verzoeken van personen die deze bescherming aanvragen, moet relevante informatie over de humanitaire situatie in het betrokken land in aanmerking worden genomen. Deze beschermingsstatus mag dus pas worden beëindigd nadat de elementen waarop de erkenning van de beschermingsstatus is gebaseerd, weer zorgvuldig zijn onderzocht.

3.4.2. Artikel 16 dient naar analogie van artikel 13, lid 2, als volgt te worden geformuleerd: „De lidstaat die de subsidiaire beschermingsstatus heeft toegekend, draagt de bewijslast en moet aantonen dat de betrokkene geen internationale bescherming meer behoeft”.

3.5. *Verblijfstitels (art. 21)*

3.5.1. Voor vluchtelingen die subsidiaire bescherming genieten, zou de verblijfstitel één jaar geldig zijn (voor personen die krachtens het Verdrag van Genève als vluchteling zijn erkend, geldt de verblijfstitel vijf jaar). Deze bepaling staat op gespannen voet met het Verdrag van Genève, dat — volgens één interpretatie — de ruimte biedt een groot aantal gevallen individueel te beoordelen. Op de subsidiaire beschermingsstatus moet alleen een beroep worden gedaan als na onderzoek van de aanvraag blijkt dat de betrokkene krachtens de gronden die in het Verdrag van Genève zijn opgenomen, niet voor internationale bescherming in aanmerking komt. Dat het hier om een ander soort bescherming gaat, betekent niet dat de beschermingsduur daarom korter zou moeten zijn.

3.5.2. Zoals hierboven in de paragrafen 2.3.5 en 3.3.1 reeds is opgemerkt, mag de subsidiaire beschermingsstatus de vluchtelingenstatus zoals verankerd in het Verdrag van 1951, niet ondergraven.

3.6. *Reisdocumenten (art. 23)*

3.6.1. Wat de beperkingen op het vrije verkeer betreft, gelden voor vluchtelingen — onderdanen van derde landen of staatlozen — evenzeer en zonder onderscheid dezelfde „dwingende redenen” als voor nationale onderdanen.

3.7. *Toegang tot werkgelegenheid (art. 24)*

3.7.1. In zijn opmerkingen over artikel 21 wijst het Comité erop dat het beschermingsniveau voor personen met een subsidiaire beschermingsstatus niet lager mag liggen dan dat voor mensen die van de internationale beschermingsstatus genieten. Personen die onder de subsidiaire bescherming vallen, moeten meteen na erkenning van hun status, net als vluchtelingen, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van de lidstaten toegang tot de arbeidsmarkt krijgen. Het Comité steunt de strijd tegen illegaal werk en zwartwerk en onderstreept dat personen die wél asiel, maar geen recht op werk krijgen, het gevaar lopen maatschappelijk te worden uitgesloten, op de dool te raken of aan de zelfkant van de samenleving te belanden.

3.7.1.1. Indien zij wel een beschermingsstatus, maar niet tegelijkertijd recht op werk krijgen, lopen met name vrouwen meer risico om in handen te vallen van netwerken die hen tot prostitutie dwingen.

3.7.1.2. In dit verband, alsook in verband met de toegang tot integratievoorzieningen, die in paragraaf 3.9 aan de orde komt, wijst het Comité erop dat het uiteindelijk de lagere overheden (gemeentes en regio's) zijn die rechtstreeks zorg dragen voor de opvang en maatschappelijke begeleiding van vluchtelingen (solidariteitsfondsen, verenigingswezen, opvang in scholen, huisvesting).

3.8. *Vrij verkeer (art. 30)*

3.8.1. Vluchtelingen van wie de status door een lidstaat is erkend en personen die een subsidiaire beschermingsstatus genieten, zouden ook in de andere lidstaten recht moeten krijgen op vrij verkeer.

3.8.2. Het Comité wijst erop dat, zodra de internationale beschermingsstatus is erkend, de vluchteling of de begunstigde van de subsidiaire beschermingsstatus zijn paspoort dient in te leveren bij de autoriteiten van het gastland, voor zolang als de bescherming en het asiel van kracht zijn. Aangezien hij tijdens die periode onder de verantwoordelijkheid valt van de lidstaat die hem de bescherming heeft toegekend, dient hij zich net als EU-onderdanen vrij op het grondgebied van de lidstaten te mogen verplaatsen⁽¹⁾.

3.9. *Toegang tot integratievoorzieningen (art. 31)*

3.9.1. Met betrekking tot dit artikel verwijst het Comité naar zijn opmerkingen over de artikelen 21 en 24 (verblijfstitels en toegang tot werkgelegenheid). De vraag is waarom begunstigten van de subsidiaire bescherming, na erkenning van hun status, een jaar moeten wachten vóór zij toegang krijgen tot integratievoorzieningen die op hun behoeften aan werk, onderwijs, medische en sociale zorg zijn afgestemd. Voorts kan overwogen worden of de behoefte van deze mensen aan taalonderwijs en culturele vorming niet aan deze lijst moet worden toegevoegd (gezien de noodzaak zo snel mogelijk weer een normaal en waardig leven te leiden).

3.10. *Vrijwillige terugkeer (art. 32)*

3.10.1. Het Comité onderschrijft dat de betrokkenen toegang moeten hebben tot programma's voor vrijwillige terugkeer, maar wijst tevens op de nauwe band tussen reïntegratiegerichte kortetermijnprogramma's en duurzame ontwikkeling. Duurzame ontwikkeling is de sleutel naar vrede, veiligheid en stabiliteit. Personen van wie de aanvraag is afgewezen, alsmede

personen die als vluchteling zijn erkend maar die er op een gegeven moment voor kiezen vrijwillig naar hun land terug te keren, hebben specifieke behoeften waarmee bij de uitstippeling van het beleid inzake duurzame ontwikkeling en ontwikkelingssamenwerking meer rekening moet worden gehouden.

3.11. *Personeel en middelen (art. 34)*

3.11.1. De bepaling dat het personeel van de instanties en organisaties die deze richtlijn uitvoeren, „de nodige basisopleiding” moet krijgen, is in het Comité positief ontvangen, maar het wijst er wel op dat de kennis over elk onderdeel van de behandeling van een aanvraag continu moet worden bijgespijkerd, o.m. via gerichte training. Het Comité denkt in dit verband met name aan de opvang van vrouwelijke slachtoffers van verkrachting of ander seksueel geweld, aan alleenstaande minderjarige asielzoekers en aan maatregelen om te voorkomen dat kwetsbare personen in de handen van mensenhandelaars en pooiers vallen.

4. **Slotbepalingen**

4.1. *Ras*

4.1.1. Het Comité heeft met tevredenheid vastgesteld dat het discriminatieverbod in de slotbepalingen is opgenomen en adviseert de Commissie rekening te houden met het standpunt dat de Europese Unie n.a.v. de Wereldconferentie tegen racisme, vreemdelingenhaat en aanverwante vormen van onverdraagzaamheid heeft ingenomen en dat Louis Michel namens het Belgische voorzitterschap in het Europees Parlement heeft verwoord: Theorieën die op het bestaan van verschillende rassen wijzen, zijn intussen wetenschappelijk ongefundeerd gebleken. Volgens de Europese Unie dient dit ook in het taalgebruik te worden weerspiegeld. Formuleringen die op het bestaan van verschillende rassen wijzen, moeten worden vermeden. Zonder de verscheidenheid van het menselijke ras te willen negeren, wil de Unie op die manier de eenheid van de menselijke soort beklemtonen en de strijd aanbinden tegen hedendaagse vormen van racisme die vaak uit dit soort beweringen voortkomen. Er was echter te veel verzet van bepaalde landen om op dit punt veel vooruitgang te boeken. De Europese Unie stond erop haar principiële standpunt over dit onderwerp naar voren te brengen in een afsluitende verklaring die in het verslag van de Conferentie zal worden opgenomen⁽²⁾.

4.1.2. Discriminatie op grond van nationaliteit of het behoren tot een bepaalde bevolkingsgroep is vaak één van de redenen waarom vluchtelingen of asielzoekers op de vlucht zijn geslagen. Soms worden ze precies om dezelfde redenen waarom ze om bescherming hebben gevraagd, wéér gediscrimineerd en van het ene land naar het andere opgejaagd.

⁽¹⁾ Zie het ESC-advies over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de status van langdurig ingezetene onderdanen van derde landen” in PB C 36 van 8.2.2002 (rapporteur: de heer Pariza Castaños).

⁽²⁾ Toespraak van Louis Michel voor het Europees Parlement, 2 oktober 2001: verslag van de Conferentie van Durban.

4.1.3. Het Comité herinnert aan het gemeenschappelijk standpunt van de Raad van 4 maart 1996 ⁽¹⁾ — dat ook in het ESC-advies ⁽²⁾ over de Mededeling van de Commissie inzake een gemeenschappelijke asielprocedure is opgenomen —, nl. dat nationaliteit niet uitsluitend dient te worden opgevat in de zin van staatsburgerschap, maar eveneens in de zin van het behoren tot een groep die zich onderscheidt door haar banden met de bevolking van een andere staat.

4.1.4. Het Comité verzoekt de Commissie om in haar voorstellen de standpunten uit te dragen die de Europese Unie in internationaal verband heeft ingenomen.

5. Conclusies

5.1. Het Comité steunt dit initiatief van de Commissie. Met name de volgende aspecten zijn in het Comité positief ontvangen:

- de gelijke — en waar nodig, gunstigere — behandeling van vluchtelingen en begunstigden van de subsidiaire bescherming t.a.v. EU-onderdanen op het vlak van toegang tot de arbeidsmarkt, onderwijs, sociale voorzieningen, medische en psychische zorg;
- de aanvullende — of subsidiaire — bescherming voor personen wier asielaanvraag niet uit hoofde van de in het Verdrag van Genève opgenomen gronden kan worden erkend, maar die toch internationale bescherming, met

inachtneming van het principe van non refoulement, nodig hebben;

- het voorstel om de bescherming voortaan ook te laten gelden voor personen die vervolgd worden door niet-overheidsactoren.

5.2. Met het oog op het halen van zowel de normen voortvloeiende uit de beginselen inzake internationale bescherming als de doelstellingen van de Europese Raad van Tampere, zouden bepaalde aspecten van het voorstel nog eens goed moeten worden bekeken.

5.3. Sinds de tragische gebeurtenissen van 11 september zijn er met grote ijver veiligheidsmaatregelen genomen. Deze dreigen het maatschappelijk draagvlak voor de opvang van hulpbehoevenden en het klimaat van verdraagzaamheid en gevoeligheid voor de noden van de mens dat aan het optreden van de Europese vluchtelingen- en immigratiediensten ten grondslag ligt, te ondermijnen en ook de letter en geest van de Europese wetgeving aan te tasten. In deze tijden van mondialisering beschouwt het Comité het beschermen van vluchtelingen die om asiel en/of internationale bescherming vragen, als een uit menselijk oogpunt verrijkende ervaring. Daarbij moet voor een evenwicht worden gezorgd tussen de bescherming van de interne veiligheid enerzijds en de bescherming van de personen in kwestie anderzijds. Op middellange termijn is een van de meest doeltreffende investeringen de uitwerking van een strategie om te stimuleren dat Europese burgers en vluchtelingen en asielzoekers elkaar wederzijds respecteren, zodat de Europese Unie een plek zal blijven waar de uitzichtlozen van deze wereld de vrijheid, rechtvaardigheid en voorspoed kunnen vinden die zij in eigen land moeten ontberen.

(1) Zie het ESC-advies in PB C 260 van 17.9.2001 (rapporteur: de heer Mengozzi).

(2) PB L 63 van 13.3.1996, blz. 2-7.

Brussel, 29 mei 2002.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
G. FRERICHS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over:

- de „Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over een open coördinatiemethode voor het communautaire immigratiebeleid”, en

(COM(2001) 387 def.)

- de „Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over het gemeenschappelijk asielbeleid en de invoering van een open coördinatiemethode”

(COM(2001) 710 def.)

(2002/C 221/12)

De Commissie heeft op 21 januari 2002 besloten het Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag te raadplegen over de voornoemde mededelingen.

De afdeling „Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 13 mei 2002 goedgekeurd; rapporteur was mevrouw Zu Eulenburg.

Tijdens zijn op 29 en 30 mei 2002 gehouden 391e zitting (vergadering van 29 mei) heeft het Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 106 stemmen vóór en zonder stemmen tegen (1 onthouding) is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Tijdens de Europese Raad van Laken (december 2001) is er opnieuw op gewezen dat er aan de hand van de conclusies van de Raad van Tampere (oktober 1999) een gemeenschappelijk asiel- en immigratiebeleid moet worden uitgewerkt. Hierin moet voor een evenwicht tussen de bescherming van vluchtelingen op basis van het Verdrag van Genève, het streven naar een beter bestaan, en de opnamecapaciteit van de Unie en haar lidstaten worden gezorgd. Uit de discussies over de tot dusverre ontplooiende initiatieven van de Commissie op dit gebied (voorstellen voor verordeningen en richtlijnen, waarvan er nog maar weinig zijn goedgekeurd) blijkt echter dat sommige lidstaten het nog steeds moeilijk hebben om hun nationale beleid zodanig aan te passen dat een gemeenschappelijk beleid mogelijk wordt.

1.2. Dat het noodzakelijk is om aan de hand van de in Tampere omschreven doelstellingen (totstandbrenging van een „ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid”) een gemeenschappelijk beleid uit te werken, staat buiten kijf. Dit beleid dient zowel immigratie in verband met humanitaire redenen en gezinshereniging als migratie om economische of beroepsredenen te bestrijken.

1.3. Het Comité heeft de voorstellen en plannen van de Commissie altijd uitvoerig bestudeerd en becommentarieerd. Het heeft eerdere door humanitaire of solidariteitsoverwegingen ingegeven initiatieven ten behoeve van mensen in nood altijd positief ontvangen en het heeft er meermaals bij de EU-instansies op aangedrongen door te gaan op de ingeslagen weg.

2. Essentie van de Commissievoorstellen

2.1. Coördinatie van het immigratiebeleid

2.1.1. In haar Mededeling over een communautair immigratiebeleid komt de Commissie tot de conclusie dat een open coördinatiemethode het aangewezen middel is om bij de toepassing van de artikelen 61 t/m 69 van het EG-Verdrag recht te doen aan de multidimensionale aspecten van migratieverschijnselen, het grote aantal betrokken instanties en de verantwoordelijkheid van de lidstaten.

2.1.2. De voorgestelde methode, die de lidstaten in staat stelt hun beleid op elkaar af te stemmen, maakt het mogelijk het in bovengenoemde artikelen verankerde gemeenschappelijk immigratiebeleid op een coherente en uniforme manier verder te ontwikkelen.

2.1.3. De voorgestelde regeling berust op de in Tampere vastgelegde doelen en heeft betrekking op de volgende aspecten: beheer van migratiestromen, toelating van economische migranten, samenwerking met derde landen en integratie van derdelanders.

2.2. Coördinatie van het asielbeleid

2.2.1. Ook op het vlak van het asielbeleid moet de open coördinatiemethode de in het Verdrag neergelegde regeling ondersteunen en aanvullen. Bovendien moet zij voor een soepele overgang naar de tweede fase van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel zorgen. De Commissie wil niet alleen een wettelijk kader tot stand brengen, maar wil bovendien:

- Europese richtsnoeren en concrete voorstellen voor de inhoud van de nationale actieplannen uitwerken;

- toezien op de coördinatie van het nationale beleid;
- uitwisseling van informatie over succesvolle methoden stimuleren;
- het effect van het communautaire beleid volgen en evalueren;
- regelmatig overleg plegen met derde landen en internationale organisaties.

2.2.2. De voorgestelde regeling betreft met name de volgende aspecten: inzicht in de vluchtelingen- en asielzoekersstromen; ontwikkeling van een asielstelsel dat, uitgaande van het Verdrag van Genève, op een doeltreffende manier bescherming biedt aan degenen die bescherming nodig hebben; terugkeerbeleid; betrekkingen met derde landen; integratie.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Het Comité stemt in met de invoering van een open coördinatiemethode in het immigratie- en asielbeleid. Het beschouwt de voorgestelde regeling als een welkome en nuttige aanvulling op de bestaande regelgeving. Het betreurt in dit verband dat maar zo langzaam vooruitgang wordt geboekt met het opstellen van Europese wetgeving.

3.2. De invoering van een open coördinatiemethode is een logische stap, gelet op de specifieke kenmerken van dit beleidsterrein. De methode stelt de EU-landen in staat om — in afwachting van een definitief wettelijk kader — samen te werken en ervaringen uit te wisselen. Bovendien is zij van belang bij de tenuitvoerlegging van het toekomstige Gemeenschapsrecht. Voorts is het zo dat de lidstaten met min of meer dezelfde problemen worden geconfronteerd (al verschillen deze in omvang en impact). Deze zijn grensoverschrijdend en kunnen naar andere landen overslaan, zodat er nauwer moet worden samengewerkt, uitgaande van gemeenschappelijke doelstellingen en richtsnoeren.

3.3. Asiel- en immigratiebeleid hangen nauw met elkaar samen. Maatregelen op het ene beleidsterrein werken door op het andere. Zo is na de invoering van een toelatingsstop voor arbeidsmigranten de instroom via andere kanalen dan immigratie, bv. via het asielstelsel, toegenomen, hetgeen gepaard ging met ongewenste verschijnselen als clandestiene immigratie, mensensmokkel en mensenhandel. Niettemin vindt het Comité dat de open coördinatiemethode gedifferentieerd moet worden toegepast om met de specifieke vereisten van resp. het immigratiebeleid en het asielbeleid rekening te houden, temeer omdat het asiel- en vluchtelingenbeleid al voor een wezenlijk deel bepaald wordt door in internationaal verband aangelegane verbintenissen, zoals het Vluchtelingenverdrag van Genève, en omdat zowel in artikel 63 van het EG-Verdrag als in de conclusies van de Raad van Tampere concretere harmonisatiemaatregelen en doelstellingen worden genoemd. Voorts mogen humanitaire overwegingen en immigratiebeleidsdoelstellingen niet door elkaar worden gehaald.

3.4. Het Comité acht het belangrijk dat de ontwikkeling van een gemeenschappelijk wetgevingskader op de twee beleidsterreinen in kwestie parallel verloopt. Het zou het niet goed vinden als de lidstaten het over restrictieve maatregelen wel, maar over constructieve maatregelen niet eens zouden worden.

3.5. Om te kunnen beoordelen hoe de lidstaten er op immigratiegebied voorstaan, is gedetailleerde informatie noodzakelijk. Statistieken en cijfers over immigratie en instroom van asielzoekers zijn op nationaal niveau wel, maar in Europees verband niet voorhanden. Dit is o.m. een gevolg van het feit dat er niet dezelfde begrippen en definities worden gehanteerd. Het Comité wil daarom dat er gemeenschappelijke statistische methoden en modellen worden uitgewerkt om gegevens gemakkelijker te kunnen interpreteren.

3.6. Het Comité zou het betreuren als de toepassing van de open coördinatiemethode ertoe zou leiden dat de verdere uitbouw van het wetgevingskader wordt stopgezet. Deze methode mag niet als een substituut voor een wetgevingskader worden gezien. Daarom moet bij het opstellen van richtsnoeren ook rekening worden gehouden met het verloop van het wetgevingsproces in de lidstaten.

4. Specifieke opmerkingen

4.1. Coördinatie van het immigratiebeleid

4.1.1. De voorgestelde richtsnoeren zijn gebaseerd op de doelstellingen van het gemeenschappelijke immigratiebeleid en zijn bedoeld om de desbetreffende wet- en regelgeving te ondersteunen. Terecht wordt opgemerkt dat er mede gezien de demografische situatie passende procedures moeten worden vastgesteld om een koppeling tussen migratie- en asielbeleid enerzijds en economisch en sociaal gebied anderzijds tot stand te brengen en om de wisselwerking tussen een en ander duidelijk te maken.

4.1.2. Beheer van migratiestromen

4.1.2.1. Richtsnoer 1: Ontwikkeling van een algemene en gecoördineerde aanpak van de migratieproblematiek op nationaal niveau

4.1.2.1.1. Het Comité kan zich met de beschreven aanpak verenigen, maar wijst erop dat de migratieproblematiek niet als een louter technische aangelegenheid mag worden beschouwd. Men dient ook altijd oog te houden voor de waardigheid van de mensen op wie de maatregelen betrekking hebben.

4.1.2.2. Richtsnoer 2: Verbetering van de beschikbare informatie over legale methoden om toegang tot de EU te verkrijgen en over de gevolgen van het gebruik van illegale kanalen

4.1.2.2.1. Met deze richtsnoer wordt een belangrijk aspect van de preventie van illegale of clandestiene immigratie aangesneden. Een goed doordacht totaalconcept is een *conditio sine qua non* om degelijke informatie te kunnen verstrekken over de mogelijkheden om de Unie legaal binnen te komen. Zonder een duidelijk en transparant wetgevingskader en zonder een efficiënt handhavingsbeleid zetten informatiecampagnes geen zoden aan de dijk.

4.1.2.3. Richtsnoer 3: Intensivering van de strijd tegen illegale immigratie, mensensmokkel en mensenhandel

4.1.2.3.1. De bedoeling is o.m. te komen tot een aanvaardbaar compromis tussen humanitaire verplichtingen, legale immigratie en bestrijding van criminele netwerken die zich met mensensmokkel en -handel bezighouden. De voorgestelde maatregelen — het in kaart brengen van illegale immigratiekanalen, het vaststellen van strafmaten en het aanscherpen van de controles — zijn hiervoor echter niet toereikend. Het Comité verwijst in dit verband naar zijn adviezen over de Mededeling inzake een communautair immigratiebeleid⁽¹⁾ en de Mededeling betreffende een gemeenschappelijk beleid inzake illegale immigratie⁽²⁾, waarin het o.m. pleit voor regularisering van personen die, mede als gevolg van het gevoerde restrictieve beleid, illegaal in de EU verblijven.

4.1.2.3.2. Bij het illegaliteitsvraagstuk gaat het niet alleen om het illegaal binnenkomen van de Unie. Afhankelijk van de wetgeving van de lidstaat in kwestie kunnen ook zij die hun verblijfsrecht verliezen in de illegaliteit belanden.

4.1.2.3.3. Het Comité vindt dat in de richtsnoeren ook aandacht moet worden geschonken aan de levensomstandigheden van illegaal in de EU verblijvende buitenlanders en hun familieleden, en ook zou moeten worden gepleit voor onderling overleg tussen de lidstaten over de vraag welke regulariseringsmaatregelen haalbaar en wenselijk zijn.

4.1.3. Toelating van economische migranten

4.1.3.1. Het Comité kan zich ermee verenigen dat er via gerichte immigratie naar wordt gestreefd problemen op de Europese arbeidsmarkt op te lossen. Het heeft de desbetreffende richtlijnvoorstellen (zoals het voorstel betreffende de voorwaarden inzake toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op arbeid in loondienst en economische activiteiten als zelfstandige⁽³⁾) zorgvuldig en kritisch bestudeerd en het dringt erop aan actiever en sneller werk te maken van het openstellen van legale immigratiekanalen. Het pleit in dit verband ook voor samenwerking met de herkomstlanden.

4.1.3.2. Richtsnoer 4: Vaststelling van een samenhangend en doorzichtig beleid alsmede van procedures voor de openstelling van de arbeidsmarkt voor derdelanders in het kader van de Europese werkgelegenheidsstrategie

4.1.3.2.1. Om de bereidheid tot het opnemen van migranten te stimuleren en de maatschappelijke integratie van de betrokkenen te vergemakkelijken, moet worden nagegaan welke rol zij op de arbeidsmarkt kunnen spelen. Het Comité vindt het een goede zaak dat de Commissie ook NGO's en migrantenorganisaties bij dit onderzoek wil betrekken.

4.1.3.2.2. Het Comité vindt het ook positief dat de Commissie de lidstaten oproept om speciale aandacht te besteden aan de positie en behoeften van vrouwelijke migranten. Het stelt voor ook in de werkgelegenheidsrichtsnoeren terdege aandacht te schenken aan de positie van vrouwelijke migranten — ook vanuit het oogpunt van de gelijkekansenproblematiek — om door het bevorderen van de arbeidsparticipatie discriminatie tegen te gaan en maatschappelijke integratie te bevorderen.

4.1.4. Partnerschap met derde landen

4.1.4.1. Richtsnoer 5: Aandacht voor migratievraagstukken in het kader van de betrekkingen met derde landen, en met name met landen van herkomst

4.1.4.1.1. Dit aspect hangt nauw samen met de politieke, de economische, de sociale, de ontwikkelings- en de mensenrechtenproblematiek. Het Comité heeft in zijn advies over een communautair immigratiebeleid⁽¹⁾ op een rij gezet wat dit partnerschap met name zou moeten inhouden: meer steun voor de ontwikkeling van de economie en het menselijk potentieel in de herkomstlanden; uitbreiding van de mogelijkheden voor immigranten om zich vrij tussen gast- en herkomstland te bewegen, ondersteuning van initiatieven ter bevordering van vrijwillige terugkeer.

4.1.4.1.2. De voorgestelde maatregelen zijn belangrijke elementen van een gemeenschappelijke benadering van de immigratieproblematiek. Vooral bevordering van de bewegingsvrijheid tussen lidstaten en derde landen verdient bijzondere aandacht.

4.1.5. Integratie van derdelanders

4.1.5.1. Richtsnoer 6: Ontwikkeling van een beleid ter bevordering van de integratie van derdelanders die legaal op het grondgebied van de lidstaten verblijven

4.1.5.1.1. Om het maatschappelijke-integratiebeleid een krachtige impuls te geven, moet de integratieproblematiek vanuit een toekomstgerichte visie worden benaderd. Het welslagen van een gemeenschappelijk immigratiebeleid hangt ontegenzeggelijk af van de mate waarin immigranten zich in het gastland weten te integreren. Randvoorwaarden voor een succesvol integratiebeleid zijn: gelijke behandeling, gelijke rechten en plichten, gelijke kansen, bestrijding van discriminatie, bewerking van de publieke opinie en deelname aan het maatschappelijk leven.

⁽¹⁾ PB C 260 van 17.9.2001.

⁽²⁾ ESC-advies uitgebracht op 24.4.2002.

⁽³⁾ PB C 80 van 3.4.2002.

4.1.5.1.2. Immigranten moeten onder dezelfde voorwaarden als autochtonen aan het maatschappelijk leven kunnen deelnemen (gelijke kansen en participatie). Om dit te bewerkstelligen moet een alomvattend en consequent volgehouden integratiebeleid worden gevoerd, waarbij alle integratieaspecten — zowel afzonderlijk als in hun onderlinge samenhang — de nodige aandacht krijgen (arbeidsmarkt, onderwijs, taal, cultuur, sociale en juridische integratie). Belangrijk is verder ook dat immigranten deelnemen aan het openbare leven, hetgeen niet alleen bepaalde rechten maar ook bepaalde plichten met zich meebrengt. De integratieproblematiek moet een blijvend aandachtspunt binnen het sociaal beleid worden.

4.1.5.1.3. De door de Commissie genoemde maatregelen sluiten naadloos bij deze visie aan. Positief is vooral dat wordt gewezen op het belang van taalonderwijs, dat een essentiële voorwaarde is voor succesvolle integratie. Kennis van de taal is immers een *conditio sine qua non* om aan het culturele, maatschappelijke en politieke leven van het gastland te kunnen deelnemen. Voorts zou het goed zijn de mogelijkheden van het vreemdetalenonderwijs in de lidstaten te verruimen en te verbeteren, zodat autochtonen en migranten elkaar beter kunnen leren kennen en begrijpen en de integratie van laatstgenoemden kan worden bespoedigd.

4.1.5.1.4. Belangrijk is verder ook dat de Commissie de lidstaten oproept om de lokale en regionale overheden, de sociale partners, het maatschappelijk middenveld en de migranten zelf bij de uitwerking en uitvoering van hun integratieplannen te betrekken. In vele lidstaten kan daarbij gebruik worden gemaakt van de ervaringen van bestaande netwerken en sociale organisaties die migranten opvangen en adviseren.

4.2. Coördinatie van het asielbeleid

4.2.1. Volgens het Comité kunnen de richtsnoeren van de Commissie meer samenhang brengen in het gemeenschappelijk asielbeleid. De migratie- en de vluchtelingenproblematiek kunnen niet los van elkaar worden gezien want in beide gevallen gaat het in wezen om buitenlanders die zich in de Unie willen vestigen. Het mag evenwel niet zo zijn dat ten aanzien van vluchtelingen dezelfde sociale, economische en demografische criteria worden gehanteerd als ten aanzien van „gewone” immigranten.

4.2.2. Eerste richtsnoer: verbetering van het inzicht in migratiestromen die verband houden met toelating op humanitaire gronden

4.2.2.1. Inzicht in vluchtelingenstromen en hun achterliggende oorzaken is van cruciaal belang om het vluchtelingenprobleem op een adequate manier te kunnen benaderen. Om het beleid waar nodig te kunnen bijsturen, moeten er procedures voor de uitwisseling en verwerking van informatie worden vastgesteld. Hier is ook een rol weggelegd voor NGO's, zowel in de lidstaten (NGO's die vluchtelingen opvangen) als in de herkomstlanden (NGO's die de sociaal-economische ontwikkeling van de betrokken landen trachten te stimuleren).

4.2.2.2. Op langere termijn is het wellicht ook zinvol een centrum op te richten dat relevante informatie over herkomstlanden en alle jurisprudentie over asielkwesties bijeenbrengt en openstaat voor alle besluitvormers en anderen die op het snijvlak van immigratie en asielbeleid werkzaam zijn.

4.2.3. Tweede richtsnoer: ontwikkeling van een doeltreffend asielstelsel

4.2.3.1. Het Comité verwijst in dit verband naar de opmerkingen in zijn adviezen over de Mededeling „Naar een gemeenschappelijke asielprocedure en een in de gehele Unie geldige uniforme status voor personen aan wie asiel wordt verleend” ⁽¹⁾ en het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten” ⁽²⁾, die volledig in de lijn liggen van wat de Commissie voorstelt.

4.2.3.2. Het Comité stemt in met de voorgestelde maatregelen, die tot een doeltreffend asielstelsel moeten leiden. Waar het voorop op aankomt is dat er gemeenschappelijke criteria voor het indienen van asielaanvragen worden vastgesteld. In zijn advies over het „Voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend” ⁽³⁾ pleit het Comité voor harmonisatie om de kans op „asielshoppen” te verkleinen. Bij het uitwerken van gemeenschappelijke criteria moet dit aspect speciale aandacht krijgen.

4.2.4. Derde richtsnoer: het terugkeerbeleid doeltreffender maken

4.2.4.1. Migratiebeleid en migratiebeheer kunnen niet zonder een terugkeerregeling. Een dergelijke regeling moet gebaseerd zijn op het beginsel van vrijwilligheid en moet worden uitgewerkt in overleg en samenwerking met de herkomst- en transitlanden, waarbij ook gebruik moet worden gemaakt van de ervaringen die lidstaten en NGO's met terugkeerprogramma's e.d. hebben opgedaan.

4.2.4.2. De onder d) genoemde procedures inzake onvrijwillige terugkeer mogen niet in verband worden gebracht met een terugkeerbeleid dat op samenwerking, flexibiliteit, vrijwilligheid en ondersteuning stoelt.

⁽¹⁾ PB C 260 van 17.9.2001.

⁽²⁾ PB C 48 van 21.2.2002.

⁽³⁾ Uitgebracht op 20.3.2002.

4.2.5. Vierde richtsnoer: internationale beschermingsvraagstukken tot onderdeel van de betrekkingen met derde landen maken

4.2.5.1. Net als in het migratiebeleid speelt in het asielbeleid het aspect internationale bescherming een belangrijke rol. Deze problematiek moet dan ook bijzondere aandacht krijgen in het kader van de betrekkingen met derde landen.

4.2.6. Vijfde richtsnoer: beleid ontwikkelen voor de integratie van personen die internationale bescherming genieten in een lidstaat

4.2.6.1. In het hoofdstuk over migratiebeleid is reeds gewezen op het grote belang van integratiemaatregelen. De voorgestelde maatregelen, zoals de inachtneming van de specifieke behoeften van kinderen en niet-begeleide minderjarigen en de inschakeling van sociale partners en maatschappelijke organisaties die op lokaal en regionaal niveau actief zijn, vormen belangrijke elementen van een doeltreffend integratiebeleid.

4.2.6.2. Op het vlak van de medische verzorging van personen die het slachtoffer zijn geworden van geweld, traumatische ervaringen, foltering en andere onmenselijke of vernederende behandelingen, bestaan er in de lidstaten vele verschillende navolgenswaardige benaderingen.

5. Slotopmerkingen/conclusies

5.1. Toepassing van de Verdragsbepalingen met betrekking tot de migratie- en asielproblematiek

5.1.1. De open coördinatiemethode is een geschikt middel om het migratie- en asielbeleid van de lidstaten meer op één lijn te brengen. Met deze methode krijgen de lidstaten de kans samen werk te maken van de in Tampere in het vooruitzicht

gestelde Europese ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. Deze aanpak mag er echter niet toe leiden dat de toepassing van het in het Verdrag verankerde en in Tampere nog eens onderstreepte rechtskader vertraging oploopt. De lidstaten dienen dan ook onverwijld de noodzakelijke initiatieven te nemen om de Verdragsbepalingen in praktijk te brengen.

5.2. Participatie van de kandidaat-lidstaten

5.2.1. De kandidaat-lidstaten zouden nú al bij de uitvoering van de richtsnoeren moeten worden betrokken. Dankzij de open coördinatiemethode kunnen nog vóór de totstandkoming van een wetgevingskader gezamenlijke initiatieven worden genomen die kunnen bijdragen tot de verwezenlijking van bepaalde doelstellingen, bv. inzake het beheer van migratiestromen of de ontwikkeling van een efficiënt asielstelsel. Deze methode geeft bovendien een duidelijk beeld van de specifieke omstandigheden in de diverse landen, waardoor kan worden voorkomen dat er van hen te veel wordt gevraagd.

5.3. Participatie van het maatschappelijk middenveld

5.3.1. Het zou zonde zijn om geen gebruik te maken van de ervaring die sociale partners, NGO's en andere organisaties in de loop der jaren met het opvangen, adviseren en ondersteunen van migranten en vluchtelingen hebben opgedaan. Al deze organisaties beschikken over de nodige hulpstructuren die de opvang, acceptatie en integratie van migranten kunnen vergemakkelijken. Zij moeten dan ook als volwaardige partners bij de discussies over met name de nationale, regionale en lokale actieplannen worden betrokken.

5.4. Publieke bewustwording

5.4.1. Het Comité merkt nogmaals op dat de publieke opinie attent moet worden gemaakt op de behoeften en drijfveren van vluchtelingen en andere migranten, met als doel maatschappelijk draagvlak te creëren en racisme en vreemdelingenhaat te helpen bestrijden. Dit alles kan evenwel alleen vrucht afwerpen als ook de politiek er zijn schouders onderzet.

Brussel, 29 mei 2002.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

G. FRERICHES

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „Sociale indicatoren”

(2002/C 221/13)

Het Economisch en Sociaal Comité heeft op 15 januari 2002, overeenkomstig artikel 23, lid 3, van het reglement van orde, besloten een advies op te stellen over „Sociale indicatoren”.

De afdeling „Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 13 mei 2002 goedgekeurd; rapporteur was mevrouw Cassina.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 391e zitting (vergadering van 29 mei 2002) het volgende advies uitgebracht, dat met 104 stemmen vóór, 0 tegen, bij 1 onthouding werd goedgekeurd.

1. Het verslag over de indicatoren op het gebied van armoede en uitsluiting

1.1. Het Comité voor sociale bescherming (SPC) heeft in oktober 2001 een „verslag over de indicatoren op het gebied van armoede en sociale uitsluiting” bekendgemaakt — opgesteld na het voorbereidende werk van de technische subgroep „Indicatoren” — ingevolge een opdracht van de Raad. In de conclusies van de Raden van Nice en Stockholm werd van de Raad immers verlangd dat hij voor het einde van 2001 een systeem van indicatoren zou vaststellen ter verbetering van het inzicht in en de vergelijkbaarheid van de verschijnselen armoede en uitsluiting⁽¹⁾ in de EU, om gevolg te geven aan de suggesties van Lissabon, die erop zijn gericht om vóór 2010 de bestrijding van armoede en uitsluiting een beslissende wending te geven. Hiertoe behoort de ontwikkeling van nationale actieplannen (NAP) voor de bestrijding van armoede en uitsluiting, die tot een beter begrip van deze verschijnselen moeten leiden en tot de uitwisseling van goede praktijken, in het kader van de open-coördinatiemethode hiervoor en het bijbehorende communautaire actieprogramma, dat is vastgesteld bij besluit van het Europees Parlement en de Raad⁽²⁾. Het voorgestelde pakket indicatoren, dat als een geheel moet worden gezien en niet als een lijst van afzonderlijke indicatoren, gaat uit van de sociale „resultaten” en niet van de middelen om die resultaten te behalen.

1.2. De methodologische beginselen die de subgroep „Indicatoren” volgt, dienen uit te monden in analyse en vergelijkbaarheid van de NAP voor sociale insluiting. Het werk dient gekenmerkt te worden door relevantie, aanvaardbaarheid, juridische en wetenschappelijke gegrondheid van de definities en afstemming op de actualiteit, maar ook door mogelijkheid tot herziening, interne samenhang tussen de indicatoren, transparantie en aanvaardbaarheid voor de burgers.

1.3. Het pakket indicatoren omvat twee niveaus: primaire indicatoren, die betrekking hebben op de grootste terreinen en de belangrijkste onderdelen van sociale uitsluiting, en secundaire indicatoren, die de primaire ondersteunen en de overige aspecten van het probleem beschrijven. De lidstaten hebben in onderling overleg de eerste twee niveaus vastgelegd; deze zullen worden gehanteerd bij de volgende bijeenkomst voor de NAP voor insluiting. Voorts is de ontwikkeling van een derde niveau indicatoren denkbaar, dat de lidstaten autonoom toevoegen aan hun NAP om specifieke kenmerken op sommige gebieden tot uiting te laten komen en om de primaire en secundaire indicatoren verder te verduidelijken.

1.4. De primaire indicatoren zijn:

- percentage lage inkomens na overdrachten (indicator 1a, 1b, 1c, 1d en 1e)
- inkomensverdeling (indicator 2)
- blijvend laag inkomen (indicator 3)
- mediane lage-inkomenskloof (indicator 4)
- regionale cohesie (indicator 5)
- langdurige werkloosheid (indicator 6)
- aantal personen in huishoudens zonder inkomen uit arbeid (indicator 7)
- vroegtijdige schoolverlaters die geen verder onderwijs of opleiding volgen (indicator 8)
- levensverwachting bij de geboorte (indicator 9)
- eigen gezondheidsbeleving naar inkomensniveau (indicator 10).

1.5. De secundaire indicatoren zijn:

- spreiding rond de mediane lage-inkomensdrempel van 60 % (indicator 11)
- percentage lage inkomens op een bepaald tijdstip (indicator 12)

⁽¹⁾ In de Italiaanse uitgave wordt, behalve in de titels van officiële documenten, de uitdrukking „lotta alla povertà e all'esclusione” gebruikt. De term „emarginazione” (in plaats van „esclusione”) betekent daarentegen het proces dat tot „esclusione” (het uitsluiten zijn) kan leiden.

⁽²⁾ Besluit nr. 50/2002/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 december 2001 tot vaststelling van een communautair actieprogramma ter aanmoediging van samenwerking tussen lidstaten bij de bestrijding van sociale uitsluiting.

- percentage lage inkomens vóór overdrachten (indicator 13)
- inkomensverdeling — Gini-coëfficiënt — (indicator 14)
- blijvend laag inkomen, gebaseerd op 50 % van het mediaan inkomen (indicator 15)
- langdurige werkloosheid (indicator 16)
- zeer langdurige werkloosheid (indicator 17)
- personen met een laag opleidingsniveau (indicator 18).

1.6. Volgens het SPC kunnen met behulp van dergelijke indicatoren op vergelijkbare wijze aspecten van het verschijnsel worden gemeten, dat van nature veelzijdig is. Het SPC beveelt aan het werk voort te zetten, met name met het oog op:

- de vaststelling van nadere indicatoren voor: levensomstandigheden — inclusief deelname aan het maatschappelijk verkeer — terugkerende en occasionele armoede, toegang tot openbare en particuliere diensten, territoriale kwesties en indicatoren op lokaal niveau, armoede en werk, schuldenlast, uitkeringsafhankelijkheid en gezinstoelagen;
- het beter meten van de genderdimensie;
- meer nauwkeurigheid en grotere vergelijkbaarheid van indicatoren voor: huisvesting (niveau van inrichting, kosten, thuisloosheid); lees-, schrijf- en rekenvaardigheid; de voor kwaliteit gecorrigeerde levensverwachting, vroegtijdige sterfte naar sociaal-economische positie en toegang tot gezondheidszorg; groepen die niet in gezinsverband leven, met name daklozen en personen in instellingen (kindertehuizen, weeshuizen, verpleeghuizen in het algemeen, gevangenen).

1.7. Ten slotte erkent het Comité voor sociale bescherming het belang van een grotere betrokkenheid van de uitgesloten bij de ontwikkeling van indicatoren en de noodzaak om te zoeken naar de meest effectieve manier om hun een stem in het kapittel te geven.

2. Algemene opmerkingen

2.1. In recente adviezen over diverse sociale vraagstukken heeft het EESC gewezen op de noodzaak en de urgentie om over „kwalitatief hoogstaande en vergelijkbare” indicatoren te beschikken, die „flexibel genoeg zijn om daadwerkelijk alle aspecten van de analyse te beoordelen” ⁽¹⁾. Indicatoren die aan deze eisen voldoen, zijn onontbeerlijk voor de uitsluiting, gezien de complexiteit en de veelzijdigheid van het verschijnsel.

⁽¹⁾ „Versterking van de kwaliteitsdimensie in het sociaal en het werkgelegenheidsbeleid”, PB C 311 van 7.11.2001. „Veilige en betaalbare pensioenen”, PB C 48 van 21.2.2002.

Onderhavig verslag bevat een eerste reeks basisindicatoren en het EESC waardeert het werk van de subgroep „Indicatoren” en het SPC in hoge mate, hoopt op een vruchtbare voortzetting van dit werk en bevestigt ⁽²⁾ dat het bereid is tot samenwerking en ondersteuning van de taak van het SPC, dat van wezenlijk belang is voor de doeltreffende ontwikkeling van de nationale actieplannen (NAP) tegen uitsluiting.

2.2. Het EESC is vooral ingenomen met de dynamische benadering waarmee de indicatoren kunnen worden aangepast en ontwikkeld, wat een voorwaarde is om de mogelijkheden van de open coördinatiemethode in kwestie ten volle te benutten. Deze vereist een steeds betere en actuele vergelijkbaarheid van de verschillende situaties in de lidstaten en van de beste praktijken. Het EESC is verder verheugd dat het subcomité „Indicatoren” al begonnen is met de nadere bestudering van cruciale onderwerpen als analfabetisme, culturele integratie en huisvesting, om nieuwe indicatoren vast te stellen en de reeds bestaande te verfijnen.

2.3. Maar het is juist om te controleren of de omschrijving en daarmee de inhoud, de transparantie en de aanvaardbaarheid van de indicatoren toereikend zijn en of het niet passend is sommige kortetermijnindicatoren sterker te differentiëren. Het EESC wil in deze zin een bijdrage leveren, aan de hand van de volgende opmerkingen en suggesties voor de achtereenvolgende werkfasen.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1. Het EESC stelt vast dat de meeste indicatoren inkomen-sindicatoren zijn. Dit leidt volgens het Comité tot een scheve verhouding ten opzichte van de indicatoren voor de meting en de vergelijking van kwalitatieve aspecten van de verschijnselen armoede en uitsluiting. Het EESC beseft dat er in de eerste plaats gekozen is voor indicatoren die harde feiten opleveren of objectief zijn, maar wijst met klem op de noodzaak om indicatoren vast te leggen waarmee de deelname aan het maatschappelijk leven kan worden bepaald, de toegang tot diensten en de beleving van de eigen situatie van uitsluiting. In veel van zijn adviezen heeft het EESC gesteld dat een passend inkomen, afkomstig uit eigen arbeid een noodzakelijke, maar niet voldoende voorwaarde is om armoede en uitsluiting te voorkomen of hier uit te geraken. Deze bewering is niet in strijd met de conclusies van de Top van Barcelona ⁽³⁾, waar arbeid gezien wordt als „de beste manier (...) om tot sociale insluiting te komen”, maar vormt er een noodzakelijke aanvulling op, gezien de veelzijdigheid van het verschijnsel.

⁽²⁾ „Voorstel voor een besluit van de Raad tot oprichting van een Comité voor de sociale bescherming”, PB C 204 van 18.7.2000, blz. 2.3, 2.3.1.

⁽³⁾ Deel III, Bijdragen aan de beraadslagingen, Werkgelegenheid en sociaal beleid.

3.2. De bestrijding van uitsluiting en armoede vindt plaats in het kader van de strategische keuze van Lissabon, die bekrachtigd is op de Top van Barcelona, waar gewezen is op de noodzaak om het aantal mensen dat armoede en uitsluiting riskeert, in de periode tot 2010 aanmerkelijk te vermindere(n)⁽¹⁾. Ook de Commissie heeft in haar samenvattend verslag de doelstelling opgenomen om binnen dezelfde termijn dit risico met 50 % terug te dringen. Aangezien de strategie van Lissabon staat voor hoge economische, sociale en technologische kwaliteit van het Europese ontwikkelingsmodel, dringt het EESC erop aan dat de kwaliteitsdimensie op de voorgrond wordt geplaatst zowel bij maatregelen ter stimulering van werkgelegenheid voor uitgesloten personen of voor hen die uitsluiting risikerende, als bij de ontwikkeling van statistische instrumenten.

