

Publicatieblad

van de Europese Unie

C 309

49e jaargang

Uitgave
in de Nederlandse taal

Mededelingen en bekendmakingen

16 december 2006

Nummer	Inhoud	Bladzijde
	I <i>Mededelingen</i>	
		
	II <i>Vorbereidende besluiten</i>	
	Europees Economisch en Sociaal Comité	
	428e Zitting gehouden op 5 en 6 juli 2006	
2006/C 309/01	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het onderwerp „Mededingingsregelingen en consumenten”	1
2006/C 309/02	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Uitvoering van het communautair Lissabon-programma — Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Meer onderzoek en innovatie — Investeren voor groei en werkgelegenheid” (COM(2005) 488 <i>final</i>)	10
2006/C 309/03	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende geneesmiddelen voor geavanceerde therapie en tot wijziging van Richtlijn 2001/83/EG en Verordening (EG) nr. 726/2004” (COM(2005) 567 <i>final</i> — 2005/0227 (COD))	15
2006/C 309/04	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Uitvoering van het Lissabon-programma van de Gemeenschap: een strategie voor de vereenvoudiging van de regelgeving” (COM(2005) 535 <i>final</i>)	18
2006/C 309/05	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening (EG) van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het communautair douanewetboek (gemoderniseerd douanewetboek)” (COM(2005) 608 <i>final</i> — 2005/0246 (COD))	22
2006/C 309/06	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Witboek: Beleid op het gebied van financiële diensten 2005-2010” (COM(2005) 629 <i>final</i>)	26

NL

Prijs:
26 EUR

(Vervolg z.o.z.)

2006/C 309/07	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een besluit van de Raad tot goedkeuring van de toetreding van de Europese Gemeenschap tot de Akte van Genève van de Overeenkomst van 's-Gravenhage betreffende de internationale registratie van tekeningen of modellen van nijverheid, aangenomen te Genève op 2 juli 1999” (COM(2005) 687 <i>final</i> — 2005/0273 (CNS)) en het — „Voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 6/2002 en Verordening (EG) nr. 40/94 in verband met de toetreding van de Europese Gemeenschap tot de Akte van Genève bij de Overeenkomst van 's-Gravenhage betreffende de internationale registratie van tekeningen en modellen van nijverheid” (COM(2005) 689 <i>final</i> — 2005/0274(CNS))	33
2006/C 309/08	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de regels voor de deelname van ondernemingen, onderzoekscentra en universiteiten aan acties op grond van het zevende kaderprogramma, en voor de verspreiding van onderzoeksresultaten (2007-2013)” (COM(2005) 705 <i>final</i> — 2005/0277 (COD))	35
2006/C 309/09	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening van de Raad (Euratom) tot vaststelling van de regels voor de deelname van ondernemingen, onderzoekscentra en universiteiten aan acties op grond van het zevende kaderprogramma van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, en voor de verspreiding van onderzoeksresultaten (2007-2011) (COM(2006) 42 <i>fin</i> — 2006/0014 (CNS))	41
2006/C 309/10	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening van de Raad houdende intrekking van Verordening (EEG) nr. 4056/86 tot vaststelling van de wijze van toepassing van de artikelen 85 en 86 van het Verdrag op het zeevervoer en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1/2003 inzake de uitbreiding van toepassingsgebied van deze verordening tot cabotage en internationale wilde vaart (COM(2005) 651 <i>final</i> /2 2005/0264 (CNS))	46
2006/C 309/11	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over Luchtvaartveiligheid	51
2006/C 309/12	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende afvalstoffen” (COM(2005) 667 <i>final</i> — 2005/0281 (COD))	55
2006/C 309/13	Advies van het Europees en Economisch Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement — Actieplan 2006-2008 voor een vereenvoudiging en verbetering van het visserijbeleid” (COM(2005) 647 <i>final</i>)	60
2006/C 309/14	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Thematische strategie inzake het duurzame gebruik van de natuurlijke hulpbronnen” (COM(2005) 670 <i>final</i> — (SEC(2005) 1683 + SEC(2005) 1684))	67
2006/C 309/15	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de bestrijding van de San José-schildluis (COM(2006) 123 <i>final</i> — 2006/0040 (CNS))	71
2006/C 309/16	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Risico's en problemen bij de voorziening van de Europese industrie met grondstoffen”	72
2006/C 309/17	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees systeem van geïntegreerde statistieken voor de sociale bescherming (ESSOBs) (COM(2006) 11 <i>final</i> — 2006/0004 (COD))	78
2006/C 309/18	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De betrekkingen tussen de Europese Unie en de Andesgemeenschap”	81
2006/C 309/19	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De toekomst van de noordelijke dimensie”	91
2006/C 309/20	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Het Europees nabuurschapsbeleid”	96

2006/C 309/21	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een besluit van de Raad betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen (EG, Euratom)” (COM(2006) 99 <i>final</i> — 2006/0039 (CNS))	103
2006/C 309/22	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de vrijstelling van belasting over de toegevoegde waarde en accijnzen op goederen die door uit derde landen komende reizigers worden ingevoerd” (COM(2006) 76 <i>final</i> — 2006/0021 (CNS))	107
2006/C 309/23	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's De implementatie van de Lissabonstrategie van de Europese Gemeenschap: ondernemingszin bevorderen door onderwijs en leren” (COM(2006) 33 <i>final</i>)	110
2006/C 309/24	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Witboek inzake een Europees communicatiebeleid” (COM(2006) 35 <i>final</i>)	115
2006/C 309/25	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over Sociale samenhang: inhoud geven aan een Europees sociaal model	119
2006/C 309/26	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De rol van de maatschappelijke organisaties bij de tenuitvoerlegging van het cohesie- en regionale ontwikkelingsbeleid van de EU”	126
2006/C 309/27	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening van de Raad betreffende de oprichting van een gemeenschappelijke onderneming voor de realisering van het Europese nieuwe generatie luchtverkeersbeveiligingssysteem (SESAR) (COM(2005) 602 <i>final</i> — 2005/0235 (CNS))	133
2006/C 309/28	Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De toekomst van de diensten van algemeen belang”	135

II

(Vorbereidende besluiten)

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

428e Zitting gehouden op 5 en 6 juli 2006

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het onderwerp „Mededingingsregelingen en consumenten”

(2006/C 309/01)

Overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité op 14 juli 2005 besloten een advies op te stellen over het onderwerp: „Mededingingsregelingen en consumenten”.

De gespecialiseerde afdeling Interne markt, productie en consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 31 mei 2006 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw SÁNCHEZ MIGUEL.

Het Comité heeft tijdens zijn op 5 en 6 juli 2006 gehouden 428e zitting (vergadering van 5 juli 2006) het volgende advies uitgebracht, dat met 134 stemmen vóór en geen stemmen tegen, bij 2 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Vrije mededinging is in beginsel goed voor alle marktdeelnemers, en dan vooral voor consumenten. Inbreuken op de concurrentiebepalingen door bepaalde ondernemingen hebben andere ondernemingen echter zwaar getroffen. De wetgeving bevat dan ook sancties om de gevolgen van de aantasting van de mededinging enigszins op te vangen.

1.2 Het heeft consumenten lange tijd ontbroken aan goede, van de mededingingswetgeving afgeleide rechtsinstrumenten op grond waarvan ze vergoeding zouden kunnen eisen voor de schade die ze oplopen als gevolg van verboden mededingingspraktijken. Pas na de ingrijpende veranderingen op de interne markt, met name de liberalisering van de economische diensten van algemeen belang, is men gaan inzien dat er instrumenten moesten komen waarmee consumenten invloed kunnen uitoefenen op het mededingingsbeleid.

1.3 Bij wijze van eerste stap werd binnen DG Mededinging een speciale contactpersoon benoemd bij wie consumentenorganisaties met bepaalde mededingingskwesties terecht kunnen. Drie jaar na dato blijkt deze door een gebrek aan middelen niet bepaald efficiënt te kunnen werken.

1.4 Intussen is de mededinging in de belangrijkste geliberaliseerde sectoren steeds meer aan banden komen te liggen:

bepaalde ondernemingen worden buitengesloten en de economische rechten van consumenten worden duidelijk ingeperkt. Een van de oorzaken hiervan is dat de meeste lidstaten tijdens de liberalisering vooral oog hadden voor hun eigen, nationale belangen en terugvielen in een protectionistische houding ten opzichte van „hun” ondernemingen. De Commissie moet daarom de beschikking krijgen over genoeg middelen om hier tegen op te kunnen treden.

1.5 Krachtens artikel 153, lid 2, van het EG-Verdrag kan de Commissie er in het kader van het communautair beleid, en i.h.b. het mededingingsbeleid, via horizontale maatregelen voor zorgen dat bij de toepassing van de artikelen 81 en 82 niet alleen wordt gekeken naar bedrijven, maar ook naar consumenten die door inbreuken op de mededingingswetgeving benadeeld worden. De lidstaten dienen hun wetgeving op dezelfde manier in te richten.

1.6 Er moet er dus voor gezorgd worden dat de — met name economische — schade veroorzaakt door verboden praktijken wordt vergoed.

1.7 Bovendien moeten de mechanismen om consumenten te informeren en raadplegen verbeterd worden. Als DG Mededinging wil doorgaan met zijn „ombudsman”, dan moet deze wel genoeg middelen krijgen. Verder dient DG SANCO de organen

waarmee het werkt in te schakelen om adequater te kunnen optreden tegen mededingingsschendingen die rechtstreeks raken aan de belangen van consumenten. Zo zou het European Competition Network zijn activiteiten kunnen aanpassen om ook ruimte te bieden aan informatie en opmerkingen van nationale of Europese consumentenorganisaties die een steentje willen bijdragen aan een efficiënt mededingingsbeleid en erkenning willen voor hun economische rechten.

2. De huidige koers van het Europese mededingingsbeleid

2.1 Vrije mededinging is een basisbeginsel van de markteconomie. Uitgangspunt is dat alle economische actoren, en in het algemeen alle marktdeelnemers, vrij zijn om initiatieven te ontplooiën. De mededingingsbepalingen in het EG-Verdrag zijn opgesteld om ervoor te zorgen dat de rechten van de marktdeelnemers niet door de vrije mededinging worden geschonden. Tijdens de hoogtijdagen van de liberalisering benadrukte de Commissie dat er economische situaties kunnen ontstaan waarop de mededingingswetgeving geen vat heeft, en dat er daarom een evenwicht moet worden gevonden tussen de belangen van bedrijven en die van consumenten⁽¹⁾. Derhalve pleitte zij voor een grotere efficiëntie van op vrijwillige deelname gebaseerde instrumenten en voor een intensievere dialoog tussen consumenten en het bedrijfsleven om zo het vertrouwen van consumenten in de markt te vergroten. Met mededinging alleen kan dit laatste namelijk niet worden verwezenlijkt.

2.2 De huidige situatie bevat een aantal nieuwe elementen, zoals blijkt uit het verslag van de Commissie over het mededingingsbeleid 2004⁽²⁾ en de toespraak van EU-commissaris Kroes⁽³⁾. Evenals de Commissie in haar verslag deed, wees mevrouw Kroes erop dat vooral maatregelen nodig zijn voor de sectoren die van essentieel belang zijn voor de interne markt en, ingevolge de Lissabonagenda, ten behoeve van het concurrentievermogen. Daarbij dient de aandacht met name dient uit te gaan naar de belangen van consumenten en naar de eventuele schending van hun rechten door kartels en monopolies. Een en ander zou er uiteindelijk toe kunnen leiden dat consumentenbescherming als criterium wordt gehanteerd bij de marktregulering, die dan niet meer alleen door de aanbodzijde, maar ook door de vraagzijde wordt gestuurd.

2.3 Het mededingingsbeleid dient een zaak van de EU te zijn, waarbij zij samenwerkt met de lidstaten. Niet alleen omdat dit beleid betrekking heeft op de interne markt en zodoende op grensoverschrijdende activiteiten, maar ook omdat het bedoeld is om de nationale wetgevingen te harmoniseren en zo te voorkomen dat de lidstaten met protectionistische maatregelen hun eigen bedrijven bevoordelen. Hierbij is dus een cruciale rol weggelegd voor de EU-instellingen, en dan met name de

Commissie. Zij is niet alleen bevoegd om met wetsvoorstellen ter regulering van de mededinging te komen, maar houdt ook toezicht op fusies en overheidssteun, waarbij het algemeen belang zwaarder weegt dan het belang van de afzonderlijke lidstaten.

2.4 Na de liberalisering van de diensten van algemeen belang en de regulering van de financiële dienstverlening wil men nu het mededingingsbeleid beter afstemmen op andere beleidsterreinen van de Commissie, met name het consumentenbeleid. Zo staat in het verslag van de Commissie over het mededingingsbeleid 2004 dat de rigoureuze uitvoering van dit beleid tot doel heeft om de belangen van consumenten beter te beschermen en hun vertrouwen in de interne markt te vergroten.

2.5 Deze principiële uitspraak heeft tot op heden echter nergens in het Europese mededingingsrecht tot veel wijzigingen geleid. Tijdens de „tweede Europese dag” van de concurrentie (2003)⁽⁴⁾ werd de benoeming van een contactpersoon voor consumenten binnen DG Concurrentie aangekondigd. Deze heeft als taak om alle onderdelen van het mededingingsbeleid te toetsen aan de belangen van de consument. Bovendien worden er brochures⁽⁵⁾ gepubliceerd die de consumenten informeren over het mededingingsbeleid en de eventuele consequenties hiervan voor hun belangen.

2.6 De contactpersoon voor consumenten heeft onder meer de volgende taken⁽⁶⁾:

- het optreden als eerste gesprekspartner voor consumentenverenigingen en individuele consumenten⁽⁷⁾;
- het instellen van regelmatige contacten met consumentenverenigingen, en met name de Europese Consumenten Adviesgroep (ECCG);
- het wijzen van groepen consumenten op concurrentiezaken waarbij hun inbreng nuttig kan zijn en hen adviseren over de wijze waarop zij hun inbreng kunnen geven en hun standpunt uitdrukken;
- contacten onderhouden met de nationale mededingingsautoriteiten in verband met consumentenbescherming.

2.7 Deze aandacht in het mededingingsbeleid voor — onder meer — de belangen van consumenten moet een horizontaal karakter krijgen, waarbij de strikte scheiding van bevoegdheden tussen DG Concurrentie en DG SANCO wordt opgeheven. Hiervoor is een permanente coördinatie nodig, niet alleen tussen de verschillende Europese maatregelen, maar ook tussen deze maatregelen en nationale maatregelen. Het uiteindelijke doel is een vrije mededinging die de economische en sociale actoren én de consumenten ten goede komt.

⁽¹⁾ Actieplan voor het consumentenbeleid 1999-2001

⁽²⁾ SEC(2005) 805 van 17-6-2005; EESC-advies: PB C 110 van 9/5/2006

⁽³⁾ Tijdens de „European Consumer and Competition Day”, Londen, 15 september 2005

⁽⁴⁾ Rome, 6 december 2003; EU-commissaris Monti kondigde de benoeming van de heer Rivière Marti aan.

⁽⁵⁾ Het concurrentiebeleid van de EU en de consument, Bureau voor publicaties, Luxemburg

⁽⁶⁾ zie het „XXXIIIe Verslag over het mededingingsbeleid — 2003”, blz. 6 en verder, SEC(2004) 658 final van 4-6-2004; EESC-advies: PB C 221 van 8-9-2005

⁽⁷⁾ eventueel via e-mail: comp-consumer-officer@cec.eu.int

3. Mededingingsbeleid van de EU dat consequenties heeft voor consumenten

3.1 Het mededingingsbeleid heeft zich de laatste tijd snel ontwikkeld, niet alleen onder invloed van de sterke globalisering van de economie, maar tevens doordat het nodig bleek om er bij de liberalisering van de dienstensectoren voor te zorgen dat ook aan andere voorwaarden van algemeen belang, zoals een markt met diverse aanbieders en een betrouwbare dienstverlening, wordt voldaan. Voor het mededingingsbeleid is een belangrijke rol weggelegd bij de verwezenlijking van de in de Lissabonagenda omschreven doelstellingen: een goed functioneren van de interne markt, en dan vooral van economische conglomeraten. Alleen zo kan Europa de internationale concurrentie aan. De rechten van de betrokken ondernemingen en met name van Europese consumenten mogen daarbij echter niet in het gedrang komen.

3.2 Om een beeld te krijgen van de mate waarin het mededingingsbeleid raakt aan de belangen van consumenten dienen de desbetreffende artikelen van het EG-Verdrag en de bijbehorende uitvoeringsbepalingen geanalyseerd te worden. Een aantal van deze uitvoeringsbepalingen is onlangs gewijzigd, andere wachten nog op goedkeuring.

3.3 Concurrentiebeperkende overeenkomsten en praktijken

3.3.1 Overeenkomsten tussen bedrijven maken deel uit van de betrekkingen tussen marktdeelnemers die de werking van de markt ten goede komen. Deze overeenkomsten hebben echter niet zelden concurrentiebeperkende doeleinden. Bij de oprichting van de interne markt zag men al in dat dit soort overeenkomsten verboden moeten worden als het doel ervan is om de concurrentie te verhinderen, beperken of vervalsen. Hetzelfde geldt voor concentraties van ondernemingen, meestal in de vorm van kartels: aaneensluitingen van producenten die ogenschijnlijk zonder onderlinge coördinatie opereren. Beperken of verhinderen dezen de vrije mededinging, dan maken zij zich schuldig aan verboden praktijken.

3.3.2 Akkoorden en ondernemingsbesluiten zijn gebaseerd op contracten waaruit verplichtingen voor de deelnemende bedrijven voortvloeien. Deze contracten zijn geldig zolang zij niet indruisen tegen de toepasselijke wetgeving. In dit advies gaat het om de vraag welke gevolgen zij hebben voor derden en hoe zij zich verhouden tot de mededingingsregels.

3.3.3 Krachtens de wetgeving zijn de concurrentiebeperkende resultaten van zulke overeenkomsten of besluiten dus verboden. Sterker nog: worden deze nietig verklaard, dan kan

dat allerlei praktische gevolgen hebben want de schade moet worden vergoed die gedupeerde concurrenten en de economie als geheel als gevolg van de scheefgetrokken marktverhoudingen hebben opgelopen.

3.3.4 De grote complexiteit van de gevallen waarop artikel 81 van het EG-Verdrag van toepassing is (zowel op de nationale markten als op de interne markt), bracht de Commissie ertoe om met een zogenoemd moderniseringspakket⁽⁸⁾ te komen. Dit pakket maakt het mogelijk om bij de toepassing van de betrokken Verdragsbepalingen rekening te houden met de jurisprudentie en met het grote aantal gevallen.

3.3.5 Ook de regels inzake groepsvrijstellingen zijn geactualiseerd⁽⁹⁾. Deze verordening bevat nieuwe regels voor het verlenen van vrijstellingen waarbij de huidige vereisten van de markt en met name overeenkomsten voor de overdracht van technologie in aanmerking worden genomen. Er zijn namelijk duidelijke regels nodig voor ondernemingsovereenkomsten niet per se een verbod. De grenzen van deze overeenkomsten moeten goed worden aangegeven, en met name dient gegarandeerd te worden dat consumenten niet de dupe worden van de betrokken groepsvrijstellingen.

3.4 Misbruik van een machtspositie

3.4.1 Krachtens artikel 82 van het EG-Verdrag mogen een of meer ondernemingen geen misbruik maken van een machtspositie op de interne markt of een wezenlijk deel daarvan. Dit artikel verbiedt dus niet de machtspositie zelf (de trend is juist eerder om economische concentraties te bevorderen, zodat het Europese bedrijfsleven de internationale concurrentie aankan), maar is bedoeld om te verhinderen dat een of meer ondernemingen vanuit een machtspositie de concurrentie bepaalde voorwaarden opleggen en deze zo in feite uitschakelen. Bij de toepassing van dit artikel is de manier waarop de machtspositie tot stand is gekomen irrelevant. Dat geldt niet voor artikel 81, bij de toepassing waarvan de oorsprong van overeenkomsten en besluiten wél van belang is om ze eventueel nietig te verklaren.

3.4.2 Machtsposities hebben andere effecten dan onderling afgestemde praktijken. Ze lijken geen invloed lijken te hebben op de mededinging omdat er bijvoorbeeld toch al geen concurrenten zijn of omdat dezen nauwelijks een rol spelen op de markt. Er dient echter wel ingegrepen te worden als consumenten de dupe worden van de voorwaarden die een onderneming met een machtspositie hun oplegt⁽¹⁰⁾.

⁽⁸⁾ Verordening (EG) nr. 1/2003 van de Raad van 16 december 2002 betreffende de uitvoering van de mededingingsregels van de artikelen 81 en 82 van het Verdrag, later gewijzigd door Verordening (EG) 411/2004 (PB L 68 van 6-3-2004); Verordening (EG) nr. 773/2004 van de Commissie van 7 april 2004 betreffende procedures van de Commissie op grond van de artikelen 81 en 82 van het Verdrag (PB L 123 van 27-4-2004, blz. 18). Daarnaast is een aantal mededelingen en richtsnoeren gepubliceerd die de betrekkingen tussen de mededingingsautoriteiten en de Commissie én tussen de Commissie en justitie.

⁽⁹⁾ Verordening (EG) nr. 772/2004 van de Commissie van 27 april 2004 betreffende de toepassing van artikel 81, lid 3, van het Verdrag op groepen overeenkomsten inzake technologieoverdracht (PB L 123 van 27-4-2004, blz. 11)

⁽¹⁰⁾ Wegens het ontbreken van een definitie van het begrip „machtspositie” in het EG-Verdrag heeft het Hof van Justitie hier zelf voor moeten zorgen. Volgens het Hof hebben een of meer ondernemingen een dominante marktpositie als zij in staat zijn om onafhankelijk van hun concurrenten, hun klanten en de consumenten een effectieve concurrentie te verhinderen.

3.4.3 Om deze reden heeft de Commissie in de belangrijkste sectoren, waaronder de telecomsector⁽¹¹⁾, een aantal keren moeten optreden. Door de late liberalisering van deze sectoren hadden in de meeste lidstaten bepaalde ondernemingen namelijk kans gezien om een machtspositie op te bouwen, terwijl andere ondernemingen, zoals Microsoft⁽¹²⁾, dankzij een belangrijke technologische innovatie nauwelijks nog iets van hun concurrenten hadden te duchten. In beide gevallen werd misbruik van de positie vastgesteld. Deutsche Telekom werd verweten dat het onredelijke tarieven hanteerde voor zijn telecommunicatiediensten⁽¹³⁾. Het ging hierbij om een belangrijk besluit, omdat het betrekking had op een in principe door de overheid gereguleerde sector. De Commissie achtte ingrijpen echter geboden, ook al waren de prijzen sectoraal geregeld.

3.4.4 In het geval van Microsoft lag de zaak ingewikkelder, omdat het ging om een Amerikaanse onderneming die op een bijna monopolistische wijze de informaticamarkt beheerst. Niettemin kwam de Commissie tot de conclusie dat Microsoft artikel 82 overtrad door misbruik te maken van zijn machtspositie op de markt voor besturingssystemen voor pc's: het weigerde informatie te geven over de interoperabiliteit van zijn programma's en een Windows-versie zonder Windows Media Player op de markt te brengen. De Commissie legde Microsoft een hoge boete op wegens ernstige schending van de EU-regelgeving en droeg de onderneming tegelijkertijd op om de broncode van haar besturingssystemen te publiceren en de verschillende onderdelen van Windows apart te verkopen.

3.5 Concentratiecontrole

3.5.1 Het EG-Verdrag bevat geen enkel artikel dat concreet van toepassing is op fusies van bedrijven. De reden hiervoor was aanvankelijk dat fusies zich nauwelijks voordeden en later dat de lidstaten zelf zich sterk maakten voor deze economische samenvoegingen om de concurrentiepositie van „hun” ondernemingen te versterken. Toen deze gefuseerde ondernemingen echter een machtspositie kregen, waren de artikelen 81 en 82 van toepassing, waarbij aangetekend moet worden dat het toezicht niet de fusies als zodanig gold, maar alleen hun eventuele misbruik van de machtspositie.

3.5.2 Om deze leemte te vullen en een adequaat toezicht mogelijk te maken keurde de Raad krachtens de artikelen 83 en 308 van het EG-Verdrag, op grond waarvan hij zich ter verwezenlijking van de EU-doelstellingen — in dit geval de vrije mededinging — extra bevoegdheden mag toeëigenen, diverse verordeningen goed. Deze operatie mondde uit in de huidige

Verordening 139/2004⁽¹⁴⁾, die een verbetering betekende van Verordening (EG) 1310/97⁽¹⁵⁾ en waarin vooral de jurisprudentie naar aanleiding van de zaak Gencor/Commissie⁽¹⁶⁾ werd verwerkt.

3.5.3 In de nieuwe verordening zijn onder meer de bevoegdheden anders geregeld. Zo worden zaken naar de nationale mededingingsautoriteiten verwezen als de Commissie of ten minste drie lidstaten dit wenselijk achten. Op die manier worden de mededingingsautoriteiten van de EU aanzienlijk ontlast. Dit mag echter alleen gebeuren als de betrokken zaken geen betrekking hebben op een wezenlijk deel van de interne markt. In dat geval kan de EU er namelijk beter zelf op toezien dat de mededinging niet wordt beperkt en dat de betrokkenen, met name de consumenten, geen schade lijden.

3.5.4 In de nieuwe verordening hebben niet alleen de drempels van artikel 1 aan duidelijkheid gewonnen, maar ook de omschrijvingen in artikel 2. Hierdoor kan preciezer worden aangegeven wanneer er sprake is van een machtspositie en vooral van een wezenlijke belemmering van de mededinging.

3.5.5 Niet minder belangrijk zijn de gewijzigde procedures. Zo is de termijn waarbinnen de Commissie zaken naar de lidstaten kan verwijzen verlengd, zodat belanghebbenden — met inachtneming van de nationale wetgevingen — de kans krijgen om hun opvattingen kenbaar te maken. Ook de termijn voor de aanvragers is verlengd, zij het niet genoeg: 15 werkdagen helemaal aan het begin van de procedure is nogal aan de korte kant. Op deze manier blijven de aanvragers onwetend van eventuele bezwaren die de Commissie tegen de aanmelding ontvangt. Tijdens de hele procedure is er bovendien geen ruimte voor de inbreng van consumenten. Sterker nog: bij de beoordeling van concentraties wordt niet langer aandacht besteed aan de werkgelegenheid en de belangen van de werknemers van de betrokken ondernemingen.

3.6 Typische gevallen van concurrentiebeperkingen

3.6.1 Zowel artikel 81 als artikel 82 bevat een niet volledige lijst van, in het eerste geval, kartelpraktijken en, in het tweede geval, de manier waarop misbruik kan worden gemaakt van een machtspositie. Het gaat dus niet om uitputtende opsommingen, maar om een aantal gedaanten waarin kartelvorming en misbruik van een dominante marktpositie vaak opduiken. Dat betekent dat er ook andere praktijken mogelijk zijn die dezelfde uitwerking hebben en zodoende ook onder het verbod vallen.

⁽¹⁴⁾ Verordening (EG) nr. 139/2004 van de Raad van 20-1-2004 betreffende de controle op concentraties van ondernemingen, PB L 24 van 29-1-2004; Verordening (EG) 802/2004 van de Commissie van 7-4-2004 tot uitvoering van Verordening (EG) 139/2004 (PB L 133 van 30-4-2004, blz. 1)

⁽¹⁵⁾ Verordening (EEG) 4064/89 (PB L 395 van 30-12-1989, blz. 1) werd, met de daarin op grond van de Toetredingsakte van Finland, Oostenrijk en Zweden opgenomen wijzigingen, bij bovengenoemde Verordening gewijzigd. Deze nieuwe verordening is zodoende een herschikking van alle wetteksten en gewijzigde artikelen waarvoor jurisprudentie is ontwikkeld.

⁽¹⁶⁾ Zaak T-112/96, waarin het Hof van Justitie de begrippen „machtspositie” en „substantiële concurrentievermindering” afbakende; voortaan vallen ook eerdere twijfelgevallen als oligopolies hieronder.

⁽¹¹⁾ Zaak COMP/C-1/37.451, 37.578, 37.579 — Deutsche Telekom AG, PB L 263 van 14-10-2003, blz. 9

⁽¹²⁾ Zaak COMP/37/792 — Microsoft

⁽¹³⁾ Deutsche Telekom heeft de *line sharing*-tarieven die zijn concurrenten moeten betalen voor breedbandaansluitingen op zijn vaste telecommunicatienet inmiddels aanzienlijk verlaagd

3.6.2 De in beide artikelen opgesomde gevallen komen sterk overeen:

- het bepalen van aan- of verkoopprijzen;
- het beperken of controleren van de productie, de afzet, de technische ontwikkeling of de investeringen;
- het verdelen van de markten of van de voorzieningsbronnen;
- het ten opzichte van handelspartners toepassen van ongelijke voorwaarden bij gelijkwaardige prestaties;
- het afhankelijk stellen van het sluiten van overeenkomsten van de aanvaarding van de handelspartners voor bijkomende prestaties.

3.6.3 De genoemde praktijken kunnen beter in de volgende twee categorieën worden onderverdeeld:

- a) Mededingingsschennis, waaronder tal van concurrentiebelemmerende praktijken vallen, zoals de weigering om producten te leveren, prijzen die niet met de gemaakte kosten overeenkomen, getrouwheidspremies of prijsdiscriminatie. Door deze praktijken wordt de mededinging op de markt of op een wezenlijk deel daarvan belemmerd of onmogelijk gemaakt.
- b) Misbruik of oneerlijke uitbuiting door de ene onderneming van andere ondernemingen, die bij het betrekken van goederen of diensten met haar dominante marktpositie te maken krijgen via oneerlijke prijzen, discriminatie, inefficiëntie, nalatigheid of zelfs misbruik van industriële eigendomsrechten.

3.6.4 Een van de meest voorkomende praktijken betreft prijsstellingen in de ruimste zin van het woord: kortingen, prijsverhogingen, betalingsvoorwaarden of prijsverlagingen. Hieronder vallen ook praktijken als het niet opstellen van prijsopgaven, het afwijken van de prijslijst en het verkopen voor andere dan de vastgestelde prijzen. In al deze gevallen betalen de consumenten het gelag; ondanks de wetgeving die hen moet beschermen kunnen zij weinig uitrusten tegen ondernemingen die de markt beheersen, omdat die vaak als enige een bepaald product of een bepaalde dienst aanbieden.

3.7 De mededinging in een aantal geliberaliseerde sectoren

Het in het EG-Verdrag geregelde mededingingsbeleid richt zich op de traditionele sectoren van de Europese economie. Naarmate de economische omstandigheden veranderden en het concurrentievermogen van het Europese bedrijfsleven steeds belangrijker werd, ontwikkelden zich ook de uitvoeringsbepalingen in kwestie. De liberalisering van belangrijke marktsectoren is niet goed geweest voor de consument. Vaak ging het namelijk om staatsbedrijven die veranderden in ondernemingen met een dominante positie op hun markten, waardoor de concurrentie zo goed als buitenspel kwam te staan.

3.7.1 Energie

3.7.1.1 In de afgelopen jaren zijn grote vorderingen gemaakt met de liberalisering van de Europese energiesector (elektriciteit en aardgas), die tot voor kort nog in handen was van de overheid en als zodanig niet zelfstandig zijn leveringsvoorwaarden en prijzen vaststelde. De Commissie ging ervan uit dat de markt voor industriële afnemers vanaf juli 2004 geliberaliseerd zou zijn en voor kleine verbruikers vanaf juli 2007. Het eerste is niet helemaal uitgekomen, en gezien de huidige stand van zaken is volledige liberalisering in het tweede geval ook geen haalbare kaart.

3.7.1.2 De situatie is ingewikkeld. De geprivatiseerde energiemaaatschappijen (en dan vooral de leveranciers van elektriciteit) presteren onder de maat; zij investeren weinig in het onderhoud van hun netten, met alle gevolgen van dien voor de afnemers, die vaak zonder stroom zitten.

3.7.1.3 Verordening 1228/2003⁽¹⁷⁾ stimuleert desondanks via een compensatieregeling ten gunste van netwerkexploitanten en door middel van non-discriminatoire, transparante en onafhankelijke tarieven de grensoverschrijdende handel in elektriciteit en kan zo de concurrentie op de interne markt een impuls geven.

3.7.1.4 Later heeft de Commissie binnen het European Competition Network een werkgroep voor energie in het leven geroepen die een overeenkomst moet uitwerken voor de toepassing van de EU-mededingingswetgeving op de energiemarkten.

3.7.2 Telecommunicatie

3.7.2.1 Naar aanleiding van met name de nieuwe voorschriften voor elektronische communicatie, waarmee het gebruik van de netten aan de nieuwe technologie werd aangepast, werd de wetgeving voor de telecommunicatiesector in 2002 geactualiseerd⁽¹⁸⁾. De lidstaten hebben deze Richtlijn niet allemaal in dezelfde mate in hun eigen wetgeving omgezet. In het negende verslag over de tenuitvoerlegging van het pakket Europese elektronische-communicatieregelgeving⁽¹⁹⁾ ging de Commissie vooral in op de vraag in hoeverre dit pakket door de lidstaten was omgezet en welke taken de nationale regelgevingsinstanties hebben.

3.7.2.2 Uit het negende verslag blijkt dat het aantal exploitanten gelijk is gebleven, al hebben sommige van hen slechts hun positie op de oorspronkelijke markt behouden. De druk van de concurrentie tussen exploitanten is bovendien van internationaal en interlokaal verkeer verschoven naar het lokale segment, waar het vaste marktaandeel van de gevestigde exploitanten gestaag is gedaald. Hierdoor kunnen consumenten nu goedkoper bellen, al wordt er bij het afsluiten van nieuwe contracten in bepaalde gevallen nog wel misbruik gemaakt van hun uitgangspositie.

⁽¹⁷⁾ Verordening (EG) 1228/2003 betreffende de voorwaarden voor toegang tot het net voor grensoverschrijdende handel in elektriciteit

⁽¹⁸⁾ Richtlijn 2002/77/EG (PB L 249 van 17-9-2002, blz. 21)

⁽¹⁹⁾ COM(2003) 715 final

3.7.2.3 Dankzij het toezicht op de telecommunicatiesector is het tot op zekere hoogte mogelijk exploitanten met een machtspositie te controleren en dus eventueel te verbieden om de consument buitensporige voorwaarden of prijzen op te leggen. De Commissie heeft de omzetting van Richtlijn 2002/77/EG door de lidstaten op de voet gevolgd om op te kunnen treden tegen tekortkomingen die niet alleen de concurrentie belemmerden, maar ook de belangen van de consument schaadden ⁽²⁰⁾.

3.7.3 Vervoer

In de vervoerssector moeten de verschillende vervoerswijzen apart worden behandeld. Hier zal vooral aandacht worden besteed aan het lucht-, rail- en zeevervoer, waarin aanzienlijke wijzigingen zijn doorgevoerd om met name passagiers beter te beschermen (luchtvervoer) en voor een grotere veiligheid te zorgen (zeevervoer).

3.7.3.1 Luchtvervoer

3.7.3.1.1 In 2003 startte de Commissie een overleg met de burgerluchtvaartsector om een gezamenlijk standpunt uit te werken inzake de toepassing van de mededingingswetgeving op de allianties en fusies die in die sector tot stand kwamen. In hetzelfde jaar bleek dat Verordening (EG) 1/2003 aan actualisering toe was, zodat voortaan ook het luchtverkeer tussen de EU en derde landen eronder zou vallen. De bedoeling was een „open skies-regeling” die de Commissie in staat zou stellen om zonodig op te treden tegen allianties tussen luchtvaartmaatschappijen uit de EU en derde landen, met name de VS. In die periode heeft de Commissie diverse overeenkomsten bestudeerd. Sommige staan haaks op de mededingingswetgeving ⁽²¹⁾, van andere zijn de inhoud en de duur aangepast.

3.7.3.1.2 In dezelfde periode is de Verordening inzake de rechten van luchtreizigers goedgekeurd ⁽²²⁾.

3.7.3.2 Railvervoer

3.7.3.2.1 Krachtens Verordening 1/2003 mogen de nationale mededingingsautoriteiten de mededingingsregelingen toepassen. De Europese en nationale autoriteiten dienen dan samen met DG Energie en Vervoer na te gaan welke onderwerpen met het oog op de liberalisering van het railvervoer van algemeen belang zijn.

⁽²⁰⁾ Zie voor een ruime samenvatting het XXXIIIe Verslag van de Commissie over het mededingingsbeleid 2003, blz. 41 e.v.

⁽²¹⁾ De Commissie gaf geen toestemming voor de eerste versie van de overeenkomst tussen Air France en Alitalia en riep andere betrokken partijen op om hiertoe stelling te nemen. De alliantie tussen British Airways en Iberia werd door de Commissie goedgekeurd, met dien verstande dat de looptijd ervan tot zes jaar is beperkt.

⁽²²⁾ Verordening (EG) 261/2004 (PB L 46 van 17-2-2004, blz. 1)

3.7.3.2.2 Het eerste pakket richtlijnen ter liberalisering van het railvervoer moest zorgen voor een vrij grensoverschrijdend goederenverkeer en een referentiekader bieden (trajecten, tarieven enzovoort) voor de toegang tot het vervoer van goederen en reizigers.

3.7.3.2.3 Het tweede pakket omvat de liberalisering van de nationale goederenvervoersectoren én van het nationale en internationale reizigersvervoer.

3.7.3.2.4 Het overkoepelende streven is om te komen tot een gemeenschappelijke kijk op de toepassing van de mededingingswetgeving op het railvervoer, zodat de nationale mededingingsautoriteiten en de Commissie geen besluiten nemen die met elkaar in tegenspraak zijn.

3.7.3.3 Zeevervoer

3.7.3.3.1 Het zeevervoer is een van de sectoren met de meeste groepsvrijstellingen, vooral als het gaat om zeevervoerconsortia en lijnvaartconferenties. Deze vallen onder Verordening (EG) 823/2000, die momenteel herzien wordt ⁽²³⁾. Krachtens artikel 81, lid 3, van het EG-Verdrag mogen zij de wettelijk vastgelegde limieten overschrijden als ze daar via de verzetprocedure toestemming voor krijgen van de Commissie.

3.7.3.3.2 In de praktijk heeft een aantal consortia misbruik gemaakt van de vrijstellingen door bijvoorbeeld prijsafspraken te maken. De Commissie zag zich gedwongen in te grijpen om de reikwijdte van de overeenkomsten in te perken ⁽²⁴⁾. Het Gerecht van eerste aanleg kwam tot een soortgelijk standpunt in zijn oordeel over de overeenkomst tussen zeevervoerondernemingen om afnemers geen korting te geven op de gepubliceerde tarieven voor kosten en toeslagen ⁽²⁵⁾.

3.8 Gevolgen voor consumenten van de liberalisering van diverse sectoren

3.8.1 De liberalisering van de eerder genoemde sectoren voltrok zich op nationaal niveau en heeft daardoor een negatief effect gehad op de interne markt. Door de ontstane oligopolies is er geen sprake meer van een — voor de consument zo gunstige — daadwerkelijke concurrentie, waarbij de prijzen dalen en het concurrentievermogen van ondernemingen toeneemt. De Commissie zou ook moeten nagaan welke gevolgen concentraties van ondernemingen in geliberaliseerde sectoren hebben gehad, met name voor de consument.

⁽²³⁾ PB C 233 van 30-9-2003, blz. 8

⁽²⁴⁾ Zaak Wallenius/Wilhelmsen/Hyundai, 2002

⁽²⁵⁾ Zaak IV/34.018, PB L 268 van 20-10-2000, blz. 1

3.8.2 In het algemeen is de mededinging op de geliberaliseerde markten er niet op vooruitgegaan door het gebrek aan transparantie, de onredelijk hoge tarieven voor industriële en huishoudelijke afnemers en de verticale integratie van de ondernemingen. Integendeel, de contracten met consumenten voldoen vaak niet aan de voorwaarden die worden gesteld aan dergelijke standaardcontracten.

3.8.3 De vraag is welke instrumenten consumenten tot hun beschikking hebben om hun rechten te doen gelden tegenover deze ondernemingen, in het bijzonder via juridische procedures op grond van met name de artikelen 81 en 82 van het EG-Verdrag. Bijna alle bij de mededingingsautoriteiten, Commissie en nationale overheden ingediende klachten zijn afkomstig van ondernemers; over een klacht van een privé-persoon heeft het Hof van Justitie nog nooit een uitspraak gedaan.

3.8.4 Het Groenboek van de Commissie „Schadevorderingen wegens schending van de communautaire antitrustregels”⁽²⁶⁾ moet de consument een effectief instrument in handen geven. In een apart advies zal het EESC hier nog verder op ingaan.

4. Consumentenbescherming en mededingingsbeleid

4.1 De rechten en plichten van consumenten zijn uiteraard wettelijk geregeld⁽²⁷⁾ Artikel 153, lid 2, van het EG-Verdrag luidt als volgt: „Met de eisen ter zake van consumentenbescherming wordt rekening gehouden bij het bepalen en uitvoeren van het beleid en het optreden van de Gemeenschap op andere gebieden.” Het gaat dus om horizontaal beleid, en als zodanig moet het geïntegreerd worden in alle andere beleidsterreinen die de belangen van consumenten raken. Wat dit betreft bestaat er over het mededingingsbeleid geen enkele twijfel: het heeft betrekking op de markt, waar consumenten de vraagzijde vertegenwoordigen.

4.1.1 Hieronder wordt ingegaan op de vraag welke consumentenrechten op welke manier worden geschonden door het mededingingsbeleid en vooral door het niet naleven op de interne markt van de wetgeving in kwestie. Het gaat er ook om, consumenten in dit verband als belanghebbende partij te beschouwen; als de Commissie moet optreden om naleving van de markttregels af te dwingen, dient zij ook oog te hebben voor de belangen van consumenten.

4.2 Economische rechten

4.2.1 De economische rechten van consumenten houden in dat zij geen financiële schade mogen lijden als zij niet onder de met de leverancier overeengekomen voorwaarden gebruik kunnen maken van de geleverde goederen of diensten. Goede trouw en het juiste evenwicht tussen de betrokken partijen

geven hier de toon aan. Handelingen of clausules die hiertegen indruisen kunnen als misbruik of als schadelijk voor consumentenbelangen worden aangemerkt.

4.2.2 Het verband tussen het antitrustbeleid en de keuzevrijheid van de consument neemt in de EU-wetgeving een belangrijke plaats in. In het huidige artikel 81 en het oude artikel 85, lid 3, van het EG-Verdrag staat bijvoorbeeld dat kartels — ondanks hun concurrentiebelemmerende werking — kunnen worden goedgekeurd als de consument er baat bij heeft. Een typisch voorbeeld hiervan zijn overeenkomsten waarin concurrerende ondernemingen onderling een bepaald afzetgebied opdelen om zo de hele markt te kunnen dekken, ook als bepaalde onderdelen ervan onrendabel zijn.

4.2.3 Bij het toezicht op de markt ter bescherming van de consument wordt in de gaten gehouden of er geen sprake is van horizontale afspraken in de vorm van onder meer vrijwillige overeenkomsten, prijskartels, centrale inkoopdiensten en de verdeling van de markt of van verticale afspraken, zoals contracten die de betrekkingen tussen bijvoorbeeld producenten en/of importeurs regelen. Ook wordt gekeken of ondernemingen hun dominante positie niet misbruiken door concurrenten van de markt te weren en of zij niet te hoge dan wel te lage prijzen berekenen, zich in hun prijsbeleid schuldig maken aan uitsluitingspraktijken of sommige klanten bevoordelen ten opzichte van andere.