3.3. De indicatoren voor de beoordeling van kennis en vaardigheden zouden moeten worden aangevuld en verfijnd: een gebrekkige (of geslaagde) schoolopleiding bijvoorbeeld is geen basiskarakteristiek van de meerderheid van uitgesloten personen, noch het onvermogen om zichzelf te beschouwen als burgers die hun rechten en plichten kennen en uitoefenen. Dit is grotendeels te wijten aan een gebrek aan basisbegrippen, maar ook en vooral aan een gebrek aan zelfbewustzijn en van werkelijkheidsbesef, veroorzaakt door de angst om in de eigen essentiële behoeften te moeten voorzien. Verder is het noodzakelijk iets te doen aan situaties waarin sprake is van „terugkerend analfabetisme”; het is daarom van belang over instrumenten te beschikken voor de analyse en kwantificatie van dit verschijnsel. Het EESC herinnert er voorts aan dat het in zijn advies over het programma ter bestrijding van uitsluiting en armoede⁽²⁾ op het risico van nieuwe vormen van uitsluiting en armoede wees die verband houden met de technologische ontwikkeling: als de integratie van de uitgeslotenen in de kennismaatschappij evenmin is gegarandeerd, bestaat het gevaar dat nieuwe vormen van uitsluiting ontstaan. Bij de uitwerking van verdere indicatoren zou men ook dit aspect in het oog moeten houden.

3.4. Als het om „overdrachten” gaat (indicator 1a, 1b, 1c en 1d), dan worden overdrachtsbetalingen bedoeld van het stelsel voor sociale bescherming naar personen of gezinnen: het EESC meent dat, als men ook geen rekening houdt met de impact van de belasting- en premiedruk — die zoals algemeen bekend is varieert en tussen de lidstaten soms aanzienlijk kan afwijken, er bij vergelijking een zeer vertekend beeld kan ontstaan.

3.5. Een ander probleem is de berekening van de koopkrachtstandaard (KKS): aangezien de KKS zonder correcties wordt berekend volgens de Eurostat-criteria, zoals ook het geval is bij het verzamelen van statistische gegevens en het opstellen van statistieken inzake economische en sociale cohesie, raken de bijzonderheden en de regionale en territoriale

kenmerken buiten beeld. Het is bekend dat de koopkrachtstandaard aanzienlijk kan variëren tussen landen, binnen regio's en zelfs binnen één en dezelfde stad. Met een derde niveau van indicatoren zouden de lidstaten een eigen berekeningsschema kunnen opstellen, uitgesplitst naar regio of gebied: het EESC hoopt dat de lidstaten aan deze kwestie de nodige aandacht zullen schenken bij het definiëren van de indicatoren en het implementeren van de NAP tegen uitsluiting.

3.6. Aan de definitie van indicator 1b, voor het „percentage lage inkomens na overdrachten, naar meest voorkomende beroepsstatus”, zou een verwijzing moeten worden toegevoegd naar activiteiten die uitgesproken onregelmatig zijn, incidentele werkzaamheden en activiteiten die niet officieel geregistreerd zijn (illegaal of „zwart” werk): dit is het soort activiteiten dat onder uitgesloten personen schering en inslag is en de kans op uitsluiting vergroot.

3.6.1. Het Comité beseft dat onderzoek naar zwart of illegaal werk zeer delicaat is, maar herhaalt met klem dat degene die onder illegale omstandigheden werkt, ook al weet hij een zeker inkomen bijeen te sprokkelen, verstoken blijft van minimumgaranties, van de bescherming die arbeidscontracten bieden, alsook buiten de samenleving en uiteindelijk ook buiten de wet staat. Het is dus zaak alles in het werk te stellen om illegaal werk zo grondig te bestuderen dat het verschijnsel en degenen die ervan profiteren, aangepakt kunnen worden, ten einde de status van uitgeslotene of arme los te koppelen van een soort fatalisme dat deze mensen ertoe brengt dergelijk werk te zoeken/aanvaarden. Er bestaat een complete wereld van mensen die leven van de opbrengsten van illegaal werk en die uiteindelijk niet alleen uitgesloten, maar ook „onzichtbaar” voor de rest van de samenleving zijn. Het is raadzaam een indicator te ontwikkelen waarmee het toekomstige risico op armoede als gevolg van niet afgedragen sociale premies geraamd kan worden. Om de plaag van zwart werk te bestrijden, is een sterke synergie tussen de NAP voor insluiting, de NAP voor werkgelegenheid en het fiscaal beleid vereist.

3.7. De indeling van huishoudens (indicator 1c) lijkt niet genoeg rekening te houden met twee gevallen:

3.7.1. huishoudens met veel gezinsleden („3 of meer kinderen” is te vaag). Weliswaar zijn er niet zoveel huishoudens met veel kinderen ten laste, maar bedacht moet worden dat er onder de zeer arme huishoudens veel gevallen voorkomen van gezinnen met twee of drie zoveel kinderen als gemiddeld in onze samenleving;

3.7.2. alleenstaande ouders, voor wie het heel wat uitmaakt of zij één, twee of meer kinderen ten laste hebben, vooral op jonge leeftijd: voor eenoudergezinnen is het vrijwel onmogelijk om een toereikend inkomen te verdienen als ze meer dan één kind hebben. Bijgevolg stabiliseert zich de afhankelijkheid van sociale uitkeringen, of neemt deze zelfs toe.

⁽¹⁾ Conclusies van het voorzitterschap, blz. 24.

⁽²⁾ „Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een communautair actieprogramma ter aanmoediging van de samenwerking tussen lidstaten ter bestrijding van sociale uitsluiting fillin titolo”, PB C 14 van 16.1.2001, punt 2.5.1.

3.8. Met betrekking tot de indicator voor het „percentage lage inkomens na overdrachten, naar eigendom of huurverhouding” (1d), stelt het EESC met genoeg vast dat deze binnenkort zal worden ontwikkeld en dat Eurostat de procedures is gestart om een onderzoek hierover toe te wijzen. Met name acht het EESC het van groot belang dat de lidstaten het eens worden over een definitie die als referentie kan gelden voor personen zonder vaste verblijfplaats, die een aanzienlijk en specifiek deel uitmaken van de uitgesloten. Verder dient de huurder die gratis huurt te worden onderscheiden van de „eigenaar”: ten laste van laatstgenoemde komen immers altijd servicekosten, kosten voor het onderhoud van het gebouw, terwijl wie gratis huurt slechts de kosten van het levensonderhoud voor zijn rekening dient te nemen.

3.9. In indicator 9 (levensverwachting) dient de „autonome” levensverwachting (levensverwachting zonder handicaps) apart te worden ondergebracht, die Eurostat al aan de lidstaten ter beschikking stelt. We zijn er getuige van dat een steeds groter aantal mensen niet-zelfredzaam is, vooral ouderen en gehandicapten. Ook dit aspect zou aan de orde gesteld moeten worden.

4. Suggesties voor de vervolgwerkzaamheden

4.1. Het SPC vermeldt zelf dat er een serie nieuwe indicatoren dient te worden vastgesteld terwijl andere dienen te worden verbeterd, gepreciseerd en meer afgestemd op de vergelijkbaarheid (cfr. punt 1.6). Het EESC meent dat op de eerste plaats indicatoren in aanmerking komen voor de meting van de deelname aan het maatschappelijk verkeer, de toegang tot diensten, met name gezondheidszorg. Het EESC wijst verder op het vermelde naar aanleiding van kennis en vaardigheden (punt 3.3), de beroepsmatige activiteiten (punt 3.6) en de levensverwachting (punt 3.9).

4.1.1. Volgens het EESC dient deelname aan het maatschappelijk leven niet te worden gemeten aan de hand van een gemeenschappelijke standaard, maar op grond van de mogelijke toegang tot sociale activiteiten, vrijetijdsbesteding en initiatieven, afhankelijk van de desbetreffende opvattingen en nationale culturen. Er zijn vele vormen van sociale uitsluiting die niet rechtstreeks samenhangen met het ontbreken van inkomsten of met geringe inkomsten, maar die voortvloeien uit de afwezigheid van een open en motiverende context die menselijke relaties en collectieve activiteiten buiten het gezin

en het werk begunstigt. Het Comité meent dat alle lidstaten in dit verband eigen indicatoren van het derde niveau zouden moeten ontwikkelen, maar dat het ook nuttig is te bespreken of er een mogelijkheid bestaat om een aantal gemeenschappelijke parameters vast te stellen.

4.2. Voorts zou het verband onderzocht moeten worden tussen terugkerende of occasionele armoede en de ontwikkeling van activiteiten die grotendeels incidenteel en onregelmatig zijn, ook om vast te stellen of er al dan niet sprake is van een nieuwe categorie uitgesloten die misschien tot deze vormen van arbeid veroordeeld is.

4.3. Bij de indicatoren voor de schuldenlast is het zinvol onderscheid te maken tussen schulden (die een individu of een gezin met een voorspelbaar inkomen normaal gesproken aankunnen) en een schuldenprobleem (hetgeen wijst op de onmacht om de schuld zelf het hoofd te bieden). Dit verschijnsel komt in de lidstaten in verschillende mate voor, maar vaak is dit het eerste station naar armoede en uitsluiting. Het EESC volgt de zaak al geruime tijd en heeft tijdens de zitting van april 2002 een advies hierover goedgekeurd⁽¹⁾. Hier wil het slechts vermelden dat het vraagstuk van personen met een schuldenprobleem niet alleen kan worden aangepakt in het kader van de NAP voor de bestrijding van uitsluiting en armoede, omdat het samenhangt met tal van bancaire en marktinvoeden, die tegemoet dienen te worden getreden met een combinatie van nationale, maar ook communautaire initiatieven.

4.4. Ten slotte dienen er duidelijke indicatoren te komen voor de hygiënische en gezondheidsomstandigheden van uitgesloten, zowel met betrekking tot de huisvesting als met betrekking tot de werkomgeving omdat in het huidige pakket indicatoren uitsluitend de eigen gezondheidsbeleving naar inkomensniveau (indicator 10) is opgenomen. Het zou bijvoorbeeld interessant kunnen zijn indicatoren te ontwikkelen die niet alleen de toegang tot medische diensten en gezondheidszorg meten, maar ook het besef en de geneigdheid om de eigen gezondheid op peil te houden en om de minimumvoorschriften van preventieve geneeskunde in acht te nemen (gynecologische, tand- en oogheeskundige controles, enz.). Hierbij dient rekening te worden gehouden met de subjectieve verschillen die er bestaan tussen personen die in armoede verkeren en degenen die gebukt gaan onder ernstige sociale uitsluiting (zoals personen zonder vaste verblijfplaats).

⁽¹⁾ „Huishoudens met een schuldenprobleem in de Europese Unie”, PB C 149 van 21.6.2002.

Brussel, 29 mei 2002.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
G. FRERICHES

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „Opties voor de hervorming van de pensioenstelsels”

(2002/C 221/14)

Per schrijven d.d. 10 januari 2002 heeft de voorzitter van de Europese Commissie, de heer Prodi, het Economisch en Sociaal Comité verzocht overeenkomstig artikel 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschappen een advies op te stellen over het voornoemde thema.

De afdeling „Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden belast was, heeft haar advies op 13 mei 2002 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw Cassina, rapporteur was de heer Byrne.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 29 mei 2002 gehouden 391e zitting het volgende advies uitgebracht, dat met 102 stemmen voor en 2 stemmen tegen, bij 1 onthouding, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Tijdens de voltallige vergadering van 29 november 2001 heeft EESC twee adviezen over pensioenen uitgebracht, waarmee het een volledige bijdrage heeft willen leveren aan de discussie hierover op de Top van Laken ⁽¹⁾. In dit advies wordt in diverse passages naar deze adviezen verwezen, zonder de inhoud in zijn geheel te citeren.

1.2. Op de Top van Laken heeft de Raad nota genomen van het gezamenlijk verslag van het Comité voor sociale bescherming (CPS) en van het Comité voor economische politiek (CEB) over de pensioenen. Voorts heeft hij besloten de open-coördinatiemethode op pensioenstelsels toe te passen en herhaald dat „de toereikendheid van de pensioenen, de betaalbaarheid en de modernisering van de pensioenstelsels buitengewoon belangrijk (zijn) om aan de veranderende behoeften tegemoet te kunnen komen” ⁽²⁾.

1.3. Op 24 januari 2002 heeft de Commissie op verzoek van de Top van Stockholm het verslag gepubliceerd: „Vergroting van de arbeidsparticipatie en bevordering van beroepsactiviteit op latere leeftijd” ⁽³⁾.

1.4. De voorzitter van de Commissie, de heer Prodi, heeft op 10 januari 2002 in een brief aan de voorzitter van het EESC, de heer Frerichs, het EESC uitgenodigd om nader in te gaan op de opties voor pensioenstelsels en deze te beoordelen tegen de achtergrond van de betaalbaarheid van de sociale bescherming, de overheidsfinanciën en de groei.

1.5. Op de Top van Barcelona is gewezen op het belang van „actief ouder worden” en van maatregelen die „de vrijwillige verhoging van de feitelijke pensioenleeftijd” bevorderen.

1.6. Het EESC herhaalt wat in de geciteerde adviezen geformuleerd is, alsook het gestelde in andere adviezen die zich direct of indirect uitlaten over problemen in verband met de pensioenregelingen. Het wil hier nader ingaan op enkele facetten hiervan en zich concentreren op 4 aspecten: de sociale haalbaarheid van de pensioenregelingen in verband met de nieuwe behoeften van de veranderende werkgelegenheid; maatregelen tot verlenging van de beroepsactiviteit; maatregelen voor de betaalbaarheid; aanbevelingen voor de beginfase van onderhavige open methode.

1.7. Het EESC spreekt opnieuw zijn diepe overtuiging uit dat elke aanpassing, modernisering of hervorming van pensioenstelsels dient te berusten op de actieve, weloverwogen en goed voorbereide medewerking van de sociale partners, want alleen op die manier worden de voorwaarden geschapen voor een essentiële consensus over de noodzakelijke keuzen die op nationaal niveau getroffen dienen te worden.

2. Sociale haalbaarheid in verband met de nieuwe behoeften van de veranderende werkgelegenheid

2.1. Het EESC heeft herhaaldelijk op de noodzaak gewezen voor een algehele betaalbaarheid van de pensioenregelingen te zorgen die zowel de sociale cohesie als de stabiliteit van de overheidsbegroting in het oog houdt. Aan beide doelstellingen dient te worden vastgehouden door op nationaal niveau de balans te vinden tussen economisch, fiscaal, werkgelegenheids- en socialezekerheidsbeleid: op grond hiervan zou een goede verdeling kunnen worden aangebracht tussen de verschillende pensioenregelingen (pijler I, II en III), dat deze stelsels flexibeler maakt, waarbij echter hun fundamentele sociale doelstellingen behouden blijven. Slechts binnen dit kader van subsidiariteit dat gegarandeerd wordt door de betrokkenheid van de sociale

⁽¹⁾ Over „Economische groei, fiscaliteit en betaalbaarheid van de pensioenregelingen in de EU” (PB C 48 van 21.2.2002) en over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité: Ondersteuning van de nationale strategieën ten behoeve van veilige en betaalbare pensioenen door middel van een geïntegreerde benadering” (PB C 48 van 21.2.2002).

⁽²⁾ Conclusies van het voorzitterschap, punt 30.

⁽³⁾ COM(2002) 9 def. van 24 januari 2002.

partners en de nationale institutionele actoren, wil het EESC een reeks overwegingen voorleggen in de hoop een heldere en op feiten gebaseerde discussie tussen de betrokken actoren op gang te brengen.

2.2. De eis dat de nationale pensioenstelsels tegemoet dienen te komen aan het gerechtvaardigde verlangen van de werknemers om hun laatste levensfase veilig en waardig door te brengen, keert in vrijwel alle documenten van de Gemeenschap terug. Deze bewering moet nooit worden opgevat als een vrijblijvend principe, maar als een essentiële doelstelling, te verwezenlijken aan de hand van de aanpassing van de diverse nationale stelsels en de hervormingen die nu en in de toekomst nodig zijn ten gevolge van demografische, sociale en begrotingsomstandigheden.

2.3. Het EESC benadrukt dat in een correcte reactie op de eis van sociale haalbaarheid tegelijkertijd rekening moet worden gehouden met de structuur van de arbeidsmarkt, de kenmerken van de werkgelegenheid en de te verwachten ontwikkelingen: met de permanente veranderingen in de contractvormen draait het er tegenwoordig meer dan ooit om te begrijpen hoe de situatie er op middellange termijn uit zal zien. In de strategie van Lissabon is sprake van de noodzaak om het Europees sociaal-economisch ontwikkelingsmodel nieuw leven in te blazen en hieraan de doelstelling van volledige werkgelegenheid van hoog professioneel gehalte toe te voegen, in een context van een grotere arbeidsmarktaandeelname. Volgens het EESC blijft het noodzakelijk deze doelstellingen met de grootste vasthoudendheid na te streven: slechts indien vastberaden wordt gewerkt aan meer en betere werkgelegenheid, zullen de fiscale middelen stabiel genoeg zijn om de op solidariteit gebaseerde stelsels voor sociale bescherming te waarborgen. Zo niet, dan krijgt onze samenleving ongetwijfeld te maken met armoede en uitsluiting als endemische verschijnselen die Lissabon nu juist op middellange termijn met een duidelijke commitment wil bestrijden en overwinnen.

2.4. Uit de werkgelegenheidssituatie in de lidstaten blijkt dat het scheppen van nieuwe arbeidsplaatsen blijft achterlopen vanwege de zwakke economische groei, gevolgen van de vertraging van de wereldeconomie, met name na 11 september 2001, alsook in verband met de afwachtende houding van de investeerders. Gelet op het verband tussen werkgelegenheids- en pensioenbeleid wil het EESC dat de Unie nieuwe ontwikkelingsdoelstellingen en op groei gericht beleid vaststelt, die de economie nieuw leven inblazen en een gunstig werkgelegenheidsklimaat scheppen. Zoals in eerdere adviezen al is opgemerkt, is de manoeuvreerruimte op overheidsbegrotingen zeer gering doordat het stabiliteitspact moet worden nageleefd, waarmee voor een correct beheer van de Economische en Monetaire Unie moet worden gezorgd. Hieruit volgt dat de beperkte interventiemogelijkheden van de overheidsfinanciën zorgvuldig gespreid moeten worden, waarbij, als het om sociale uitgaven gaat, de ontwikkeling van een actief sociaal en arbeidsmarktbeleid voorrang moet krijgen.

2.5. Ondanks de geconstateerde moeizame groei zien we in bijna alle lidstaten de werkgelegenheid opleven, die met name gepaard gaat met nieuwe contractvormen (vooral contracten voor bepaalde duur, parttime en uitzendwerk en overige contracten voor arbeid in loondienst). Dit type contracten is tamelijk gebruikelijk in de leeftijdsgroep van 15 tot 25 jaar, en met name bij jonge, gekwalificeerde werknemers van 20 tot 25 jaar. Het is een feit dat een significant percentage van deze banen na verloop van tijd wordt omgezet in voltijdbanen voor onbepaalde duur. Volgens het EESC is het enerzijds een goede ontwikkeling dat er nieuwe arbeidsplaatsen bij komen en het heeft evenmin bezwaren tegen de ontwikkeling en diversificatie van contractvormen. Anderzijds onderschrijft het de bezorgdheid van de Commissie en de Top van Barcelona als het gaat om de kwaliteit van het werk en een evenwichtige verhouding tussen flexibiliteit en zekerheid.

2.5.1. De tendens naar een groter aanbod van nieuwe contractvormen zal zich doorzetten en arbeidsplaatsen scheppen. Daarom moet worden stilgestaan bij de vraag hoe een en ander zich zal verdragen met het veiligstellen in maatschappelijk en financieel opzicht van de pensioenregelingen, hetzij omslag-, hetzij kapitalisatieregelingen: de bijdragen van werknemers met nieuwe contractvormen leiden gewoonlijk niet tot een ononderbroken en regelmatige inkomstestroom en dit heeft enerzijds gevolgen voor de middelen van de pensioenregelingen en anderzijds voor de werknemers in kwestie, die meer moeilijkheden zullen hebben om tot een passende en verantwoorde planning van hun leven, carrière en hun oude dag te komen.

2.5.2. Met name doet zich het probleem voor van de premieafdracht in tijden zonder werk of opleidingen tussen twee contracten in. Zonder een voorkeur uit te spreken voor één van beide ter discussie staande oplossingen wijst het EESC er met klem op dat er oplossingen moeten komen die zowel zekerheid als flexibiliteit bieden. Het legt de volgende overwegingen voor en meent dat elke optie heldere en onbevooroordeelde bestudering verdient. De oplossingen dienen gelegen te zijn in een aantal keuzen op nationaal niveau, waarbij op evenwichtige wijze rekening wordt gehouden met de eisen van alle betrokken partijen en de uitdagingen waarvoor de pensioenregelingen zich gesteld zien.

2.5.2.1. Al lijkt het de meest voor de hand liggende oplossing, „fiscalisatie” van perioden van ongewilde inactiviteit lost het probleem niet op omdat het een lastenverzwaring van de overheidsuitgaven betekent, en er lijkt geen toereikende compensatie te zijn, want zelfs een verbreding van de belastinggrondslag (directe en indirecte belastingen), die door de nieuwe contractvormen wordt gestimuleerd biedt geen soelaas.

2.5.2.2. Ook versterking en uitbreiding van de aanvullende en particuliere stelsels kan leiden tot een beter evenwicht tussen de overheids- en particuliere regelingen, maar verplaatst het probleem slechts, zonder het voor de werknemer op te lossen: de tijdelijk werkloze heeft immers geen inkomen en heeft er een probleem bij als hij ook moet bijdragen in de regelingen van de IIe en de IIIe pijler, gesteld dat hij besluit hieraan deel te nemen en mits hij dit kan. Zoals in het

geciteerde advies is opgemerkt⁽¹⁾, is er in dit soort regelingen sprake van een zekere starheid die de werknemers met contracten van het nieuwe type soms benadeelt.

2.5.2.3. Het gebruik van speciale reservefondsen — door het EESC reeds positief gewaardeerd in een eerder advies⁽¹⁾ — is wellicht een heel zinvolle optie, maar stuit in sommige lidstaten op diverse problemen, omdat het moeilijk is op de begroting middelen vrij te maken, of om de heffingen te verhogen ten einde het fonds aan te vullen, of om nieuwe bronnen aan te boren voor de overheidsbegrotingen.

2.5.2.4. Het baart het EESC zorgen dat de Commissiemedeling „Vergroting van de arbeidsparticipatie en bevordering van beroepsactiviteit op latere leeftijd” vermeldt dat er onder de werknemers met een contract voor bepaalde duur of voor deeltijdarbeid tamelijk hoge beroepsuitvalpercentages voorkomen (15 % in verband met werkloosheid, 10 % in verband met inactiviteit). Volgens het ESC dienen deze gegevens niet tot overhaaste oordelen te leiden over de contractvormen in kwestie, maar wijzen zij eerder op de noodzaak meer maatregelen te nemen om de perioden van werkloosheid of inactiviteit terug te dringen door actief arbeidsmarktbeleid zinvol te combineren met opleidingen en doeltreffende diensten voor advies en beroepsbegeleiding. Naarmate er voor de genoemde arbeidsvormen passende opleidingen komen, zal ook de motivatie van de werknemers toenemen.

2.5.2.5. Het EESC stelt vast dat sommigen uitgaan van een lichte toename van de werkgeversbijdragen voor contracten van bepaalde duur, parttime en tijdelijk werk. Zo zou tegenover de flexibiliteitsvoordelen van dit soort contracten voor de ondernemingen een iets grotere bijdrage aan de algemene solidariteit staan. Deze veronderstelling wordt fel bestreden door anderen die menen dat er sprake is van discriminatie tussen de diverse soorten contracten, die uitsluitend gericht is op ontmoediging van het gebruik van de nieuwe contractvormen.

2.5.2.6. In de discussie duikt ook de suggestie op van een algemene verhoging van de bijdragen (van de werkgevers, en van de werknemers) om het niveau van de sociale en pensioenuitgaven ook in de toekomst te handhaven en/of te verhogen. Ook dit voorstel is bespreekbaar, maar het EESC is bezorgd dat de premiedruk zal toenemen, die in bijna alle lidstaten al tamelijk hoog is, en meent dat elk voorstel dat tot een grotere premieafdracht leidt, beoordeeld moet worden in het licht van de waarschijnlijke impact op de werkgelegenheid. Het EESC wil terloops (en om te herinneren aan een belangrijk methodologisch aspect van het vraagstuk) wijzen op de resultaten van een recente enquête van Eurobarometer. De vraag luidde of men het meer/minder eens of oneens was met de bewering „Het huidige pensioenniveau moet worden gehandhaafd, ook al brengt dit een verhoging van de belastingen of de premies met zich mee”. Ruim 77 % van de

ondervraagden was het hiermee „zeer” of „tamelijk” eens. Hieruit kan geen sluitende conclusie worden afgeleid over dit soort maatregelen, maar wel blijkt dat de Europeanen zich vragen stellen en ook bereid zijn directe verantwoordelijkheid op zich te nemen om hier iets aan te doen. Het EESC hoopt dat alle sociale partners deze houding delen, en vooral — het is al eerder gezegd — dat de werknemers en de burgers op een serieuze en verantwoordelijke manier bij deze keuzen worden betrokken.

2.5.2.7. Het EESC spreekt opnieuw zijn bezorgdheid uit over de situatie van werknemers die om diverse redenen (dus ook wegens de trendmatige toename van nieuwe contractvormen) binnen de huidige stelsels niet genoeg pensioenrechten opbouwen in verband met loopbaanonderbrekingen en de bijbehorende onderbrekingen in de premieafdracht. Het EESC heeft hiervoor geen oplossingen aangedragen, maar heeft de wens uitgesproken dat dit op nationaal niveau de nodige aandacht krijgt. Voorts wijst het EESC met name op de Zweedse en Ierse pensioenvoorschriften waarmee aan deze omstandigheden het hoofd kan worden geboden en roept de lidstaten op voorrang te verlenen aan de oplossing van dit probleem⁽²⁾.

2.5.3. Het EESC is van mening dat de keuzen tussen de maatregelen waarvoor in de voorafgaande paragrafen tot discussie wordt opgeroepen en eventueel andere voorstellen, vastgelegd zouden kunnen worden in nationale regelgeving na een serieuze en open discussie met de sociale partners.

2.5.4. De arbeidsovereenkomsten dienen hoe dan ook ongeacht hun vorm — volledige en duidelijke bepalingen te bevatten over de pensioenbijdrage. De werknemers zouden over de diverse mogelijkheden duidelijk geïnformeerd moeten worden zodat zij hun werkzame leven en hun pensionering op verantwoorde wijze kunnen plannen.

2.5.5. Maar er is ook een Europees kader nodig dat bepaalde garanties vastlegt voor de financiële soliditeit van het pensioenfondsenbeheer van de IIe pijler, alsmede voor de

⁽¹⁾ Over „Economische groei, fiscaliteit en betaalbaarheid van de pensioenregelingen in de Europese Unie”, PB C 48 van 21.2.2002.

⁽²⁾ Zweden die een uitkering wegens werkloosheid, ziekte of studie ontvangen, bouwen ook pensioenrechten op. Het gedeelte van de door de overheid verstrekte studiefinanciering dat deel uitmaakt van de pensioengrondslag, komt overeen met ca. 20 % van een doorsnee inkomen. Binnen het Ierse stelsel waren pensioenen uit de 1e pijler lange tijd mogelijk op grond van een combinatie van de huidige afdrachten en afdrachten die werden toegekend aan degenen die een wettelijke sociale uitkering ontvingen.

overdraagbaarheid van de bijdragen tussen de diverse pensioenfondsen; daardoor zou het vertrouwen en de mobiliteit van de werknemers worden aangemoedigd⁽¹⁾. Dit is des te duidelijker geworden na enkele ernstige incidenten waarbij jarenlang door werknemers bijeengespaarde pensioenvoorzieningen in rook zijn opgegaan in ondernemingen die de middelen van de IIe pijler slecht hadden beheerd vanwege onverantwoordelijke financiële strategieën. Ook al gaat het om sporadische gevallen, de opschudding die zij in de publieke opinie veroorzaken, maakt de werknemers weinig enthousiast voor deze pensioenspaarvorm, noch voor de nieuwe contractvormen.

3. Maatregelen tot verlenging van het beroepsleven

3.1. Dit onderwerp is in eerdere adviezen van het ESC al ruim aan bod gekomen⁽²⁾. Volgens het EESC dient onder meer een verhoging van de officiële pensioengerechtigde leeftijd samen te gaan met een verlenging van de levensverwachting. Dit mag echter nooit de enige oplossing zijn voor de problemen in verband met het grote aantal gepensioneerden en de begrotingsmoeilijkheden. Het zich bedienen van fiscale of althans financiële prikkels om de werknemer ertoe aan te zetten, te blijven werken, is evenmin voldoende⁽³⁾. Vooral wie zijn gehele leven slopend, laaggekwalificeerd — en dus nog ondankbaarder — werk heeft gedaan — mag terecht van zijn pensioen genieten door gebruik te maken van de mogelijkheden overeenkomstig de nationale wetgeving. Ook andere werknemers kunnen tal van redenen hebben om het werksamenleven te beëindigen. In dit verband dient iets gedaan te worden aan het stijgende aantal mensen dat wegens ziekte niet aan de slag kan. De nadruk moet liggen op het beginsel van vrijwilligheid, dat altijd behouden moet blijven, hoewel er tevens adequate stimulerende maatregelen dienen te komen. Het EESC stemt in met de suggestie van de Top van Barcelona om de feitelijke gemiddelde pensioenleeftijd voor 2010 met 5 jaar te verhogen. Het onderschrijft deze doelstelling omdat het effect op de financiële betaalbaarheid van de openbare pensioenregelingen zeer positief zou kunnen zijn: uit een studie van DG ECFIN blijkt dat verlenging met één jaar van de beroepsactiviteit een besparing van de uitgaven met 0,84 % van het BBP oplevert. De in Barcelona uitgesproken doelstelling om de daadwerkelijke pensioengerechtigde leeftijd te verhogen zou verwezenlijkt kunnen worden door enerzijds de huidige tendens om vervroegd met pensioen te gaan te ontmoedigen en anderzijds werknemers die de wettelijke pensioengerechtigde leeftijd bereiken te stimuleren op vrijwillige basis aan het werk te blijven (niet noodzakelijk op dezelfde arbeidsplaats of met dezelfde taakomschrijving).

3.2. Het EESC wil geen kritiek uiten op de nationale regels die in sommige lidstaten de werknemer de mogelijkheid bieden om voor de pensioengerechtigde leeftijd te stoppen met werken, maar het zou graag zien dat de lidstaten een algehele beoordeling uitvoeren van de regelingen aan het einde van de loopbaan, waarvan vervroegde uittreding een onderdeel is. Er dient vooral te worden gelet op het negatieve effect hiervan op de overheidsbegroting, op alternatieven voor vervroegde uittreding⁽⁴⁾, op de gevolgen voor de arbeidsverhoudingen, op het verband met de wetgeving inzake de pensioengerechtigde leeftijd en op de motivering van de werknemers. In dit verband meent het EESC dat vervroegde pensionering, behalve voor onaangenaam werk, op den duur dient te worden afgeschaft en ondertussen te worden beperkt tot gevallen waarin dit echt noodzakelijk is en er geen werkbare alternatieven zijn. Het EESC wijst met klem op de noodzaak om in geval van overtollig personeel alles in het werk te stellen om alternatieven voor vervroegde uittreding te vinden, zoals overplaatsing naar andere ondernemingen of sectoren, om- of bijscholing of outsourcing, een praktijk die zeer interessant en creatief is, maar nog niet genoeg bekendheid geniet.

3.2.1. Het ESC wijst verder nog eens op de noodzaak om de participatie van oudere werknemers op de arbeidsmarkt te bevorderen. Er moeten dus maatregelen getroffen worden om hun herintreding, in geval van werkloosheid, te bevorderen aan de hand van een betere inzetbaarheid (maatregelen voor opleiding, ook erkenning van niet met diploma's gestaaft kennis, ervaring en vaardigheden, beroepsbegeleiding, enz.).

3.3. In haar recente mededeling „Vergroting van de arbeidsparticipatie en bevordering van beroepsactiviteit op oudere leeftijd”, gaat de Commissie gedetailleerd in op het belang van de beweegredenen van werknemers om met werken door te gaan. De verlenging van het beroepsleven zou met name gepaard moeten gaan met maatregelen voor specifieke opleidingen en met een uitgesproken flexibiliteit van de werktijden, waar veel oudere werknemers expliciet om vragen. Voorts is het waarschijnlijk dat een werknemer op grond van een hogere levensverwachting uit sociale en persoonlijke overwegingen liever aan het werk blijft, en niet alleen om economische redenen. Derhalve meent het EESC dan ook dat de arbeidsomstandigheden en de positie van de arbeidsplaats binnen het bedrijf deel uit moeten maken van ad-hoc-maatregelen waarmee op de eisen en capaciteiten van de werknemers in kwestie wordt ingespeeld. Verder dienen nieuwe maatregelen de betrokkenheid en de deelname te bevorderen (deelname in de

(1) Over „Economische groei, fiscaliteit en betaalbaarheid van de pensioenregelingen in de Europese Unie”, PB C 48 van 21.2.2002.

(2) „Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité: Ondersteuning van de nationale strategieën ten behoeve van veilige en betaalbare pensioenen door middel van een geïntegreerde benadering” (PB C 48 van 21.2.2002 en „Economische groei, fiscaliteit en betaalbaarheid van de pensioenregelingen in de EU” (PB C 48 van 21.2.2002) en „Oudere werknemers” (PB C 14 van 16.1.2001).

(3) Zie met name de Mededeling van de Commissie „Vergroting van de arbeidsparticipatie en bevordering van beroepsactiviteit op oudere leeftijd” — COM(2002) 9 def.

(4) Het is bekend dat vervroegde pensioenen zwaar drukken op de begrotingen van staatspensioenstelsels, vooral omdat in de jaren waarin het perspectief van de verwezenlijking van de interne markt de herstructureringen door bedrijven begunstigde, er meer arbeidsplaatsen verloren zijn gegaan dan erbij zijn gekomen op grond van de verwachtingen van de markt. In de EU zijn er in die periode 15 à 20 miljoen mensen vervroegd met pensioen gegaan.

winst, besluitvorming, nevenactiviteiten, enz.). Een werknemer die weet dat hij nog nuttig is voor het bedrijf en zijn collega's, die vaststelt dat hij nog over bekwaamheden beschikt en een bijdrage kan leveren, blijft niet alleen graag aan het werk, maar zal ook aan het eind van zijn carrière en als gepensioneerde actief en verantwoordelijk blijven. Ten behoeve van een daadwerkelijke verlenging van de beroepsactiviteit dienen de strategieën om mensen te begeleiden en hun vaardigheden te ontwikkelen, te worden uitgebreid en beter te worden toegespitst. Tevens dienen de werknemers vanaf het begin van hun loopbaan hierbij meer betrokken te worden.

3.4. Aangezien de maatregelen voor de verlenging van het beroepsleven afgestemd moeten zijn op de verlangens van alle betrokkenen in het bedrijf, is het moeilijk voor te stellen dat de nationale wetgeving deze in detail vastlegt. Maar als er een adequaat en evenwichtig juridisch en fiscaal kader is, kan de nationale kaderwetgeving de gedetailleerde invulling van de te nemen maatregelen overlaten aan de onderhandelingspartners op bedrijfstak- op territoriaal of op bedrijfsniveau.

3.5. Volgens het EESC bestaan er ook in het kader van de Europese sociale dialoog en van de „sociale verantwoordelijkheid van de ondernemingen”, mogelijkheden om na onderhandelingen strategieën vast te stellen gericht op verlenging van het beroepsleven, die de partijen vervolgens op nationaal niveau autonoom kunnen uitvoeren. Dit leidt tot een belangrijke verrijking van de benchmarking van goede praktijken die in het kader van de open-coördinatiemethode moeten worden geverifieerd.

4. Maatregelen ter verbetering van de financiële haalbaarheid

4.1. Het financieel veiligstellen van de pensioenstelsels is een conditio sine qua non voor de sociale haalbaarheid en dient dus op evenwichtige wijze te worden nagestreefd, uitgaande van een passende combinatie van beleid en maatregelen. Het EESC is zich terdege bewust van het belang van deze uitdaging en beseft heel goed wat de gevolgen zijn van de negatieve demografische ontwikkeling die de lidstaten — maar ook de kandidaat-landen — treft als het aantal gepensioneerden toeneemt. Europa is een vergrijzend continent ⁽¹⁾ en de kosten hiervan zullen waarschijnlijk zwaar drukken op de toekomstige generaties. Het cumulatieve effect van de uitgaven voor pensioenen en gezondheidszorg leiden op den duur tot ernstige problemen voor de overheidsbegrotingen, omdat de demografische tendensen de eerstkomende decennia niet zullen omslaan. Het EESC beschouwt sommige alarmerende stemmen die in de massamedia, politieke en regeringskringen opgaan, echter als onnodig en soms ook als schadelijk. Het gaat dan om de publicatie van economische of demografische analyses, waarin uitsluitend het gevaar van instabiliteit aan bod komt, die een ongecontroleerde ontwikkeling van de staatspensioenen zou hebben voor de overheidsbegrotingen.

Anderzijds uit het EESC kritiek op de sussende houding van degenen die, tegen alle tekenen in, ontkennen dat de financiële betaalbaarheid van de pensioenregelingen een uitdaging is die serieus moet worden aangepakt. Terloops wil het EESC wijzen op wat het in eerdere adviezen al heeft gesteld ⁽²⁾, wat betreft het nu reeds duidelijke aandeel (ook al is dat op zich niet doorslaggevend) van de arbeid van immigranten in de financiële haalbaarheid van de pensioenregelingen, mits deze werknemers volgens de wettelijke voorschriften worden aangenomen en dezelfde behandeling genieten als werknemers uit de lidstaten. Daarom maant het EESC tot spoed bij de ontwikkeling van een billijk en toekomstgericht Europees immigratiebeleid en wijst het erop dat in Spanje de laatste twee jaar één op de vier nieuwe werknemers die sociale premies afdragen, een immigrant uit een derde land is.

4.1.1. Ontduiking van premieafdracht is geen algemeen verschijnsel, maar komt helaas tamelijk vaak voor en benadeelt zowel de werknemers (te weinig dekking) als de eerlijke ondernemers (oneerlijke concurrentie) en de overheidsbegrotingen (te weinig belastinginkomsten): volgens het EESC dienen de lidstaten veel voortvarender op te treden om deze kwestie snel tot het verleden te laten behoren.

4.2. Het EESC meent dat bij de aanpak van deze problematiek zeer omzichtig te werk moet worden gegaan om te voorkomen dat er in de publieke opinie wantrouwen en angst gaat heersen. Ook moet worden vermeden dat er te sussende boodschappen worden verspreid. De Europese maatschappij bestaat uit volwassen burgers die de moeilijke situatie niet verdoezelen, maar die ook betrokken moeten worden bij de discussie over belangrijke onderwerpen en geholpen bij hun gerechtvaardigde streven naar perspectief voor hun oude dag. In dit verband is het reeds genoemde Eurobarometer-onderzoek verhelderend: hieruit blijken het realisme en de verantwoordelijkheid van de meeste burgers in alle lidstaten, alsmede het feit dat zij hun toekomst als gepensioneerde helder en evenwichtig onder ogen zien.

4.3. Het is altijd belangrijk om problemen in dynamisch perspectief te zien: Het EESC wijst erop dat men in veel lidstaten al hervormingen heeft ingevoerd of aan het voorbereiden is die een verbetering van de financiële haalbaarheid beogen van hun pensioenstelsels. Voorts kunnen analyses die geen rekening houden met de progressieve effecten van deze hervormingen in de tijd ook tot aanzienlijke fouten in de prognoses leiden.

4.3.1. In bijna alle lidstaten die de pensioenen al hervormd hebben, zijn de voorwaarden voor de pensioenopbouw strenger geworden en in sommige gevallen zijn de uitkeringen verlaagd. Deze maatregelen stroken misschien met de financiële vereisten, maar de aan de openbare stelsels ten grondslag liggende solidariteit mag nooit uit het oog worden verloren. De

⁽¹⁾ Verslag over „De demografische ontwikkeling in de Europese Unie” — CES 930/1999 def.

⁽²⁾ Verslag over „De demografische ontwikkeling in de Europese Unie” — CES 930/1999 def. en het advies over de „Mededeling van de Commissie: Een gemeenschappelijke strategie voor de modernisering van de sociale bescherming”, PB C 117 van 26.4.2000.

hervormingen zouden evenmin voortdurend en onverwachts aangepast moeten worden, zonder relevante controleperioden. Het EESC wijst opnieuw op de noodzaak om ook de werknemers bewust te maken van de opbouw van hun loopbaan en van hun pensioenverwachtingen. Het zal echter niet tot deze bewustmaking komen als de uitkeringen (naar beneden) bijgesteld worden of als eenzijdig de pensioenopbouwregels verscherpt worden.

4.3.2. Sommige van deze hervormingen wijzen nu al uit dat het risico van negatieve gevolgen voor de openbare financiën aanzienlijk kan worden beperkt. Uit de hervorming van de Italiaanse pensioenen in 1997 — al is ze voor verbeteringen vatbaar — kan al worden afgeleid dat Italië één van de Europese landen is die het minst getroffen zal worden door variaties in de uitgaven (slechts 1,7 % tussen 2000 en 2050). Ook Zweden is opgenomen in de projecties van de Commissie — en in voorspellingen van enkele particuliere onderzoekscentra — als een land dat een zeer beperkte „piek” in de uitgaven zal kennen: Zweden is, evenals Nederland trouwens, een interessant voorbeeld van een land met een evenwicht tussen de verschillende stelsels dat ook „rendabel” blijkt te zijn voor het waarborgen van de openbare stelsels en er beter in slaagt de uitgaven in absolute termen te beteugelen. Het probleem van de „uitgavenpiek” dient niet te worden onderschat, maar vanuit verschillende invalshoeken te worden benaderd en in samenhang met het vraagstuk van het uitgaven-niveau van de pensioenen in verhouding tot de sociale uitgaven in het algemeen en in verhouding tot het BBP: volgens de verwachtingen van de Commissie kunnen de lidstaten te maken krijgen met een gemiddelde afwijking in de pensioenuitgaven van 3 à 4 % van het BBP, maar die in sommige landen kan oplopen tot 6 of 7 %, wat vanzelfsprekend omvangrijke en zorgwekkende percentages zijn. Het EESC benadrukt echter dat de betekenis van deze „piek” van land tot land verschilt en zorgvuldige bestudering in samenhang met nationale omstandigheden verdient. Een land dat bijvoorbeeld geconfronteerd wordt met een omvangrijke „piek”, zou de volgende aspecten onder de loep moeten nemen: de gezondheid van de openbare financiën, eventuele verbreding van de belastinggrondslag, de samenhang en dynamiek van het beleid voor sociale bescherming, de levenskwaliteit van de gepensioneerden ten opzichte van de actieven, het algemene ontwikkelingsniveau, het vermogen om sociale en territoriale ongelijkheid op te heffen, alsook de verwachte duur van de „piek”. Uit dit oogpunt lijken de impact en de aanpassing na de „piek” net zo belangrijk als de omvang ervan ⁽¹⁾.

4.3.3. Het EESC spreekt opnieuw zijn diepe overtuiging uit dat de meest vooruitstrevende, evenwichtige en aanvaardbare hervormingen voortkomen uit onderlinge afspraken tussen de sociale partners en regeringen en verwijst naar zijn recente advies „Ondersteuning van de nationale strategieën ten behoeve van veilige en betaalbare pensioenen door middel van een geïntegreerde benadering” ⁽²⁾.

4.3.4. Uit een nauwgezette analyse van de reeds bestaande documentatie komen interessante gegevens naar voren voor eventuele innovatieve, flexibele en doeltreffende oplossingen. Uit een onderzoek van DG ECFIN ⁽³⁾ bijvoorbeeld blijkt dat geleidelijke toename van 5 % van het aandeel actieven op de arbeidsmarkt een besparing kan opleveren van 0,5 % van het BBP en dat verlenging met één jaar van het werkzame leven tot een besparing zou leiden van 0,84 % van het BBP. Zoals in punt 3.1 al is vermeld, dient de vrijwilligheid bij maatregelen ter verlenging van het werkzame leven te worden gehandhaafd. Maar als een relevant percentage werknemers op passende wijze ertoe kon worden gebracht te blijven werken, ook al was het maar twee of drie jaar na de pensioengerechtigde leeftijd, dan zou dat aanzienlijke voordelen kunnen opleveren.

5. Aanbevelingen voor de invoering van de „open method” voor pensioenen

5.1. De in de voorafgaande punten vermelde aspecten, waarop beleidsopties voor pensioenhervormingen kunnen worden gebaseerd, gaan bijna allemaal ⁽⁴⁾ uit van initiatief op nationaal niveau. Vergelijking en onderzoek volgens de „open method” zal de initiatieven echter doeltreffender maken. Het EESC wijst met klem op de mogelijkheden die deze methode biedt om tot innovatieve oplossingen te komen, om de mogelijkheden voor analyse en vergelijking tussen de lidstaten te verfijnen en om het gezamenlijk nastreven van de sociale en financiële haalbaarheid van de pensioenstelsels te waarborgen. Het EESC is voorts van mening dat de sociale partners (met name op nationaal niveau) enerzijds en de kandidaat-landen anderzijds substantieel en voortdurend bij deze kwesties betrokken dienen te zijn, zoals in de vermelde adviezen reeds is gezegd.