4.2.4 In haar mededingingsverslag presenteert de Commissie elk jaar een groot aantal besluiten over onderling afgestemde praktijken of misbruik van machtsposities en gaat zij in op arresten van het Hof van Justitie die vaak een nieuwe uitleg van de wetgeving inhouden en wetwijzigingen noodzakelijk maken.

4.2.5 Het aantal door de Commissie behandelde zaken is de afgelopen jaren gestaag gedaald, grotendeels dankzij het ferme optreden van de nationale mededingingsautoriteiten, maar vooral door de afschaffing van het aanmeldingssysteem. Op antitrustgebied werden er 24 zaken afgesloten met een formele beschikking, een aantal dat in het niet valt bij de 231 formele beschikkingen op het gebied van concentratiecontrole⁽²⁸⁾. Dit aantal vloeit voort uit het systeem dat in de gewijzigde Verordening wordt gehanteerd en zal dalen als de nationale mededingingsautoriteiten voor het merendeel van deze zaken bevoegd worden.

4.2.6 Diverse van de onderzochte gevallen gingen consumenten aan of hadden een speciaal belang voor hen. De individuele beschikkingen hadden betrekking op mobiele telefonie, omroepen of luchtvaart⁽²⁹⁾ en de sectorale beschikkingen onder

⁽²⁶⁾ COM(2005) 672 final van 19-12-2005

⁽²⁷⁾ Zie het EESC-advies INT/263, AS 1038/2005, rapporteur: de heer PAGADO LIZ

⁽²⁸⁾ Zie het verslag over het jaar 2003, blz. 191 e.v.

⁽²⁹⁾ Zie Kader 3 van het jaarverslag 2003, blz. 29, over gevallen van misbruik in de telecommunicatiesector, Kader 2 in het jaarverslag 2004, blz. 28, gebruik van netwerken voor de omroep en verkoop van sportrechten, jaarverslag 2004, blz. 43

meer op vervoer, vrije beroepen, motorvoertuigen en de media-sector⁽³⁰⁾. In alle gevallen was artikel 82 betreffende uitsluitingspraktijken bij de verstrekking van diensten van toepassing⁽³¹⁾.

4.3 *Recht op informatie en participatie*

4.3.1 De efficiëntie van het consumentenbeleid hangt af van de participatie van consumenten op de beleidsterreinen die hen aangaan. Hun inbreng is daarom ook nodig op die terreinen waar ze tot nu toe geweerd werden. De strategie voor het consumentenbeleid⁽³²⁾ bevatte al als doelstelling een adequate inbreng van consumentenorganisaties in het EU-beleid. Een jaar later werd dan ook in DG Concurrentie de contactpersoon voor consumenten benoemd.

4.3.2 De consumentenorganisaties beschikken in de vorm van het Consumentencomité al over een forum dat kan bijdragen tot het consumentenbeleid als zodanig, maar om ook op andere beleidsterreinen invloed te kunnen uitoefenen is er meer nodig. Op het ogenblik zien de consumentenorganisaties zich voor de uitdaging geplaatst de hun geboden kansen te benutten en te bewijzen dat zij in staat zijn in alle stadia van het EU-besluitvormingsproces een bijdrage te leveren. Er zullen minimumeisen moeten worden vastgesteld voor de participatie in adviesorganen, zoals nu al het geval is bij landbouw en vooral in de nieuw opgerichte organen voor bijvoorbeeld vervoer, energie en telecommunicatie.

4.3.3 Er bestaat geen enkele formele vorm van participatie. Consumenten worden zelfs niet geraadpleegd over onderwerpen die volgens het EG-Verdrag relevant voor hen zijn, bijvoorbeeld de vrijstellingen die worden verleend voor onderling afgestemde feitelijke gedragingen (artikel 81, lid 3) en het misbruik maken door een onderneming van een machtspositie door het beperken van de productie, de afzet of de technische ontwikkeling ten nadele van de gebruikers (artikel 82 sub b). Zoals al in het Witboek over Europese governance⁽³³⁾ stond, moeten DG Concurrentie en consumentenorganisaties voor inspraak- en raadplegingsprocedures gezamenlijk regelgeving uitwerken; deze procedures zullen consequenties hebben voor de interne markt.

4.3.4 Voor DG SANCO is eenzelfde verantwoordelijkheid weggelegd. Via de vaste adviesgroep zou het zijn invloed kunnen doen gelden wanneer mededingingsaangelegenheden raken aan de belangen van consumenten.

4.3.5 Dankzij de benoeming van de contactpersoon voor consumentenzaken is het recht van consumenten op informatie

over mededingingsaangelegenheden kracht bijgezet. Europese consumentenorganisaties worden geregeld geïnformeerd, en op de website⁽³⁴⁾ van hun nationale tegenhangers kunnen consumenten zelfs een klacht indienen tegen ondernemingen die hun met concurrentievervalsende praktijken schade berokkenen⁽³⁵⁾.

5. **Organen**

Wil de consument zijn recht op voorlichting en participatie daadwerkelijk kunnen uitoefenen, dan moet hij kunnen rekenen op legitieme vertegenwoordiging door consumentenorganisaties. Daarnaast is het zaak duidelijk aan te geven welke organen participatie in de praktijk mogelijk maken. Dit wordt nader belicht in de volgende paragrafen.

5.1 *Consumentenorganisaties*

5.1.1 Consumentenorganisaties moeten aan een aantal in de nationale wetgevingen vastgelegde voorwaarden voldoen om als zodanig erkend te kunnen worden. Voldoen zij hieraan, dan zijn zij gerechtigd de belangen van consumenten te beschermen wanneer deze geschaad worden door verboden mededingingspraktijken.

5.1.2 In Europees verband genieten de bij DG SANCO geregistreerde organisaties volledige erkenning. Zij worden geïnformeerd en geraadpleegd en zijn actief op alle gebieden die tot dusverre tot hun bevoegdheid werden gerekend.

5.1.3 De ietwat krap gedefinieerde actieve legitimatie van deze organisaties kan problemen opleveren, omdat het bij mededingingsaangelegenheden vaak gaat om de geografisch of thematisch begrensde schending van consumentenrechten. Er is daarom een diepgaande discussie nodig over de reikwijdte van deze mogelijkheid om zich tot de rechter te wenden.

5.2 *European Competition Network*

5.2.1 In Verordening (EG) 1/2003⁽³⁶⁾ en het zogenoemde moderniseringspakket is de wijze van samenwerking tussen de Commissie en de mededingingsautoriteiten in het European Competition Network (ECN) vastgelegd⁽³⁷⁾. Dit netwerk is in 2003 van start gegaan, toen een werkgroep vraagstukken van algemene aard bestudeerde, zoals zijn functioneren en de communicatie tussen de verschillende autoriteiten. Inmiddels is het volledig operationeel en bestaat het uit 14 subgroepen die zich bezighouden met sectorspecifieke problemen⁽³⁸⁾.

⁽³⁰⁾ Zie vervoer, jaarverslag 2004 (blz. 52), vrije beroepen, jaarverslag 2003 (blz. 60), distributie motorvoertuigen, jaarverslag 2004, (blz. 44)

⁽³¹⁾ Zeer belangwekkend was de Zaak British Telecommunications (PB L 360), omdat het hier nog om een staatsmonopolie ging

⁽³²⁾ Mededeling van de Commissie „Strategie voor het consumentenbeleid 2002-2006”, COM(2002) 208 final

⁽³³⁾ COM(2001) 428 final

⁽³⁴⁾ http://europa.eu.int/comm/consumers/redress/compl/index_en.htm

⁽³⁵⁾ zie de bijlage voor het klachtenformulier

⁽³⁶⁾ van 16-12-2002 betreffende de uitvoering van de mededingingsregels van de artikelen 81 en 82, gewijzigd bij Verordening (EG) 411/2004, (PB L 68 van 6-3-2004)

⁽³⁷⁾ Mededeling van de Commissie over de samenwerking binnen het European Competition Network (PB C 101 van 27-4-2004)

⁽³⁸⁾ In 2004 kregen ze 298 zaken voorgelegd, 99 door de Commissie en 199 door de nationale mededingingsautoriteiten

5.2.2 In Verordening 1/2003 worden aan het ECN middelen toegewezen voor onderlinge ondersteuning, voor activiteiten die met de instructies van de bevoegde autoriteiten stroken en meer in het algemeen ook voor het vergaren van de informatie die nodig is om zaken op te lossen. Het is ook belast met door de nationale autoriteiten aangevraagde inspecties, waarvan de resultaten volgens de vastgelegde procedure worden doorgegeven, zodat alle betrokken partijen er kennis van kunnen nemen.

5.2.3 Van groot belang is ook de rol die het ECN in het kader van de clementieregeling kan spelen. De lidstaten hebben namelijk een verklaring getekend waarin ze zich zeggen te zullen houden aan de in de genoemde Mededeling vastgelegde regels. Op die manier biedt het nationale rechtbanken, die ook de jurisprudentie van het Hof van Justitie bij moeten houden, praktische ondersteuning ⁽³⁹⁾.

5.2.4 Dankzij de tussen hen vereiste communicatie krijgen het ECN, de nationale mededingingsautoriteiten en de rechterlijke instanties een beeld van de klachten over overeenkomsten en het misbruik van dominante posities en weten zij welke procedure moet worden gevolgd. Hierdoor kan sneller dan tot nu toe gebruikelijk worden besloten wie met een bepaalde zaak belast moet worden.

5.2.5 Het ECN kan ook inbreuken op de mededingingswetgeving opsporen. Concurrerende ondernemingen en consumenten hebben baat bij de preventieve werking die hiervan uitgaat. Verder gaat het ECN bij vrijstellingsprocedures na of een bepaalde vrijstelling de consument wel ten goede komt en zelfs of het nodig is dat in een overeenkomst gewag wordt gemaakt van de tastbare voordelen hiervan voor consumenten.

Brussel, 5 juli 2006

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

⁽³⁹⁾ Mededeling van de Commissie betreffende de samenwerking tussen de Commissie en de rechterlijke instanties van de EU-lidstaten bij de toepassing van de artikelen 81 en 82 van het Verdrag (PB C 101, 27-4-2004, blz 54)

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Uitvoering van het communautair Lissabon-programma — Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Meer onderzoek en innovatie — Investeren voor groei en werkgelegenheid”

(COM(2005) 488 final)

(2006/C 309/02)

Op 12 oktober 2005 heeft de Europese Commissie overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over bovengenoemd advies.

De gespecialiseerde afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die was belast met de voorbereidende werkzaamheden, heeft haar advies op 31 mei 2006 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw FUSCO.

Tijdens zijn 428e zitting van 5 en 6 juli 2006 (vergadering van 5 juli) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 152 stemmen voor en zonder stemmen tegen, bij 3 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Achtergrond en samenvatting van de mededeling van de Commissie

1.1 De mededeling van de Commissie beoogt **een gemeenschappelijke aanpak te presenteren** ⁽¹⁾ voor onderzoek en innovatie in het kader van de uitvoering van het Lissabon-programma, zoals vastgelegd in de besluiten die in maart 2000 zijn genomen door de Europese Raad van Lissabon, waar als doelstelling is geformuleerd dat de EU in 2010 „*de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld moet worden die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang*”. Tijdens deze Raad is ook het voorstel bevestigd dat de Commissie heeft gedaan in haar mededeling „Naar een Europese onderzoeksruimte” ⁽²⁾.

1.2 De Europese Raad van Barcelona heeft in zijn resolutie van maart 2002 het doel geformuleerd om de investeringen van de EU in onderzoek en ontwikkeling (O&O) tegen 2010 te verhogen tot 3 % van het BBP en om het aandeel van de particuliere financiering op twee derde te brengen. De Europese Raad van Brussel in maart 2003 heeft om concrete actie gevraagd.

1.3 De Commissie heeft in haar mededeling van 30 april 2003 „Investeren in onderzoek: een actieplan voor Europa” maatregelen vastgelegd die op nationaal en Europees niveau vereist zijn, overeenkomstig een eerste mededeling in september 2002 „Meer onderzoek voor Europa — op weg naar 3 % van het BBP” ⁽³⁾. Uit de eerste officiële cijfers komt naar voren dat in 2003 „de omvang van O&O op 1,93 % van het BBP van de EU-25 blijft steken”. Alleen Finland en Zweden hebben de doelstelling gehaald.

1.4 De Europese Raad heeft in maart 2005 besloten tot een nieuwe start van de strategie van Lissabon ⁽⁴⁾. Die gemeenschappelijke politieke wil is opnieuw bevestigd in Hampton Court in oktober 2005, tijdens de informele bijeenkomst van Europese staatshoofden en regeringsleiders, om te voorzien in

de grote behoefte aan meer concurrentievermogen tegenover een mondiale concurrentie.

1.5 De Commissie presenteert haar eerste initiatief sinds zij zich achter de vernieuwde Lissabon-strategie voor de Europese informatiemaatschappij 2010 ⁽⁵⁾ heeft geschaard, met een mededeling waarin aan de lidstaten wordt gevraagd uiterlijk half oktober 2005 in hun nationale hervormingsprogramma's nationale prioriteiten voor de informatiemaatschappij vast te leggen teneinde bij te dragen aan de doelstellingen die zijn geformuleerd in de mededeling over i2010.

1.6 De voorgestelde opties en acties vinden hun rechtvaardiging in de tegenstelling tussen de externe en de interne context: enerzijds een felle mondiale concurrentie, anderzijds starheid en versnippering op de nationale markten, terwijl er juist behoefte is aan één Europese ruimte en mobiliteit van hooggekwalificeerde werknemers. De Commissie erkent dat haar bevoegdheden op dit terrein beperkt zijn en streeft er vooral naar de rol van *katalysator* te vervullen.

1.7 De mededeling wil de banden tussen onderzoek en innovatie versterken door een **onderzoeksbeleid** dat gericht is op het produceren van nieuwe kennis en toepassingen van die kennis, en op het creëren van een kader voor onderzoek, en door een **innovatiebeleid** dat zich richt op de vertaling van de kennis in economische waarde en commercieel succes. Volgens het beleid dat wordt gevoerd om de Europese regelgeving te verbeteren, moet elke maatregel die van invloed zou kunnen zijn op het concurrentievermogen, aan een **effectbeoordeling** worden onderworpen.

1.8 In de effectbeoordeling bij de mededeling worden drie beleidsopties besproken, waarvan de laatste wordt gekozen ⁽⁶⁾:

- niets doen,
- streven naar integratie,
- een gemeenschappelijke aanpak.

⁽¹⁾ SEC (2005) 1289, Bijlage bij document COM (2005) 488 final; Impact Assessment, waarin de Commissie de derde optie, namelijk een gemeenschappelijke aanpak, kiest.

⁽²⁾ PB C 204 van 18.7.2000.

⁽³⁾ COM (2002) 499 final.

⁽⁴⁾ „Samen werken aan werkgelegenheid en groei — Een nieuwe start voor de Lissabon-strategie” [COM(2005) 24 final] van 2.2.2005 en „Gemeenschappelijke acties voor groei en werkgelegenheid: het communautair Lissabon-programma” [COM(2005) 330 final] van 20.7.2005.

⁽⁵⁾ COM(2005) 229 final en SEC(2005) 717 van 1 juni 2005 over „i2010 — Een Europese informatiemaatschappij voor groei en werkgelegenheid” voor de bevordering van de groei en de werkgelegenheid in de informatiemaatschappij en de media. Zij richt zich hiermee zich op de bedrijfstak van de EU die verantwoordelijk is voor 40 % van de productiviteitsstijging en 25 % van de groei van het BBP in de EU.

⁽⁶⁾ SEC(2005)1289, Impact assessment.

1.9 Het in de mededeling voorgestelde actieplan omvat vier onderdelen:

- onderzoek en innovatie als kernelementen van EU-beleid;
- onderzoek en innovatie als prioriteiten voor EU-financiering;
- onderzoek en innovatie centraal in het bedrijfsleven;
- beter onderzoeks- en innovatiebeleid.

1.10 Negentien acties zijn verdeeld over drie hoofdgebieden: overheidsbeleid en regulering, financiën en belastingen ⁽⁷⁾ en de rol van particuliere actoren ⁽⁸⁾.

1.11 Hoewel de mededeling lijkt voort te gaan op de weg die is ingeslagen met de voorgaande mededeling uit 2003, voegt de Commissie eraan toe dat in de programma's voor nationale hervorming zonder enige aarzeling moet worden gekozen voor onderzoek en innovatie. Deze nationale hervormingsprogramma's zullen dan worden gesteund met communautaire financiering die gericht is op activiteiten van Europees belang, door raden voor een gecoördineerde ontwikkeling van het beleid, en door betere platforms om van elkaar te leren, in alle regio's waar transnationale samenwerking een sterke toegevoegde waarde vertegenwoordigt. De O&O-inspanningen worden erkend in het stabiliteitspact, waar deze uitgaven boven het tekort van 3 % zijn toegestaan.

1.12 Het EESC houdt ook rekening met het verslag Esko Aho, ook al heeft dit advies hier geen betrekking op, en wijst erop dat de Commissie in punt 3.1 „Meer investeren in kennis en innovatie” van haar mededeling voor de voorjaarsstop van de Europese Raad 2006 COM(2005) 488 final niet noemt, maar wel het verslag Esko Aho. Het EESC betreurt het dat voor dit verslag geen voorafgaande raadpleging of beoordeling heeft plaatsgevonden en neemt het daarom mee in het huidige debat.

1.13 In oktober 2005 is in Hampton Court een groep van vier personen aangewezen, onder leiding van de heer Esko Aho. In zijn verslag van januari 2006, dat aan de Europese Commissie is verstrekt met het oog op de voorjaarsstop van de Europese Raad van 2006, doet de groep aanbevelingen voor het versnellen van de tenuitvoerlegging van de initiatieven die op Europees en nationaal niveau zijn genomen ten behoeve van onderzoek en innovatie. Dit verslag gaat uit van de mededeling die onderwerp is van dit advies, maar stelt meer integratie voor [optie 2 in document SEC(2005) 1289]. In maart 2006 is het verslag ingediend bij de Raad Mededinging en de Europese Raad te Brussel. Laatstgenoemde heeft gewezen op het belang van het verslag Aho en de Commissie verzocht het verslag voor september 2006 te evalueren ⁽⁹⁾.

2. Algemene opmerkingen

2.1 Het EESC is verheugd over deze mededeling, die voortbouwt op het *Partnerschap voor groei en werkgelegenheid*, omdat ernaar wordt gestreefd het volledige spectrum van onderzoek en innovatie, ook niet-technologische innovatie, in het beleid op te nemen. De mededeling bevat een schets van de acties die buiten de 3 % van Barcelona ⁽¹⁰⁾ zouden vallen en beschrijft in algemene termen de verplichtingen die de Gemeenschap is aangegaan, met gedetailleerde informatie over de steunmaatregelen voor onderzoek en innovatie die op dit moment worden uitgevoerd of die zijn gepland ⁽¹¹⁾.

2.2 Zoals in de mededeling wordt vermeld, neemt de mondiale concurrentie voor het aantrekken van investeringen in onderzoek en innovatie voortdurend toe, ook in opkomende economieën, zoals die van China, India en Brazilië. „De snelgroeiende kloof tussen de onderzoeksinvesteringen in de Europese Unie en de Verenigde Staten bedraagt al meer dan 120 miljard euro per jaar...” ⁽¹²⁾ Voor Europa is de omvang van de concurrentie zo groot dat geen enkele lidstaat op eigen kracht kan slagen. Transnationale synergie is de enige weg voor het bevorderen van onderzoek en innovatie en voor het omzetten hiervan in groei en werkgelegenheid. Bovendien zijn onderzoek en innovatie noodzakelijk om de economie van de EU duurzamer te maken door het vinden van oplossingen voor economische groei, sociale ontwikkeling en milieubescherming.

2.3 Met het actieplan is een meerderheid van de lidstaten begonnen met het invoeren van nationale maatregelen voor het stimuleren van O&O in de particuliere sector en doelen om de investeringen in onderzoek tegen 2010 op te vijzelen tot 2,6 % van het BBP. De fiscale voordelen zijn hier van bijzonder belang ⁽¹³⁾. De intensiteit van het onderzoek in de EU zou echter min of meer gelijk blijven, met inbegrip van de particuliere sector. De situatie is zorgwekkend.

2.4 Naar aanleiding van de argumenten die worden gegeven voor de voorgestelde acties moet worden gesproken over de productiviteitsvergelijkingen tussen de lidstaten van de EU en andere landen.

2.4.1 In de eerste plaats bestaan er verscheidene definities van productiviteit (de verhouding tussen de hoeveelheid geproduceerde producten of diensten en het aantal daarvoor gebruikte eenheden van een productiefactor). Meestal wordt deze productiviteit gemeten aan de hand van één productiefactor, namelijk arbeid, met als indicator de productie per uur per werknemer in de sector. Deze meetmethode is gemakkelijker, maar onvolledig, en kapitaal wordt daarbij beschouwd als exogeen aan het productieproces.

⁽⁷⁾ Mobilisatie van publieke en particuliere middelen, fiscale voordelen, Europese structuurfondsen, toegang van het MKB tot financiering.

⁽⁸⁾ Partnerschappen tussen universiteiten en bedrijfsleven, innovatiecentra en onderzoeksgerichte industriële clusters, proactieve bedrijfs- ondersteunende diensten en innovatieve diensten.

⁽⁹⁾ Conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van 23 en 24 maart 2006, Brussel.

⁽¹⁰⁾ (2006/2005(INI)), 12.10.2005, analyse van COM(2005) 488 final door het Europees Parlement.

⁽¹¹⁾ SEC(2005) 1253, bijlage bij COM(2005) 488 final, „Steps for the implementation”.

⁽¹²⁾ COM(2003) 226 final, par. 2.

⁽¹³⁾ Acht lidstaten hebben deze al ingevoerd; ze zijn goed voor 13 % van de directe investeringen in onderzoek in deze landen.

2.4.2 In de tweede plaats mag bij de vergelijking tussen Europa en de Verenigde Staten niet worden gegeneraliseerd, omdat er aanzienlijke verschillen zijn per sector en per staat, zelfs binnen een land als de Verenigde Staten. Er zijn in Europa concurrerende sectoren en landen die hun productiviteit aanzienlijk verbeteren. Ten aanzien van de EU als geheel komt volgens O'Mahony en van Ark (2003) uit berekeningen van de kosten per eenheid arbeid in de productiesector naar voren dat de EU in de hightechsectoren niet concurrerend is ten opzichte van de VS, maar op andere gebieden wel. In de traditionele sectoren van de industrie komt de concurrentie echter niet in de eerste plaats van de VS, maar van de lagelonenlanden, en dit leidt tot forse druk op de EU. Dosi, Llerena en Labini (2005) nemen een kritischer standpunt in en menen dat er behoefte is aan een Europees industriebeleid.

2.4.3 In de derde plaats zou de beste meting die zijn waarbij met alle productiefactoren rekening wordt gehouden (*total factor productivity* — *TFP*) en „het BBP wordt gecorrigeerd voor de verschillen tussen de gebruikte input” (Calderon, 2001). Dit zou bovendien een betere vergelijking tussen landen mogelijk maken. Om de verschillen in productiviteit tussen landen te verklaren, zijn de bepalende factoren voor productiviteitsverhoging van arbeidskrachten en/of van alle productiefactoren in empirische studies in drie groepen onderverdeeld. Gezien de onderlinge afhankelijkheid tussen landen stelt Calderon echter dat de verschillen in TFP tussen landen het gevolg lijken te zijn van de verspreidingssnelheid van technologieën (via handel, directe buitenlandse investeringen of migratie) ⁽¹⁴⁾.

2.4.4 Als de verspreidingssnelheid een doorslaggevende factor is, zouden innovatieve MKB-bedrijven onmisbaar zijn voor de verspreiding tijdens het opbouwen van nieuwe markten. Om dezelfde reden zouden de strategische prioriteiten voor onderzoek en innovatie zodanig kunnen worden gekozen dat daarmee een snellere verspreiding van kennis wordt bevorderd.

2.4.5 Tot slot is het zowel in de Verenigde Staten als in Europa van belang dat er voldoende gekwalificeerde arbeidskrachten zijn, alsook ondernemingen die belangstelling hebben om er te investeren, vooral in de concurrentie met China, een land dat zelf 75.000 hoog-gekwalficeerde werknemers tekort komt om de overstap naar een diensteneconomie te maken.

2.5 Dit gezegd zijnde, zijn er twee macrovisies die bepalend zijn voor de beleidskeuzes. Enerzijds zou er dringend behoefte zijn aan organisatorische innovatie, een noodzakelijke voorwaarde voor technische innovatie (Lam 2005 en OESO 2005), ook bij de Europese instellingen (Sachwald 2005, Sapir et al 2003, Esko Aho 2006), anderzijds zou het feit dat er geen „innovatievriendelijke” markt is waar nieuwe producten en diensten met succes kunnen worden geïntroduceerd (Esko Aho 2006) ertoe leiden dat ondernemingen in Europa niet genoeg investeren in O&O en innovatie. Het EESC wil er echter op wijzen dat ondernemerschap en het nemen van risico's noodzakelijk blijven.

2.6 Het tekortschieten van de markt als generator van innovatie wordt ook in de literatuur erkend sinds Arrow (1962) en Dasgupta en Stiglitz (1980). De kaderprogramma's van de Commissie zijn voor een belangrijk deel gebaseerd op de gedachte van actieve steun op microniveau aan de O&O van bedrijven, door een combinatie van steun voor O&O en bevordering van samenwerking teneinde de meest ontmoedigende belemmeringen weg te nemen (vergemakkelijking van onderzoek van partners en bevordering van gemeenschappelijke dynamiek met voordelen op het gebied van *market entry*, *downstreaming* en schaalvoordelen). Deze initiatieven zijn echter onvoldoende gebleken om een duurzame innovatiedynamiek in de gehele EU tot stand te brengen.

2.7 Het EESC is daarom verheugd over het feit dat de Commissie het accent legt op het mesoniveau, het bedrijfstakniveau en het grensoverschrijdende niveau. Instrumenten als partnerschappen, netwerken, clusters, agglomeraties, forums en dialogen bevorderen *linkages*, externe effecten en *spillovers* tussen ondernemingen en organisaties, maar ook geografisch, en vergemakkelijken daarmee de innovatie. Op deze coördinatieniveaus zullen gemakkelijker factoren kunnen worden bepaald die van invloed zijn op het investerings- en innovatieniveau, en ook knelpunten worden vastgesteld.

2.8 De voorgestelde aanpak en acties worden echter niet vergezeld door begrotingsindicaties, terwijl er toch, om ze met succes uit te voeren, aanzienlijke middelen en coördinatiecapaciteit nodig zijn. Bovendien herinnert de Commissie er in haar mededeling voor de voorjaarsstop van de Europese Raad van 2006, op dezelfde pagina als die waarop de enige verwijzing naar mededeling COM(2005) 488 staat, aan dat *de wetgevingsvoorstellen echter pas daadwerkelijk effect kunnen sorteren wanneer zij zijn goedgekeurd door de Raad en het Parlement. Daarnaast hangen veel van de financiële maatregelen af van de afronding en uitvoering van de financiële vooruitzichten voor de periode 2007-2013. Zelfs de voorgestelde acties zijn dus slechts een indicatie.*

2.9 Het EESC verzoekt de Commissie zo snel mogelijk indicaties te geven over de begroting, met inbegrip van een duidelijk follow-up- en evaluatiesysteem voor deze mededeling, met een exacte datum, bijvoorbeeld in 2008. Bovendien acht het EESC het noodzakelijk dat de Commissie een verslag uitbrengt waarin alle verslagen worden opgenomen van de groepen experts die rechtstreeks verband houden met de mededeling, alsmede een beoordeling van de gedane aanbevelingen. Dergelijke aanwijzingen moeten overeenstemmen met de gekozen opties en acties. Ten slotte zou het bij het streven om de bestaande fragmentatie op te heffen wenselijk zijn te beschikken over een *mapping* van personen die verantwoordelijk zijn voor de coördinatie van de acties zoals voorgesteld in COM(2005) 488, op alle niveaus — regio's, lidstaten en Europese instellingen. De Commissie heeft voortreffelijke inspanningen geleverd met de *Trendcharts* per land, waarin beschrijvingen worden gegeven van de onderzoeks- en innovatie-instellingen, en deze zouden als basis kunnen worden gebruikt voor deze *mapping*. Het zou ook interessant zijn na te denken over de ervaring met „*virtual agencies*” op het gebied van onderzoek en innovatie in de Verenigde Staten.

⁽¹⁴⁾ Ibid, Calderon 2001, blz. 19.

2.10 Het EESC merkt bovendien op dat de belangrijkste concepten (onderzoek, innovatie, kennis en technologie) niet worden gedefinieerd in de mededeling. De Commissie heeft trans-Europees onderzoek gesteund om tot dergelijke definities te komen; Eurostat en de OESO hebben 'innovatie' omschreven. Het meest recente „European Innovation Scoreboard” over de verhouding tussen innovatie-input en -output werkt het concept „innovatie-efficiëntie” uit en ziet O&O als innovatie-input. Bovendien zou een beter onderscheid moeten worden gemaakt tussen acties die bestemd zijn voor onderzoek en innovatie als zodanig en beleid dat gericht is op het scheppen van gunstige omstandigheden voor innovatie (zoals opleiding, ontvangen van en bieden van een kader voor mobiele arbeidskrachten, steun aan het MKB en aan minder begunstigde regio's voor het invoeren van ICT wanneer de kosten voor hen naar verhouding hoger zijn dan voor andere actoren). Met andere woorden, het onderscheid tussen innovatie in de betekenis van nieuwe producten en diensten in de markt en innovatie als proces. Het eerste is een noodzakelijke, maar op zichzelf geen voldoende voorwaarde voor dynamische autonome groei.

2.11 Het EESC volgt de ontwikkelingen op dit terrein zeer actief, met diverse adviezen op het brede terrein van COM 488. Gezien de beperkte ruimte worden zijn adviezen hier slechts kort weergegeven, met name: over de Europese onderzoeksruimte, waarin alle thema's van COM 488 al aanwezig waren (CESE 595/2000), in het bijzonder in de paragrafen 7 „Onderzoek en technische innovatie” en 8 over de behoefte aan „Uitwisseling van medewerkers tussen onderzoeksinstellingen en bedrijfsleven”.

2.12 In EESC-advies 724/2001 is gewezen op de rol van fundamenteel onderzoek in de meeste grote ontdekkingen. In het advies van het EESC over Europa en fundamenteel onderzoek ⁽¹⁵⁾ en de wisselwerking hiervan met toegepast onderzoek is in paragraaf 2.5 sprake van het vraagstuk van octrooien, waarin het EESC wijst op de dringende noodzaak om een systeem van „Europese” octrooien op te zetten met, net als in de VS gebeurt, een „gedoogperiode” tussen de wetenschappelijke publicatie van een ontdekking en het octrooi voor het gebruik van die ontdekking. Dit communautaire octrooi moet snel en tegen lage kosten verkrijgbaar zijn. Het EESC betreft de vertraging in verband met taalkundige aspecten.

2.13 Het advies van het EESC over onderzoekers in de Europese Onderzoekruimte steunt het Europees Handvest voor onderzoekers ⁽¹⁶⁾, alsook in paragraaf 5.4 de noodzaak van uitwisselingen tussen universiteiten en bedrijfsleven. Ook deed het de aanbeveling beter gebruik te maken van deskundigen met jarenlange ervaring, in combinatie met de verenigbaarheid en erkenning van de diverse onderdelen van sociale voorzieningen en huisvesting, zodat de garantie kan worden gegeven dat het gezin niet gescheiden wordt (paragraaf 5.5.5). Zijn

advies over wetenschap en technologie ⁽¹⁷⁾; over het zevende kaderprogramma voor onderzoek, waarvan het EESC het belang onderstreept, de financiering en de onderverdeling in subprogramma's en negen onderzoeksthema's, waarover het EESC ⁽¹⁸⁾ specifieke adviezen ⁽¹⁹⁾ heeft uitgebracht.

2.14 In het advies over concurrentievermogen en innovatie 2007-2013 ⁽²⁰⁾ wijst het EESC op het belang van deelname van het MKB en van de sociale partners aan innovatie ⁽²¹⁾. Zij moeten terdege bij de zaken betrokken worden om van innovatie een succes te maken. In zijn advies in voorbereiding over het beleidskader ter versterking van de EU-industrie juicht het de benadering per bedrijfstak toe, maar herinnert het eraan dat er middelen nodig zijn voor de coördinatie, terwijl er geen begroting is, en spreekt het de hoop uit dat de kwalificaties van werknemers, een onderwerp dat bedrijfstakoverschrijdend is, de nodige aandacht zullen krijgen. Dit meer geïntegreerde industriële beleid is zeer belangrijk: de industrie „biedt werkgelegenheid aan meer dan 34 miljoen personen en vertegenwoordigt 80 % van de uitgaven van de particuliere sector in de Europese Unie aan onderzoek en ontwikkeling”.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1 Het EESC onderschrijft met name de inspanningen van de Commissie om te komen tot een concurrerend Europees stelsel voor intellectuele eigendom, de regels voor de verspreiding van onderzoeksresultaten (2007-2013) en beveelt aan bijzondere aandacht te schenken aan het beheer van octrooien voor innovatie in en door de instrumenten die worden genoemd in paragraaf 2.7.

3.2 Een beter systeem voor de verspreiding van kennis is essentieel voor het concurrentievermogen. Hier dienen te worden vermeld de *Contactpunten innovatie* en het idee van de Commissie om vouchers te gebruiken voor MKB-bedrijven waarmee ze de diensten van consultants kunnen inkopen voor hun innovatiestrategieën. Die verspreiding zou worden bevorderd door grensoverschrijdende clusters; binnenkort zal er een mededeling worden uitgebracht over bedrijvencusters in Europa waarin het belang van dergelijke clusters zal worden erkend. Er zal vanaf 2006 een database worden opgebouwd over clusters.

3.3 Het EESC blijft hameren op het belang van de sociale dimensie voor innovatie en op de optimale benutting van menselijk en maatschappelijk kapitaal als productiefactor van onderzoek en innovatie en hoopt dat in de volgende versie van het Oslo-handboek (OESO-Eurostat) statistieken zullen worden opgenomen die hier rekening mee houden, waaronder indicatoren voor gekwalificeerd menselijk kapitaal en voor locaties — universiteiten, overige onderwijsinstellingen en gecombineerde platforms van industrie, overheidsorganen en universiteiten — als producenten van innovatie.

⁽¹⁷⁾ PB C 157 van 26.6.2005.

⁽¹⁸⁾ PB C 65 van 17.3.2006.

⁽¹⁹⁾ Nanotechnologie, biotechnologie, onderzoek op het gebied van gezondheid, informatietechnologie, energie-onderzoek (waaronder onderzoek naar energie door kernfusie), ruimtevaart en veiligheid.

⁽²⁰⁾ PB C 65 van 17.3.2006.

⁽²¹⁾ „In Europa behoort 98 % van de ondernemingen tot het MKB. Deze ondernemingen staan in voor 55 % van de werkgelegenheid in de particuliere sector. De mogelijkheden van het MKB voor innovatie van productieprocessen, producten en diensten zijn aanzienlijk”, CESE 1485/2005, par. 1.2.

⁽¹⁵⁾ PB C 110 van 30.4.2004.

⁽¹⁶⁾ PB C 110 van 30.4.2004.

3.4 Ten aanzien van staatssteun voor innovatie, die een aanzienlijk hefboomeffect zou hebben op de uitgaven van het bedrijfsleven aan onderzoek, is het EESC verheugd over de aandacht die aan het MKB wordt geschonken. Het verzoekt de Commissie het scheppen van werkgelegenheid te beschouwen als investering in onderzoek en innovatie, als de arbeidsplaatsen specifiek hierop gericht zijn. Het EESC wijst tevens op het belang van de oprichting van meer middelgrote en kleine innovatieve bedrijven („start-ups”) door gebruik te maken van instrumenten als risicokapitaal en door het Europees Investeringsfonds hierbij te betrekken.

3.5 Een belangrijke factor voor innovatie is de beschikbaarheid van gekwalificeerde mensen op alle niveaus, gelet op de in par. 2.4.5 genoemde wereldwijde concurrentie. De mededeling richt zich in het bijzonder op wetenschappelijk personeel. Er moet echter ook aandacht worden besteed aan gekwalificeerde niet-wetenschappelijke arbeidsplaatsen. Er moet tevens gewerkt worden aan een evenwicht tussen vraag en aanbod van specifieke kwaliteiten en kennis voor de verschillende sectoren. Om tot doelmatige en snelle oplossingen te komen, zou het nuttig zijn als alle sociale partners en alle betrokken *stakeholders* aan het proces zouden deelnemen. Het EESC dringt er bij de Commissie op aan de discussie hierover aan te gaan.

3.6 Evenzo zou het met het oog op de mobiliteit nodig zijn vooruitgang te boeken met handvesten van gemeenschappelijke Europese competenties, die nodig zijn voor elke sector of elk thema, en niet te vergeten de kwalitatieve dimensie van het onderwijs (waarden, gelijke kansen). Aangezien de DG's Werkgelegenheid en Onderwijs en cultuur zich ook bezighouden met het thema „menselijk kapitaal”, is het belangrijk dat hun initiatieven voor onderzoek en innovatie in deze mededeling worden opgenomen, zodat het hele spectrum in beschouwing wordt genomen.

3.7 Het EESC verzoekt de Commissie onderzoek en innovatie te bevorderen in alle sectoren waar zulks mogelijk is: concurrentieproblemen bestaan niet alleen in de hightechsector. Het strategische beheer van de wijzigingen na een massale invoering van nieuwe technologieën in het MKB zou kunnen worden geïntegreerd in de voorgestelde acties. De deelname van de sociale partners en andere *stakeholders* daarin is van essentieel belang.

3.8 Het EESC onderschrijft het standpunt in het verslag Esko Aho dat bedrijven met meer dan 250 werknemers onvoldoende aandacht krijgen. Eén van de oorzaken hiervan is waarschijnlijk dat de definitie van MKB te beperkt is vergeleken met de definities die in de VS en in Japan worden gehanteerd. Het EESC acht de speciale aandacht voor financiering van innovatieve MKB-bedrijven nodig om een innovatieve Europese economie tot stand te brengen met sociale samenhang. Het is niet verrassend dat de Paxis-regio Emilia-Romagna één van de actiefste is, ondanks het feit dat andere innovatie-indicatoren in Italië

minder gunstig zijn. Voorts moet de steun aan bedrijven specifiek worden afgestemd op de kenmerken van het MKB in zijn verschillende vormen (zoals coöperaties en andere gemeenschappelijk ondernemingsvormen).

3.9 Het EESC zou graag zien dat de Commissie melding maakt van acties voor onderzoek en innovatie in samenwerking met andere regio's. De Commissie kiest al voor een mondiale visie in de Trendcharts en in diverse andere initiatieven. Na Mededeling 346 van 25 juni 2001 over „de internationale dimensie van de Europese onderzoeksruimte” heeft het INCO-deel van KP6 nadrukkelijk de deelname van derde landen bevorderd, en deze lijn zou in KP7 worden voortgezet. Deze acties zouden meer onder de aandacht kunnen worden gebracht als ze als een apart onderdeel worden gepresenteerd. De rol van steden en metropolen in innovatie verdient dan ook meer aandacht.

3.10 Het EESC beveelt de Commissie aan te kijken naar de onderlinge timing van technologische investering, liberalisering en herstructurering, aangezien bedrijven, met name grotere bedrijven, rekening zullen moeten houden met veranderingen in de controle en de behoeften aan investeringen in onderzoek en innovatie (bijvoorbeeld op het gebied van energie, vervoer en netwerkindustrieën).

3.11 Bovendien waarschuwt het EESC ervoor dat het nodig zou kunnen zijn te zoeken naar het juiste evenwicht tussen bevordering van innovatie op het gebied van *marketing* en gezamenlijke *licensing* van nieuwe producten en diensten door bedrijven enerzijds en het mededingingsrecht anderzijds.

3.12 Het EESC beschouwt innovatie als een bijdrage aan een concurrerende economie met sociale samenhang en niet als een eindresultaat op zich. Hoewel het EESC beseft dat dit een opgave van formaat is, dringt het er bij de Commissie op aan statistieken te produceren en studies te bevorderen die erop gericht zijn de verbanden tussen innovatie, concurrentievermogen en sociale samenhang beter te kunnen meten en zo de resultaten helder en doeltreffend te kunnen evalueren en op overtuigende wijze aan de Europese burgers te kunnen meedelen. Zoals anderen het hebben gezegd: ontwikkel ambitieuze, technologisch gedurfde projecten die te rechtvaardigen zijn wegens hun intrinsieke sociale en politieke waarde (Dosi et al., 2005).

3.13 Bovendien verzoekt het EESC de Commissie, vanuit de perceptie van innovatie als een systeem, om haar werkzaamheden af te stemmen met die van de Europese Investeringsbank teneinde te zorgen voor synergie tussen de programma's van de EIB, het Europees Investeringsfonds, het zevende kaderprogramma voor onderzoek en het kaderprogramma voor concurrentievermogen en innovatie, opdat innovatie een dynamisch en goed gestructureerd systeem wordt.

Brussel, 5 juli 2006

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

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende geneesmiddelen voor geavanceerde therapie en tot wijziging van Richtlijn 2001/83/EG en Verordening (EG) nr. 726/2004”

(COM(2005) 567 final — 2005/0227 (COD))

(2006/C 309/03)

De Raad heeft op 10 januari 2006 besloten, overeenkomstig de bepalingen van art. 95 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over bovengenoemd voorstel.

De gespecialiseerde afdeling Interne markt, productie en consumptie, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 31 mei 2006 goedgekeurd. Rapporteur was de heer BEDOSSA.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 5 en 6 juli 2006 gehouden 428e zitting (vergadering van 5 juli) onderstaand advies met 150 stemmen voor, bij 1 onthouding, goedgekeurd.

1. Samenvatting

1.1 Het Comité is ingenomen met het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende geneesmiddelen voor geavanceerde therapie en tot wijziging van Richtlijn 2001/83/EG en Verordening (EG) nr. 726/2004.

1.2 In een context waarin wetenschappelijke ontwikkelingen, met name op het gebied van de biotechnologie, elkaar snel opvolgen, zijn duidelijkheid, nauwkeurigheid en deskundigheid immers van groot belang.

1.3 Doel van dit voorstel is een samenhangend beeld te geven van de verschillende innoverende therapieën, de huidige lacunes op het gebied van regelgeving aan te vullen en specifieke evaluatie door het Europees geneesmiddelenbureau m.b.t. deze nieuwe disciplines te ondersteunen. Aldus zal het mogelijk zijn:

- via onderzoek en ontwikkeling van regeneratieve geneeskunde een afdoende antwoord te geven op de vraag van patiënten en tegemoet te komen aan de verwachtingen van de industrie;
- een hoog niveau van bescherming van de gezondheid van Europese patiënten te waarborgen;
- volledige rechtszekerheid te garanderen, met inachtneming van een redelijke flexibiliteit op technisch niveau, teneinde een en ander op de wetenschappelijke en technologische ontwikkelingen af te stemmen.