5.2. Hiertoe is het noodzakelijk prospectie-indicatoren te ontwikkelen aan de hand waarvan, onder gefaseerde integratie van onderdelen van de ingevoerde hervormingen, kan worden vastgesteld in hoeverre de pensioenstelsels daadwerkelijk tegemoetkomen aan de sociale eisen, de genderdimensie, alsook de ontwikkeling van de arbeidsmarkt, de macro-economische omstandigheden en de begrotingen van de lidstaten. Zo kan, naast de gegevens en analyses van de nationale verslagen, een door alle lidstaten aanvaard kader van indicatoren tot stand worden gebracht voor de uitvoering van regelmatige verificaties, niet alleen van de effecten op de begroting, maar ook van de geïnduceerde sociale ontwikkelingen.

5.3. Wat de discussiepunten betreft, stelt het EESC voor allereerst het vraagstuk aan te pakken van de stimulerende maatregelen en de motivering voor verlenging van het beroepsleven, en te zorgen voor nauwkeurige benchmarking van de beste praktijken op dit gebied.

⁽¹⁾ Zie in dit verband de in het onderzoek van Merrill Lynch gehanteerde criteria voor de beoordeling van de betaalbaarheid van de pensioenhervormingen in Europa.

⁽²⁾ PB C 48 van 21.2.2002.

⁽³⁾ „Reforms of the pension systems in the EU: an analysis of the policy options”, hoofdstuk 5.

⁽⁴⁾ Afgezien van het communautaire kader om pensioenoverdracht van pijler II en III mogelijk te maken, waarvan sprake is in punt 2.5.5.

5.4. Tot slot wijst het EESC nog eens op de noodzaak de kandidaat-landen zo snel mogelijk te betrekken bij de open-coördinatiemethode voor pensioenkwesties. Het onderstreept dat de aanzienlijke verschillen tussen de stelsels van de toekomstige lidstaten, alsook de verschillen in macro-economi-

sche en inkomenssituaties nieuwe problemen vormen, maar tevens evenzovele gelegenheden bieden tot samenwerking en integratie voor deze landen in het Europese model voor economische en sociale ontwikkeling.

Brussel, 29 mei 2002.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

G. FRERICHS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot verbetering van de toegang tot de rechter bij grensoverschrijdende zaken, door middel van gemeenschappelijke minimumvoorschriften betreffende rechtsbijstand en andere financiële aspecten van civiele procedures”

(COM(2002) 13 def. — 2002/0020 CNS)

(2002/C 221/15)

Op 6 februari 2002 heeft de Raad besloten, overeenkomstig artikel 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De afdeling „Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 13 mei 2002 goedgekeurd; rapporteur was de heer Cavaleiro Brandão.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 391e zitting van 29 en 30 mei 2002 (vergadering van 29 mei) het volgende advies uitgebracht, dat met 109 stemmen vóór en 1 stem tegen werd goedgekeurd.

1. Doelstellingen van het voorstel

1.1. Na de publicatie van het Groenboek over rechtsbijstand in burgerlijke zaken⁽¹⁾, in februari 2000, en het horen van nationale deskundigen en betrokken beroepskringen in februari 2001, heeft de Commissie op 18 januari 2002 een voorstel voor een richtlijn gepresenteerd, waarin wordt geopperd een Europees stelsel voor gratis rechtsbijstand in grensoverschrijdende burgerlijke zaken in te voeren en de burgers betere middelen ter beschikking te stellen, die hen daadwerkelijk toegang tot de rechter garanderen.

1.2. De rechtsgrondslag van dit initiatief is artikel 61, sub c) van het EG-Verdrag, waarin de geleidelijke totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid wordt beoogd en de Raad op het gebied van justitiële samenwerking in burgerlijke zaken wordt aangespoord tot de

afschaffing van hinderpalen voor de goede werking van burgerrechtelijke procedures [artikel 65, sub c)].

1.3. Volgens het voorstel moet iedereen die als aanklager of als beschuldigde, als eiser of als verweerder, bij een burgerrechtelijk geschil is betrokken en niet over voldoende inkomen beschikt, gratis een beroep kunnen doen op een advocaat en door hem of haar gratis in rechte worden vertegenwoordigd. De rechtsbijstand heeft ook betrekking op de precontentieuze fase en op de buitengerechtelijke procedures. De lidstaat waar de zaak wordt behandeld verleent de bijstand en neemt de kosten die voortvloeien uit de grensoverschrijdende aard van het geschil, zoals vertolkings-, vertaal- en reiskosten, voor zijn rekening. De lidstaat waar de eisende partij woont, vergoedt het honorarium van de plaatselijke advocaat, met name in de precontentieuze fase. Een eventuele weigering van een verzoek om bijstand moet met redenen worden omkleed. Het stelsel zal worden beheerd door een netwerk van bevoegde instanties, die door elke lidstaat worden aangewezen en die bevoegd zijn om bijstands-aanvragen in te dienen en te ontvangen. De Commissie zal een standaardformulier opstellen voor het indienen van aanvragen.

⁽¹⁾ Zie Groenboek over rechtsbijstand in burgerlijke zaken — COM(2000) 51 def.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Het Comité is zeer te spreken over het voorstel van de Commissie.

2.2. De voortschrijdende Europese integratie, met zijn toenemende onderlinge vervlechting van persoonlijke, economische, commerciële en bedrijfsbetrekkingen, heeft er immers toe geleid dat het aantal grensoverschrijdende rechtsgeschillen een hoge vlucht heeft genomen.

2.3. Het zijn niet alleen grote ondernemingen die met elkaar conflicten krijgen. Veel vaker zijn het kleine bedrijven en burgers die worden geconfronteerd met problemen en juridische kwesties in een ander land dan waar zij vandaan komen of wonen.

2.4. De burger of onderneming die meent over rechten te beschikken die in een andere lidstaat van de Unie moeten worden verdedigd of te gelde moeten worden gemaakt, heeft het nog moeilijker. En de lat ligt nóg hoger voor onbemiddelde personen, die zich vanwege hun situatie genoodzaakt zien een beroep te moeten doen op een door de overheid aangeboden vorm van rechtsbijstand.

2.5. Iemand tegen wie in het buitenland gerechtelijke stappen dreigen te worden genomen of die zelf in het buitenland een rechtszaak wil aanspannen, kan in drie fases juridische bijstand nodig hebben. Ten eerste, juridisch advies. Ten tweede, bijstand van een advocaat tijdens een rechtszaak en vrijstelling van gerechtskosten. Ten derde, bijstand bij het uitvoerbaar verklaren of het ten uitvoer leggen van een buitenlands vonnis⁽¹⁾.

2.6. Bij grensoverschrijdende geschillen kunnen vooral problemen ontstaan als gevolg van de verschillen tussen de nationale systemen, m.n. in verband met de nationale regels inzake de aard en omvang van de rechtsbijstand en inzake de financiële of persoonlijke voorwaarden om voor rechtsbijstand in aanmerking te komen.

2.7. Daarom deelt het Comité de mening van de Commissie dat niet-ingezetenen bij grensoverschrijdende geschillen op dezelfde manier moeten worden behandeld als ingezetenen van de lidstaat waar de zaak wordt behandeld, en dat problemen die verband houden met het grensoverschrijdende karakter van het geschil, geen belemmering mogen vormen voor het verkrijgen van rechtsbijstand.

2.8. Het Comité steunt de Commissie eveneens in haar keuze voor een richtlijn als rechtsinstrument om de beoogde doelstellingen te verwezenlijken, die past in het kader van de totstandbrenging van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid waartoe de Europese Raad van Tampere een impuls heeft gegeven. Ook de totstandbrenging van samenwerkingsprocedures tussen de lidstaten en de invoering van gemeenschappelijke minimumnormen worden door het Comité toegejuicht. Het Comité is echter minder gecharmeerd van de suggestie van een nieuw verdrag, als alternatief voor een richtlijn, mede gezien het relatief geringe succes van het Verdrag van Den Haag van 1980.

2.9. Bedoeling van het voorstel is de toegang tot de rechter bij grensoverschrijdende zaken te verbeteren. Met name uit punt 3, lid 2, van de toelichting, kan evenwel worden afgeleid dat de Commissie ook denkt aan de invoering van gemeenschappelijke minimumnormen op het niveau van de lidstaten. Er dient daarom opheldering te worden verschaft over de doelstelling van de richtlijn. Dit impliceert echter niet dat het Comité bezwaar maakt tegen de aangevoerde rechtsgrondslag.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1. In de eerste alinea van artikel 3 wordt het algemene principe van de richtlijn verwoord, namelijk dat iedereen recht heeft op adequate rechtsbijstand wanneer hij of zij niet over voldoende middelen beschikt. Het Comité is het hier roerend mee eens.

3.2. In de tweede alinea van artikel 3 wordt gesteld dat de belangen van de burger niet alleen door een advocaat, maar ook door een ander „bij wet tot vertegenwoordiging in rechte gemachtigd persoon” kunnen worden behartigd. Deze formulering zaait verwarring. De belangen van de burger worden in rechte beter verdedigd door mensen die hiertoe speciaal zijn opgeleid, te weten door advocaten. Het Comité begrijpt derhalve niet hoe deze onnodige verwijzing naar andere, onbestemde oplossingen de belangen van de burger kan dienen.

3.3. De toegang tot de rechter is een fundamenteel recht, waarover alle burgers die hun gewone verblijfplaats hebben in een lidstaat moeten kunnen beschikken; dit recht is vastgelegd in het Verdrag van Den Haag van 25 oktober 1980 inzake de toegang tot de rechter in internationale gevallen.

3.4. In artikel 6 wordt het beginsel van non-discriminatie van onderdanen van derde landen neergelegd, dat de goedkeuring van het Comité kan wegdragen en in de lijn ligt van wat het Comité steeds heeft bepleit.

3.5. Aangezien het hier om een fundamenteel recht gaat, heeft het Comité zijn bedenkingen bij het voorbehoud dat wordt gemaakt, waardoor het principe niet van toepassing is op ingezetenen van derde landen die mogelijk anderszins niet over een geldige verblijfsvergunning beschikken.

3.6. In artikel 7, lid 1, wordt bepaald dat de rechtsbijstand ook wordt toegekend voor de tenuitvoerlegging van een beslissing in de lidstaat waar de zaak wordt behandeld. In de ogen van het Comité dient ook rechtsbijstand te worden verleend indien de tenuitvoerlegging plaatsvindt in een andere lidstaat dan die waar de zaak wordt behandeld (bijvoorbeeld indien de bezittingen van de geëxecuteerde zich in een andere lidstaat bevinden).

3.7. In artikel 12 wordt melding gemaakt van een spoedprocedure, in welk geval verzoeken „binnen een redelijke termijn vóór de zitting” moeten worden behandeld. De interpretatie van „binnen een redelijke termijn vóór de zitting” kan van land tot land verschillen en garandeert geen snelle besluitvorming. Het verdient daarom de voorkeur een concrete en vaste maximumtermijn vast te leggen.

⁽¹⁾ Zie Groenboek over rechtsbijstand in burgerlijke zaken — COM(2000) 51 def.

3.8. De rechtsbijstand dient ook in de in artikel 13, lid 4, vermelde gevallen te worden verzekerd. De hier bedoelde regelingen bieden immers geen echt alternatief voor de in het voorstel vastgelegde bijstand. De Commissie gaat er ten onrechte van uit dat aanvragers in een dergelijke situatie geen financiële steun behoeven.

3.9. De rechtsbijstand waarover in het voorstel van de Commissie wordt gesproken, lijkt voorbehouden aan natuurlijke personen. In artikel 15 wordt de werkingssfeer van de richtlijn uitgebreid tot rechtspersonen zonder winstoogmerk, wat door het Comité wordt toegejuicht.

3.10. Het Comité pleit er echter voor dat rechtsbijstand ook wordt toegekend aan bedrijven die wegens hun economische situatie duidelijk niet in staat zijn om hun rechten, als eiser of verweerder, in rechte te doen gelden. De nationale stelsels voor rechtsbijstand zijn, althans in het merendeel van de lidstaten, net zo goed van toepassing op bedrijven, dus het is onbegrijpelijk waarom zij in het kader van een Europees stelsel minder rechten zouden hebben of zouden worden uitgesloten.

3.11. Het Comité spreekt zich officieel uit vóór uitbreiding van de rechtsbijstandsregeling met alternatieve vormen van geschilbeslechting, omdat deze steeds vaker een beter en sneller middel blijken te zijn en als zodanig steeds vaker in de rechtsstelsels worden — en moeten worden — opgenomen. Men mag niet vergeten dat het voortbestaan van een onderneming — en dus ook het behoud van de door haar verschaft arbeidsplaatsen — afhankelijk kan zijn van de middelen waarover die onderneming beschikt om zich tot de rechtbank te wenden en haar rechten te doen gelden.

3.12. Het Comité herinnert hier aan twee eerder uitgebrachte aanbevelingen in het kader van zijn advies over het voorstel voor een beschikking van de Raad betreffende de totstandbrenging van een Europese justitiële ruimte in burgerlijke zaken ⁽¹⁾.

3.12.1. Gezien de taalproblemen die het logische gevolg zijn van betrekkingen tussen de verschillende instanties die, binnen het daartoe bestemde netwerk, voor de communicatie tussen verschillende nationale rechtstelsels moeten zorgen, zou het gebruik van een gemeenschappelijke „lingua franca” geen overbodige luxe zijn.

3.12.2. Eveneens omwille van de coherentie of de eenheid in (inter)communicatie binnen het genoemde netwerk verdient het aanbeveling de gebruikte technologie en software op elkaar af te stemmen.

3.13. Tot slot is het Comité van mening dat de beoogde regeling staat of valt bij de mate waarin de burgers en de betrokken beroepskringen op de hoogte zijn van en bekend zijn met de mogelijkheden ervan. Behalve voorlichting moet ook aan cursussen voor deze beroepskringen worden gedacht. Op deze punten schiet het voorstel te kort en moet het worden aangevuld.

4. Conclusie

4.1. Kortom, het Comité staat zeer positief tegenover het voorstel van de Commissie, met name tegenover de doelstellingen die eraan ten grondslag liggen:

- het feit dat iemand die — hetzij als eiser hetzij als verweerder — in een geschil betrokken is maar niet kapitaalkrchtig genoeg is, hoeft geen beletsel te vormen voor een goede rechtsgang; dat geldt eveneens voor de problemen die voortvloeien uit het grensoverschrijdende karakter van het geschil;
- van een adequaat niveau van rechtsbijstand kan worden gesproken indien de ontvanger van de bijstand gegarandeerd toegang tot de rechter krijgt en ten minste wordt bijgestaan door een advocaat en op vrijstelling of vergoeding van de proceskosten kan rekenen;
- de burgers van de Unie moeten, ongeacht hun woonplaats, gebruik kunnen maken van de rechtsbijstand die in het land waar de zaak wordt behandeld aan de eigen burgers wordt verleend.

4.2. Toch vestigt het Comité de aandacht op de volgende aspecten, die nadere overweging vergen:

4.2.1. toegang tot de rechter is een fundamenteel burgerrecht, wat impliceert dat de rechtsbijstand toegankelijk moet zijn voor alle burgers die hun gewone verblijfplaats in een lidstaat hebben, ongeacht de regelmatigheid van hun situatie;

4.2.2. er moet ook rechtsbijstand worden verleend als de uitvoering van een beslissing plaatsvindt in een andere lidstaat dan die waar de zaak wordt behandeld;

4.2.3. om de belangen van de burger veilig te stellen mag juridisch advies enkel worden verstrekt door personen die hiervoor speciaal zijn opgeleid, namelijk door advocaten;

4.2.4. bedrijven die het zich financieel gezien niet kunnen permitteren, mogen niet worden uitgesloten van rechtsbijstand;

4.2.5. het zou de werking van het beoogde stelsel ten goede komen indien een „lingua franca” wordt ingevoerd en de informaticasystemen en software van de bevoegde instanties die binnen een netwerk onderling contact hebben, op elkaar worden afgestemd;

⁽¹⁾ PB C 139 van 11.5.2001.

4.2.6. er moeten voldoende praktische en financiële middelen voorhanden zijn om de burgers op de hoogte te brengen van het bestaan van deze regeling en om de nodige cursussen

te organiseren voor de beroepskringen die in de praktijk met deze regeling moeten gaan werken.

Brussel, 29 mei 2002.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

G. FRERICHES

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het thema „Coördinatie van de economische politiek op lange termijn”

(2002/C 221/16)

Per schrijven d.d. 10 januari 2002 heeft voorzitter Prodi van de Commissie het Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig de bepalingen van artikel 262 tot oprichting van de Europese Gemeenschap verzocht, een advies over het voornoemde thema uit te brengen.

De afdeling „Economische en Monetaire Unie — economische en sociale samenhang”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 7 mei 2002 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw Konitzer.

Het Comité heeft tijdens zijn 391e zitting van 29 en 30 mei 2002 (vergadering van 29 mei) het volgende advies uitgebracht, dat met 79 stemmen vóór, bij 2 onthoudingen werd goedgekeurd.

1. Context

1.1. Na zijn toespraak voor de voltallige vergadering van het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) op 28 november 2001 heeft de voorzitter van de Europese Commissie, de heer Prodi, per brief d.d. 10 januari 2002 het EESC verzocht om een reeks verkennende adviezen en zienswijzen. Een van deze onderwerpen betreft de coördinatie van de economische politiek op lange termijn, alsmede de relatie tussen de „Globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de lidstaten en van de Gemeenschap” en de nationale programma's voor de economische politiek, resp. de stabiliteitsprogramma's. Onderhavig verkennend advies vormt de eerste bijdrage van het EESC tot dit thema.

1.2. In de regel spreekt het EESC zich in zijn initiatiefadvie-

zen ⁽¹⁾ over de „Globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de lidstaten en de Gemeenschap” ⁽²⁾ uit over vraagstukken i.v.m. de coördinatie van het economisch beleid.

Daarnaast heeft het EESC in de afgelopen jaren uit actualiteits-overwegingen nog meer initiatiefadviezen over inhoud en procedures betreffende de coördinatie van het economisch beleid uitgebracht, waarbij het tevens is ingegaan op meer fundamentele vraagstukken aangaande de benutting van het werkgelegenheids- en groeipotentieel van de Gemeenschap, het overwinnen van groeibelemmeringen en de mogelijke bijdrage van de actoren van het economisch beleid om tot een optimale macro-economische beleidsmix in de Gemeenschap te komen ⁽³⁾.

⁽¹⁾ In de tijd vóór het Verdrag van Maastricht was raadpleging van het EESC (en het Parlement) over het Economisch Jaarverslag in de Gemeenschap verplicht op grond van het Convergentiebesluit van de Raad van 18 februari 1974 (74/120/EEG, artikel 4). Deze adviezen vormden de bijdrage van het EESC tot de richtsnoeren voor het economisch beleid.

⁽²⁾ PB C 221 van 7.8.2001, blz. 177 — PB C 139 van 11.5.2001, blz. 72 — PB C 48 van 21.2.2002.

⁽³⁾ PB C 139 van 11.5.2001, blz. 60 — PB C 139 van 11.5.2001, blz. 51 — CES 1487/2001 — PB C 48 van 21.2.2002.

1.3. De grotere belangstelling voor vraagstukken in verband met inhoud en procedures van de coördinatie van het economisch beleid kan in wezen op vier elementen worden teruggevoerd:

- (i) Het succes van de monetaire unie is in tegenspraak met het onvermogen⁽¹⁾ van de Gemeenschap om haar gigantische werkgelegenheids- en groeipotentieel daadwerkelijk te benutten (cf. de doelstellingen van Lissabon). Ondanks positieve eerste maatregelen blijven resultaten vooralsnog echter uit. Vooruitgang op deze weg is van cruciaal belang voor de toekomst van de Gemeenschap, maar is alleen mogelijk via een beter geconcentreerd en gecoördineerd economisch beleid.
- (ii) De voltooiing van de monetaire unie met als sluitstuk de succesvolle invoering van de chartale euro binnen de gestelde termijn versterkt het communautaire bewustzijn van de burgers en baant de weg tot verdere vooruitgang in de richting van een volwaardige economische en sociale Unie.
- (iii) De uitbreiding van de Gemeenschap van 15 naar 25 of meer lidstaten maakt het nog noodzakelijker dat in het kader van de institutionele hervormingen ook over de procedures ter coördinatie van het economisch beleid en de rol van de desbetreffende EU-instellingen (Commissie, Raad, Parlement, EESC) wordt nagedacht; ook in een grotere EU moet immers nog slagvaardig economisch beleid mogelijk zijn.
- (iv) De door de Europese Raad van Laken ingestelde Conventie over de hervorming van de EU zou ook moeten ingaan op de verdragsrechtelijke en institutionele aspecten van de economische-beleidscoördinatie. Hiervoor zijn degelijk onderbouwde bijdragen nodig die in EU-verband vooral van Commissie, Parlement en EESC zouden moeten komen. Onderhavig advies vormt de bijdrage van het EESC met betrekking tot deze problematiek.

1.4. In punt 7 van de Conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van Barcelona wordt in drie punten ook de nadruk gelegd op de noodzaak van een sterkere coördinatie van de economische politiek. Het EESC heeft hierover het volgende op te merken:

- (i) Het EESC is ingenomen met het voornemen om de statistieken en indicatoren voor de eurozone te verbeteren en te harmoniseren; het betreft hier een voor de hand liggende noodzaak.
- (ii) Volgens het EESC is de gevraagde systematische analyse van de totale beleidsmix in de eurozone van zeer grote betekenis voor een op groei en werkgelegenheid gericht beleid bij prijsstabiliteit; in een dergelijke analyse moet niet alleen gekeken worden naar het monetair en fiscaal

(in de zin van budgettair) beleid, maar ook naar het inkomensbeleid van de cao-partners. De loonontwikkeling is voor de gehele beleidsmix van de eurozone namelijk van evenveel belang als de overheidsbegrotingen.

- (iii) Het is voorts ingenomen met het verzoek aan de Commissie om op tijd voor de voorjaarsstop van de Europese Raad in 2003 met voorstellen tot verbetering van de economische-beleidscoördinatie te komen. Deze gelegenheid zou door haar met voortvarendheid ter hand moeten worden genomen. Waar verdragswijzigingen nodig zijn, zouden die ook voorgesteld moeten worden; de timing van de indiening van de voorstellen zou van dien aard moeten zijn dat de Conventie hiermee nog rekening kan houden.

Onderhavig advies vormt ook een bijdrage van het EESC tot dit proces.

2. Het Verdrag van Maastricht en huidige praktijken met betrekking tot de economische-beleidscoördinatie in de EMU en de Gemeenschap

2.1. De filosofie van het Verdrag van Maastricht

2.1.1. De bevoegdheid voor het economisch beleid wordt in het desbetreffende hoofdstuk van het EG-verdrag artikel (98 t/m 104) in beginsel aan de lidstaten gelaten, maar wel wordt dit beleid als een aangelegenheid van gemeenschappelijk belang behandeld. Het is de bedoeling dat de lidstaten hun economisch beleid dusdanig coördineren dat daarmee wordt bijgedragen tot de verwezenlijking van de in artikel 2 van het EG-verdrag omschreven doelstellingen⁽²⁾. De „globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de lidstaten en van de Gemeenschap” vormen in de Gemeenschap het centrale document op dit beleidsterrein. Het gaat hier om niet-bindende aanbevelingen van de Raad, die op grond van aanbevelingen van de Commissie en conclusies van de Europese Raad worden opgesteld. De Raad doet zijn aanbevelingen ook aan het Europees Parlement toekomen. Via een hoofdzakelijk intergouvernementele procedure wordt op de tenuitvoerlegging van de richtsnoeren toegezien. Worden inbreuken vastgesteld, dan kan een nieuwe aanbeveling tot de lidstaat in kwestie worden gericht die bij wijze van sanctie openbaar kan worden gemaakt. Slechts de voorschriften betreffende het begrotingsbeleid bevatten bindende cijfers voor het economisch beleid die verdergaan dan het beginsel van een „open-markteconomie met vrije mededinging, waarbij een doelmatige allocatie van middelen wordt bevorderd”. Deze voorschriften⁽³⁾ strekken ertoe dat het nationale begrotingsbeleid het op prijsstabiliteit gerichte en bij de ECB gecentraliseerde monetaire beleid niet doorkruist. Deze Verdragsbepalingen worden in het kader van de EMU door het Groei- en stabiliteitspact aangevuld en versterkt.

⁽¹⁾ In punt 5 van de Conclusies van de Europese Raad van Barcelona (15/16.3.2002) laat de Raad zich lovend uit over de snelle reactie van het economisch beleid op de groeiverlangzaming in 2001. Het EESC meent enerzijds dat een ernstige recessie misschien vermeden kan worden, maar anderzijds dat er geen enkele reden is tot zelfgenoegzaamheid: de Gemeenschap bevindt zich in de verste verte nog niet op het groeipad dat 10 jaar of langer moet worden volgehouden om de doelstellingen van Lissabon te kunnen halen.

⁽²⁾ Dit artikel betreft o.m. de doelstellingen groei en werkgelegenheid.

⁽³⁾ Geen monetaire financiering van overheidstekorten, geen bevoorrechte toegang van de overheid tot de kapitaalmarkten, geen aansprakelijkheid voor schulden van andere landen of overheden; de lidstaten vermijden buitensporige overheidstekorten (artikelen 101 t/m 104 van het Verdrag).

2.1.2. Volgens de bepalingen van het hoofdstuk „Monetair beleid” in het Verdrag (artikel 105 t/m 111) is het hoofddoel van het ESCB (Europees Stelsel van Centrale Banken) het handhaven van prijsstabiliteit (artikel 105, lid 1, eerste zin). De tweede zin van dit artikel luidt als volgt: „Onverminderd het doel van prijsstabiliteit ondersteunt het ESCB het algemene economische beleid in de Gemeenschap teneinde bij te dragen tot de verwezenlijking van de in artikel 2 omschreven doelstellingen van de Gemeenschap.”

2.1.3. De hier samengevatte Verdragsbepalingen voor het monetair en het economisch beleid geven duidelijk aan dat het streven naar prijsstabiliteit voorop staat en dat het Verdrag nauwelijks inhoudelijke doelstellingen voor de macro-economische beleidsmix en het algemene economische beleid bevat. De procedurele voorschriften voor de coördinatie van het economisch beleid zijn weinig ontwikkeld.

2.2. Verdere uitwerking van de Verdragsbepalingen en huidige praktijken

Het vrijwel ontbreken van bepalingen over het economisch beleid in het Verdrag van Maastricht is vervolgens op uiteenlopende en niet altijd transparante wijze gecompenseerd:

- In Titel VIII „Werkgelegenheid” van het Verdrag van Amsterdam wordt ten aanzien van de werkgelegenheidsrichtsnoeren (die op voorstel van de Commissie, na raadpleging van Parlement, EESC en Comité van de Regio's, met gekwalificeerde meerderheid door de Raad worden vastgesteld — artikel 128, lid 2) gebruik gemaakt van een procedure waarvan in het Verdrag van Maastricht t.a.v. de globale richtsnoeren voor het economische beleid (artikel 99, lid 2, geen consultatie, alleen maar een aanbeveling van de Commissie) werd afgezien. (Deze „communautaire” procedure houdt in dat de Raad alleen „op voorstel van de Commissie” handelt; het voorstel van de Commissie kan door de Raad met algemene stemmen worden gewijzigd, maar de Raad besluit met gekwalificeerde meerderheid van stemmen. Deze procedure heeft haar waarde in de geschiedenis van de Europese integratie bewezen: zij garandeert een verantwoorde aandacht voor het Gemeenschapsbelang alsmede coherente besluitvorming op Raadsniveau).
- Vervolgens zijn er een aantal „processen” in het leven geroepen:
 - het proces van Luxemburg voor het arbeidsmarktbeleid;
 - het proces van Cardiff voor structuurbeleid (met betrekking tot goederen-, diensten- en kapitaalmarkten); en
 - het proces van Keulen voor de macro-economische dialoog tussen de verantwoordelijken voor het monetair, begrotings- en inkomensbeleid met het doel om de macro-economische beleidsmix in de EMU te verbeteren;

- Deze „processen” werden aangevuld met de doelstellingen die de Europese Raad van Lissabon op het gebied van groei, technische vooruitgang en volledige werkgelegenheid en de Europese Raad van Göteborg op het gebied van het milieubeleid heeft geformuleerd.
- Daarnaast heeft zich een wildgroei voorgedaan van consultatieprocedures, akkoorden over niet-verplichte standpunten van Europees Parlement, EESC, sociale partners, en hebben Commissie en Parlement pogingen in het werk gesteld om een openbare discussie over kwesties i.v.m. het Europees economisch beleid aan te zwengelen: samenwerking tussen instituten voor economisch onderzoek en het Economisch forum van Brussel.
- De belangrijke rol van de EU-comités voor het financieel, economisch en werkgelegenheidsbeleid (Economisch en Financieel Comité, Comité voor de economische politiek, Comité voor de werkgelegenheid) heeft zich verder ontwikkeld. Wel ging dit deels ten koste van de rol van de Commissie als hoedster van het gemeenschappelijk belang. Gaandeweg kreeg men de indruk dat er sprake was van rivaliteit tussen de comités, gebrek aan transparantie bij de besluitvorming en problemen bij de samenstelling van deze comités.
- Naast de centrale rol van de Ecofin-Raad werd de invloed van andere „Raadsformaties” (bijvoorbeeld werkgelegenheid en sociale zaken, interne markt, milieu) op de „Globale richtsnoeren voor het economisch beleid” sterker.
- Het economisch beleid staat nu op de agenda van de Voorjaarsstop van de Europese Raad, zodat nog meer ideeën voor het opstellen van de „Globale richtsnoeren voor het economisch beleid” zullen worden ontwikkeld.
- Op Raadsniveau is er voorts een informele „eurogroep” opgericht, die zich met de coördinatie van het economisch beleid en de ontwikkeling van de beleidsmix van de EMU bezighoudt, maar geen in het Verdrag verankerde beslissingsbevoegdheid heeft.

3. Bevoegdheidsverdeling op het gebied van het economisch beleid en behartiging van het gemeenschapsbelang

3.1. Hoewel de huidige praktijken zich op weinig systematische en vaak weinig transparante wijze hebben ontwikkeld, ligt hieraan toch een zinvolle logica ten grondslag die verder moet worden uitgewerkt.

De bevoegdheidsverdeling op het gebied van het economisch beleid moet als regel zowel de belangen van de verschillende niveaus van de lidstaten (gemeentes, regio's, deelstaten centrale of federale niveau) als de belangen van de Gemeenschap dienen. Daarnaast moet worden bedacht dat de macro-economische beleidsmix door drie groepen actoren bepaald wordt: het ESCB voor het monetair beleid, de regeringen van de lidstaten voor het begrotingsbeleid en de sociale partners voor het loonbeleid.

Ook in een monetaire unie met een — per definitie — gecentraliseerd monetair beleid moet en mag de bevoegdheid voor het economisch beleid slechts gecentraliseerd zijn in de mate die voor een bevredigend functioneren van de Economische en Monetaire Unie vereist is; het Gemeenschapsbelang moet echter op adequate wijze vertegenwoordigd zijn. De behartiging van het Gemeenschapsbelang gaat alle instellingen van de Gemeenschap aan; de Commissie zou hierop in het bijzonder moeten toezien alsook op de gelijke behandeling van alle lidstaten.

3.2. Hoe deze vertegenwoordiging van het Gemeenschapsbelang eruit ziet en hoe ver deze kan gaan, hangt van het desbetreffende beleidsterrein af; hierbij kan het volgende onderscheid worden gemaakt:

- (i) De begrotingsvoorschriften in het Verdrag die ervoor moeten zorgen dat het begrotingsbeleid van de lidstaten het gecentraliseerde monetaire beleid niet doorkruist (artikel 101 t/m 104 van het Verdrag, aangevuld met het Stabiliteits- en Groeipact).
- (ii) De macro-economische beleidsmix in de monetaire unie en in de lidstaten (met inbegrip van de macro-economische dialoog/„Proces van Keulen”).
- (iii) Het structuurbeleid op het gebied van de arbeidsmarkt („Proces van Luxemburg”) en de goederen-, diensten- en kapitaalmarkten in het algemeen („Proces van Cardiff”).
- (iv) De noodzaak van een totale visie op het economisch beleid (verdere uitwerking van de doelstellingen van Lissabon, langere-termijnvisie op het economisch beleid, rol van de Gemeenschap in de wereld op langere termijn).

3.3. Bij deze vier terreinen kunnen de volgende kanttekeningen worden geplaatst:

- Ad (i) De op het gebied van de begrotingsvoorschriften gevonden oplossing kan qua opzet als bevredigend worden aangemerkt: Verbodsbepalingen in het Verdrag; Monetaire financiering van overheidstekorten (artikel 101), bevoorrechte toegang van overheden tot de kapitaalmarkten (artikel 102) en borgstelling voor schulden van andere overheden of staten (artikel 103). Gebodsbepaling in het Verdrag: de lidstaten vermijden buitensporige overheidstekorten (artikel 104), waarbij zorgvuldig op de naleving van dit gebod wordt toegezien. In de context van het Stabiliteits- en Groeipact moet er tijdens de komende herstelfase naar worden gestreefd om de structurele tekorten zo ver terug te dringen dat de gewenste flexibiliteit van het begrotingsbeleid binnen de macro-economische beleidsmix in de toekomst gedurende de gehele conjunctuurencyclus gegarandeerd kan worden. Om te voorkomen dat bepaalde prioritaire overheidsuitgaven (bijvoorbeeld onderzoek, onderwijs, infrastructuur) te lijden hebben onder de in vele gevallen nog noodzakelijke begrotings-sanering, zouden in de nationale stabiliteitsprogramma's referentiewaarden voor deze uitgavencategorieën kunnen worden opgenomen, waarop dan op Gemeenschapsniveau toezicht zou worden gehouden. Om de kwaliteit van de overheidsuitgaven op adequate wijze te kunnen inschatten, is het zaak in de toekomst meer in te gaan op structurele kwesties in verband met de overheidsbegroting en niet alleen te kijken naar het begrotingssaldo.

- Ad (ii) Binnen de monetaire unie ontstaat uit de interactie tussen het op prijsstabiliteit gerichte monetaire beleid, het begrotingsbeleid van de lidstaten als doorsnee binnen de monetaire unie en de gemiddelde loon- en inkomenspolitiek van de cao-partners een macro-economische beleidsmix in de monetaire unie die het raamwerk vormt voor (en de grenzen stelt aan) de speelruimte waarover lidstaten (en regio's) beschikken om een eigen, specifieke beleidsmix in het kader van een uniform monetair beleid te realiseren. Deze totale beleidsmix van de monetaire unie wordt bepaald door de onafhankelijke ECB, de soevereine regeringen van de lidstaten en de autonome cao-partners in de Gemeenschap. De autonomie van deze actoren moet gerespecteerd worden. Tegelijkertijd heeft evenwel de concrete vormgeving van deze beleidsmix directe relevantie voor het Gemeenschapsbelang: er gaat hiervan namelijk een rechtstreekse invloed uit op de groei- en werkgelegenheidsvoorwaarden in de monetaire unie. Dit Gemeenschapsbelang zou door de Commissie — met inachtneming van de autonomie van de actoren — op proactieve wijze moeten worden behartigd, en hiermee zou in de aanbevelingen van de Raad expliciet rekening moeten worden gehouden. Dit geldt zowel voor de „Globale richtsnoeren voor het economisch beleid” als voor de macro-economische dialoog (Proces van Keulen), alsmede voor de openbare discussie over het economisch beleid.

- Ad (iii) Voor werkgelegenheid en groei is — naast het macro-economisch beleid — het structuurbeleid op het gebied van de arbeidsmarkt („Proces van Luxemburg”) en de goederen-, diensten- en kapitaalmarkten („Proces van Cardiff”), met name op de langere termijn, van groot belang. Met uitzondering van de mededingingsvoorschriften voor de interne markt liggen de bevoegdheden hier voor het grootste deel op nationaal niveau. Dit geldt in het bijzonder voor het belastingbeleid, voor onderwijs en opleiding en voor de uit de demografische ontwikkeling voortvloeiende problemen. Desondanks is het ook hier zaak dat — geheel afgezien van de regelgeving voor de interne markt — het Gemeenschapsbelang wordt behartigd. Waar het gaat om de werkgelegenheidsrichtsnoeren wordt het Gemeenschapsbelang behartigd door het feit dat de Commissie het recht van initiatief heeft en dat Parlement, EESC, Comité van de Regio's en het comité voor de werkgelegenheid moeten worden geraadpleegd (artikel 128 van het Verdrag). Het „Proces van Cardiff” daarentegen is duidelijk minder geformaliseerd en ook minder transparant.

Voor beide procedures op deze structuurpolitieke terreinen geldt dat de Commissie zou moeten aangeven hoe het Gemeenschapsbelang kan worden gediend zonder dat dit ten koste gaat van de noodzakelijke transparantie en efficiency en zonder dat hierdoor de bureaucratie toeneemt.

- Ad (iv) Nu al is het economische gewicht van de Gemeenschap vergelijkbaar met dat van de VS; de euro heeft ook een potentieel dat te vergelijken is met dat van de dollar. Binnen de mondiale monetaire en economische dialoog (IMF, G7, enz.) wordt de euro vertegenwoordigd

door de president van de ECB. De vertegenwoordiging naar buiten toe waar het gaat om het economisch beleid is echter onvoldoende geregeld. De belangen van de Gemeenschap zijn hiermee zeker niet gediend, en dit zou bij de volgende Verdragswijziging dan ook dringend moeten worden geregeld. Het EESC is van mening dat de Unie ook wat de vertegenwoordiging naar buiten toe op het gebied van het economisch met één stem dient te spreken. Indien de werkzaamheden van de Conventie zouden uitmonden in een versterkte Commissie — met bijvoorbeeld verkiezing van de Commissievoorzitter door het Parlement — dan zou de vertegenwoordiging t.a.v. het economisch beleid door de Commissie moeten worden waargenomen, die dan immers meer politiek gewicht en continuïteit kan inbrengen dan een steeds wisselende voorzitter van de Ecofin-Raad. Naast dit belangrijke formele aspect moet er ook oog zijn voor het ontwikkelingsperspectief van het economische gewicht van de Gemeenschap. De ontwikkeling hiervan hangt hoofdzakelijk van twee factoren af:

- benutting van het werkgelegenheidspotentieel (meer dan 30 miljoen arbeidskrachten) zou, zonder rekening te houden met de productiviteitsgroei, op langere termijn voor de huidige Gemeenschap van 15 lidstaten een extra BBP-volume kunnen opleveren dat bijna te vergelijken is met het Duitse BBP. Het BBP dat door 30 à 35 miljoen extra arbeidskrachten tot stand kan worden gebracht, ligt, als een degelijk werkgelegenheidsniveau wordt bereikt, inderdaad in deze orde van grootte.
- De op handen zijnde uitbreiding zal het economisch potentieel van de Gemeenschap eveneens aanzienlijk vergroten, waar nog bij komt dat een succesvol inhaalproces van deze landen (naar het voorbeeld van Ierland) ervoor kan zorgen dat het uit de uitbreiding voortvloeiende economische potentieel op lange termijn wordt vervelvoudigd. Wel moeten de problemen en risico's van de uitbreiding in acht worden gehouden en moet gegarandeerd worden dat de economische en sociale samenhang van de Gemeenschap tijdens de overgang niet wordt aangetast.

Deze twee factoren leiden tot perspectieven die het noodzakelijk maken dat strategische lange-termijn-ideeën over de met deze mogelijke ontwikkelingen samenhangende kansen en risico's aangeleverd worden. Daarbij moet ook worden gekeken naar de problemen i.v.m. de duurzaamheid van de ontwikkeling, zowel de ontwikkeling van de Gemeenschap na de uitbreiding als om haar veranderde rol in de wereld.

De door de Europese Raad van Lissabon vastgelegde lange-termijndoelstellingen laten zien dat de instellingen van de Gemeenschap openstaan voor dergelijke ideeën. Het komt erop aan dat deze op zorgvuldige en verantwoorde wijze verder worden uitgewerkt. Ook hier lijkt de Commissie het aangewezen „kristallisatiepunt” voor een verdergaande discussie die zowel door de overige instellingen van de Gemeenschap als door de EU-bevolking moet worden gevoerd.

4. **Op weg naar vooruitgang: Transparantie, structurering van het Gemeenschapsbelang en institutioneel evenwicht**

Om iets te doen aan de tekortkomingen bij het concipiëren en coördineren van het economisch beleid zouden in de discussie de volgende punten moeten worden onderzocht:

- (i) Ten behoeve van de transparantie zou de Commissie een stelselmatig overzicht moeten geven van alle formele en informele procedures, „processen” en consultaties in samenhang met opzet en coördinatie van het economisch beleid op Gemeenschapsniveau; tevens zou zij met een kritische evaluatie moeten komen met het oog op vereenvoudiging en verhoging de efficiency.
- (ii) Er zouden meer inspanningen moeten worden verricht om een bredere en goed onderbouwde openbare discussie op gang te brengen over vraagstukken i.v.m. het economisch beleid in de Gemeenschap. Overwogen zou moeten worden om een onafhankelijke Europese instantie van deskundigen in te zetten om de economische ontwikkeling en het economisch beleid in de Gemeenschap te beoordelen; deze instantie zou via adviezen met constructieve kritiek en concrete voorstellen de analyse en de openbare discussie moeten stimuleren. Met dit voorstel beoogt het EESC geenszins, een nieuwe instantie in het leven te roepen. Het is veeleer zijn bedoeling, te vermijden dat de verschillende EU-instellingen „concurrerende” deskundigeninstanties creëren. Waar het op aankomt, is dat de openbare discussie over economische beleidsvraagstukken in de Gemeenschap en in de monetaire unie op deskundige en onafhankelijke wijze gestimuleerd wordt.
- (iii) De in de Mededeling van de Commissie van 7 februari 2001 getiteld „Versterkte coördinatie van het economisch beleid in de eurozone” ⁽¹⁾ vervatte ideeën over verbetering van de coördinatie zonder Verdragswijziging zouden weer van stal moeten worden gehaald en in de context van de mogelijke werkzaamheden van de Conventie en een waarschijnlijke Verdragsherziening opnieuw tegen het licht moeten worden gehouden.
- (iv) Om te gedetailleerde Verdragswijzigingen te voorkomen, moet voorts onderzocht worden welke verbeteringen op het niveau van de coördinatie van het economisch beleid mogelijk zijn door secundaire wetgeving op grond van het Verdrag. Hierbij moet bedacht worden dat de mogelijkheden die artikel 99, vijfde alinea, biedt, uitsluitend betrekking hebben op het toezicht op de implementatie van de Globale richtsnoeren voor het economisch beleid (artikel 99, derde en vierde alinea). Onderzocht zou moeten worden of het zinvol is, het toepassingsgebied van secundaire wetgeving via een Verdragsherziening uit te breiden (artikel 99, vijfde alinea).
- (v) Met het oog op de werkzaamheden van de Conventie zou ook onderzocht moeten worden welke andere wijzigingen in het hoofdstuk Economisch beleid in het Verdrag eventueel zinvol zouden zijn. De volgende punten lijken in dit verband van bijzonder belang:

⁽¹⁾ COM(2001) 82 def.

- (v-1) Uit de Verdragstekst (artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie en de artikelen 2, 3, 4 en 98 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap) zou duidelijker tot uiting moeten komen dat het economisch beleid een wezenlijke bijdrage dient te leveren aan de verwezenlijking van de werkgelegenheids- en groeidoelstellingen ⁽¹⁾.
- (v-2) De behartiging van het Gemeenschapsbelang zou verbeterd moeten worden door herinvoering van het recht van de Commissie om voorstellen te doen (geen aanbevelingen) bij het opstellen van de Globale richtsnoeren voor het economisch beleid (artikel 99, tweede alinea).
- (v-3) De rol van het Parlement dient te worden versterkt: verplichte raadpleging of co-decisie bij besluitvorming met meerderheid van stemmen op het niveau van de Raad (artikel 99); vooral dit punt zou door de Commissie en de Conventie goed moeten worden bekeken met het oog op de efficiency en de democratische legitimatie van de procedure.
- (v-4) Verplichte raadpleging van het Europees Economisch en Sociaal Comité (artikel 99).
- (v-5) Wijze en opportuniteit van een verankering van de macro-economische dialoog ⁽²⁾ in het Verdrag (eventuele analogie met artikel 139 in het hoofdstuk Economisch beleid — verwijzing naar secundaire wetgeving).
- (v-6) Betere definitie van rol en samenstelling van en samenwerking tussen de comités (artikelen 114 en 130; Economisch en financieel comité, Comité voor het economisch beleid, Comité voor de werkgelegenheid — bijvoorbeeld referentiepunt in het Verdrag plus mogelijkheid van secundaire wetgeving).
- (v-7) Hoe dienen Raad van Bestuur en Directie van de ECB na de uitbreiding te worden samengesteld?
- (v-8) Kan de afstemming tussen de verschillende „Raadsformaties” (Ecofin, Werkgelegenheid en sociale zaken, Interne markt, enz.) worden verbeterd?
- (v-9) Is het opportuun om de Eurogroep met eigen beslissingsbevoegdheid in het Verdrag te verankeren?
- (v-10) Is het zinvol om in het Verdrag of via secundaire wetgeving een aantal eenvoudige inhoudelijke streefdoelen te formuleren met betrekking tot de macro-economische beleidsmix en het structuurbeleid?
- (vi) Het EESC acht het zinvol, de in dit advies behandelde problemen nader te onderzoeken en eventueel redactionele voorstellen uit te werken voor een mogelijke Verdragswijziging.
-
- ⁽¹⁾ Zie advies Nyberg PB C 125 van 27.5.2002.
- ⁽²⁾ In navolging van het „Proces van Keulen”: dialoog tussen vertegenwoordigers van de nationale regeringen (begrotingspolitiek), de ECB (monetaire politiek), de cao-partners (loonontwikkeling) en de Commissie (als hoedster van het Gemeenschapsbelang) over vraagstukken betreffende de economische vooruitzichten en de macro-economische beleidsmix in de monetaire unie en de Gemeenschap.

Brussel, 29 mei 2002.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
G. FRERICHS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie en Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de verkoopbevordering in de interne markt”

(COM(2001) 546 def. — 2001/0227 (COD))

(2002/C 221/17)

De Raad heeft op 30 januari 2002 besloten, overeenkomstig artikel 95, lid 1, van het EG-Verdrag, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over de voornoemde mededeling.

De afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 8 mei 2002 goedgekeurd; rapporteur was de heer Dimitriadis.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 391e zitting van 29 en 30 mei 2002 (vergadering van 29 mei) het volgende advies uitgebracht, dat met 64 stemmen vóór en 18 stemmen tegen, bij 19 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inhoud van de mededeling en het voorstel voor een verordening

1.1. De Mededeling van de Commissie betreffende verkoopbevordering in de interne markt bevat een analyse van de desbetreffende problemen op Europees niveau en een overzicht van de inspanningen die in dat verband sinds 1996 op zowel wetgevings- als institutioneel gebied zijn geleverd. De eerste wetgevingsinitiatieven en de werkzaamheden van de deskundigengroepen hebben ervoor gezorgd dat een diepgaande dialoog over dit onderwerp kan worden gelanceerd, die tot gemeenschappelijke acties op dit gebied moet leiden.

1.2. Het voorstel van de Commissie voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende verkoopbevordering in de interne markt is een eerste belangrijk initiatief om de lacunes op wetgevingsgebied op te vullen en, steeds in het kader van het strategische doel dat de Raad van Lissabon zich heeft gesteld, namelijk van Europa de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie ter wereld te maken, een regelgevingskader te scheppen voor een doeltreffende grensoverschrijdende gebruikmaking en commerciële communicatie van verkoopbevorderende acties in de EU.

1.3. Tegelijkertijd heeft de Commissie ook het „Groenboek over de consumentenbescherming in de Europese Unie” uitgebracht, dat tot doel heeft een uitgebreide openbare raadpleging te lanceren over de toekomstige ontwikkeling van de consumentenbescherming in de EU op het gebied van handelspraktijken, en met name de mogelijkheden tot verbetering van de werking van de interne markt op het vlak van de verhoudingen tussen consumenten en bedrijven (B2C) ⁽¹⁾.

1.4. De twee documenten geven blijk van een ernstige inspanning om enerzijds een rem te zetten op de uiteenlopende beperkingen op verkoopbevorderende methoden die een groot probleem zijn in de interne markt, en anderzijds de consumenten de nodige bescherming te bieden tegen ongewenste en illegale verkoopbevordering ⁽²⁾.

De Commissie slaagt er duidelijk niet in de verschillende beleidslijnen bij elkaar te laten aansluiten. Zo komt zij al met een ontwerpverordening over verkoopbevordering aandragen, terwijl het debat over het Groenboek over consumentenbescherming in de EU, waarin ook handelspraktijken aan de orde komen, nog niet is afgesloten.

In de verordening wordt een substantiële regeling voor handelspraktijken voorgesteld, die in het groenboek in het kader van de toepassing van de bepalingen inzake eerlijke handel reeds worden geregeld.

1.5. In de Mededeling wordt verkoopbevordering de belangrijkste sector in het kader van het EU-beleid inzake commerciële communicatie genoemd en wordt met name het belang ervan als motor voor de ontwikkeling van grensoverschrijdende handel van goederen en diensten onderstreept. Algemeen doel van het document is een groot aantal ernstige belemmeringen weg te nemen voor tussen de lidstaten gehanteerde verkoopbevorderende praktijken op de interne markt. Voorts wordt ook bijzondere aandacht geschonken aan sectoren waarin harmonisatie vereist is en worden tegelijk bepalingen vastgelegd om bestaande nationale voorschriften zo veel mogelijk te harmoniseren en aan te passen teneinde een specifiek, modern en rechtsgeldig regelgevingskader tot stand te brengen en tegelijkertijd de bescherming van de consument, van minderjarigen en van de volksgezondheid te garanderen.

1.6. Uit de bepalingen van de verordening en uit de algemenere terminologie en strekking van de mededeling en de verordening blijkt zeer duidelijk dat verkoopbevorderende praktijken een beperkte duur hebben en m.a.w. aanbiedingen van voorbijgaande aard betreffen. Rechtsgrondslag van het voorstel is artikel 95, lid 1, van het EG-Verdrag, dat gericht is op de instelling en de werking van de interne markt en een hoog niveau van bescherming van de consument en de volksgezondheid moet waarborgen.

⁽¹⁾ „Groenboek over de consumentenbescherming in de Europese Unie” (COM(2001) 531 def.).

⁽²⁾ EESC-advies over het „Groenboek over de consumentenbescherming in de Europese Unie” — PB C 125 van 27.5.2002, blz. 1. (rapporteur: mevrouw Davison).

2. Inleiding

2.1. In haar Groenboek van 1996 ⁽¹⁾ heeft de Commissie zich voor het eerst gebogen over de behoefte aan een beleid op het gebied van commerciële communicatie. Zij heeft dit beleid in haar Mededeling ⁽²⁾ van 1998 concrete vorm gegeven. In 1998 werden door de lidstaten deskundigengroepen opgericht die als taak hadden de belemmeringen en de beperkingen inzake grensoverschrijdende communicatie en verkoopbevorderende activiteiten in reeds bekende problematische sectoren van de interne markt onder de loep te nemen. Deze deskundigengroepen hebben ook nagegaan of een communautair optreden op dit gebied, op basis van een mix van gerichte harmonisatie enerzijds en wederzijdse erkenning anderzijds, noodzakelijk was.

3. Hoofdpunten van de Mededeling

3.1. De noodzaak van het communautaire optreden is hoofdzakelijk gebaseerd op het feit dat uit de analyse van de tabellen van de deskundigengroepen is gebleken dat:

- i. als een bedrijf niet doeltreffend kan communiceren over de grenzen heen van het land waar het gevestigd is, en zijn producten of diensten aan klanten op de Europese markt niet bekend kan maken, het de voordelen van de interne markt verliest en de consumenten van hun kant minder keuzemogelijkheden hebben;
- ii. de verschillen tussen de nationale voorschriften en de gevolgen ervan voor de interne markt veel groter zijn dan de Commissie aanvankelijk heeft gedacht; een vrij beperkte reeks voorschriften en praktijken leidt daarbij voor tal van uiteenlopende ondernemingen tot een veelheid van belemmeringen. Meer concreet betekent dit dat:
 - a) behalve de ondernemingen die rechtstreeks bij het ontwerp en de communicatie van verkoopbevorderende acties (reclamebureaus) betrokken zijn, ook tal van andere uiteenlopende dienstverlenende ondernemingen van belemmeringen last ondervinden, b.v. mediadiensten, direct-marketingbedrijven, public-relationsbureaus, enz.;
 - b) er op de interne markt een hele reeks obstakels blijven bestaan, met name met betrekking tot de vrijheid van vestiging, in- en uitvoer van diensten, verstoring van de concurrentie, het vrije verkeer van goederen, de complexiteit van de regelingen en de problematiek van de verhaalsmogelijkheden. In het bijzonder zij daarbij gewezen op de gevolgen van de belemmeringen voor het MKB, waarbij kleinere ondernemingen ten opzichte van grotere bedrijven onevenredig zwaar te lijden hebben onder de huidige regeling op het gebied van verkoopbevordering.

3.2. De belangrijkste vormen van verkoopbevorderende activiteiten die in de mededeling worden behandeld, zijn:

- i. gewone prijskortingen;
- ii. kwantumkortingen;
- iii. waardebonnen;
- iv. geschenken;
- v. premiums, d.w.z. andere aanbiedingen dan kortingen die de consument worden aangeboden nadat hij het product of de dienst waarvoor reclame wordt gemaakt, heeft besteld of gekocht;
- vi. promotionele prijsvragen;
- vii. promotionele spelen (met of zonder koopverplichting).

3.3. In de mededeling wordt gesteld dat drie soorten maatregelen noodzakelijk zijn om de belemmeringen op de interne markt weg te werken:

- i. sommige bepalingen betreffende het gebruik en de communicatie van verkoopbevorderende acties moeten worden geharmoniseerd;
- ii. andere beperkingen moeten door minder restrictieve maatregelen worden vervangen;
- iii. het beginsel van wederzijdse erkenning moet worden toegepast.

3.4. M.b.t. de beperkingen die harmonisatie vereisen, dient aandacht te worden geschonken aan:

- i. bepalingen inzake de transparantie bij kortingen, premiums, promotionele prijsvragen en spelen;
- ii. informatie-eisen bij verkoop onder de kostprijs;
- iii. bescherming van kinderen en minderjarigen;
- iv. betere buitengerechtelijke verhaalsmogelijkheden.

3.5. Beperkingen die door minder restrictieve maatregelen moeten worden vervangen, hebben betrekking op:

- i. Bepalingen die bepaalde verkoopbevorderende acties verbieden;
 - Verbod op premiums;
 - Verbod op verkoop onder de kostprijs;
 - Verbod op promotionele spelen met koopverplichting;
 - Verbod op de communicatie van verkoopbevorderende acties;
- ii. Beperkingen ten aanzien van de waarde van verkoopbevorderende acties;
 - Beperkingen ten aanzien van de omvang van kortingen;
 - Beperkingen ten aanzien van de waarde van geschenken;

⁽¹⁾ COM(96) 192 def.

⁽²⁾ COM(98) 121 def.

- Beperkingen ten aanzien van de waarde van premiums;
- Beperkingen ten aanzien van de waarde van prijzen bij promotionele prijsvragen en kansspelen;
- iii. Beperkingen ten aanzien van kortingen voorafgaande aan de seizoenuitverkoop;
- iv. Toestemming vooraf voor verkoopbevorderende acties of andere eisen met gelijke werking.

3.6. Beperkingen die toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning vereisen, kunnen op nationaal niveau worden gehandhaafd, op voorwaarde dat zij niet worden gebruikt om de verkoopbevordering door andere lidstaten aan banden te leggen. Dat betekent dus dat het beginsel van wederzijdse erkenning moet worden toegepast.

Dergelijke beperkingen betreffen:

- i. beperkingen die voortvloeien uit de toepassing van een algemene bepaling inzake goed marktgedrag;
- ii. beperkingen in de vorm van een maximumwaarde voor tot minderjarigen gerichte verkoopbevorderende acties;
- iii. beperkingen ten aanzien van het gebruik van verkoopbevorderende acties door media;
- iv. beperkingen ten aanzien van het gebruik van verkoopbevorderende acties voor medicijnen die zonder recept verkrijgbaar zijn;
- v. beperkingen met betrekking tot andere sectoren.

4. Algemene opmerkingen

4.1. Het EESC stemt in met de punten van de Mededeling die betrekking hebben op de beperkingen ten aanzien van

- a) de omvang van kortingen (3.5 ii.1);
- b) de waarde van premiums (3.5 ii.3);
- c) de waarde van geschenken (3.5 ii.2);
- d) de waarde van prijzen bij promotionele prijsvragen en kansspelen (3.5 ii.4).

4.2. In alle bovenvermelde gevallen bieden transparantie en correcte informatie volgens het ESC de consument de beste bescherming.

Het EESC is het ermee eens dat:

- a) de bepalingen inzake doorzichtigheid zo moeten worden geharmoniseerd dat rechtsonzekerheid wordt voorkomen die kan worden veroorzaakt door het gebruik van te algemene termen en een te weinig gespecificeerde terminologie, en
- b) deze bepalingen geen aanleiding mogen geven tot uiteenlopende nationale interpretaties.

4.3. Het gebruik van de euro zal volgens het ESC tot aanzienlijke veranderingen leiden in het gedrag van de consumenten in de eurozone, die voortaan gemakkelijk de prijzen kunnen vergelijken en de interessantste aanbiedingen kunnen opsporen. Deze mogelijkheid moet behouden blijven en worden beschermd tegen mogelijk ondoorzichtige en misleidende methoden van verkoopbevordering.

4.4. Het EESC is van mening dat deze Mededeling a) voldoende elementen ter evaluatie aanreikt, b) voldoende rekening houdt met zowel de studies van de deskundigen als alle andere facetten van de problemen die zich in het kader van grensoverschrijdende handel op het gebied van verkoopbevordering voordoen, en c) grondige analyses van de feiten bevat.

4.5. In de Mededeling wordt volgens het EESC onvoldoende aandacht geschonken aan de lokale en nationale verkoopbevorderende praktijken, die reeds werden beproefd en als deugdelijk worden beschouwd.

4.6. Het EESC is het ermee eens dat er absoluut een verordening moet komen betreffende verkoopbevorderende activiteiten in de interne markt omdat er, ook na de invoering van de euro, uniforme regels op dit gebied moeten worden vastgesteld wanneer er een wezenlijke consensus zal zijn bereikt over de kwesties die thans ter tafel liggen.

4.7. Het EESC plaatst wel enkele kanttekeningen bij de opsplitsing van de acties naargelang ze betrekking hebben op

- i. harmonisering;
- ii. modernisering en vervanging van bestaande nationale voorschriften;
- iii. wederzijdse erkenning.

4.8. Volgens het EESC hebben het onderzoek van deze problematiek en de publicatie van de Mededeling vertraging opgelopen en wordt er in de Mededeling voorbijgegaan aan het spoedeisende karakter van de problemen waarmee het MKB in zijn grensoverschrijdend handelsverkeer wordt geconfronteerd.

4.9. Gelet op het feit dat de toepassing van de verordening gevolgen zal hebben voor tal van door het MKB ontplooid handelsactiviteiten en geleverde diensten, wil het EESC dat de Commissie onmiddellijk met meer economische gegevens komt over de economische gevolgen en de gevolgen voor ondernemingen op het gebied van grensoverschrijdende handel.

4.10. Het EESC heeft twijfels over de doeltreffendheid van de controlemechanismen in de lidstaten die moeten waken over de transparantievoorwaarden in geval van kortingen, premiums, promotionele prijsvragen en spelen.

4.11. Ook heeft het EESC ernstige bedenkingen bij de doeltreffendheid van de voorzieningen ter voorlichting van de consument m.b.t. verkoop onder de kostprijs.

4.12. Het EESC formuleert eveneens bedenkingen bij de vaststelling van de factoren die gevallen van verkoop onder de kostprijs of misbruik van een dominante marktpositie op nationaal niveau moeten aantonen.

4.13. De bepalingen inzake bescherming van kinderen en minderjarigen zijn volgens het EESC daarentegen wel een stap in de goede richting, maar volstaan niet.

4.14. Ten slotte verzet het EESC zich tegen de goedkeuring van de op het beginsel van wederzijdse erkenning gebaseerde regeling waarbij beperkingen op nationaal vlak gehandhaafd mogen blijven als ze de invoer van diensten niet belemmeren. Hier moet snel verduidelijkt worden om welke nationale voorschriften het zou kunnen gaan. Vermeden moet worden dat de toepassing van dit beginsel slecht dreigt uit te pakken voor ondernemingen die activiteiten ontplooiën in lidstaten die op het gebied van verkoopbevordering strenge regels hanteren.

4.15. In de Mededeling worden volgens het EESC wel vele, maar niet alle vormen van verkooppraktijken opgesomd en geanalyseerd; ook duiken voortdurend nieuwe vormen van verkoopbevordering op, die evenmin allemaal kunnen worden bestreken.

5. Specifieke aanbevelingen

5.1. Premiums

5.1.1. Het EESC erkent dat premiums, met name voor het MKB, belangrijke verkoopbevorderende instrumenten zijn.

5.1.2. Het EESC valt de Commissie niet volledig bij wanneer deze in haar Mededeling voorstelt elk verbod op vermindering van de prijzen vóór de seizoenuitverkoop af te schaffen. Het pleit ervoor de lidstaten de mogelijkheid te laten de maatregelen te handhaven die verzekeren dat de tijdens de seizoenuitverkoop aangegeven prijsvermindering ook werkelijk een prijsvermindering is, door b.v. de verkoper te verplichten ook de prijs te vermelden tegen dewelke het product in een bepaalde periode (b.v. een maand) vóór de seizoenuitverkoop werd verkocht.

5.1.3. Om te voorkomen dat consumenten in de koopjesperiode, zoals genoegzaam bekend is, om de tuin worden geleid, moeten de volgende elementen worden aangegeven:

- Eerste factuurprijs (aangegeven in het uitstalraam)
- Premiumprijs.

5.1.4. Wat premiums betreft, moet er worden gezorgd voor coördinatie van de wetgeving en controle in de lidstaten, alsmede voor de nodige transparantie ter bescherming van de consument en het MKB.

5.2. Verkoop onder de kostprijs

5.2.1. Er moet terdege rekening worden gehouden met het feit dat grote detail- en groothandels erop gericht zijn kleine en middelgrote ondernemingen die niet in staat zijn onder de kostprijs te verkopen, van de markt te dringen.

5.2.2. Het EESC is het hoegenaamd niet eens met de conclusie dat kleine gespecialiseerde detailhandels in sommige gevallen onder de kostprijs verkopen om aldus nieuwe producten te lanceren of merkproducten te creëren.

5.2.3. Volgens het EESC wordt voorts in de Mededeling ten onrechte beweerd dat verkoop onder de kostprijs tot doel heeft potentiële klanten aan te sporen om bepaalde diensten op een bepaald ogenblik uit te proberen. Aangezien de mogelijkheid bestaat om voor ieder product en iedere dienst voor een bepaalde tijd aanzienlijke kortingen aan te bieden of premiums te verlenen, is het onbegrijpelijk waarom dergelijke stringente maatregelen moeten worden genomen.

5.2.4. Het EESC is het niet eens met de stelling in de Mededeling dat detailhandelaren die bepaalde producten met verlies aanbieden, deze kortingen steeds op duidelijk gedefinieerde producten of op innovatieve of merkproducten aanbieden.

5.2.5. Het EESC verwerpt eveneens het in de Mededeling geformuleerde standpunt dat, zolang duidelijk is aangegeven dat het betrokken product onder de kostprijs wordt verkocht, een doeltreffende toepassing van de mededingingsregels volstaat om het risico van misbruik van een dominante positie te beheersen. Het is immers bekend dat het MKB zich wegens zijn beperkte omvang en financiële middelen niet tot de rechter of tot bevoegde bestuursorganen kan wenden om in confrontatie met grote ondernemingen de toepassing van de mededingingsregels af te dwingen.

6. Bijzondere opmerkingen over de Toelichting en het voorstel voor een verordening

6.1. Het EESC gaat akkoord op voorwaarde dat zijn standpunt over verkoop onder de kostprijs wordt aangenomen (zie par. 5.2, 6.4 en 7.2 a) en verwerkt in de verordening betreffende verkoopbevorderende activiteiten in de interne markt. Een en ander houdt verband met:

- i. de noodzaak voor zeer specifieke kwesties uniforme wetten uit te vaardigen;
- ii. de verzekering van transparante prijzen en de versterking van de rechtszekerheid;

- iii. de dringende behoefte aan geharmoniseerde voorschriften wegens de invoering van de euro;
- iv. de verzekering van de follow-up van de nieuwe aanpak van de Commissie met het oog op een betere regelgeving.

Ingeval de Commissie aan de bovenstaande opmerkingen geen gevolg wil geven, is het Comité van mening dat een richtlijn i.p.v. een verordening moet worden uitgebracht.

6.2. Artikel 1 — Doel

6.2.1. Het EESC onderschrijft de doelstelling van de verordening.

6.2.1.1. Opmerking 1: het EESC stemt in met de doelstelling van de verordening voor zover alle nodige maatregelen worden genomen om de bescherming te verzekeren van consumenten, minderjarigen en het MKB dat in een bijzonder moeilijke Europese context te kampen heeft met een gebrek aan actuele kennis en middelen.

6.3. Artikel 2 — Definities

6.3.1. Het Comité is van mening dat de definities moeten worden aangepast zodat onderscheid wordt gemaakt tussen B2B-communicatie (tussen bedrijven onderling) en communicatie tussen bedrijven en consumenten. Met name communicatie tussen twee bedrijven moet uitdrukkelijk worden uitgesloten.

6.4. Artikel 3 — Gebruik en commerciële communicatie van verkoopbevorderende acties

6.4.1. Het EESC stemt in met het algemene verbod op algemene beperkingen van het gebruik en de communicatie van verkoopbevorderende acties of een combinatie daarvan. Het is er evenwel geenszins voor te vinden dat thans voor de eerste keer de mogelijkheid wordt geboden tot verkoop onder de kostprijs omdat dit volgens hem een zware slag zal toebrengen aan het MKB dat wegens zijn beperkte omvang en financiële middelen niet in staat is dergelijke praktijken te hanteren.

6.4.1.1. Opmerking 1: het EESC dringt er bij de Commissie op aan in artikel 3 de mogelijkheid om onder de kostprijs te verkopen volledig te schrappen. Het wijst erop dat er reeds in verschillende lidstaten door grote detail- en groothandelaars, hetzij legaal, hetzij illegaal, gebruik wordt gemaakt van verkoop onder de kostprijs, met als gevolg dat het MKB van de markt wordt gedrongen. De toepassing van deze praktijk heeft reeds zichtbare gevolgen in tal van EU-lidstaten, met name in perifere gebieden waar duizenden kleine ondernemingen, voornamelijk gezinsbedrijfjes, ten onder zijn gegaan of achteruitboeren, daar zij niet kunnen opboksen tegen praktijken als verkoop onder de kostprijs. In de detailhandel passen met name verkoopsketens die rechtstreeks van producent aan eindverbruiker verkopen, deze methode van verkoopbevoorde-

ring op een beperkt aantal geselecteerde producten in bepaalde sectoren toe. Alhoewel deze producten slechts een klein deel van het totale productenaanbod vertegenwoordigen, wordt aldus de indruk gewekt dat alle producten van die sector even goedkoop zijn, waardoor de doorsnee-consument aldus om de tuin wordt geleid.

6.4.1.2. Opmerking 2: het EESC merkt op dat de praktijk van het verkopen onder de kostprijs niet alleen de kleine en middelgrote handelsondernemingen maar ook de niet aan een merk gekoppelde landbouw-, ambachtelijke en industriële productie schaadt, daar grote verkoopketens enorme druk kunnen uitoefenen om producenten er te doen mee instemmen dat bepaalde producten onder de kostprijs worden verkocht.

6.4.1.3. Het Comité betreurt de in de ontwerpverordening opgenomen bepalingen inzake reclame en promotiecampagnes die gevolgen kunnen hebben voor de volksgezondheid, aangezien de goedkeuring daarvan het niveau van bescherming van de burger naar omlaag zou halen. Bovendien zou de goedkeuring van deze bepalingen de samenhang van de communautaire regelgeving aantasten. De Commissie dient klaar en duidelijk aan te geven dat het verbod op reclame voor tabaksproducten en uitsluitend op doktersrecept verkrijgbare geneesmiddelen behouden blijft.

6.5. Te verstrekken algemene informatie

6.5.1. Opmerking 1: het EESC hecht veel belang aan artikel 4 betreffende de bescherming van de consument omdat deze alleen op basis van volledige en betrouwbare informatie een doordachte keuze kan maken.

6.5.2. Het EESC verwierpt de voorgestelde verplichting om aan te geven dat een product onder de kostprijs wordt verkocht (ingeval de Commissie vasthoudt aan haar voorstel voor een verordening die verkoop onder de kostprijs niet uitsluit). Dergelijke informatie draagt niet bij tot bescherming van de consument en kan misleidend zijn. Voorts zou het in vele gevallen bijzonder moeilijk zijn om uit te maken of een en ander wel van toepassing was. De verplichting zou bovendien onverantwoorde rompslomp meebrengen voor leveranciers en met name zwaar wegen op kleine en middelgrote ondernemingen.

6.6. Bescherming van kinderen en jongeren

6.6.1. Opmerking 1: het EESC stemt volledig in met de maatregelen ter bescherming van kinderen en jongeren die in artikel 5 van de ontwerpverordening in detail worden uiteengezet.

6.6.2. Opmerking 2: het Comité hecht bijzonder veel belang aan de bescherming van persoonlijke gegevens, met name gelet op het feit dat de nieuwe technologieën en ook de nieuwe elektronische verkoopbevorderende praktijken thans het gebruik van dergelijke gegevens vereisen. Bij de verzameling van dergelijke gegevens dringt het EESC met name aan op volledige en afdoende bescherming van minderjarigen.

6.6.3. Opmerking 3: volgens het EESC moet het tweede lid van artikel 5 worden aangevuld zodat hieronder ook de geschenken en premiums komen te vallen die schade zouden kunnen toebrengen aan de geestelijke (en niet alleen fysieke) gezondheid van kinderen, b.v. geschenken met immorele inhoud, soorten premiums die de geestelijke wereld van het kind verstoren, enz.

6.6.3.1. Voor elke deelname aan een spel of prijsvraag in verband met verkoopbevordering dient een kind vooraf toestemming te hebben van zijn wettelijke vertegenwoordiger.

6.6.4. Opmerking 4: het EESC onderstreept de noodzaak van lid 3 van artikel 5 waarin het aanbieden van alcoholische dranken aan personen onder de 18 jaar volstrekt verboden wordt. Het Comité verzoekt tevens de Raad het voorstel voor een aanbeveling betreffende het gebruik van alcohol door kinderen en jongeren ⁽¹⁾ grondig onder de loep te nemen en zo spoedig mogelijk tot meer bindende wetgevingsinitiatieven over te gaan.

6.7. Verhaal

6.7.1. Opmerking 1: het EESC onderschrijft het standpunt van de deskundigen dat er een financieel haalbare verhaalprocedure ontbreekt die een gedegen en afdoende bescherming van de consument moet waarborgen. Daarom moedigt het EESC het gebruik aan van mechanismen voor buitengerechtelijk verhaal, waarbij zich ook consumentenorganisaties, beroepsorganisaties en Kamers van Koophandel kunnen aansluiten.

6.7.2. Opmerking 2: het EESC gaat akkoord met de bepaling dat de bewijslast bij de verkoopspromotoren ligt; zij beschikken immers over alle informatie. Met name voor het MKB mag deze verplichting evenwel geen al te zware last betekenen.

6.7.3. Opmerking 3: op verzoek van een gerechtelijke of bestuursrechtelijke autoriteit dient de promotor tot 6 maanden na het eind van de commerciële mededeling te bewijzen dat de in artikel 4 bedoelde inlichtingen over een verkooppromotie juist zijn.

7. Aanbevelingen

7.1. De Commissie zou haar ontwerpverordening volledig moeten herzien, rekening houdend met dit advies en vooral ook met de resultaten van het openbare debat over het „Groenboek over de consumentenbescherming”; op die manier zou de samenhang tussen de verschillende Europese beleidslijnen bewaard blijven.

⁽¹⁾ COM(2000) 736 def.

7.2. Houdt de Commissie echter vast aan het wetgevingsvoorstel in zijn huidige vorm, dan wil het EESC de volgende aanbevelingen formuleren:

- a) de mogelijkheid van verkoop onder de kostprijs moet volledig uit de verordening worden geschrapt en er mag geen enkele andere mogelijkheid tot dergelijke verkoop worden geboden;
- b) er moeten zeer strenge en specifieke maatregelen worden genomen ter bescherming van de consument; zo dient reclame voor geneesmiddelen en tabaksproducten te worden verboden; voorts zijn beschermende maatregelen noodzakelijk om te vermijden dat het gebruik van alcoholhoudende dranken bij jongeren en minderjarigen zou stijgen;
- c) kinderen moeten afdoende worden beschermd tegen het verzamelen, buiten hun medeweten, van persoonlijke gegevens;
- d) de onderhavige mededeling van de Commissie moet de aanzet geven voor een regelmatige follow-up van deze problematiek en er moet worden voorzien in een blijvende mogelijkheid tot aanpassing wanneer de veranderde omstandigheden op de interne markt zulks vereisen;
- e) alles moet in het werk worden gesteld om ervoor te zorgen dat het MKB dat inzake verkoopbevordering over mogelijkheden beschikt en plannen terzake koestert, zich ervan bewust wordt dat het zijn aanwezigheid in een Europese en internationale context moet verzekeren via het gebruik van verkoopbevorderende praktijken en nieuwe technologieën die dit streven kunnen ondersteunen;
- f) de Commissie moet bij toekomstige acties voorzien in de nodige coördinatie op wetgevingsgebied en de instelling van doeltreffende controlemechanismen in de lidstaten die de toepassing van de regels inzake eerlijke concurrentie op de interne markt moeten garanderen;
- g) de basisverplichtingen inzake informatie die in de bijlage worden aangegeven, moeten worden gecodificeerd en in de verordening worden opgenomen. Ook moet worden verduidelijkt hoe de informatie moet worden verstrekt in geval van detailverkoop die voornamelijk in winkels plaatsvindt, of verkoop via andere kanalen (b.v. televisie of langs elektronische weg);
- h) de bepalingen van de verordening moeten gelden voor verkooppraktijken van zowel particuliere ondernemingen als ondernemingen die tot de openbare sector in ruime zin horen.

Brussel, 29 mei 2002.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

G. FRERICHES

BIJLAGE

bij het advies van het Economisch en Sociaal Comité

De volgende wijzigingsvoorstellen hebben meer dan een kwart van de uitgebrachte stemmen gekregen, maar zijn tijdens de beraadslagingen verworpen:

Paragraaf 5.2

Te vervangen door de volgende tekst:

„Het voorstel van de Commissie om bedrijven bij verkoop onder de kostprijs een meldingsplicht op te leggen, is overbodig en ongewenst. Overheden hebben zich niet te bemoeien met het prijsbeleid van bedrijven en mogen niet van bedrijven eisen dat zij concurrenten en klanten laten zien hoe hun prijzen berekend worden. In die gevallen waarin een onderneming misbruik maakt van haar dominante positie door artikelen onder de kostprijs te verkopen, moet worden ingegrepen met behulp van de mededingingswetgeving.”

Motivering

„Verkoop onder de kostprijs” kan beter niet worden verboden o.g.v. algemene regelgeving. Daarvoor zijn tal van redenen aan te voeren, waaronder:

- Het is in een markteconomie principieel verwerpelijk als de overheid zich bemoeit met het prijsbeleid van bedrijven. Als met „verkoop onder de kostprijs” wordt bedoeld dat een onderneming met een dominante positie hiervan misbruik maakt door producten tegen afbraakprijzen op de markt te brengen, is toepassing van de mededingingswetgeving de aangewezen weg om hier iets aan te doen.
- Als ondernemingen niet de kans krijgen, hun prijzen aan te passen aan de marktsituatie of zichzelf aan te prijzen en nieuwe artikelen via „lokkertjes” onder de aandacht te brengen, beperkt dit zowel de mogelijkheden van de consument om voordelige aankopen te doen als die van bedrijven (vooral het MKB) om zich een betere marktpositie te verschaffen.
- Op markten met een meer dan alleen lokale reikwijdte kan het moeilijk zijn om bepalingen die verkoop onder de kostprijs verbieden, op adequate wijze toe te passen, omdat de productiekosten van ondernemingen aanzienlijk kunnen variëren van markt tot markt (bijv. doordat de inkoop- of transportkosten substantieel van elkaar verschillen). Zo kan een handelaar die actief is op verschillende nationale markten en in het kader van een verkoopcampagne een uniforme stuntsprijs (in euro's) wil hanteren, hiervan worden afgehouden, omdat dit zou kunnen inhouden dat hij die prijs op een bepaalde markt (bijv. België) uit concurrentie-overwegingen zo laag moet houden dat deze op een andere markt (bijv. Zuid-Duitsland) onder de kostprijs uitkomt. In dat geval zou een verbod op verkoop onder de kostprijs contraproductief kunnen zijn en indruisen tegen datgene wat de Commissie met haar voorstel voor een verordening beoogt, nl. terugdringen van de versnippering op de interne markt.

Uitslag van de stemming

Vóór: 31, tegen: 53, onthoudingen: 7.

De volgende passages uit het afdelingsadvies zijn als gevolg van tijdens de zitting aangenomen wijzigingsvoorstellen verworpen, maar hebben wel meer dan een kwart van het totale aantal stemmen gekregen:

Paragraaf 6.2.1

„Het EESC onderschrijft de doelstelling van de verordening om tegemoet te komen aan de noodzaak de goede werking van de interne markt te verzekeren door de belemmeringen voor het vrije verkeer van diensten weg te werken en de vrijheid van vestiging te waarborgen.”

Uitslag van de stemming

Vóór: 39, tegen: 40, onthoudingen: 6.

Paragraaf 6.6.2

„Opmerking 2: het EESC is het niet eens met de algemene en onvoorwaardelijke bepaling dat de bewijslast bij de verkoopspromotoren ligt; deze promotoren zijn immers vaak kleine en middelgrote ondernemingen die financieel niet in staat zijn langdurige gerechtelijke procedures te voeren en aan de in de bijlage vermelde informatie-eisen te voldoen. Concreet wordt voorgesteld de rechter voldoende speelruimte te laten om naar gelang van de omstandigheden te oordelen wie de bewijslast moet dragen.”

Uitslag van de stemming

Vóór: 27, tegen: 48, onthoudingen: 8.

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de verblijfstitel met een korte geldigheidsduur die wordt afgegeven aan de slachtoffers van hulp bij illegale immigratie of mensenhandel die met de bevoegde autoriteiten samenwerken”

(COM(2002) 71 def. — 2002/0043 (CNS))

(2002/C 221/18)

De Raad heeft op 20 februari 2002 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag, te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De afdeling „Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap”, die met de voorbereiding van de werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 13 mei 2002 goedgekeurd; rapporteur was de heer Pariza Castaños.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 29 en 30 mei 2002 gehouden 391e zitting (vergadering van 29 mei) het volgende advies uitgebracht, dat met 44 stemmen vóór en 2 tegen is goedgekeurd.

1. Samenvatting van het Commissievoorstel

1.1. Doel van dit voorstel is om de strijd tegen illegale immigratie en mensenhandel te versterken, door de slachtoffers ertoe aan te moedigen met de autoriteiten samen te werken. Slachtoffers die tot medewerking bereid zijn, krijgen een speciale verblijfstitel. Zij kunnen hun medewerking verlenen door informatie te verschaffen, een klacht tegen de daders in te dienen of voor de rechter te getuigen.

1.2. Slachtoffers die tot medewerking bereid zijn, krijgen een verblijfstitel met een geldigheidsduur van zes maanden. Indien er na afloop van deze periode geen verandering is gekomen in de omstandigheden die tot het verlenen van de verblijfstitel hebben geleid, kan deze worden verlengd.

1.3. Voor de definitie van slachtoffers van mensenhandel — meestal vrouwen en kinderen — wordt teruggegrepen naar het protocol van de Verenigde Naties inzake mensenhandel. Slachtoffers van illegale immigratie worden in het voorstel gedefinieerd als personen die schade hebben geleden omdat hun leven bedreigd is of hun lichamelijke integriteit is aangetast.

1.4. Als de bevoegde autoriteiten met een slachtoffer in contact komen, moeten ze deze persoon ervan op de hoogte brengen dat hij een speciale verblijfstitel kan krijgen en hem 30 dagen bedenktijd geven om over eventuele medewerking te beslissen. Tijdens deze periode dient aan het slachtoffer bijstand en hulp te worden verleend.

1.5. Aangezien voor de bescherming van slachtoffers en getuigen andere (communautaire en nationale) regelingen gelden, is dit thema in onderhavig voorstel niet aan de orde.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Doel van dit voorstel is slachtoffers van illegale immigratie en mensenhandel ertoe aan te moedigen om in de strijd tegen illegale immigratie met de bevoegde autoriteiten samen te werken en om hun zo een uitweg uit hun situatie te bieden.

2.2. De voorgestelde richtlijn kan daadwerkelijk tot de bestrijding van illegale immigratie bijdragen. Zij maakt deel uit van een pakket wetsvoorstellen waarmee de Commissie de EU een gemeenschappelijk immigratie- en asielbeleid wil geven. Daar de Europese burgers ernstig teleurgesteld zijn over de weifelende houding van de Raad, zou deze er goed aan doen het ritme van zijn werkzaamheden op te voeren; het Comité hamert hier nogmaals op. Een van de factoren die illegale immigratie in de hand werken, is immers het feit dat er geen gemeenschappelijk beleid voorhanden is om migratiestromen via legale weg in goede banen te leiden.

2.3. De oorzaken van illegale immigratie zijn armoede, kansarmoede, onrechtvaardigheid en schending van mensenrechten. De autoriteiten van de lidstaten dienen de slachtoffers steeds met respect voor de mensenrechten en voor de humanitaire waarden te behandelen.

2.4. Aangezien slachtoffers vaak door de criminele netwerken worden bedreigd, is het erg moeilijk hen tot medewerking aan te moedigen. Daarenboven wordt hun houding tegenover autoriteiten bepaald door angst en argwaan. Hun medewerking dient dan ook voldoende erkend en gecompenseerd te worden. Slachtoffers die met de autoriteiten samenwerken, moeten van meet af alle nodige garanties en de vereiste rechtsbijstand worden geboden.

2.5. Voor Europees het Economisch en Sociaal Comité staan de volgende twee doelstellingen voorop. Ten eerste: om misdaadorganisaties die in mensensmokkel en mensenhandel actief zijn, efficiënt te bestrijden, moet het krachtens de richtlijn daadwerkelijk mogelijk zijn de slachtoffers tot medewerking aan te moedigen. Ten tweede: het aanbod dat de slachtoffers ter compensatie voor de met hun medewerking samenhangende risico's wordt gedaan, moet voldoende zijn om hun een uitweg te bieden uit de netwerken waarin zij verstrikt zijn geraakt en worden uitgebuit. De autoriteiten moeten voor de veiligheid van deze mensen instaan.

2.6. De voorgestelde richtlijn is volgens het Comité een stap in de goede richting, maar de doeltreffendheid ervan zou aan de hand van de volgende wijzigingen nog verder kunnen worden verbeterd.

2.6.1. De verblijfstitel voor slachtoffers die met de autoriteiten willen samenwerken, zou maar zes maanden geldig zijn. Volgens het Comité is deze voorgestelde geldigheidsduur ontoereikend en dient te worden uitgegaan van een — verlengbare — termijn van één jaar. Tegenover medewerking dient immers een aantrekkelijke en billijke compensatie te staan.

2.6.2. In het voorstel worden slachtoffers van hulp bij illegale immigratie gedefinieerd als personen die schade hebben geleden omdat hun leven bedreigd is of hun lichamelijke integriteit is aangetast; enkel en alleen deze personen komen voor de regeling inzake medewerking met de autoriteiten in aanmerking. In een voorstel dat in de eerste plaats gericht is op de bestrijding van criminele organisaties, dient volgens het Comité de mogelijkheid te worden ingebouwd om ook personen die in de handen van dergelijke organisaties zijn gevallen zónder dat hun leven is bedreigd of hun lichamelijke integriteit is aangetast, tot medewerking aan te moedigen.

2.6.3. In de richtlijn dient te worden aangegeven hoe de autoriteiten met groepen slachtoffers dienen om te gaan. Vaak maken de slachtoffers deel uit van een groep mensen met een vergelijkbare achtergrond. Wanneer één persoon uit de groep contact met de autoriteiten opneemt en met hen begint samen te werken, dient waarschijnlijk omzichtig te werk te worden gegaan, om argwaan bij het criminele netwerk te vermijden. Niettemin dient op een geschikt moment in de procedure aan de andere slachtoffers van de groep de kans te worden geboden met de autoriteiten samen te werken en het criminele netwerk aan te klagen, waardoor ook deze mensen een speciale verblijfstitel kunnen verkrijgen. Voor een efficiënt ingrijpen van de politie en justitie autoriteiten kan een dergelijke aanpak in sommige gevallen erg bevorderlijk zijn.

2.7. Hoewel maatschappelijke organisaties in dit verband een enorm belangrijke rol kunnen spelen, is hun inbreng in het voorstel nauwelijks aan de orde. Maatschappelijke organisaties moeten de aanzet tot medewerking met de autoriteiten kunnen geven. Zij moeten tot taak krijgen het slachtoffer bij te staan en dienen bij de hele procedure — medewerking met de justitiële autoriteiten, verlening van de speciale verblijfstitel en verlenging ervan — te worden betrokken. Voorts moeten zij ervoor zorgen dat de slachtoffers rechtsbijstand ontvangen, alsmede sociale ondersteuning die nodig is om de van overheidswege verstrekte bijstand aan te vullen.

2.7.1. Aangezien criminele netwerken die mensen smokkelen, verhandelen en uitbuiten, vaak over de grenzen actief zijn, spelen internationale verbanden van maatschappelijke organisaties een uitermate belangrijke rol in de hulpverlening aan de slachtoffers. Deze organisaties verdienen dan ook de steun van de overheden op nationaal en Europees niveau.

2.8. De voorgestelde regeling heeft betrekking op slachtoffers van hulp bij illegale immigratie en mensenhandel, maar de Commissie preciseert niet wat precies onder „mensenhandel” moet worden verstaan. Zij definieert het begrip „mensenhandel” als „strafbare feiten die zijn omschreven in de artikelen 1, 2 en 3 van het kaderbesluit van de Raad”⁽¹⁾ (bedoeld is het kaderbesluit waarover de Raad tijdens zijn zitting van 27 en 28 september 2001 een politiek akkoord heeft bereikt). In artikel 1 van dit kaderbesluit wordt bepaald dat het besluit betrekking heeft op slachtoffers van seksuele uitbuiting en uitbuiting op het werk, waarbij wordt verwezen naar met slavernij of dienstbaarheid vergelijkbare praktijken.

⁽¹⁾ Artikel 2 c).

2.9. Slachtoffers van extreme gevallen van uitbuiting op het werk vallen dan óók onder het toepassingsgebied van de ontwerprichtlijn en kunnen, in ruil voor samenwerking met de autoriteiten, een verblijfsvergunning krijgen. Het begrip „uitbuiting op het werk” heeft echter wel verduidelijking, omdat dit volgens het Comité niet met „illegale arbeid” mag worden verward: het gebeurt maar al te vaak dat illegale werknemers in dienst worden genomen omdat er geen andere keuze is, zonder dat daarbij gesproken kan worden van uitbuiting. Er is sprake van uitbuiting als de arbeidsvoorwaarden aanzienlijke verschillen vertonen met de algemeen aanvaarde normen, en daarbij vigerend arbeidsrecht en -regeling wordt overtreden. Als arbeidsvoorwaarden alleen maar enigszins afwijken, kan niet van uitbuiting worden gesproken.

2.10. Om de argwaan bij de slachtoffers van dit soort strafbare feiten te overwinnen en tot een goede samenwerking met hen te komen, dienen de politieke autoriteiten over gespecialiseerde diensten te beschikken. Een aantal lidstaten heeft reeds erg positieve ervaringen met dergelijke diensten opgedaan.

3. Specifieke opmerkingen

3.1. Artikel 8.1

Inzake de bedenktijd van dertig dagen die het slachtoffer krijgt om te besluiten al dan niet met de autoriteiten samen te werken, dient de mogelijkheid te worden ingebouwd dat een maatschappelijke organisatie de aanzet tot medewerking geeft. Daarom stelt het Comité voor, artikel 8, lid 1, als volgt te wijzigen. Slachtoffers hebben recht op de bedenktijd en op de daaraan gekoppelde bijstand en hulp, vanaf het moment waarop de maatschappelijke organisatie het voorstel voor medewerking met de autoriteiten indient (dit kan gebeuren, vóór het slachtoffer en de autoriteiten met elkaar in contact zijn gekomen).

3.2. Artikel 8.4

De eis dat de betrokken persoon het contact met de daders van de strafbare feiten heeft verbroken, moet flexibel worden geïnterpreteerd. Vaak brokkelen deze contacten immers geleidelijk af. Steun aan het slachtoffer dient echter vanaf het eerste moment van de medewerking gewaarborgd te zijn.

3.3. Artikel 10.1

3.3.1. Niet van toepassing op de Nederlandse versie ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ (n.v.d.v.) De rapporteur stelt voor om in de Spaanse versie het woord „necesidad” (noodzakelijk) te vervangen door „oportunidad” (nuttig). In de Nederlandse versie staat reeds „nuttig”.

3.3.2. Wat betreft lid 1c) verwijst het Comité naar paragraaf 3.2 van dit ontwerpadvies. De autoriteiten dienen deze bepaling flexibel te interpreteren en het belang van het slachtoffer dat met hen meewerkt, steeds voorop te stellen. Krachtens de huidige formulering kunnen de garanties die aan de slachtoffers worden geboden, worden beperkt.

3.3.3. De autoriteiten moeten er te allen tijde op toezien dat de rechten en de veiligheid van het slachtoffer niet in het gedrang komen.

3.4. Artikel 10.3

De speciale verblijfstitel zou i.p.v. zes maanden één jaar geldig moeten zijn. Voor een verlenging van de titel stelt het Comité de volgende twee scenario's voor: verlenging is mogelijk, indien de omstandigheden die tot het verlenen van de speciale verblijfstitel hebben geleid, niet zijn veranderd, of indien aan de voorwaarden voor verlenging van een gewone verblijfstitel is voldaan (werk als zelfstandige, in loondienst, enz.).

3.5. Artikel 10.4

Familieleden die het slachtoffer dat tot medewerking met de autoriteiten bereid is, vergezellen, moeten ook een verblijfstitel krijgen. Het Comité is het niet eens met de huidige tekst waarin de beslissing om deze mensen een verblijfsvergunning om humanitaire redenen te verlenen, aan de lidstaten wordt overgelaten.

3.6. Artikel 14.a)

Overeenkomstig de internationale verdragen moet op minderjarige slachtoffers steeds de meest gunstige regeling worden toegepast. Bescherming van de minderjarige heeft voorrang op gelijk welke andere overweging. De maatschappelijke organisaties moeten bij de vaststelling van de voorwaarden voor medewerking verregaande inspraak krijgen. Er kan overigens alleen sprake zijn van expliciete samenwerking indien de minderjarige daar rijp voor is.

3.7. Artikel 14.b)

Het Comité steunt het voorstel om minderjarige slachtoffers onder dezelfde voorwaarden als die gelden voor nationale onderdanen, toegang tot onderwijs te verschaffen. De tweede zin, krachtens welke de lidstaten kunnen beslissen deze slachtoffers alleen tot het openbaar onderwijs toe te laten, druist tegen dit principe in en dient daarom te worden geschrapt.