1.4 Gelet op de specifieke kenmerken van geneesmiddelen voor geavanceerde therapieën moet er worden voorzien in een alomvattend en duurzaam rechtskader dat in alle lidstaten toepasbaar is.

1.5 Er is gekozen voor een verordening omdat dit het meest geschikte rechtsinstrument lijkt en vooral ook omdat de problemen op volksgezondheidsgebied in de Europese Unie m.b.t. geneesmiddelen voor geavanceerde therapieën niet kunnen worden opgelost zolang er geen specifieke wettelijke regeling is uitgewerkt.

1.6 Een aantal aspecten van dit voorstel voor een verordening kunnen, gelet op de gegeven definities, t.a.v. het voorstel voor een richtlijn over medische hulpmiddelen toepassingsproblemen doen rijzen. In de definitieve tekst moeten dan ook de vele vragen en twijfels worden weggenomen, waarvan enkele hieronder worden weergegeven.

- Wat is het nut van deze nieuwe reglementering als geneesmiddelen voor innoverende therapie als genterapie en somatische celtherapie reeds onder specifieke richtlijnen voor farmaceutische producten vallen?
- De definities, met name in artikel 2b, lijken bijzonder ingewikkeld en zijn eerder van bijkomstige aard.
- Voorts is duidelijk dat nationale farmaceutische wetgeving kan verhinderen dat Europese wetgeving wordt toegepast.
- Het zou dan ook beter zijn geweest een soepeler aanpak te hanteren op basis van wederzijdse erkenning.
- De kwestie van autologe producten in de ziekenhuissector en van producten van niet-industriële oorsprong hangt ook samen met de problematiek van grensgevallen als producten van vreemde oorsprong die in Europa worden gebruikt.

2. Algemene opmerkingen

2.1 Bij de behandeling, artikel per artikel, van de ontwerpverordening kunnen de volgende opmerkingen, vragen en aanbevelingen worden geformuleerd. Betreffende artikel 2 „Definities” ⁽¹⁾:

2.2 De definities m.b.t. genterapie en somatische celtherapie doen over het algemeen geen problemen rijzen daar de mettertijd opgedane ervaringen tot een consensus hebben geleid; deze producten worden als geneesmiddelen beschouwd en vallen als zodanig reeds onder de desbetreffende communautaire wetgeving.

2.2.1 De definitie van een weefselmanipulatieproduct lijkt moeilijker. In de huidige versie van art. 2.1.(b) wordt onder het eerste streepje gezegd dat een weefselmanipulatieproduct een product is dat „geheel of gedeeltelijk uit gemanipuleerde cellen of weefsels bestaat”, zonder dat daarbij wordt gespecificeerd dat deze daarvan „integrerend deel uitmaken”; aldus komen ook medische hulpmiddelen die „bijkomend” weefselmanipulatieproducten bevatten, de facto onder innoverende geneesmiddelen te vallen, waardoor de bepalingen van het thans voorliggende voorstel voor een richtlijn over medische hulpmiddelen geen zin meer hebben.

⁽¹⁾ COM(2005) 567 final

2.2.2 Ook de tekst onder het tweede streepje van art. 2.1 (b) is zodanig geformuleerd dat er bij de tenuitvoerlegging problemen kunnen ontstaan, met name wegens overlappings met de richtlijn over medische hulpmiddelen: daar weefselmanipulatieproducten onder de geneesmiddelenwetgeving vallen, zou het goed zijn te verwijzen naar hun belangrijkste functie, nl. behandeling of preventie van ziekten, of van aanpassing van fysiologische functies via een farmacologisch, immunologisch of metabolisch effect, en niet alleen de eigenschappen te vermelden die verband houden met het „herstellen, verbeteren of wijzigen van menselijk weefsel” — eigenschappen die ook sommige soorten medische hulpmiddelen bezitten.

2.3 Hierbij dient te worden opgemerkt dat inspanningen zijn gedaan om een dergelijk „weefselmanipulatieproduct” zo goed mogelijk te beschrijven. Niettemin is het verschil niet duidelijk met producten voor celtherapie (mergtransplantaties, stamceltransplantaties, navelstrengbloedtransplantaties, volwassen of embryonale stamcellen, enz.).

2.4 Om deze definitie te verduidelijken stelt het Comité voor bij deze denkoefening uit te gaan van voorbeelden van producten die thans als weefselmanipulatieproducten worden beschouwd. Aldus kan een beter begrip worden verkregen, dat absoluut nodig is, gelet op de huidige discussies en controverses, met name over embryonale stamcellen.

2.5 Ethische aspecten zorgen niet langer voor problemen — menselijke embryonale stamcellen (hESC's) buiten beschouwing gelaten.

2.6 De controverse gaat vooral over de productiewijze van stamcellen. Met name de productie van deze cellen via celkerntransplantatie (m.a.w. klonen) doet enorme ethische vragen rijzen en tot op heden kon binnen de Europese Unie hierover geen echte consensus worden bereikt. De frequentst geformuleerde bedenkingen hebben betrekking op het risico van reproductief klonen, de handel in eicellen en het commercialiseren van delen van het menselijk lichaam.

2.7 Dergelijke praktijken zijn immers expliciet verboden bij het Verdrag van de Raad van Europa inzake de rechten van de mens en de biogeneeskunde (Verdrag van Oviedo, 1998) en door het Internationaal comité voor de bio-ethiek (UNESCO, 1997).

2.8 Bij gebrek aan consensus tussen de lidstaten van de Europese Unie valt het gebruik van hESC's bijgevolg onder de nationale bevoegdheid.

2.9 De precisering in de overwegingen ⁽²⁾ is dus van cruciaal belang daar aldus rekening kan worden gehouden met de lopende discussies en eraan wordt herinnerd dat deze tekst tot vaststelling van communautaire regelgeving voor geneesmiddelen voor geavanceerde therapie „niet mag raken aan beslissingen van lidstaten om het gebruik van specifieke soorten menselijke cellen, zoals embryonale stamcellen, of dierlijke cellen al dan niet toe te staan”.

2.10 Ook moet zij „de toepassing van de nationale wetgeving waarbij de verkoop, de verstrekking of het gebruik van geneesmiddelen die geheel of gedeeltelijk uit deze cellen bestaan of daaruit zijn bereid, onverlet laten.”

3. Bijzondere opmerkingen

3.1 De harmonisering van de beginselen die van toepassing zijn op alle andere moderne biotechnologische geneesmiddelen waarvoor thans communautaire wetgeving bestaat, verloopt via een gecentraliseerde vergunningsprocedure, m.a.w. een wetenschappelijke evaluatie van de kwaliteit, veiligheid en doeltreffendheid van geneesmiddelen voor geavanceerde therapie.

3.2 Deze geavanceerde therapieën, in tegenstelling tot traditionele medische behandelingen, vergen echter van nature specifieke preklinische en klinische procedures, met name wat betreft expertise, risicobeheer en geneesmiddelenbewaking na het afgeven van de vergunning voor het in de handel brengen.

3.3 In het onderhavige voorstel voor een verordening waarover het Comité wordt geraadpleegd, wordt onderstreept dat de comités voor geneesmiddelen voor menselijk gebruik (CHMP) ⁽³⁾ een specifieke deskundigheid moeten ontwikkelen voor de evaluatie van deze producten en dat met name ook patiëntenverenigingen bij deze evaluatiegroepen moeten worden betrokken.

3.4 Daarom moet binnen het Europees geneesmiddelenbureau een comité voor geavanceerde therapieën (CAT ⁽⁴⁾) worden ingesteld, dat het Comité voor geneesmiddelen voor menselijk gebruik van het geneesmiddelenbureau moet raadplegen in verband met de beoordeling van gegevens betreffende geneesmiddelen voor geavanceerde therapie, alvorens een definitief wetenschappelijk advies uit te brengen.

3.5 De oprichting van een dergelijk comité voor geavanceerde therapieën moet het mogelijk maken de enkele zeldzame topexperten waarover de Unie op dit gebied thans beschikt en geselecteerde vertegenwoordigers van de verschillende betrokken partijen bijeen te brengen.

3.6 De oprichting van een dergelijk comité is verantwoord daar aldus niet alleen wetenschappelijke procedures maar ook normen voor goede klinische praktijken en goede vervaardigingspraktijken zullen kunnen worden vastgesteld en de evaluatie van de producten zal kunnen worden gevolgd tot het afgeven van de vergunning voor het in de handel brengen, alsook daarna.

3.7 Het is van belang te herinneren aan het beginsel dat „de menselijke cellen en weefsels in geneesmiddelen voor geavanceerde therapie principieel door vrijwillige, onbetaalde donatie moeten worden verkregen”. Hiermee wordt gehoord gegeven aan het blijvende streven naar hogere veiligheidsnormen voor weefsels en cellen, teneinde het gevaar op commercialisering van delen van het menselijk lichaam weg te nemen en de menselijke gezondheid te beschermen.

3.8 De rol van het Europees geneesmiddelenbureau wordt bevestigd en zal van doorslaggevend belang zijn op alle niveaus: zowel bij de productie van geneesmiddelen voor geavanceerde therapie, goede praktijken bij het vervaardigen, de voorschriften m.b.t. de samenvatting van de kenmerken van het product, de etikettering, de bijsluiter en de technische voorschriften, als bij het bepalen van de scheidslijnen met andere gebieden (zoals cosmetische producten of andere medische hulpmiddelen) waarvan de ontwikkeling samen met die van de wetenschap ook een hoge vlucht zal nemen.

⁽²⁾ COM(2005) 567 final, overweging 6

⁽³⁾ CHMP: Committee for Medicinal Products for Human Use

⁽⁴⁾ CAT: Committee for Advanced Therapies.

3.8.1 Sommigen merken op dat de gehanteerde procedures, in tegenstelling tot de nationale toelatingsprocedures, hoge kosten met zich meebrengen, en dat de overgangperiodes in de nationale regelingen langer zijn, nl. 5 jaar (tegen slechts 2 jaar in de Europese Unie). Een gedecentraliseerde nationale procedure is een politiek risico en kan de toegang tot geneesmiddelen voor geavanceerde therapie belemmeren; het is immers mogelijk dat niet alle lidstaten over toegang beschikken.

3.9 De benadering van het economische aspect in het voorstel is ten slotte ook van nut ⁽⁹⁾. In de wereldwijde concurrentie tussen gezondheidsindustriën moet de Europese Unie haar positie op zowel de interne als de extracommunautaire markt handhaven.

3.10 De economische risico's die samenhangen met de onzekerheden, de snelle ontwikkelingen op wetenschappelijk gebied en de hoge kosten van studies, zijn een rem voor belangrijke en duurzame investeringen m.b.t. geneesmiddelen en met name geneesmiddelen voor geavanceerde therapieën.

3.11 Studies die nodig zijn om de kwaliteit en de niet-klinische veiligheid van geneesmiddelen voor geavanceerde therapie aan te tonen, worden bovendien vaak door kleine en middelgrote ondernemingen verricht, en zijn vaak niet gebaseerd op eerder opgedane ervaringen op farmaceutisch gebied (het gaat over het algemeen om spin-offs van biotechnologische laboratoria of om producenten van medische hulpmiddelen).

3.12 In de ontwerpverordening wordt terecht voorgesteld, teneinde de uitvoering van deze studies te stimuleren, een systeem in te voeren „waarmee de onderzoeksresultaten onafhankelijk van eventuele vergunningaanvragen door het bureau worden beoordeeld en gecertificeerd”.

3.12.1 Wat weefselmanipulatie betreft, kunnen de producten ondertussen evenwel vervaardigd worden door kleine en middelgrote ondernemingen, door „start-up” en „spin-off” bedrijven, en dus niet door de farmaceutische industrie. De volgende opmerkingen liggen dan ook voor de hand:

- Op welke gebieden moet deze verordening van toepassing zijn om operationeel te zijn? Zal de verordening niet voor grote controverses zorgen terwijl de gebruikte technologieën veelbelovend zijn?
- In welke mate kan het CAT, dat van elke lidstaat een vertegenwoordiger telt, onafhankelijk zijn van het CHMP?
- Het gehanteerde rechtskader is niet geschikt daar het om niet-traditionele farmaceutische producten gaat waarvoor andere teksten moeten worden aangepast.
- De voorzichtigheid die aan de dag wordt gelegd m.b.t. het gebruik van stamcellen kan in de betrokken landen een veto uitlokken; de formulering moet daarom „adequaat” zijn en details mogen geen problemen veroorzaken.

3.13 Het streven naar vereenvoudiging van de beoordeling van eventuele latere aanvragen van vergunningen voor het in de handel brengen die op dezelfde gegevens berusten, moet worden ondersteund, zoniet aangemoedigd.

3.14 Waakzaamheid blijft evenwel geboden en deze bepaling moet zo nodig worden aangepast teneinde rekening te houden met de snelle ontwikkelingen in de wetenschappelijke gegevens (bv. geldigheid van gegevens, voorwaarden voor het opslaan van gegevens), de gezondheid van de patiënten te blijven beschermen en, meer algemeen, de ethische normen in acht te nemen.

3.15 Het geplande verslag over „de toepassing van deze verordening nadat daarmee de nodige ervaring is opgedaan” zou aanleiding kunnen geven tot een discussie binnen de betrokken instanties (met name het comité voor geavanceerde therapieën (CAT) en het comité voor geneesmiddelen voor menselijk gebruik (CHMP).

3.15.1 Het feit dat het CAT, een nieuw mechanisme van deskundigen, aan het CHMP ondergeschikt is, verzaakt evenwel de procedures en kan nodeloze contradicties tot gevolg hebben.

3.16 Meer algemeen moet er bij de publicatie van het geplande verslag (hoofdstuk 8, artikel 25) niet alleen „uitgebreide informatie worden gegeven over de verschillende soorten geneesmiddelen voor geavanceerde therapie die overeenkomstig deze verordening zijn toegelaten” maar moeten ook de resultaten bekend worden gemaakt van de in hoofdstuk 6 (artt. 17, 18 en 19) vermelde stimuleringsmaatregelen, nl. „Wetenschappelijk advies”, „Wetenschappelijke aanbeveling over de indeling van geavanceerde therapieën” en „Certificering van de kwalitatieve en niet-klinische gegevens”.

4. Conclusies

4.1 Algemeen genomen is dit voorstel voor een verordening relevant en nuttig. In het belang van de patiënt maakt de verordening het mogelijk in te spelen op wetenschappelijke ontwikkelingen, alsmede definities en voorwaarden voor gebruik van geneesmiddelen voor geavanceerde therapie vast te stellen.

4.1.1 Daar de nieuwe technologieën bij patiënten de hoop wekken het menselijk lijden te kunnen verminderen, is het zaak, teneinde aan deze legitieme verwachtingen, met name op het gebied van regeneratieve geneeskunde, tegemoet te komen, toe te zien op het onderzoek via degelijke proeven, waarvan de protocollen de patiënten absolute veiligheid moeten garanderen. Daarom moet het een hoofddoelstelling (Motivering, punt 2.1) zijn, naast een hoog niveau van bescherming van de gezondheid, ook de medische kwaliteitsbewaking te waarborgen. Voorts mag ook de kwestie van niet-gebruikte substanties niet worden verwaarloosd, met het oog op de inachtneming van het milieuaspect.

4.2 Deze tekst is van belang voor met name de gentherapie en de somatische celtherapie. De voorzichtigheid die aan de dag wordt gelegd, zowel wat definities als toepassing van weefselmanipulatieproducten betreft, wijst er duidelijk op dat, aangezien de discussie op ethisch vlak niet is afgesloten en het in wezen om een interpretatie van „menselijkheid” gaat, met de onderhavige ontwerpverordening niet wordt geambieerd eens en voorgoed het probleem op te lossen en verder te gaan dan de desbetreffende standpunten van de lidstaten.

⁽⁹⁾ Zie COM(2005) 567 final, overweging 23

4.2.1 Met dit voorstel worden de voorwaarden gecreëerd om op het gebied van regelgeving de kloof te dichten die bestaat tussen de ontwerprichtlijn betreffende medische hulpmiddelen en deze ontwerpverordening. Het algemene principe van risico-evaluatie slaat zowel op geneesmiddelen voor geavanceerde therapie als op medische hulpmiddelen. Het kan ingewikkeld worden als het om gecombineerde producten gaat (d.i. medische hulpmiddelen met elementen van weefselmanipulatie): in dat geval dienen zowel kwaliteit als veiligheid te worden gegarandeerd; bij de beoordeling moet ook worden

gekeken naar de doeltreffendheid van het gebruik van een geavanceerd geneesmiddel in een specifiek medisch hulpmiddel.

4.3 Het Comité brengt een gunstig advies uit over dit voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende geneesmiddelen voor geavanceerde therapie en tot wijziging van Richtlijn 2001/83/EG en Verordening (EG) nr. 726/2004, maar wijst wel op enkele essentiële punten waarvoor duidelijke oplossingen moeten worden gevonden die de correcte toepassing van de richtlijn verzekeren.

Brussel, 5 juli 2006

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

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Uitvoering van het Lissabon-programma van de Gemeenschap: een strategie voor de vereenvoudiging van de regelgeving”

(COM(2005) 535 final)

(2006/C 309/04)

De Europese Commissie heeft op 9 december 2005 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag, te raadplegen over bovengenoemde Mededeling.

De gespecialiseerde afdeling Interne markt, productie en consumptie, die belast was met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden, heeft haar advies op 31 mei 2006 opgesteld. Rapporteur was **de heer Cassidy**.

Het Comité heeft tijdens zijn op 5 en 6 juli 2006 gehouden 428e zitting (vergadering van 5 juli 2006) het volgende advies uitgebracht, dat met 146 stemmen vóór bij 6 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Dit advies wordt uitgebracht op verzoek van de Commissie en volgt op de mededeling van de Commissie over „Beter regelgeving voor meer groei en banen”, die van maart 2005 dateert ⁽¹⁾.

1.2 Het doel van vereenvoudiging is de kwaliteit van de regelgeving te verbeteren en deze begrijpelijker en „gebruiks-vriendelijker” te maken.

1.3 Door de Europese wetgeving te vereenvoudigen zal deze beter wordt nageleefd en wordt de legitimiteit ervan versterkt.

1.4 Het Comité is van mening dat lidstaten een grote verantwoordelijkheid dragen voor de juiste omzetting van Europese maatregelen in nationale wetgeving en de handhaving hiervan. Het Comité erkent dat het Interinstitutioneel Akkoord „beter wetgeven” ⁽²⁾ een soort gedragscode voor lidstaten bevat, met regels voor een betere omzetting en toepassing van de Europese richtlijnen. Wat belangrijk is, is dat de uiteindelijke nationale wet- en regelgeving voor bedrijven en voor werknemers,

consumenten en alle maatschappelijke organisaties zo evenwichtig en tegelijkertijd zo eenvoudig mogelijk is.

1.5 Het Comité wil dat de sociaal-economische kringen betrokken worden bij de „comitologie”-procedures ter vereenvoudiging van de regelgeving, ongeveer zoals dat met de SLIM-comités gebeurde maar dan systematischer en vóórdat regelgeving wordt uitgevaardigd in plaats van achteraf, zoals bij de experimenten met SLIM-(Eenvoudiger regelgeving voor de interne markt).

1.6 Het Comité zou graag zien dat er meer overleg wordt gepleegd tussen de Commissie en de *stakeholders*, vergelijkbaar met het overleg dat aan de onderhavige mededeling vooraf is gegaan. Dit zou de „coregulering” ⁽³⁾ die in hoofdstuk 3, onder d) van de mededeling wordt bedoeld immers aanzienlijk bevorderen. Het Comité betreurt echter dat met geen woord wordt gerept over „zelfregulering” ⁽⁴⁾, iets waarvoor het al eerder heeft gepleit ⁽⁵⁾.

⁽³⁾ PB C 321 van 31 december 2003.

⁽⁴⁾ PB C 321 van 31 december 2003.

⁽⁵⁾ Informatief rapport over „Zelfregulering in de interne markt: huidige stand van zaken”, CESE 1182/2004 fin, 11 januari 2005, rapporteur: de heer Vever.

⁽¹⁾ COM (2005) 97 van 16 maart 2005.

⁽²⁾ PB C 321 van 31 december 2003.

1.6.1 Het Comité beseft overigens dat zelfregulering ook het risico met zich meebrengt dat er geen bindende voorschriften worden opgesteld, maar dat de actoren zelf vrijwillige overeenkomsten sluiten waaraan zij zich al dan niet houden.

1.7 Het Europees Hof van Justitie speelt een steeds grotere rol bij de interpretatie van EG-richtlijnen en heeft al meerdere malen uitleg moeten geven bij de soms dubbelzinnige formuleringen van de richtlijnen die voortvloeien uit de medebeslissingsprocedure. Het HvJ wordt ook steeds vaker ingeschakeld door nationale rechtbanken in het geval van aanvullende bevoegdheid. Het Comité constateert dat het HvJ erin geslaagd is het aantal zaken tegen lidstaten die geen mededeling doen van uitvoeringsmaatregelen, die EG-richtlijnen verkeerd toepassen of niet naleven met 12 % terug te brengen.

1.8 Het Comité onderschrijft het belang van deze mededeling van de Commissie over de uitvoering van het Lissabon-programma, waar helaas geen schot in zit omdat de nationale regeringen de verplichtingen die zij in Lissabon zijn aangegaan, niet nakomen.

1.9 Het Comité juicht het voornemen van de Commissie om meer gebruik te maken van informatietechnologie toe en hoopt dat de Commissie erop zal toezien dat de maatregelen die worden genomen om meer uit de IT te halen, aansluiten bij de nationale maatregelen (of dat de nationale maatregelen aansluiten bij de Europese!).

1.10 Het Comité heeft altijd achter de gemeenschappelijke verklaring „*Advancing regulatory reform in Europe*” gestaan, die op 7 december 2004 is ondertekend door de zes lidstaten die van 2004 tot 2006 opeenvolgend het voorzitterschap van de Raad bekleden ⁽⁶⁾, en hoopt dat ook de toekomstige voorzitters deze verklaring zullen onderschrijven ⁽⁷⁾.

1.11 Het Comité is zich ervan bewust dat het Europees Parlement al diverse verslagen over betere regelgeving heeft uitgebracht en wijst met name op het verslag-Gargani over een „Strategie voor de vereenvoudiging van de regelgeving” ⁽⁸⁾.

1.12 Het Comité is de huidige Commissie erkentelijk voor het ondernemen van een vastberaden poging om de initiatieven SLIM en BEST verder te ontplooiën. De kaderactie (februari 2003-december 2004) heeft geresulteerd in de screening van ongeveer 40 beleidssectoren en de goedkeuring door de Commissie van ongeveer 40 vereenvoudigingsvoorstellen. Negen stuks daarvan zijn nog steeds in behandeling.

1.13 Het Comité is zich ervan bewust dat de uitbreiding van de Europese Unie tot 25 lidstaten ook de regelgevingsdruk op de diensten van de Commissie en op de nieuwe lidstaten heeft opgevoerd.

1.14 Vereenvoudiging en verbetering van de wetgeving zijn complementaire activiteiten waarbij zowel de Raad en het Parlement als de Commissie betrokken zijn, en waarover het EESC en het CvdR desgewenst advies uitbrengen.

1.15 Het Comité beklemtoont nogmaals, zoals het ook in vorige adviezen heeft gedaan, dat de regelgevings- en financiële druk op bedrijven, met name het MKB, moet worden verlaagd.

2. Inleiding

2.1 Het Comité heeft de afgelopen jaren al vaker advies uitgebracht over vereenvoudiging, voor het eerst op verzoek van de Europese Raad van 1995, die een werkgroep oprichtte om na te gaan hoe de Europese regelgeving kon worden vereenvoudigd.

In deze reeks van adviezen kwam het Comité tot de volgende conclusies:

- het EESC moet overleg plegen met het Comité van de Regio's en met de sociaal-economische raden in de lidstaten;
- om de regelgeving te vereenvoudigen, zijn geen nieuwe ideeën nodig; de denkbeelden die de Europese instellingen en de Europese Raad van Lissabon al eerder naar voren hebben gebracht, moeten nu eens echt in praktijk worden gebracht;
- bij ieder wetsvoorstel moeten de volgende criteria in acht worden genomen:
 - Zijn de bepalingen begrijpelijk en gebruiksvriendelijk?
 - Is de bedoeling van de bepalingen duidelijk?
 - Zijn de bepalingen compatibel met bestaande wetgeving?
 - Is de geplande werkingssfeer van de bepalingen niet te ruim?
 - Zijn de termijnen voor de tenuitvoerlegging realistisch en krijgen bedrijven en andere belanghebbenden voldoende tijd om zich aan te passen?
 - Welke controle- en herzieningsprocedures zijn er voorzien met het oog op een evenwichtige toepassing en een evaluatie van de doelmatigheid en de kosten?
- stakeholders zijn grote voorstanders van van meer zelf- en coregulering;
- de mogelijkheden van een minder gedetailleerde en minder pietlutige regelgeving die meer ruimte biedt voor coregulering en zelfregulering zijn tot nu toe onvoldoende bestudeerd ⁽⁹⁾.

2.2 Er moet een wisselwerking zijn tussen vereenvoudiging en betere uitvoering en handhaving. Het lijkt erop dat in de huidige mededeling van de Commissie een aantal conclusies uit vorige adviezen van het EESC zijn overgenomen, aangezien

⁽⁶⁾ Ierland, Nederland, Luxemburg, het Verenigd Koninkrijk, Oostenrijk en Finland.

⁽⁷⁾ Januari-juni 2007: Duitsland; juli-december 2007 Portugal; januari-juni 2008: Slovenië; juli-december 2008: Frankrijk.

⁽⁸⁾ A6-0080/2006, goedgekeurd op 16 mei 2006.

⁽⁹⁾ Informatief rapport over „Zelfregulering in de interne markt: huidige stand van zaken”, CESE 1182/2004 fin, 11 januari 2005, rapporteur: de heer Vever.

wordt gesteld dat vereenvoudiging „niet nieuw” is. De reeks mededelingen van de Commissie dateert van 1997, twee jaar nadat het EESC voor het eerst opriep tot vereenvoudiging.

3. Samenvatting van de mededeling van de Commissie

3.1 In de mededeling wordt gesteld dat vereenvoudiging van de wetgeving, niet alleen op Europees maar ook op nationaal niveau, de zaken gemakkelijker en kostenefficiënter moet maken voor burgers en bedrijven.

3.2 Een belangrijk deel van de nieuwe vereenvoudigingsstrategie van de EU is een herziening van het *acquis*. Er is een ambiteus driejarig programma (2005-2008) opgezet, dat gebruik maakt van de „praktische ervaring” van belanghebbenden en op een aanpak van continue, diepgaande sectorale evaluatie is gebaseerd.

3.3 De Commissie wil voor de vereenvoudiging de volgende vijf methoden gebruiken ⁽¹⁰⁾:

- a) **intrekking** — het schrappen van irrelevant geworden of achterhaalde wetgeving;
- b) **codificatie** — samenbrengen van een besluit en van alle wijzigingen daarop in een nieuw instrument zonder de inhoud te veranderen;
- c) **herschikking** — condificatie én wijziging van de inhoud;
- d) **wijziging van de regelgevingsaanpak** — de keuze voor een juridisch efficiëntere benadering dan de huidige, bijv. het vervangen van een richtlijn door een verordening;
- e) **intensiever gebruik van informatietechnologie** ⁽¹¹⁾ — het gebruik van IT bevorderen om de doeltreffendheid te verbeteren.

3.4 Volgens de Commissie heeft vereenvoudiging alleen kans van slagen als de andere Europese instellingen en met name alle lidstaten erachter staan. Met het oog hierop is het vooral belangrijk dat de lidstaten inzien dat de Europese wetgeving zo dicht mogelijk bij de oorspronkelijke richtlijnen, die conform de medebeslissingsprocedure zijn goedgekeurd, moet blijven en niet mag worden aangevuld (of opgesierd d.m.v. „goldplating”).

3.5 De mededeling houdt rekening met de resultaten van het uitgebreide overleg met de lidstaten en belanghebbenden. De conclusie hiervan luidt dat de Europese voorstellen:

- de leesbaarheid van de wetgeving moeten verbeteren;
- het regelgevend kader moeten aanpassen en moderniseren;
- de administratieve kosten moeten beperken;

⁽¹⁰⁾ Actieplan Vereenvoudiging en verbetering van de regelgeving (COM(2002) 278 final) en Codificatie van het *acquis communautaire* (COM(2001) 645 final).

⁽¹¹⁾ De Commissie zal met haar actieplan e-overheid in 2006 een initiatief op het gebied van e-overheid lanceren.

- de samenhang van het *acquis* moeten versterken;
- de evenredigheid van het *acquis* ⁽¹²⁾ moeten verbeteren.

Dit laatste interesseert de belanghebbenden wellicht het meest.

In bijlage 2 van de mededeling worden 222 vereenvoudigingsmaatregelen opgesomd. Het vereenvoudigingsprogramma van de Commissie loopt van 2005 tot 2008.

3.6 De eerste richtlijn inzake vennootschapsrecht (68/151/EEG) werd in 2003 vereenvoudigd, bijgewerkt en gemoderniseerd om de mogelijkheden van moderne informatietechnologieën volledig te benutten en om de transparantie ten aanzien van naamloze vennootschappen te vergroten. Maar bij een eventuele herschikking of codificatie kan deze gewijzigde richtlijn ook worden meegenomen. Eind vorig jaar is een publieke raadpleging gestart om de mening van belanghebbenden hierover te peilen.

4. Algemene opmerkingen

4.1 Vereenvoudiging mag in principe niet worden gebruikt om via een achterdeurtje 'deregulerend' te bewerkstelligen. Administratieve vereenvoudiging mag niet tot bijstelling naar beneden of tot uitholling van bestaande sociale wetgeving, en met name voorschriften ter bescherming van werknemers, consumenten en milieu leiden.

4.2 Het Comité is ingenomen met de mededeling en deelt de mening van de Commissie dat het succes van de vereenvoudiging van de regelgeving evenzeer in handen ligt van de lidstaten en hun regelgevende instanties als van de Europese instellingen.

4.2.1 Het zou nuttig zijn als er een gedragscode zou worden opgesteld, zoals het Comité al eerder heeft bepleit ⁽¹³⁾ (zie ook bijlage I).

4.2.2 Het Comité herinnert eraan dat het succes van het vereenvoudigingsprogramma niet alleen afhankelijk is van het vermogen van de Commissie om voorstellen te produceren, maar ook van het vermogen van de medewetgever om de door de Commissie gepresenteerde vereenvoudigingsvoorstellen binnen een redelijke termijn goed te keuren.

4.2.3 Er zij op gewezen dat in par. 36 van het Interinstitutioneel akkoord wordt gesteld dat „binnen zes maanden na de inwerkingtreding van dit akkoord het Europees Parlement en de Raad, die als wetgevingsautoriteit de voorstellen voor vereenvoudigde besluiten uiteindelijk zullen moeten aannemen, hun werkmethode dienen te wijzigen, door bijvoorbeeld te voorzien in ad-hocstructuren die specifiek belast zijn met de vereenvoudiging van de wetgeving”.

4.3 De mededeling erkent het belang van het vereenvoudigingsinitiatief voor het MKB en voor consumenten. Slecht opgestelde Europese of nationale wetgeving leidt ertoe dat consumenten niet precies weten wat hun rechten zijn en over welke beroepsmogelijkheden zij beschikken.

⁽¹²⁾ De regelgeving moet in verhouding staan tot het beoogde doel.

⁽¹³⁾ PB C 125 van 27-5-2002 en PB C 14 van 16-1-2001.

4.4 Het Comité is ook zeer te spreken over het voornemen van de Commissie om vaker gebruik te maken van effectbeoordeling, niet alleen om de lastendruk voor bedrijven te meten maar ook om het effect op consumenten, achtergestelde groepen (zoals gehandicapten) en het milieu te bepalen. Met het oog op het in het kader van het Lissabonproces gestelde doel om meer groei en werkgelegenheid te realiseren, zou een effectbeoordeling ook heel nuttig zijn voor het inschatten van de impact op werknemers en de werkgelegenheid in het algemeen. Bijzonder welkom is met name het voorstel om meer gebruik te maken van „one-stop-shops” en de verwijzing in bepaalde richtlijnen naar virtueel testen en zelftesten in het geval van motorvoertuigen.

4.5 Het zou goed zijn indien de Commissie niet alleen bij het indienen van nieuwe voorstellen, maar ook bij het intrekken van voorstellen met een effectbeoordeling zou komen.

5. Bijzondere opmerkingen

5.1 De mededeling impliceert dat de aanpassing van richtlijnen aan de technische vooruitgang („comitologie”) doorzichtiger moet worden gemaakt, iets waar het Europees Parlement vaak op heeft gehamerd. Hier ligt echter een taak voor de lidstaten. Het comitéwerk ligt in handen van „nationale deskundigen” en er is voldoende reden om aan te nemen dat deze „deskundigen” zich bij hun werkzaamheden niet laten beïnvloeden door het standpunt van hun regering (een voorbeeld hiervan is de vogelrichtlijn uit 1979, waaraan technische bijlagen werden toegevoegd door „deskundigen” nadat de Raad van ministers de richtlijn zelf had goedgekeurd).

5.2 Het belang van vereenvoudiging voor consumenten, sociale partners en andere belanghebbenden moet onder de aandacht worden gebracht. Het Hof van Justitie (HvJ) heeft zijn handen vol aan tegenstrijdigheden tussen de nationale uitvoeringsmaatregelen en de oorspronkelijke Europese richtlijnen waarop deze zijn gebaseerd. Eigenlijk moet het Hof alleen „interpreteren” maar het komt steeds vaker voor dat het de details moet verstrekken die blijkbaar zijn vergeten of waarvoor, vanwege de eis van eenstemmigheid in de Raad, geen bevredigende formulering is gevonden (bijv. bij belastingzaken). Het is evenwel problematisch als het Hof steeds vaker de rol van de politieke besluitvormer moet overnemen. Het Hof heeft daartoe niet de opdracht en daarvoor is ook geen duidelijke politieke basis aanwezig. Het Hof neemt zodoende beslissingen die eigenlijk door een democratisch gekozen instantie moeten worden genomen.

5.3 Het Comité constateert dat de Commissie zelf een poging heeft ondernomen en dat er honderden intrekkingen en verklaringen van achterhaaldheid zijn geweest, die tot een flinke vermindering van de omvang van het *acquis* moeten hebben bijgedragen, maar die de administratieve last voor bedrijven, werknemers, consumenten of andere belanghebbenden niet noodzakelijkerwijs hebben verminderd. Het Comité stelt vast dat er nog steeds terreinen zijn waarop meer Europese wetgeving is geboden om het milieu en de rechten van werknemers, consumenten en achtergestelde groepen (als gehandicapten of andere minderheden) te beschermen en te waarborgen dat iedereen ten volle kan profiteren van de voordelen van de interne markt.

5.3.1 Anderzijds is de meest gebruikte methode tot dusver „aanpassing”. Hoewel hiermee bepaalde noodzakelijke wijzigingen kunnen worden aangebracht om de regelgeving *up-to-date* te houden, wordt het vereenvoudigingsstreven hiermee niet altijd gediend; integendeel, soms komen er alleen maar maatregelen bij en blijven oude en nieuwe regels in sommige lidstaten naast elkaar bestaan, hetgeen verwarrend is voor de belanghebbenden. Bovendien weten de handhavers in de lidstaten vaak niet meer of zij wel legitiem bezig zijn.

5.3.2 In de toelichting bij elk vereenvoudigingsvoorstel van het lopend programma, en eventueel ook in de bijbehorende effectbeoordeling, zou duidelijk moeten worden aangegeven wat het kenmerkende van de vereenvoudiging is. De diensten van de Commissie zouden deze voorstellen nauwkeurig moeten volgen op hun pad door het hele interinstitutionele besluitvormingsproces om ervoor te zorgen dat de vereenvoudigingsdimensie wordt behouden, zoals afgesproken in de interinstitutionele akkoorden (over codificatie ⁽¹⁴⁾, over herschikking ⁽¹⁵⁾ en over betere wetgeving ⁽¹⁶⁾).

5.4 Het Comité wijst nogmaals op de vele adviezen die het heeft uitgebracht over de behoefte aan betere regelgeving en vereenvoudiging, vooral op zijn meest recente advies over „Beter wetgeven” ⁽¹⁷⁾, een verkennend advies dat op verzoek van het Britse voorzitterschap werd opgesteld.

5.5 Het Comité beklemtoont nogmaals dat de verbetering en vereenvoudiging van de regelgeving een continu proces moet zijn, zoals ook in de gemeenschappelijke verklaring van het voorzitterschap wordt betoogd ⁽¹⁸⁾.

Brussel, 5 juli 2006

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

⁽¹⁴⁾ PB C 102 van 4 april 1996.

⁽¹⁵⁾ PB C 77 van 28 maart 2002.

⁽¹⁶⁾ PB C 321 van 31 december 2003.

⁽¹⁷⁾ CESE 1068/2005, PB C 24, 31-1-2006, rapporteur de heer Retureau.

⁽¹⁸⁾ *Advancing regulatory reform in Europe* — een gemeenschappelijke verklaring van het Ierse, Nederlandse, Luxemburgse, Britse, Oostenrijkse en Finse voorzitterschap van de Europese Unie van 7 december 2004.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening (EG) van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het communautair douanewetboek (gemoderniseerd douanewetboek)”

(COM(2005) 608 final — 2005/0246 (COD))

(2006/C 309/05)

De Raad heeft op 17 januari 2006 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 95 van het EG-Verdrag te raadplegen over bovengenoemd voorstel.

De gespecialiseerde afdeling Interne markt, productie en consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 31 mei 2006 goedgekeurd. Rapporteur was de heer BURANI.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 428e zitting op 5 en 6 juli 2006 (vergadering van 5 juli) het volgende advies uitgebracht, dat met 152 stemmen vóór, 1 stem tegen, bij 3 onthoudingen werd goedgekeurd.

1. Inleiding: uitgangspunten van het nieuwe wetboek

1.1 Eén van de belangrijkste besluiten van het door de Raad in 2002 goedgekeurde actieprogramma voor de douane in de Gemeenschap (Douane 2007) betrof de ingrijpende herziening van het huidige communautaire douanewetboek [Verordening van de Raad (EEG) nr. 2913/92], dat verouderd is ten gevolge van de ontwikkelingen op de markt en in de technologie, de goedkeuring van diverse verdragen en vooral de opeenvolgende uitbreidingen van de Unie.

1.2 Het voorstel voor een totaal vernieuwd wetboek vloeit voort uit de overweging dat het verouderde, maar nog steeds geldende wetboek „geen gelijke tred gehouden (heeft) met de radicale veranderingen in de omgeving waarin de internationale handel plaatsvindt, (...) en met de accentverschuiving in het douanewerk”. Het onderhavige voorstel strookt met het communautaire beleid — met name met de beginselen van de interne markt en de consumentenbescherming, alsook met de Lissabonstrategie — en vormt het uitgangspunt voor verdere acties ter stroomlijning van douaneregelingen en -procedures, en voor de aanpassing van de vigerende normen om gemeenschappelijke standaards tot stand te brengen tussen de computersystemen van de lidstaten.

1.2.1 Met deze reeks acties is het volgens de Commissie mogelijk om de aanbevelingen van de Raad op het gebied van e-Government en het initiatief voor „betere regelgeving” om te zetten, alsook om een serie doelstellingen te verwezenlijken, onder meer verhoogde veiligheid aan de buitengrenzen, terugdringing van fraudegevoeligheid, en tot slot meer samenhang met andere communautaire beleidsgebieden, met name de belastingen.

1.3 Het nieuwe wetboek is opgezet in het kader van de Lissabonstrategie, die erop gericht is om Europa „aantrekkelijk (te maken) voor investeringen en werkgelegenheid”; het ligt tevens in het verlengde van de door de Raad in december 2003 goedgekeurde voorstellen van de Commissie om vereenvoudigde, papierloze procedures in te voeren. De suggestie van de Raad vindt voorts weerklank in het tegelijkertijd gedane voorstel voor een besluit over „een papierloze omgeving voor douane en bedrijfsleven” [COM(2005) 609 van 30.11.2005], waarover het EESC in een apart advies verslag zal uitbrengen.

1.4 Het vernieuwd wetboek bevat niet alleen officiële wijzigingen of aanpassingen; veel belangrijker immers zijn de veran-

deringen in de oriëntaties van het douanebeleid. In de loop van de laatste twintig jaar is de taak van de douane steeds meer verschoven: deze is steeds minder accijnsontvanger, en heeft duidelijk meer verantwoordelijkheid gekregen voor de invoering van non-tarifaire maatregelen, vooral ten aanzien van veiligheid, controle op illegale immigratie, bestrijding van namaakproducten, witwassen van geld, handel in verdovende middelen, hygiëne, gezondheid, milieu en consumentenbescherming, naast inning van BTW en accijnzen. In het Commissiedocument wordt evenwel niet uitdrukkelijk melding gemaakt, in het hoofdstuk „veiligheid”, van een bijkomende taak, die de douane echter zeker toekomt, namelijk de waardevolle hulp bij de controles op wapenhandel en de bestrijding van het terrorisme. Deze omissie wordt bevestigd in een lacune in het ontwerp van de computersystemen, waarop het CESE in par. 3.1.3.1 nader zal ingaan.

1.5 Een andere vernieuwing betreft de invoering van geïnformatiseerde procedures. In het huidige wetboek zijn dergelijke procedures opgenomen — en zij zijn op brede schaal in vrijwel alle lidstaten ingevoerd — maar ze hebben nog een facultatief karakter, zowel voor de nationale douane als voor de gebruikers; in het nieuwe wetboek worden deze procedures verplicht, een noodzakelijke stap op weg naar een papierloze omgeving, waarvan al sprake was in het parallelle initiatief (zie par. 1.3).

1.6 De uitwerking van het nieuwe wetboek strookt met het beleid van de Commissie en de procedures voor haalbaarheid, transparantie en effectbeoordeling. Het EESC stelt verheugd vast dat de betrokken maatschappelijke sectoren geraadpleegd zijn en grotendeels gunstige oordelen hebben uitgesproken; het steunt de Commissie voor wat betreft de naleving van de rechtsgrondslag, alsook van het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel, terwijl het verderop in dit advies enkele kanttekeningen zal plaatsen bij de effectbeoordeling.

1.7 De Commissie heeft vier verschillende benaderingen onder de loep genomen en uiteindelijk gekozen voor een oplossing met meer samenwerking tussen de nationale computersystemen van de douane. Hiervoor is volgens de Commissie gekozen omdat het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel moet worden nageleefd en omdat er bij de lidstaten weinig bereidheid is om een oplossing te omarmen op basis van een centraal Europees systeem. Het EESC neemt kennis van deze verplichte keuze, maar merkt op dat de laatste optie voor de

gebruikers een betrouwbaardere, eenvoudigere en goedkopere oplossing was geweest. Wat het subsidiariteitsbeginsel betreft: dit zou eerder op het Europese dan op het nationale niveau betrekking moeten hebben.