3.8. Artikel 14.c)

Voor niet-begeleide minderjarigen moet in de eerste plaats worden vastgesteld of zij onder de bescherming van de overheid vallen. Dit besluit is bepalend voor de invulling van de regeling inzake rechtsbijstand en medewerking met de justitiële autoriteiten.

3.9. Artikel 15

Uit de tekst moet duidelijk naar voren komen dat het alle slachtoffers vrij staat vrijwillig naar hun land terug te keren. In het geval van een minderjarige moet eerst vaststaan dat hij rijp genoeg is om zelf een dergelijke beslissing te nemen.

Brussel, 29 mei 2002.

3.10. Artikel 16.1

In overeenstemming met paragraaf 3.4 van dit ontwerpadvies moet het mogelijk zijn om voor de verlenging van de verblijfstitel andere redenen te hanteren dan voor de verlening ervan. Concreet stelt het Comité voor dat tot verlenging wordt overgegaan wanneer de voorwaarden inzake verlenging van verblijfstitels die in de nationale wetgeving zijn verankerd, zijn vervuld.

3.11. Artikel 16.2

Indien een slachtoffer dat de autoriteiten zijn medewerking heeft verleend, een andere dan de in dit voorstel bedoelde verblijfstitel aanvraagt, dient de lidstaat deze medewerking te zijnen gunste in aanmerking te nemen. Daarom is het Comité van mening dat het gewone vreemdelingenrecht waaraan in lid 2 wordt gerefereerd, ook op de verlenging van de verblijfstitel van toepassing moet zijn, zonder dat een aanvraag voor een nieuwe vergunning moet worden ingediend.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

G. FRERICHs

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot invoering van een ecopuntensysteem voor vrachtwagens in transit door Oostenrijk voor het jaar 2004”

(COM(2001) 807 def. — 2001/0310 (COD))

(2002/C 221/19)

Op 30 januari 2002 heeft de Raad besloten het Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 71 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 30 april 2002 uitgebracht. Rapporteur was de heer Kielman.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 391e zitting van 29 en 30 mei 2002 (vergadering van 30 mei) het volgende advies uitgebracht, dat met 81 stemmen vóór en 19 stemmen tegen, bij 10 onthoudingen is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Op 2 mei 1992 is een overeenkomst tussen de Europese Economische Gemeenschap en de Republiek Oostenrijk betreffende het transitogoederenvervoer per spoor en over de weg getekend. Door de toetreding van Oostenrijk tot de Europese Unie is de wetgeving onderdeel geworden van het Gemeenschapsrecht. In deze Overeenkomst werd het ecopuntensysteem, dat op 31 december 2003 afloopt, vastgelegd.

1.2. Dit systeem is erop gericht gedurende de looptijd van 12 jaar (1992-2003) de NO_x-uitstoot van het transitovervoer van goederen over de weg met vrachtwagens met een maximum toegestaan gewicht van meer dan 7,5 ton door Oostenrijk met 60 % te verminderen.

1.3. Een eerdere beëindiging van het systeem zou per 31 december 2000 hebben kunnen plaatsvinden, als op die datum zou zijn gebleken dat de NO_x-uitstoot in vergelijking met het basisjaar 1991 daadwerkelijk met 60 % zou zijn verminderd.

1.4. De analyses hebben uitgewezen dat de bedoelde afname ultimo 2000 55 % in plaats van 60 % bleek te zijn. Dus blijft het systeem tot en met 31 december 2003 van kracht.

1.5. Daarnaast was het aantal fysieke transitoritten gebonden aan een bovengrens. Jaarlijks mocht door voertuigen uit de Europese lidstaten nooit meer dan 108 % van het aantal ritten worden geëffectueerd dan in het basisjaar 1991.

1.6. Aangezien het ecopuntensysteem tot en met 31 december 2003 van kracht is, heeft de Europese Raad op de bijeenkomst van 14 en 15 december 2001 te Laken in punt 58 van de conclusies verzocht om verlenging van het systeem bij wijze van tussentijdse oplossing. Volgens de Europese Commissie past deze verlenging in de doelstelling het milieu in kwetsbare gebieden zoals het Alpengebied te beschermen.

1.7. Deze maatregel wordt door de Commissie nodig geacht in afwachting van de aanneming van het kadervoorstel inzake de tarifiering van het gebruik van infrastructuur zoals voorzien in het „Witboek inzake het Europese vervoerbeleid tot het jaar 2010”.

1.8. Indien dit kadervoorstel niet wordt aangenomen, is in het voorliggende voorstel voor het jaar 2004 voorzien in een mogelijke verlengingstermijn met één jaar (2005) en maximaal nog een tweede jaar (2006). De Commissie is van mening dat hiervoor een rechtsgrondslag bestaat.

1.9. In bijlage 1 wordt voor het jaar 2004 een totaal aantal ecopunten van 9 422 488 voor de 15 EU-lidstaten voorgesteld. Dit is hetzelfde aantal punten als het aantal dat voor het jaar 2003 ter beschikking staat.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Het Comité is van mening dat het voorstel van de Commissie is ingegeven door de noodzaak om rekening te houden met, enerzijds, de vrijheid van verkeer van goederen en diensten, een van de vier basisvrijheden van de EU, en, anderzijds, de zorg voor de bescherming van het milieu in kwetsbare gebieden zoals het Alpengebied.

2.2. Zij is van mening dat dit laatste uitgangspunt ook mede ten grondslag heeft gelegen aan de totstandkoming van het ecopuntensysteem in 1992, waarbij schonere vrachtwagens minder ecopunten behoeven dan minder schone vrachtwagens.

2.3. Het Comité wijst erop dat het ecopuntensysteem uitsluitend van toepassing is op het transitovervoer over de weg door Oostenrijk. Voor andere vervoersmodi bestaat geen ecopuntensysteem.

2.4. Overigens is het Comité van mening dat behalve de milieuaspecten ook de sociaal-economische gevolgen van belang zijn bij de beoordeling van het voorstel van de Commissie. Zo dient in aanmerking te worden genomen dat er momenteel in het transitovervoer door Oostenrijk nog geen vooral kwalitatief goede alternatieven bestaan, alhoewel bij Protocol nr. 9 is vastgelegd dat de Gemeenschap en de betrokken lidstaten maatregelen moeten nemen om het spoorvervoer en het gecombineerd vervoer te bevorderen. Het Comité stelt in dit verband voor dat de Commissie nagaat welke maatregelen kunnen worden genomen om de vraag naar deze vervoerwijze te stimuleren en dat ze tevens een dringende oproep doet aan alle nationale regeringen om het gecombineerd spoorvervoer te ontwikkelen, met name wat infrastructuur en tractiematerieel betreft.

2.5. Het Comité stelt in de voorgestelde regeling het spanningsveld tussen het vrije verkeer van goederen en diensten en de bescherming van het milieu vast als grondslag voor het veiligstellen van de kwaliteit van het bestaan. Daarom accepteert het Comité als compromis dat de Commissie in haar voorstel geen beperking heeft opgenomen t.a.v. het aantal fysieke transitoritten dat vanaf 1 januari 2004 mag worden gemaakt. De in 1992 vastgestelde bovengrens van 108 % van het aantal in 1992 gemaakte transitoritten werd door de vervoerssector in de laatste jaren als knellend en onrechtvaardig ervaren, daar er steeds meer schonere vrachtwagens worden gebruikt. Voorts blijkt uit de titel van het verordeningvoorstel dat de invoering van een ecopuntensysteem alleen betrekking heeft op het jaar 2004. Het Comité vindt daarom dat het bepaalde in artikel 3, lid 3, geschrapt dient te worden, aangezien het daarin genoemde kadervoorstel voor de tarifiering van het infrastructuurgebruik, al dan niet goedgekeurd, onmogelijk als een serieuze rechtsgrondslag kan dienen voor een automatische verlenging van het ecopuntensysteem na 2004. Bij besluiten over verdere verlengingen moet van geval tot geval worden gekeken waarbij uitsluitend moet worden uitgegaan van de desbetreffende voorstellen van de Commissie.

2.6. Het Comité wil nog wijzen op de situatie die ontstaat als het moment van toetreding van nieuwe landen eerder plaatsvindt dan het moment waarop het ecopuntensysteem is afgelopen. In dat geval zullen aparte afspraken t.a.v. het transitovervoer moeten worden gemaakt.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1. Het Comité is van mening dat het in de bijlage 1 van het voorstel van de Commissie opgenomen aantal ecopunten voor 2004, nl. 9 422 488 voor alle 15 EU-landen (hetzelfde als voor 2003) in het licht van het gehele voorstel een restrictief, maar op zich redelijk uitgangspunt is.

3.2. Het Comité gaat ervan uit dat voor de verdeling tussen de lidstaten van het beschikbare aantal ecopunten voor het jaar 2004 dezelfde criteria zullen worden gebruikt als bij de totstandkoming van het systeem in 1992, namelijk het aantal werkelijk gemaakte transitoritten in het jaar 1991.

3.3. Het Comité is van opvatting dat alles in het werk dient te worden gesteld om op zo kort mogelijke termijn kwalitatief goede en kwantitatief voldoende spoorverbindingen voor het transitovervoer over de weg aan te bieden, zodat alternatieve vervoersmogelijkheden een haalbare kaart worden.

3.4. Wanneer de Commissie het probleem van een zo vlot mogelijke doorstroming van het transitovervoer, zowel van het zuiden naar het noorden als van het westen naar het oosten, in een studie tegen het licht houdt, dient zij hierbij ook mededingingsaspecten en operationele overwegingen in aanmerking te nemen.

3.5. Voorts acht het Comité het van groot belang dat voor kwetsbare gebieden, zoals de Alpenregio, een coherent en samenhangend vervoerbeleid wordt ontwikkeld, waarbij maatregelen, gezien de onderlinge afhankelijkheid van de betrokken landen, niet unilateraal kunnen worden genomen. Dit is met name van belang om omwegvervoer te voorkomen.

3.6. Het Comité is hierbij voorstander van een gedifferentieerde behandeling van de schonere voertuigen in vergelijking met de meer vervuulende categorieën. Dit zou naar de mening van het Comité zowel moeten gelden voor het gebruik van het aantal ecopunten per rit als voor de fiscale behandeling.

Zo zou bijvoorbeeld op Europees niveau, ter bescherming van kwetsbare gebieden, een systeem kunnen worden ontwikkeld waarbij, meer dan nu het geval is, de milieuvriendelijkheid van het vervoermiddel de transportkeuze beïnvloedt.

4. Samenvatting en conclusies

4.1. Het Comité is van mening dat de Commissie een discutabel voorstel voor een Verordening tot invoering van een ecopuntensysteem voor vrachtwagens in transit door Oostenrijk voor het jaar 2004 heeft voorgesteld.

4.2. Dit voorstel dient als een tussentijdse oplossing voor het jaar 2004 te worden beschouwd in afwachting van de aanneming van het kadervoorstel inzake tarifiering van het gebruik van infrastructuur, zoals voorzien in het „Witboek inzake het Europese vervoerbeleid tot het jaar 2010”, op voorwaarde dat artikel 3, lid 3, wordt geschrapt, omdat een serieuze rechtsgrondslag daarvoor ontbreekt.

4.3. Ten aanzien van een aantal aspecten van het voorstel van de Commissie wil het Comité de volgende opmerkingen maken:

- Op korte termijn dient daadwerkelijk werk te worden gemaakt van de afspraak dat kwalitatief en kwantitatief voldoende transitoroutes voor het goederenvervoer per spoor aangeboden zullen worden.
- Het Comité acht het een aanvaardbaar compromis dat voor 2004 hetzelfde aantal ecopunten ter beschikking van de 15 EU-landen staat als voor 2003, dat de

onderlinge verdeling binnen de EU dezelfde blijft en dat de 108 %-regel niet van toepassing is.

- Tevens wijst het Comité erop dat minder milieubelastende vrachtwagens ook in fiscaal opzicht een meer gedifferentieerde behandeling dienen te krijgen dan de meer vervuilende vrachtwagens.
- Ter bescherming van de kwetsbare gebieden in Europa acht het Comité het van belang dat op Europees niveau een systeem wordt ontwikkeld waarbij, meer dan nu het geval is, de mate van milieuvriendelijkheid van het vervoermiddel de transportkeuze beïnvloedt.

Brussel, 30 mei 2002.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

G. FRERICHS

BIJLAGE

bij het advies van het Economisch en Sociaal Comité

De volgende tijdens de discussie verworpen wijzigingsvoorstellen hebben meer dan een kwart van de uitgebrachte stemmen gekregen:

Paragraaf 2.5

De volgende passage te schrappen:

„Voorts blijkt uit de titel van het verordeningvoorstel dat (...) Bij besluiten over verdere verlengingen moet van geval tot geval worden gekeken waarbij uitsluitend moet worden uitgegaan van de desbetreffende voorstellen van de Commissie.”

Uitslag van de stemming

Vóór 37, tegen: 41, onthoudingen: 11.

Paragraaf 4.1

De volgende woorden toe te voegen:

„Het Comité is van mening dat de Commissie een discutabel, doch aanvaardbaar, voorstel voor een Verordening tot invoering van een ecopuntensysteem voor vrachtwagens in transit door Oostenrijk voor het jaar 2004 heeft voorgesteld”.

Uitslag van de stemming

Vóór 30, tegen: 47, onthoudingen: 13.

Paragraaf 4.3

Aan het eind van het derde streepje het volgende toe te voegen:

„Zo zou het ecopuntensysteem beperkt kunnen worden tot voertuigen van de categorieën Euro 0, Euro 1 en Euro 2, terwijl vrachtwagens vanaf categorie Euro 3, teneinde het gebruik ervan te stimuleren, daarvan vrijgesteld zouden kunnen worden.”

Uitslag van de stemming

Vóór: 45, tegen: 59, onthoudingen: 8.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Naar een wereldwijd partnerschap voor duurzame ontwikkeling”

(COM(2002) 82 def.)

(2002/C 221/20)

Op 14 februari 2002 heeft de Commissie besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap te raadplegen over de voornoemde mededeling.

Het subcomité „Naar een wereldwijd partnerschap voor duurzame ontwikkeling”, dat met de voorbereiding van de werkzaamheden was belast, heeft zijn advies op 15 mei 2002 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Ehnmark.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 29 en 30 mei 2002 gehouden 391e zitting (vergadering van 30 mei) het volgende advies uitgebracht, dat met 85 stemmen vóór, bij 1 onthouding, is goedgekeurd.

Samenvatting

1) Na de Top van Rio van 1992, de zgn. Earth summit, waren de verwachtingen hooggespannen dat de hele wereld de handen ineen zou slaan bij het helpen van de ontwikkelingslanden. Er was veel werk gestoken in de voorbereiding en toen bleek dat de resoluties en aanbevelingen die tijdens de Top werden aangenomen van een brede consensus getuigden, leek alles erop te duiden dat „Rio” een mijlpaal was op weg naar wereldwijde vooruitgang, voorspoed en veiligheid. Nu, tien jaar later, gebiedt de eerlijkheid te zeggen dat de Top van Rio een succes was in woorden, maar niet in daden. De roep om solidariteit met de ontwikkelingslanden is niet in concreet beleid vertaald.

2) Met de in september 2000 aangenomen Millenniumverklaring van de Verenigde Naties is opnieuw een kader geschapen om vooruitgang en welzijn wereldwijd te bevorderen. Daarbij zijn acht hoofddoelen geformuleerd (zie voetnoot). Ten aanzien van zeven daarvan is een ambitieus tijdschema vastgesteld. Ook na deze Millenniumverklaring was er veel hoop dat er een mondiale inspanning zou worden geleverd om samen te werken aan ontwikkeling en welzijn.

Twee jaar later echter moet erkend worden dat het voorlopig weer vooral bij woorden is gebleven. Aan de roep om solidariteit bij ontwikkelingsmaatregelen is in de praktijk geen gevolg gegeven ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Volgens de acht millenniumdoelstellingen is het zaak,

- extreme armoede en honger uit te roeien (het aantal mensen dat in extreme armoede leeft, d.w.z. rond moet komen van minder dan 1 US dollar per dag, moet in 2015 zijn gehalveerd;
- voor universeel basisonderwijs te zorgen in 2015;
- de gelijkheid van vrouwen en mannen te bevorderen en vrouwen mondiger te maken;
- de kindersterfte terug te dringen;
- de zwangerschapszorg te verbeteren;
- HIV/aids, malaria en andere ziekten te bestrijden;
- ecologische duurzaamheid te waarborgen;
- een wereldwijd partnerschap voor ontwikkeling op te zetten.

3) De voor september 2002 geplande Wereldtop over duurzame ontwikkeling vormt een nieuwe kans. Ook nu weer zijn er hooggespannen verwachtingen. De voorbereidende werkzaamheden geven echter vooral reden tot bezorgdheid. De Wereldtop kan misschien het best worden beschouwd als een verdere stap in een lang proces, maar dan wel als een stap die tastbare resultaten en overeenstemming over concrete maatregelen moet opleveren. Om nog meer ronkende verklaringen zit niemand verlegen. Op de Wereldtop moeten wereldwijde partnerschappen tot stand worden gebracht en geloofwaardige afspraken worden gemaakt om serieus werk te maken van duurzame ontwikkeling op wereldschaal, waarbij de prioriteit in het bijzonder moet liggen bij armoedebestrijding. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) verzoekt de deelnemende regeringen en organisaties dit streven niet uit het oog te verliezen. De Wereldtop moet alle landen en volkeren de gelegenheid bieden om hand in hand met verantwoordelijkheidsgevoel te werken aan betere leefomstandigheden, ook voor toekomstige generaties.

4) Cruciaal is vooral dat de Wereldtop een signaal afgeeft aan de volkeren van de wereld dat ontwikkelings- en ontwikkelde landen voortaan vastbesloten zijn samen gestalte te geven aan een nieuwe en belangrijke poging om wereldwijd voor welzijn en vooruitgang te zorgen. Het is van essentieel belang dat de Wereldtop een einde maakt aan het klimaat van onzekerheid en teleurstelling dat er na „Rio” heerste. Er is geen tijd meer te verliezen. Langzaam maar zeker komen de bestaansgrenzen voor de mens op aarde in zicht. Er moet een begin worden gemaakt met een nieuw, grootschalig plan om onze gemeenschappelijke leefwereld en toekomst vorm te geven. De Wereldtop is niet bedoeld om de aanbevelingen van de Top van Rio of de Millenniumdoelstellingen te herzien, maar om het eens te worden over maatregelen om er concreet werk van te maken. Het mag niet gebeuren dat over twee of tien jaar gezegd wordt dat ook deze Wereldtop weer een teleurstelling was. De positieve uitkomsten van de Wereldvoedseltop en de Conferentie van Monterey over de financiering van ontwikkeling zouden als leidraad voor deze Wereldtop moeten dienen.

5) De voornaamste aandachtspunten zoals geformuleerd ten tijde van de Conferentie van Rio en de Millenniumverklaring, zijn nog steeds actueel. Voorts moet er een follow-up komen van de in Doha gelanceerde nieuwe agenda voor ontwikkeling en handel en van de overeenkomst van Monterey over ontwikkelingsfinanciering. Sleutelkwessies zijn armoedebestrijding en het beheer van natuurlijke hulpbronnen: van fundamenteel belang is dat de huidige trend — een steeds verdere aantasting van het milieu — over de gehele lijn wordt omgebogen. Duidelijk moet zijn dat met duurzame ontwikkeling economische, sociale en milieudoelstellingen beoogd worden.

6) Sinds de Conferentie van Rio zijn bepaalde verschijnselen belangrijker geworden. Zo zijn er tekenen die erop wijzen dat er een milieucrisis voor de deur staat. Een ander verschijnsel dat in belang toeneemt is de vicieuze cirkel van armoede, ziekte en analfabetisme. Een derde is de opkomst van een

wereldwijde kenniseconomie, die ontwikkelingslanden voor nieuwe uitdagingen stelt. Volgens een recent UNCTAD-rapport dreigt de rol van de ontwikkelingslanden in deze nieuwe wereldeconomie beperkt te blijven tot die van leverancier van producten en diensten waarvoor weinig opleiding vereist is. Dit maakt ontwikkeling van het menselijk kapitaal nog noodzakelijker. Het EESC stelt voor dat tijdens de Wereldtop op alle gebieden prioriteit wordt geschonken aan onderwijs en opleiding.

7) Duurzame ontwikkeling is vooral een zaak van solidariteit tussen generaties en tussen landen en volkeren. De EU heeft verantwoordelijkheidszin aan de dag gelegd door bij het vaststellen van een strategie en een programma voor duurzame ontwikkeling het voortouw te nemen. De mondiale impact hiervan mag niet worden onderschat. Het EESC staat volledig achter de inspanningen van Raad en Commissie om de besluiten van de Europese Raad van Göteborg (2001) naar de praktijk te vertalen. Met deze besluiten over duurzame ontwikkeling heeft de EU de aanzet gegeven tot een nieuw programma voor internationale samenwerking en een hoofdrol voor zich opgeëist. Dit is een unieke gelegenheid. De Europese Unie moet de eerste stap zetten tot het opstellen van een concreet actieprogramma tijdens de Wereldtop en het vormen van partnerschappen die het echte werk moeten gaan verrichten.

8) Het EESC erkent ten volle het belang van de acht in 1999 geformuleerde millenniumdoelstellingen. Zijns inziens zijn vooral de eerste drie doelstellingen belangrijk: 1) halvering (in een periode van 15 jaar) van het aantal personen dat moet zien te leven van minder dan 1 US \$ per dag; 2) waarborging van basisonderwijs overal ter wereld in 2015; en 3) wegwerking van de gender-ongelijkheid in het basis- en middelbaar onderwijs in 2005 en elders in het onderwijs in 2015. Tezamen vormen deze acht doelstellingen een enorm ambitieus plan om een betere wereld tot stand te brengen. Om dit plan te verwezenlijken moet meer onderzoek worden gedaan op essentiële terreinen als energie, klimaatverandering en vervoer.

9) Tijdens de Wereldtop moet overeenstemming worden bereikt over een samenhangend pakket beleidsmaatregelen, waarbij de acht millenniumdoelstellingen ondergebracht moeten worden binnen het kader van de drie pijlers (economisch, sociaal en ecologisch) van duurzame ontwikkeling. Het zou rampzalig zijn als de Wereldtop uitliep op een patstelling tussen enerzijds milieubescherming en anderzijds economische en sociale ontwikkeling. Om dit te helpen voorkomen moet goed gekeken worden naar onderling nauw verweven factoren die op duurzame ontwikkeling van invloed zijn, zoals bevolkingsgroei, milieuaantasting, armoede en economische stagnatie.

10) Het EESC heeft kennisgenomen van de positieve uitkomst van de Conferentie van Monterey over ontwikkelingsfinanciering. Er kan gesproken worden van een doorbraak op het gebied van wederzijdse toezeggingen inzake ontwikkeling. Tegelijkertijd dient beseft te worden dat uitsluitend hulp de problemen niet oplost. De druk om hulp te verlenen zal afnemen naarmate de ontwikkelingslanden daadwerkelijk betere handelsmogelijkheden krijgen. Constructieve schuldverlichtingsmaatregelen kunnen ontwikkelingslanden beter in staat te stellen er weer de schouders onder te zetten. Maar schuldverlichting alléén levert niet altijd de verwachte resultaten op. Het EESC beveelt aan om schuldverlichting afhankelijk te stellen van meetbare vooruitgang op weg naar duurzame ontwikkeling, m.i.v. betere milieubescherming. Het EESC zou ook graag zien dat de EU nagaat of een uitbreiding van de schuldverlichtingsmaatregelen voor ontwikkelingslanden tot de mogelijkheden behoort.

11) Ontwikkeling kan pas bevorderd worden als handelsbarrières geleidelijk uit de weg worden geruimd. De EU heeft hiertoe een gewichtige stap gezet door voor de 48 armste landen de invoerrechten voor alle producten („Everything but Arms”-initiatief) af te schaffen. Het EESC roept de ontwikkelde landen buiten de EU ertoe op, vergelijkbare stappen te nemen. Het Comité verzoekt ook de Commissie om na te gaan of het „Everything but Arms”-plan kan worden uitgebreid tot meer ontwikkelingslanden.

12) Het scheppen van nieuwe banen is een essentieel onderdeel van elk plan ter bestrijding van armoede. In het verleden is werkgelegenheidsschepping maar al te vaak ten koste gegaan van het milieu. Hierin moet verandering komen. De Wereldtop moet duidelijk maken dat goede praktijken op milieugebied en het creëren van werkgelegenheid heel goed samen kunnen gaan. Banenschepping moet zelfs worden beschouwd als één van de manieren bij uitstek om de millenniumdoelstellingen te verwezenlijken. Zij moet hand in hand gaan met de bevordering van fundamentele arbeidsrechten.

13) De Wereldtop moet de aandacht vestigen op het belang van vrouwen voor het ontwikkelingsproces, vooral in de minst ontwikkelde landen. Er moeten nieuwe partnerschappen worden gevormd die erop gericht zijn speciale cursussen en onderwijsprojecten voor vrouwen op te zetten, en die onderwerpen behelzen als voedselveiligheid en gezondheid, het opzetten van coöperaties en bedrijfsvoering.

14) De beoogde halvering van het aantal personen dat in extreme armoede leeft, kan pas bereikt worden als de landbouwopbrengst drastisch wordt verhoogd. De omvorming van de landbouw tot een levensvatbare en zelfstandige sector is een delicaat maar essentieel onderdeel van alle internationale strategieën voor duurzame ontwikkeling.

15) Ontwikkelingslanden kunnen van de mondialisering profiteren, maar dan moet er wel een goed en doeltreffend overheidsbestuur zijn. De Wereldtop moet de aanzet geven tot samenwerkingsovereenkomsten inzake de opleiding van bestuurders in ontwikkelingslanden.

16) De kapitaalstroom richting de ontwikkelingslanden bestaat voor het grootste deel uit directe investeringen door buitenlandse ondernemingen. Een doelstelling van de Wereldtop zou moeten zijn, investeringspartnerschappen tussen bedrijfsleven en overheid tot stand te brengen, in aansluiting op soortgelijke initiatieven, zoals „Global Compact” van de VN. Uit vele studies blijkt dat bedrijfsinvesteringen in toenemende mate daar plaatsvinden waar goed opgeleide arbeidskrachten voorhanden zijn.

17) Voorwaarde voor duurzame ontwikkeling op nationaal, regionaal en wereldniveau is dat er via onderzoek en ontwikkeling voor een hoog kennispeil wordt gezorgd. Duurzame ontwikkeling spoort er op zich al toe aan, de kennisfactor te versterken. Het EESC stelt voor dat er nieuwe wereldwijde wetenschappelijke netwerken worden opgezet die zich bezighouden met de langetermijnaspecten van duurzame ontwikkeling, met name op gebieden als energie, watervoorziening en voedselveiligheid.

18) Voor de maatschappelijke organisaties, waaronder de sociale partners, is er bij het bevorderen van duurzame ontwikkeling op nationaal, regionaal en mondiaal niveau een belangrijke rol weggelegd. Het maatschappelijk middenveld moet bij het hele ontwikkelingsproces nauw worden betrokken, zodat het tot sociale, economische en milieuprogramma's kan bijdragen. Ook speelt het een belangrijke rol in de publieke bewustwording. Het EESC stelt voor dat er, zoals momenteel in de EU het geval is, om de twee jaar een nationale, mondiale of regionale ontmoeting met alle betrokkenen wordt gehouden om het publiek te betrekken bij de bevordering van en het toezicht op duurzame ontwikkeling.

19) Het EESC verzoekt de regeringen die aan de Wereldtop deelnemen hun uiterste best te doen om tot een constructief, concreet en duidelijk resultaat te komen, nieuwe inspanningen te leveren om wereldwijd vooruitgang te boeken op economisch, sociaal en milieugebied, en maatregelen voor te stellen om de acht millenniumdoelstellingen te verwezenlijken. De verwachtingen hieromtrent zijn hooggespannen. NGO's en andere maatschappelijke geledingen zullen zich naar het laat aanzien niet onbetuigd laten. Het gaat inderdaad om een unieke gelegenheid.

1. De weg naar Johannesburg

1.1. Op de Earth Summit in Rio de Janeiro is duurzame ontwikkeling als een mondiale doelstelling geformuleerd, waarbij is aangegeven dat de drie pijlers ervan (economische, sociale en ecologische ontwikkeling) allemaal even belangrijk zijn en niet los van elkaar kunnen worden gezien. Toverwoord hierbij was en is solidariteit, zowel tussen de generaties als tussen landen en volkeren.

Duurzame ontwikkeling komt in wezen neer op een totaalpakket aan maatregelen om goede leefomstandigheden voor de huidige generaties te scheppen zonder de mogelijkheden van de volgende generaties in gevaar te brengen.

Praktisch gesproken is in Rio onderstreept dat duurzame ontwikkeling dient te steunen op participatie, tot op het provinciale en lokale niveau aan toe. In het kader van Agenda 21 zijn allerlei initiatieven bepleit.

1.2. Ontegenzeggelijk is echter dat de verwachtingen van Rio over het algemeen niet zijn ingelost.

Internationaal waren er een aantal tegenslagen, met name de problemen bij het goedkeuren van het Kyoto-protocol inzake broeikasgasemissies.

Dat er vertraging is opgetreden bij de uitwerking van concrete maatregelen om de doelstellingen van Rio te realiseren, kan deels ook geweten worden aan de mondiale economische achteruitgang in de jaren '90. Hoe dan ook zijn deze doelstellingen voor bepaalde landen moeilijker haalbaar gebleken dan was verwacht.

1.3. Toch is er een groep landen die op concrete en uitdagende wijze gevolg heeft gegeven aan de in Rio gewekte verwachtingen.

Ter bevordering van duurzame ontwikkeling heeft de Raad namelijk in juni 2001 namens de Europese Unie een strategie en een actieplan van vergaande betekenis vastgesteld, waarbij erop is gewezen dat bij alle initiatieven en maatregelen voortaan moet worden nagegaan welke impact zij op duurzame ontwikkeling hebben.

De EU profileert zich hiermee als een entiteit die in de wereld het voortouw neemt om de doelstellingen van Rio in concrete beleidsmaatregelen te vertalen.

1.4. Zeer belangrijk in de EU-strategie is de toezegging van de lidstaten om nationale plannen voor duurzame ontwikkeling op te stellen en jaarlijks over de vorderingen te rapporteren. Zo kunnen maatregelen en resultaten met elkaar worden vergeleken, hetgeen erg nuttig is.

1.5. De voorbereiding van de Wereldtop is al een aantal jaren geleden begonnen. Inmiddels zijn er tal van beleidsstudies opgesteld en seminars en conferenties gehouden. Van groot belang was de internationale conferentie over ontwikkelingsfinanciering, die onlangs in Monterey heeft plaatsgevonden. Daar is naar de ontwikkelingslanden een gebaar gemaakt dat door de band genomen positief is onthaald: de ontwikkelde landen besloten zich ertoe verbinden de ontwikkelingshulp fors te verhogen, zodat deze over acht jaar 0,7 % van het BNP bedraagt (dit komt neer op een extra bedrag aan ontwikkelingshulp van 200 miljard US dollar).

1.6. Binnen de Europese Commissie zijn de voorbereidende werkzaamheden in wezen begonnen met de in het voorjaar van 2001 uitgebrachte Mededeling over de ervaringen na Rio.

1.7. Hierin worden vier strategische doelstellingen voorgesteld waarvoor de EU zich op de Top sterk dient te maken:

- grotere mondiale rechtvaardigheid en een effectief partnerschap voor duurzame ontwikkeling;
- betere integratie en samenhang op internationaal niveau;
- vaststelling van doelen op het gebied van milieu en ontwikkeling om de politieke besluitvaardigheid nieuw leven in te blazen en aan te scherpen;
- doeltreffender maatregelen op nationaal niveau en internationale monitoring terzake.

1.8. In februari 2002 heeft de Commissie met het oog op de Wereldtop een nieuwe Mededeling gepubliceerd.

In deze Mededeling bepleit de Commissie een nieuw wereldwijd partnerschap voor duurzame ontwikkeling en identificeert zij een aantal kwesties die tijdens de Wereldtop centraal dienen te staan en die concreet kunnen worden aangepakt. Gezien de problemen met de voorbereidingen binnen de VN, moeten de prioriteiten van de EU voor de Wereldtop opnieuw worden bekeken in een poging deze meer toe te spitsen op onderwijs, gezondheidszorg, visserij, bosbouw, waterbeheer, energievoorziening, financiering, governance en beleidssamenhang.

2. Uitstippeling van een wereldwijde strategie voor duurzame ontwikkeling

2.1. Uit de voorbereidende werkzaamheden van de VN voor de Wereldtop blijkt dat er planmatig zekere parallellen bestaan met die van de EU.

2.1.1. Het concept duurzame ontwikkeling stoelt per definitie op parallelle en elkaar beïnvloedende overwegingen inzake economische, sociale en milieuvraagstukken. Het belangrijkste element in een duurzame-ontwikkelingsstrategie, zo is terecht opgemerkt, is dat milieuvraagstukken evenveel gewicht wordt toegekend als economische en sociale kwesties. De wisselwerking tussen de drie pijlers blijkt in de praktijk evenwel moeilijk tot uiting te brengen en hard te maken. Hoe verhouden zich bv. milieudoelstellingen tot het scheppen van banen? Of, anders gezegd, hoe kan worden voorkomen dat het milieu in botsing komt met economische ontwikkeling en werkgelegenheid?

De ervaring in de EU laat zien dat de theorieën betreffende de interactie tussen de drie pijlers een nieuwe, modulaire aanpak vereisen.

2.1.2. De Europese Raad van Göteborg (juni 2001) heeft duurzame ontwikkeling officieel tot een horizontale doelstelling van de EU uitgeroepen en aangegeven dat van alle nieuwe voorgestelde maatregelen en programma's een duurzaamheidseffectbeoordeling moet worden gemaakt. Dit ambitieuze streven blijkt in de praktijk zeer moeilijk haalbaar. Het is uitermate moeilijk om tussen een groot aantal ongelijksoortige organisaties voor beleidscoherentie te zorgen. Uiteindelijk is hiervoor waarschijnlijk nodig dat het beleid op een zeer hoog overheidsniveau wordt gecoördineerd, want anders zou het — wat de beoogde duurzame ontwikkeling betreft — wel eens bij mooie woorden kunnen blijven.

2.1.3. Duurzame ontwikkeling zal op langere termijn ingrijpende gevolgen hebben op terreinen als vervoer en energieverbruik, en zal ook een stempel drukken op het voedselveiligheids- en landbouwbeleid. Tevens zal zij van invloed zijn op de bestrijding van klimaatverandering en de beperking van de verspillings van natuurlijke hulpbronnen. Deze opsomming kan nog verder worden uitgebreid. Het gaat erom dat alle beleidsmaatregelen die het dagelijks leven van de burgers beïnvloeden en veranderen, uiteindelijk door die burgers zelf actief en volledig worden ondersteund. Duurzame-ontwikkelingsstrategieën kunnen niet top-down worden opgelegd, al moet de aanzet ertoe wellicht van bovenaf komen. Tegelijkertijd echter dient er een bottom-up-proces plaats te vinden.

Actief overleg met maatschappelijke organisaties, waaronder de sociale partners, en hun actieve deelname aan de uitvoering van en het toezicht op maatregelen voor duurzame ontwikkeling zijn noodzakelijk — zo niet onontbeerlijk — voor een succesvol resultaat.

2.1.4. Veelal wordt gemeend dat duurzame-ontwikkelingsstrategieën louter om economische, sociale en milieuvraagstukken draaien. Deze strategieën zijn echter van grensoverschrijdende aard, en daarom moet ook aan andere dimensies aandacht worden geschonken. Om te begrijpen waarom een land terzake een bepaald besluit heeft genomen, dient men over enige kennis van zijn geschiedenis en waardenstelsel te beschikken. Hieruit vloeit voort dat in duurzame-ontwikkelingsstrategieën ook de communicatie met buur- en andere landen belangrijk is en dat men zich goed bewust dient te zijn van eventuele culturele verschillen.

2.2. De Millenniumverklaring, waarin voor een aantal belangrijke ontwikkelingsdoelstellingen een specifiek tijdschema is geformuleerd, vormt een doorbraak in internationale pogingen om een concreet langetermijnbeleid inzake wereldwijde ontwikkeling uit te stippelen. Het besluit om acht doelen vast te stellen, is genomen door de VN, het IMF, de Wereldbank, de OESO, de G7, de G20 en alle grotere ontwikkelde en ontwikkelingslanden.

Tegen deze achtergrond bestaat een van de voornaamste uitdagingen voor de komende Wereldtop erin, te bepalen hoe de millenniumdoelstellingen moeten worden verwezenlijkt en van welke prioriteiten daarbij moet worden uitgegaan.

2.3. Duidelijk is dus dat het er op de Wereldtop niet om gaat nieuwe doelen te omschrijven, maar vast te stellen hoe, wanneer en met welke middelen de bestaande doelstellingen bereikt moeten worden.

2.3.1. Van bijzonder belang hierbij zijn de volgende vraagstukken:

- de armste landen moeten onder betere voorwaarden aan de wereldeconomie kunnen deelnemen, met name door een voor hen gunstiger handelsregeling te treffen;
- ondernemingen moeten zich er internationaal via strenge bedrijfsnormen toe verbinden dat zij zich als solide en betrouwbare partners voor ontwikkeling inzetten;
- van de rijkste naar de armste landen dient er een aanzienlijke stroom aanvullende middelen in de vorm van investeringen ten behoeve van ontwikkeling op gang te komen.

2.3.2. Deze lijst is in feite een illustratie van de effecten van mondialisering en de problemen die hierdoor ontstaan voor zowel de ontwikkelde als de ontwikkelingslanden. Regeringen kunnen hun kop niet in het zand steken voor het heftige concurrentieklimaat in de gemondialiseerde wereldeconomie. Doeltreffend bestuur is meer dan ooit van belang. Een aantrekkelijk investeringsklimaat staat of valt bij politiek leiderschap, goed management en het vermogen om partnerschappen te vormen. Handel wordt steeds meer de kurk waarop het ontwikkelingsproces drijft. Officiële ontwikkelingshulp en directe investeringen doen een duit in het zakje, maar voor de meeste landen draait alles om de handel.

2.4. De Wereldtop staat voor een zware taak: met het oog op duurzame ontwikkeling moeten langetermijnvraagstukken internationaal worden aangepakt, en tegelijkertijd moet de angst voor de mondialisering worden weggenomen door met voorstellen voor volksgezondheids-, consumentenbeschermings- en milieunormen te komen en moet gewaarborgd worden dat basishoudingen op arbeidsgebied in acht worden genomen.

3. Een programma voor de EU in Johannesburg

3.1. In de Mededeling van de Commissie van februari 2002 worden 39 acties beschreven, die in zes hoofdstukken worden onderverdeeld: handel, armoedebestrijding en bevordering van sociale ontwikkeling, duurzaam beheer van natuurlijke en milieurijsdommen, betere samenhang van de beleidsmaatregelen van de EU, betere governance op alle niveaus, en de financiering van duurzame ontwikkeling.

Het EESC staat achter deze meer gerichte formulering van prioritaire doelstellingen in de vorm van acties voor de Wereldtop.

De opmerkingen van het EESC naar aanleiding van de mededeling van de Commissie luiden als volgt.

4. Mondialisering dienstbaar maken: handel ten gunste van duurzame ontwikkeling

4.1. De Ontwikkelingsagenda van Doha legt de basis voor overeenstemming tijdens de Wereldtop over handelsaangelegenheden. Tijdens de Wereldtop moeten maatregelen worden geformuleerd om de Ontwikkelingsagenda van Doha en het proces van Monterrey te ondersteunen en aan te vullen. Hierbij valt te denken aan het stimuleren van ecologisch en sociaal duurzame productiemethoden en handelspraktijken.

4.2. De Commissie stelt verder nog acht specifieke terreinen voor waarop de EU actief kan zijn, o.m. op het gebied van de bevordering van de deelname van ontwikkelingslanden aan het internationale handelssysteem binnen de WTO. Volgens de Commissie kan het stelsel van algemene preferenties (SAP) ten behoeve van duurzame ontwikkeling een belangrijkere rol spelen wanneer in 2004 een meer gereguleerd stelsel wordt ingevoerd; in meer algemene termen pleit de Commissie voor meer aandacht voor duurzaamheid in bilaterale en regionale verdragen.

4.3. Het EESC steunt het voorstel voor een EU-standpunt inzake handel en ontwikkeling, omdat het aansluit bij de standpunten die de EU tijdens de Ontwikkelingsagenda van Doha/WTO-vergadering heeft ingenomen.

4.4. Toch wil het Comité hierbij nog enkele kanttekeningen plaatsen. De WTO moet, als pleitbezorger van de handel bij uitstek, zelf duidelijk maken waar zij voor staat en moet haar programma's en maatregelen een menselijker gezicht geven. Het Comité heeft plannen voor een advies waarin dit aan de orde komt.

4.5. De handel tussen ontwikkelings- en industrielanden kan nog op andere manieren worden bevorderd. Onlangs kwam een EU-lidstaat met het idee om een adviesdienst (een soort „ombudsman”) in het leven te roepen om ontwikkelingslanden te helpen met de administratieve rompslomp die gepaard gaat met de export van goederen naar de industrielanden. Het EESC vindt een dergelijk initiatief, mede in het kader van de Wereldtop, het bestuderen waard.

4.6. Wat evenmin — in tegenstelling tot de verwachtingen — in de Mededeling van de Commissie aan bod komt, is het „Everything But Arms”-initiatief en de vraag hoe andere landen kunnen worden gemotiveerd om dit voorbeeld te volgen. Het EBA-initiatief heeft betrekking op de 48 minst ontwikkelde landen. Dit is het uitgelezen moment om na te gaan of het kan worden uitgebreid.

4.7. Het Comité heeft met instemming kennis genomen van het voorstel van de Commissie om Europese bedrijven te stimuleren hun sociale verantwoordelijkheid te nemen door buitenlandse investeerders aan te sporen de OESO-richtsnoeren in acht te nemen, en door initiatieven te ontplooien die aansluiten bij het Groenboek van de Commissie ter bevordering van een Europees kader voor de sociale verantwoordelijkheid van bedrijven.

4.8. Handel stimuleert directe investeringen in met name productieve investeringen. Het scheppen van een positief klimaat voor dergelijke directe investeringen door bedrijven is van cruciaal belang. Met de ontwikkelingsagenda van Doha worden stappen in deze richting gezet. Dat gold ook voor de Conferentie van Monterrey en het Global Compact-initiatief van de VN. Ook NGO's, zoals OXFAM, en verschillende denktanks hebben, meer recentelijk, hun steentje bijgedragen. De Wereldbank voert momenteel een ambitieus programma uit om het personeelsbestand via praktijkonderwijs, opleidingen en cursussen op te krikken. De IAO heeft hieraan met haar „Decent Work”-programma een belangrijke dimensie toegevoegd.

4.9. Het EESC dringt er met klem op aan tijdens de Wereldtop, als vervolg op Doha en Monterrey, een pakket maatregelen te formuleren om meer directe investeringen in ontwikkelingslanden te stimuleren.

4.10. Ook de behoefte aan een allesomvattend beleid, waaronder ontwikkelingshulp, investeringen en schuldverlichting vallen, moet aandacht krijgen tijdens de Wereldtop. Voor veel ontwikkelingslanden is schuldverlichting nog steeds een *conditio sine qua non* voor een grotere onafhankelijkheid en een beter gebruik van de middelen die door het buitenland worden verstrekt.

Het EESC zou graag zien dat de EU nagaat of er nog ruimte is voor verdere schuldverlichting voor de ontwikkelingslanden.

5. Bestrijding van armoede en bevordering van sociale ontwikkeling

5.1. De Commissie legt, geheel in lijn met de millennium-doelstellingen, de meeste nadruk op acties ter bestrijding van armoede en honger. Zij stelt met name voor het EU-ontwikkelingsbeleid nog meer op de hoofddoelstelling (armoedebestrijding) af te stemmen. Concreet betekent dit dat een nog groter deel van het budget naar de minst ontwikkelde landen en de armste groepen in de andere ontwikkelingslanden moet gaan.

5.2. Het EESC steunt deze voorstellen. Evenals de Commissie vindt het Comité dat terdege aandacht moet worden geschonken aan sanitaire en watervoorzieningen en, in ruimere zin, aan maatregelen in de gezondheidszorg, zoals een gemakkelijker toegang tot — en gedifferentieerde prijsbepaling van — geneesmiddelen.

5.3. De Commissie stelt voor in de desbetreffende beleidsmaatregelen van de Europese Unie nog meer plaats in te ruimen voor het „genderperspectief”. Het Comité had het op prijs gesteld indien dit aspect verder was uitgewerkt, ook al heeft de Commissie vorig jaar nog een Mededeling over het gendergelijkheidsaspect („mainstreaming of gender equality”) in de ontwikkelingssamenwerking van de Gemeenschap ⁽¹⁾ gepubliceerd. Een EU-programma voor de Wereldtop biedt immers een goede gelegenheid om dit aspect toe te lichten.

5.4. Vrouwen spelen een essentiële rol in veranderende levenspatronen en kunnen ervoor zorgen dat nieuwe levenswijzen vlotter worden geaccepteerd; hun invloed mag niet worden onderschat. Onderwijsprojecten moeten daarom in eerste instantie op vrouwen zijn gericht, evenals acties ter bevordering van andere voedings-, gezondheids- en hygiënische gewoonten.

5.5. In het kader hiervan zij nogmaals gewezen op het besluit van de VN-Conferentie over Bevolking en Ontwikkeling van 1994. Daarin werd gesteld dat de situatie van vrouwen alleen kan worden verbeterd als zij de mogelijkheid tot gezinsplanning hebben en als hun recht om zelf over hun voortplanting te beslissen, wordt erkend.

5.6. Het Comité heeft kennisgenomen van het voorstel om het onderzoek naar met duurzame ontwikkeling verwante thema's te bevorderen en steunt dit voorstel van harte. Zo heeft het kennisgenomen van nieuwe onderzoeksprojecten naar de wijze waarop productie- en consumptiepatronen kunnen worden gewijzigd. Dit is duidelijk een terrein waarop meer elementaire informatie — die een bredere basis voor overleg biedt — geboden is.

6. Duurzaam beheer van natuurlijke en milieurijsdommen

6.1. Steeds meer milieuhulpbronnen gaan verloren. De eerste prioriteit van de Commissie is om deze trend vóór 2015 op nationaal en wereldvlak om te buigen. Ten tweede moeten voor een aantal sleutelsectoren (water, land en bodem, energie en biodiversiteit) sectorale en tussentijdse doelstellingen worden ontwikkeld.

6.2. De Commissie is van plan op de Wereldtop een initiatief voor een wereldwijd partnerschap ter bevordering van duurzaam waterbeheer te lanceren.

6.3. Het EESC steunt de voorstellen van de Commissie op dit belangrijke terrein. De voorstellen met betrekking tot waterbeheer en energie, m.n. de bevordering van hernieuwbare energiebronnen, zijn zeer belangrijk en moeten op de Wereldtop met voorrang worden behandeld. Sommige landen en regio's zullen hierin wellicht het voortouw nemen, maar voor duurzame wereldwijde oplossingen is het noodzakelijk dat overal, over de hele wereld, de beste praktijken en meest recente technieken worden gebruikt en dat die niet als voorrecht van de happy few worden beschouwd.

6.4. In dit licht bezien is de verdere ontwikkeling van de EU-strategie voor duurzame ontwikkeling één van de beste bijdragen aan zowel de Wereldtop als de werkzaamheden daarna. Ook de plannen voor een EU-actieplan inzake forest law enforcement, governance and trade vormen een belangrijke bijdrage, evenals de internationale initiatieven om overtredingen van de boswetgeving en bosmisdrijven aan te pakken. Een ander mooi voorbeeld is de ontwikkeling van een EU-strategie voor de verre zeevisserij.

6.5. De ratificatie van het Kyoto-protocol is een belangrijke stap op weg naar het stopzetten van klimaatveranderingen. Maar de ratificatie van het Kyoto-protocol neemt niet weg dat de blik op de toekomst moet worden gericht, op verdere en toekomstige maatregelen. De EU zou bijv. kunnen voorstellen om de lat voor emissiebeperkingen nog hoger te leggen.

6.6. Op een bepaald moment constateert de Commissie dat het zaak is investeringen in betaalbare, duurzame en milieuvriendelijke vervoersmodaliteiten aan te zwengelen. Het Comité had het op prijs gesteld indien deze gedachte verder was uitgewerkt.

6.7. Vervoer wordt een belangrijk thema in alle strategieën voor duurzame ontwikkeling, zowel in de geïndustrialiseerde als in de ontwikkelingslanden. Vervoer hangt immers nauw samen met stads- en plattelandsontwikkeling en de wijze waarop leven en werk in een samenleving worden georganiseerd. De ontwikkelingen in de vervoerstechnologie worden hierbij op de voet gevolgd. Het Comité zou graag zien dat de Commissie dit heikele onderwerp voortvarend aanpakt.

6.8. De Commissie is van mening dat de Europese Unie in de eerste plaats regionale en subregionale initiatieven moet steunen om, met het oog op de totstandbrenging van duurzame ontwikkeling, sociale, economische en milieuproblemen op te lossen. Dit kan gebeuren in het kader van de Euromed-samenwerking.

⁽¹⁾ COM(2001) 295 def.

6.9. Gezien de ervaringen met de samenwerking in het Middellandse-Zeegebied is het Comité hier een fervent voorstander van. De kandidaat-lidstaten zijn een probleem apart: zodra zij tot de EU zijn toegetreden, doen zij automatisch mee aan de EU-strategie maar zij zullen zowel vóór als na de toetreding forse steun nodig hebben, willen zij de achterstand op de huidige lidstaten inlopen.

7. Verbetering van de samenhang in het EU-beleid

7.1. Overeenkomstig de geest en de letter van de EU-strategie voor duurzame ontwikkeling pleit de Commissie ervoor alle EU-maatregelen op het vlak van duurzame ontwikkeling eens kritisch op hun coherentiegehalte te testen.

7.2. Het EESC heeft het enorme belang hiervan al bij diverse eerdere gelegenheden onderstreept.

Het Comité blijft bij zijn mening dat de Europese instellingen voortvarender te werk moeten gaan om de beleidssamenhang te bereiken die noodzakelijk is voor een coherent beleid inzake duurzame ontwikkeling, zowel op Europees grondgebied als daarbuiten — als onderdeel van een wereldwijd initiatief dat op de Wereldtop het licht zal zien.

8. Betere governance op alle niveaus

8.1. Belangrijk is dat op alle niveaus en in alle landen voor goede governance wordt gezorgd, zodat de gemeenschappelijke doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling kunnen worden verwezenlijkt.

Het Comité neemt kennis van de opmerkingen van de Commissie inzake de behoefte aan doeltreffende en open governance op alle niveaus, waarbij de maatschappelijke organisaties, m.i.v. de sociale partners, actief bij zowel de planning als de uitvoering zijn betrokken.

Het Comité heeft zich hierover al eerder, in vroegere adviezen over duurzame ontwikkeling, uitgesproken ⁽¹⁾.

8.2. Bedrijven moeten een grotere rol gaan spelen als aanjagers van ontwikkeling. Zo heeft de VN het Global Compact-initiatief gelanceerd als één van de instrumenten om een actieve betrokkenheid van het bedrijfsleven bij duurzame ontwikkeling en bij de verwezenlijking van de millenniumdoelstellingen te bewerkstelligen.

(1) Advies van het ESC over „De voorbereiding van een strategie van de Europese Unie voor duurzame ontwikkeling” — PB C 221 van 7.8.2001;
advies van het ESC over „Een duurzaam Europa voor een betere wereld” — PB C 48 van 21.2.2002;
advies van het ESC over „Een strategie voor duurzame ontwikkeling” — PB C 94 van 18.4.2002.

8.3. Het EESC staat vierkant achter dit initiatief en hoopt dat het op nationaal of Europees niveau navolging krijgt.

9. De financiering van duurzame ontwikkeling

9.1. Tijdens de VN-conferentie van Monterrey in maart 2002 werd een akkoord bereikt over een geleidelijke maar gestage stijging van het budget voor duurzame ontwikkeling. Het resultaat van deze conferentie moet in grote lijnen als een succes worden beschouwd.

Deze middelen zijn uiteraard niet toereikend, maar wijzen wel op een duidelijke koerswijziging.

9.2. Een andere belangrijke kwestie is hoe een verdere stijging van directe investeringen in ontwikkelingslanden kan worden gestimuleerd.

Ook hier draait het om de criteria die bepalen wáár geïnvesteerd wordt. En wederom staat het belang van menselijk kapitaal centraal.

Het EESC steunt het in Monterrey genomen besluit om de industrielanden aan te sporen tot verhoging van hun ontwikkelingshulp tot ongeveer 0,7 % van hun BBP en dringt aan op extra maatregelen om directe, sectorgewijze particuliere investeringen te stimuleren.

10. Extra aandachtspunten voor een wereldwijde strategie voor duurzame ontwikkeling

10.1. De Europese Commissie heeft een goed onderlegd discussiedocument voor de onderhandelingen vóór de Wereldtop in Johannesburg gepresenteerd. De opmerkingen van het EESC zijn in het voorgaande hoofdstuk terug te vinden.

Ter aanvulling van het voorgaande wenst het Comité nog de volgende aandachtspunten toe te voegen aan het discussiedocument voor de Wereldtop.

10.2. De millenniumdoelstelling om alle kinderen tegen het jaar 2015 van basisonderwijs te voorzien moet worden beschouwd als de eerste stap in een grote, wereldwijde investering in menselijk kapitaal. Beroepsonderwijs dat deels op de basisschool en deels daarbuiten wordt gegeven moet de volgende strategische stap zijn op weg naar een wereldwijde kennismaatschappij. In een recent UNCTAD-rapport is de aandacht gevestigd op wat er kan gebeuren als ontwikkelingslanden niet méér investeren in onderwijs en opleiding: dan zullen de producten waarvoor specifieke kennis is vereist, altijd geïmporteerd moeten worden, en zal slechts de productie waarvoor geen kennis is vereist, in ontwikkelingslanden plaatsvinden.

10.3. Het EESC stelt voor tijdens de Wereldtop na te gaan of er een speciale commissie moet worden opgericht die zowel toezicht moet uitoefenen op de tenuitvoerlegging van deze doelstelling als plannen moet opstellen voor uitbreiding van de beroepsopleiding. Gezien het ontstaan van een wereldwijde kenniseconomie zijn investeringen in onderwijs en opleiding weer dringend geboden.

10.4. De rol van vrouwen in de totstandbrenging van duurzame ontwikkeling kan gemakkelijk worden onderschat als gevolg van traditionele en/of culturele patronen. In de minst ontwikkelde landen spelen vrouwen een belangrijke rol in de veranderingen van voedings-, gezondheids- en hygiënische gewoonten.

10.5. Het EESC stelt voor tijdens de Wereldtop de aandacht te vestigen op het belang van vrouwen in het ontwikkelingsproces en een nieuw gezamenlijk initiatief te lanceren om vrouwen die als ondernemer economisch actief willen worden te ondersteunen met cursussen, financiële middelen, hulp bij administratieve aangelegenheden en ervaringsuitwisseling. De Europese Unie moet hierin het voortouw nemen door partnerschappen met sociale partners, bedrijven, opleidingsinstituten, handelsorganisaties en internationale organen aan te gaan.

10.6. Een andere millenniumdoelstelling, om het aantal mensen dat met 1 US \$ of minder per dag moet rondkomen tegen 2015 te verlagen, vergt een groot aantal samenhangende maatregelen. Het scheppen van banen is duidelijk één van de belangrijkste daarvan. Het creëren van werk is afhankelijk van o.a. de productiemogelijkheden, de aanwezigheid van markten, de beschikbaarheid van investeringskapitaal en de kansen op het gebied van onderwijs en opleiding. Tot op zekere hoogte zijn ook de behoefte aan en financiering van overheidsvoorzieningen van belang. Maar bovenal moeten er consumenten en markten voor producten en diensten zijn.

10.7. Het EESC verzoekt de deelnemers aan de Wereldtop zich te concentreren op het belang van banenschepping als instrument om een aantal ontwikkelingsdoelstellingen te verwezenlijken. Het Comité stelt voor om, in het licht van de resultaten van de Conferentie van Monterrey en de Wereldtop zelf, een speciale internationale task force op te zetten om strategieën en maatregelen voor banenschepping uit te denken.

10.8. Het bevolkingsvraagstuk is vanzelfsprekend van wezenlijk belang in alle discussies over duurzame ontwikkeling. Uit sommige nieuwe trends in de bevolkingsstatistiek kan worden afgeleid dat vorige trends niet zo onomkeerbaar zijn als algemeen werd aangenomen. In niet minder dan dertien van de meest dichtbevolkte landen zijn de geboortecijfers sterk aan het dalen, tot 2 kinderen per vrouw of minder. De meest

voor de hand liggende oorzaak is dat steeds meer vrouwen de arbeidsmarkt willen betreden.

10.9. Het EESC is zich bewust van de betekenis van nieuwe trends in statistische gegevens en stelt derhalve voor tijdens de Wereldtop de aanzet te geven tot een nieuwe wereldwijde studie naar de huidige trends in geboortecijfers en, in het licht hiervan, naar strategieën om een evenwicht tot stand te brengen tussen economische, sociale en ecologische ontwikkelingen enerzijds en demografische ontwikkelingen anderzijds. In deze studie moet ook rekening worden gehouden met de vergrijzing die overal ter wereld plaatsvindt, en met de demografische en economische gevolgen hiervan.

10.10. De grote stedelijke concentraties in ontwikkelingslanden trekken een zware wissel op duurzame ontwikkeling. Datzelfde geldt, vaak in extremis, voor sommige plattelandsgebieden. In beide gevallen is de huidige situatie het resultaat van vele jaren niet het hoofd kunnen bieden aan de complexe factoren die overbevolking in stedelijke gebieden en onderbevolking — en soms extreme onderontwikkeling — veroorzaken. Soms zijn deze megasteden ook megaprobleemgebieden voor wat betreft voedselvoorziening, gezondheidszorg, huisvesting, hygiënische omstandigheden, vervuiling, onderwijs, openbare orde en rechtspraak, vervoer, enz.

10.11. Het EESC is ervan overtuigd dat wereldwijde acties ten behoeve van duurzame ontwikkeling speciale maatregelen moet omvatten om onhoudbare situaties in stedelijke en plattelandsgebieden, in zowel ontwikkelings- als industrielanden, te verhelpen. Het Comité stelt voor dat de deelnemers aan de Wereldtop de situatie in stedelijke en plattelandsgebieden in diverse ontwikkelingslanden in kaart brengen en verzoekt de landen zelf ervaringen en oplossingen uit te wisselen. Voorts moet het startschot worden gegeven voor een wereldwijd programma voor „duurzame megalopolissen”.

10.12. Net als bij de Conferentie van Rio, tien jaar geleden, zou ieder land een nationale strategie voor duurzame ontwikkeling moeten uitwerken. In de Europese Unie hebben een aantal landen dat gedaan, op verzoek van de Europese Raad van Gotenburg in juni 2001.

Hoewel dergelijke nationale actieplannen nog in de kinderschoenen staan, leveren zij een schat aan informatie en ervaring. Het Comité stelt voor dat de Europese Commissie in samenwerking met de desbetreffende internationale organen nieuwe en gebruiksvriendelijke gegevens- en informatiediensten opzet om deze informatie voor iedereen toegankelijk te maken.

10.13. Energie en vervoer staan voorop in alle discussies over duurzame ontwikkeling. Het Comité heeft zijn standpunt ter zake bij eerdere gelegenheden kenbaar gemaakt.

Gezien het belang van deze materie en het niet onaanzienlijke aantal onderzoeken op dit vlak, stelt het Comité voor dat de deelnemers aan de Wereldtop gezamenlijk de balans opmaken. Doel hiervan is niet zozeer nieuwe oplossingen te vinden, maar de situatie in kaart te brengen, als uitgangspunt voor nieuwe maatregelen.

10.14. Het bedrijfsleven speelt een duidelijke en vooraanstaande rol in het ontwikkelingsstreven. Er is een aantal nieuwe initiatieven gelanceerd om het bedrijfsleven meer te betrekken bij projecten en meer te investeren in de productie in ontwikkelingslanden.

10.15. Het EESC heeft kennisgenomen van de diverse initiatieven om het bedrijfsleven bij de economische, sociale en ecologische ontwikkeling te betrekken. Feit is dat de meeste maatregelen zijn genomen ten behoeve van de eerste pijler van duurzame ontwikkeling. Het Comité is ervan overtuigd dat het bedrijfsleven de voordelen van actieve betrokkenheid bij zowel sociale en ecologische als economische ontwikkeling zal inzien en waarderen. Het zou graag zien dat tijdens de Wereldtop wordt gepleit voor actieve betrokkenheid van het bedrijfsleven bij het duurzame ontwikkelingsproces en dat terdege aandacht wordt besteed aan de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen.

Het Comité juicht initiatieven als Global Compact toe en hoopt dat dit specifieke initiatief op grotere schaal zal worden gepromoot.

10.16. De sociale partners en het maatschappelijk middenveld in het algemeen spelen op alle fronten een cruciale rol in wereldwijde duurzame ontwikkeling. De Europese Commissie is zich hiervan bewust, evenals het voorbereidend comité van

de VN, hoewel dit laatste zich hierover nog niet met zoveel woorden heeft uitgesproken.

10.17. Het EESC beklemtoont eens te meer dat de sociale partners, en het maatschappelijk middenveld in het algemeen, een essentiële rol spelen in alle stadia van dit proces, van de eerste planning tot het toezicht, de uitvoering en tenslotte de evaluatie en de follow-up.

10.18. Het Comité wijst er nogmaals op dat vertegenwoordigers van sociale partners en van het maatschappelijk middenveld in het algemeen de kans moeten krijgen om elke twee of drie jaar mede de balans op te maken. Dergelijke „inventarisatiebijekomsten” moeten een uniek kader bieden voor democratische participatie, doorzichtigheid en aansprakelijkheid.

11. De rol van de Europese Unie

11.1. Gezien de grote moeite waarmee een gemeenschappelijk standpunt voor de Wereldtop tot stand komt — en in de aanloop hiernaartoe overeenkomstige afspraken worden gemaakt — is het niet uitgesloten dat de Top minder resultaat zal opleveren dan wordt verwacht. Dat zou erg jammer en betreuenswaardig zijn. De EU moet er dan ook eer in scheppen om het initiatief te nemen tot een programma en een actieplan die in Johannesburg op brede steun kunnen rekenen.

11.2. Internationale duurzame ontwikkeling is een terrein waarop de EU een heel bijzondere bijdrage kan leveren, gebaseerd op de ervaringen binnen de Unie zelf. De EU moet bereid zijn om, in de aanloop naar „Johannesburg”, het voortouw te nemen. Bovendien moet de Unie ook bereid zijn om de kar te trekken bij de follow-up van de Wereldtop.

11.3. In dit lange traject van internationale ontwikkeling mag het volgende station na Johannesburg niet pas over tien jaar worden bereikt. De Wereldtop moet de koers uitzetten voor een onverschrokken vervolg van het parcours.

Brussel, 30 mei 2002.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
G. FRERICHS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over:

- de „Voorstellen voor beschikkingen van de Raad betreffende de specifieke programma's tot uitvoering van het Kaderprogramma 2002-2006 van de Europese Gemeenschap voor activiteiten op het gebied van onderzoek, technologische ontwikkeling en demonstratie en betreffende de specifieke programma's tot uitvoering van het Kaderprogramma 2002-2006 van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie voor activiteiten op het gebied van onderzoek en opleiding”, en

(COM(2001) 279 def. — 2001/0122 (CNS), 2001/0123 (CNS), 2001/0124 (CNS), 2001/0125 (CNS), 2001/0126 (CNS))

- het „Gewijzigd voorstel voor een beschikking van de Raad betreffende het specifiek programma 2002-2006 voor onderzoek, technologische ontwikkeling en demonstratie, ter bevordering van de integratie en versterking van de Europese onderzoeksruimte”

(COM(2001) 594 def. — 2001/0122 (CNS))

(2002/C 221/21)

De Raad heeft op 6 juli 2001 besloten het Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag te raadplegen over de voornoemde voorstellen.

De Raad heeft op 8 november 2001 besloten het Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag te raadplegen over het voornoemde gewijzigd voorstel.

De afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 8 mei 2002 goedgekeurd; rapporteur was de heer Bernabei.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 391e zitting van 29 en 30 mei 2002 (vergadering van 30 mei) het volgende advies uitgebracht, dat met algemene stemmen is goedgekeurd.

1. Aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité, overwegende:

1.1.1. dat de specifieke programma's moeten worden opgenomen in de strategische doelstelling van het proces van Lissabon die is bevestigd door de Europese Raad van Barcelona op 15 en 16 maart 2002, met name op het stuk van het concurrentievermogen en de duurzame ontwikkeling van de op kennis gebaseerde Europese economie;

1.1.2. dat het zaak is het totale budget met circa 50 % te verhogen, als middellange-termijndoelstelling voor de periode na het zesde kaderprogramma, en er bij de lidstaten en het bedrijfsleven op aan te dringen op hun beurt hetzelfde te doen zoals in Barcelona plechtig is onderstreept, waarbij het om zowel financiële als personele middelen moet gaan;

1.1.3. dat antwoorden moeten worden gegeven op de hierboven beschreven uitdagingen door alle onderzoeks- en innovatie-inspanningen te integreren d.m.v.: concentratie van de doelstellingen, een evenwichtig raamwerk van traditionele en innovatieve instrumenten, continuïteit, vereenvoudiging, flexibiliteit, transparantie en autonomie, maar vooral een uitbreiding van de gemeenschappelijke technologische basis, grote openheid en aantrekkingskracht op internationaal niveau;

1.1.4. dat de specifieke programma's de katalysator zijn van het integratieproces van de verschillende Europese actoren — openbare en particuliere, academische en industriële, grote en kleine — evenals van nationale en regionale, communautaire en Europese inspanningen met het oog op een innovatieve technologisch-wetenschappelijke ontwikkeling, en van bewuste keuzen voor het toekomstige zevende kaderprogramma 2006-2010;

1.1.5. dat de ontwikkeling van programma's en afzonderlijke actielijnen moet worden vergezeld van een goed uitgekristalliseerd en duidelijk systeem van beheers- en adviesorganen op verschillende niveaus, als interfaces en platformen voor dialoog, oriëntatie en supervisie, voor een samenhangende en evenwichtige governance van de geïntegreerde ruimte voor onderzoek en innovatie;

1.2. doet de volgende aanbevelingen aan Europees Parlement, Raad en Commissie:

1.2.1. er moet een „aanvalsstrategie” worden ontwikkeld voor een sterk en samenhangend gemeenschappelijk onderzoeks- en innovatiebeleid, die het zesde kaderprogramma en een geïntegreerde onderzoek/onderwijsstrategie omvat, alsmede modernisering van de regels voor overheidssteun aan interactieve processen van technologische innovatie, bevordering van het op de markt brengen van onderzoeksresultaten (met name van openbare onderzoeksinstellingen), zorg voor een sterkere en meer gestructureerde interactie tussen het bedrijfsleven en de academische en wetenschappelijke gemeen-

schap, bredere en flexibelere vormen van publiek-private samenwerking, en een vastomlijnd en doorzichtig Europees systeem voor dienstverlening t.b.v. innovatie;

1.2.2. de indeling van de specifieke programma's moet beter worden gestructureerd, om tegemoet te komen aan de vereisten van optimale duidelijkheid en transparantie, en ervoor te zorgen dat zij beter in staat zijn alle elementen bijeen te brengen en te houden, ongeacht hun aard of omvang, voor een evenwichtige uitbreiding van de gemeenschappelijke wetenschappelijke en technologische basis op grond van een beperkt aantal thematische prioriteiten;

1.2.3. het specifiek programma „Integratie en versterking van de Europese onderzoeksruimte” dient in twee delen te worden opgesplitst:

- enerzijds een specifiek programma waarbij de thematische prioriteiten voor de middellange en lange termijn worden verdeeld over zeven begrotingslijnen en de horizontale activiteiten voor de korte-middellange termijn worden verdeeld over drie begrotingslijnen;
- anderzijds een specifiek programma „Coördinatie en samenhangende ontwikkeling van de Europese onderzoeksruimte”, waaronder de volgende maatregelen vallen: ondersteuning van de coördinatie van nationale/Europese activiteiten m.b.v. goed omschreven samenwerkingsprotocollen; steun voor een samenhangende beleidsontwikkeling; totstandbrenging van een permanente cyclus van gespreide strategische intelligentie, mede met het oog op een duidelijke, bewuste en doorzichtige aanpak van het zevende kaderprogramma;

1.2.4. de toepassingsgebieden, schema's en procedures voor internationale samenwerking moeten worden uitgebreid tot landen in Latijns Amerika en Azië, de ACS-landen, Zuid-Afrika en andere geïndustrialiseerde landen, en er moeten geschikte samenwerkingsvormen komen voor kleinere organisaties, naar het model van Craft maar dan internationaal;

1.2.5. in het specifiek programma „Structureren van de Europese onderzoeksruimte” moet een begrotingslijn worden opgenomen die niet alleen voor de interface tussen onderzoek en innovatie kan worden gebruikt, maar ook voor regionale OTO-initiatieven;

1.2.6. het Europees Handvest voor het kleinbedrijf moet in al zijn facetten worden toegepast, met name ook de voorstellen van het Comité m.b.t. onderzoek en innovatie door middel van geschikte instrumenten, technologiebemiddelaars en een informatie- en adviesbeleid met de rechtstreekse betrokkenheid van economische en beroepsorganisaties, zoals bedrijfsverenigingen en kamers van koophandel en ambachten;

1.2.7. kleine en middelgrote ondernemingen moeten de kans krijgen deel te nemen aan zowel de specifiek voor hen bedoelde horizontale activiteiten van de begrotingslijn „Interfaces onderzoek/innovatie en regionale onderzoeksinitiatieven” van het specifiek programma „Structureren van de

Europese onderzoeksruimte”, als in het kader van iedere andere thematische prioriteit (minimaal 15 %) met hun eigen voorstellen en instrumenten voor collectief en coöperatief onderzoek;

1.2.8. de specifieke programma's „GCO-EG” en „GCO-Euratom” moeten worden ontwikkeld tot knooppunten, op communautair niveau, in het pan-Europese onderzoeksnetwerk en netwerk van technisch-wetenschappelijke referentiesystemen, maar ook tot smeltkroes van kennis en onderzoek op internationaal niveau en brug tussen beleidsmakers en organisaties van de civil society, door het vaste personeelsbestand uit te breiden met 15-20 % internationale bursalen;

1.2.9. het specifiek programma „Kernenergie” dient te worden uitgebreid t.b.v. een veilige, schone en risicoloze energieproductie, door onderzoek op het gebied van kernfusie en het ITER-project te steunen, en door de activiteiten op het gebied van de verwerking van radioactief afval en de nucleaire veiligheid van een uitgebreide Unie uit te bouwen, met name door de ontwikkeling van nieuwe veiligere technologieën die minder afval opleveren;

1.2.10. potentiële voorstellers van projecten moet een „toolbox” van instrumenten worden aangeboden waaruit zij vrij kunnen kiezen, om een dynamische uitbreiding te garanderen: nieuwe en oude instrumenten moeten naast elkaar worden aangeboden, zodat de beste en meest gebruikersvriendelijke instrumenten, die het best beantwoorden aan de behoeften van de eindgebruikers, worden uitgekozen;

1.2.11. de communautaire basisbesluiten in het kader van het interinstitutionele besluitvormingsproces moeten reeds specifieke aanwijzingen bevatten over transparante kenmerken, criteria en modaliteiten van de nieuwe instrumenten: geïntegreerde projecten, netwerken van topcentra en projecten voor collectief onderzoek; met name de selectie- en evaluatiecriteria moeten deel uitmaken van een vaste waaier van elementen, waaruit de meest relevante kunnen worden gekozen voor de werkprogramma's, informatiepakketten en aanbestedingen;

1.2.12. er zouden geïntegreerde nanoprojecten in het leven moeten worden geroepen, met een klein aantal deelnemers en een beperkte duur en speciale aanbestedingsprocedures, om ervoor te zorgen dat ten minste 15 % van de middelen voor thematische prioriteiten ten goede komt aan kleinere organisaties in de EU en in de kandidaat-lidstaten; bovendien moeten bij de overige instrumenten ter uitvoering van de specifieke programma's tevens „projecten voor mentorat” worden voorzien, ter ondersteuning van met name kleinere organisaties bij hun initiatieven op het gebied van onderzoek en innovatie, zodat zij sneller zullen stijgen op de ladder van excellence;

1.2.13. er moet worden gezorgd voor een governancestelsel voor de specifieke programma's van het zesde kaderprogramma waarmee het indrukwekkende integratieproces kan worden gesteund, gecontroleerd en bijgestuurd, d.m.v. een ordelijk, systematisch en interactief advies/beheersstelsel: programmacomités en thematische/specifieke subcomités; de lancering van een nieuwe Crest; de European Advisory Groups (EAG) voor ieder specifiek programma en iedere begrotingslijn, en de betrekkingen met de wetenschappelijke comités van geïntegreerde projecten en topnetwerken, enerzijds, en de nieuwe EURAB-organisatie, anderzijds.

2. Inleiding

2.1. Op 10 december 2001 heeft de Raad „Onderzoek” politieke overeenstemming bereikt over de twee kaderprogramma's voor OTO&D, en op 28 januari 2002 is vervolgens in de Raad een gemeenschappelijk standpunt bereikt. Voor de uitvoering van de voorstellen uit de twee kaderprogramma's voor de periode 2002-2006 heeft de Europese Commissie op 30 januari 2002 gewijzigde voorstellen voor beschikkingen betreffende de specifieke programma's goedgekeurd, waarin een indeling in vijf specifieke programma's wordt voorgesteld.

2.2. Op 10 januari 2002 heeft de Commissie de gewijzigde voorstellen inzake de deelnameregels voorgesteld, waarover het Comité op 21 februari 2002 advies heeft uitgebracht.

2.3. Met betrekking tot het zesde EG-kaderprogramma stelt de Commissie voor de specifieke uitvoeringsprogramma's als volgt in te delen:

- alle onderzoeksgebieden worden ondergebracht in één specifiek programma, getiteld „Integratie en versterking van de Europese onderzoeksruimte”, samen met de activiteiten op het stuk van de coördinatie en samenhangende ontwikkeling van het onderzoeks- en innovatiebeleid, voor een totaal bedrag van 12 855 miljoen EUR aan communautaire middelen;
- alle horizontale, ondersteunende en structurerende activiteiten worden ondergebracht in een specifiek programma getiteld „Structureren van de Europese onderzoeksruimte”, met een totaalbedrag van 2 655 miljoen EUR aan communautaire middelen;
- overeenkomstig de bepalingen in het EG-Verdrag wordt een specifiek programma gewijd aan het „GCO — Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek”, met een budget van 760 miljoen EUR.

2.4. Met betrekking tot het zesde Euratom-kaderprogramma stelt de Commissie voor de programma-activiteiten uit te voeren middels twee specifieke programma's:

- een specifiek programma voor kernsplijting en kernfusie, veiligheid en opberging van radioactief afval, getiteld „Kernenergie”, met een budget van 940 miljoen EUR;

- een specifiek programma voor de eigen werkzaamheden door het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek voor de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, met een budget van 290 miljoen EUR.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Het Comité is er sterk van overtuigd dat de uitvoering van het zesde kaderprogramma d.m.v. een gedetailleerde uitwerking van de specifieke programma's waarin het is onderverdeeld, geheel in de lijn moet liggen van de strategische doelstelling die is vastgesteld tijdens de Europese Raad van Lissabon en die is bevestigd tijdens de Toppen van Stockholm en Göteborg, namelijk om de Europese Unie de komende tien jaar om te bouwen tot de meest concurrerende kenniseconomie ter wereld, in staat tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een grotere sociale cohesie.

3.2. Het Comité betreurt in dit verband de traagheid waarmee deze doelstelling wordt gerealiseerd en met name de rem die is gezet op de lancering van essentiële onderdelen van deze strategie, zoals de goedkeuring van het Gemeenschapsoctrooi en een transparant en competitief Europees octrooisysteem ⁽¹⁾, de effectieve start van de gemeenschappelijke onderneming Galileo ⁽²⁾, en een snellere besluitvorming op het gebied van ITER. Het Comité is bovendien van mening dat de optimalisering van de sociaal-economische impact van de communautaire onderzoeks- en innovatie-activiteiten een nog groter technologisch offensief vergt, en dat nog meer dan nu het geval is de huidige en potentiële mogelijkheden moeten worden benut door het menselijk, wetenschappelijk, industrieel en financieel kapitaal van het Europees wetenschappelijk en technologisch systeem uit te breiden.

3.3. Het Comité is ingenomen met het gemeenschappelijk standpunt van de Raad, dat „laat zien dat de standpunten van de Raad en die van het Europees Parlement en de Commissie zeer dicht bijeenliggen” ⁽³⁾. Het valt dan ook te hopen dat het zesde kaderprogramma en de specifieke uitvoeringsprogramma's snel worden goedgekeurd, zodat tegelijk met de definitieve goedkeuring van de deelnameregels ⁽⁴⁾ kan worden begonnen met de lancering van communautaire OTO&D-activiteiten, en de continuïteit met het vijfde kaderprogramma gewaarborgd is.

⁽¹⁾ PB C 155 van 29.5.2001.

⁽²⁾ PB C 48 van 21.2.2002.

⁽³⁾ Zie de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement SEC(2002) 105 def. van 30 januari 2002.

⁽⁴⁾ Zie het ESC-advies over de deelnameregels voor het zesde kaderprogramma, PB C 94 van 18.4.2002.

3.4. De opzet van de specifieke programma's van het zesde kaderprogramma moeten volgens het Comité qua structuur, instrumenten, wetenschappelijk-technologische inhoud en uitvoeringsmodaliteiten dus duidelijk tegemoetkomen aan deze uitdaging:

- niet alleen d.m.v. de onderlinge integratie van onderzoeksinspanningen, het structurerend effect van de actielijnen, de concentratie op een beperkt aantal prioritaire onderzoeksgebieden, de vaststelling van een evenwichtig raamwerk van oude en nieuwe instrumenten, de vereenvoudiging van het interne beheer, de grotere flexibiliteit en mogelijkheden tot autonome organisatie, en de continuïteit van de communautaire onderzoeks- en innovatieactiviteiten;
- maar ook door te zorgen voor transparantie en gelijke toegangsvoorwaarden, adequate en vastomlijnde selectie- en beoordelingscriteria, openheid en vereenvoudigde toegang, een gebruikersvriendelijke benadering voor potentiële indieners van allerlei projecten, een zichtbare sociaal-economische impact, meer en betere werkgelegenheid, nieuwe en een groter aantal technologisch innoverende ondernemingen, integratie en een betere dialoog tussen wetenschap en samenleving en tussen universiteiten en het bedrijfsleven, een steeds sterkere internationale dimensie die steeds sterker tot uiting komt in de wereld, een aanwezigheid die samenwerkingspartners en wetenschappers en technici aantrekt op steeds meer thematische en geografische gebieden, op basis van wederzijds belang en coherentie met het relevante Gemeenschapsbeleid.

3.5. Het Comité is van mening dat de strategie van Lissabon volledig centraal moet staan bij de uitvoering van het zesde kaderprogramma, en dat de concrete uitvoering hiervan een positieve uitdaging is waarmee zowel wordt bijgedragen tot de verwezenlijking van een Europese Ruimte voor Onderzoek en Innovatie die op ons continent een steeds groter aantal kleine en grote ondernemingen, onderzoekcentra en universiteiten verenigt met het doel topkwaliteit te waarborgen en de kennismaatschappij te realiseren, als tot de structurering van een dergelijke Europese Ruimte die elders in de wereld aanwezige topkwaliteit en intelligentie naar ons continent weet toe te trekken.

3.6. Het Comité onderstreept in dit verband dat het voor het welslagen van het communautaire optreden noodzakelijk is dat deze aspecten in voldoende mate zijn terug te vinden in de opzet van de uitvoeringsprogramma's van het zesde kaderprogramma, en dat dus steeds meer nieuwe onderzoek- en innovatie-players uit Europa zelf bijeen worden gebracht, en steeds meer actoren en capaciteiten van buiten Europa worden aangetrokken. Daarnaast is het zaak dat de vereisten op het stuk van integratie en kritische massa, flexibiliteit en organisatievermogen, vereenvoudiging van intern beheer, de basisbeginselen transparantie en gelijke toegangsvoorwaarden, de zekerheid en eensluidendheid van selectie- en evaluatiecriteria, heldere en gemeenschappelijke referentiepunten en gebruikersvriendelijke benaderingen en de zichtbaarheid van de sociaal-economische impact van de onderzoeks- en innovatieactiviteiten behouden blijven.

3.7. Zoals het reeds meerdere malen heeft betoogd in zijn adviezen over de Europese onderzoeksruimte, de effectbeoordeling van het vijfde kaderprogramma en de voorstellen voor het zesde kaderprogramma, is het Comité met name van oordeel dat het zaak is:

- de continuïteit te waarborgen en de risico's die zijn verbonden aan de invoering van nieuwe en nog onuitgeteste structuren en instrumenten zo klein mogelijk te houden;
- de huidige en voorgestelde nieuwe instrumenten van het zesde kaderprogramma naast elkaar te gebruiken, als instrumenten waaruit de projectvoorstellen kunnen kiezen in het kader van openbare aanbestedingen;
- het ontstaan van kleine clubjes, discretionair gedrag en ongelijke toegang in „afgeleide aanbestedingsprocedures” te voorkómen, en doorzichtige selectie- en evaluatiecriteria vast te stellen;
- de nieuwe instrumenten te vergezellen van maatregelen voor begeleiding (mentoraat buiten de Commissie om), opleiding en verkennende projecten/haalbaarheidsstudies, door externe mentors op te leiden, die m.b.v. de nieuwe instrumenten afzonderlijke projecten gaan begeleiden;
- een toename van de bureaucratie te voorkómen, en de kosten en rompslomp van projecten terug te dringen, ongeacht het feit door wie zij worden gesteund;
- fundamentele onderzoeksactiviteiten in stand te houden, als bron van nieuwe ideeën en technologieën, evenals toegepast onderzoek en innovatie, om een volledig interactief proces te stimuleren; te zorgen voor een doeltreffend en verantwoord financieel beheer;
- de Europese onderzoeksruimte open te stellen voor samenwerking met geassocieerde landen en andere derde landen, via gemeenschappelijke onderzoeksprojecten op basis van wederzijds belang in een veel groter geografisch gebied, met inbegrip van Latijns-Amerika en Azië, de ACS-landen en Zuid-Afrika; de samenwerking met de geïndustrialiseerde landen, met name de VS, Japan, Canada en Australië, moet worden gestimuleerd op basis van wederkerigheid en gezamenlijk belang;
- dat de participatie van het MKB in het zesde kaderprogramma (momenteel 20 à 22 %) in de geest van het Europees Handvest voor het kleinbedrijf⁽¹⁾ moet worden uitgebreid, en met name de participatie van kleine en micro-ondernemingen die zich bezighouden met traditionele activiteiten en intermediaire technologie, door een actief bewustmakingsbeleid te voeren en deze ondernemingen bij te staan met advies, zodat zij hun potentiële capaciteiten volledig kunnen benutten, zowel als voorstellers van projecten op prioritaire thematische onderzoeksgebieden, als in het incrementeel korte-termijnonderzoek, dat dient te geschieden volgens een bottom-up aanpak;

⁽¹⁾ PB C 48 van 21.2.2002.

- alle bronnen van innovatie aan te moedigen, met name de traditionele bronnen, door een aanzienlijk deel van de middelen voor het MKB te reserveren voor thematische prioriteiten m.b.v. flexibele participatie-instrumenten;
- dat de activiteiten op het gebied van de mobiliteit nog meer zijn gericht op interactie tussen universiteiten en bedrijfsleven, ontwikkeling van de Europese onderzoeksruimte, participatie van kandidaat-lidstaten en internationale samenwerking;
- te zorgen voor een grotere interactie tussen onderzoek en innovatie, via de oprichting en stroomlijning van netwerken, economische en technologische informatiediensten, nieuwe regionale OTO-initiatieven en een regionale dimensie voor de nieuwe instrumenten van het kaderprogramma;
- de strategische, interinstitutionele rol van het GCO ter ondersteuning van besluitvormers, ten dienste van de veiligheid van de burgers en als neutrale wetenschappelijke en technologische referentiebasis voor het beleid en voor de communautaire instellingen, alsmede voor het Comité zelf, te versterken;
- strategische informatienetwerken op te richten voor kwaliteitsmonitoring en -controle, top-expertise en ontwikkeling van nieuwe perspectieven voor een transparante en feitelijke voorbereiding van het zevende kaderprogramma;
- het Euratom-programma te versterken, t.b.v. veiligere kernenergie, met inbegrip van productie, vervoer en opslag van nucleair afval, en om de ontwikkeling van kernfusie te bevorderen.

3.8. Het Comité is van mening dat ondanks de tot nu toe geleverde inspanningen om een „aanvalsstrategie” te ontwikkelen voor een sterk en samenhangend gemeenschappelijk Europees onderzoeks- en innovatiebeleid, als centraal element van een competitieve kennismaatschappij, er nog meer concrete inspanningen moeten worden geleverd. Zo dient een echt geïntegreerde ruimte te worden gecreëerd met een geïntegreerde onderzoek-onderwijsstrategie, en moet worden gezorgd voor modernisering van de voorschriften inzake staatssteun voor interactieve innovatieprocessen, stimulering van het op de markt brengen van de openbare onderzoeksresultaten, meer netwerkvorming tussen het bedrijfsleven en universiteiten en publiek-private partnerschappen, evenals ondersteuning van de oprichting van een Europees systeem van innovatiedienstverlening.

3.9. Volgens het Comité moet een dergelijke aanvalsstrategie niet alleen de wetenschappelijke en technologische ontwikkeling stimuleren, maar ook aanvullende maatregelen ontwikkelen voor structurele veranderingen, om de mogelijkheden van nieuwe uitvindingen en nieuwe technologieën zoveel mogelijk te benutten, zodat de hele samenleving van de voordelen kan profiteren. Bovendien dient het aanzienlijke innovatiepotentieel van de Unie — zowel human resources als financieel en technologisch kapitaal — te worden vrijgemaakt, door structurele, juridische, fiscale, administratieve en praktische belemmeringen uit de weg te nemen en geschikte economische kadervoorwaarden vast te stellen.

3.10. Bovendien onderstreept het Comité nogmaals zijn eerdere aanbeveling „het totale budget met circa 50 % te verhogen, als middellange-termijndoelstelling voor de periode na het zesde kaderprogramma, en er bij de lidstaten en het bedrijfsleven op aan te dringen op hun beurt hetzelfde te doen”⁽¹⁾.

4. Uitvoeringsstructuur en inhoud van de specifieke programma's EG

4.1. Het Comité is van mening dat de structuur van het zesde kaderprogramma van de EG moet zijn gebaseerd op een zo groot mogelijke helderheid en transparantie, concentratie en evenwicht, interne en externe samenhang, controleerbaarheid, zichtbaarheid en toegankelijkheid. Bovendien moet het kaderprogramma volledig worden geïntegreerd in de aanvalsstrategie voor de in paragrafen 2.8 en 2.9 genoemde geïntegreerde ruimte voor onderzoek en innovatie, door nu al lijnen uit te stippelen die bij de volgende meerjarenprogrammering als leidraad kunnen worden gebruikt.

4.2. Volgens het Comité zou de structuur van het zesde kaderprogramma van de EG er dus als volgt moeten uitzien:

- een specifiek programma voor twee groepen van prioriteiten: één voor prioritaire onderzoeksterreinen op middellange en lange termijn, en één voor prioritaire activiteiten op korte en middellange termijn, ieder met een aparte begrotingslijn;
- een specifiek structureel programma, met drie specifieke begrotingslijnen voor uitvoering en beheer: één voor de interface tussen onderzoek en innovatie en regionale onderzoeksinitiatieven, één voor de mobiliteit van onderzoekers, en één voor onderzoeksinfrastructuren;
- een specifiek programma voor de coördinatie en samenhangende ontwikkeling van de onderzoeksactiviteiten tussen de verschillende niveaus van de Europese onderzoeksruimte, de verhouding wetenschap/samenleving, het evenwicht tussen mannen en vrouwen en gespreide strategische intelligentie;
- een specifiek programma voor het GCO van de EG.

5. Het eerste specifieke programma: integratie en versterking van de Europese onderzoeksruimte

Het eerste specifieke programma zou volgens het Comité als volgt moeten worden ingedeeld:

⁽¹⁾ PB C 260 van 17.9.2001, par. 4.1.1.1.

5.1. Prioritaire thematische onderzoeksgebieden voor de middellange en lange termijn

5.1.1. A) t.b.v. de instandhouding, verbetering en veiligheid van de grondslagen van onze levensomstandigheden en de natuurlijke hulpbronnen:

5.1.1.1. Een specifieke begrotingslijn voor genomica en biotechnologie voor de gezondheid, waaronder twee onderzoeksterreinen vallen:

- a) Geavanceerde genomica en toepassingen daarvan voor de gezondheid (gen-expressie en proteomica, structurele genomica, vergelijkende genomica en populatiegenetica, bio-informatica, multidisciplinaire functionele genomica-benaderingen voor fundamentele biologische processen, toepassingen van kennis en technologieën op het gebied van de genomica en de medische biotechnologie, technologische platforms voor de ontwikkeling van nieuwe diagnostische, preventie- en therapeutische instrumenten);
- b) Bestrijding van de belangrijkste ziekten (strijd tegen hart- en vaatziekten, suikerziekte en zeldzame ziekten, bestrijding van resistentie tegen antibiotica en andere geneesmiddelen; studie van de hersenen en strijd tegen ziekten van het zenuwstelsel; studie van de menselijke ontwikkeling en het verouderingsproces; strijd tegen kanker; strijd tegen overdraagbare ziekten die verband houden met armoede, zoals het HIV-virus en TBC; malariebestrijding).

5.1.1.1.1. Het Comité beveelt in dit verband aan bij de onderzoeksprioriteiten meer nadruk te leggen op de aspecten biocontrole en bioveiligheid, zoals uitgelegd in het advies over een strategische visie op biowetenschappen en biotechnologie⁽¹⁾, en is ingenomen met de mondelinge verklaring van de Commissie over bio-ethische aspecten, die zij tijdens de Raad Onderzoek op 10 december 2001 heeft afgelegd. Ook zouden biomedische technologieën en degeneratieve ziekten meer aandacht moeten krijgen. Het Comité zou tevens graag zien dat niet door voedsel veroorzaakte allergieën en reumatische aandoeningen sub b) worden opgenomen.