2. Algemene opmerkingen

2.1 In februari 2004 heeft het EESC zich uitgelaten over het voorstel voor een verordening van het Parlement en de Raad tot wijziging van het douanewetboek⁽¹⁾, waarin al vernieuwingen werden voorgesteld voor een papierloze omgeving en geïntegreerd beheer aan de buitengrenzen. Het Comité is verheugd dat de in dat voorstel voorgenomen beginselen, die het in zijn advies grotendeels onderschreef, zijn overgenomen in het voorstel dat in dit advies ter discussie staat en in concrete bepalingen zijn uitgewerkt die het Comité, nogmaals, in beginsel onderschrijft.

2.2 Uit de nieuwe bepalingen spreekt meer aandacht voor de rechten en eisen die aan betrokkenen worden gesteld, onder andere blijkend uit een reeks bepalingen die rekening houden met eventuele schade die de procedures kunnen veroorzaken. Deze subtiliteit komt ook naar voren in de vereenvoudiging van de regelgeving, alsook in de samenvoeging van douaneregelingen, die van de huidige dertien tot drie worden teruggebracht: invoer, uitvoer en speciale regelingen. Dankzij de redactionele aanpassing wordt tweederde van de artikelen van het huidige wetboek gewijzigd, gebundeld of ondergebracht bij de uitvoeringsbepalingen, die zo dalen van 258 naar 200.

2.2.1 Het EESC meent dat de Commissie op doeltreffende wijze subtiel en lastig werk heeft verricht, met inachtneming van de algemene beginselen van de interne markt en met uitgesproken aandacht voor de rechten en behoeften van de betrokkenen. Het wil overigens opmerken dat het ontbreken van een uitvoeringsreglement, waarvan de formulering niettemin een bevoegdheid van de Commissie is, voorlopig een zekere mate van onzekerheid oplevert ten aanzien van sommige voorschriften: het Comité spreekt derhalve de wens uit dat op korte termijn een nieuw uitvoeringsreglement wordt voorbereid en goedgekeurd.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1 Titel I: algemene bepalingen

3.1.1 Artikel 3 bevat een lijst van de nationale grondgebieden die samen het douanegebied van de Gemeenschap vormen. Het artikel noopt niet tot bijzondere opmerkingen, behalve wat betreft de onzekerheid in lid 3, dat als volgt luidt: „Sommige bepalingen van de douanewetgeving kunnen buiten het douanegebied van de Gemeenschap van toepassing zijn in het kader van wetgeving op specifieke gebieden dan wel van internationale overeenkomsten”. De rechtszekerheid gebiedt dat er in een wet geen sprake mag zijn van „sommige bepalingen”, zonder in de tekst of in een bijlage aan te geven om „welke” bepalingen het gaat. Vanuit juridisch oogpunt — en ook in

verband met transparantie — moet uitdrukkelijk en gedetailleerd vermeld worden van welke grondgebieden en welke regels sprake is. Maar al te vaak ontgaan de burger — en ook de deskundigen — vrijstellingen en afwijkingen die in diverse gevallen en op verschillende manier worden toegestaan: vaak zijn zulke vrijstellingen en afwijkingen vormen van concurrentievervalsing, en niet altijd van tijdelijke aard.

3.1.2 Over het algemeen geven de uitwisseling en bescherming van gegevens en informatie (artikelen 5, 6 en 7) geen aanleiding tot bijzondere opmerkingen, aangezien de voorstellen voldoen aan de gebruikelijke bescherming die publieke overheden garanderen voor het privéleven van de burger en voor bedrijfsgeheimen. Het EESC is zeer te spreken over de bepalingen in artikel 8, op grond waarvan de douaneautoriteiten informatie moeten verstrekken over de toepassing van de douanewetgeving, en transparantie moeten bevorderen door bedrijven gratis via internet de wetgeving, bestuurlijke beslissingen en aanvraagformulieren ter beschikking te stellen.

3.1.2.1 Bijzondere aandacht verdient evenwel het eerste lid van artikel 5, dat de invoering verplicht stelt van elektronische verwerking van iedere uitwisseling van gegevens, documenten, beschikkingen en mededelingen tussen bedrijven en douaneautoriteiten. Deze bepaling, geheel terecht voor bedrijven of professionele operatoren, kan moeilijkheden opleveren als de importeur (of eventueel de exporteur) een privépersoon is, en niet noodzakelijk een „bedrijf”. Het probleem is allesbehalve marginaal, in een tijd waarin de omvang van via internet of op afstand gekochte goederen in landen buiten de Unie exponentieel toeneemt. Het EESC neemt er kennis van dat de zaak volgens de comitologieprocedure bestudeerd wordt en stelt voor om privépersonen uitdrukkelijk op te nemen onder degenen die, volgens artikel 93, summier aangiften mogen indienen. Ook zouden de bepalingen veranderd moeten worden van artikel 94, die de douaneautoriteiten de mogelijkheid geven om summier aangiften ten invoer op papier te aanvaarden, hoewel slechts in uitzonderlijke omstandigheden. Als alternatief of extra mogelijkheid kan overwogen worden om privépersonen toe te staan een incidentele vereenvoudigde aangifte te laten indienen (ook op papier), zoals vermeld in artikel 127.

3.1.2.2 Meer in het algemeen wil het EESC ten aanzien van elektronische gegevensverwerking de aandacht vestigen op de hoge kosten van de nieuwe geïntegreerde elektronische procedure; de kosten moeten op korte termijn worden opgebracht, terwijl de meeste voordelen (met name de kwalitatieve) slechts op de middellange termijn te merken zullen zijn. Sommige lidstaten lijken nu al bezorgd over de kosten en over de verplichting om de termijnen na te leven voor de inbedrijfname van de nieuwe systemen; andere — vooral de staten die op het gebied van informatica verder ontwikkeld zijn — vinden het verkwisting om hun recent ingevoerde systemen op te geven ten behoeve van het communautaire systeem. Het EESC neemt nota van deze twijfels, waar de Commissie wel rekening mee moet houden. Maar wil Europa een efficiënt en modern douanesysteem hebben, dan zijn enkele individuele offers zeker gerechtvaardigd, met eventuele financiële steun in welbepaalde en gerechtvaardigde gevallen.

⁽¹⁾ PB C 110 van 30-4-2004.

3.1.3 Artikel 10 stelt dat de lidstaten in samenwerking met de Commissie zorgdragen voor „de ontwikkeling, het onderhoud en het gebruik van een elektronisch systeem voor het gemeenschappelijk registreren en bijhouden van gegevens” van alle bedrijven en verleende vergunningen. De twijfels omtrent de aard en de werking van het systeem worden duidelijk in artikel 194: elke lidstaat behoudt zijn eigen computersysteem en garandeert dat het interoperabel is met de systemen van de andere lidstaten volgens de normen en standaards van de Commissie, die wordt bijgestaan door het Comité Douanewetboek. Het systeem treedt in werking op 30 juni 2009. Volgens het EESC is een systeem dat gebaseerd is op nationale gegevensbanken die wederzijds, als de interoperabiliteit eenmaal een feit is, informatie en updates uitwisselen, niet alleen duur, maar wellicht ook moeilijk te beheren. Het is vooral nogal onwaarschijnlijk dat een dergelijk systeem concreet binnen de geplande termijn in werking treedt. In de effectbeoordeling raamt de Commissie de extra kosten voor inbedrijfname van het systeem op 40-50 miljoen euro per jaar: een bedrag dat diverse deskundigen optimistisch achten.

3.1.3.1 Er is echter een overduidelijke en fundamentele tekortkoming in het geplande systeem, of in ieder geval in de aankondiging ervan: het ontbreekt namelijk aan enige verwijzing naar eengestructureerde mogelijkheid voor toegang tot de computersystemen voor autoriteiten die belast zijn met bestrijding van terrorisme en georganiseerde criminaliteit, uiteraard met inachtneming van de regels ter bescherming van het privéleven en productieactiviteiten. Op dit aspect heeft het EESC herhaaldelijk en bij diverse gelegenheden gewezen. De Raad hamert al jaren op de noodzaak tot samenwerking tussen de verschillende autoriteiten, (financiële) recherche, douane, geheime diensten, OLAF, Europol, maar tot op heden helaas zonder veel succes.

3.1.4 Van bijzonder belang is artikel 11, betreffende de douanevertegenwoordiger: volgens het artikel is zijn taak „het vervullen van de in de douanewetgeving voorgeschreven handelingen en formaliteiten” namens een persoon, in diens naam en voor diens rekening (directe vertegenwoordiger), of voor eigen rekening (indirecte vertegenwoordiger). Lid 2 vereist dat een douanevertegenwoordiger gevestigd is in het douanegebied van de Gemeenschap, zonder nadere toelichting. Het EESC wijst er echter op dat Commissie in de toelichting beweert: „De voorschriften inzake vertegenwoordiging zijn gewijzigd door intrekking van de vroegere beperkingen, ...”, aangezien ze niet te rijmen zijn met een elektronische omgeving, noch met de beginselen van de interne markt. Hieruit zou men moeten afleiden dat de douanevertegenwoordiger een algemene machtiging geniet (communautair paspoort), die hem in staat stelt op te treden op het gehele grondgebied van de Gemeenschap en in naam van ongeacht welk bedrijf, dat in ongeacht welk land gevestigd is. Het zou zinvol zijn dit artikel opnieuw en duidelijker te formuleren, bijv. door te verwijzen naar een aparte regeling voor het opstellen van een register of lijst of iets dergelijks, volgens het model voor een „vergunninghoudend bedrijf”, waarover meer in de volgende paragraaf.

3.1.5 Ook belangwekkend is het vergunninghoudend bedrijf (artikelen 4, 13-16), dat in de praktijk een onderneming is (minder vaak een individu), dat bijzondere garanties moet over-

leggen inzake ernst, solvabiliteit en professionaliteit, zodanig dat het bij de douaneautoriteiten in de lidstaten geaccrediteerd wordt als rechthebbende op een bepaald aantal faciliteiten op het gebied van douanecontroles en procedures. De Commissie behoudt zich het recht voor om op basis van het reeds vermelde artikel 196 de wijze waarop een onderneming met vergunninghoudend bedrijf wordt aangeduid, nader te omschrijven. Het EESC neemt kennis van deze bepalingen, die ongetwijfeld de internationale handel en de totstandkoming van een gunstig handelsklimaat ten goede moeten komen; het stelt voorts vast dat veel zal afhangen van de voorwaarden voor de verlening van deze kwalificatie en van de normen voor het voorkomen van eventueel misbruik. Tot slot is het niet duidelijk of het vergunninghoudend bedrijf al dan niet het „Europees paspoort” wordt verleend.

3.1.6 Een beslissende stap op weg naar harmonisatie van de douaneregelingen zijn de bepalingen in artikel 22, die de lidstaten verplichten — zij het in nogal vage bewoordingen — bestuurlijke en strafrechtelijke sancties op te leggen in geval van schending van de communautaire douanewetgeving. Het EESC staat volstrekt achter de noodzaak om tot geharmoniseerde afspraken te komen op dit gevoelige terrein; het valt echter nog te bezien hoe de lidstaten zullen reageren op pogingen strafrechtelijke regels of richtsnoeren te dicteren, een gebied waar weerstand of op zijn minst terughoudendheid te verwachten is.

3.1.7 In de artikelen 24, 25 en 26 wordt ingegaan op bestuursrechtelijke beroepen (artikel 23 sluit strafrechtelijke zaken uit), waarvoor een tweeledige procedure bestaat: de eerste fase voor douaneautoriteiten en de tweede voor een hogere, gerechtelijke of een andere, gelijkwaardige instantie. In geval van sancties geldt het algemene beginsel „solve et repete”, behalve als de douaneautoriteiten van mening zijn dat de opgelegde maatregel onherstelbare schade kan toebrengen aan degene die het beroep heeft ingesteld: een blijk van aandacht voor de omstandigheden van de burger, waarvan het EESC verheugd kennis neemt.

3.1.8 Artikel 27 legt het voor de hand liggende beginsel vast van uitvoering, door de douaneautoriteiten, van controles van allerlei aard: fysiek, administratief, boekhoudkundig of statistisch; het bepaalt voorts dat er een elektronisch systeem wordt ingevoerd voor het risicobeheer, bedoeld om „de risico's in kaart te brengen en te evalueren alsmede de nodige maatregelen te ontwikkelen om de risico's te beperken.” Dat systeem, dat de lidstaten in samenwerking met de Commissie uiterlijk 30 juni 2009 zouden moeten invoeren, zal ook vallen onder de normen die de Commissie op grond van artikel 196 zal formuleren. Het EESC is in ieder geval ingenomen met het initiatief, en hoopt dat de Commissie de bereidheid in de lidstaten terdege gepeild heeft om een systeem in gebruik te nemen dat hoogstwaarschijnlijk duur zal uitvallen en moeilijk te beheren valt.

3.1.9 Luidens artikel 30 zijn van douanecontroles en -formaliteiten uitgesloten: de hand- en ruimbagage van passagiers die intracommunautaire vluchten en zeereizen maken, onverminderd overigens veiligheidscontroles en controles in

verband met door de lidstaten vastgestelde verboden of beperkingen: dit komt erop neer dat de vrijstelling uitsluitend geldt in landen die geen verboden of beperkingen hebben ingesteld. Aangezien er overal en altijd beperkingen zijn, al was het maar voor accijnsplichtige goederen, verliest het algemene voorschrift in de praktijk zijn waarde. De bevoegdheid van de douane om te allen tijde controles te verrichten op bagage, ongeacht of het hand- of ruimbagage betreft, blijft dus onaangetaast.

4. Volgende titels, II tot VIII: douaneformaliteiten en -procedures

4.1 In titel II tot en met VIII komen douaneformaliteiten en -procedures aan bod, waarbij grotendeels de inhoud van het huidige wetboek wordt overgenomen. Het EESC wil niet in detail ingaan op deze materie, die al uitvoering besproken is tijdens de raadplegingen van de betrokken partijen vóór de formulering van de tekst. Daarom beperkt het Comité zich tot enkele artikelen die van bijzonder belang zijn.

4.2 Volgens artikel 55 ontstaat douaneschuld ook in geval van smokkelwaar of illegale handel (omschreven als „invoer of uitvoer van goederen waarvoor enig verbod op of enige beperking van de invoer of de uitvoer geldt”): de douanerechten zijn dan wel degelijk verschuldigd, behoudens de toepassing van andere straf- of bestuursrechtelijke maatregelen. Vrijgesteld van douaneschuld zijn vals geld en verdovende middelen die buiten het gecontroleerde circuit vallen; dergelijk verkeer wordt vanzelfsprekend uitsluitend beschouwd uit strafrechtelijk oogpunt, behalve indien de wetgeving van een lidstaat bepaalt dat de douanerechten als grondslag moeten dienen voor de vaststelling van financiële sancties. Ondanks een tegenovergesteld oordeel van het Europese Hof van Justitie, is het Comité niet van mening dat de douanediens wettige inkomsten moeten verliezen door geen douaneschuld te bepalen — afgezien van bestuurs- en strafrechtelijke sancties — tenminste voor wat verdovende middelen betreft, door het vaststellen van de waarde tegen de marktprijs. Het feit dat invoer van verdovende middelen een misdaad is, laat onverlet dat het nog steeds om (illegale) invoer gaat. Kortom: de vrijstelling voor vals geld is begrijpelijk, die voor verdovende middelen echter niet.

4.3 Volgens artikel 61 kunnen de douaneautoriteiten een bedrijf toestaan een doorlopende zekerheid te stellen voor de betaling van douaneschulden. Artikel 64 bepaalt verder dat één van de toegestane vormen van deze zekerheid borgstelling is; artikel 66 stelt dat als borg kan optreden „een bank (...) of een andere officieel erkende financiële instelling in de Gemeenschap”. De bepaling is van belang daar erkend wordt dat onverschillig welke bank of financiële instelling, ongeacht in welk Europees land, als geldige borg kan optreden tegenover de douane van een ander land: het betreft een belangrijk en reeds geldend beginsel, dat douanediens in diverse landen echter vaak tegenwerken. De betekenis van de uitdrukking „officieel erkende (...) in de Gemeenschap” is overigens niet geheel duidelijk; naar het oordeel van het EESC is ze pleonastisch en misleidend: in de Gemeenschap gevestigde banken en financiële instellingen zijn al in bezit van een „Europees paspoort”, zonder dat dit nadere toelichting behoeft.

4.4 Artikel 83 biedt de Commissie ten aanzien van borgstellingen de mogelijkheid om, nog steeds volgens de procedure „artikel 196”, een „bijzondere regeling” toe te passen ter verzekering van de betaling door de borg. Er wordt echter niets vermeld over de inhoud, noch over de reikwijdte van deze bijzondere regeling. Als er hiermee verwezen wordt naar de mogelijkheid om de borg „op eerste verzoek” te verhoren, dan is er zeker niets nieuws onder de zon, aangezien deze garantie al bestaat en ook in andere reglementen is opgenomen (bijv. in het boekhoudkundig reglement van de EU); is er sprake van iets anders, dan zou het nuttig zijn de zaken toe te lichten, aangezien de omvang van de borgstelling afhangt van het risico en de mogelijkheden om de borg te horen.

4.5 Artikel 83 voorziet voorts dat de douaneschulden met rente worden belast voor de termijn tussen de datum waarop de termijn verstrijkt en de datum waarop betaald wordt; in artikel 84 is sprake van het omgekeerde geval, als de douaneautoriteit bedragen verschuldigd is aan de in- of uitvoerder. De voorschriften stellen uitdrukkelijk dat dan over de eerste drie maanden geen rente verschuldigd is. Het EESC onderstreept de overduidelijke en onaanvaardbare ongelijkheid tussen de behandeling van publieke overheden en de burger.

5. Titel IX: het Comité Douanewetboek en slotbepalingen

5.1 De bepalingen in deze titel zijn essentieel om de structuur en de reikwijdte van het wetboek te begrijpen. Hoeksteen is artikel 196, dat bepaalt dat voor de uitvoering van de regelgeving „De Commissie wordt bijgestaan door het Comité Douanewetboek” (in het kort: „het comité”), dat optreedt krachtens „de artikelen 4 en 7 van Besluit 1999/468/EG (...), met inachtneming van artikel 8 van dat besluit”. In de praktijk betekent dit dat de Commissie de bevoegdheid heeft om, zij het met de assistentie van het comité, alle aspecten van het douanewetboek te regelen, wat binnen de normale communautaire procedures valt. Het EESC heeft hier geen bezwaar tegen; het spreekt evenwel de hoop uit dat de regels die worden ingevoerd rekening houden met de behoeften van de gebruikers en flexibel genoeg zijn om bijtijds te kunnen worden aangepast aan de ontwikkelingen in de techniek, technologie en handelsgebruiken.

5.2 Op basis van de uit hoofde van het geciteerde artikel 196 haar toegekende bevoegdheden kan de Commissie (artikel 194) maatregelen nemen ter vaststelling van:

- normen en standaards voor interoperabiliteit van de douanesystemen;
- „de gevallen waarin en de voorwaarden waarop de Commissie beschikkingen kan geven waarbij aan lidstaten wordt verzocht een beschikking in te trekken of te wijzigen”;
- „enige andere uitvoeringsmaatregel indien nodig, ook wanneer de Gemeenschap afspraken maakt en verplichtingen op zich neemt in het kader van internationale overeenkomsten die een aanpassing van het wetboek vergen”.

5.2.1 De bevoegdheden van de Commissie zijn dus tamelijk ruim en omvatten ook de mogelijkheid om (tweede streepje) de gevallen waarin en de voorwaarden waarop vast te stellen om de lidstaten te verplichten dat zij een beschikking in te trekken of te wijzigen. Het EESC merkt op dat, terwijl voor de in het eerste en derde streepje genoemde aspecten de Commissie haar institutionele taak van coördinatrice of uitvoerster van door de Raad genomen of goedgekeurde besluiten uitoefent, er in het tweede streepje sprake is van uitoefening van een afwijkend soort bevoegdheid — ook al wordt deze taak welbeschouwd gerechtvaardigd door de omstandigheden en zeker niet door het EESC afgekeurd.

5.2.2 Over het algemeen tekent het EESC aan dat het besluit om controles uit te voeren op elk type door burgers verrichte handelingen — inclusief commerciële en douanehandelingen — van invloed is op de vrije handel en voortvloeit uit politieke keuzes die, naargelang de bevoegdheden, gedeeld worden door de EU en de lidstaten. De Commissie is hierbij vanzelfsprekend de uitvoerster van die keuzes.

5.2.3 Het EESC hoopt dat de voorgenomen hervorming op douanegebied het vereiste evenwicht tussen vrijhandel en de veiligheid van gebruikers alsook van eindgebruikers niet op losse schroeven zet, maar oog heeft voor de professionaliteit van het douanepersoneel en het personeel van importeurs en exporteurs.

Brussel, 5 juli 2006

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

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Witboek: Beleid op het gebied van financiële diensten 2005-2010”

(COM(2005) 629 final)

(2006/C 309/06)

De Europese Commissie heeft op 1 december 2005 besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap te raadplegen over het Witboek: *Beleid op het gebied van financiële diensten 2005-2010*

De gespecialiseerde afdeling Interne markt, productie en consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 31 mei 2006 goedgekeurd; rapporteur was de heer IOZIA.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 5 juli 2006 tijdens zijn 428e zitting onderstaand advies uitgebracht, dat met 152 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 9 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en voorstellen

1.1 Het EESC steunt het voorstel van de Commissie om de volgende vijf jaar te wijden aan de „dynamische consolidatie” van de financiële sector, door de geldende wetgeving ten uitvoer te leggen en te versterken en tegelijkertijd te voorkomen dat er een opeenstapeling van regelgeving („gold plating”) plaatsvindt, voor zover dit past in het kader van de strategie van Lissabon en overeenstemt met het Europees sociaal model.

1.2 Het EESC acht het van essentieel belang dat de rol en activiteiten van de toezichthouders aandachtig worden bestudeerd en dat naar een zo groot mogelijke coördinatie wordt gestreefd, overeenkomstig de voorschriften voor de niveau-3-comités uit het „Lamfalussy-proces”.

1.2.1 Het EESC acht het momenteel **nog te vroeg om één Europese toezichthouder in te stellen** — deze zou in de

toekomst kunnen helpen de marktintegratie te bevorderen. Wel denkt het dat het nuttig is om nu al **een hoofdtoezichthouder aan te wijzen**, namelijk van het land waartoe de moedermaatschappij behoort, die dan tot taak krijgt om ook de activiteiten van de dochterondernemingen of bijkantoren in andere lidstaten van de Unie te controleren. De voordelen voor ondernemingen die op Europese schaal opereren en voor de consumenten zijn evident.

1.3 De grotere doeltreffendheid van financiële transacties ligt aan de basis van het groeiende belang van financiële activiteiten in de economie (dit wordt de „financialisering” van de economie genoemd). Financialisering van de economie leidt tot interessante mogelijkheden voor de economische ontwikkeling van en de werkgelegenheid in de financiële sector, maar kan negatieve gevolgen hebben voor de economie als geheel. Effectenmarkten die door de „shareholder value” worden geleid kunnen ook strijdig zijn met de industriële strategieën. De

commerciële en financiële druk op ondernemers kan op de lange termijn problemen opleveren, en de oorzaak zijn van niet goed voorbereide openbare overnameboden, die op korte termijn vaak tot een vernietiging van rijkdom leiden.

1.3.1 Men mag echter niet vergeten dat de werkgelegenheid in de financiële sector, in ieder geval op korte en middellange termijn zal dalen als gevolg van de consolidatie, **wat de onzekerheid onder werknemers in deze sector vergroot**. Het EESC benadrukt dat rekening moet worden gehouden met de sociale gevolgen van de consolidatie. Het hoopt dat de lidstaten **adequate sociale vangnetten inbouwen en steun verlenen aan projecten op het gebied van opleiding en bijscholing**, wat immers onmisbare factoren zijn om de doelstellingen van de Lissabonstrategie te verwezenlijken.

1.4 Het EESC staat achter het streven naar vereenvoudiging, codificatie en duidelijkheid, met als doel een „betere regelgeving” tot stand te brengen. Het juicht de inspanningen van de Commissie toe om geregeld open raadplegingen te houden met alle betrokkenen, en om ieder voorstel te laten voorafgaan door een impactbeoordeling waarin ook de sociale en milieudimensie worden meegenomen, en tevens rekening wordt gehouden met de externe kosten voor de economie als geheel.

1.4.1 Het EESC dringt erop aan dat de werkzaamheden m.b.t. het actieplan op het gebied van financiële diensten meer zichtbaarheid krijgen en onderwerp zijn van een brede discussie, dus niet alleen met deskundigen.

1.5 Het EESC stemt in met het door de Commissie voorgestelde initiatief om een mededeling/aanbeveling over icbe's uit te brengen, teneinde de bestaande hinderpalen voor het vrije verkeer van deze financiële instrumenten proberen weg te nemen.

1.6 Het stimuleren van de voorlichting, de financiële kennis en het bewustzijn van de consumenten is in dat verband essentieel. Het voornemen van de Commissie om specifieke acties t.b.v. Europese consumentenorganisaties op te starten is lovenswaardig, maar zij zou ook meer moeite moeten doen om de lidstaten ertoe te bewegen de nationale *stakeholders* meer inspraak te geven. Het EESC is bereid hieraan een bijdrage te leveren door specifieke activiteiten te ontplooiën gericht op consumentenverenigingen en de nationale sociaal-economische raden.

1.7 De huidige toezichtregels, die per lidstaat verschillen, leggen de ondernemingen aanzienlijke verplichtingen op inzake boekhouding en bedrijfsinformatie. De goedkeuring van de IFRS (International Financial Reporting Standards) kan een goede gelegenheid zijn om deze informatieverplichtingen op Europees niveau te stroomlijnen. Het EESC wijst erop dat de IASB (International Accounting Standards Board), een internationale normalisatie-instantie, niet echt een weerspiegeling is van de mondiale economische werkelijkheid, en hoopt dat deze zich zal openstellen voor samenwerking met andere spelers, bijvoorbeeld de Europese Commissie.

1.8 Wat de voorgestelde richtlijnen op het gebied van de retailmarkt betreft, behoudt het EESC zich het recht voor nader in te gaan op de richtlijn inzake consumentenkrediet, die zo

snel mogelijk moet worden goedgekeurd, en over de richtlijn inzake betalingsdiensten, waarover het een apart advies zal uitbrengen. Wat de richtlijn inzake hypotheeklen betreft steunt het EESC wel de doelstellingen, maar zet het vraagtekens bij de mogelijkheid om op korte termijn een geïntegreerde hypotheekmarkt tot stand te brengen. Ten slotte zou het EESC de goedkeuring van een kaderrichtlijn voor effectenclearing en –afwikkeling toejuichen.

1.9 De Commissie heeft twijfels bij de invoering van de zgn. 26e-regeling op het gebied van financiële diensten. Het EESC neemt hiervan akte, en is bereid om de toepassingsvoorwaarden ervan te beoordelen. De belangen van de consumenten moeten hierbij altijd voorop staan, zodat zij er werkelijk voordeel bij hebben.

1.10 Wat de toekomst betreft wijst het EESC op:

- het nut van een initiatief op het gebied van icbe's, dat erop gericht moet zijn de regelgeving van *unit-linked* levensverzekeringen **op één lijn te brengen** met die van andere financiële producten;
- het belang van **gewaarborgde toegang tot een bankrekening**;
- de noodzaak om de **belemmeringen voor grensoverschrijdend gebruik van bankrekeningen op te heffen**.

1.11 Het EESC is ervan overtuigd dat de kwaliteit van de Europese regelgeving inzake financiële dienstverlening heel hoog is, en dat de EU in de toekomst zelfs tot voorbeeld kan dienen voor alle andere landen. Europa zou een dialoog moeten aangaan, niet alleen met de opkomende industrielanden (zoals India, Brazilië en China) maar ook met ontwikkelingslanden, die veel steun behoeven om hun financiële dienstenmarkt te ontwikkelen.

1.12 Het EESC steunt alle Europese en nationale instellingen bij hun strijd tegen criminaliteit en terrorisme. De Commissie onderstreept in dit verband dat de financiële wereld volledig en voortdurend moet samenwerken met de bevoegde autoriteiten: ook hier herhaalt het Comité zijn steun en doet het een beroep op de financiële instellingen, maar ook op de bevoegde autoriteiten, die bekend moeten maken welk gevolg er wordt gegeven aan informatie die door financiële intermediairs is verstrekt.

2. Inleiding

2.1 Het Witboek over het beleid op het gebied van financiële diensten 2005-2010 onderscheidt verschillende doelstellingen die moeten leiden tot de **dynamische consolidatie** van de financiële dienstverleningssector, in het besef dat een doeltreffende financiële markt onontbeerlijk is om de strategie voor ontwikkeling en economische groei tot een goed einde te brengen. „Dynamische consolidatie” is het sleutelbegrip van het Witboek, en duidt op de doelstelling om de hindernissen die het vrij verkeer van financiële diensten en kapitaal ondanks de behoorlijk goede resultaten van het Actieplan voor financiële diensten 1999-2005 (APFD) nog altijd in de weg staan, op te heffen.

2.2 Gezien het fundamentele belang van regelgeving voor het functioneren van de financiële markten wordt in het Witboek terecht beklemtoond dat de bestaande wetgeving moet worden uitgevoerd en verbeterd, maar dat anderzijds een **openstapeling van wetgevingsinitiatieven door de lidstaten (ook wel gold plating genoemd) moet worden voorkomen.**

2.3 De analyse van het regelgevingskader kan niet losstaan van **onderzoek naar de beperkingen, taken en coördinatie-bevoegdheden van de toezichthouders in de EU:** zoals de zaken er nu voor staan is de instandhouding van de nationale toezichtautoriteiten nog steeds de beste manier om consumenten en beleggers te beschermen, maar daarbij mogen twee belangrijke problemen niet over het hoofd worden gezien.

2.3.1 Indien het toezicht niet op supranationaal niveau wordt geïntegreerd, wordt ook de integratie van de markten sterk belemmerd: **nauwe samenwerking tussen de autoriteiten van de lidstaten moet dan ook worden aangemoedigd en geconsolideerd.** Het risicobeheer in grote Europese banken die in meerdere lidstaten actief zijn, geschiedt op het niveau van de groep, op geconsolideerde basis. De toezichthouders moeten in staat zijn het risicoprofiel van deze grote Europese groepen correct te beoordelen.

2.3.2 De instandhouding van sterke nationale zeggenschap bij het toezicht mag geen reden zijn om nog meer hindernissen op te werpen voor de „dynamische consolidatie” op EU-niveau. Het zijn precies die hindernissen die het Witboek geleidelijk uit de weg wenst te ruimen.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Het EESC heeft in een recent advies opmerkingen geformuleerd over het Groenboek over het beleid op het gebied van financiële diensten (2005-2010). Aangezien het Witboek veel voorstellen uit het Groenboek overneemt, herhaalt het EESC zijn eerdere opmerkingen, door ze in dit advies kort samen te vatten ⁽¹⁾.

3.1.1 In het Witboek worden de **mogelijkheden voor de economische ontwikkeling van en de werkgelegenheid in de sector van de financiële dienstverlening** geschetst. Het Comité is echter van mening dat dit essentiële uitgangspunt van het Witboek zorgvuldig en met realiteitszin moet worden bestudeerd, in het licht van verschillende goed gedocumenteerde feiten.

3.2 Consolidatie van de sector kan de efficiency vergroten en schaalvoordelen opleveren waar de aandeelhouders van risicokapitaal van intermediairs (doordat het rendement van het geïnvesteerde kapitaal stijgt) en de gebruikers van financiële diensten (doordat de kosten van die diensten dalen) uiteindelijk profijt bij hebben.

3.3 Tegelijkertijd echter zijn er tal van empirische bewijzen dat **de werkgelegenheid in de financiële sector als gevolg van de consolidatie zal dalen, wat de onzekerheid onder de werknemers in deze sector alleen maar vergroot.** Onte-

genzeglijk wordt in de bij fusies en acquisities gepresenteerde ondernemingsplannen voornamelijk het accent gelegd op de besparingen die het gevolg zijn van dalende personeelskosten. **Op korte termijn leidt de consolidatie tot een nettoverlies aan arbeidsplaatsen; maar dit opent wel de weg voor de ontwikkeling van innoverende diensten en activiteiten, die op hun beurt een positieve impact op de werkgelegenheid zullen hebben.** Door iets te doen aan de obstakels die verhinderen dat financiële dienstverleners volledig kunnen profiteren van grensoverschrijdende fusies, zouden banken hun diensten tegen lagere kosten kunnen aanbieden en een gunstiger prijsbeleid kunnen voeren voor hun klanten, en zo de vraag kunnen stimuleren. De financiële intermediairs zouden hierdoor worden gestimuleerd om meer investeringen te doen, wat weer positieve gevolgen voor de werkgelegenheid zou hebben. Deze nieuwe arbeidsplaatsen — met uitzondering van bijzondere sectoren als *call centers* en *back offices* — trekken in de regel de beter geschoolde en beter betaalde beroepskrachten aan.

3.4 Dus hoewel de consolidatie van de sector uiteindelijk geen negatieve gevolgen voor de werkgelegenheid heeft, onderstreept het Comité dat er rekening mee moet worden gehouden dat **er tussen het moment dat arbeidsplaatsen verloren gaan en het moment dat nieuwe arbeidsplaatsen worden gecreëerd, een grote kloof op het stuk van de beroepskwalificaties gaapt.** Wanneer de nadruk verschuift van de bescherming van arbeidsplaatsen naar mogelijkheden om werk te vinden, moeten de lidstaten in eerste instantie zorgen voor adequate sociale vangnetten, en steun verlenen aan projecten op het gebied van opleiding en omscholing.

3.5 Als werknemers zien dat hun kwalificaties en kennis ook in een snel ontwikkelende economische context gemakkelijk inzetbaar zijn, zullen zij de geringere stabiliteit van de arbeidsplaats die de „dynamische consolidatie” van de sector met zich meebrengt voor lief nemen. Deze vaststelling moet ertoe leiden dat **beroepsopleiding voortaan niet alleen wordt beschouwd als een instrument waarmee sociale instabiliteit kan worden opgevangen, maar ook als een essentieel en onmisbaar instrument voor het langetermijnsucces van de „dynamische consolidatie” en, meer in het algemeen, van de Lissabonstrategie, waarmee de Europese economie de belangrijkste kenniseconomie ter wereld moet worden.** Bovendien zou een passend sociaal netwerk moeten worden opgericht dat de vaak ernstige gevolgen van de overgangsfase weet op te vangen.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1 Betere wetgeving

4.1.1 De drie basisbeginselen waarop de verbetering van de wetgeving is gebaseerd, zijn: **vereenvoudiging, codificatie en verduidelijking.** Deze beginselen zijn van belang om de nodige samenhang tussen regelgevingen, het toepassingsgemak en de uniforme omzetting te waarborgen.

⁽¹⁾ PB C 65 van 17-3-2006

4.1.2 Het EESC is ingenomen met de voorstellen van de Commissie voor „betere regelgeving”. Het juicht met name de inspanningen van de Commissie toe om **geregeld open raadplegingen te houden met alle betrokkenen**, en om ieder voorstel te laten voorafgaan door een **impactbeoordeling** met een kosten/batenanalyse in ruime zin, waarin ook de **sociale en milieudimensie** worden meegenomen, en tevens rekening wordt gehouden met de externe kosten voor de economie als geheel. Daarnaast is het tevens van groot belang dat zij zich samen met de Raad en het Parlement inspant om de kwaliteit van de wetgeving te verbeteren.

4.1.3 Het EESC is het met de Commissie eens dat de uitdaging zowel bestaat uit de correcte en vlotte omzetting van de Europese wetgeving, als uit de correcte toepassing door de 25 lidstaten en later ook door de toekomstige lidstaten. Ook is het net als de Commissie van mening dat **gold plating** moet worden voorkomen, d.w.z. de unilaterale goedkeuring van verdergaande regelgeving die strijdig is met het beginsel van de interne markt. **De ongerechtvaardigde verschillen in nationale wetgeving op het gebied van consumentenbescherming vormen immers een van de grootste hindernissen voor de integratie van de financiële diensten in de EU.**

4.1.4 Het EESC acht het fundamenteel dat **achteraf wordt nagegaan** of de regelgeving de gewenste resultaten heeft opgeleverd, en of, in ieder geval voor de sectoren die onder het „Lamfalussy-proces” vallen, de marktevolutie conform de verwachtingen is.

4.1.5 De controle op de samenhang tussen communautaire en nationale regelgeving moet allereerst plaatsvinden in de **belangrijkste sectoren**, of sectoren waar de harmonisatie en consolidatie de meeste problemen zullen opleveren, zoals de **distributie en marketing van icbe's** (instellingen voor collectieve belegging in effecten). Voorwaarde voor meer concurrentie en efficiency in deze sector is ook dat er meer manoeuvreerruimte komt voor distributie en marketing, die sterk worden belemmerd door een nog niet goed omschreven regelgevingskader. Daarom valt het initiatief van de Commissie om in de loop van 2006 een mededeling/aanbeveling over dit onderwerp en in november een Witboek over *asset management* uit te brengen, zeer toe te juichen.

4.1.6 De Commissie zal voorstellen om **de 16 bestaande richtlijnen voor de verzekeringssector samen te vatten in één enkele richtlijn**. Het EESC staat achter deze codificatie, en is van mening dat dit voorbeeld ook in andere sectoren moet worden gevolgd, door ook daar wetgevingsvoorstellen goed te keuren die de in verschillende richtlijnen behandelde problematiek samenvatten, vereenvoudigen en herschikken.

4.1.7 Het EESC acht het tevens zaak dat **inbreukprocedures** worden ingesteld wanneer wordt vastgesteld dat de Europese regelgeving verkeerd wordt omgezet of toegepast. Het merkt hierbij wel op dat de Commissie de laatste tijd onder grote druk van de Raad staat, en steeds minder inbreukprocedures instelt.

4.1.8 Om de markt voor financiële diensten voor particulieren te verbeteren en te stroomlijnen moet absoluut aandacht worden besteed aan **de voorlichting, de opleiding en het bewustzijn van de consumenten**: dit zijn essentiële elementen voor de doeltreffendheid van om het even welk regelgevingskader. Het voornemen van de Commissie om **specifieke Europese acties t.b.v. consumentenorganisaties en vertegenwoordigers van de financiële sector** op te starten is lovenswaardig. Wel zou de Commissie zich tevens meer moeten inspannen om ervoor te zorgen dat deze maatregelen op nationaal niveau warm worden aanbevolen, of misschien zelfs verplicht worden gesteld. De **Europese nieuwsbrief voor consumenten** is in principe een uitstekend initiatief: wel dient de Commissie zich te realiseren dat de voorlichtingsinstrumenten werkelijk zeer dicht bij de consumenten moeten staan. Het EESC dringt er bij de Commissie op aan samen te werken met de Raad en het Europees Parlement, om te bestuderen **hoe de nationale stakeholders meer inspraak kan worden gegeven**, naar het voorbeeld van hetgeen op Europees niveau is gepland. De ontwikkeling van FIN-NET — een instrument waarvan de meeste consumenten het bestaan niet kennen — is een stap in de goede richting. Het EESC beveelt aan, de consumentenorganisaties, het maatschappelijk middenveld en de sociale actoren bij de herziening van dit instrument te betrekken. Het is bereid het initiatief te steunen door specifieke activiteiten te ontplooiën gericht op nationale consumentenverenigingen en de nationale sociaal-economische raden.

4.1.9 Terwijl de Commissie het belang van voorlichting aan consumenten, beleggers en werknemers in de financiële sector benadrukt, is het EESC van mening dat **het belang van de taal waarin de documenten worden opgesteld niet mag worden onderschat**. De Commissie moet hier aandacht aan besteden, door er ten minste voor te zorgen dat de basisdocumenten in zoveel mogelijk talen beschikbaar zijn.

4.1.10 Het EESC is ingenomen met **de aandacht voor de consumenten en de werknemers in het bankwezen en de financiële sector**, en juicht het toe dat zij regelmatig zullen worden geraadpleegd over onderwerpen die hen aanbelangen. De meerwaarde van marktintegratie zit in de tevredenheid van de consument, terwijl de sociale impact van de besluiten evenmin uit het oog mag worden verloren. In het verleden voldeden de richtlijnen op financieel gebied echter niet altijd aan deze maatstaf. In de paragraaf „Algemene opmerkingen” wordt e.e.a. nader uitgewerkt.

4.1.11 Wat **de interactie met andere gebieden van het Europees economisch beleid** betreft, heeft het EESC er al op gewezen ⁽²⁾ dat het **BTW-stelsel** voor grote Europese concerns een hindernis kan zijn voor de consolidatie van de financiële diensten. Het is er dan ook mee ingenomen dat de Commissie van plan is hierover een wetgevingsvoorstel in te dienen. Bij zo'n BTW-harmonisatie, hoe wenselijk ook, is het wel zaak dat de economische, sociale en milieu-impact nauwkeurig worden beoordeeld. Het EESC heeft er al op gewezen dat de huidige situatie een hindernis kan zijn voor de volledige integratie en

⁽²⁾ PB C 65 van 17-3-2006

ontwikkeling van de financiële markt. Daarnaast wil het de aandacht vestigen op het **outsourcingprobleem, dat nog kan worden vergroot door een niet-geharmoniseerd fiscaal stelsel**, met negatieve gevolgen voor de werkgelegenheid, de kwaliteit van de dienstverlening en de betrouwbaarheid van het systeem als geheel. Het EESC hoopt dat deze problematiek de aandacht krijgt die het verdient, ook al omdat de resultaten van outsourcing vaak verre van positief zijn.

4.2 Zorgen voor een correct toezicht- en regelgevingskader

4.2.1 De doelstelling om de **coördinatie tussen de toezichthouders te vergroten** is zonder meer lovenswaardig. De verwezenlijking van deze doelstelling kan wellicht worden bevorderd door **de niveau-3-comités geleidelijk een steeds grotere rol te laten spelen**, door de bevoegdheden van de leden te harmoniseren in het kader van het „Lamfalussy-proces” ter voltooiing van het Europese regelgevingskader. Hierbij zou het mes aan twee kanten snijden: enerzijds een vermindering van de werklast van de Commissie, anderzijds een verkleining van het risico van *gold plating* door de lidstaten of toezichthouders.

4.2.2 Het EESC acht het momenteel nog te vroeg om één Europese toezichthouder in te stellen en die verantwoordelijk te maken voor de coördinatie van de toezichtactiviteiten. Wel moeten de nationale toezichthouders actief en voortdurend samenwerken en proberen **gemeenschappelijke gedragscodes en procedures** vast te stellen. Het grotere wederzijdse vertrouwen dat hieruit voortvloeit zou een eerste stap zijn in het proces dat in de toekomst moet leiden tot de oprichting van een Europese toezichtautoriteit voor grote financiële concerns, banken en verzekeringsmaatschappijen uit alle lidstaten. Een eerste belangrijk besluit zou betrekking moeten hebben op de aanwijzing van een hoofdtoezichthouder, namelijk van het land waartoe de moedermaatschappij behoort, die tevens tot taak krijgt de activiteiten van de dochterondernemingen of bijkantoren in andere lidstaten van de Unie te controleren. Zowel multinationals als toezichthouders zouden daadwerkelijk gebaat kunnen zijn bij de interne markt, doordat zij niet langer in ieder land afzonderlijke balansen en bedrijfsinformatie moeten verstrekken en rekening moeten houden met verschillende nationale wetgevingen.