5.1.1.2. Een specifieke begrotingslijn voor energie, vervoer, duurzame ontwikkeling en veranderingen in het aardsysteem:

- a) Duurzame energiesystemen⁽²⁾ (1 — activiteiten met gevolgen op korte en lange termijn: schone energie, met name hernieuwbare energiebronnen en de integratie daarvan in het energiesysteem, met inbegrip van opslag, distributie en gebruik; energiebesparing en energie-efficiëntie, onder andere door het gebruik van hernieuwbare grondstoffen; vervangende brandstoffen; 2 — activiteiten met gevolgen op middellange en lange termijn: brandstofcellen en toepassingen daarvan; nieuwe technologieën voor energiedragers/transport en opslag, met name waterstof; nieuwe concepten en technologische uitvindingen op het gebied van hernieuwbare energiebronnen);

- b) Duurzaam oppervlaktevervoer (1 — ontwikkeling van milieuvriendelijke vervoerssystemen en vervoermiddelen: nieuwe technologieën en concepten voor alle vormen van oppervlaktevervoer (spoor, weg, water); geavanceerde ontwerp- en productietechnieken; 2 — het vervoer veiliger, doelmatiger en concurrerender maken: zorgen voor evenwicht en integratie van verschillende vervoers-takken; veiligheid van het weg- en spoorvervoer en de binnenvaart, en het vermijden van verkeerscongestie);
- c) Klimaatverandering en ecosystemen (effect en mechanismen van broeikasgasemissies en atmosferische verontreinigingen op het klimaat, afbraak van de ozonlaag, koolstofputten zoals oceanen, bossen en bodem; water-cyclus, met inbegrip van bodemgerelateerde aspecten; biodiversiteit en ecosystemen; strategieën voor duurzaam landbeheer, met name in kust-, landbouw- en bosgebieden; operationele prognose en modellering, met inbegrip van observatiesystemen voor de mondiale klimaatverandering; aanvullend onderzoek ten behoeve van geavanceerde methoden voor risicobeoordeling en methoden voor de beoordeling van de milieukwaliteit, inclusief prenormatief onderzoek, meting en beproeving).

5.1.1.2.1. Het Comité stelt tot volle tevredenheid vast dat zijn aanbevelingen⁽³⁾ inzake de thematische prioriteiten „Energie” en „Vervoer” zijn overgenomen, maar is van mening dat ook traditionele brandstoffen moeten worden opgenomen, mede met het oog op het aflopen van het EGKS-Verdrag, en dringt erop aan de titel van deze prioriteit te wijzigen in „Energie, vervoer, duurzame ontwikkeling en veranderingen in het aardsysteem”. Het hamert er bovendien op dat het aspect „duurzaamheid” in de Overwegingen moet worden benadrukt als een factor die alle thema's van de specifieke programma's van het zesde kaderprogramma gemeen hebben.

5.1.1.3. Een specifieke begrotingslijn voor de kwaliteit en veiligheid van voedsel, waaronder:

- Epidemiologie van aandoeningen en allergieën in verband met de voeding, met inbegrip van de effecten van diëten op de gezondheid van kinderen; milieurisico's voor de gezondheid in verband met de voedselketen; effect van de voeding op de gezondheid (nieuwe producten, producten uit de organische landbouw, functionele voeding, producten die GGO's⁽⁴⁾ bevatten en producten die voortkomen uit ontwikkelingen op het gebied van de biotechnologie); procédés voor „traceerbaarheid” tijdens de gehele productieketen; methoden voor analyse, opsporing en controle; methoden voor een veiligere en milieuvriendelijker productie van gezondere levensmiddelen; effecten van diervoeders en diergeneesmiddelen op de menselijke gezondheid; milieurisico's voor de gezondheid in verband met de voedselketen (chemische, biologische en fysische).

(1) Zie advies CES 1425/2001 in PB C 94 van 18.4.2002, en het nieuwe, nog in voorbereiding zijnde advies.

(2) Het Comité bereidt momenteel een vervolgadvisie over onderzoek op energiegebied voor.

(3) PB C 260 van 17.9.2001, paragrafen 1.1 en 7.3.2.

(4) Genetisch gemodificeerde organismen.

5.1.1.3.1. Het Comité is ermee ingenomen dat het accent, behalve op de essentiële veiligheidsaspecten, op de kwaliteit van levensmiddelen wordt gelegd, ter betere bescherming van zowel consumenten als producenten. Het kan niet nalaten erop te wijzen dat verschillende aspecten van deze thematische prioriteit overlappingsen vertonen met de eerste thematische prioriteit en prioriteit 2c, waardoor verwarring kan ontstaan voor potentiële deelnemers. Deze thematische actielijn dient in ieder geval aansluiting te vinden bij de activiteiten van het GCO en de horizontale activiteiten ter ondersteuning van het communautaire beleid, met name op het gebied van landbouw en visserij. Bovendien dringt het Comité er net als in zijn advies over een strategische visie op biowetenschappen en biotechnologie⁽¹⁾ op aan, nieuwe onderzoeksterreinen aan te boren voor vraagstukken die verband houden met GGO's, en prioriteit te geven aan strategieën voor verbetering van de voedselkwaliteit. Het Comité is van mening dat projecten moeten worden opgezet om levensmiddelenbedrijven te helpen zich aan te passen aan de nieuwe kwaliteitsnormen, nieuwe uitvindingen en nieuwe technologieën.

5.1.1.4. Een specifieke begrotingslijn voor burgers, democratie en nieuwe vormen van governance/wetenschap en governance:

- gevolgen van de Europese integratie en de uitbreiding van de Unie voor de governance en de burgers; verdeling van de verantwoordelijkheid over verschillende gebieden en nieuwe vormen van governance; vraagstukken in verband met conflictoplossing en het herstel van vrede en recht; nieuwe vormen van burgerschap en culturele identiteiten.

5.1.1.4.1. Het Comité acht deze onderzoekslijn op het gebied van sociale en menswetenschappen van belang, maar is van mening dat zij tevens de acties „Wetenschap en samenleving” zou moeten omvatten, die momenteel in het tweede specifieke programma „Structureren van de Europese onderzoeksruimte” zijn ondergebracht, waarmee zij wel verband houdt en moet worden gecoördineerd, vooral wat betreft de onderdelen „Wetenschap en governance”, terwijl er aan de andere kant ook een duidelijk verband is met de activiteiten van het GCO, vooral op het gebied van de technisch-economische vooruitzichten. Het thema „Kennismaatschappij en sociale samenhang” zou hierin, net als het thema „Wetenschap, arbeidsmarkt en bedrijfsleven”, expliciet moeten worden opgenomen.

5.1.2. B) t.b.v. de verbetering en bevordering van de wetenschappelijke kennis en de technologische ontwikkeling, ter versterking van het concurrentievermogen:

5.1.2.1. Een specifieke begrotingslijn voor de informatietechnologie en de informatiemaatschappij:

- toegepast IST-onderzoek ten behoeve van de grote maatschappelijke en economische uitdagingen: technologieën die het vertrouwen en de veiligheid vergroten; onderzoek ten behoeve van problemen van de maatschappij; onderzoek ten behoeve van economische en met arbeid verband houdende problemen; oplossen van complexe problemen op het gebied van de wetenschap, techniek, handel en samenleving in het algemeen;

- technologieën op het gebied van communicatie, automatisering en computers: communicatie- en netwerktechnologieën; computertechnologieën, ontsnappingssystemen en gedistribueerde systemen;
- componenten en microsystemen: micro-, nano- en optoelektronica; micro- en nanotechnologieën, microsystemen en displays;
- kennis- en interfacetechnologieën: kennistechnologieën en numerieke inhoud; intelligente interfaces en oppervlakken.

5.1.2.1.1. Het Comité wijst erop dat deze thematische prioriteit enerzijds een andere benadering krijgt door de grotere nadruk op probleemoplossing, terwijl er anderzijds tevens technologieën onder vallen die ook bij prioriteit 6 worden ingedeeld. Het zou derhalve graag zien dat er meer duidelijkheid komt, met name om potentiële projectvoorstellers meer houvast te geven; de in het gemeenschappelijk standpunt gevolgde benadering lijkt in dit verband duidelijker. Volgens het Comité dient het onderzoek m.b.t. digitale veiligheid meer op de voorgrond te worden geplaatst.

5.1.2.2. Een specifieke begrotingslijn voor nanotechnologieën en nanowetenschappen, kennisgebaseerde multifunctionele materialen en nieuwe productieprocedures en -instrumenten:

- nanotechnologieën en nanowetenschappen: interdisciplinair langetermijnonderzoek gericht op de verbetering van het inzicht in verschijnselen, de toepassing van de beheersing van processen en de ontwikkeling van onderzoeksgereedschappen; nanobiotechnologie en nanoschaaltechnieken voor de vervaardiging van materialen en componenten; ontwikkeling van bewerkings- en controletoeestellen en -instrumenten; applicaties op gebieden zoals gezondheid, chemie, energie, optica en milieu;
- kennisgebaseerde multifunctionele materialen: ontwikkeling van fundamentele kennis; technologieën die verband houden met de productie, transformatie en verwerking van kennisgebaseerde multifunctionele materialen en biomaterialen; technische ondersteuning van de materiaalontwikkeling;
- nieuwe productieprocedures en -instrumenten: ontwikkeling van nieuwe procedures en flexibele en intelligente productiesystemen; onderzoek naar systeemrisicobeperking; optimalisering van de levenscyclus van industriële systemen, producten en diensten (dankzij de toepassing van hybride technologieën en nieuwe organisatiestructuren).

5.1.2.2.1. Het Comité is van mening dat het onderzoek naar de veiligheid van producten en materialen expliciet moet worden genoemd. Volgens het Comité is het tevens wenselijk het onderzoek naar de supramoleculaire structuur en macromoleculen aan deze begrotingslijn toe te voegen, zoals staat aangegeven in het gemeenschappelijk standpunt van de Raad, evenals image-guided chirurgische robotica en de nano- en microrobotica.

⁽¹⁾ Advies CES 192/2002 van 20 februari 2002, PB C 94 van 18.4.2002.

5.1.2.3. Een specifieke begrotingslijn voor lucht- en ruimtevaart:

- luchtvaart: versterking van het concurrentievermogen; beperking van het milieueffect van emissies en lawaai van motoren; verbetering van de veiligheid van vliegtuigen; vergroting van de operationele capaciteit en de veiligheid van het luchtvervoersysteem; ruimtevaart: Galileo; GMES.

5.1.2.3.1. Het Comité onderstreept het belang van onderzoek in het kader van het Galileo-programma, in nauwe samenwerking met de ESA, die meer gewicht moet krijgen vanwege de enorme gevolgen die dit programma zal hebben voor het concurrentievermogen van tal van sectoren van de economie en de Europese samenleving. Op het gebied van de luchtvaart wijst het Comité erop dat alle soorten burgerluchtvaartuigen expliciet moeten worden genoemd, overeenkomstig de besluiten van de Raad en het Parlement in eerste lezing: dit ter bescherming van de kennis en deskundigheid van een belangrijke Europese industriële sector, die aan een sterke internationale concurrentie blootstaat, en om de inspanningen van een groter aantal actoren te mobiliseren.

5.2. *Specifieke prioritaire horizontale activiteiten voor de korte en middellange termijn*

5.2.1. ondersteuning van communautair beleid en anticiperen op technisch-wetenschappelijke behoeften:

- onderzoek ter ondersteuning van het beleid: duurzaam beheer van Europa's natuurlijke hulpbronnen; gezondheid, veiligheid en toekomst van de Europese burgers; versterking van het economisch potentieel en de samenhang van een uitgebreide en meer geïntegreerde Europese Unie;
- onderzoek om nieuwe wetenschappelijke en technologische vraagstukken te inventariseren.

5.2.1.1. Het Comité stemt in met de aangegeven doelstellingen, namelijk de ondersteuning van het gemeenschappelijk landbouw- en visserijbeleid, het gemeenschappelijk vervoerbeleid, het milieu- en energiebeleid en andere beleidstakken, evenals de door de Europese Raden vastgestelde doelstellingen van communautair beleid. Met betrekking tot nieuwe en opkomende, grensverleggende technologieën, die met name een interdisciplinair en multidisciplinair karakter hebben, acht het Comité het van belang dat de selectie van onderzoekthema's in het kader van de meerjarenprogrammering op transparante wijze geschiedt, en dat volledig rekening wordt gehouden met de adviezen van de European Advisory Groups die de ontwikkeling van thematische prioriteiten in goede banen moeten leiden, evenals met de adviezen van de (sub)-comités voor het beheer van de specifieke programma's en EURAB. Over de activiteiten op dit gebied zou een speciaal verslag moeten worden opgesteld, waarin tevens de analyses van het Instituut voor prospectief technologisch onderzoek in Sevilla worden opgenomen alsmede een samenvatting van de activiteiten op het gebied van gespreide strategische intelligentie; dit verslag zou jaarlijks moeten worden voorgelegd aan het EP, de Raad en het Economisch en Sociaal Comité, mede met het oog op de voorbereiding van de toekomstige programmering van de communautaire OTO&D-activiteiten.

5.2.2. Incrementeel onderzoek en innovatie voor het MKB, voor de samenwerking tussen MKB/onderzoekcentra/universiteiten, voor groepen en organisaties van ondernemers en beoefenaars van collectief onderzoek, voor de oprichting van nieuwe high-techbedrijven en de totstandbrenging van nieuwe innovatienetwerken voor het MKB.

5.2.2.1. Het Comité is van mening dat de begrotingslijn voor horizontale onderzoekactiviteiten m.b.t. het MKB als aanvulling moet worden beschouwd, bovenop de minimum-quota van 15 % voor thematische prioriteiten t.b.v. het MKB onder het eerste specifieke programma. Het herhaalt met klem dat voor de horizontale „bottom-up” activiteiten een kritische massa aan financiële middelen beschikbaar moet zijn van ten minste de helft méér dan de middelen die daarvoor in eerste lezing werden uitgetrokken. De regels voor deelname aan projecten van coöperatief en collectief onderzoek moeten ervoor zorgen dat steeds meer kleinere bedrijven kunnen deelnemen aan zowel horizontale als thematische activiteiten, onder meer via de bemiddeling door nationale en regionale organisaties zoals bedrijfs- en beroepsverenigingen en kamers van koophandel en ambachten, zoals al in een eerder ESC-advies viel te lezen ⁽¹⁾.

5.2.3. Internationale samenwerking, met activiteiten van wederzijds belang die zijn toegesneden op de sociaal-economische behoeften van groepen van derde landen.

5.2.3.1. Het Comité onderstreept dat internationale samenwerkingsactiviteiten van essentieel belang zijn voor de totstandbrenging van een aantrekkelijke en open Europese Ruimte voor Onderzoek en Innovatie, die in staat is zowel interne als externe personele en financiële middelen te concentreren op de doelstelling van een Europese kennismaatschappij die toonaangevend is voor de duurzame economische ontwikkeling op mondiaal niveau. Het herinnert eraan dat voor internationale samenwerkingsactiviteiten twee evengrote actielijnen zijn ontwikkeld met gelijke kritische massa: één in het kader van de thematische prioriteiten en één in het kader van de horizontale activiteiten. Het Comité acht het van groot belang dat deze twee lijnen worden gecoördineerd en dat zowel binnen als buiten de Unie duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is.

5.2.3.2. Het Comité herhaalt met klem dat het van zeer groot belang is duidelijkheid en doorzichtigheid te scheppen m.b.t. de internationale dimensie van het Europese onderzoeksbeleid, en stelt nogmaals voor dat de horizontale activiteiten op het gebied van internationale samenwerking betrekking hebben op de volgende groepen van derde landen: landen in het Middellandse-Zeegebied en de Balkan; landen in Latijns-Amerika en Azië; landen van de voormalige Sovjet-Unie; de ACS-landen en Zuid-Afrika. De deelname van geïndustrialiseerde landen als de VS, Japan, Canada en Australië moet worden gestimuleerd op basis van openheid en wederzijdse belangen.

⁽¹⁾ Zie advies CES 185/2002 in PB C 94 van 18.4.2002.

5.2.3.3. Volgens het Comité zouden specifieke mechanismen in het leven moeten worden geroepen om de internationale samenwerking toegankelijker te maken voor het MKB en kleinere onderzoekcentra (naar het model van CRAFT, maar dan internationaal). Het Comité onderstreept het belang van vastliggende schema's waarbij automatisen gelden, om een echte synergie tot stand te brengen tussen internationale wetenschappelijke en technologische samenwerkingsactiviteiten en de communautaire programma's voor samenwerking en technische assistentie voor bovengenoemde landen, om zo te zorgen voor samenhang en zichtbaarheid van het EU-beleid naar buiten toe.

6. Het tweede specifieke programma: Structureren van de Europese onderzoeksruimte

Een tweede specifiek programma zou aan de structurele aspecten van het kaderprogramma moeten zijn gewijd, met het oog op de totstandkoming van de Europese ruimte voor onderzoek en innovatie, met de volgende drie specifieke begrotingslijnen:

6.1. Interfaces onderzoek/innovatie en regionale onderzoeksinitiatieven; voor de coördinatie en verbetering van de verschillende soorten bestaande en toekomstige netwerken; om nationale/regionale CORDIS-informatiediensten op te richten en deze op te nemen in een netwerk met de Europese CORDIS-informatiediensten; om de economische en technologische informatiediensten te verbeteren; om de stroom van risicokapitaal zoveel mogelijk te richten op de innovatie op de euromarkt; om de interregionale structuren en netwerken met instrumenten te versterken m.b.v. geïntegreerde transregionale programma's en topnetwerken; om de activiteiten op het gebied van innovatie en verspreiding van geïntegreerde thematische projecten en topnetwerken te coördineren; om projecten op het gebied van benchmarking en regionale road mapping te ontwikkelen; om kleinere instellingen te helpen met de uitvoering en het beheer van Europese onderzoeksprojecten; om de oprichting van GRID-systemen tussen ondernemingen, onderzoekcentra en universiteiten op regionaal en interregionaal niveau en in aangrenzende gebieden te ondersteunen; om de OTO&D-activiteiten samen met de structuurfondsen en andere relevante financiële en samenwerkingsinstrumenten te activeren, met name het initiatief Innovation 2000, het EIF en de EIB.

6.1.1. Het Comité betreurt het dat de financiële middelen van deze begrotingslijn zelfs lager uitvallen dan in het vorige kaderprogramma, terwijl deze juist zouden moeten worden verhoogd. In de optiek van het proces van Lissabon is het voor de totstandkoming van de Europese ruimte voor onderzoek en innovatie van essentieel belang dat activiteiten op het gebied van innovatie worden ontplooid alsmede regionale en interregionale initiatieven, om een oplossing te vinden voor de Europese innovatieparadox. Het Comité onderstreept tevens het belang van specifieke instrumenten voor geïntegreerde projecten en transregionale netwerken van topcentra, evenals maatregelen voor mentoraat, met name voor kleinere instanties, alsmede duidelijke schema's voor de parallelle activering van communautaire maatregelen op het gebied van innovatie en regionale ontwikkeling.

6.1.2. Het Comité onderstreept het belang van activiteiten op het gebied van economische en technologische informatiediensten, en hoopt dat hiervoor méér middelen worden uitgetrokken dan voorzien.

6.2. Mobiliteit van human resources, waaronder: uitwisselingen tussen universiteiten en het bedrijfsleven en tussen openbare en particuliere onderzoekcentra; steun aan individuele onderzoekers; bevordering van topkwaliteit; terugkeer en herintreding van onderzoekers; steun aan jonge onderzoekers en het evenwicht tussen mannen en vrouwen. Hierbij kan met name worden gedacht aan:

- door gastinstellingen gestuurde activiteiten: Marie Curie-netwerken voor opleiding door onderzoek; Marie Curie-gastbeurzen voor initiële onderzoekopleiding van jonge onderzoekers; Marie Curie-gastbeurzen voor kennisoverdracht; Marie Curie-conferenties en -cursussen;
- door individuele onderzoekers gestuurde activiteiten: Marie Curie-beurzen voor onderzoekers uit de EU en geassocieerde landen voor werkzaamheden in Europa; internationale Marie Curie-beurzen voor onderzoekers uit de EU en geassocieerde landen voor werkzaamheden buiten Europa; internationale Marie Curie-beurzen voor onderzoekers uit derde landen voor werkzaamheden in Europa;
- bevordering en erkenning van topkwaliteit: Marie Curie-toelagen voor topkwaliteit, bedoeld voor nog te ontwikkelen onderzoekprogramma's; prijzen ter erkenning van de topkwaliteit van onderzoekers; Marie Curie-leerstoelen;
- terugkeer- en reïntegratiemechanismen: toelagen voor terugkeer en reïntegratie van onderzoekers uit de EU en geassocieerde landen naar hun beroep, land of regio van oorsprong, zowel voor onderzoekers die een Marie Curie-beurs hebben ontvangen als voor Europese onderzoekers die buiten Europa hebben gewerkt;
- initiatieven die synergie creëren met nationale en regionale programma's, o.m. via een „nabijheidsondersteuning” van onderzoekers en een „netwerkondersteuning”, en verschillende vormen van beheer van nationale en regionale structuren;
- ondersteuning van opleidingsactiviteiten op andere gebieden van het kaderprogramma, in de vorm van assistentie bij vaststelling van gemeenschappelijke evaluatie- en selectiecriteria en de bevordering van gemeenschappelijke benaderingen.

6.2.1. Het Comité acht de activiteiten op het vlak van opleiding en mobiliteit van wetenschappers en technici van fundamenteel belang voor Europa; in die zin is het verheugd dat een aanzienlijke hoeveelheid financiële middelen voor deze begrotingslijn wordt uitgetrokken. Het is overigens van mening dat a) een groot deel van deze middelen (ten minste een derde) meer rechtstreeks in verband moet worden gebracht met de thematische prioriteiten van het kaderprogramma; b) de interactie tussen universiteiten en bedrijfsleven (in beide richtingen) de hoogste prioriteit moet krijgen, zowel qua kritische

massa aan financiële middelen als qua ontwikkeling van activiteiten; c) het beheer van de middelen zoveel mogelijk moet worden gedecentraliseerd en gestroomlijnd, en zo dicht mogelijk bij de eindgebruiker moet worden gebracht; d) onderzoek moet worden gedaan naar hinderpalen van administratieve en fiscale aard en op het vlak van sociale verzekeringen voor de intra-Europese mobiliteit van wetenschappers, ingenieurs en onderzoekers, ter ondersteuning van de door de Raad voorgenomen maatregelen om de mobiliteitsbelemmeringen uit de weg te nemen en deze beroepen een carrièreperspectief te bieden dat in heel Europa voor zowel het bedrijfsleven als de academische wereld aanvaardbaar is.

6.3. Onderzoekinfrastructuren met speciale steunmaatregelen voor grote infrastructuren en netwerken; ontwikkeling van kleine en middelgrote infrastructuren; ontwikkeling van nieuwe infrastructuren. Deze begrotingslijn heeft met name de volgende doelstellingen:

- Europese wetenschappers een betere toegang te verschaffen tot de infrastructuur die zij nodig hebben;
- steun verlenen voor een gecoördineerde benadering van de ontwikkeling van bestaande en nieuwe onderzoekinfrastructuur, ook op regionaal en transregionaal niveau.

6.3.1. Er worden vijf steunmechanismen voorgesteld:

- transnationale toegang voor onderzoeksteams of individuele onderzoekers tot belangrijke individuele onderzoekinfrastructuren;
- geïntegreerde activiteiten voor de verstrekking van essentiële diensten in netwerkverband en de uitvoering van gezamenlijke onderzoeksprojecten om de exploitatie van onderzoeksresultaten door bedrijven, met name het MKB, te verbeteren m.b.v. geïntegreerde initiatieven en coördinatieactiviteiten;
- ontwikkeling van een communicatienetwerk in samenhang met het prioritaire thematische onderzoeksgebied „Technologieën van de informatiemaatschappij” voor alle onderzoekers in Europa (GEANT) en speciale hoogwaardige GRIDs en proefnetwerken, en elektronische publicatiediensten;
- haalbaarheidsstudies en voorbereidende technische werkzaamheden voor nieuwe infrastructuur, waarbij rekening wordt gehouden met de behoeften van alle potentiële gebruikers, in combinatie met bijdragen van de EIB en de Structuurfondsen;
- ontwikkeling van nieuwe infrastructuur m.b.v. een beperkt aantal projecten, waarbij rekening wordt gehouden met het standpunt van de lidstaten; deze steun vormt een aanvulling op bijdragen van de EIB en de Structuurfondsen.

6.3.2. Het Comité stemt in met het gewicht dat wordt gegeven aan de ondersteuning van onderzoekinfrastructuur, waarmee immers wordt bijgedragen tot het toekomstige concurrentievermogen van de Unie, om de Europese onderzoekprestaties te vergroten en te versnellen, hoogwaardige diensten te leveren aan met name het MKB, de verspreiding

en exploitatie van onderzoeksresultaten te bevorderen, en topcentra te creëren voor transnationale regionale en ontwikkeling. Synergie van de communautaire instrumenten van regionaal beleid zou worden bevorderd door deze meer te focussen op de strategische doelstelling van de Unie, namelijk om de meest concurrerende kenniseconomie ter wereld te worden.

6.3.3. Het Comité onderstreept in dit verband het belang van topkwaliteit van de netwerkcapaciteit, ongeacht de afmetingen van de deelnemende infrastructuren — groot, middel of klein — voor een doeltreffende ondersteuning. Deze topkwaliteit uit zich tevens in de mate waarin het netwerk bijdraagt tot een goed uitgeruste en samenhangende Europese Ruimte voor Onderzoek en Innovatie.

6.4. Voor de begrotingslijn „Wetenschap en samenleving” wordt verwezen naar paragraaf 5.1.1.4.1, waarin de opmerkingen uit het relevante advies⁽¹⁾ van het Comité worden herhaald.

7. Het derde specifieke programma: de coördinatie en samenhangende ontwikkeling van de Europese onderzoeksruimte

Volgens het Comité zou een derde specifiek programma moeten zijn gewijd aan permanente coördinatie van de activiteiten, een samenhangende ontwikkeling van het beleid, de totstandbrenging en ontwikkeling van een permanente cyclus van monitoring/evaluatie/assessment/voorspelling van de onderzoeks- en innovatieactiviteiten op de verschillende niveaus waarin de Europese Ruimte is opgedeeld, met de volgende begrotingslijnen:

7.1. ondersteuning van de coördinatie van de activiteiten, met name door initiatieven te ontplooiën op het gebied van:

- coördinatie van nationale activiteiten, vooral op het gebied van gezondheid, biotechnologie, milieu en energie, door gezamenlijke initiatieven van meerdere landen te steunen en aan te moedigen, en instrumenten te ontwikkelen om synergie op te wekken tussen nationale activiteiten met een gemeenschappelijk strategisch belang;
- coördinatie van activiteiten op Europees niveau, door gezamenlijke initiatieven met COST, Eureka en ESA te ontwikkelen maar ook door samenwerkingsverbanden met ESO, EMBL, ESRF, ILL en CERN, evenals vergelijkbare nieuwe Europese initiatieven, en door de internationale samenwerking te stimuleren met initiatieven als Intelligent Manufacturing System en Human Frontiers.

⁽¹⁾ PB C 221 van 7.8.2001.

7.2. ondersteuning van een samenhangende beleidsontwikkeling, door waarschuwingssystemen op te zetten voor bottom-up processen en nieuwe processen, ideeën en concepten; door uitdagingen te vinden en sectoren van gemeenschappelijk belang aan te wijzen; door geharmoniseerde instrumenten voor benchmarking van het nationale beleid in te zetten; door steeds stelselmatig gespecificeerde overzichten te publiceren voor homogene groepen van nationale/regionale initiatieven van onderzoek en innovatie ten behoeve van openbare en particuliere actoren; door met steun van het GCO een krachtig netwerk van voorspellende instanties in het leven te roepen ter ondersteuning van de besluitvorming van regeringen/parlementen; door het onderzoeks- en innovatiebeleid op Europees, nationaal en regionaal niveau te benchmarken; door de activiteiten voor het in kaart brengen van topkwaliteit in Europa uit te breiden; door studies uit te voeren en goede praktijkvoorbeelden op te sporen en te verspreiden om de wet- en regelgeving op het gebied van onderzoek en innovatie in Europa te verbeteren, met name om particuliere investeringen in research en technologie te stimuleren.

7.3. een permanente cyclus van gespreide strategische intelligentie (nieuwe begrotingslijn): om te zorgen voor één gemeenschappelijke visie, een duidelijke en transparante sociaal-economische impact, en een dynamische en concrete legitimiteit voor de toekomstige communautaire programma's, alsmede een samenhangende en gecoördineerde totstandbrenging van de Europese Ruimte voor Onderzoek en Innovatie. Hiervoor is het van essentieel belang om op Europees, nationaal en regionaal niveau een netwerk van gespreide intelligentie op te zetten en te financieren, om de technologische ontwikkeling en de impact daarvan te beoordelen en mogelijke verdere ontwikkelingen te voorspellen in een geïntegreerde cyclus van monitoring-evaluatie-assessment-voorspelling, via een bottom-upbenadering.

7.3.1. Het Comité is van mening dat de coördinatie binnen het kaderprogramma en tussen het communautaire niveau enerzijds en de andere niveaus — internationaal, Europees, nationaal/regionaal — anderzijds een kwaliteitskenmerk van het zesde kaderprogramma moet zijn. Hetzelfde geldt voor de samenhangende ontwikkeling van het beleid: aangezien de Gemeenschap nog te weinig middelen voor OTO uittrekt in verhouding tot de totale Europese onderzoeksinspanningen, speelt zij op dit gebied slechts de rol van katalysator. Het Comité acht het dan ook van essentieel belang dat deze activiteiten worden georganiseerd in een apart specifiek programma, met een eigen beheerscomité en een eigen European advisory group (EAG). Deze moet de centrale kern van het toekomstige zevende kaderprogramma vormen, en volledig worden geïntegreerd in de aanvalsstrategie t.b.v. een echte geïntegreerde ruimte voor onderzoek en innovatie (zie hierboven, par. 2.8 en 2.9).

7.3.2. Het Comité is dus voorstander van een effectieve uitbreiding van deze activiteiten, en beveelt aan gemeenschappelijke mechanismen te ontwikkelen om de procedures voor aanbesteding, selectie en evaluatie op vrijwillige basis te standaardiseren, en om te zorgen voor transparantie en

toegankelijkheid. Ook dringt het aan op gecoördineerde en samenhangende co- en pre-normeringsactiviteiten, als essentiële factor voor het concurrentievermogen van het Europese systeem, alsmede geharmoniseerde statistische meetsystemen op verschillende niveaus. Het Comité onderstreept dat het wenselijk is om, net als in het geval van CERN, ook de samenwerking met andere Europese onderzoeksinstituten vast te leggen in samenwerkingsprotocollen, en dienovereenkomstige communautaire schema's te bieden voor samenwerking tussen lidstaten en regio's.

7.3.3. Ten slotte herhaalt het Comité zijn opmerking uit zijn advies over het zesde kaderprogramma⁽¹⁾, nl. dat een sterke actie op het gebied van gespreide strategische intelligentie zoals beschreven in paragraaf 6.3, met voldoende financiële middelen, van essentieel belang is voor de totstandkoming van een hechte en samenhangende Europese Ruimte voor Onderzoek en Innovatie, voor een doeltreffende en bewuste uitvoering van het zesde kaderprogramma en voor een duidelijke, bewuste en doorzichtige benadering van het zevende kaderprogramma.

8. Het specifieke programma GCO-EG

8.1. Het specifieke programma voor onderzoek door het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek heeft in de Commissievoorstellingen betrekking op de volgende onderwerpen:

- voeding, chemische producten en gezondheid, met prioritaire activiteiten op het gebied van: veiligheid en kwaliteit van levensmiddelen; genetisch gemodificeerde organismen; chemische producten en biomedische toepassingen;
- milieu en duurzame ontwikkeling: beoordeling en voorkoming van wereldwijde klimaatverandering; bescherming van het Europese milieu (lucht, water en bodem); bijdragen aan duurzame ontwikkeling (hernieuwbare energie, milieueffectrapportage), ondersteuning van GMES (Global Monitoring for Environment and Security);
- technologische prognoses: technisch-economische prognoses; internationaal forum voor samenwerking op het gebied van prognoses;
- referentiematerialen en -metingen: Communautair Referentiebureau en gecertificeerde referentiematerialen; chemische en fysische metingen;
- onderzoek naar openbare veiligheid en fraudebestrijding: internationale veiligheid van burgers; natuurlijke en technologische gevaren, risico's en noodsituaties; cyberveiligheid; toezicht op de naleving van EU-regelgeving en fraudebestrijding;
- opleiding tot onderzoeker, toegang tot infrastructuur: beurzen voor opleiding en mobiliteit van onderzoekers.

⁽¹⁾ PB C 260 van 17.9.2001, paragrafen 11.4, 11.4.1, 11.3.2, 11.4.3.

8.2. Het Comité is van mening dat het GCO essentiële interdisciplinaire activiteiten uitvoert ter ondersteuning van de Europese Ruimte voor Onderzoek en Innovatie, de ondersteuning van andere communautaire beleidstakken, veilige producten en procédés, internationale samenwerking, uitbreiding en samenwerking in het Middellandse-Zeegebied, opleiding en mobiliteit van onderzoekers, en technologische vooruitzichten ter ondersteuning van de permanente cyclus van gespreide strategische intelligentie. Het onderstreept de strategische interinstitutionele rol die het GCO kan spelen bij de ondersteuning van besluitvormers, door een onafhankelijke wetenschappelijke en technologische basis te leveren voor het beleid en de communautaire instellingen, met inbegrip van het Europees Economisch en Sociaal Comité.

8.3. Het Comité is van mening dat het GCO op communautair niveau als spil fungeert van een pan-Europees onderzoek-netwerk en een Europees netwerk van technisch-wetenschappelijke referentiesystemen, en als smeltkroes van kennis en bemiddelaar van onderzoekers op internationaal niveau, als brug tussen de onderzoekswereld en de civil society. In dit verband wijst het Comité op het belang van synergie met de thematische prioriteit „Burgers, democratie en nieuwe vormen van governance/Wetenschap en governance”. Het Comité is van mening dat voor de horizontale activiteiten, met name die op het stuk van technologische vooruitzichten, meer financiële middelen moeten worden uitgetrokken. Hetzelfde geldt voor activiteiten op het gebied van opleiding en steun aan toegang tot infrastructuur. Het Comité is er een groot voorstander van dat het GCO volledig kan deelnemen aan alle communautaire instrumenten, naast de eigen werkzaamheden van zijn instituten. Voorts onderstreept het de rol die voor het GCO is weggelegd bij de opleiding van wetenschappelijk personeel op mondiaal niveau en het aantrekken van intelligentie en kennis binnen de internationale wetenschappelijke en industriële gemeenschap. De geplande inkrimping van het vaste personeel met 10 % moet ruim worden gecompenseerd door een aandeel van 15 à 20 % internationale bursalen.

9. Opzet en inhoud van de specifieke Euratom-programma's

Het Comité stemt in met de voorgestelde opzet van de specifieke programma's van het zesde kaderprogramma Euratom, te weten:

- een specifiek programma voor onderzoek op het gebied van kernenergie;
- een specifiek programma voor onderzoek door het GCO (Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek) Euratom.

9.1. Het opwekken van kernenergie geschiedt op het ogenblik op basis van twee verschillende beginselen van kernreactie: enerzijds kernfusie, waarbij zeer lichte kernen worden gebruikt zoals die van deuterium, tritium of helium; anderzijds kernsplijting, waarbij zeer zware kernen worden gebruikt zoals die van uranium. Het Comité wijst erop dat deze twee methodes tot aanzienlijke verschillen leiden op het stuk van de technische oplossingen en problemen, de benodigde en beschikbare hulpbronnen, en milieuaspecten, zodat de evaluatie van de mogelijkheden op lange termijn en de maatregelen hieraan moeten worden aangepast.

9.1.1. Kernfusie belooft grote mogelijkheden op het gebied van veiligheid, beschikbaarheid van vrijwel onuitputtelijke hulpbronnen, minimale hoeveelheid afval en afwezigheid van „broeikasgassen”. Hoewel het onderzoek op dit gebied nog in de kinderschoenen staat, hebben de Europese experimenten indrukwekkende resultaten te zien gegeven. Het Comité is ervan overtuigd dat de communautaire inspanningen moeten worden voortgezet en het tempo moet worden opgevoerd, en stemt er derhalve volledig mee in dat voor deze optie adequate financiële middelen worden uitgetrokken.

9.1.2. De kernsplijtingsreactoren leveren al decennialang een aanzienlijke, efficiënte en veilige bijdrage tot de elektriciteitsvoorziening in de EU en tot een vermindering van de CO₂-uitstoot. Een van de intrinsieke problemen van de huidige reactoren is echter dat zij een aanzienlijke hoeveelheid kernafval produceren — ook al komen daarbij geen broeikasgassen als CO₂ vrij — naast het vraagstuk van de veiligheid van de centrales. Het ontbreken van consensus over de wijze waarop kernafval dient te worden verwerkt en opgeslagen is een van de belangrijkste belemmeringen voor een groter gebruik van kernenergie in de toekomst: het Comité is overtuigd van de noodzaak van onderzoek om afvalverwerkingstechnologieën te ontwikkelen en te testen, geschikte locaties aan te wijzen, de wetenschappelijke kennis over de „Safety assessment”-methoden te vergroten, eerlijke besluitvormingsprocessen te ontwikkelen en nieuwe typen reactoren en brandstofcycli te bestuderen, en duidelijkheid te scheppen ten aanzien van de mogelijkheden voor industriële afvalwerking met gepaste veiligheidskosten.

9.1.3. Het Comité is ervan overtuigd dat een van de redenen voor de afkeer van de samenleving van kernenergie, van sociaal-economische aard is en het gevolg van het gebrek aan adequate en betrouwbare informatie over de mogelijkheden en risico's. Het is van belang dat hieraan een einde wordt gemaakt door voorlichting te geven op scholen en universiteiten, en door ervoor te zorgen dat het onderzoek en onderwijs niet beperkt blijven tot grote projecten in die disciplines. In een bredere context maakt dit gebrek aan informatie onderdeel uit van een meer algemeen probleem, namelijk de gebrekkige kennis van het grote publiek op het gebied van de natuurwetenschappen en moderne technologie, zoals het Comité heeft opgemerkt in zijn advies „Wetenschap, samenleving en burgers in Europa”⁽¹⁾.

9.2. Het specifiek programma Kernenergie

Het specifiek programma Kernenergie valt uiteen in drie prioritaire onderzoeksterreinen:

- beheerste kernfusie;
- beheer van radioactief afval;
- stralingsbescherming.

⁽¹⁾ PB C 221 van 7.8.2001.

Naast deze drie begrotingslijnen zijn er nog andere activiteiten op technologisch gebied en op het stuk van de nucleaire veiligheid.

9.2.1. Wat beheerste kernfusie betreft is het Comité ervan overtuigd dat de in het kernfusieonderzoek geboekte vooruitgang een goede reden is om door te gaan met de krachtige inspanningen die moeten leiden tot een kernfusiecentrale, en dat fusie-energie in de tweede helft van deze eeuw kan bijdragen tot de productie van elektriciteit op grote schaal, zonder schadelijke emissies. De bijdrage van JET en andere Europese laboratoria tot deze vooruitgang is tevens het bewijs van het succes van de Europese onderzoeksruimte op dit gebied.

9.2.1.1. Het Comité stemt in met de voorgestelde programma-onderdelen, te weten de verwezenlijking van „Next Step” om de wetenschappelijke haalbaarheid van kernfusie te bewijzen, het gebruik van JET en bestaande installaties ter ondersteuning van Next Step, met de ontwikkeling van concepten als de „stellarator” om de technische specificaties aan te passen voor commercieel gebruik, en de ontwikkeling van kennis op het gebied van fusie-fysica en technologie van materialen.

9.2.1.2. Het Comité dringt er nogmaals op aan meer financiële middelen uit te trekken voor kernfusie, zelfs meer dan de 750 miljoen EUR die worden genoemd in het door de Commissie goedgekeurde gemeenschappelijk standpunt van de Raad, ter ondersteuning van met name het ITER-project (met 200 miljoen EUR) en de onderhandelingen over de oprichting van een juridische entiteit ITER, de vestigingsplaats in Europa en de gezamenlijke uitvoering met de internationale partners. Het Comité stelt met tevredenheid vast dat deze mening door het EP wordt gedeeld.

9.2.2. Met betrekking tot de begrotingslijn „Beheer van radioactief afval” is het Comité van mening dat de voorstellen van de Commissie ten aanzien van de inhoud van deze specifieke begrotingslijn moeten worden aangevuld met de verwerking en conditionering van afvalstoffen, naast het onderzoek naar de opslag van afval; onderzoek naar methoden om de impact van afval te verminderen; onderzoek naar nieuwe reactortechnologieën en met name de hogetemperatuurreactor (HTR); en onderzoek naar energieconversiesystemen en toepassingen daarvan.

9.2.2.1. Wat de uitgetrokken middelen betreft, plaatst het Comité vraagtekens bij de in zijn ogen excessieve en ongerechtvaardigde bezuinigingen die zijn aangekondigd, met name op het gebied van het beheer van radioactief afval, met een verlaging van 40 % ten opzichte van de aanvankelijk door de Commissie voorgestelde begroting. Deze vermindering is duidelijk in strijd met de noodzaak adequate en gedegen technologieën te ontwikkelen die de besluitvormers en de publieke opinie concrete elementen bieden voor een risico-beoordeling en exploitatie van de mogelijkheden van kernsplijtingcentrales, die niet alleen geen uitstoot maar tevens minder en uitstekend beheersbare radioactieve afvalstoffen opleveren.

9.2.3. Met betrekking tot de begrotingslijn „Bestralingsbescherming” is het Comité van mening dat de activiteiten op het gebied van stralingsbescherming, onderzoek naar innoverende concepten voor veiligere processen, onderwijs en opleiding m.b.t. nucleaire veiligheid en stralingsbescherming van essentieel belang zijn voor Europa en de Europese industrie, maar vooral ook voor de bescherming van de burgers en het behoud van kernsplijtingsenergie als belangrijk element en lange-termijnoptie voor een veilige en risicoloze levering van energie. Het Comité herhaalt in dit verband zijn eerdere aanbevelingen uit zijn advies over het zesde kaderprogramma voor OTO⁽¹⁾ met betrekking tot bestaande kerncentrales in de kandidaat-lidstaten en daaraan grenzende landen, namelijk dat de Europese Unie — en het Europese bedrijfsleven — hiervoor een beleid en geschikte technische en wetenschappelijke oplossingen moet ontwikkelen. In dit verband zij tevens gewezen op de recente plannen van Rusland en de VS om geavanceerde reactoren en meer nieuwe centrales te bouwen.

9.2.3.1. Gezien het belang van deze activiteiten is het Comité van mening dat een herschikking van de toch al beperkte begrotingsmiddelen noodzakelijk is.

9.2.4. De overige activiteiten op het gebied van nucleaire technologieën en veiligheid hebben betrekking op de ondersteuning van het communautaire beleid op het gebied van gezondheid, energie en milieu, om het niveau van het onderzoek in sectoren die niet onder de thematische prioriteiten vallen hoog te houden en bij te dragen tot de totstandkoming van de Europese onderzoeksruimte. De financiële middelen voor deze activiteiten zouden volgens het Comité anders kunnen worden verdeeld, ten gunste van de begrotingslijn „Beheer van radioactief afval”.

9.3. *Het specifiek programma GCO-Euratom*

Voor het specifiek programma GCO-Euratom worden de volgende activiteiten voorgesteld:

- beheer van radioactief afval en veiligheidscontrole van nucleaire materialen: behandeling en opslag van verbruikte splijtstof en hoogactief afval; veiligheidscontroles van Euratom en IAEA-garanties; ondersteuning van activiteiten ten behoeve van de non-proliferatie van massavernietigingswapens;
- veiligheid van de verschillende soorten reactoren, stralingsmonitoring en metrologie: veiligheid van de verschillende typen reactoren en controle op ioniserende straling.

9.3.1. Het Comité plaatst vraagtekens bij het feit dat in het specifiek programma GCO-Euratom geen activiteiten zijn opgenomen op het gebied van medische toepassingen van nucleair onderzoek: een terrein waarop toch een lange traditie bestaat en waarbij netwerken van universiteiten, onderzoekscentra, medische organisaties en de farmaceutische industrie

⁽¹⁾ PB C 260 van 17.9.2001.

veel belang hebben. De terloopse verwijzing hiernaar in het specifieke programma GCO-EG is noch voldoende noch relevant. De inkrimping van de begroting voor het hele programma en met name voor het afvalbeheer en de veiligheid van splijtstof en reactoren, is vooral in het licht van de uitbreiding onterecht. Ook is het van mening dat duidelijk moet worden aangegeven hoeveel middelen precies worden uitgetrokken voor de opleiding van onderzoekers en hooggekwalificeerd personeel om de nucleaire know-how van de Unie en de geassocieerde landen in stand te houden en te vergroten, vooral met het oog op de uitbreiding.

10. Voorgestelde instrumenten voor de uitvoering van specifieke programma's

10.1. Het Comité heeft zich reeds uitgesproken over het algemene raamwerk van de nieuwe instrumenten die in het ontwerp-kaderprogramma zijn voorgesteld t.b.v. de specifieke thematische programma's. Het heeft unaniem gewezen op de noodzaak om:

- de mechanismen nader te omschrijven en de doeltreffendheid en haalbaarheid ervan te verifiëren;
- ze te laten flankeren door bepaalde instrumenten uit het vijfde kaderprogramma, om ervoor te zorgen dat de participatie van belanghebbenden wordt uitgebreid i.p.v. teruggedrongen;
- de begeleidende maatregelen uit te breiden met instrumenten voor mentoraat, opleiding en onderzoek en haalbaarheids-/verkenkende studies;
- de omvang en duur van de projecten flexibel te laten zijn, om de toegankelijkheid en beheersbaarheid voor alle (zelfs kleine) potentiële deelnemers te garanderen;
- de indieners van projectvoorstellen een keur aan instrumenten te bieden die zij zelf kunnen kiezen en die dus niet verplicht worden gesteld in de openbare aanbestedingen;
- de mogelijkheid voor consortia „zelf aanbestedingen voor bepaalde werkzaamheden of voor de uitbreiding van activiteiten uit te schrijven” afhankelijk te stellen van „door de Commissie vastgestelde eisen, zodat doorzichtigheid, gelijke behandeling en consistentie met de doelstellingen van het programma zijn gewaarborgd” ⁽¹⁾.