4.2.3 Zo zou de methode van de *Market abuse*-richtlijn kunnen worden gevolgd. Aangezien de betreffende ontwerp-richtlijn zeer gedetailleerd was, werd hier bij de omzetting in nationaal recht nauwelijks van afgeweken, waardoor de regelgevers een grote mate van verantwoordelijkheid hielden. De verantwoordelijkheid werd ook op Europees niveau gedeeld, waarbij werd aangegeven welke specifieke taken aan de verschillende toezichthouders werden toebedeeld.

4.2.4 **De goedkeuring van de IFRS** (International Financial Reporting Standards) was een belangrijke aanleiding om de boekhoudkundige bedrijfsverplichtingen te stroomlijnen en naar moderne maatstaven vorm te geven. Deze goedkeuring kan tevens worden aangegrepen om **de soorten gegevens die intermediairs aan de toezichthouders moeten verstrekken, op Europees niveau te stroomlijnen**. Met de goedkeuring van de IFRS zijn er volgens het EESC geen excuses meer voor

uitstel of vertragingen van de verwezenlijking van deze doelstelling, die een essentiële voorwaarde is voor efficiënte en effectieve coördinatie en samenwerking bij het toezicht op Europees niveau. Wel zou één en ander moeten worden geharmoniseerd met de doelstellingen van het Europese „Solvency II”-project. Ondernemingen die hun balansen en geconsolideerde jaarrekening nog niet op één lijn met de IFRS hebben gebracht, zouden niet mogen worden benadeeld ten opzichte van ondernemingen die dat wel al hebben moeten doen.

4.3 Lopende en toekomstige wetgevingsinitiatieven

4.3.1 Lopende wetgevingsinitiatieven

4.3.1.1 Voor de sector *retail banking* zijn er drie zeer belangrijke initiatieven. Wat het initiatief inzake **hypotheken** betreft heeft het EESC ⁽³⁾ al enkele gefundeerde twijfels geuit over de concrete mogelijkheid om de markt te integreren, gezien de juridische gevolgen en de aanzienlijke moeilijkheden die in een recent advies zijn besproken. Het EESC wacht nog altijd de reactie van de Commissie af op de naar voren gebrachte bezwaren.

4.3.1.2 De door de Commissie voorgestelde wijzigingen op de richtlijn inzake consumentenkrediet, die thans bij het EP voorliggen, zijn een verbetering ten opzichte van het vorige voorstel, hoewel de consumenten niet op alle punten tevreden worden gesteld. Het EESC wacht af wat het resultaat zal zijn, en spreekt de wens uit dat de richtlijn over niet al te lange tijd wordt goedgekeurd.

4.3.1.3 Ook de **richtlijn inzake betalingsdiensten** is van groot belang. Grensoverschrijdende betalingen bevinden zich vooralsnog in een grijze zone. Het financiële systeem zou zich moeten schikken naar de door DG Mededinging uitgevaardigde voorschriften op het stuk van mededinging, transparantie en vergelijkbaarheid. De totstandkoming vóór 2010 van de eengeemaakte eurobetalingsruimte (SEPA — Single Euro Payment Area) is een ambitieuze en toe te juichen doelstelling, die grensoverschrijdende betalingen efficiënter moet maken en garanties zal bieden voor de consument. Wel moet erop worden gewezen dat sommige lidstaten nu al doeltreffende en goedkope betalingssystemen kennen (bijvoorbeeld het systeem van rechtstreekse vorderingen). Als de SEPA eenmaal een feit is moet rekening worden gehouden met de belangen van de gebruikers, en moet er een zekere meerwaarde zijn. Het EESC bereidt momenteel een specifiek advies over betalingsdiensten voor, waarin het standpunt van het Comité uitvoerig zal worden toegelicht.

4.3.1.4 De herziening van het begrip „**gekwalficeerde deelneming**”, via een aanpassing van art. 16 van de bankenrichtlijn en art. 15 van de richtlijn inzake de verzekeringssector, is van essentieel belang om te voorkomen dat sommige toezichthouders de evenwichtige ontwikkeling van de interne markt kunnen belemmeren door zich te verschuilen achter het excuus van het prudentieel toezicht. De beste garantie voor een stabiel systeem is volgens het EESC dat de efficiency wordt verbeterd, in plaats van dat beperkingen worden opgelegd aan de overdracht van de controle op ondernemingen.

⁽³⁾ PB C 65 van 17-3-2006

4.3.1.5 Wat de **clearing- en afwikkelingssystemen** betreft heeft het gebrek aan een gemeenschappelijk regelgevingskader geleid tot grote verspillingen en flagrante gevallen van misbruik. Grensoverschrijdende clearing en afwikkeling zijn duurder en minder efficiënt dan nationale clearing en afwikkeling. Het EESC zou ingenomen zijn met de goedkeuring van een kaderrichtlijn die tot doel heeft het concurrentievermogen van de Europese financiële operatoren ten opzichte van hun internationale concurrenten te verbeteren. Een efficiënte en geordende markt trekt investeringen aan: dat is wat Europa nodig heeft wil het doorgaan met de verwezenlijking van de doelstellingen economische groei en werkgelegenheid.

4.3.2 Actuele vraagstukken

4.3.2.1 Het EESC is het eens met de beoordeling van de Commissie over de onterechte belemmeringen voor de volledige vrijmaking van het verkeer van kapitaal en grensoverschrijdende beleggingen.

4.3.2.2 De Commissie staat sceptisch tegenover de invoering van de zgn. **26e-regeling op het gebied van financiële diensten**. **Anderzijds heeft de minimale harmonisatie te grote verschillen in de hand gewerkt.** Het **home-country-control**-beginsel is een nuttig instrument gebleken om de liberalisering en mededinging in de EU te bevorderen. Dit beginsel wordt gemakkelijker aanvaard door de lidstaten naarmate het **wederszijds vertrouwen** over de kwaliteit van de nationale wetgeving van de andere lidstaten groter is. De doelstelling van **volledige harmonisatie van wetgeving is in dit verband een belangrijke katalysator van de eerdergenoemde vertrouwensrelatie**, die aan de basis ligt van de geleidelijke totstandkoming van een gemeenschappelijke cultuur. Een en ander zou moeten leiden tot de harmonisatie van de belangrijkste clausules uit financiële-dienstencontracten. Het EESC wijst er bovendien op dat er tot nu toe nog geen enkel bewijs is van de (effectieve) toepasbaarheid van de 26e-regeling en dat de Commissie in ieder geval nader onderzoek zou moeten doen. Of, zoals het EESC in een recent advies heeft opgemerkt: „Een „26e regeling” zou een goede manier zijn (...) maar alleen als na een grondige bestudering van de wetgeving en de kredietovereenkomsten van alle 25 lidstaten vast is komen te staan dat dit „naast de nationale wetgeving bestaande” rechtsinstrument niet strijdig is met enige nationale wet of regel. **In ieder geval mag standaardisering geen belemmering vormen om nieuwe producten aan te bieden, dus om te innoveren.**” ⁽⁴⁾

4.3.3 Toekomstige stappen

4.3.3.1 In een recent advies over het Groenboek van juli 2005 heeft het EESC het nut van een **initiatief op het gebied van icbe's** onderstreept. ⁽⁵⁾ „De beleggingsfondsen worden door beleggers op hetzelfde plan gezet als andere financiële producten, zoals de **unit-linked levensverzekeringen**, hoewel hiervoor een heel andere regelgeving geldt. Hierdoor kunnen verkeerde beleggingskeuzes worden gemaakt, met nadelige gevolgen voor de kosten en risico's van gedane beleggingen.

Het EESC denkt niet dat het probleem kan worden opgelost met een afgezwakte mededinging, met lossere voorschriften en lagere garanties voor beleggingen in fondsen. Het is juist zaak de voorschriften naar boven bij te stellen, zodat de beleggingsproducten die feitelijk worden beschouwd als een rechtstreeks alternatief voor beleggingsfondsen, onder een vergelijkbare regelgeving vallen als die beleggingsfondsen.” De verschillen in verplichtingen tussen beleggingsfondsen en **unit-linked levensverzekeringen**, het feit dat het Europees paspoort nog niet gereed is (als gevolg van belemmeringen die sommige toezichthouders blijven opwerpen), de weinig doorzichtige kostenstructuur (met name van de uitgaande kosten), de fragmentatie van de markt en de bijbehorende hoge kosten: dit zijn slechts enkele van de gesignaleerde problemen. Het EESC ziet hoe dan ook met argusogen aan dat er in sommige lidstaten gewaarborgde kapitaalfondsen worden ontwikkeld waarbij de beheermaatschappij niet over voldoende eigen middelen hoeft te beschikken, waardoor in geval van bijzonder ongunstige marktontwikkelingen de consumenten onvoldoende beschermd zijn. Het EESC dringt er bij de Commissie op aan dit gebrek te verhelpen door adequate kapitalisatieverplichtingen vast te stellen voor maatschappijen die gewaarborgde kapitaalfondsen aanbieden, en te zorgen voor een specifiek en adequaat toezicht. Het EESC staat achter de roep om doeltreffender icbe's in het leven te roepen, ook al omdat zij, als belangrijk onderdeel van de pensioenfondsen, kunnen bijdragen tot de oplossing van een probleem dat in het begin van het Witboek terecht wordt aangestipt, namelijk de financiering van het omvangrijke pensioendeficit waarmee de meeste Europese lidstaten zijn opgezadeld.

4.3.3.2 Het EESC is het met de Commissie eens dat de **toegang tot een bankrekening** niet alleen in financieel opzicht van belang is. In de moderne economie verschaft het hebben van een bankrekening de individuele burger een soort economisch burgerschap. Sommige lidstaten hebben dit burgerschapsrecht wettelijk erkend, door financiële instellingen te verplichten bepaalde basisdiensten aan te bieden, tegen minimale kosten. In andere lidstaten zijn de banken zich steeds meer bewust van dit probleem: zij bieden voor enkele euro's per maand een basispakket diensten aan die aan de bankrekening zijn verbonden.

4.3.3.3 Het voornemen om **de belemmeringen voor grensoverschrijdend gebruik van bankrekeningen op te heffen** moet worden toegejuicht, en draagt mogelijk bij tot een daling van de door de banken toegepaste prijzen. De mogelijkheid om online-bankrekeningen te openen brengt de intra-Europese mobiliteit van rekeningen werkelijk een stap dichterbij. Wel moet rekening worden gehouden met het feit dat niet alle consumenten de daarvoor benodigde computertechnieken beheersen. De Commissie zou ook voor deze personen, die meestal tot de zwakkeren uit de samenleving behoren, een bevredigende oplossing moeten bieden. Er zij op gewezen dat deze mogelijkheid pas concreet vorm kan krijgen indien een echte, constructieve samenwerking tussen toezichthouders wordt geconsolideerd. Naar aanleiding van de voorstellen in het

⁽⁴⁾ PB C 65 van 17-3-2006

⁽⁵⁾ PB C 110 van 17-5-2006

Witboek heeft de Commissie op 16 mei 2006 besloten ⁽⁶⁾ een deskundigengroep onderzoek te laten doen naar de cliëntmobiliteit in verband met bankrekeningen.

4.4 *De externe dimensie*

4.4.1 De ambitieuze doelstelling van de Commissie om Europa een vooraanstaande rol te laten spelen bij de vaststelling van mondiale standaards valt zeker toe te juichen. Overeenkomstig de aanbevelingen van de Doha-ronde hoopt het EESC bovendien dat Europa de meest geavanceerde landen begeleidt bij hun inspanningen om minder ontwikkelde landen adequate technische en financiële bijstand te verlenen bij de wetgeving en toepassing van de goedgekeurde akkoorden en standaards. Bij het voortschrijden van de internationale integratie moet tevens rekening worden gehouden met **de behoeften van de zwakste economieën**, die investeringen moeten aantrekken. Het EESC hoopt dat de Commissie deze behoeften voor ogen houdt tijdens de onderhandelingen en de dialoog met de andere ontwikkelde landen.

Brussel, 5 juli 2006

4.4.2 De strijd tegen het crimineel gebruik van financiële systemen krijgt de actieve steun van het EESC, dat de Commissie en de andere Europese instellingen bijstaat in hun strijd tegen alle vormen van criminaliteit, die bovendien vaak verband houden met het internationale terrorisme. Economische criminaliteit neemt tal van vormen aan: bedrijfs- en handelsfraude, witwaspraktijken, belastingontduiking, corruptie en ga zo maar door. Hierbij worden financiële diensten vaak misbruikt om criminele activiteiten uit te voeren. Het EESC doet een beroep op de financiële instellingen om de bevoegde autoriteiten te helpen bij de bestrijding hiervan. De bevoegde autoriteiten zouden op hun beurt gevolg moeten geven aan meldingen van de financiële instellingen. Indien deze goed worden geïnformeerd over de follow-up van hun meldingen van verdachte transacties, zullen zij meer gemotiveerd zijn om hun inspanningen op dit gebied voort te zetten en zelfs op te voeren.

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

⁽⁶⁾ Besluit 2006/355/EG van de Commissie van 16 mei 2006 tot oprichting van een deskundigengroep inzake cliëntmobiliteit in verband met bankrekeningen (PB L 132 van 19-5-2006)

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een besluit van de Raad tot goedkeuring van de toetreding van de Europese Gemeenschap tot de Akte van Genève van de Overeenkomst van 's-Gravenhage betreffende de internationale registratie van tekeningen of modellen van nijverheid, aangenomen te Genève op 2 juli 1999”

(COM(2005) 687 final — 2005/0273 (CNS))

en het

„Voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 6/2002 en Verordening (EG) nr. 40/94 in verband met de toetreding van de Europese Gemeenschap tot de Akte van Genève bij de Overeenkomst van 's-Gravenhage betreffende de internationale registratie van tekeningen en modellen van nijverheid”

(COM(2005) 689 final — 2005/0274(CNS))

(2006/C 309/07)

De Raad besloot op 14 februari 2006 het Europees Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig artikel 308 van het EG-Verdrag, te raadplegen over het

Vervolgens besloot de Raad op 17 februari 2006 het Europees Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig de artikelen 300 en 308 van het EG-Verdrag, te raadplegen over bovengenoemd voorstel.

Voorstel voor een besluit van de Raad tot goedkeuring van de toetreding van de Europese Gemeenschap tot de Akte van Genève van de Overeenkomst van 's-Gravenhage betreffende de internationale registratie van tekeningen of modellen van nijverheid, aangenomen te Genève op 2 juli 1999

(COM(2005) 687 final — 2005/0273 (CNS)).

De afdeling Interne markt, productie en consumptie, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 31 mei 2006 goedgekeurd. De heer Cassidy was rapporteur voor dit advies.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 5 en 6 juli 2006 gehouden 428e zitting (vergadering van 5 juli) onderstaand advies uitgebracht, dat met 155 stemmen vóór en drie stemmen tegen, bij twee onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Samenvatting van de conclusies en aanbevelingen van het Comité

De twee bovengenoemde Commissievoorstellen houden met elkaar verband en worden daarom in één advies behandeld.

Het Comité kan zich volledig in de voorstellen vinden.

2. Hoofdpijnen van de voorstellen

2.1 De voorstellen zijn bedoeld om het registratiestelsel voor het Gemeenschapsmodel en het Haagse stelsel voor de internationale registratie van tekeningen en modellen aan elkaar te koppelen, en wel door de toetreding van de EG tot de Akte van Genève, bij de Overeenkomst van 's-Gravenhage. Het eerste voorstel betreft de toetreding zelf en het tweede bevat wijzigingen in de desbetreffende verordeningen om die toetreding mogelijk te maken.

2.2 Het Haagse stelsel is gebaseerd op de Overeenkomst van 's-Gravenhage betreffende de internationale registratie van tekeningen of modellen van nijverheid. Deze overeenkomst is samengesteld uit drie verschillende akten: die van Londen (1934), van 's-Gravenhage (1960) en van Genève (1999). Elk van deze drie akten staat los van de andere twee en

bevat geheel eigen bepalingen die naast die van de andere van toepassing zijn: verdragsluitende partijen kunnen naar eigen goeddunken partij worden bij één, twee of alle drie de akten. Zij worden automatisch lid van de Unie van 's-Gravenhage, waarbij momenteel 42 landen zijn aangesloten, waaronder twaalf EU-lidstaten. ⁽¹⁾

2.3 Toetreding maakt het voor alle ontwerpers van modellen mogelijk om nieuwe en originele modellen middels één enkele aanvraag in ieder van de bij de Akte van Genève aangesloten landen te beschermen. Dit biedt een bijkomend traject voor bescherming: naast bescherming op nationaal en Gemeenschapsniveau (via registratie als Gemeenschapsmodel) zal via het Haagse stelsel ook internationale bescherming kunnen worden verkregen.

2.4 Dit moet resulteren in een eenvoudiger, economisch efficiënter en kostenbesparend systeem. Onder het Haagse stelsel hoeven aanvragers geen vertalingen van documenten over te leggen, geen vergoedingen aan bureaus en agenten in verschillende landen te betalen en niet meer te letten op per land verschillende termijnen voor verlenging. In plaats daarvan is sprake van één aanvraag bij één instantie en één vergoeding, wat voor het geregistreerde model recht op bescherming oplevert in de in de aanvraag genoemde bij de Akte van Genève aangesloten landen.

⁽¹⁾ België, Duitsland, Estland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Italië, Letland, Luxemburg, Nederland, Slovenië en Spanje. De EU zelf is geen lid.

2.5 Dankzij het Gemeenschapsmodel kunnen ontwerpers nieuwe en originele modellen, die worden gekenmerkt door hun uiterlijk, beschermen door een voor de gehele Gemeenschap geldend monopolie t.a.v. geregistreerde modellen aan te vragen, dat overal hetzelfde effect sorteert. Modellen kunnen ook in de lidstaten worden geregistreerd, maar het Gemeenschapsmodel vormt een voor bedrijven in de interne markt voordelig en handig instrument om in de gehele Gemeenschap uniforme bescherming te verkrijgen.

2.6 Op grond van de Overeenkomst van 's-Gravenhage kan bij het Internationaal Bureau van de Wereldorganisatie voor de Intellectuele Eigendom (WIPO) tegen één vergoeding één aanvraag worden ingediend die resulteert in registratie van het model in de in de aanvraag genoemde bij de overeenkomst aangesloten landen. De weg van het Haagse stelsel staat open voor iedere ingezetene, onderdaan of onderneming van een land dat bij genoemde overeenkomst is aangesloten. De WIPO neemt momenteel geen bij de nationale bureaus ingediende aanvragen in ontvangst: de aanvraag rechtstreeks bij de WIPO indienen, voorkomt verwarring, overlapping en de mogelijkheid dat te veel aan het HBIM (Harmonisatiebureau voor de interne markt — merken, tekeningen en modellen) wordt betaald.

2.7 Nog een voordeel van het Haagse stelsel is dat wijziging en verlenging van modelbescherming er gemakkelijker op worden.

2.8 De Akte van Genève trad op 23 december 2003 in werking. Naast een aantal andere wijzigingen om het Haagse stelsel toegankelijker te maken, voorziet de Akte ook in de mogelijkheid van toetreding door intergouvernementele organisaties als de Europese Gemeenschap. Momenteel zijn negentien landen (waaronder Zwitserland, Singapore en Turkije) partij bij de Akte. Een aantal lidstaten moet de Akte nog ondertekenen en/of ratificeren.

2.9 Krachtens de Akte mogen aanvragen in slechts één van de twee officiële talen (Engels en Frans) worden ingediend.

2.10 Nar verwachting zullen de VS in november 2006 toetreden. Toetreding door zowel de EU als de VS zou andere belangrijke handelspartners (China, Japan, Korea) ook over de

streep moeten trekken, waardoor registratie mogelijk wordt in een aantal erg belangrijke landen.

2.11 Het voorstel koppelt de EG, die in de Akte als één land wordt beschouwd, aan het Haagse stelsel, waarmee de bruikbaarheid ervan wordt verhoogd.

3. Specifieke opmerkingen

3.1 Krachtens het voorstel voor een besluit van de Raad (COM(2005) 687 final) kan de EG wat haar Gemeenschapsmodel betreft als één land in de Unie van 's-Gravenhage opereren. De toetreding tot de Akte van Genève wordt door wijziging van Verordening (EG) 6/2002 (de „Gemeenschapsmodellenverordening”) geconcretiseerd.

3.2 Dankzij de wijziging van Verordening (EG) 40/94 (inzake het Gemeenschapsmerk) kan het in Alicante gevestigde HBIM vergoedingen aanvaarden voor krachtens de Akte van Genève geregistreerde modellen.

3.3 Artikel 308 van het EG-Verdrag vormt de rechtsbasis voor de herziening van deze twee verordeningen.

3.4 Het Europees Parlement is geraadpleegd. De twee voorstellen vallen niet onder de co-decisieprocedure.

3.5 Binnen de Raad geldt het unanimititeitsvereiste.

4. Kosten

4.1 Er wordt van uitgegaan dat de voorstellen geen bijkomende kosten mee zullen brengen. Het gaat immers om herziening van verordeningen, d.w.z. wetsteksten die in de lidstaten rechtstreeks van toepassing zijn.

4.2 Momenteel moeten in ieder van de in de eerste aanvraag genoemde landen registratie- en verlengingsrechten worden betaald. Doorgaans bedragen deze minder dan 100 euro, maar daarbij moet worden opgeteld dat internationale inschrijvingen gepaard gaan met de kosten en het ongemak van valuta die moeten worden gewisseld.

Brussel, 5 juli 2006

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

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de regels voor de deelname van ondernemingen, onderzoekscentra en universiteiten aan acties op grond van het zevende kaderprogramma, en voor de verspreiding van onderzoeksresultaten (2007-2013)”

(COM(2005) 705 final — 2005/0277 (COD))

(2006/C 309/08)

De Raad heeft op 1 maart 2006 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikelen 167 en 172, lid 2, van het EG-Verdrag te raadplegen over bovengenoemd voorstel.

De afdeling Interne markt, productie en consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 31 mei 2006 goedgekeurd. Rapporteur was de heer WOLF.

Het Comité heeft tijdens zijn op 5 en 6 juli 2006 gehouden 428e zitting (vergadering van 5 juli) het volgende advies uitgebracht, dat met 152 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 3 onthoudingen, is goedgekeurd:

1. Samenvatting

1.1 Het voorstel van de Commissie bevat de eisen, regels en procedures voor ondernemingen, universiteiten, onderzoekscentra of andere rechtspersonen om in aanmerking te komen voor een subsidie van het Zevende Kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling.

1.2 Het Comité stemt grotendeels in met de voorgestelde regels; het ontwaart verbeteringen en mogelijkheden voor een onomwonden vereenvoudiging van de administratieve procedures. Voor de nog ontbrekende uitvoeringsbepalingen voor de Commissie zelf, beveelt het Comité aan om met het oog op de gewenste vereenvoudiging, ook hier te werken aan meer uniformiteit en consistente omzetting, bijv. bij de te hanteren criteria.

1.3 Daar de genoemde uitvoeringsbepalingen nog ontbreken, zijn diverse specifieke gevolgen van de voorgestelde regels nog niet te overzien. In die gevallen (bijv. restitutie van extra kosten) stelt het Comité voor om tenminste voorlopig de huidige regeling te handhaven om een eventuele benadeling van betrokken begunstigden te vermijden.

1.4 Het Comité is ingenomen met de voorgenomen nieuwe subsidieplafonds voor de betrokken gebieden en begunstigden. Verheugend is met name dat een en ander tot verbeteringen voor de subsidiëring van het MKB leidt.

1.5 Het Comité stelt voor om alle met publieke middelen gefinancierde onderzoeksinstellingen, ongeacht hun rechtsvorm, gelijk te stellen.

1.6 Het Comité pleit ervoor om toekomstige contractpartners meer vrijheid te gunnen voor de vorm van de overeenkomst, alsook voor de keuze van instrumenten. Het gaat dan met name om de toegangsrechten tot „foreground” (nieuwe kennis en beschermende rechten) en/of tot „background” (bestaande kennis en beschermende rechten) van de contractpartijen. Gratis toegangsrechten moeten wel als optie worden aangeboden, maar niet, zoals voor sommige gevallen voorgesteld is, zonder uitzondering worden opgelegd.

1.7 Voor nadere details wordt verwezen naar hoofdstuk 4.

2. Inleiding

2.1 In haar voorstel voor het Zevende OTO-kaderprogramma (2007–2013) ⁽¹⁾, afgekort KP7, heeft de Commissie de doelstellingen, inhoud, thema's en het begrotingskader geschetst voor de geplande stimulering van onderzoek, technologische ontwikkeling en demonstratie in de vermelde periode. Hierover, alsook over de voorbereidende en nog aan te vullen voorstellen van de Commissie, met name voor de zgn. Specifieke programma's ⁽²⁾, heeft het Comité al adviezen ⁽³⁾ uitgebracht.

2.2 Het onderhavige voorstel van de Commissie omvat thans de eisen, regels en procedures aan de hand waarvan ondernemingen, universiteiten, onderzoekscentra en andere rechtspersonen kunnen deelnemen aan de acties van het Zevende OTO-kaderprogramma, dat wil zeggen in aanmerking komen voor subsidie uit dit programma.

2.3 Wezenlijk in dit verband is het streven van de Commissie om de met de stimulering van onderzoek verbonden administratieve procedures te vereenvoudigen. In eerdere adviezen heeft het Comité dit oogmerk al toegejuicht en onderschreven; het heeft zelf opnieuw aanbevolen om deze procedures te vereenvoudigen en de hiermee gepaard gaande kosten te reduceren om zo de efficiëntie van de Europese onderzoeksprogramma's te verbeteren. „Tegenwoordig zijn er te veel kosten en mankracht gemoeid met de aanvraag- en goedkeuringsprocedures, die betrokkenen uit wetenschap en industrie met problemen confronteren. Deelname aan het Europese onderzoeksprogramma — inclusief het risico van het indienen van projectaanvragen — moet voor de deelnemers de moeite waard zijn. Dit geldt met name voor kleinere spelers zoals het MKB of kleine onderzoeksgroepen aan universiteiten en in onderzoekscentra.” ⁽⁴⁾ De voorgestelde regels voor deelname dienen dus uitdrukkelijk ook de beoogde vereenvoudiging op te leveren.

⁽¹⁾ COM(2005) 119 final.

⁽²⁾ COM(2005) 439, 440, 441, 442, 443, 444, 445 final.

⁽³⁾ PB C 65 van 17.3.2006 en CESE 583/2006.

⁽⁴⁾ PB C 65 van 17.3.2006.

2.4 Onderhavig Commissievoorstel beschrijft dus de relevante regels voor het streven om de door de Gemeenschap ter beschikking gestelde middelen voor onderzoek en ontwikkeling (KP7) zo doeltreffend, succesvol en rechtvaardig mogelijk te besteden.

2.5 Deze regels voor de deelname van ondernemingen, onderzoekscentra en universiteiten moeten aldus een coherent en transparant kader vormen voor een efficiënte uitvoering van het Zevende Kaderprogramma en een vlotte toegang hiertoe voor alle deelnemers waarborgen. Zo dient een breed spectrum van ondernemingen, onderzoekscentra en universiteiten te worden gestimuleerd en de deelname van actoren uit perifere gebieden van de Unie mogelijk te worden.

3. Inhoud van het Commissievoorstel

3.1 De door de Commissie voorgestelde regels voor deelname aan het Zevende Kaderprogramma moeten vele aspecten van de vereenvoudiging verwezenlijken en daarbij uitgaan van de principes die in het Zesde Kaderprogramma (KP6) zijn opgenomen. Enkele belangrijke onderdelen worden in dit hoofdstuk beknopt geschetst.

3.2 Het Commissievoorstel bestaat uit: inleidende bepalingen, voorwaarden voor deelname aan acties onder contract en bijbehorende procedures, de communautaire financiële bijdrage, regels voor verspreiding en gebruik van de resultaten, toegangsrechten tot back- en foreground, en bepalingen betreffende de Europese Investeringsbank.

3.3 Voorwaarden voor deelname aan acties onder contract

3.3.1 Aan acties onder contract moeten ten minste drie rechtspersonen deelnemen, die elk in een lidstaat of geassocieerd land zijn gevestigd, en waarvan er geen twee in dezelfde lidstaat of geassocieerd land zijn gevestigd.

3.3.2 Voor coördinatie- en ondersteuningsacties, en acties ten behoeve van de opleiding en loopbaanontwikkeling van onderzoekers is de minimumvoorwaarde deelname van één rechtspersoon.

3.3.3 Voor acties onder contract ter ondersteuning van door onderzoekers aangestuurde „grensverleggende” onderzoeksprojecten die worden gefinancierd in het kader van de Europese Onderzoeksraad is de minimumvoorwaarde deelname van één in een lidstaat of in een geassocieerd land gevestigde rechtspersoon.

3.4 Communautaire financiële bijdrage

3.4.1 Voor activiteiten inzake onderzoek en technologische ontwikkeling mag de communautaire financiële bijdrage maximaal 50 % van de totale subsidiabele kosten bedragen.

3.4.1.1 Bij overheidsinstanties, instellingen voor middelbaar en hoger onderwijs, onderzoeksorganisaties⁽⁵⁾ en kleine en middelgrote ondernemingen mag deze echter maximaal 75 % van de totale subsidiabele kosten bedragen.

3.4.2 Voor demonstratieactiviteiten mag de communautaire financiële bijdrage maximaal 50 % van de totale subsidiabele kosten bedragen.

⁽⁵⁾ In het Commissievoorstel wordt het begrip „onderzoeksorganisatie” in artikel 2, lid 3, omschreven; elders worden ook de begrippen „onderzoeksinstantie” en „onderzoekscentrum” als synoniem gebruikt.

3.4.3 Voor activiteiten die worden ondersteund door middel van acties voor grensverleggend onderzoek, coördinatie- en ondersteuningsacties en acties ten behoeve van de opleiding en loopbaanontwikkeling van onderzoekers mag de communautaire financiële bijdrage maximaal 100 % van de totale subsidiabele kosten bedragen.

3.4.4 Voor beheerskosten en auditcertificaten en andere activiteiten die niet vallen onder artikel 33, lid 1, 2 en 3, mag de communautaire financiële bijdrage maximaal 100 % van de totale subsidiabele kosten bedragen.

3.4.5 Voor netwerken van excellentie wordt een speciaal forfaitair bedrag voorgesteld. Op grond van de regels voor deelname gaat het om een vast bedrag, dat berekend wordt volgens het aantal in het netwerk van excellentie te integreren onderzoekers en de duur van de actie.

3.5 Verdere regels

— De regels bepalen de procedures voor het uitschrijven van uitnodigingen tot het indienen van projectvoorstellen, alsook procedures voor indiening, evaluatie, selectie en gunning van voorstellen.

— Het tijdens vorige kaderprogramma's ontwikkelde evaluatieproces blijft zonder substantiële wijzigingen bestaan. De Commissie zal een model van subsidieovereenkomst voorbereiden waarin de rechten en verplichtingen van de deelnemers ten opzichte van de Commissie en elkaar zullen worden vastgesteld.

— Drie subsidievormen worden voorgesteld: terugbetaling van subsidiabele kosten, forfaitaire bedragen en financiering tegen vast tarief. Voor acties voor grensverleggend onderzoek zal de Wetenschappelijke Raad van de Europese Onderzoeksraad aangepaste financieringsmodaliteiten voorstellen.

3.6 Ten aanzien van verspreiding, gebruik en toegangsrechten (eigendom, bescherming, publicatie, verspreiding en gebruik, en toegangsrechten voor back- en foreground) is continuïteit van het grootste belang. Wijzigingen dienen de deelnemers meer flexibiliteit te bieden tijdens de afwikkeling van het project. De mogelijkheid blijft bestaan om background uit te sluiten en andere voorwaarden te bepalen dan die welke in de regels zijn vastgesteld. De coherentie van de verspreidings- en publicatie-eisen is verbeterd.

3.7 Zoals al in het 6e OTO-Kaderprogramma (KP6) het geval was, hebben de deelnemers aan een consortium de verantwoordelijkheid om de hun toevertrouwde taken volledig uit te voeren, zelfs indien één van de deelnemers verzuimt te voldoen aan de opgedragen taken. Het in KP6 voor de meeste acties ingevoerde beginsel van hoofdelijke aansprakelijkheid wordt echter niet gehandhaafd. Afhankelijk van een beoordeling van de aan de Europese onderzoeksfinanciering inherente risico's voor de communautaire begroting kan een mechanisme worden ingevoerd ter dekking van het financiële risico van het feit dat een deelnemer verzuimt een aan de Gemeenschap verschuldigd bedrag terug te betalen. Er moeten dan ook alleen bankgaranties worden gevraagd in het zeldzame geval dat de prefinanciering meer dan 80 % van de subsidie uitmaakt.

4. Opmerkingen van het Comité

4.1 Vereenvoudiging. Het Comité onderschrijft de zeer belangrijke doelstelling om alle procedures die tot nu toe door de Commissie werden toegepast of door haar van de OTO-betrokkenen werden geëist, te vereenvoudigen. De verdere opmerkingen zijn bedoeld als constructieve bijdrage hieraan. Het Comité beseft dat de verwezenlijking van deze doelstelling geen sinecure is, gezien de algemene begrotingsvoorschriften en het ook door het Comité onderschreven streven naar transparantie. Het zou zeer wenselijk zijn als met speciale proefprojecten binnen de mogelijkheden die de wet biedt, nog verder vereenvoudigde administratieve procedures worden beproefd; de aldus opgedane ervaring kan van nut zijn voor toekomstige maatregelen.

4.1.1 Verbeteringen. Het Comité waardeert het dat de Commissie zich inzet voor de verwezenlijking van dit doel en voor de optimale onderzoeksfinanciering door de Gemeenschap. Het stelt dan ook op vele punten van de gepresenteerde voorstellen duidelijke verbeteringen vast ten opzichte van de huidige aanpak, bijv. bij de terugbetaling van subsidiabele kosten (artikel 30 en 31) en bij de subsidievormen, en ook in de subsidie-overeenkomsten, contracten en aanstellingsbrieven (artikel 18 en 19); maar in het laatste geval slechts indien ook de voorschriften voor betaling en vooral voor de verslaglegging vereenvoudigd worden. In dit verband wijst het EESC op zijn eerdere aanbevelingen voor vereenvoudiging ⁽⁶⁾, die ook betrekking hadden op de wens om de door de Commissie vereiste procedures inhoudelijk en wat de termijnen betreft af te stemmen op de procedures van andere subsidieverstrekkers of toezichthouders ⁽⁷⁾.

4.1.2 Standaardisatie. Het streven naar sterkere uniformering van procedures, bijv. van de door de Commissie toegepaste of vereiste procedures voor kostenregistratie of controle van de solvabiliteit, komt ook de vereenvoudiging ten goede. Deze inspanningen kan het Comité, met het oog op de gemeenschappelijk interne markt en op een verbeterde rechtszekerheid volledig onderschrijven ⁽⁸⁾. Helaas zal het niet tot een volledige uniformering komen zolang de verschillende begunstigen in de diverse lidstaten, zoals universiteiten, niet (min of meer) hetzelfde betalingssysteem hanteren.

4.2 Verdere voorschriften en maatregelen. Vereenvoudiging en standaardisatie vergen evenwel nog **meer maatregelen** van de Commissie, die in het huidige voorstel pas aangekondigd worden, zie bijv. artikel 16, lid 4: „De Commissie dient regels goed te keuren en te publiceren om consistente verificatie van het bestaan en de rechtspositie van deelnemers aan acties onder contract alsmede van hun financiële geschiktheid te verzekeren.” Aangezien deze aanvullende regels (hierna „uitvoeringsbepalingen van de Commissie”) nog ontbreken, kan nu in enkele gevallen nog niet beoordeeld worden wat de gevolgen zullen zijn voor de hiervan afhankelijke voorstellen van de Commissie.

⁽⁶⁾ PB C 110 van 30.4.2004, PB C 157 van 28.6.2005, PB C 65 van 17.3.2006.

⁽⁷⁾ PB C 157 van 28.6.2005. **Vermijden dat instanties hetzelfde werk doen of overlappende werkerreinen hebben.**

⁽⁸⁾ Het zou zeer te wensen zijn dat de betalingsprocedures voor alle communautaire steunmaatregelen, inclusief het CIP-programma of de Structuurfondsen, meer gestandaardiseerd werden; dit valt echter buiten het kader van dit Commissievoorstel.

4.2.1 Uniforme interpretatie en criteria. Het Comité gaat er verder van uit dat een uniforme interpretatie van de uitvoeringsbepalingen van de Commissie, met name van de juridische en financiële bepalingen van de projecten, in alle betrokken diensten van de Commissie gewaarborgd is, en dat deze regels dus verder bijdragen aan vereenvoudiging en standaardisatie en niet resulteren in benadeling van OTO-actoren ten opzichte van de huidige methoden. In het algemeen beveelt het Comité aan om de marges voor interpretatie in het onderhavige Commissievoorstel ten gunste van de rechtszekerheid op te heffen door nadere preciseringen in de uitvoeringsbepalingen van de Commissie.

4.2.2 Steunmaatregelen. De door de Commissie al aangeboden en voorgestelde „helpdesks” en „coördinatiecentra” moeten ervoor zorgen dat de door de Commissie verspreide inlichtingen consistent en uniform zijn. Het Comité vindt dit een heel belangrijk en nuttig initiatief. Er moet wel op gelet worden dat ook tijdens de procedures bij de Commissie en de desbetreffende eisen en besluiten van de „project officers” consistent te werk wordt gegaan.

4.2.3 Verslaglegging. Zo moet vermeden worden dat — duidelijk gemotiveerde uitzonderingsgevallen daargelaten — Project Officers naast de in de regels genoemde verslagen extra, tussentijdse verslagen verlangen of dat identieke informatie in diverse verslagen in steeds andere vorm moet worden verstrekt ⁽⁹⁾. Het is tevens zaak te komen tot een uniforme verslaglegging; het gaat immers om de inhoud en niet om de vorm.

4.2.4 Tussentijdse evaluatie (midterm assessment). Desondanks raadt het Comité aan om, gelet op de geplande looptijd van het Zevende KP van 7 jaar, halverwege een evaluatie te maken van het programma alsook van de regels voor deelname, om eventueel noodzakelijke aanpassingen aan te kunnen brengen.

4.2.5 Project officers. Een belangrijke voorwaarde voor vereenvoudiging, standaardisatie en in het algemeen voor doeltreffende administratieve procedures is tevens dat de project officers, ook in verband met de vereiste continuïteit (zie volgende paragraaf) beschikken over een uitstekende vakkennis en over kennis van de betrokken actoren. Het is onvoldoende als de project officers zich zouden beperken tot een zuiver administratieve functie zonder brede vak- en milieukennis. Het Comité verwijst naar zijn herhaalde aanbevelingen ⁽¹⁰⁾ hierover ⁽¹¹⁾.

4.3 Continuïteit. Aangezien elke nieuwe regeling een onderbreking van de continuïteit met bijkomende disfuncties tot gevolg heeft, moet zorgvuldig worden nagegaan of de door de Commissie voorgestelde wijzigingen inderdaad leiden tot een duidelijk beter functionerend systeem waarbij de ontstane verliezen niet al te zwaar wegen, of dat de bestaande regeling

⁽⁹⁾ Zie ook beide vorige voetnoten.

⁽¹⁰⁾ PB C 204 van 18.7.2000.

⁽¹¹⁾ Zie voetnoot 6.

moet worden gehandhaafd. Het Comité onderschrijft dat veel van de regels die hun waarde hebben bewezen, in het Commissievoorstel moeten worden gehandhaafd. Van sommige wijzigingsvoorstellen is echter niet duidelijk of ze, in vergelijking met de tot nu toe geldende regels, inderdaad een verbetering opleveren. In deze gevallen bepleit het Comité continuïteit.

4.4 Communautaire financiële bijdrage — terugbetaling van kosten en subsidievormen In afwachting van een bevredigende toelichting op de nog open vragen (zie bijv. par. 4.5), stelt het Comité in de desbetreffende Commissievoorstellen veel verbeteringen vast, die het onderschrijft.

4.4.1 **MKB.** Het Comité is zeer ingenomen met het voorstel (art. 33, lid 1, tweede zin) om de subsidieplafonds voor bijv. het MKB ⁽¹²⁾ op te trekken van 50 % naar 75 %. Het beschouwt dit als een erkenning van vroegere aanbevelingen om het MKB meer en beter bij het Zevende OTO-Kaderprogramma te betrekken teneinde zo ook voor meer samenwerking tussen het MKB en onderzoeksinstituten te zorgen ⁽¹³⁾.

4.4.2 **Hogescholen etc.** Het stemt het Comité tevens tevreden dat de financieringsplafonds ook voor overheidsinstanties, instellingen voor middelbaar en hoger onderwijs en onderzoeksorganisaties bij 75 % van de kosten komt te liggen (eveneens art. 33, lid 1, tweede zin). Het Comité bepleit een duidelijker structuur van dit artikel om beter onderscheid te kunnen maken tussen naar winst strevende contractpartners en non-profitpartners.

4.4.3 **Gemiddelde tarieven voor personeelskosten.** De mogelijkheid voor deelnemers om uit te gaan van gemiddelde personeelskosten (art. 31-3, sub a)) beschouwt het Comité als een voordeel, gelet op vereenvoudiging.

4.4.4 **Managementkosten.** In verband met de vereiste continuïteit acht het Comité het positief dat de tot nu toe volledige restitutie van **managementkosten** wordt gehandhaafd. Het voorstel om de huidige bovengrens van 7 % voor deze

kostensoort onbeperkt te laten vervallen, lijkt echter problematisch, als niet anderszins zeer strenge criteria worden aangelegd voor de desbetreffende managementkosten. Anderzijds is het waar dat de 7 %-grens tot nu toe te laag bleek, juist vanwege de vereiste formaliteiten op het gebied van administratie, coördinatie enz. Er moet evenwel vermeden worden dat onbeperkte terugbetaling van alle administratieve kosten uitmondt in een ongewenste stijging van de rompslomp; doel is immers juist een reductie hiervan.

4.5 **Extra kosten bij universiteiten.** Volgens het Commissievoorstel komt de tot nu toe bestaande mogelijkheid voor universiteiten en soortgelijke onderzoeksorganisaties te vervallen om 100 % van de zgn. extra of meerkosten (additional cost) ⁽¹⁴⁾ vergoed te krijgen. Hoewel in plaats daarvan andere verrekeningsmodellen beschikbaar zijn, acht het Comité de voorgestelde **afschaffing** problematisch. Deze instituten beschikken immers in de regel niet over een adequate analytische boekhouding voor het vaststellen van de totale kosten (full cost) ⁽¹⁵⁾. Bovendien kan voor het door de Commissie als alternatief voorgestelde forfait nog niet beoordeeld worden of dit tot een achteruitgang leidt, aangezien de hiervoor benodigde uitvoeringsbepalingen van de Commissie nog ontbreken (zie hierboven). Het Comité beveelt deze instellingen, voorzover ze geen verrekening van volledige kosten hebben, daarom aan om de tot nu toe geldende regeling met volledige restitutie van bijkomende kosten te handhaven, zolang nog niet vaststaat of andere verrekeningsmodellen ⁽¹⁶⁾ niet tot een verslechtering leiden.

4.6 **Rechtsvorm van de onderzoeksorganisaties.** Volgens het Comité moeten onderzoeksorganisaties die voor hun basisfinanciering aangewezen zijn op de overheid, ongeacht hun rechtsvorm in elk opzicht (en in alle artikelen, zoals art. 33, lid 1 en art. 38, lid 2) gelijk behandeld worden. Dat betekent bijv. dat privaatrechtelijke non-profit onderzoeksorganisaties of onderzoekscentra, waarvan de staat de basisfinanciering voor zijn rekening neemt ⁽¹⁷⁾, gelijkgesteld moeten worden met publiekrechtelijke organisaties. Per slot van rekening is de

⁽¹⁴⁾ AC-kostenmodel: verrekening van de subsidiabele directe meerkosten van de *contractpartners*, plus een forfaitair bedrag voor indirecte kosten, volgens het model voor extra kosten (additional cost, AC). In het zesde OTO-Kaderprogramma (KP6) bedroeg het forfaitair bedrag 20 % van alle directe extra kosten, te verminderen met de kosten van *uitbesteding*.

⁽¹⁵⁾ FC-kostenmodel: verrekening van de subsidiabele directe en indirecte kosten van de *contractpartners* volgens het model voor volledige kosten (Full Cost model, FC); speciaal geval: het FCF-model: verrekening van de subsidiabele directe kosten van de *contractpartners*, te vermeerderen met een forfaitair bedrag voor indirecte kosten, volgens het model voor volledige kosten met forfaitair bedrag (Full Cost Flat rate model, FCF). Het forfait bedraagt 20 % van alle directe kosten, te verminderen met de kosten voor *uitbesteding*. De totale kosten worden bij alle kostenmodellen in KP6 (FC, FCF en AC) berekend door directe en indirecte kosten bij elkaar op te tellen.

⁽¹⁶⁾ Het mogelijke forfait (flat rate) ter dekking van indirecte kosten (overhead) in artikel 32 moet in ieder geval vastgelegd worden voor OTO-activiteiten met ten minste 20 % subsidiabele directe kosten, verminderd met de kosten voor *uitbesteding*. Deze regeling gold al binnen het 6e OTO-Kaderprogramma voor FCF- en AC-verrekeningsmodellen en moet worden gehandhaafd ter wille van de continuïteit en vooral van de uiteenlopende boekhoudsystemen van de deelnemende organisaties.

⁽¹⁷⁾ In Duitsland bijv. onderzoeksorganisaties als de Helmholtz-Gemeinschaft, de Fraunhofer-Gesellschaft, de Leibniz-Gemeinschaft of de Max-Planck-Gesellschaft; voor Nederland valt te denken aan de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO).

⁽¹²⁾ Zoals ook voor openbare instellingen, hogescholen, instellingen voor secundair onderwijs en onderzoeksorganisaties.

⁽¹³⁾ In dit verband verwijst het Comité naar zijn aanbeveling om in het octrooirecht weer een „gedoogperiode” (Engl: grace period) in te voeren. Zie CESE 319/2004, par. 2.5 e.v., PB C 110 van 30.4.2004.

keuze van de — uit de optiek van lidstaten — ideale rechtsvorm van zulke onderzoeksinstituten het besluitvormingsvoorzicht van de lidstaten. Deze keuze mag in geen geval tot verschillen in de communautaire onderzoeksfinanciering leiden.

4.7 Intellectueel eigendom. In de voorgestelde regeling (artikel 39 tot 43) dient te worden gewaarborgd dat intellectuele-eigendomsrechten die berusten op onderzoeksresultaten die met Europees belastinggeld gefinancierd zijn, niet ongecontroleerd overdraagbaar zijn op ondernemingen buiten Europa.

4.7.1 Openbronsoftware. Software die in het kader van communautair gesubsidieerde onderzoeksprojecten ontwikkeld wordt, kan tegenwoordig in het algemeen slechts dan op grote schaal verspreid en toegepast worden, en dus kans maken op commerciële versies of diensten, als ze als „open bron” wordt aangeboden. Hiertoe dient het consortium de grootst mogelijke speelruimte te krijgen bij de licentievooraarden.

4.8 Toegangsrechten. Bij de toegangsrechten (artikel 48 tot 52)⁽¹⁸⁾ voor nieuwe kennis en beschermende rechten („foreground”) en/of bestaande kennis en beschermende rechten („background”) van de contractpartners gaat het niet om toegangsrechten tot alle kennis en beschermende rechten van een contractpartner (bijv. universiteit of onderzoekscentrum), maar slechts om die kennis en beschermende rechten die berusten op de (voorbereidende) werkzaamheden van de bij het desbetreffende gemeenschappelijke project betrokken organisatie of groep(en) en die voor de andere deelnemers nodig zijn om hun werk in het kader van de actie onder contract uit te voeren. Het Comité is dan ook ingenomen met art. 48, dat de mogelijkheid biedt zulks bij elk project afzonderlijk vast te stellen en aan de hand van een **plus- en/of minlijst**⁽¹⁹⁾ tussen de contractpartners vast te leggen. Met pluslijsten kan ook worden vermeden dat „backgrounds” aan het licht komen waarvan de vertrouwelijkheid moet worden gegarandeerd. Om het project geen onnodige vertraging te laten oplopen, zou het evenwel zinvol zijn om voor deze afspraken een termijn van bijv. maximaal 6 maanden na de lancering van het project te hanteren.

4.9 Gratis toegangsrechten tot kennis en beschermende rechten. Het Comité heeft bezwaren tegen regelingen die zonder uitzondering gratis toegang tot kennis en beschermende rechten mogelijk maken. Het beveelt in het algemeen aan om projectpartners zoveel mogelijk speelruimte toe te staan om ze

optimale afspraken te laten maken. Zo kan het bijv. nuttig zijn om ook OTO-actoren gratis toegangsrechten te verlenen.

4.9.1 Bestaande kennis en beschermende rechten voor de uitvoering van een actie. Het Comité steunt in beginsel het voorstel om OTO-actoren steeds gratis toegang te verlenen tot reeds bestaande kennis en beschermende rechten, voorzover deze vereist zijn voor de uitvoering van een actie onder contract. Toch kan een exclusieve regeling in deze vorm sommige actoren voor problemen stellen. Daarom stelt het Comité voor om de laatste zin van artikel 50, lid 2, te veranderen.⁽²⁰⁾

4.9.2 Bestaande kennis en beschermende rechten voor het gebruik van nieuwe kennis en beschermende rechten. Het voorstel om OTO-actoren steeds gratis toegang te verlenen tot reeds bestaande kennis en beschermende rechten, die nodig is voor het gebruik van nieuwe kennis en beschermende rechten, stuit echter op problemen. Reeds bestaande kennis en beschermende rechten zijn verworven met eigen middelen van OTO-actoren, of met middelen van eerdere subsidieverleners resp. met publieke middelen van een lidstaat; zij zijn dus onderworpen aan desbetreffende verplichtingen en voorschriften⁽²¹⁾. Als de door de Commissie voorgestelde regeling wordt toegepast, dan is de kans aanwezig dat juist zeer krachtige OTO-actoren en actoren met grote knowhowmogelijkheden, niet kunnen of willen deelnemen en dus van deelname worden uitgesloten. Het Comité beveelt daarom aan om artikel 51, lid 5, geheel te schrappen of aan te passen⁽²²⁾.

4.9.3 Grensverleggend onderzoek. Hoewel het in dit soort onderzoek meestal O&O-werkzaamheden voor fundamenteel onderzoek betreft, heeft het Comité er herhaaldelijk op gewezen dat de grenzen tussen fundamenteel onderzoek en de toepassing ervan dikwijls⁽²³⁾ vaag zijn. Daarom zijn dezelfde, hierboven genoemde negatieve effecten te verwachten. Dit moet absoluut vermeden worden en in de regelgeving de nodige aandacht krijgen. Het Comité beveelt derhalve aan om artikel 52, lid 1, geheel te schrappen of in deze zin aan te passen⁽²⁴⁾.

⁽¹⁸⁾ Het Comité wijst erop dat de Duitse versie van het Commissievoorstel t.o.v. de Engelse versie vertaalfouten bevat waar het gaat om de artikelen 50-1 en 51-1. In onderhavig EESC-advies is op dit punt uitgegaan van de wel juiste Engelse versie.

⁽¹⁹⁾ Pluslijst: vermelding van alle kennis of kennisgebieden die toegankelijk moeten worden gemaakt. Minlijst: vermelding van alle kennis of kennisgebieden die NIET toegankelijk moeten worden gemaakt.

⁽²⁰⁾ De laatste zin van artikel 50, lid 2, zou bijv. als volgt kunnen luiden: „OTO-uitvoerders verlenen echter toegangsrechten voor background vrij van auteursrechten, tenzij alle deelnemers in gemotiveerde uitzonderingsgevallen anders overeengekomen zijn, voor hun toetreding tot de subsidieovereenkomst.”

⁽²¹⁾ Bijv. in Duitsland de wet op uitvindingen door werknemers.

⁽²²⁾ Een mogelijkheid is: „OTO-uitvoerders verlenen toegangsrechten voor background die nodig is om de in de actie onder contract gegenereerde foreground te gebruiken vrij van auteursrechten, tenzij alle deelnemers anders overeengekomen zijn, voor hun toetreding tot de subsidieovereenkomst.”

⁽²³⁾ Bijv. op het gebied van microbiologie, lasers, ICT.

⁽²⁴⁾ Artikel 52, lid 1, zou als volgt kunnen luiden: „Bij acties voor grensverleggend onderzoek zijn de toegangsrechten voor foreground voor uitvoering van het project vrij van auteursrechten. Toegangsrechten tot foreground voor gebruik dienen tegen eerlijke en redelijke voorwaarden of vrij van auteursrechten te worden verleend, zoals overeengekomen door alle deelnemers voor hun toetreding tot de subsidieovereenkomst.”

4.9.4 Specifieke groepen. In het Commissievoorstel ontbreekt een omschrijving van de werkzaamheden van specifieke groepen. In de toelichting hierop dienen deze werkzaamheden in ieder geval niet te worden gecombineerd of, nog erger, te worden gelijkgesteld aan de werkzaamheden voor grensverleggend onderzoek.

4.10 Vrije keus van instrumenten. Het Comité herhaalt zijn aanbeveling ⁽²⁵⁾ om projecten niet al van tevoren aan bepaalde instrumenten te koppelen, maar ervoor te zorgen „dat aanvragers van onderzoeksprojecten de instrumenten telkens aan de vereiste optimale vormgeving en omvang moeten kunnen aanpassen. Alleen op die manier kan worden voorkomen dat projecten worden uitgewerkt waarvan vormgeving en omvang worden afgestemd op de te gebruiken instrumenten in plaats van op de vereiste optimale technisch-wetenschappelijke omstandigheden. Voorts moeten de instrumenten de werkomstandigheden van de onderzoekers en de verwezenlijking van de O&O-doelstellingen ten goede komen. Van het omgekeerde mag in geen geval sprake zijn.” In die zin moeten er verder met name ook Specific Targeted Research Projects (STREP's) komen, omdat deze vooral zeer geschikt zijn voor de deelname van het MKB en kleinere onderzoeksgroepen.

4.11 Schrappen van hoofdelijke aansprakelijkheid. Het Comité is verheugd dat wordt afgestapt van het beginsel van hoofdelijke aansprakelijkheid; het herinnert eraan dat het al in zijn desbetreffende aanbevelingen ⁽²⁶⁾ voor het 6e Kaderprogramma deze kwestie aan de orde heeft gesteld.

4.11.1 Risicofonds. Het Comité stemt dan ook in met het voor de dekking van eventueel niet-terugbetaalde bedragen in te stellen risicofonds, waarin (artikel 38, lid 1) een klein percentage van de subsidie voor acties onder contract moet worden gestort. Wel zou de Commissie er goed aan doen om de voorgenomen omvang van het — naargelang het risico te bepalen — percentage aan te geven bij publicatie van de aanbesteding. Positief is volgens het Comité ook dat eventuele overschotten van het geplande fonds als bestemmingsontvangsten naar het Kaderprogramma terugvloeden.

4.11.2 Afschaffing. Het Comité beveelt evenwel aan om voor alle onderzoeksinstituten waarvan de basisfinanciering van de staat afkomstig is ⁽²⁷⁾, de bijdragen voor het risicofonds af te schaffen (overeenkomstig artikel 38, lid 2), en wel ongeacht hun rechtsvorm.

4.11.3 Afgebroken projecten. Het Comité wijst tegelijkertijd op de (in artikel 18, lid 4) voorgestelde **technische hoofdelijke aansprakelijkheid** van de projectpartners. Volgens het Comité moet ook een consortium kunnen besluiten om een project eventueel stop te zetten, indien voortzetting van het project om wetenschappelijk-technische redenen of in verband met te hoge financiële lasten niet meer zinvol of haalbaar is. Artikel 18, lid 4 en 5, moeten in deze zin veranderd worden.

4.12 Programmacomités. De Commissie deelt in haar voorstel mee dat de **programmacomités** ter wille van kortere procedures niet meer de voor subsidie voorgedragen projecten zullen goedkeuren. Dit moet naar het oordeel van het Comité alleen gebeuren als de Commissie de mening van de deskundigen bij de selectie van projecten volgt. Zo niet, alsook bij de goedkeuring van de werkprogramma's en de toewijzing van de middelen, dienen de hiervoor bevoegde programmacomités hun toestemming te blijven geven. Een compromis zou kunnen zijn dat het programmacomité na afronding van de evaluatie een „plan voor de uitvoering van de aanbesteding” („call implementation plan”) krijgt voorgelegd waarover het zich beraadt en een officieel besluit neemt. Dit zou geen tijdverlies veroorzaken, omdat het programmacomité niet meer over afzonderlijke projecten zou beslissen.

4.13 Subsidieovereenkomsten. De desbetreffende bepaling (art. 19, lid 8), heeft betrekking op het Handvest voor onderzoekers en de Gedragscode voor de rekrutering van onderzoekers. Het Comité merkt op dat dit handvest slechts de status van aanbeveling heeft en op deze manier dus niet bindend mag worden. Verder wijst het Comité erop dat het weliswaar met veel onderdelen van het handvest instemt, maar dat het tegelijkertijd, met name gelet op overtollige regelgeving en enkele onduidelijke criteria, een herziening had bepleit ⁽²⁸⁾.

4.14 Europese Investeringsbank. Het Comité is ingenomen met het voorstel (inclusief de bijbehorende procedures) om de Europese Investeringsbank financiële steun toe te kennen voor het dekken van risico's van kredieten die onder de onderzoeksdoelstellingen van het Zevende OTO-Kaderprogramma vallen. Zulke leningen zouden vooral moeten worden gebruikt voor demonstratieprojecten (bijv. op het gebied van energie- of veiligheidsonderzoek).

Brussel, 5 juli 2006

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

Anne-Marie SIGMUND

⁽²⁵⁾ PB C 157 van 28.6.2005.

⁽²⁶⁾ PB C 94 van 18.4.2002.

⁽²⁷⁾ Zie hiervoor: gelijkstelling van alle onderzoeksinstellingen waarvan de basisfinanciering van de overheid afkomstig is.

⁽²⁸⁾ PB C 65 van 17.3.2006.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening van de Raad (Euratom) tot vaststelling van de regels voor de deelname van ondernemingen, onderzoekscentra en universiteiten aan acties op grond van het zevende kaderprogramma van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, en voor de verspreiding van onderzoeksresultaten (2007-2011)

(COM(2006) 42 fin — 2006/0014 (CNS))

(2006/C 309/09)

De Raad heeft op 8 maart 2006 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig de artikelen 7 en 10 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie te raadplegen over bovengenoemd voorstel.

De afdeling Interne markt, productie en consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 31 mei 2006 goedgekeurd. Rapporteur was **de heer Pezzini**.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 5 en 6 juli 2006 gehouden 428e zitting (vergadering van 5 juli) onderstaand advies uitgebracht, dat met 156 stemmen voor en 3 stemmen tegen, bij 4 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC is ingenomen met de voorstellen van de Commissie voor nieuwe regels voor deelname van ondernemingen, onderzoekscentra en universiteiten aan uitvoering van het Zevende kaderprogramma voor onderzoek, ontwikkeling en opleiding op nucleair gebied en voor de verspreiding van onderzoeksresultaten, voor de periode 2007-2011.

1.2 De voorstellen beogen vereenvoudiging en stroomlijning van procedures en methoden ter uitvoering van de Lissabon-strategie, zoals opnieuw omschreven tijdens de Europese Raden van 2005 en maart 2006, en om tegemoet te komen aan de behoeften van de verschillende actoren op onderzoeksgebied en van de eindgebruikers. Een definitief oordeel over het succes van deze maatregelen kan echter pas worden gegeven als de uitvoeringsbepalingen beschikbaar zijn.

1.3 Tot en met hoofdstuk III zijn de voorstellen van de Commissie vrijwel gelijk aan de voorstellen die ze heeft voorgelegd voor het zevende kaderprogramma voor onderzoek, ontwikkeling en opleiding op niet-nucleair gebied⁽¹⁾, ook al is er de nummering veranderd⁽²⁾. Het Comité verwijst derhalve naar het goedgekeurde advies daarover, en bekrachtigt de daar geplaatste kanttekeningen⁽³⁾, die ook gelden voor het onderhavige voorstel, tot en met hoofdstuk III.

1.4 Het Comité meent met name dat het Europese kernfusie-programma opgevat kan worden als een model voor daadwerkelijke integratie van communautaire inspanningen en voor volledige coördinatie van acties, in het kader van de Europese overeenkomst voor de ontwikkeling van fusie-energie (EFDA) en van de associatiecontracten.

1.4.1 Dit programma vervult een essentiële rol voor de EU op het gebied van onderzoek naar fusie-energie; het wordt uitgevoerd met ononderbroken steun van de Gemeenschap in de vorm van financiën en personeel en wordt gekenmerkt door grote milieuduurzaamheid, dankzij de activiteiten van het project ITER/DEMO⁽⁴⁾.

1.5 Het Comité is ervan overtuigd dat kernenergie⁽⁵⁾, thans goed voor circa één derde van de in Europa geproduceerde stroom⁽⁶⁾, bijdraagt aan de onafhankelijkheid en veiligheid van de energievoorziening⁽⁷⁾ en aan de duurzame ontwikkeling van de Europese economie, terwijl de Kyoto-akkoorden worden nageleefd; dit is mogelijk door de toepassing van steeds betere, doeltreffendere en veiligere normen voor de behandeling van afval, en op voorwaarde dat er op het gebied van nucleaire technologie en dienstverlening onderzoek wordt gedaan en er concurrerende Europese bedrijven komen.

1.6 Volgens het Comité zijn de financieringsplafonds van de Gemeenschap voor onderzoek, opleiding en demonstratie, coördinatie en steun, alsook voor de netwerken van excellentie en de voorgenomen financiële regeling voor onderzoek naar fusie-energie, adequaat.

1.6.1 Volgens het EESC moeten het onderzoek en de toepassing van schone en veilige technologieën bevorderd worden, uitgaande van de eisen en kenmerken van de afzonderlijke lidstaten worden bevorderd; het pleit ervoor om het besluit te respecteren van lidstaten die kernenergie niet beschouwen als de oplossing voor hun toekomstige behoefte aan energie en die hiermee ook in hun onderzoeksprogramma's rekening houden.

⁽⁴⁾ Zie ook par. 3.11.

⁽⁵⁾ Zie PB C 110 van 30.4.2004; rapporteur de heer Cambus.

⁽⁶⁾ In de EU-25 in 2004 geproduceerde energie: kernenergie 31,2 %; aardgas 24,3 %; aardolie 17,1 %; steenkool 13,1 %; bruinkool 10,2 %; primaire energie 4,1 %. Energieverbruik in dezelfde periode: aardolie 39,2 %; aardgas 25,4 %; kernenergie 14,8 %; steenkool 13,7 %; bruinkool 4,9 %; primaire energie 2,0 % (Eurostat, Energie, 5/2006).

⁽⁷⁾ In 2004 bedroegen de import — mate van energie-afhankelijkheid — in de EU-25 53,8 %, waarvan aardolie en —producten 33,2 % uitmaken. Energie-afhankelijkheid in de grootste vier EU-lidstaten: IT 87,7 %; DE 64,6 %; FR 54,3 %; UK 5,2 %. De enige lidstaat die niet energie-afhankelijk is, is DK, dat een activum van 53,5 % heeft (Eurostat, Energia, 5/2006).

⁽¹⁾ COM(2005) 705 final.

⁽²⁾ Er zijn evenwel enkele uitzonderingen: bijv. de bepalingen omtrent grensverleggend onderzoek.

⁽³⁾ Bijv. de opmerkingen over de volgende aspecten: de rechtsvorm van onderzoeksinstituten, rechten voor toegang tot kennis, intellectuele-eigendomsrechten, terugbetaling van kosten, vormen van financiering en vereenvoudiging, verlening van subsidie, algemene beginselen van het Europese Handvest voor onderzoekers en de opmerkingen over de rechtspositie van onderzoeksinstituten.

1.7 Het EESC wijst op het belang van opleidingsacties en trajecten voor de ontwikkeling van de carrière van onderzoekers en wil benadrukken dat deze acties van groot belang zijn voor de particuliere sector, het maatschappelijk middenveld en voor de burgers.

1.8 Het EESC acht het essentieel dat er voor deelname aan het zevende kaderprogramma (hierna: 7e KP) Euratom en aan de specifieke programma's hiervan, een set eenvoudige, leesbare, begrijpelijke, duidelijke en transparante regels komt, die bovenal potentiële deelnemers zekerheid kan verschaffen, met name deelnemers van geringere omvang, omtrent principes en criteria voor de toegang, evaluatie en selectie, alsmede de formulering van overeenkomsten en het projectbeheer.

1.8.1 Het EESC betreurt het dat dit aspect niet altijd goed uit de verf komt in het verordeningvoorstel, en meent dat de doeltreffendheid van deze regels na een passende termijn door onafhankelijke deskundigen bekeken moet worden, die de Raad en het Comité een inspectieverslag overleggen.

1.9 Het Comité vindt dat exploitatie en verspreiding van de onderzoeksresultaten noodzakelijk zijn om de Europese belastingbetaler „value for money” te garanderen. Het wijst erop dat hiertoe altijd een evenwicht gevonden moet worden tussen enerzijds bescherming van de communautaire belangen, gevoeligheden, ook op defensiegebied, van de lidstaten, intellectuele en industriële-eigendomsrechten, en anderzijds de net zo belangrijke risico's die men loopt als wetenschappelijke en technische informatie in de sector te weinig verspreid worden.

1.9.1 Tot slot acht het Comité het noodzakelijk dat de IPR-HELPDESK wordt versterkt, voor doelgerichte en proactieve steun aan potentiële deelnemers aan subsidieovereenkomsten, en voor acties onder contract, ter ondersteuning van de opleiding en loopbaanontwikkeling van onderzoekers, alsook ten behoeve van de voorbereiding en ondertekening van consortiumovereenkomsten.

2. Achtergrond

2.1 Het EESC is verheugd dat het verzoek om advies tijdig bij hem is ingediend en is zich bewust van zijn exclusieve bevoegdheid als adviesorgaan op het gebied van het Euratom-Verdrag. Het EESC hecht groot belang aan deze bevoegdheid, omdat kernenergie in de samenleving uiterst gevoelig ligt en omdat de informatie en advisering adequaat moeten zijn.

2.2 Atoomenergie is nu eenmaal een zeer ingewikkeld vraagstuk, gezien de betrokkenheid van de burger, de aanzienlijke risico's en problemen in verband met afvalverwerking.

2.2.1 Het EESC hoopt dat duidelijk is geworden dat het zich sterk wil maken voor de verbetering van evaluatiemodellen voor prestaties en veiligheid/betrouwbaarheid op dit terrein, aan de hand van permanente mechanismen voor informatie, advisering en opleiding.

2.2.2 Het komt erop aan de *governance* beter te organiseren, om de optimale strategische keuzes te maken en om tegemoet te komen aan de bezorgdheid van de burgers ten aanzien van kernenergie en de gevolgen ervan op lange termijn.

2.3 Het Comité heeft zich al uitgesproken⁽⁸⁾ over de door de Commissie voorgestelde oplossingen voor vereenvoudiging⁽⁹⁾ van administratieve procedures en voor het terugdringen van de inherente lasten, in het kader van de voorstellen voor een besluit betreffende het zevende EU-kaderprogramma en het zevende kaderprogramma Euratom, die op 6 april 2005 goedgekeurd zijn.

2.3.1 De Commissie heeft tien belangrijke maatregelen bestempeld tot „kritische succesfactoren”, die ingevoerd moeten worden ter vereenvoudiging van procedures voor toegang, deelname en beheer van het 7e KP. Hierover heeft het EESC opgemerkt dat „de huidige aanvraag- en vergunningsprocedures te ingewikkeld en te duur zijn en een bron van moeilijkheden voor de wetenschappelijke en industriële gebruikers. Deelname aan het Europese onderzoeksprogramma moet voor de kandidaten aantrekkelijk zijn”⁽¹⁰⁾ en de risico's compenseren die aan de indiening van een aanvraag kleven.

2.3.2 Het EESC heeft voorts gewezen op het belang om „het MKB meer te betrekken bij het onderzoeks-, ontwikkelings- en innovatieproces” en heeft onderstreept dat „de kansen op succes voor middelgrote en kleine bedrijven die speciaal zijn opgericht om nieuwe, technisch hoogwaardige producten te ontwikkelen en op de markt te brengen, vooral afhankelijk zijn van de beschikbaarstelling van toereikend start- en risicokapitaal...”. „Maar daarvoor is het ook hier nodig dat de procedures een bepaalde grens niet overstijgen, die redelijk is en afgestemd op het MKB”⁽¹¹⁾.

2.3.3 De diensten van de Commissie hebben voor de vereenvoudiging van de reglementaire procedures de volgende punten genoemd:

- beperktere reeks financieringsvormen, die continuïteit met de instrumenten van het 6e KP en een groter gebruiksgemak waarborgen,
- uitstekende, volledige en tijdige communicatie, ondubbelzinnige uitleg van de doelstellingen en uitvoeringsbepalingen van het 7e EG-Kaderprogramma en het 7e KP Euratom,
- rationalisering van de van deelnemers gevraagde informatie, meer mogelijkheden om dossiers in „2 stappen” in te dienen, naast het systematisch gebruik van instrumenten voor elektronische verzending,
- bescherming van de financiële belangen van de EU, zonder evenwel de deelnemers hoge lasten op te leggen, door de controle a priori tot een minimum te beperken en uit te gaan van één lijst van vooraf vastgelegde criteria,
- autonoom optreden voor consortia, dankzij zeer flexibele overeenkomsten en veelvuldig gebruik van forfaitaire voorshotten, op basis van vooraf vastgelegde kosten en onafhankelijke externe audits,

⁽⁸⁾ Zie PB C 65 van 17.3.2006; rapporteur: de heer Wolf.

⁽⁹⁾ COM(2005) 119 final — SEC(2005) 430/431 van 6 april 2005.

⁽¹⁰⁾ Zie PB C 65 van 17.3.2006, par. 1.11; rapporteur: de heer WOLF.

⁽¹¹⁾ Zie PB C 65 van 17.3.2006, par. 1.12 en 4.15.2; rapporteur: de heer WOLF.

- snellere selectieprocedures, door vervanging van de comité-procedure door een eenvoudiger proces, uitgaande van de verstrekte informatie,
- doeltreffender gebruik van begrotingsmiddelen voor O&O, met een betere afstemming op de middelen voor andere beleidsgebieden van de Lissabonstrategie; terugdringing van kosten voor administratie en projectbeheer door de Gemeenschap, die gepland zijn voor O&O-activiteiten,
- meer gebruik van financiering tegen vast tarief in het kader van een vereenvoudigd communautair financieringssysteem,
- afschaffing van de huidige kostendeclaratiemodellen (modellen die zeer ingewikkeld bleken te zijn), met duidelijke definities van subsidiabele kosten,
- vastlegging van percentages van communautaire steun per type activiteit (onderzoek, ontwikkeling, demonstratie, opleiding, verspreiding en toepassing van resultaten, kennis-overdracht...). Deze percentages worden aan afzonderlijke activiteiten gekoppeld, met plafonds per type activiteit, die gelden voor het consortium en niet voor de afzonderlijke deelnemers.

2.4 De onderhavige verordening bevat verder diverse wijzigingen ten opzichte van de vorige verordening ⁽¹²⁾, met name wat betreft: de doelstelling van het voorstel; definities; vertrouwelijkheid; evaluatie, selectie en toewijzing van de voorstellen; subsidievormen; restitutie van toegestane kosten; plafonds van de communautaire financiële bijdrage; risico's van consortia; verspreiding, exploitatie en toegangsrechten; specifieke regels; de Europese overeenkomst voor de ontwikkeling van fusie-energie; de overeenkomst over de mobiliteit van personeel.

2.4.1 Voor de onderdelen van het onderhavige voorstel die terugkeren in het voorstel voor het 7 Kaderprogramma EG (Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de regels voor de deelname van ondernemingen, onderzoekscentra en universiteiten aan acties op grond van het zevende kaderprogramma, en voor de verspreiding van onderzoeksresultaten (2007-2013) ⁽¹³⁾ verwijst het Comité naar het desbetreffende advies, dat momenteel in voorbereiding is ⁽¹⁴⁾.

2.5 Het Comité onderschrijft de vastgestelde financieringsplafonds voor nucleair onderzoek en opleiding; het stemt het Comité vooral tevreden dat voor het MKB, overheidsorganen, onderwijsinstellingen, universiteiten en onderzoekscentra ⁽¹⁵⁾ het plafond kan worden opgetrokken van 50 % tot 75 %, alsook dat de acties voor coördinatie, steun, opleiding en ontwikkeling van de carrière van onderzoekers tot maximaal 100 % van de toegestane totale kosten kunnen worden gesubsidiëerd.

2.5.1 Het Comité beveelt overigens aan om de diverse types activiteiten en bijbehorende geplande financieringsplafonds, alsmede eventuele combinaties, met name voor de onderzoeksinfrastructuur, met andere types communautaire acties (Struc-

tuurfondsen, etc.), overzichtelijk samen te vatten in een bij het voorstel te voegen tabel.

3. Algemene opmerkingen over de regels voor deelname aan het 7e KP Euratom

3.1 Het EESC acht het essentieel dat de regels voor deelname aan het 7e KP Euratom en de specifieke programma's ervan een eenvoudig, leesbaar, begrijpelijk, duidelijk en transparant geheel vormen, dat in alle talen van de Unie beschikbaar is. Deze regels zouden bovenal potentiële deelnemers zekerheid moeten verschaffen, met name deelnemers van geringere omvang, omtrent de principes en criteria voor de beschikbaarheid, de voorwaarden voor deelname, indiening en evaluatie van de projectvoorstellen, de contractvormen en de contractuele verplichtingen, de plafonds en systemen voor verdeling van communautaire co-financiering, de bescherming van industriële en intellectuele eigendom en het gebruik en de verspreiding van kennis, waarbij de specifieke regels voor het thematische gebied „onderzoek inzake fusie-energie” intact blijven.

3.1.1 Het Comité beveelt met name aan om de in artikel 14 genoemde selectie- en gunningscriteria voor acties onder contract uitdrukkelijk in de tekst op te nemen, uitgezonderd eventuele specifieke criteria. De algemene criteria zijn:

- de wetenschappelijke en technologische kwaliteit en de mate van innovatie;
- de mogelijkheid om de actie onder contract uit te voeren en om middelen en competenties doeltreffend in te zetten;
- de relevantie, gelet op de doelstellingen van het specifieke programma en het werkprogramma;
- de Europese meerwaarde, de kritische massa van ingezette middelen en de bijdrage aan communautaire beleidsgebieden;
- de kwaliteit van het voorstel voor gebruik en verspreiding van kennis, mogelijkheden om innovatie te bevorderen en duidelijkheid van het project ten aanzien van intellectuele-eigendomsrechten;
- naleving van ethische principes en het gelijkheidsbeleid.

3.2 Het Comité heeft zijn standpunt al bepaald ten aanzien van de aspecten vereenvoudiging en stroomlijning van de kaderprogramma's voor communautair nucleair onderzoek, in zijn adviezen over het 7e KP Euratom en over twee specifieke programma's over kernenergie, met bijzondere aandacht voor het onderzoek naar fusie-energie, respectievelijk het nucleaire onderzoek van het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek. Over het voorstel voor regels voor deelname aan het 7e KP voor communautair non-nucleair onderzoek bereidt het Comité eveneens een advies voor ⁽¹⁶⁾.

3.3 Verder dringt het Comité aan op een ingrijpendere vereenvoudiging van de formaliteiten voor de indiening van een dossier in geval van deelname aan het programma Euratom.

⁽¹²⁾ Verordening Euratom 2322/2002 van de Raad.

⁽¹³⁾ COM(2005) 705 final van 23.12.2005.

⁽¹⁴⁾ Zie R/CESE 557/2006 (INT/309) — rapporteur: de heer Wolf.

⁽¹⁵⁾ Zie CESE 557/2006, par. 4.6 (INT/309); rapporteur: de heer Wolf.

⁽¹⁶⁾ Idem noot 9.

3.3.1 Het Comité is evenwel verheugd dat de collectieve financiële verantwoordelijkheid, die in het 9e KP Euratom voorzien was, en die een aanmerkelijke belemmering kon vormen voor de deelname van kandidaten van geringe of middelgrote omvang (ondernemingen, universiteiten...), uit het huidige voorstel verwijderd is en vervangen door een nog te bepalen bedrag, dat om en nabij de 1 % van de communautaire bijdrage zou moeten liggen ⁽¹⁷⁾, dat als garantie dient voor het risico van niet-dekking in consortia (art. 37). Een groot deel van de onderzoeksactiviteiten voor Euratom kan immers ook worden uitgevoerd door partijen van kleine en middelgrote omvang, waarvoor een dergelijke regel een serieuze hinderpaal voor deelname had kunnen zijn.

3.4 Het EESC plaatst kanttekeningen bij het grote aantal mogelijke afwijkingen van de regels voor deelname in de ruim 50 artikelen van het voorstel, alsook bij de ruime mogelijkheden voor diverse criteria en voorschriften die in de jaarlijkse werkprogramma's, specifieke programma's en in de uitnodigingen tot het indienen van voorstellen zouden worden vastgelegd. Deze afwijkingen betreffen met name: het aantal deelnemers en aanvullende toegangsvoorwaarden (art. 11), de uitgangspunten voor evaluatie, selectie en gunning (art. 14, lid 1), de uitzonderingen op de publicatie van aanbestedingen (art. 13), de evaluatiecriteria, met eventueel aanvullende specifieke criteria (art. 14, lid 2), de communautaire financiële bijdrage voor netwerken van excellentie (art. 34, lid 1 en 3).

3.4.1 Ten aanzien van de netwerken van excellentie uit het Comité zijn bezorgdheid over de bepaling van de forfaitaire bijdrage, die wellicht fictief is en niet met de werkelijkheid strookt. Dit zou de ontwikkeling van netwerken van excellentie schaden, die nodig zijn om de concrete doelstellingen van het programma te verwezenlijken.

3.5 Het Comité benadrukt dat de vereiste flexibiliteit in het beheer en de formulering van de behoeften van afzonderlijke acties niet ten koste mogen gaan van de helderheid, zekerheid en transparantie van de eisen voor deelname, de vastgelegde criteria voor evaluatie en selectie en van een stabiel kader voor de voorgestelde financiering en co-financiering.

3.6 Indien de subsidie-overeenkomst met het onderzoeksconsortium voorziet in de mogelijkheid van aanbestedingen voor de uitvoering van bepaalde werkzaamheden of voor de uitbreiding van de activiteiten, dan moeten deze aanbestedingen volgens het Comité georganiseerd worden volgens de normen van de Commissie om optimale transparantie en toegang tot informatie te waarborgen.

3.7 Het EESC onderschrijft het belang van de bepalingen inzake monitoring, controle van programma's en indirecte acties voor onderzoek, demonstratie, coördinatie en opleiding op nucleair gebied; het stelt tevens voor om voor deze functies, en voor het projectbeheer, de evaluatie, selectie, contractuele

follow-up en de auditing van verworven projecten met financiering, een uitgavenplafond vast te leggen dat globaal niet meer mag bedragen dan 7 à 10 % van de totale communautaire middelen van het 7e KP Euratom. Zo kan een maximum aan middelen gereserveerd worden voor echte onderzoeksactiviteiten, demonstratie en opleiding en voor het verkrijgen van concrete, voor de markt toepasbare resultaten, wat uiteindelijk het doel is van een communautair kaderprogramma voor onderzoek.

3.7.1 Hiertoe beveelt het EESC aan om de verzameling, opslag en het beheer van de gegevens over de monitoring in een geïntegreerde databank onder te brengen, in het kader van IDABC ⁽¹⁸⁾.

3.8 Het Comité is positief over het standpunt van de Commissie ten aanzien van de verschillende subsidievormen voor de terugbetaling van toegestane kosten: een forfaitair bedrag en financiering met een forfaitair percentage; het verzoekt evenwel om de optimale methodiek te verduidelijken, ook met het oog op de vereenvoudiging van de subsidiabele kosten, en om bij het verordeningsvoorstel in bijlage een tabel te voegen met de diverse opties, voor een beter begrip bij potentiële gebruikers.

3.9 Het Comité beveelt aan om ook de in de artikelen 32 en 34 beschreven vormen van communautaire financiële steun samen te vatten in een tabel die als bijlage bij het voorstel wordt gevoegd, samen met het geplande financieringsplafond en eventuele mogelijkheden om steun voor met name onderzoeksinfrastructuur te combineren met steun van de structuurfondsen of het cohesiefonds, de Europese Investeringsbank of het Europees Investeringsfonds, zonder voorbij te gaan aan het initiatief-Jeremie ⁽¹⁹⁾, dat deelname aan het 7e KP van kandidaten van geringe omvang zou moeten vereenvoudigen.

3.10 Wat de voorgestelde regels voor verspreiding, gebruik en toegangsrechten betreft, meent het Comité dat, naast het onderscheid tussen back- en foreground en de uitzonderingen op militair en veiligheidsterrein, de IPR-HELPDESK versterkt moet worden ter wille van nauwkeurige en proactieve steun aan potentiële kandidaten voor subsidieovereenkomsten (zie art. 18, leden 5 en 6, alsook art. 19 en 21) en voor de acties onder contract, ten behoeve van de opleiding en ontwikkeling van onderzoekers, en ter voorbereiding en ondertekening van consortiumovereenkomsten, waarin aanvullende aspecten worden geregeld (art. 23) inzake de verspreiding en het gebruik van de resultaten en de intellectuele-eigendomsrechten.

3.11 Tot slot heeft het Comité ten aanzien van het thematische gebied „Onderzoek inzake fusie-energie” in de twee geciteerde adviezen uitvoerig gewezen op het belang van het onderzoek naar gecontroleerde thermonucleaire fusie, het ITER-project van het voorbereidende programma DEMO en de studies naar de opslag ⁽²⁰⁾.

⁽¹⁷⁾ Zie CESE 557/2006, par. 4.11.2 (INT/309); rapporteur: de heer Wolf.

⁽¹⁸⁾ Zie PB C 80 van 30.3.2004 over IDABC (interoperabele levering van pan-Europese e-overheidsdiensten aan overheidsdiensten, ondernemingen en burgers).

⁽¹⁹⁾ Zie PB C 110 van 9.5.2006; rapporteur: de heer Wolf.

⁽²⁰⁾ Zie PB C 65 van 17.3.2006, par. 6.1 e.v.; rapporteur: de heer Wolf.

3.11.1 Het EESC stelt vast dat het jaarlijkse basispercentage voor de financiële bijdrage van de Gemeenschap voor het bovenvermelde thematische gebied maximaal 20 % zou mogen bedragen voor de gehele duur van het 7e KP Euratom. Het Comité acht dit het vereiste middel voor een essentiële bijdrage van de lidstaten aan een goed gecoördineerd (zie par 1.4) communautair programma dat de nodige basis en input verschaft voor de gemeenschappelijke onderneming ITER en voor DEMO. Om te beginnen is dit wellicht een passend percentage, maar het is de vraag of het de lidstaten zal aanzetten tot een toereikende en noodzakelijke bijdrage in de subsidie voor de gehele duur van het programma. Derhalve beveelt het Comité aan om uit voorzorg, dit percentage op te trekken tot 25 %, wat nog steeds slechts de helft of een derde zou zijn (gelet op artikel 32, lid 1) van wat de Gemeenschap anders zou bijdragen. Verder meent het Comité dat deze maximumgrenzen doorgaans ook zouden moeten worden toegepast.

3.11.2 Met betrekking tot het voorgestelde maximumpercentage van 40 % voor de bijdrage aan specifieke samenwerkingsprojecten in het kader van associatiecontracten, waarbij steun voor ITER-/DEMO-initiatieven en voor initiatieven in de context van de overeenkomst voor mobiliteit van personeel de voorkeur verdient, vraagt het Comité zich af dit percentage op de lange termijn voor de gewenste projecten of acties voldoende is om lidstaten aan te zetten tot de benodigde bijdrage. Het Comité verwijst naar artikel 52, lid 2.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1 Het Comité vraagt zich af waarom in Onderafdeling 1 „Uitnodigingen tot het indienen van voorstellen” de bepaling geschrapt is om deze fase vooraf te laten gaan door de indiening van blijken van belangstelling, zodat de doelstellingen en behoeften van de actie nauwkeurig kunnen worden vastgesteld en geëvalueerd en onnodige administratieve kosten te vermijden. Dit geldt zowel voor voorstellen die niet voor selectie in aanmerking komen, als voor de selectie en evaluatie van zulke voorstellen door de Commissie en onafhankelijke beoordelaars.

4.2 De uitnodigingen tot het indienen van blijken van belangstelling zouden gecombineerd kunnen worden met de organisatie van „Proposers Information Days”, bedoeld om de potentiële wetenschappelijke en industriële gebruikers bekend te maken met de opzet van de acties van het communautair beleid voor nucleair onderzoek.

4.3 Het EESC benadrukt de eventuele risico's in geval van ontoereikende verspreiding van de wetenschappelijke en technische informatie in de sector. Het Comité beseft dat in dit verband terughoudendheid geboden is, hoewel de deuren niet op slot hoeven. Dit is mogelijk door een zeer nauwkeurig technisch protocol op te stellen voor de inhoud en de wijze van verspreiding, dat rekening houdt met veiligheids- en betrouwbaarheidseisen en tevens optimale transparantie waarborgt.

4.4 Volgens het EESC is het belangrijk om op grote schaal te informeren over de voorschriften (en deze te verspreiden) die enerzijds bedoeld zijn voor de controle van de voorwaarden en anderzijds voor de rechtspositie van de deelnemers. Tegelijkertijd dienen er enkele duidelijke en begrijpelijke bepalingen te komen voor alle betrokkenen op onderzoeksgebied over de voorgenomen vereenvoudigde procedures voor de indiening, in twee fasen, van de voorstellen, criteria en vereisten tijdens de twee evaluatiefasen.

4.4.1 Deze regels zouden ter beschikking moeten worden gesteld van zowel de deskundigen/beoordelaars als de kandidaten, volgens uniforme criteria en overwegingen.

4.5 Voorts wil het EESC wijzen op het belang van de organisatie, niet alleen voor onderzoekers, maar ook voor de vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld en voor alle burgers, van opleidings- en voorlichtingsacties inzake de veiligheid/betrouwbaarheid van kernenergie, en van uitbreiding van instrumenten en procedures voor het ontwikkelen van deugdelijke en onbetwistbare modellen voor de beoordeling van de betrouwbaarheid en veiligheid van atoomenergie.