10.1.1. Het Comité is er in dit verband mee ingenomen dat de Commissie enkele van de suggesties uit het advies van 11 juli 2001 heeft overgenomen, met name de instandhouding van de instrumenten van het vijfde kaderprogramma — zoals specifieke onderzoeksprojecten — náást de nieuwe voorgestelde instrumenten van het zesde kaderprogramma, om een bredere deelname te garanderen van (kleinere) organisaties aan de communautaire onderzoeksactiviteiten, als hoofdrolspelers van de Europese Ruimte voor Onderzoek en Innovatie.

10.1.2. Het is het zaak een duidelijk, transparant en eenvoudig kader te scheppen voor de instrumenten waarmee toegang wordt verkregen tot de verschillende onderdelen van de specifieke programma's en de wijzen van steunverlening en financiële deelname, dat in ieder geval overeenstemt met de richtsnoeren van de Commissie op het gebied van staatssteun aan onderzoek.

10.2. Instrumenten van de voorgestelde specifieke programma's

10.2.1. Topnetwerken

10.2.1.1. Het Comité is van mening dat de mate van integratie van de topnetwerken noodzakelijkerwijs afhangt van de mate van integratie tussen universiteiten en bedrijfsleven, en dat het niveau van excellence van de dienstverlening aan de wetenschappelijke en industriële gemeenschap een relevant criterium moet zijn. Dit criterium moet de topnetwerken een duidelijke dynamiek geven zodat verstarring in besloten kringetjes wordt voorkómen, d.m.v. meetbare en controleerbare tussentijdse doelstellingen, onder toezicht van de Scientific Officer van de Commissie. Bovendien is het Comité er een groot voorstander van dat voorgeschreven wordt dat de groep deelnemers aan de topnetwerken ook een industriële partner en de gebruikers van het topnetwerk moet omvatten, met name uit het MKB, zodat deze netwerken goed passen binnen de in paragrafen 2.8 en 2.9 van dit advies genoemde aanvalsstrategie. Volgens het Comité moeten de selectie- en evaluatiecriteria in ieder geval deel uitmaken van een vaste waaier aan elementen, zoals die welke in de werkprogramma's en informatiepakketten worden genoemd. Hierbij moet rekening worden gehouden met het feit dat het zaak is tevens de oprichting van nieuwe topnetwerken en topnetwerken bestaande uit kleine/middelgrote organisaties te bevorderen. Wijzigingen van doelstellingen en partners tijdens de uitvoering moeten zo transparant mogelijk zijn, en gebaseerd zijn op gemeenschappelijke regels, onder supervisie en controle van de EU.

10.2.1.2. Het Comité heeft ernstige twijfels over het voorgestelde systeem van collectieve en individuele verantwoordelijkheid, en verwijst uitdrukkelijk naar zijn advies over de deelnameregels ⁽²⁾. Volgens het Comité dient van meet af aan duidelijk onderscheid te worden gemaakt tussen de twee benaderingen m.b.t. voor vergoeding in aanmerking komende kosten: de voor het zesde kaderprogramma voorgestelde negatieve lijst en de in de voorschriften voor staatssteun aan OTO&D opgenomen positieve lijst.

⁽¹⁾ Zie advies van het ESC PB C 94 van 18.4.2002.

⁽²⁾ Advies van het ESC in PB C 94 van 18.4.2002, par. 3.2.5, 3.2.5.1 en 3.2.5.2.

10.2.1.3. Het Comité is van mening dat de voor iedere begrotingslijn op te richten sub-beheerscomités moeten worden betrokken bij de besluitvorming m.b.t. de beoordeling van voorstellen en wijzigingen van topnetwerken.

10.2.2. Geïntegreerde projecten

10.2.2.1. Het Comité is ermee ingenomen dat de omvang van een geïntegreerd project (GP) geen voorwaarde meer is voor de toegang tot het instrument, en dat de kritische massa van het GP kwalitatief i.p.v. kwantitatief wordt beoordeeld, hoewel iedere vorm van willekeur moet worden voorkómen. Het Comité is van oordeel dat het ook voor GP's van essentieel belang is dat het consortium een sterke synergie weet op te wekken tussen het bedrijfsleven en de academische wereld, tussen particuliere en openbare ondernemingen, met de volledige participatie van kleinere bedrijfjes, met name het MKB, en de eindgebruikers: in dit verband is het dan ook zaak dat bij ieder GP vertegenwoordigers van universiteiten, het MKB en gebruikers betrokken zijn, als projectvoorstellende deelnemers.

10.2.2.2. Het Comité is van mening dat het aanpassingsvermogen en de flexibiliteit van het instrument GP mede tot uiting moet komen in een speciaal type project voor kleinere organisaties, in de vorm van geïntegreerde nanoprojecten, die een groot deel van de 15 % aan voor het MKB gereserveerde middelen gebruiken, die een beperkte duur hebben (2 à 3 jaar), een klein aantal partners (twee organisaties uit twee verschillende landen), en speciale aanbestedingsprocedures kennen.

10.2.2.3. Volgens het Comité moeten de vastgestelde, meetbare en kwantificeerbare doelstellingen van het GP tevens duidelijke verwijzingen bevatten naar het innovatiepotentieel, in de zin van het gebruik van de kennis die en route en aan het slot is opgedaan (bijv. nieuwe activiteiten of uitbreiding van bestaande activiteiten, spin-off, oprichting van nieuwe innovatieve ondernemingen en kennismarketing). Net als bij topnetwerken moeten de selectie- en evaluatiecriteria deel uitmaken van een keur aan elementen uit de onderhavige regelgeving. Bij de wijziging van doelstellingen en in de samenstelling van een GP moet de grootst mogelijke transparantie op communautair niveau worden gewaarborgd.

10.2.3. Projecten van collectief onderzoek

10.2.3.1. Het Comité herhaalt zijn volledige instemming met dit nieuwe instrument, dat niet alleen in het kader van de horizontale activiteiten t.b.v. het MKB moet worden toegepast, maar ook bij de uitvoering van andere specifieke begrotingslijnen van het specifiek programma „Integratie van de Europese onderzoeksruimte”, en, met name, bij thematische prioriteiten en specifieke maatregelen ter ondersteuning van de internationale samenwerking. Ook zou het instrument moeten worden

gebruikt in het kader van de begrotingslijn „Interfaces onderzoek/innovatie en regionale onderzoeksinitiatieven” van het specifiek programma „Structureren van de Europese onderzoeksruimte”.

10.2.3.2. Verder is het Comité van mening dat een passend percentage van de begrotingslijn voor „Horizontale onderzoeksactiviteiten waarbij MKB's betrokken zijn” moet worden gereserveerd voor de uitvoering middels dit instrument.

10.2.4. Projecten van coöperatief onderzoek

10.2.4.1. Het Comité is ingenomen met de instandhouding van dit instrument, dat in eerdere kaderprogramma's goede diensten heeft bewezen. Volgens het Comité zou het gebruik van dit instrument moeten worden uitgebreid tot de uitvoering van alle actielijnen van het programma „Integratie van de Europese onderzoeksruimte”, met name voor de financiering van thematische activiteiten en op het gebied van de internationale samenwerking, in welk verband het Comité voorstander is van internationale procedures naar het model van Craft. Net als in zijn advies over de deelnameregels ⁽¹⁾, wijst het Comité er ook nu op dat geschikte maatregelen moeten worden genomen om de indiening van dossiers te vereenvoudigen, en dringt het aan op de uitwerking van een actieplan waarin deze procedures worden uiteengezet, bijvoorbeeld door een decentralisatie van de preselectie en de toewijzing van globale subsidies aan bemiddelingsinstanties.

10.2.5. Deelname aan gezamenlijk uitgevoerde nationale programma's (uit hoofde van artikel 169 van het EG-Verdrag)

10.2.5.1. De gezamenlijke tenuitvoerlegging van de nationale programma's op prioritaire onderzoeksgebieden van het zesde kaderprogramma impliceert: de opstelling van geharmoniseerde werkprogramma's, coördinatie van de bestemming van begrotingsmiddelen; een heroriëntatie van bepaalde activiteiten om de complementariteit te versterken, en de publicatie van gezamenlijke uitnodigingen tot het indienen van voorstellen ⁽²⁾.

10.2.5.2. Het Comité heeft in dit verband reeds opmerkingen geformuleerd in zijn advies over de voorstellen voor kaderprogramma's (met name in par. 7.4.5 e.v.), waarnaar het hier verwijst ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Advies van het ESC van 21 februari 2002. PB C 94 van 18.4.2002.

⁽²⁾ Zie COM(2002) 43, blz. 97 (NL).

⁽³⁾ PB C 260 van 17.9.2001.

10.2.6. Specifieke gerichte onderzoeksprojecten

10.2.6.1. Dergelijke projecten bestonden al in het vijfde kaderprogramma (1998-2002); volgens het Comité moeten zij in iedere aanbesteding voor de uitvoering van thematische prioriteiten als optie worden aangeboden, naast de eerder genoemde instrumenten. Het Comité is van mening dat het in ieder geval een positief en progressief idee is de keuze van uitvoeringsinstrumenten vrij te laten om de doeltreffendheid ervan en de mate waarin zij aangepast zijn aan de behoeften van openbare en particuliere gebruikers echt goed te kunnen meten. De gebruikers zijn immers de hoofdrolspelers van de technologische vooruitgang, de verwezenlijking van de strategie van Lissabon en de totstandkoming van een geïntegreerde ruimte voor onderzoek en innovatie in Europa.

10.2.6.2. Hoewel het Comité ermee instemt dat de topnetwerken en geïntegreerde projecten „vanaf de aanvang van het programma op elk thematisch prioritair gebied” worden gebruikt als instrument, is het van mening dat alle hierboven genoemde instrumenten tegelijkertijd moeten worden aangeboden voor de uitvoering van het specifiek programma „Integratie van de Europese onderzoeksruimte”, zodat de beste en meest gebruikersvriendelijke instrumenten die het beste beantwoorden aan de behoeften van de deelnemers worden uitverkoren, en dus niet zozeer de instrumenten die het beste aansluiten op de behoeften van de communautaire programmamakers en uitschrijvers van aanbestedingen.

10.3. Overige instrumenten

10.3.1. Andere voorgestelde instrumenten voor de uitvoering van specifieke programma's zijn:

- coördinatiewerkzaamheden;
- specifieke ondersteunende activiteiten;
- specifieke gerichte innovatieprojecten;
- geïntegreerde infrastructuurinitiatieven;
- activiteiten voor de bevordering en ontwikkeling van menselijk potentieel en mobiliteit.

10.3.2. Volgens het Comité zou in het kader van de uitvoeringsinstrumenten van het tweede specifiek programma „Structureren van de Europese onderzoeksruimte” tevens een specifiek instrument „Projecten voor mentorat” moeten worden voorzien, ter ondersteuning van met name kleinere organisaties bij initiatieven op het gebied van onderzoek en innovatie, zodat zij sneller zullen stijgen op de ladder van excellence en als volwaardige partner kunnen deelnemen aan geïntegreerde projecten en transregionale topnetwerken.

10.3.3. Met betrekking tot de activiteiten voor de bevordering en ontwikkeling van menselijk potentieel en mobiliteit, is het Comité van mening dat onderlinge samenwerking tussen universiteiten en bedrijfsleven hiervan de voornaamste doelstelling moet zijn. Dit instrument moet erop gericht zijn

binnen- en buitenlandse toptalenten, met name jongeren, aan te trekken en het dient grotendeels verband te houden met de thematische prioriteiten⁽¹⁾. Bovendien moeten de procedures eenvoudig worden gehouden en op decentraal niveau worden uitgevoerd, dicht bij de potentiële gebruikers.

10.3.4. Met betrekking tot de geïntegreerde initiatieven op het gebied van onderzoekinfrastructuur, is het Comité het eens met de bevordering van netwerkactiviteiten gecombineerd met ondersteunings- en onderzoeksactiviteiten, naast de financiering van nieuwe infrastructuren en de versterking van reeds bestaande, kleinere infrastructuren. Voor specifieke ondersteuningsactiviteiten dient koppeling aan het GEANT-project in ieder geval het uitgangspunt te zijn; hiervoor wordt ongeveer een derde van de communautaire middelen van deze begrotingslijn gereserveerd.

10.3.5. Met betrekking tot de Activiteiten voor coördinatie en andere specifieke steunmaatregelen, die zowel het eerste als het tweede specifieke programma betreffen, evenals de programma's voor beleidscoördinatie en -samenhang en gespreide strategische intelligentie, is het Comité ten slotte van mening dat de uitvoeringsmodaliteiten van deze activiteiten beter moeten worden omschreven: zij mogen in geen geval beperkt blijven tot de organisatie van conferenties en vergaderingen en de oprichting van deskundigengroepen.

10.3.6. Volgens het Comité zijn deze activiteiten van essentieel strategisch en operationeel belang voor de totstandkoming van een geïntegreerde ruimte voor onderzoek en innovatie en de harmonische ontwikkeling ervan, en bieden zij eveneens belangrijke elementen voor een verantwoorde en bewuste voortzetting hiervan in het zevende kaderprogramma 2006-2010 en volgende communautaire actieprogramma's. Volgens het Comité zouden de specifieke ondersteunende maatregelen tevens subsidies voor haalbaarheidsstudies en verkennende projecten moeten omvatten voor kleinere organisaties, om hun deelname aan het kaderprogramma te vergemakkelijken, met name in perifere en ultraperifere gebieden en kandidaat-lidstaten. Dit geldt niet alleen voor nieuwe onderzoekinfrastructuren.

11. De governance van specifieke programma's

11.1. De uitvoering van het zesde kaderprogramma wordt gekenmerkt door een aantal belangrijke nieuwe aspecten, zowel wat de doelstellingen als de aanpak, de indeling, de instrumenten en toepassingsmodaliteiten betreft. Het programma fungeert zo als katalysator van een indrukwekkend integratieproces van de verschillende openbare en particuliere, academische en industriële actoren van het Europese onderzoek, en van de nationale en regionale, communautaire en Europese onderzoeksinspanningen. Eén en ander vergt een sterke onderlinge verwevenheid tussen de verschillende besluitvormingsniveaus.

⁽¹⁾ PB C 260 van 17.9.2001.

11.2. Volgens het Comité is het derhalve van groot belang dat de Commissie terug kan vallen op een goed ontwikkeld systeem van beheer- en adviesorganen waarmee zij voortdurend in verbinding kan staan en kan discussiëren over de keuzen en richtsnoeren voor de uitvoering van specifieke programma's van dit kaderprogramma, dat moet uitmonden in de totstandkoming van een geïntegreerde ruimte voor onderzoek en innovatie in Europa, waarin verschillende actoren uit de lidstaten, kandidaat-lidstaten en geassocieerde landen bijeen worden gebracht.

11.3. Volgens het Comité moeten de gouvernementele programmacomités, CREST, EURAB en de European Advisory Groups dan ook kunnen fungeren als proactieve en interactieve ondersteuning van de Commissie-activiteiten, opdat de basiselementen van het Europese onderzoek- en innovatiesysteem op transparante, harmonische en samenhangende wijze kunnen interageren. Wat het GCO betreft is het Comité van mening dat de raden van bestuur van de instituten tevens moeten kunnen fungeren als toezichtsorganen, en dat waarnemers van andere Europese instellingen, zoals het Europees Economisch en Sociaal Comité, hierin zitting moeten kunnen nemen.

11.4. Met betrekking tot de organen voor programmabeheer, staat het Comité gunstig tegenover de oprichting van een horizontaal comité voor ieder specifiek programma, dat de verschillende activiteiten van het programma coördineert. Dit zou betekenen dat de horizontale comités — en subcomités voor thematische acties en subthema's — een centrale rol krijgen toebedeeld. Volgens het Comité zijn deze organen een uitgelezen plaats voor de totstandkoming en ontwikkeling van een echte Europese onderzoeksruimte, op ieder terrein van de wetenschap en technologie, waar de verdeling van taken en de samenwerking hun oorsprong vinden.

11.5. Het Comité dringt er derhalve op aan dat de actiereinen en bevoegdheden van deze comités goed worden omschreven, en dat deze opereren aan de hand van vaste vergaderschema's, waarbij de samenstelling afhangt van de thematische begrotingslijnen binnen ieder programma. De comités moeten regelmatig bijeenkomen en niet alleen een adviesfunctie hebben maar tevens over co-decisiebevoegdheden beschikken, vooral m.b.t. de vaststelling van werkprogramma's, informatiepakketten, aanbestedingen en de beoordeling van voorstellen, en handleidingen voor gebruikers.

11.6. Met betrekking tot de rol en functie van een nieuwe CREST (Communautair Adviescomité voor wetenschappelijk en technologisch onderzoek) bij de uitvoering van het zesde kaderprogramma, is het Comité van mening dat deze organisatie, die tientallen jaren geleden is opgericht, nieuw leven moet worden ingeblazen en worden versterkt, zodat zij een waardevolle rol kan spelen als brug tussen de verschillende thematische niveaus en deskundigen — communautair, nationaal en regionaal — ten behoeve van de totstandkoming van een geïntegreerde ruimte voor onderzoek en innovatie. Voor dat doel zou de nieuwe CREST moeten worden opgesplitst in speciale groepen voor de verschillende thematische gebieden van het kaderprogramma, ter bevordering van de integratie tussen het communautaire niveau en het nationale/regionale niveau.

11.7. Met betrekking tot de European Advisory Groups (EAG) acht het Comité het noodzakelijk dat dergelijke groepen voor iedere begrotingslijn van de specifieke programma's worden opgericht, om wetenschappers, bedrijfsleven, waaronder het MKB, en gebruikers volledig te betrekken bij de uitvoering van het zesde kaderprogramma en de voorbereiding van het zevende kaderprogramma. De EAG's dienen bovendien contacten te leggen met de onlangs opgerichte EURAB (European Research Advisory Board), wiens taken en functies beter moeten worden omschreven, en wiens werkzaamheden voldoende transparantie, zichtbaarheid en openbaarheid moet worden gegeven.

Brussel, 30 mei 2002.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
G. FRERICHs

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders”

(COM(2001) 425 def. — 2001/0173 (COD))

(2002/C 221/22)

De Raad heeft op 2 oktober 2001 besloten, overeenkomstig artikel 95 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De afdeling „Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 6 mei 2002 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw Thomas.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 391e zitting van 29 en 30 mei 2002 (vergadering van 30 mei) het volgende advies uitgebracht, dat met 53 stemmen vóór en 40 stemmen tegen, bij 4 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Doel van het Commissievoorstel is een kader te verstrekken dat in betere, geharmoniseerde, uniforme en transparante procedures voorziet voor de beoordeling van de veiligheid van genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders. De belangrijkste doelstellingen zijn (i) de gezondheid van mens en dier te beschermen, (ii) communautaire procedures vast te stellen voor de reglementering van genetisch gemodificeerde levensmiddelen en voeders, en (iii) bepalingen vast te leggen inzake de etikettering van genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders, zodat de consument een echte keuze heeft.

1.2. Het voorstel van de Commissie heeft betrekking op levensmiddelen en diervoeders die genetisch gemodificeerd zijn, die geheel of gedeeltelijk bestaan uit genetisch gemodificeerde organismen of daarmee zijn geproduceerd of die ingrediënten bevatten die met deze organismen zijn geproduceerd (artt. 3 en 16). Bij producten die „met een GGO” geproduceerd zijn, is een deel van het eindproduct afgeleid van oorspronkelijk genetisch gemodificeerd materiaal. Deze vallen onder de voorgestelde verordening. Producten die met behulp van GGO's zijn geproduceerd („met een GGO geproduceerde producten”), maar waarbij het eindproduct geen van het GGO afgeleid materiaal meer bevat, vallen niet onder de voorschriften uit dit voorstel. Dit is in overeenstemming met de huidige bepalingen van Verordening (EG) nr 258/97 („Novel Foods”-verordening).

1.3. Uit hoofde van de voorgestelde verordening kan met slechts één aanvraag zowel een vergunning voor de doelbewuste introductie van een GGO in het milieu worden verkregen, als een vergunning voor het gebruik van dat GGO in levensmiddelen en/of diervoeders.

1.4. De huidige vergunningsprocedure voor genetisch gemodificeerde levensmiddelen is vastgelegd in Verordening (EG) nr. 258/97 over nieuwe voedingsmiddelen en nieuwe voedselingrediënten ⁽¹⁾. De vergunning voor diervoeders met GGO's viel tot hiertoe onder Richtlijn 90/220/EEG ⁽²⁾. Er bestaat geen vergunningsprocedure voor genetisch gemodificeerd diervoeder.

1.5. De volgens de vastgestelde procedure verleende vergunning is in de gehele Gemeenschap gedurende tien jaar geldig en kan telkens voor tien jaar worden verlengd.

2. Etikettering

2.1. Het voorstel breidt de bestaande etiketteringsvoorschriften uit tot alle genetisch gemodificeerde levensmiddelen, ongeacht of daarin gemodificeerd DNA of eiwit traceerbaar is. Alle levensmiddelen of diervoeders waarvoor volgens dit voorstel een vergunning moet worden verleend, moeten de aanwezigheid van GGO-materiaal op het etiket vermelden. Daardoor zullen een aantal producten die GGO's op dit moment niet op hun etiket hoeven te vermelden, zoals sterk geraffineerde olie afkomstig van GGO-producten, dat in de toekomst wél moeten doen. Volgens het voorstel zullen ook verschillende soorten niet-geëtiketteerde diervoeders in de toekomst wél geëtiketteerd moeten worden.

⁽¹⁾ Zie ESC-advies over het „Voorstel voor een verordening (EEG) van de Raad betreffende nieuwe voedingsmiddelen en nieuwe voedselingrediënten”, PB C 108 van 19.4.1993, blz. 8.

⁽²⁾ Zie ESC-advies over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 90/220/EEG inzake de doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu”, PB C 407 van 28.12.1998, blz. 1.

3. Tenuitvoerlegging

3.1. GGO-materiaal kan in minieme hoeveelheden aanwezig zijn in levensmiddelen en diervoeders zonder GGO's, als gevolg van toevallige of technisch niet te voorkomen verontreiniging. In dat geval zijn de etiketteringsvoorschriften van deze verordening niet op dat levensmiddel of diervoeder van toepassing. Er wordt thans een drempelwaarde van 1 % voorgesteld voor minieme sporen van genetisch gemodificeerd materiaal. Levensmiddelen of diervoeders die minder dan 1 procent GGO-materiaal bevatten, hoeven een en ander volgens het voorstel niet op hun etiket te vermelden.

3.2. Aanvragers moeten met het oog op de toepasbaarheid van de regeling voor een detectiemethode zorgen, die bemonstering en identificatie van de transformatie omvat.

3.3. Voorgesteld wordt een communautair referentielaboratorium in te stellen dat als taak krijgt de voorgestelde bemonsterings- en detectiemethoden te testen en te valideren, om zo een geharmoniseerde benadering van de controle in de hele Gemeenschap te krijgen.

3.4. De lidstaten moeten effectieve sancties opleggen wanneer de bepalingen van deze verordening niet worden gerespecteerd (artikel 44).

4. Algemene opmerkingen

4.1. Onderhavig voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders moet in een brede maatschappelijke context worden gezien. Het in Europa in de praktijk nog steeds geldende moratorium op de teelt van genetisch gemodificeerde planten is geen lang leven meer beschoren. Voor de Europese landbouw breekt een nieuw tijdperk aan, waartoe ook de grootschalige inschakeling van genetisch gemodificeerde producten behoort.

4.2. Het Comité beschouwt het als een ernstig verzuim dat het huidige moratorium niet is aangegrepen voor een gestructureerde, brede maatschappelijk discussie over voor- en nadelen van gentechnologie in de landbouw.

4.3. In de samenleving worden over gentechnologie zeer uiteenlopende meningen aangehangen. Dat neemt niet weg dat inmiddels al wel duidelijke scheidslijnen worden getrokken. Zo wordt een ondubbelzinnig onderscheid gemaakt tussen „rode” en „groene” gentechnologie, oftewel gentechnologie in respectievelijk de geneesmiddelen- en de agro-levensmiddelen-industrie.

4.4. Vervolgens loopt ook de discussie over „groene” gentechnologie weer over twee sporen: enerzijds de inschakeling van genetisch gemodificeerde organismen (GGO's) in „vrij” (dus niet in een gesloten systeem) bedreven landbouw en de producten daarvan die als consumptiemiddelen bij mens en

dier terecht komen, en anderzijds het gebruik van in gesloten systemen geproduceerde genetisch gemodificeerde enzymen, vitaminen, additieven e.d. bij de verwerking van basisproducten van de landbouw. Het Comité hecht er veel belang aan dat de Commissie dat onderscheid ook gaat hanteren.

4.5. Ook uit het onlangs verschenen rapport van het Europees milieubureau over de transgenese van genetisch gemodificeerde planten ⁽¹⁾ valt af te leiden dat de consument niet alleen duidelijke informatie wil over producten, maar ook over productieketens.

4.6. Het Europees Economisch en Sociaal Comité schaart zich achter het initiatief van de Commissie om het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de traceerbaarheid en etikettering van genetisch gemodificeerde organismen en de traceerbaarheid van met genetisch gemodificeerde organismen geproduceerde levensmiddelen en diervoeders en tot wijziging van Richtlijn 2001/18/EG ⁽²⁾, en het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders in één tekst samen te brengen. Het Comité is in dit verband ingenomen met de „one door-one key”-procedure, die de veiligheid en het consumentenvertrouwen ten goede zou moeten komen. Het Comité erkent dat de huidige communautaire wetgeving inzake GGO's ook naar diervoeders toe moet worden uitgebreid en dat er behoefte is aan een specifieke evaluatie van de genetische modificatie bij stoffen als levensmiddelenadditieven, aromatische stoffen en toevoegingsmiddelen in diervoeders, als deze met GGO's zijn geproduceerd. Het ESC spreekt zijn bezorgdheid uit over het feit dat de twee onderhavige voorstellen voor een verordening uitsluitend betrekking hebben op producten die met een GGO zijn verkregen, en niet op producten die d.m.v. een GGO zijn verkregen, zodat enkele belangrijke schakels van de voedselproductieketen buiten het toepassingsgebied blijven. Voorts dringt het EESC er bij de Commissie op aan voorlichtingscampagnes ten behoeve van de consument op touw te zetten, waarin de voordelen en mogelijke risico's van GGO's op een rijtje worden gezet, zodat de consument met meer kennis van zaken een keuze kan maken.

4.6.1. Het Comité constateert dat het voorstel op bepaalde punten zeer verwarrend is en kan leiden tot interpretaties die haaks op elkaar staan, zoals in het geval van overweging nr. 15 en de artikelen 3 en 16. Het Comité verzoekt de Commissie derhalve begrippen als die in de leden 3 en 6 van artikel 2 duidelijker te omschrijven en van elkaar te onderscheiden.

⁽¹⁾ Rapport nr. 28 van het Europees milieubureau over GMO's en de betekenis van genendoorstroming door de overdracht van stuifmeel.

⁽²⁾ Zie het op 21 maart 2002 goedgekeurde ESC-advies over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de traceerbaarheid en de etikettering van genetisch gemodificeerde organismen en de traceerbaarheid van met genetisch gemodificeerde organismen geproduceerde levensmiddelen en diervoeders en tot wijziging van Richtlijn 2001/18/EG”.

4.7. Het voorstel van de Commissie over GGO's komt er op een ogenblik dat het vertrouwen van de consument in de veiligheid van zijn voedsel door een aantal schandalen danig is geschokt. Er wordt ingespeeld op niet te vermijden en nog door de pers verder aangewakkerde gevoelens van onzekerheid over nieuwe en onbekende producten. Vaak wordt betwijfeld of de veiligheidstests die met het oog op de menselijke gezondheid worden verricht, wel streng genoeg zijn. Bovendien groeit het wantrouwen in overheidsdiensten, politici, journalisten — en zelfs wetenschappers; debet daaraan is o.m. het tot op zekere hoogte lakse optreden tijdens de BSE-crisis. Het Comité is van mening dat er daarom zo snel mogelijk een Europees Voedselagentschap moet komen, dat kan toezien op een adequate veiligheid van levensmiddelen. Duidelijke, begrijpelijke, precieze en informatieve merktekens en etiketten zijn dan ook van cruciaal belang om dergelijke twijfels de wereld uit te helpen. De gegevens van Eurobarometer leveren het onomstootbare bewijs dat consumenten over de mogelijkheid willen beschikken om genetisch gemanipuleerd voedsel, respectievelijk met GGO's geproduceerde levensmiddelen, gemakkelijk te kunnen opsporen. Alleen op basis van etikettering kan de keuzevrijheid van de consument worden gegarandeerd.

4.8. In het voorstel moet duidelijker worden aangegeven waarom etikettering nodig is van levensmiddelen en diervoeders die geen genetisch gemodificeerd materiaal bevatten, maar die geproduceerd zijn met behulp van GGO's. Het gaat dan immers over producten waarbij de veiligheid voor de menselijke gezondheid al grondig werd getest (ook wat allergieën betreft). Indien de etikettering van deze producten ertoe dient de consument erover te informeren dat de producten in kwestie geen genetisch gemodificeerd materiaal bevatten, maar wél met genetisch gemodificeerde producten geproduceerd werden, en hem of haar daarom een ruimere keuze bieden, dan moet dit duidelijker naar voren worden gebracht. Het Comité beschouwt dit als een belangrijke principiële stap vooruit. Alleen kan onmogelijk aan de consument worden uitgelegd waarom de aanwezigheid van GGO-materiaal wél op het etiket van bijvoorbeeld sterk geraffineerde olie afkomstig van GGO-producten moet worden vermeld (zelfs als het daarin aanwezige gemodificeerd DNA niet traceerbaar is), maar niet op dat van producten die afkomstig zijn van met genetisch gemodificeerde diervoeders geteelde dieren. Om de consument volledig de vrije keuze te laten is het volgens het Comité noodzakelijk de etiketteringsvoorschriften voor GGO's zo doorzichtig en duidelijk mogelijk te formuleren, en hierin ook levensmiddelen en diervoeders op te nemen die zijn verkregen met genetisch gemodificeerde planten of producten die met behulp van een GGO zijn verkregen, al dan niet met proteïnen of genetisch materiaal waarvan de aanwezigheid d.m.v. analyses kan worden aangetoond.

4.9. Het EESC dringt er bij de Commissie op aan, zich nogmaals op de beweegredenen achter onderhavig verordeningvoorstel te bezinnen. De onderliggende gedachtegang achter het vraagstuk van de toepassing van gentechnologie is dat dergelijke producten alleen mogen worden toegestaan, c.q. geconsumeerd als noch het milieu, noch de gezondheid van de consument daarvan op welke wijze dan ook schade ondervindt. Dan kan de consument alle producten dus „blin-

delings" vertrouwen. Desalniettemin is de Commissie — tot groot genoegen van het Comité — voornemens de consument de nodige informatie te verstrekken waardoor deze zelf kan beslissen. Door bijvoorbeeld dierlijke producten van de etiketteringsvoorschriften uit te sluiten, wordt de consument in de hele keten voor de productie daarvan de keuzevrijheid ontnomen, omdat het onmogelijk is uit te maken of daarbij gentechnologie is gebruikt.

4.10. Levensmiddelen en diervoeders die van genetisch gemodificeerd materiaal zijn afgeleid, maar geen transgenetisch materiaal (DNA en/of eiwitten met GGO's) bevatten, zouden aanleiding kunnen geven tot illegale praktijken en fraude. Het Comité vreest dat vertrouwen op certificaten die de authenticiteit van producten verzekeren, niet voldoende is om fraude te vermijden. Sommige producten die van genetisch gemodificeerde gewassen zijn afgeleid, zoals sterk geraffineerde olie, hebben precies dezelfde samenstelling als niet genetisch gemodificeerde producten. Uit de etiketterings- en detectieprocedures in de voorgestelde richtlijn wordt niet duidelijk hoe bij de uitvoering van deze voorschriften met dit fraudeprobleem zal worden omgegaan. Om een oplossing te vinden voor deze problemen en de veiligheid van de voedselketen en GGO's te verzekeren, acht het Comité het van belang dat een doeltreffend systeem voor de traceerbaarheid wordt vastgesteld.

4.10.1. Het Comité is erover verheugd dat de voorgestelde verordening ook van toepassing is op de import uit derde landen. Er moet echter daadwerkelijk voor worden gezorgd dat geïmporteerde producten voldoen aan dezelfde voorwaarden. Om eerlijke concurrentie tussen de EU en derde landen te garanderen, zouden zowel de controle als de etiketterings-systemen betrouwbaar en effectief moeten zijn, in het bijzonder voor geïmporteerde producten. Het Comité acht het wenselijk dat er een regelgevingskader wordt uitgewerkt voor toevallige verontreiniging waarbij de waarden onder de drempel blijven die is vastgesteld voor genetisch gemodificeerde producten die in de voornaamste derde landen wél, maar in de EU niet zijn toegestaan.

4.11. Er is bezorgdheid over het feit dat de voorgestelde verordening tot hogere kosten voor de consument zal leiden. Het Comité aanvaardt dat de kosten van de nieuwe GGO-etikettering worden doorberekend in het eindproduct. Bovendien mogen de hieruit volgende voordelen voor de consument op grote steun bij het publiek rekenen, zoals een Eurobarometer-studie uit 2001 ⁽¹⁾ duidelijk aantoonst. Het Comité vindt het standpunt van de Commissie aannemelijk, maar stelt toch voor dat de Commissie regelmatig effectbeoordelingsstudies uitvoert, om een idee te krijgen van de kosten van traceerbaarheid, scheiding en etikettering.

⁽¹⁾ Eurobarometer 55.2 „De Europeanen, wetenschap en technologie”, december 2001, Europese Commissie, DG Onderzoek.

4.12. Het zou volgens het Comité een wezenlijke tekortkoming zijn als vergunningen voor genetisch gemodificeerde planten worden afgegeven zonder dat er een duidelijke aansprakelijkheidsregeling is getroffen. Dan kan nu al worden voorspeld dat het bij de rechtbanken klachten gaat regenen. Zo zal bijvoorbeeld het overwaaien van genetisch gemodificeerd stuifmeel op een, in overeenstemming met de EU-Verordening betreffende ecologisch verantwoorde landbouw bewerkte akker tot gevolg heeft dat de betrokken landbouwer zijn producten niet langer als biologische producten in de handel mag brengen, omdat daarin aantoonbaar (overgedragen) genetisch gemodificeerde bestanddelen aanwezig zijn. Daardoor leidt die landbouwer ontegenzeggelijk economische schade, zonder dat iemand tot de vergoeding daarvan kan worden verplicht: zonder duidelijke regeling op dat gebied kan niemand aansprakelijk worden gesteld. Het Comité acht het onaanvaardbaar dat er geen duidelijke aansprakelijkheidsregeling is getroffen.

5. Bijzondere opmerkingen

5.1. Evenals de Commissie vindt ook het Comité dat er een redelijke drempelwaarde moet worden vastgesteld voor minieme sporen van genetisch gemodificeerd materiaal, dat toevallig in traditioneel verbouwde gewassen aanwezig is (dus in niet genetisch gemodificeerde producten). Volgens het Comité komt een niveau van 1 % thans overeen met de drempelwaarde voor andere stoffen en met de technische mogelijkheden (artt. 5 en 18). Naarmate de opsporingsmethoden verbeteren, moet een en ander evenwel voortdurend worden bijgesteld, zodat de toegelaten waarden zo dicht mogelijk bij de detectiedrempels komen te liggen.

5.2. Wat de vaststelling en invoering van drempelwaarden voor levensmiddelen en diervoeders betreft, pleit het Comité voor de uitwerking van een in Europees en internationaal verband erkende, gestandaardiseerde analysemethode die als uitgangspunt zou moeten dienen. Derhalve steunt het Comité het voorstel van de Commissie om een communautair referentielaboratorium in te stellen dat de voorgestelde bemonsterings- en detectiemethoden moet testen en valideren. Een efficiënte uitvoering en een doeltreffend beheer van de voorgestelde etikettering en opsporing van genetisch gemodificeerde voedingsmiddelen zal afhangen van een efficiënte en geharmoniseerde aanpak in de hele Gemeenschap (art. 33).

6. Conclusie

6.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité is in het algemeen ingenomen met het initiatief van de Commissie om de huidige regelgeving te verduidelijken en uit te breiden. De teelt van genetisch gemodificeerde gewassen heeft reeds in grote delen van de wereld ingang gevonden, met name in de VS, China en Argentinië. In Europa daarentegen geldt een moratorium op vergunningen voor het op de markt brengen van nieuwe GGO's; de meerderheid van de burgers staat niet open voor genetisch gemodificeerd voedsel. Naast consumentenbescherming (art. 1) is de hoofddoelstelling van het Commissievoorstel het welzijn van mens en dier en de bescherming

van hun gezondheid. Toch gaat het voorstel over de vergunningen voor gebruik en consumptie en over de etikettering van producten die reeds strenge controles hebben ondergaan inzake gezondheids- en milieurisico's. De nieuwe voorschriften verhogen de transparantie: de etikettering van GGO's in de voedselketen wordt uitgebreid en de keuze van de consument wordt verbeterd. Zeer positief is ook dat diervoeders regelmatig gecontroleerd zullen worden.

6.2. Het EESC meent echter dat de etikettering van genetisch gemanipuleerde producten dient te worden uitgebreid tot alle levensmiddelen en diervoeders die geproduceerd zijn met behulp van GGO's, dat wil zeggen producten die vervaardigd zijn met genetisch gemanipuleerde hulpmiddelen voor voedselverwerking, bijvoorbeeld enzymen, alsook niet genetisch gemanipuleerde enzymen die geproduceerd zijn op basis van genetisch gemanipuleerde micro-organismen. Dankzij deze uitbreiding zullen consumenten geheel bewust kunnen vaststellen of er gentechnologie in de gehele voedselproductieketen is toegepast en met kennis van zaken kunnen kiezen.

6.3. Het EESC onderschrijft het voorstel om als genetisch gemanipuleerd al het voedsel en voedselproducten aan te duiden die een onvoorzien gehalte van 1 % of meer aan genetisch gemanipuleerd materiaal bevatten. Het beveelt de ontwikkeling aan van een pakket voorschriften ter toepassing op geïmporteerde genetisch gemanipuleerde producten die in het land van herkomst goedgekeurd zijn, maar niet in de EU. Volgens het Comité zullen producten die worden voortgebracht zonder dat de drempelwaarde van 1 % GGO-bestanddelen in de productieketen ooit wordt overschreden, in de toekomst door de consument net zo goed als kwaliteitsproducten worden beschouwd als bijvoorbeeld bepaalde streekproducten, scharreleieren en biologische producten.

6.4. Het Comité beveelt tevens aan dat de regeling voor de etikettering van levensmiddelen die afgeleid zijn van genetisch gemodificeerde producten maar geen genetisch gemodificeerd materiaal bevatten, duidelijk verantwoord en uitgelegd wordt. Als de hoofdreden voor de etiketteringsvoorschriften van zulke producten erin bestaat het sociale en politieke draagvlak voor met GGO's geproduceerde levensmiddelen te versterken, dient dit uitdrukkelijk te worden vermeld. De nieuwe etiketteringsregeling zou nog meer effect sorteren indien tegelijk de consument wordt uitgelegd wat het verschil is tussen levensmiddelen die genetisch gemodificeerd materiaal bevatten en levensmiddelen die van genetisch gemodificeerde producten zijn afgeleid.

6.5. Het Comité vraagt dat het voorgestelde systeem op zijn kwetsbaarheid voor fraude getest wordt, en dat wordt toegezien op de uitvoering van de voorschriften. Een en ander is bijzonder relevant voor het voorstel om die levensmiddelen die zijn afgeleid van genetisch gemodificeerde gewassen maar geen traceerbaar DNA of eiwit met GGO's bevatten, toch te etiketteren.

6.5.1. Consumenten hebben recht op, en eisen tegelijk steeds hogere voedselveiligheidsnormen in de hele voedselketen, alsook verbeterde voeding. Om aan de evoluerende vraag van consumenten tegemoet te komen, meent het Comité dat de Europese industrie een rol van het grootste belang speelt voor de waarborging van het op de markt brengen van veilige en kwaliteitsproducten, alsook voor de bevordering

van onderzoek en passende evaluatiemethoden. De Europese industrie, die aan strenge controles onderworpen is, moet waarachtige, transparante en volledige informatie verschaffen om de consument de beste keuze te bieden, rekening houdend met de risico's en de voordelen die het gebruik van GGO's met zich mee kan brengen.

Brussel, 30 mei 2002.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

G. FRERICHES

BIJLAGE

bij het advies van het Economisch en Sociaal Comité

De volgende wijzigingsvoorstellen, die ten minste op een kwart van de uitgebrachte stemmen konden rekenen, zijn tijdens de discussie verworpen.

Paragraaf 4.6

De volgende zin te schrappen:

„Het ESC spreekt zijn bezorgdheid uit over het feit dat de twee onderhavige voorstellen voor een verordening uitsluitend betrekking hebben op producten die met een GGO zijn verkregen, en niet op producten die d.m.v. een GGO zijn verkregen, zodat enkele belangrijke schakels van de voedselproductieketen buiten het toepassingsgebied blijven.”

Toelichting

Als producten geëtiketteerd zouden moeten worden die geen detecteerbare GGO's bevatten dan geeft dat aanleiding tot fraude; bovendien wordt voor identieke producten de suggestie gewekt als zou er verschil in voedselveiligheid zijn. Dat is niet het geval.

Uitslag van de stemming

Vóór: 46, tegen: 55, onthoudingen: 1.

Paragraaf 4.8

De volgende zin aan het einde schrappen:

„Om de consument volledig de vrije keuze te laten is het volgens het Comité noodzakelijk de etiketteringsvoorschriften voor GGO's zo doorzichtig en duidelijk mogelijk te formuleren, en hierin ook levensmiddelen en diervoeders op te nemen die zijn verkregen met genetisch gemodificeerde planten of producten die met behulp van een GGO zijn verkregen, al dan niet met proteïnen of genetisch materiaal waarvan de aanwezigheid d.m.v. analyses kan worden aangetoond.”

Toelichting

Als producten geëtiketteerd zouden moeten worden die geen detecteerbare GGO's bevatten dan geeft dat aanleiding tot fraude; bovendien wordt voor identieke producten de suggestie gewekt als zou er verschil in voedselveiligheid zijn. Dat is niet het geval.

Uitslag van de stemming

Vóór: 42, tegen: 54, onthoudingen: 1.

Paragraaf 4.9

De volgende zin aan het einde schrappen:

„Dan kan de consument alle producten dus „blindelings” vertrouwen. Desalniettemin is de Commissie — tot groot genoegen van het Comité — voornemens de consument de nodige informatie te verstrekken waardoor deze zelf kan beslissen. Door bijvoorbeeld dierlijke producten van de etiketteringsvoorschriften uit te sluiten, wordt de consument in de hele keten voor de productie daarvan de keuzevrijheid ontnomen, omdat het onmogelijk is uit te maken of daarbij gentechnologie is gebruikt.”

Toelichting

Ten onrechte wordt er weer een verwijzing gemaakt naar voedselveiligheid. Verder wordt aangedrongen op etikettering van nog meer producten, waarvan op basis van analyses geen GGO's zijn vast te stellen. Dit leidt tot kostprijsverhoging, werkt fraude in de hand en geeft aanleiding tot verstoring van concurrentieverhoudingen, omdat bij import geen effectieve controle mogelijk is.

Uitslag van de stemming

Vóór: 43, tegen: 58, onthoudingen: 1.

Paragraaf 5.1

Het laatste deel van deze paragraaf dat begint met: „Volgens het Comité komt enz.” vervangen door:

„Het Comité stelt voor dat de drempel van 1 % nader wordt bekeken en dat een eventuele nieuwe drempelwaarde zodanig dient te zijn dat de teelt van GGO-vrije producten zonder kostprijsverhogende maatregelen mogelijk is onder praktijkomstandigheden.”

Toelichting

Ten onrechte wordt de suggestie gewekt dat het om gevaarlijke stoffen gaat, terwijl GGO-producten aan alle veiligheidseisen dienen te voldoen. Het moet duidelijk zijn dat als er een lagere drempel dan 1 % wordt gekozen het in de praktijk niet meer mogelijk is om GGO-vrij te telen, zonder dat de kosten van GGO-vrije producten excessief in prijs stijgen.

Uitslag van de stemming

Vóór: 36, tegen: 54, onthoudingen: 6.

Paragraaf 6.2

Schrappen

Toelichting

Een dergelijke uitbreiding van de etikettering is volledig zinloos omdat op geen enkele manier GGO's zijn te detecteren. De fraudegevoeligheid van de regeling zou alleen maar verder toenemen. Bovendien is een dergelijke etikettering niet houdbaar in WTO-verband.

Uitslag van de stemming

Vóór: 41, tegen: 57, onthoudingen: 1.

Paragraaf 6

Een nieuwe paragraaf aan punt 6 toevoegen:

„De EU-producenten van GGO-vrije producten mogen niet met kostprijsverhogende maatregelen opgezaaid worden als gevolg van deze etiketteringregeling en de teelt van GGO-producten. Dat houdt in dat de drempel waarboven geëtiketteerd wordt voldoende hoog moet zijn zodat onder normale productieomstandigheden geen bijzondere maatregelen genomen hoeven te worden om beneden de etiketteringdrempel te blijven.”

Toelichting

Deze conclusie dient getrokken te worden om te voorkomen dat de GGO-vrije teelt bedreigd wordt door GGO-teelten. Enerzijds kunnen kostprijsverhogende maatregelen nodig zijn, anderzijds dreigt opbrengstverlies indien een product geëtiketteerd moet worden als gevolg van uitkruising van GGO-producten. Dit laatste wordt met name voorzien op het ogenblik dat een biologisch product niet meer als zodanig kan worden verkocht bij het overschrijden van de etiketteringdrempel. Afhankelijk van de marktontwikkeling kan een opbrengstvermindering ook optreden bij een „niet-biologisch” GGO-vrij product.

Uitslag van de stemming

Vóór: 38, tegen: 54, onthoudingen: 3.