4.6 Wat betreft het gebruik van de resultaten van het onderzoek, de verspreiding ervan en de bescherming van intellectuele en industriële-eigendomsrechten, is het volgens het Comité nodig, afgezien van de geplande (beschermende) regelgeving in het voorstel voor een verordening, de subsidie- en consortiumovereenkomsten, artikel 24 en volgende bepalingen van het Euratom-Verdrag ⁽²¹⁾, associatie-overeenkomsten, de Europese Overeenkomst voor de ontwikkeling van fusie-energie, de gemeenschappelijke onderneming ITER en aanverwante internationale overeenkomsten, alsmede ten slotte multilaterale akkoorden zoals de Overeenkomst inzake de mobiliteit van het personeel, dat een vernieuwde „Gids voor de IPR-Euratom-kandidaat” in zo breed mogelijke kring wordt verspreid, waarin op heldere en transparante wijze de beperkingen en kansen worden geschetst voor potentiële deelnemers aan onderzoeks-, demonstratie-, opleidings- en ontwikkelingsactiviteiten van het 7e KP Euratom.

Brussel, 5 juli 2006

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

Anne-Marie SIGMUND

⁽²¹⁾ Zie noot 10.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening van de Raad houdende intrekking van Verordening (EEG) nr. 4056/86 tot vaststelling van de wijze van toepassing van de artikelen 85 en 86 van het Verdrag op het zeevervoer en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1/2003 inzake de uitbreiding van toepassingsgebied van deze verordening tot cabotage en internationale wilde vaart

(COM(2005) 651 final/2 2005/0264 (CNS))

(2006/C 309/10)

De Raad van de Europese Unie heeft op 10 februari 2006 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 83 van het EG-Verdrag te raadplegen over bovengenoemd voorstel.

De gespecialiseerde afdeling Vervoer, energie, infrastructuur en informatiemaatschappij, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 30 mei 2006 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw BREDIMA-SAVOPOULOU.

Het Comité heeft tijdens zijn op 5 en 6 juli 2006 gehouden 428e zitting (vergadering van 5 juli) het volgende advies uitgebracht, dat met 156 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 7 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Wat de **wilde vaart en het cabotagevervoer** betreft, steunt het EESC het voorstel om de werkingssfeer van Verordening nr. 1/2003⁽¹⁾ (procedurevoorschriften voor handhaving van de mededingingsregels) uit te breiden tot deze sectoren. Het vindt het een goede zaak dat de Commissie en de scheepvaartindustrie voortdurend overleg voeren over de toepassing van de artikelen 81 en 82 op de wilde vaart. Aangezien klachten en juridische precedents in de wilde vaart ontbreken, zal meer informatie nodig zijn over hoe deze sector functioneert en welke overeenkomsten er zijn gesloten. Het EESC is dan ook ingenomen met het initiatief van de Commissie om een studie uit te voeren naar de economische en juridische kenmerken van de wilde vaart. Omwille van de rechtszekerheid dringt het EESC er bij de Commissie op aan eerst richtsnoeren op te stellen (alvorens de ontheffing van Verordening nr. 1/2003 in te trekken) zodat de scheepvaartmaatschappijen in de wilde vaart zelf kunnen beoordelen of hun uiteenlopende samenwerkingsovereenkomsten verenigbaar zijn met het EU-mededingingsrecht.

1.2 Wat de **lijnvaartsector** betreft, stelt de Commissie voor de groepsvrijstelling voor lijnvaartconferenties van de in het EG-Verdrag vastgelegde mededingingsregels in te trekken, omdat niet langer aan de vier cumulatieve voorwaarden van artikel 81, lid 3, van het EG-Verdrag wordt voldaan. De Commissie meent dat intrekking van de groepsvrijstelling zal uitmonden in lagere vervoerkosten, terwijl de betrouwbaarheid van de diensten in alle vaargebieden behouden blijft en het concurrentievermogen van de Europese industrie wordt bevorderd. Het EESC spreekt zich hier nu nog niet over uit, maar wil eerst afwachten of de gevolgen van de intrekking blijvend zijn.

1.3 Het EESC pleit ervoor dat de Commissie in dit verband niet alleen aandacht schenkt aan zuivere concurrentieaspecten, maar ook aan de veiligheid (verlies van kwaliteitsscheepvaart doordat schepen onder de vlag van een derde land gaan varen).

1.4 Bovendien zou de Commissie ook oog moeten hebben voor de betrokken mensen (gevolgen voor de werkgelegenheid onder Europese zeevarenden).

1.5 De Commissie is voornemens met passende richtsnoeren inzake de mededinging in de zeevervoersector te komen om een vlotte overgang naar een stelstel van volledige mededinging te bevorderen. De Commissie wil deze richtsnoeren eind 2007 uitbrengen. Als tussenstap bij de voorbereiding van de richtsnoeren zal de Commissie in september 2006 eerst een *issues paper* over de lijnvaart publiceren. Het EESC doet een beroep op de Commissie om de richtsnoeren in nauw overleg met de betrokken partijen op te stellen en relevante EU-instellingen op de hoogte te houden.

1.6 Het Commissievoorstel is het resultaat van een herzieningsproces dat in 2003 werd aangevangen en waarbij alle relevante EU-instellingen en partijen werden betrokken. De Commissie heeft drie studies door onafhankelijke consultants laten uitvoeren om de vraagstukken die voortvloeien uit intrekking van de groepsvrijstelling te onderzoeken. De bevindingen staan op de website van het directoraat-generaal Mededinging.

1.7 Het voorstel van de Commissie om de groepsvrijstelling voor de lijnvaart in te trekken is uitsluitend gebaseerd op artikel 83 van het EG-Verdrag (mededingingsregels), terwijl de rechtsgrondslag van Verordening nr. 4056/86 bestaat uit artikel 83 (mededingingsregels) in combinatie met artikel 80, lid 2 (vervoersbeleid). Het EESC zou graag van de Juridische dienst van het Europees Parlement vernemen of de vervoersaspecten ondergeschikt zijn aan de mededingingsaspecten en of deze bij zijn in zijn vorige advies verwoorde standpunt over de tweeledige rechtsgrond blijft.⁽²⁾

⁽¹⁾ Verordening (EG) nr. 1/2003 van de Raad van 16 december 2002 betreffende de uitvoering van de mededingingsregels van de artikelen 81 en 82 van het Verdrag (PB L 1, 4/4/2003, blz. 1); EESC-advies in PB C 155/2001, blz. 73

⁽²⁾ A6-0314/2005 van 01.12.2005

1.8 Het EESC meent dat juridische instrumenten van andere jurisdicties rechtsconflicten zouden kunnen opleveren in de toekomst, en het dringt er dan ook bij de Commissie op aan in de richtsnoeren een bepaling op te nemen om dergelijke problemen op te lossen. Met een dergelijke bepaling inzake overleg zullen geschillen tot een minimum beperkt blijven en zullen in internationaal verband oplossingen gevonden kunnen worden die voor alle partijen aanvaardbaar zijn.

1.9 De Commissie erkent dat het mededingingsrecht niet in alle jurisdicties ter wereld op dezelfde wijze wordt toegepast en dat er verschillen bestaan. Zij erkent eveneens dat internationale samenwerking tussen de autoriteiten die toezien op de naleving van mededingingswetgeving steeds belangrijker wordt.

1.10 Het EESC is verheugd dat de Commissie een tweesporenbeleid voert waarbij enerzijds intensivering van de bilaterale samenwerking met de belangrijkste handelspartners van de EU wordt bevorderd en anderzijds wordt onderzocht hoe de multilaterale samenwerking op het vlak van mededinging kan worden uitgebreid. Het moedigt de Commissie dan ook aan vaart te zetten achter haar inspanningen, zodat via dergelijke samenwerking en dialoog kan worden nagegaan welke problemen intrekking van Verordening nr. 4056/86 kan opleveren en hoe deze op constructieve wijze, zonder voorbij te gaan aan de specifieke kenmerken van de betrokken rechtssystemen, opgelost kunnen worden. Het is voor de internationale handel immers van cruciaal belang dat landen een consistent beleid ten aanzien van lijnvaartdiensten voeren.

1.11 Het EESC roept de Commissie op om bij het opstellen van de richtsnoeren inzake mededinging in het zeevervoer rekening te houden met de resultaten van het overleg en de samenwerking tussen de Commissie en haar belangrijkste handelspartners.

1.12 De volgende punten komen aan de orde in de toelichting die de Commissie op haar voorstel geeft en zouden ook bij het opstellen van bovengenoemde richtsnoeren in aanmerking genomen moeten worden:

- Zeevervoerdiensten zijn essentieel voor de economische ontwikkeling in de EU; 90 % van de externe handel van de EU en 43 % van haar interne handel vindt over zee plaats.
- De aanhoudende tendens naar meer containervervoer heeft sinds de vaststelling van Verordening nr. 4056/86 ingrijpende veranderingen in de lijnvaart teweeggebracht. Er zijn meer en grotere cellulaire containerschepen en er is een grotere nadruk op mondiale routenetwerken gekomen. Daardoor zijn er steeds meer nieuwe operationele overeenkomsten gekomen en hebben lijnvaartconferenties aan betekenis ingeboet.
- Binnen het conferencesysteem — dat al 150 jaar bestaat — worden nog steeds multilaterale en bilaterale overeenkomsten gesloten met de EU-lidstaten en de Gemeenschap als contractpartijen. De Commissie erkent dat de intrekking van sommige bepalingen van Verordening nr. 4056/86 (artikel 1, lid 3, onder b) en c), de artikelen 3 t/m 8, en artikel 26) met twee jaar uitgesteld zou moeten worden, zodat deze overeenkomsten met derde landen opgezegd of herzien kunnen worden.

1.13 Het EESC vindt dat de Commissie bij de intrekking van Verordening nr. 4056/86 ook oog zou moeten hebben voor de belangen van kleine en middelgrote vervoerders. Kleine en middelgrote ondernemingen vormen de ruggengraat van de Europese economie en spelen een belangrijke rol in de herziene Lissabonstrategie. De markten moeten toegankelijk blijven voor de huidige en potentiële concurrenten, waaronder kleine en middelgrote vervoerders.

1.14 Het EESC stelt dat consolidatie weliswaar positieve gevolgen voor het Europese zeevervoer (grotere efficiency, schaalvoordelen, kostenbesparingen) met zich mee kan brengen, maar dat voorzichtigheid geboden is om te voorkomen dat consolidatie — die uit intrekking van Verordening nr. 4056/86 kan voortvloeien — tot minder marktspelers, en dus tot minder concurrentie leidt.

1.15 Wordt er een nieuwe regeling ingevoerd, dan moedigt het EESC de twee betrokken partijen op Europees niveau — vervoerders en verladers — aan besprekingen aan te gaan over kwesties die voor allebei van belang zijn.

2. Inleiding

2.1 Huidige tendensen en wetgeving

2.1.1 Zeevervoerdiensten zijn essentieel voor de economische ontwikkeling in de EU; 90 % van de externe handel van de EU en 43 % van haar interne handel vindt over zee plaats. Zeevervoer is al sinds de Oudheid een internationale en wereldwijde activiteit. In wezen bestaan er twee soorten diensten: de lijnvaart en de wilde vaart. Lijnvaartschepen fungeren als bussen en schepen in de wilde vaart als taxi's op zee. 25 % van de wereldvloot vaart onder EU-vlag en meer dan 40 % van de wereldvloot is in handen van reders uit de EU. Nog eens 40 % van de vloot is eigendom van landen rond de Stille Oceaan. De Europese scheepvaart en haar klanten (bevrachters/expediteurs) hebben op internationale en Europese markten te maken met felle concurrentie.

2.1.2 Verordening 4056/86 bevat gedetailleerde regels voor de toepassing van mededingingsregels (artt. 81 en 82 van het EG-Verdrag) op lijnvaartdiensten van en naar havens in de Gemeenschap. De wilde vaart viel echter buiten de werkingssfeer van de verordening. Oorspronkelijk had de verordening een tweeledige functie. Ten eerste bevatte zij procedurevoorschriften voor de handhaving van de communautaire mededingingsregels in de sector zeevervoer. Deze functie is op 1 mei 2004 overbodig geworden, toen de gemeenschappelijke bepalingen voor de handhaving van de mededingingsregels van Verordening nr. 1/2003 ook van toepassing werden op de lijnvaart. Verordening nr. 1/2003 is echter niet van toepassing op de wilde vaart en cabotagevervoer. Ten tweede bevatte de verordening bepaalde specifieke materieelrechtelijke bepalingen inzake concurrentie in de sector zeevervoer, en in het bijzonder een groepsvrijstelling voor lijnvaartconferenties, waardoor deze onder bepaalde voorwaarden tarieven konden vaststellen en de capaciteit konden regelen.

2.2 De lijnvaartsector

2.2.1 Sinds de vaststelling van Verordening nr. 4056/86 is de lijnvaartmarkt aanzienlijk veranderd. De voortdurende tendens naar meer containervervoer heeft geresulteerd in meer en grotere containerschepen, en tot meer nadruk op mondiale routenetwerken als reactie op veranderingen in wereldwijde handelspatronen. Dit heeft ertoe geleid dat er steeds meer nieuwe operationele overeenkomsten zijn gekomen, lijnvaartconferenties een minder belangrijke rol vervullen en er een aanzienlijk aantal sterke onafhankelijke scheepvaartmaatschappijen bij zijn gekomen. De regels voor conferencediensten van en naar de VS zijn met de invoering van de Ocean Shipping Reform Act (OSRA) van 1999 veranderd doordat sindsdien vertrouwelijke contracten zijn toegestaan. Wereldwijd opererende internationale lijnvervoerders zijn thans hoofdzakelijk actief in de oost-west-handel en in de noord-zuid-handel, terwijl kleine en middelgrote vervoerders vooral actief zijn in de noord-zuid-handel en in de Europese kustvaart.

2.2.2 De Gedragscode voor lijnvaartconferenties van de UNCTAD was oorspronkelijk bedoeld om het conferentiesysteem in de handel tussen industrie- en ontwikkelingslanden te reguleren.⁽³⁾ Dertien EU-lidstaten plus Noorwegen hebben de Gedragscode goedgekeurd, geratificeerd of zich erbij aangesloten; Malta heeft de code wel ondertekend, maar niet geratificeerd⁽⁴⁾. Er wordt naar verwezen in verscheidene overeenkomsten tussen de EU en derde landen en in het *acquis communautaire* (Verordeningen nrs. 954/79, 4055/86, 4056/86 en 4058/86). Hoewel de Gedragscode in de lijnvaart op diepzee-routes vrijwel overbodig geworden is, bestaat zij juridisch gezien nog steeds.

2.2.3 Vervoergebruikers (verladers en expediteurs) hebben het conferentiesysteem altijd ter discussie gesteld, omdat zij van oordeel zijn dat dit systeem niet zorgt voor adequate, efficiënte en betrouwbare diensten die op hun behoeften zijn toegesneden. Zo meent met name de ESC⁽⁵⁾ dat intrekking van de groepsvrijstelling voor conferenties de weg zal vrijmaken voor betere partnerschapsbetrekkingen tussen klant en lijnvaartonderneming, waarbij de aandacht zal uitgaan naar logistieke oplossingen die Europese bedrijven helpen de internationale concurrentie het hoofd te bieden. Daarnaast zouden consumenten profiteren van iets lagere prijzen indien de tarieven voor in de EU geïmporteerde producten dalen. Daarentegen zijn de reders van mening dat de conferenties hebben bijgedragen tot de stabiliteit in de dienstverlening en dat zij dankzij het conferentiesysteem op zowel mondiaal als regionaal niveau in staat zijn geweest (seizoensgebonden, geografische of aan weersomstandigheden te wijten) onevenwichtigheden op de meeste handelsroutes op te vangen. Intussen helpen internationale vervoerders (als leden van de ELAA⁽⁶⁾) en de ESC de Commissie bij het uitwerken van een alternatief systeem dat voldoet aan de Europese concurrentieregels.

⁽³⁾ Voor meer informatie over de Gedragscode van de UNCTAD en over Verordening nr. 954/79, zie EESC-advies in PB C 157 van 28.06.2005, blz. 130

⁽⁴⁾ Zie het document over de status van multilaterale verdragen dat door het UNCTAD-secretariaat is gepubliceerd — <http://www.unctad.org/en/docs/tbinf192.en.pdf> (blz. 4)

⁽⁵⁾ ESC = European Shippers' Council

⁽⁶⁾ European Liners Affairs Association

2.2.4 In 2003 heeft de Commissie de aanzet gegeven tot een herziening van Verordening nr. 4056/86 om vast te stellen of betrouwbare geregelde maritieme dienstverlening kan worden bereikt met minder beperkende middelen dan horizontale prijsafspraken en capaciteitsregulering. Daartoe publiceerde zij in maart 2003 een raadplegingsdocument en in december 2003 een openbare hoorzitting met de belanghebbende partijen. Bovendien bracht de Commissie in juni 2004 een discussiestuk en in oktober 2004 een Witboek uit, waarna de belanghebbende partijen uitvoerig werden geraadpleegd. Het Europees Parlement⁽⁷⁾ en het EESC brachten op resp. 1 december 2005 en 16 december 2004 advies over het Witboek uit. Zij waren het erover eens dat herziening van de Verordening de voorkeur verdiende boven intrekking. In december 2005 kwam de Commissie ten slotte met een voorstel voor een Verordening tot intrekking van Verordening nr. 4056/86.

2.3 De wilde vaart

2.3.1 Hoewel bijna 80 % van het totale internationale zeevervoer van droge en natte bulk via de wilde vaart gebeurt, is deze omvangrijke sector voor velen terra incognita. De wilde vaart wordt gekenmerkt door: wereldwijde concurrentie, bijna perfect mededingingsmodel, grillige en onvoorspelbare vraag, groot aantal kleine ondernemingen, wereldwijde handelspatronen, laagdrempelige markttoegang en -uittreding, uitermate grote kostenefficiëntie, vermogen om snel op marktontwikkelingen en op behoeften van expediteurs in te spelen. De sterk versnipperde markt voor de wilde vaart functioneert naar tevredenheid van bevrachters en expediteurs; in internationaal of EU-verband hebben zich geen grote problemen met mededingingsregels voorgedaan. Hieruit blijkt eens te meer hoe concurrerend deze sector is en hoezeer deze naar tevredenheid functioneert. In het licht hiervan staat in Verordening nr. 4056/86 dat de wilde vaart van haar toepassingsgebied is uitgesloten. De artikelen 81 en 82 van het EG-Verdrag zijn wel rechtstreeks van toepassing op deze sector. Bovendien valt de wilde vaart (en cabotagevervoer) niet binnen de werkingssfeer van Verordening 1/2003 (procedurevoorschriften voor handhaving van concurrentieregels).

2.4 Het Commissievoorstel

2.4.1 Gezien de veranderingen die zich sinds 1986 in de structuur van de markt en de sector hebben voorgedaan concludeert de Europese Commissie dat niet langer wordt voldaan aan de in artikel 81, lid 3, van het EG-Verdrag opgenomen vier cumulatieve voorwaarden, op basis waarvan een groepsvrijstelling aan lijnvaartconferenties is verleend. Daarom stelt de Commissie voor Verordening nr. 4056/86 in al haar onderdelen en in het bijzonder de groepsvrijstelling voor de lijnvaartconferentie (artikelen 3 t/m 8, artikel 13 en artikel 26) in te trekken. Sommige bepalingen die overbodig zijn, worden ook ingetrokken, overeenkomstig het algemene EU-beleid om de Gemeenschapswetgeving te beperken (artikelen 2 en 9). De Commissie meent dat intrekking van de groepsvrijstelling zal leiden tot een daling van de vervoerkosten, terwijl de betrouwbaarheid van de diensten in alle vaargebieden behouden blijft en het concurrentievermogen van de Europese industrie wordt bevorderd.

⁽⁷⁾ A6-0314/2005 van 01.12.2005

2.4.2 Alvorens de groepsvrijstelling voor lijnvaartconferenties in te trekken zal de Commissie met richtsnoeren inzake de mededinging in de zeevervoersector komen, om een vlotte overgang naar een stelsel van volledige mededinging mogelijk te maken. De Commissie wil de richtsnoeren eind 2007 uitbrengen. Als tussenstap bij de voorbereiding van deze richtsnoeren zal de Commissie in september 2006 eerst een *issues paper* over de lijnvaart publiceren.

2.4.3 Het voorstel tot intrekking van Verordening nr. 4056/86 bevat ook een voorstel om de internationale wilde vaart en cabotagevervoer onder het toepassingsgebied van Verordening nr. 1/2003 te brengen.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Het EESC pleit voor een evenwichtige aanpak van deze kwestie waarbij rekening wordt gehouden met de volgende factoren: de voordelen van mededinging voor het concurrentievermogen van de EU-industrie, de veranderende mondiale handelspatronen en het effect daarvan op de verlening van vervoersdiensten, gevolgen voor de belangrijkste handelspartners van de EU en voor ontwikkelingslanden, de standpunten van internationale vervoerders en verladers en de mening van kleine en middelgrote vervoerders en verladers.

3.2 Wilde vaart en cabotage

3.2.1 De wilde vaart is een mondiale markt waarop volmaakte concurrentie heerst. Dit unieke kenmerk, erkend door mensen uit de praktijk en door academici, werd ook door de EU erkend in Verordening nr. 4056/86. Het EESC begrijpt dat ook deze sector voortaan moet voldoen aan de in Verordening 1/2003 vastgelegde procedurevoorschriften voor de handhaving van concurrentieregels en stemt daarom in met de voorgestelde aanpak. Het EESC is ingenomen met het initiatief van de Commissie om een studie uit te voeren naar de economische en juridische kenmerken van de wilde vaart. Omwille van de rechtszekerheid dringt het EESC er bij de Commissie op aan eerst richtsnoeren op te stellen (alvorens de ontheffing van Verordening nr. 1/2003 in te trekken) zodat de scheepvaartmaatschappijen in de wilde vaart zelf kunnen beoordelen of hun uiteenlopende samenwerkingsovereenkomsten verenigbaar zijn met het EU-mededingingsrecht. Het feit dat klachten en juridische precedents in de wilde vaart ontbreken, bewijst dat er in deze sector sprake is van volmaakte concurrentie. Om de ondernemingen in de wilde vaart wettelijke maatstaven te kunnen bieden waarmee zij zelf kunnen beoordelen of zij aan de Europese mededingingsregels voldoen, is meer informatie nodig over hoe de sector functioneert en welke overeenkomsten er zijn gesloten. Het EESC vindt het een goede zaak dat de Commissie en de scheepvaartindustrie voortdurend overleg voeren over de toepassing van de artikelen 81 en 81 op de wilde vaart.

3.2.2 De Commissie stelt terecht voor om de procedurevoorschriften van Verordening 1/2003 uit te breiden tot het cabotagevervoer over zee. Het leeuwendeel van de overeenkomsten in deze sector zou geen invloed hebben op de handel binnen de EU en ook geen belemmerende uitwerking op de mededinging hebben.

3.2.3 Om deze redenen kan het EESC zich vinden in de aanpak die de Commissie voor cabotagediensten en de wilde vaart voorstelt.

3.3 De lijnvaartsector

3.3.1 Wat de lijnvaartsector betreft, stelt de Commissie voor de groepsvrijstelling voor lijnvaartconferenties van de in het EG-Verdrag vastgelegde mededingingsregels in te trekken, omdat niet langer aan de vier cumulatieve voorwaarden van artikel 81, lid 3, van het EG-Verdrag wordt voldaan. De Commissie meent dat intrekking van de groepsvrijstelling zal uitmonden in lagere vervoerkosten, terwijl de betrouwbaarheid van de diensten in alle vaargebieden behouden blijft en het concurrentievermogen van de Europese industrie wordt bevorderd. Het EESC spreekt zich hier nu nog niet over uit, maar wil eerst afwachten of de gevolgen van de intrekking blijvend zijn.

3.3.2 De Commissie is voornemens met richtsnoeren inzake de mededinging in de zeevervoersector te komen om een vlotte overgang naar een stelsel van volledige mededinging te bevorderen. Het EESC doet een beroep op de Commissie om de richtsnoeren in nauw overleg met de betrokken partijen op te stellen en de relevante EU-instellingen op de hoogte te houden.

3.3.3 Het Commissievoorstel is het resultaat van een herzieningsproces dat in 2003 werd aangevangen en waarbij alle relevante EU-instellingen en partijen werden betrokken. De Commissie heeft drie studies door onafhankelijke consultants laten uitvoeren om de vraagstukken die voortvloeien uit intrekking van de groepsvrijstelling te onderzoeken. De bevindingen staan op de website van het directoraat-generaal Mededinging.

3.3.4 Het voorstel van de Commissie om de groepsvrijstelling voor de lijnvaart in te trekken is uitsluitend gebaseerd op artikel 83 van het EG-Verdrag (mededingingsregels), terwijl de rechtsgrondslag van Verordening nr. 4056/86 bestaat uit artikel 83 (mededingingsregels) in combinatie met artikel 80, lid 2 (vervoersbeleid).

3.3.5 De Commissie erkent dat het mededingingsrecht niet in alle jurisdicties ter wereld op dezelfde wijze wordt toegepast en dat er verschillen bestaan. Zij erkent eveneens dat internationale samenwerking tussen de autoriteiten die toezien op de naleving van mededingingswetgeving steeds belangrijker wordt.

3.3.6 Het EESC is verheugd dat de Commissie een tweesporenbeleid voert waarbij enerzijds intensivering van de bilaterale samenwerking met de belangrijkste handelspartners van de EU wordt bevorderd en anderzijds wordt onderzocht hoe de multilaterale samenwerking op het vlak van mededinging kan worden uitgebreid. Het moedigt de Commissie dan ook aan vaart te zetten achter haar inspanningen, zodat mede via dergelijke samenwerking en dialoog kan worden nagegaan welke problemen intrekking van Verordening nr. 4056/86 kan opleveren en hoe deze op constructieve wijze, zonder voorbij te gaan aan de specifieke kenmerken van de betrokken rechtsstelsels, opgelost kunnen worden. Het is voor de internationale handel immers van cruciaal belang dat landen een consistent beleid ten aanzien van lijnvaartdiensten voeren.

3.3.7 Het EESC roept de Commissie op om bij het opstellen van de richtsnoeren inzake mededinging in het zeevervoer rekening te houden met de resultaten van het overleg en de samenwerking tussen de Commissie en haar belangrijkste handelspartners.

3.3.8 De volgende punten komen aan de orde in de toelichting die de Commissie op haar voorstel geeft en zouden ook bij het opstellen van bovengenoemde richtsnoeren in aanmerking genomen moeten worden:

- Zeevervoerdiensten zijn essentieel voor de economische ontwikkeling in de EU; 90 % van de externe handel van de EU en 43 % van haar interne handel vindt over zee plaats.
- De aanhoudende tendens naar meer containervervoer heeft sinds de vaststelling van Verordening nr. 4056/86 ingrijpende veranderingen in de lijnvaart teweeggebracht. Er zijn meer en grotere cellulaire containerschepen en er is een grotere nadruk op mondiale routenetwerken gekomen. Daardoor zijn er steeds meer nieuwe operationele overeenkomsten gekomen en hebben lijnvaartconferenties aan betekenis ingeboet.
- Binnen het conferentiesysteem — dat al 150 jaar bestaat — worden nog steeds multilaterale en bilaterale overeenkomsten gesloten, met de EU-lidstaten en de Gemeenschap als contractpartijen. De Commissie erkent dat de intrekking van sommige bepalingen van Verordening nr. 4056/86 (artikel 1, lid 3, onder b) en c), de artikelen 3 t/m 7, artikel 8, lid 2, en artikel 26) met twee jaar uitgesteld zou moeten worden, zodat deze overeenkomsten met derde landen opgezegd of herzien kunnen worden.

3.3.9 Het EESC pleit ervoor dat de Commissie in verband met de intrekking van de groepsvrijstelling voor lijnvaartconferenties niet alleen aandacht schenkt aan zuivere concurrentieaspecten, maar ook oog heeft voor de betrokken mensen (gevolgen voor de werkgelegenheid onder Europese zeevarenden). Het verzoekt de Commissie eveneens de omvang van deze gevolgen te beoordelen, met name via overleg met het Comité voor de sectoriële sociale dialoog over het zeevervoer (Sectoral Social Dialogue Committee on Maritime Transport).

3.3.10 Het EESC pleit ervoor dat de Commissie niet alleen aandacht schenkt aan zuivere concurrentieaspecten, maar ook aan de veiligheid (verlies van kwaliteitsscheepvaart doordat schepen onder de vlag van een derde land gaan varen).

3.3.11 Het EESC vindt dat de Commissie bij de intrekking van Verordening nr. 4056/86 ook oog zou moeten hebben voor de belangen van kleine en middelgrote vervoerders. Kleine en middelgrote ondernemingen „vormen de ruggengraat van de Europese economie” en spelen een belangrijke rol in de

herziene Lissabonstrategie. De markten moeten toegankelijk blijven voor de huidige en potentiële concurrenten, waaronder kleine en middelgrote vervoerders en verladers.

3.3.12 Het EESC stelt dat consolidatie weliswaar positieve gevolgen voor het Europese zeevervoer (grotere efficiency, schaalvoordelen, kostenbesparingen) met zich mee kan brengen, maar dat voorzichtigheid geboden is om te voorkomen dat consolidatie — die uit intrekking van Verordening nr. 4056/86 kan voortvloeien — tot minder marktspelers en dus tot minder concurrentie leidt.

3.3.13 Wordt er een nieuwe regeling ingevoerd, dan moedigt het EESC de twee betrokken partijen op Europees niveau — vervoerders en verladers — aan besprekingen aan te gaan over kwesties die voor beide partijen van belang zijn.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1 Rechtsgrondslag

4.1.1 Verordening nr. 4056/86 heeft een tweeledige rechtsgrondslag (art. 80, lid 2, en artt. 81-82 en 83 betreffende resp. vervoerbeleid en mededingingsbeleid). Deze is in het nieuwe voorstel weggevallen (het voorstel is slechts gebaseerd op de artt. 81-82). De enkelvoudige rechtsgrond is door de Juridische dienst van de Raad gehandhaafd. Het EESC zou graag van de Juridische dienst van het Europees Parlement vernemen of de vervoersaspecten ondergeschikt zijn aan de mededingingsaspecten en of deze bij zijn standpunt over de tweeledige rechtsgrond (verwoord in zijn advies van december 2005) blijft.

4.2 Rechtsconflicten

4.2.1 De Commissie stelt voor artikel 9 van Verordening nr. 4056/86 in te trekken, aangezien de groepsvrijstelling voor lijnvaartconferenties geen gevaar voor een conflict van internationaal recht zou opleveren. Het argument dat zij daarvoor aanvoert is dat rechtsconflicten alleen zouden ontstaan wanneer in de ene jurisdictie iets is vereist dat in een andere jurisdictie is verboden. Voor zover de Commissie bekend is, wordt een dergelijke verplichting in geen enkele jurisdictie aan lijnvaartondernemingen opgelegd.

4.2.2 Het EESC meent dat juridische instrumenten van andere jurisdicties rechtsconflicten zouden kunnen opleveren in de toekomst, en het dringt er dan ook bij de Commissie op aan in de richtsnoeren een bepaling op te nemen om dergelijke problemen op te lossen. Met een dergelijke bepaling inzake overleg zullen geschillen tot een minimum beperkt blijven en zullen in internationaal verband oplossingen gevonden kunnen worden die voor alle partijen aanvaardbaar zijn.

Brussel, 5 juli 2006

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

Anne-Marie SIGMUND

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over Luchtvaartveiligheid

(2006/C 309/11)

Op 19 januari 2006 heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité besloten op grond van artikel 29.2 r.v.o. een advies op te stellen over *Luchtvaartveiligheid*.

De gespecialiseerde afdeling Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 30 mei 2006 goedgekeurd. Rapporteur was de heer McDonogh.

Het Comité heeft tijdens zijn op 5 en 6 juli 2006 gehouden 428e zitting (vergadering van 5 juli 2006) het volgende advies uitgebracht, dat met 155 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 3 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Aanbevelingen

1.1 Leden van het cabinepersoneel dienen in het bezit te zijn van een door een bevoegde autoriteit afgegeven vergunning of bewijs van vakbekwaamheid als garantie dat zij hun taken (veiligheid, beveiliging, medische verzorging, omgang met passagiers enz.) vakkundig kunnen uitvoeren en beschikken over technische kennis van elk type vliegtuig waarop zij ingezet worden.

1.2 Het Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart (EASA) dient zorgvuldig te overwegen of leveranciers van onderdelen de vrijheid moeten krijgen om zelf, zonder verder overleg met het EASA of vliegtuigfabrikanten, het ontwerp van onderdelen te bepalen.

1.3 Niet-Europese luchtvaartmaatschappijen zouden door het EASA goedgekeurd moeten worden voordat zij toestemming krijgen in het EU-luchtruim te vliegen.

1.4 Er zou slechts één regelgevende instantie moeten zijn: het EASA. Op die manier kan de weg worden vrijgemaakt voor verder harmonisatie van de regels voor luchthavens en kan vervalsing van de concurrentie tussen luchthavens binnen en buiten de EU zoveel mogelijk worden voorkomen. De positie van het EASA dient te worden versterkt en het agentschap moet meer bevoegdheden krijgen, bijvoorbeeld die van de Europese Burgerluchtvaartconferentie (ECAC).

1.5 Het EASA zou moeten nagaan hoe de veiligheid en integriteit van communicatie, dataverbindingen en elektronische boordsystemen zoals de *electronic flight bag* (EFB), op een voor de luchtvaartsector optimale wijze beschermd kunnen worden tegen hacking.

1.6 Het EASA moet ervoor zorgen dat nieuwe soorten vliegtuigen, zoals lichte zakenvliegtuigen, gereguleerd worden; eigenaars en vliegers moeten voldoende vlieguren hebben gemaakt voordat zij vluchten gaan uitvoeren. Voor lichte zakenvliegtuigen, die op een hoogte van 25.000 voet of meer zullen vliegen, zouden dezelfde operationele en onderhoudseisen moeten gelden als voor grotere commerciële vliegtuigen.

1.7 Het EASA moet eerst zorgen voor de nodige protocollen voordat er ook maar aan gedacht kan worden om onbemande luchtvaartuigen (UAV's) buiten gecontroleerd luchtruim te laten vliegen.

1.8 Zowel cockpit- als cabinepersoneel zou steekproefgewijs op alcohol- en drugsgebruik getest moeten worden.

1.9 Het EASA dient er ook op toe te zien dat plaatselijke regelgevende instanties over de vereiste vaardigheden en over voldoende personeel en financiële middelen beschikken.

1.10 Het EASA zou tevens uitgebreid wetenschappelijk onderzoek moeten doen naar de gevolgen van vermoeidheid, stress en diep-veneuze trombose voor cockpit- en cabinepersoneel.

1.11 Het beleid en de procedures m.b.t. de afgifte van het privé-vliegbrevet en de certificatie van vliegtuigen voor de algemene luchtvaart moeten aan een herziening worden onderworpen.

1.12 Het EASA zou ervoor moeten zorgen dat er een Europees brevet voor de algemene luchtvaart wordt ingevoerd met aantekeningen en bevoegdverklaringen die passen bij het goedgekeurde vliegtuig waarmee wordt gevlogen.

1.13 Politieke overwegingen mogen geen belemmering vormen voor het weren van luchtvaartmaatschappijen uit het Europese luchtruim; de veiligheid van bemanning, passagiers en de bewoners van gebieden onder de vliegroutes dient voorop te staan.

2. Inleiding

2.1 In samenwerking met de lidstaten en hun deskundigen is een zwarte lijst van 96 luchtvaartmaatschappijen opgesteld en gepubliceerd. 93 daarvan hebben een algeheel vliegverbod gekregen; de overige 3 zijn operationele beperkingen opgelegd. Los daarvan overweegt Frankrijk een nieuw systeem met veiligheidslabels in te voeren, die als reclame gebruikt kunnen worden.

2.2 Begin 2004 stortte een chartervliegtuig van Flash Airlines neer in de Rode Zee. 148 mensen, overwegend Franse toeristen, kwamen om het leven. Door dit ongeval werd duidelijk dat de coördinatie tussen landen m.b.t. de uitwisseling van informatie over de veiligheid van vliegtuigen te wensen overliet, omdat toen pas bleek dat Flash Airlines een vliegverbod had gekregen van de Zwitserse luchtvaartautoriteiten. Sindsdien staat Europa onder druk om zijn wetgeving inzake de luchtvaartveiligheid te verbeteren.

2.3 Wil de zwarte lijst het gewenste effect sorteren, dan moeten de lidstaten wat de aanpak van luchtvaartmaatschappijen betreft één lijn trekken. Zij moeten voorkomen dat één van hen om sociaal-economische redenen besluit dat een luchtvaartmaatschappij die op de zwarte lijst staat „ermee door kan” en van zijn luchthavens gebruik mag maken, terwijl de andere lidstaten vinden dat de luchtvaartmaatschappij in kwestie niet aan de eisen voldoet.

2.4 „Brussel” is echter bij een aantal geschillen verzocht in te grijpen. Zo werd Turkije kwaad toen een aantal regeringen in Europa onder leiding van Nederland om veiligheidsredenen besloot de landingsrechten van Onur Air, een Turkse budgetmaatschappij, tijdelijk in te trekken. Verder staat Griekenland onder druk om vaart te zetten achter zijn onderzoek naar het neerstorten van een toestel van Helios dat op Larnaca (Cyprus) was opgestegen.

2.5 Punten van bezorgdheid zijn de algemene onderhoudsvoorschriften, opleiding van bemanningsleden, vliegers van de bemanning, rusttijden, brandstofbesparing, geluidsbeperking en de luchtverkeersleiding.

2.6 Door de verscherpte concurrentie in de luchtvaart en de hachelijke financiële positie waarin veel luchtvaartmaatschappijen verkeren, wordt er een grotere druk uitgeoefend op bemanningen om op te stijgen in omstandigheden waaronder zij normaal gesproken niet zouden vliegen, en om te vliegen in toestellen die niet helemaal luchtwaardig zijn. De druk om dan toch te vliegen wordt verder opgevoerd doordat luchtvaartmaatschappijen op grond van EU-wetgeving verplicht zijn passagiers in geval van vertraging een overnachting of een vergoeding aan te bieden. Dit alles gaat ten koste van de veiligheid. Daarnaast doet zich het probleem voor dat veel nationale luchtvaartautoriteiten bij de handhaving van de voorschriften de neiging hebben veel door de vingers te zien als het om de eigen nationale luchtvaartmaatschappij gaat.

2.7 Er is een luchtvaartmaatschappij die nog altijd op Brussel en Parijs vliegt, hoewel zij in een aantal andere Europese landen wordt geweerd. Zwitserland heeft 23 vliegtuigen verboden zijn luchtruim te betreden, maar het houdt onverbiddelijk vast aan zijn traditie om bedrijfsgeheimen te beschermen; daarmee blijven de namen en zelfs het aantal maatschappijen geheim.

3. Gevolgen van vermoeidheid en veilige prestatieniveaus

3.1 Talloze vliegtuigongevallen die in de loop der tijd hebben plaatsgevonden, zijn geweten aan vermoeidheid. Vermoeidheid vormt nog altijd een probleem voor bemanningen van vliegtuigen van iedere grootte. Maar hoe kan een piloot weten wanneer hij of zij te vermoeid is om te vliegen? Welke rol spelen slaapcycli, uitdroging, voeding en ziekte bij het vermogen om vermoeidheid te onderkennen en er iets aan te doen?

3.2 Piloten die verschillende tijdszones doorkruisen krijgen zeker te maken met vermoeidheid en aantasting van hun beoordelingsvermogen. Er wordt van uitgegaan dat zij tijdens

lange vluchten rustperiodes kunnen nemen, maar daartoe zouden zij wel over adequate voorzieningen, zoals een plat bed, moeten beschikken.

3.3 Er bestaat bewijs in overvloed dat vermoeidheid van invloed is op de veiligheid. In een rapport dat de Amerikaanse Raad voor de verkeersveiligheid (National Transportation Safety Board) onlangs heeft uitgebracht over het dodelijke vliegtuigongeval dat op 19 oktober 2004 in Kirksville, Missouri, plaatsvond, staat het volgende: aangezien de tijd die voor nachtrust beschikbaar was, minder dan optimaal was, men zich vroeg op het werk moest melden, de werkdagen lang waren, het aantal vluchtetappes hoog was, en tijdens de lange werkdagen aan veeleisende omstandigheden — *non-precision approaches* die handmatig werden uitgevoerd met een lage wolkenbasis en beperkt zicht — het hoofd moest worden geboden, is het waarschijnlijk dat vermoeidheid ertoe heeft bijgedragen dat de piloot slechter functioneerde en niet de juiste beslissingen nam.

3.4 Waar of niet, geen enkele piloot die ook maar een beetje ervaring heeft kan ontkennen dat hij wel eens met een aanval van vermoeidheid te kampen heeft gehad of op een of andere manier door vermoeidheid minder goed heeft gefunctioneerd. De kwaliteit van de slaap tijdens rusttijden is erg belangrijk.

3.5 Ook voeding speelt een belangrijke rol. Zo zal iedere piloot — van de kersverse leerling tot de gezagvoerder die op het punt staat met pensioen te gaan — bevestigen dat koffie zijn lievelingsdrank is. Maar hoewel koffie een stimulerende werking heeft en mensen tijdelijk alerter maakt, treedt vermoeidheid op indien men geen koffie meer drinkt. Bovendien is koffie een diureticum; het werkt dus vochtafdrijvend en veroorzaakt daardoor uitdroging, hetgeen weer tot vermoeidheid kan leiden.

3.6 Tijdens lange vluchten, waarbij vrijwel volledig op de automatische piloot wordt gevlogen, gaat vermoeidheid gepaard met verveling, hetgeen een groot probleem vormt. Om de bemanning alert te houden eisen sommige luchtvaartmaatschappijen, met name bij trans-Siberische vluchten, dat de automatische piloot elk uur wordt gereset.

3.7 Veel ongevallen in de luchtvaart zijn te wijten aan fouten van de piloot, en vermoeidheid is een belangrijke oorzaak van die fouten.

3.8 Het is de bedoeling dat het EASA de brevettering overneemt en daarbij in de plaats komt van de Organisatie van Gezamenlijke Luchtvaartautoriteiten (Joint Aviation Authorities-JAA). Dit zou mogelijk geen gevolgen hebben voor de brevetten van de ICAO (Internationale Burgerluchtvaartorganisatie) die in de VS zijn behaald en door piloten in Europa worden gebruikt.

4. Cabinepersoneel

4.1 Alle verbeteringen qua rusttijden voor het cockpitpersoneel zouden, voor zover mogelijk, ook moeten gelden voor het cabinepersoneel, dat in geval van nood en ter voorkoming van veiligheids- of beveiligingsincidenten klaarwakker moet zijn.

4.2 Het cabinepersoneel zou een goede reanimatiecursus gevolgd moeten hebben. Daarnaast zouden zij over een uitstekende beheersing van hun moedertaal en van het Engels op ten minste ICAO-niveau 4 moeten beschikken om de communicatie met de passagiers in geval van nood te vergemakkelijken.

5. Luchtverkeersleiding

5.1 Het EESC heeft zich al eerder uitgesproken over de luchtverkeersleiding en de problemen die daarmee verband houden⁽¹⁾. Het voorgestelde SESAR-systeem zou de veiligheid ten goede komen, als het tenminste wordt ingevoerd; hierover brengt het EESC een apart advies uit⁽²⁾. Feit blijft echter dat er één luchtverkeersleidingsysteem voor alle landen in Europa moet komen met Eurocontrol als een soort overkoepelende regelgevingsinstantie, bijv. zoals de Federal Aviation Administration (FAA) in de VS. Het EESC is verheugd dat het eerste contract in het kader van het TMA2010+-programme van Eurocontrol is gesloten.

5.2 Het is voor de veiligheid van het grootste belang dat er in heel Europa normalisering plaatsvindt en er geïntegreerde systemen worden ingevoerd.

5.3 Het is wenselijk dat er een adequaat bewijs van vakbekwaamheid wordt ingevoerd voor personeelsleden die zich bezighouden met elektronische systemen voor de veiligheid van het luchtverkeer (ATSEP — Air Traffic Safety Electronics Personnel).

6. Vliegtuigonderhoud

6.1 Voor sommige lidstaten is het kennelijk moeilijk hun nationale voorschriften aan te passen aan de Europese Part-66-normen. De onderhoudslicenties die door lidstaten worden afgegeven, zijn gebaseerd op de eisen van de Joint Aviation Authorities (JAA), die in nationale wetgeving zijn omgezet om ze juridisch bindend te maken. Bij het EASA-systeem vallen de licentieregels echter onder de EU-wetgeving. Het lijkt erop dat handhaving van de regels een langdurig proces is, waarbij in beroep gegaan kan worden.

6.2 In 2005 maakten alle 25 EU-lidstaten gebruik van de mogelijkheid tot ontheffing. Daardoor kregen zij uitstel tot september 2005 om aan de voorschriften van Part 66 te voldoen. Indien het EASA data vaststelt waarop landen aan de veiligheidsvoorschriften moeten voldoen, dan dient hieraan te worden vastgehouden en anders moeten in ieder geval met alle partijen dezelfde data worden afgesproken om te voorkomen dat termijnen of overgangsporten verlengd moeten worden.

6.3 Het EESC vraagt zich af of de mogelijkheid bestaat dat het EASA toezicht houdt op de uitbesteding van onderhoud door budgetmaatschappijen aan onderhoudsbedrijven in derde landen.

6.4 Er moet voldoende tijd voor inspectie op de grond worden gegeven, met name bij vliegtuigen die meteen weer vertrekken. De gemiddeld 25 minuten voor korte trajecten kan beslist niet in alle gevallen als voldoende worden beschouwd.

6.5 Ook dienen er voldoende middelen voor het onderhoud te worden uitgetrokken. Het onderhoud moet worden uitgevoerd door gekwalificeerd personeel, dat uitsluitend gebruik mag maken van gecertificeerde onderdelen.

6.6 De nationale luchtvaartautoriteiten dienen steekproefwijze inspecties en controles uit te voeren om erop toe te zien dat aan de voorschriften wordt voldaan.

7. Luchtvaartmaatschappijen

7.1 Luchtvaartmaatschappijen moeten in een financieel gezonde positie verkeren en over voldoende kapitaal beschikken voordat een exploitatievergunning wordt afgegeven. Hun financiën moeten door de lidstaten regelmatig gecontroleerd worden om ervoor te zorgen dat de regels niet omzeild worden.

7.2 Zij moeten beschikken over ervaring en een competent management.

8. Bevoegdheden van het EASA

8.1 De Europese Commissie wil het EASA nog meer bevoegdheden geven op het gebied van de regelgeving inzake luchthavens, de luchtverkeersleiding en luchtvaartnavigatiediensten (o.m. wat veiligheid en interoperabiliteit betreft).

8.2 Het Comité steunt de oprichting van het EASA (bij Verordening nr. 1592/2002). Het komt de efficiëntie en veiligheid van de luchtvaart in Europa immers ten goede wanneer er een Europees kader wordt ingevoerd voor procedures en vergunningen voor luchtvaartuigen en uitrustingsstukken die door één instantie worden afgegeven.

8.3 Het EASA heeft de mogelijkheid zich te buigen over normen en aanbevolen praktijken (SARP's) en de onregelmatigheden die voortvloeien uit de „aanbevolen praktijk” en de „standaardpraktijk” in de ICAO-bijlagen.

9. Afgifte van brevetten voor de algemene luchtvaart

9.1 Houders van een privé-vliegbrevet (PPL) die met een FAA-licentie binnen het Europese luchtruim vliegen, zouden verplicht moeten worden een aantekening van het EASA op hun licentie te hebben.

9.2 Alle vliegtuigen die tot de algemene luchtvaart behoren, dienen aan de door het EASA vastgestelde EU-normen te voldoen voordat zij tot het Europese luchtruim toegelaten worden.

⁽¹⁾ Communautaire vergunning voor luchtverkeersleiders — pakket gemeenschappelijk Europees luchtruim (rapporteur: dhr McDonogh), PB C 234 van 22.09.2005, blz. 17-19

⁽²⁾ Gemeenschappelijke onderneming SESAR, EESC 379/2006, rapporteur: dhr McDonogh

10. Veiligheid van avionica

10.1 Het EASA zou richtsnoeren/regels moeten opstellen om specifieke apparatuur of netwerken te beschermen tegen „wederrechtelijke daden”, zoals omschreven door de ICAO.

10.2 De kwetsbaarheid wordt steeds groter, niet alleen door het toenemende gebruik van Ethernet (LAN) en IP, maar ook doordat:

- voor communicatiedoeleinden meer gebruik wordt gemaakt van dataverbindingen tussen lucht en grond door passagiers, luchtvaartmaatschappijen en de luchtverkeersleiding;
- meer algemeen gebruik wordt gemaakt van de overdracht van gegevens en software door middel van netwerken aan boord en tussen grondstations met het oog op productie, levering, onderhoud of updating;
- het aantal softwarevirussen en hackeraanvallen sterk toeneemt en via netwerken die onderling verbonden zijn ook steeds meer naar vertrouwelijke gegevens wordt gezocht.

11. Onbemande luchtvaartuigen

11.1 Het EASA moet beschikken over de nodige bevoegdheden om deze sector te reguleren, niet alleen qua luchtwaardigheid en ontwerp maar ook wat de certificering van het basisstation, lanceersystemen, enz. betreft.

11.2 Alle regels die voor conventionele luchtvaartuigen gelden, moeten ook als verplicht voor onbemande luchtvaartuigen worden beschouwd. Alle gebruikers van het luchtruim moeten worden geraadpleegd in die gevallen waarin onbemande vluchten gevolgen voor die gebruikers zouden kunnen hebben.

12. EASA

12.1 Het EASA is het overkoepelende regelgevingsorgaan van de EU. Het stelt de beginselen en regels voor de veiligheid

van de luchtvaart in de EU vast. Het heeft onvoldoende geld, onvoldoende personeel en geen enkele handhavingsbevoegdheid.

12.2 Het EASA is voor de handhaving van de regels en voorschriften aangewezen op allerlei nationale regelgevende instanties.

12.3 In feite is er zo sprake van zelfregulering. Geen enkele nationale regelgevingsinstantie zal een luchtvaartmaatschappij in zijn rechtsgebied aanpakken, tenzij het om een uiterst ernstig probleem gaat.

12.4 De nationale regelgevende instanties zijn ook verantwoordelijk voor alle luchtvaartuigen die in hun land geregistreerd zijn en voor alle luchtvaartuigen die eigendom zijn van maatschappijen die vestigingen in hun land hebben. Het komt erg vaak voor dat deze vliegtuigen en de bemanning daarvan gestationeerd zijn in en opereren vanuit een andere lidstaat. Een goede regulering wordt zo bemoeilijkt.

12.5 De nationale regelgevende instanties dienen de besluiten van het EASA uit te voeren; door interpretatieverschillen kan dit ertoe leiden dat de regels en voorschriften in de EU niet op gelijke wijze worden geïmplementeerd. Het gevolg hiervan zou kunnen zijn dat luchtvaartmaatschappijen „onder goedkope vlag” gaan vliegen indien de voorschriften in een bepaald land soepeler worden toegepast dan in andere.

12.6 Ondertussen mag de Europese Burgerluchtvaartconferentie controleren of ter plaatse aan de voorschriften wordt voldaan. Deze bevoegdheid zou bij het EASA moeten berusten.

12.7 Het EASA wordt momenteel gefinancierd met rechten die voor de afgifte van certificaten worden betaald. Aangezien het agentschap in 2006 naar verwachting een verlies van 15 miljoen euro zal lijden, is het van essentieel belang dat de centrale overheden voor de nodige financiële middelen zorgen om de toekomst van het EASA veilig te stellen.

Brussel, 5 juli 2006

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

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende afvalstoffen”

(COM(2005) 667 final — 2005/0281 (COD))

(2006/C 309/12)

De Raad heeft op 24 februari 2006 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 175 van het EG-Verdrag te raadplegen over bovengenoemd voorstel.

De gespecialiseerde afdeling Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 24 mei 2006 goedgekeurd. Rapporteur was de **heer BUFFETAUT**.

Het Comité heeft tijdens zijn op 5 en 6 juli gehouden 428e zitting (vergadering van 5 juli) het volgende advies uitgebracht, dat met 114 stemmen vóór, bij 4 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies

1.1 De Commissie is terecht van plan om de afvalwetgeving te actualiseren, te vereenvoudigen en aan te passen. Het EESC is in dit verband met name te spreken over de strategie inzake afvalpreventie en afvalrecycling. Het streven naar een uniforme toepassing van de wetgeving verdient alle bijval, omdat anders het milieu en de volksgezondheid de dupe kunnen worden en de concurrentieverhoudingen op de markt voor gerecyclede producten kunnen worden scheefgetrokken. Om te voorkomen dat men naar de rechter stapt of juridische procedures opstart, is het van groot belang dat de definities duidelijk en precies geformuleerd zijn. Wat afvalpreventie betreft ligt het ambitieniveau in de mededeling helaas nogal laag. Duurzame ontwikkeling heeft alleen kans van slagen als de politiek inzet op preventie en recycling van afvalstoffen. Bovendien worden grondstoffen steeds schaarser en duurder. In dit verband moeten er Europese instrumenten komen waarmee kwalitatieve en kwantitatieve doelstellingen kunnen worden verwezenlijkt. Het voorstel van de Commissie laat het wat dit betreft afweten. Verder lijkt zij te denken dat het de recycling van afval ten goede komt als de procedures voor het verkrijgen van een vergunning voor de exploitatie van verwerkingsinstallaties versoepeld worden. Daarmee zit zij op het verkeerde spoor; een dergelijke aanpak leidt alleen maar tot milieuschade en gezondheidsrisico's en staat bovendien haaks op het Verdrag van Aarhus inzake de toegang van het publiek tot informatie over het milieu (en dus afval). De vergunning omvat technische aspecten die betrekking hebben op milieubescherming, is openbaar en bevat ook de verplichting om informatie te verschaffen en toezicht te houden. De vergunning vormt absoluut geen rem op de behandeling en recycling van afval, maar biedt juist de garantie dat de betrokken overheden de normen in acht nemen en de beste technieken toepassen.

1.2 Het is een goede zaak dat het levenscyclusconcept inmiddels ingang heeft gevonden in het afvalbeleid. Ook over de geringere aanvoer van afval naar stortplaatsen, het composteren en terugwinnen van energie, schone recyclingtechnieken en afvalpreventie is het EESC te spreken.

1.3 Het wel erg strikte beroep dat de Commissie op het subsidiariteitsbeginsel doet zou wel eens op gespannen voet kunnen staan met haar eigen wens dat de wetgeving in de hele EU uniform wordt toegepast.

1.4 De integratie/intrekking van de Richtlijn inzake gevaarlijke afvalstoffen mag absoluut niet leiden tot een slechtere regelgeving voor en een geringere bescherming van de volksgezondheid. In ieder geval zou nader bepaald moeten worden dat dit type afvalstoffen niet gemengd mag worden en dat er ook geen ontheffingen voor mogen gelden. Met name voorzorgsmaatregelen en verplichtingen inzake het vervoer en de behandeling van afval vloeien voort uit het onderscheid tussen „gevaarlijk” en „niet gevaarlijk”. Als er aan dit onderscheid gemorrel wordt, komt dat de milieubescherming zeker niet ten goede.

1.5 Het is van belang dat recyclingmethoden worden gestimuleerd die niet schadelijk zijn voor het milieu en waarbij stoffen daadwerkelijk worden teruggewonnen. De huidige test biedt wat dit betreft niet voldoende garanties.

1.6 Het EESC vraagt zich af de comitéprocedure wel zo geschikt is om criteria te specificeren aan de hand waarvan kan worden vastgesteld wanneer afval ophoudt afval te zijn.

1.7 Sommige definities blijven vaag (met name die van 'producent' en 'terugwinning'). De begrippen 'materiële terugwinning' en 'materiële recycling' (waarbij bepaalde soorten afval eventueel niet langer als zodanig kunnen worden beschouwd) en ook 'energetische terugwinning' (waarbij afval gewoon als afval beschouwd moet blijven worden) moeten omschreven worden om te zorgen voor een uniforme toepassing van de afvalverbrandingsrichtlijn op alle afvalstoffen die via (mee)verbranding worden teruggewonnen. Bij de verbranding van afval kan het best naar een hoog energierendement worden gestreefd om zo in aanmerking te kunnen komen voor de kwalificatie 'terugwinning'. Verrassend genoeg geldt een dergelijke bepaling alleen voor verbranding en niet voor andere vormen van energetische terugwinning. De verbranding van afval zou alleen als 'terugwinning' mogen worden beschouwd als er hierbij van een hoge energie-efficiëntie sprake is.

1.8 Het ontbreekt helaas geheel aan voorstellen voor uniforme financiële instrumenten die in de hele EU kunnen worden toegepast.

1.9 Het is ook jammer dat de tekst geen verplichtingen bevat inzake de arbeidsomstandigheden en de gezondheid van de werknemers in de sector.

2. Inleiding

2.1 De huidige kaderrichtlijn dateert van 1975, waarmee het afvalbeleid een van de oudste onderdelen van het Europese milieubeleid is. In de afgelopen dertig jaar zijn de algemene sociaal-economische context, de gebruikte methoden, de technologie, het nationale en lokale beleid en de algemene houding tegenover het afvalprobleem echter aanzienlijk veranderd. De afvalwetgeving, waar sinds 1975 gestaag aan gewerkt werd, kwam in de jaren negentig in een stroomversnelling terecht toen eerst in 1991 de kaderrichtlijn werd herzien en daarna een aantal Richtlijnen inzake de behandeling en het beheer van bepaalde afvalstromen werd goedgekeurd.

2.2 In de loop van de tijd is gebleken dat er het een en ander schort aan de wetgeving: er zitten lacunes en onduidelikheden in, uit geschillen en de jurisprudentie komt naar voren dat er sprake is van interpretatieproblemen, en de wetgeving is erg complex, wat mede komt doordat deze versnipperd is over diverse teksten die naar elkaar verwijzen.

2.3 Tegelijkertijd is de afvaleconomie echt van de grond gekomen. Afvalbeheer en recycling zijn tot volwaardige sectoren uitgegroeid die snel groter worden en een omzet hebben van naar schatting ruim 100 miljard euro in de EU-25.

2.4 De EU is uitgebreid en er zullen nog meer lidstaten bijkomen. Maar de situatie in de nieuwe lidstaten is niet eenvoudig, vooral omdat daar zoveel afval wordt gestort. Het is dan ook logisch dat de Commissie het hele afvalvraagstuk opnieuw wenst te bekijken, zonder dat zij echter de structuur van de huidige wetgeving overhoop wil halen, wat de strekking ervan zou aantasten.

2.5 Vandaar dat zij een mededeling over een thematische strategie inzake afvalpreventie en afvalrecycling⁽¹⁾ heeft gepubliceerd en met een voorstel voor een nieuwe afvalstoffenrichtlijn⁽²⁾ komt. In het eerste document staan de politieke richtsnoeren en de algemene filosofie van de Commissie, het tweede document is hiervan de concrete juridische vertaling.

3. Een nieuw beleid

3.1 Ten grondslag aan de thematische strategie ligt de constatering dat er in de afgelopen dertig jaar veel vooruitgang is geboekt op afvalgebied, maar dat de hoeveelheid afval nog altijd toeneemt, er te weinig gerecycled en teruggewonnen wordt en de afvalsector zich moeizaam ontwikkelt. Naast de specifiek aan afval gewijde teksten hebben de IPPC-richtlijnen overigens zeker een positief effect gehad.

3.2 Bovendien is afvalverwerking tot op zekere hoogte schadelijk voor het milieu en kost het geld.

3.3 Ten slotte is de Europese wetgeving hier en daar onduidelijk, wat leidt tot geschillen en verschillen in toepassing tussen het ene land en het andere.

3.4 Hoe wordt gemeentelijk afval momenteel behandeld? De beste statistieken hebben betrekking op gemeentelijk afval, dat zo'n 14 % van de totale hoeveelheid geproduceerd afval uitmaakt. 49 % wordt gestort, 18 % verbrand en 33 % gerecycled en gecomposteerd. In sommige lidstaten wordt 90 % van het afval gestort, in andere slechts 10 %. Ook bij andere behandelingsmethoden doen zich zulke extreme verschillen voor.

3.5 De algemene situatie in de EU is dus dat er weliswaar duidelijk vooruitgang is geboekt, maar dat de totale hoeveelheid afval toeneemt en de totale hoeveelheid gestort afval ondanks de betere recycling- en verbrandingstechnologie niet of nauwelijks afneemt. Het afvalpreventiebeleid heeft geen tastbare resultaten opgeleverd.

3.6 De doelstellingen van het huidige beleid — afval beperken, hergebruik, recycling en terugwinning ervan stimuleren om het schadelijke milieu-effect ervan te reduceren en bij te dragen tot een beter gebruik van grondstoffen — zijn dus onverminderd geldig, alleen moeten de maatregelen efficiënter worden.

3.7 In de mededeling gaat de Commissie daarom in op de technische aspecten van de wetgeving, de manier waarop het afvalbeleid eruit zou moeten zien, een betere voorlichting en de definitie van gemeenschappelijke normen. En in de strategie stelt zij voor om:

- toe te werken naar een samenleving waarin de productie van afval zoveel mogelijk wordt voorkomen en de materiële en energetische inhoud van afval ten volle wordt benut;
- de nadruk te leggen op een uniforme toepassing van de wetgeving om interpretatieverschillen te voorkomen en ervoor te zorgen dat de doelstellingen ervan bijtijds door de lidstaten worden verwezenlijkt;
- de wetgeving te vereenvoudigen en te actualiseren;
- het begrip levenscyclus ingang te doen vinden in het afvalbeleid, zodat het de schadelijke milieu-effecten van het gebruik van grondstoffen kan helpen verminderen;
- het afvalbeleid ambitieuzer en efficiënter te maken;
- de voorlichting en de verspreiding van kennis van afvalpreventie te verbeteren
- gemeenschappelijke normen uit te werken om de Europese recyclingsector te reguleren;
- het recyclingbeleid verder te ontwikkelen.

⁽¹⁾ COM(2005) 666 final

⁽²⁾ COM(2005) 667 final

3.8 De Commissie verwacht dat wijzigingen in de wetgeving en in het afvalbeleid zullen leiden tot minder gestort afval, een betere terugwinning van compost en energie uit afval en een betere recycling van meer afvalstoffen. De hoop is dat op die manier meer afval wordt teruggewonnen en dat de zogenoemde afvalhiërarchie zo een impuls krijgt, alsook dat het afvalbeleid het grondstoffengebruik helpt verbeteren.

Wat is de eerste wettelijke vertaling van de doelstellingen van de thematische strategie?

4. Het voorstel voor een afvalrichtlijn: een verandering maar geen omwenteling

4.1 Artikel 1 bevat de doelstellingen van de Commissie, die tweeledig en van elkaar afhankelijk zijn:

- enerzijds moeten er maatregelen komen „ter vermindering van de met het gebruik van hulpbronnen samenhangende globale milieueffecten van de productie en het beheer van afvalstoffen”;
- anderzijds dienen de lidstaten „prioritair maatregelen te treffen ter voorkoming of ter vermindering van de productie van afvalstoffen en de schadelijkheid daarvan en, op de tweede plaats, met het oog op de terugwinning van afvalstoffen door middel van hergebruik, recycling en andere terugwinningshandelingen”.

4.2 Dit betekent volgens de Commissie niet dat de hele wetgeving op de schop moet. Deze moet alleen hier en daar gewijzigd en waar nodig aangevuld worden. Het richtlijnvoorstel is slechts een onderdeel van de strategie; andere voorstellen zullen in een later stadium het licht zien. In ieder geval dient bij de uitvoering van het afvalbeleid het subsidiariteitsbeginsel in acht te worden genomen. Wil het effect sorteren, dan moet van hoog tot laag — van het EU-niveau tot dat van gemeenten, waar een hoop gebeurt — een reeks maatregelen worden genomen. De Commissie is van mening dat inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel geenszins hoeft te betekenen dat het ambitieniveau op milieugebied daalt.

4.3 De voorgestelde richtlijn is dus bedoeld als een herziening van Richtlijn 75/442/EEG. De Commissie wil Richtlijn 91/689/EEG over gevaarlijke afvalstoffen opnemen in de kaderrichtlijn, wat er op neerkomt dat zij wordt ingetrokken. Richtlijn 75/439/EEG inzake afgewerkte olie wordt eveneens ingetrokken, met dien verstande dat de verplichting om afgewerkte olie in te zamelen in de kaderrichtlijn wordt opgenomen.

4.4 De belangrijkste wijzigingen luiden als volgt:

- de invoering van een milieudoelstelling;
- de verduidelijking van de begrippen terugwinning en verwijdering;
- de verduidelijking van de voorwaarden waaronder gevaarlijke afvalstoffen mogen worden vermengd;
- de invoering van een procedure ter verduidelijking van de voorwaarden waaronder afvalstoffen die deel uitmaken van bepaalde afvalstromen, ophouden afvalstoffen te zijn;

- de invoering van minimumnormen of een procedure tot vaststelling van minimumnormen voor een reeks afvalbeheerhandelingen;
- de invoering van de eis tot opstelling van nationale afvalpreventieprogramma's.

4.5 De vraag is dus of het met de voorgestelde wijzigingen mogelijk is om de doelstellingen van de strategie te verwezenlijken en de huidige onvolkomenheden en onduidelijkheden recht te trekken.

5. Algemene opmerkingen

5.1 Dit langverwachte richtlijnvoorstel moet voor alle partijen — de lidstaten, ngo's, burgers, beroepsbeoefenaren — dé basis gaan vormen van het Europese afvalbeleid. Bij zijn analyse dient het EESC dit voor ogen te houden. In de nieuwe richtlijn moet de EU haar voordeel doen met de sinds 1991 opgedane ervaringen en de zwakke punten van de oude tekst gladstrijken, zodat op basis daarvan de huidige situatie kan worden verbeterd. Ook moet rekening worden gehouden met de in Europees verband goed te keuren strategie voor duurzame ontwikkeling. Het gaat hier om een strategie die gericht is op het beheer, het recyclen en het energetisch terugwinnen van afval in een wereld waarin grondstoffen en energievoorraden steeds schaarser worden.

5.2 De huidige wetgeving (met name de bijlagen en de definities) is vaak een gebrek aan exactheid en duidelijkheid verweten. Ook heeft men met lede ogen moeten aanzien dat de lidstaten de richtlijnen en verordeningen vaak heel verschillend toepassen, wat tot problemen leidt. Dit is onlangs duidelijk naar voren gekomen bij de herziening van de verordening over de grensoverschrijdende transporten van afvalstoffen.

5.3 Wat denkt het EESC van de tekst die wordt voorgesteld voor de kaderrichtlijn? De vraag is of het ambitieniveau van de Commissie niet lager ligt dan toen zij in 2003 de mededeling „Naar een thematische strategie inzake afvalpreventie en afvalrecycling”⁽³⁾ uitbracht. Haar aanpak ten aanzien van het subsidiariteitsbeginsel is nogal minimalistisch en kan ertoe leiden dat de wetgeving verschillend wordt toegepast. Bovendien wordt in alle talen gezweven over de activiteiten die de in sociaal-economisch opzicht betrokken partijen zouden kunnen ontplooiën.

5.4 Vereenvoudiging van de wetgeving

5.4.1 Voorgesteld wordt om de Richtlijn over gevaarlijke afvalstoffen in de kaderrichtlijn te integreren. Hierbij moet men erop toezien dat voor deze stoffen veel strengere regels zullen gelden dan voor ander afval, helemaal omdat REACH van toepassing zal zijn op alle op de markt gebrachte stoffen. De Richtlijn over afgewerkte olie wordt eenvoudigweg ingetrokken, omdat niet gebleken is dat het milieu baat had bij de regeneratie van deze olie. De bepalingen met betrekking tot de inzameling ervan blijven echter gehandhaafd.

⁽³⁾ COM(2003) 301 final

5.4.2 De Commissie heeft weliswaar criteria opgesteld aan de hand waarvan bepaald kan worden hoe gevaarlijk afval is, maar het wachten is nog altijd op de nodige adstruerende documenten: gestandaardiseerde tests en concentratiedrempels om ervoor te zorgen dat de afvalstoffenlijst correct wordt gebruikt.

5.4.3 Het voorstel om vrijstellingen te verlenen voor terugwinningshandelingen lijkt riskant en zou wat een aantal sectoren betreft heroverwogen moeten worden. Iedereen herinnert zich nog de incidenten waarbij in diervoer natuurlijke stoffen met gevaarlijk afval werd vermengd. Dit zou veel vaker kunnen gaan voorkomen als de afvalstoffen in kwestie niet langer traceerbaar hoeven te zijn en men ook afstapt van de controles die onontbeerlijk zijn voor een goed afvalbeheer. Ten slotte zou de Commissie dienen na te trekken of de voorgestelde vrijstellingen (Rubriek 2 — Vrijstellingen) niet indruisen tegen de bepalingen in het Verdrag van Aarhus inzake de voorlichting van het publiek en diens inbreng in de besluitvorming over afvalbeheer.

6. Specifieke opmerkingen

6.1 Betere definities

6.1.1 In de huidige Richtlijn ontbreken goede definities voor een aantal zaken. Het grote aantal beroepszaken bij het Hof van Justitie spreekt wat dit betreft boekdelen. Is de nieuwe tekst in dit opzicht een verbetering? Daar mogen vraagtekens bij worden gezet.

6.1.2 De uit de oude tekst⁽⁴⁾ overgenomen definitie van 'producent' moet worden gewijzigd. Hoe kan men namelijk beweren dat iemand die de aard van afvalstoffen verandert hiervan de nieuwe 'producent' wordt? Een dergelijke persoon is gewoon een 'behandelaar' en dient als zodanig deel uit te maken van de traceerbaarheidsketen. Anders wordt de deur wagenwijd opengezet voor een ontwikkeling waarbij afvalstoffen als het ware in een lagere categorie worden ingedeeld en de verantwoordelijk van de ware producent verwaterd. Bovendien moet op zijn minst gewag worden gemaakt van de uitgebreide verantwoordelijkheid van de producent (voor op de markt gebrachte producten).

6.1.3 In de Verordening over de grensoverschrijdende afvaltransporten⁽⁵⁾ heeft de Commissie zich sterk gemaakt voor „interimoperaties”, die net zo min gedefinieerd worden als de begrippen „handelaar” en „makelaar”.

6.1.4 Het begrip „recycling” wordt gedefinieerd, maar in de definitie van „terugwinning” blijft het energie-aspect onduidelijk. Daarom zouden de begrippen „materiële terugwinning” en „materiële recycling”, alsook „energetische terugwinning” moeten worden omschreven. In het eerste geval is het mogelijk dat een bepaalde afvalstof aan het eind van zijn levenscyclus niet langer als afval wordt beschouwd; dit geldt niet voor de energetische terugwinning. De energetische terugwinning valt uit het oogpunt van milieubescherming onder de Richtlijn betreffende de verbranding van afval. Als afval niet langer als

afval wordt beschouwd, zouden de regels voor de milieubescherming er niet langer op van toepassing zijn.

6.2 Doel van de Richtlijn

6.2.1 De Richtlijn is bedoeld om het milieu en de volksgezondheid te beschermen; dat moet zo blijven.

6.2.2 De Commissie is in het algemeen geneigd om aan het openstellen van de markt groot belang toe te kennen; dat is echter maar één aspect van een afvalbeleid.

6.2.3 Er moet een eenduidig antwoord komen op de vraag met behulp van welk wetgevingskader de markt ervoor kan zorgen dat afvalbeheer leidt tot een beter milieu; in dit verband moeten de begrippen eco-efficiëntie en ecobeheer verder worden uitgewerkt voor onze productie-activiteiten en onze dienstverlening. Afvalbeheer is een gereuleerde sector met als belangrijkste doelstelling de bescherming van het milieu, de volksgezondheid en het behoud van hulpbronnen; er wordt dan ook rekening gehouden met economische, sociale en milieu-effecten. Milieubescherming is een wezenlijk onderdeel van afvalbeheer en bovendien goed voor de werkgelegenheid en het concurrentievermogen, terwijl bovendien innovaties mogelijk worden gemaakt en nieuwe markten kunnen worden aangeboord. De vraag is of toepassing van het subsidiariteitsbeginsel in dezen wel de beste aanpak is. Het is verder symptomatisch dat de Commissie in haar mededeling over de thematische strategie zelf weliswaar toegeeft dat bepaalde recyclingactiviteiten schadelijk voor het milieu kunnen zijn, maar niettemin voorstelt dat de lidstaten erop toezien dat alle afvalstoffen worden teruggewonnen. Een verduidelijking is dus op zijn plaats: de EU moet via gemeenschappelijke normen werken aan een **schone** recyclingsector.

6.2.4 De Commissie „vergeet” eveneens om er in verband met de 'hiërarchie' op te wijzen dat afvalverwijdering onder de juiste omstandigheden goed voor het milieu kan zijn, ook al worden de bepalingen die dit als doel hebben wel gewoon door haar gehandhaafd. Hierdoor is de nieuwe tekst minder duidelijk dan de oude, waarin wel van een en ander gewag werd gemaakt.

6.2.4.1 De kaderrichtlijn moet de basis blijven vormen van een efficiënt afvalbeheer in alle sectoren. Het valt nog te bezien hoe de Richtlijn moet worden uitgevoerd en met welke middelen de recyclingstrategie dus versterkt moet worden.

6.2.5 De Commissie had voorgesteld na te denken over de invoering van financiële instrumenten om een efficiënt beheer, de recycling en de terugwinning van afvalstoffen te bevorderen. Een en ander had in EU-verband zeker effect kunnen sorteren, mits van een uniforme toepassing sprake was geweest. Voorstellen hieromtrent zijn vooralsnog uitgebleven, omdat een unaniem besluit van de Raad in dezen weinig waarschijnlijk is. Dat de Commissie dan maar helemaal niets voorstelt is zeker realistisch te noemen, maar getuigt toch ook van een zekere schuchterheid. Zij had bijvoorbeeld kunnen voorstellen om een open coördinatiemethode te ontwikkelen.

⁽⁴⁾ Richtlijn 91/156/EEG van de Raad van 18 maart 1991 tot wijziging van Richtlijn 75/442/EEG betreffende afvalstoffen

⁽⁵⁾ Verordening (EEG) nr. 259/93 van de Raad van 1 februari 1993 betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap

6.3 Gevaarlijke afvalstoffen

6.3.1 Het principe van integratie/intrekking is in het hoofdstuk „Algemene opmerkingen” behandeld.

6.3.2 Vreemd genoeg wordt er in het artikel over de scheiding van afvalstoffen alleen maar gesproken over de vermenig van afvalstoffen.

6.3.3 Gevaarlijke afvalstoffen moeten streng gereguleerd worden en goed traceerbaar zijn. De regelgeving moet het absoluut onmogelijk maken dat zij in het milieu terechtkomen. Bovendien moet ervoor worden gewaakt dat de bescherming van de volksgezondheid te lijden heeft van de integratie/intrekking van de afvalstoffenrichtlijn. In ieder geval zou er duidelijk op gewezen kunnen worden dat elk mengsel waarin gevaarlijke afvalstoffen voorkomen zelf ook als gevaarlijk zal worden beschouwd, behalve als er werkelijk sprake is van chemische ontgiftiging. Verdunning dient altijd verboden te zijn.

6.4 Netwerk van verwijderingsinstallaties

6.4.1 De Commissie stelt voor dat de lidstaten in onderling overleg een netwerk van verwijderingsinstallaties opzetten. Hoe kan men aandringen op investeringen hierin als de lidstaten er niet eens voor kunnen zorgen dat deze installaties steeds in vol bedrijf zijn? Een exploitant zou bijvoorbeeld best afval kunnen gaan 'exporteren' om de energie-inhoud ervan in een ander land terug te winnen. De regels moeten dus zo nauwkeurig mogelijk worden geformuleerd en mogen geen ongewenste gevolgen hebben.

6.4.2 Het nabijheidsbeginsel moet worden beoordeeld in het licht van het beginsel van zelfvoorziening. Deze twee begin-

selen zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden als het gaat om een duurzaam afvalbeheer.

6.5 Preventie

6.5.1 De voorgestelde richtlijn bevat geen enkele verplichting voor de lidstaten inzake het sociale aspect van preventie, dat inhoudt dat rekening wordt gehouden met de eventuele gevolgen voor de arbeidsomstandigheden en de gezondheid van werknemers en dat voorlichtingscampagnes worden gehouden. Preventie gaat ook de burger aan. Bovendien zou het goed zijn om deze kwestie vanuit zowel een kwalitatieve als een kwantitatieve invalshoek te benaderen. In de economie brengt kwaliteit, een minder starre grootheid dan kwantiteit, namelijk vooruitgang en prestaties met zich mee.

6.6 De bijlagen

6.6.1 Er zijn haast geen wijzigingen aangebracht, behalve de energie-efficiëntie-eisen die alleen worden gesteld aan verbrandingsinstallaties voor huishoudelijk afval. Vreemd genoeg staat er niets over de aan bijstookinstallaties te stellen eisen. Bovendien kan de verbranding van afval alleen als „terugwinning” worden beschouwd als er hierbij van een hoge energie-efficiëntie sprake is. Hoewel bepaalde afvalstoffen niet herwinbaar zijn, moet worden voorkomen dat rudimentaire, voor het terugwinnen van energie weinig efficiënte installaties kunnen profiteren van de bepalingen inzake terugwinning. In dat geval zou verbranding namelijk een gemakzuchtige oplossing zijn die tot afvalexport zou kunnen leiden, een situatie die juist vermeden moet worden.

Brussel, 5 juli 2006

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

Advies van het Europees en Economisch Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement — Actieplan 2006-2008 voor een vereenvoudiging en verbetering van het visserijbeleid”

(COM(2005) 647 final)

(2006/C 309/13)

De Commissie heeft op 23 januari 2006 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag te raadplegen over bovengenoemde Mededeling.

De gespecialiseerde afdeling Landbouw, plattelandsontwikkeling en milieu, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 24 mei 2006 goedgekeurd. Rapporteur was de heer **Sarró Iparraguirre**.

Het Comité heeft tijdens zijn op 5 en 6 juli 2006 gehouden 428e zitting (vergadering van 5 juli) het volgende advies uitgebracht, dat met 164 stemmen vóór, bij 1 onthouding, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Comité heeft in eerdere adviezen aan de Commissie al zijn steun betuigd aan de vereenvoudiging van de communautaire regelgeving, en is dan ook ingenomen met de publicatie van het actieplan 2006-2008 voor een vereenvoudiging en verbetering van het gemeenschappelijk visserijbeleid. Met dit advies wil het Comité een bijdrage leveren aan de ambitieuze plannen van de Commissie die van kapitaal belang zijn voor de verbetering van de communautaire visserijwetgeving.

1.2 Om de vereenvoudiging tot een goed einde te brengen is het volgens het Comité noodzakelijk om nauw samen te werken met de visserijsector. Dit houdt ook in dat steun wordt verleend aan de adviesorganen van de Commissie, te weten de regionale adviesraden (RAR's), het raadgevend comité voor de Visserij en de aquacultuur (RCVA) en het comité voor de Sectorale sociale dialoog visserij.

1.3 Volgens het Comité zou de Commissie er op de eerste plaats toe moeten overgaan de vigerende regelgeving te consolideren. Daarna kan zij dan een begin maken met de verwezenlijking van de doelstellingen uit haar mededeling, waar het Comité overigens volledig achterstaat. Het gaat om:

- a) de verdere verduidelijking en vereenvoudiging van de bestaande teksten, die daarnaast ook toegankelijker moeten worden gemaakt;
- b) het beperken van de administratieve lasten en kosten van de overheidsdiensten;
- c) het beperken van de administratieve lasten en andere verplichtingen van de visserijsector.

1.4 Ook kan het Comité zich vinden in de twee wetgevingsgebieden waarop het actieplan is toegespitst, nl. de instandhouding en het beheer van de visbestanden en het toezicht op de visserijactiviteit. In een tweede fase kan de Commissie zich dan gaan bezighouden met de vereenvoudiging en verbetering van de rest van het GVB.

1.5 In fiche 1 komen de TAC's en quota en de visserijinspanning aan de orde. De hier voorgestelde maatregelen kunnen de goedkeuring van het Comité wegdragen. De verschillende aspecten van het instandhoudingsbeleid worden afzonderlijk behandeld, de besluiten worden afgestemd op homogene groepen en er worden meerjarenplannen ontwikkeld. Wel wijst het erop dat de indieningstermijn voor de wetenschappelijke adviezen en de datum waarop de Raad in

december de TAC's en quota vastlegt, te dicht bij elkaar liggen, zodat het onmogelijk wordt alle noodzakelijke overlegondes en raadplegingsprocedures af te werken. Er dient meer tijd te worden ingepland tussen de publicatie van de wetenschappelijke adviezen en de vaststelling van de definitieve besluiten.

1.6 In fiche 2 worden de vereenvoudigingsacties voor de technische maatregelen uiteengezet. Het Comité vreest echter dat de Commissie hier een terrein betreedt dat op dit moment nog tot de bevoegdheden van de Raad behoort.

1.7 Nog in fiche 2 wordt voorgesteld de lidstaten te machtingen zelf technische maatregelen met lokale toepassing vast te stellen. In dit verband zou de Raad ook de door de lidstaten ingediende verzoeken moeten inwilligen, dit om discriminatie en ongelijke behandeling van vissers uit verschillende lidstaten te voorkomen.

1.8 Daarentegen kan het Comité zich wel vinden in de maatregelen van de fiches 3, 4 en 5 ter vereenvoudiging van de verzameling en het beheer van gegevens en ter vergroting van de doeltreffendheid van de controlemaatregelen. Het is overigens van kapitaal belang dat de Commissie en het communautair bureau voor Visserijcontrole samenwerken bij de vaststelling van deze maatregelen. Voorts zou moeten worden voorzien in een overgangperiode voor de overstap op het gebruik van informatietechnologieën. Het is immers zaak ruimte te scheppen voor overleg met de technici, de sector en de lidstaten, de commerciële vertrouwelijkheid te waarborgen, de steun en het vertrouwen van de betrokkenen te winnen, te kijken hoe een en ander in werkelijkheid verloopt, en bij te dragen in de extra kosten van de nieuwe materialen. Alleen zo kan het hele hervormingsproces tot een goed einde worden gebracht.

1.9 Evenmin valt iets aan te merken op fiche 6, waarmee een eind wordt gemaakt aan weinig nuttige of nutteloze rapporteringsverplichtingen, en de bureaucratische rompslomp waar vissers en lidstaten mee te maken krijgen, wordt verlicht.

1.10 De in fiche 7 voorgestelde vereenvoudigingsacties zijn zonder meer noodzakelijk. Het Comité stelt de Commissie voor een modelovereenkomst op te stellen, die de basis zou kunnen vormen voor de onderhandelingen over visserijovereenkomsten met derde landen. Daarnaast zou het toekennen en uitreiken van visserijvergunningen langs elektronische weg kunnen verlopen.

1.11 Het Comité zou graag zien dat wordt verwezen naar de strijd tegen illegale, niet-gereguleerde en niet-aangegeven visserij, die immers tot de doelstellingen van het GVB behoort. Zo zou de Commissie kunnen vermelden dat moet worden gezocht naar de meest eenvoudige en efficiënte manier om de strijd tegen illegale, niet-gereguleerde en niet-aangegeven visserij aan te pakken. De toegang tot de consumptie-markten, de versterking van de bevoegdheden van de desbetreffende havenstaat en het verbod op overslag op volle zee moeten daarbij centraal staan.

1.12 Ten slotte wijst het Comité erop dat het actieplan 2006-2008 bijzonder ambitieus is en dat een termijn van drie jaar dus mogelijk niet volstaat. Het raadt de Commissie dan ook aan het plan nog vóór eind 2007 te herzien.

2. Toelichting

2.1 Al in het begin van de XXIe eeuw heeft de EU de grootse taak op zich genomen om alle communautaire wetgeving te verbeteren en zo te zorgen voor grotere doeltreffendheid en transparantie.

2.2 In de tweede helft van de vorige eeuw is de EU-regelgeving uitgegroeid tot een omvangrijk wetgevingscorpus, het zogenaamde communautaire *acquis*.

2.3 Dit *acquis* bestaat dus uit het geheel van wetgevingsinstrumenten voor de verschillende communautaire beleidsgebieden en is dan ook steeds blijven uitdijen.

2.4 In opdracht van de Europese Raad is de Commissie, in overleg met de andere communautaire instellingen, nu bezig met de vereenvoudiging en verbetering van de communautaire regelgeving.

2.5 Deze vereenvoudiging en verbetering van de EU-wetgeving is onlosmakelijk verbonden met de herziene Lissabonstrategie voor groei en werkgelegenheid in Europa, en is dan ook op de eerste plaats gericht op de aspecten van het communautaire *acquis* die de concurrentiepositie van het bedrijfsleven van de EU kunnen beïnvloeden.

2.6 Het Europese midden- en kleinbedrijf vertegenwoordigt 99 % van het totale aantal ondernemingen in de EU en is goed voor twee derde van de werkgelegenheid. Deze bedrijven gaan echter zwaar gebukt onder de last van regelgeving en administratie. Een verbetering en vereenvoudiging van de EU-wetgeving is voor hen dan ook van het allergrootste belang.

2.7 In het kader van haar strategie voor vereenvoudiging en verbetering van de communautaire wetgeving wil de Commissie een permanent programma vastleggen voor vereenvoudiging op de volgende gebieden: landbouw, milieu, gezondheid en veiligheid op het werk, visserij, belastingen, douane, statistiek en arbeidsrecht.

2.8 Met het in deze mededeling voorgestelde meerjarenactieplan voor de periode 2006-2008 maakt de Commissie in het kader van dit permanent programma een aanvang met het hoofdstuk vereenvoudiging en verbetering van het GVB.

2.9 Als officieel vertegenwoordiger van het maatschappelijk middenveld heeft het Comité de Commissie in eerdere adviezen al zijn steun betuigd aan de vereenvoudiging van de Europese wetgeving. Het is dan ook bijzonder ingenomen met de publicatie van het actieplan en hoopt met zijn advies een bijdrage te leveren aan de grootse plannen van de Commissie, die het er in het bijzonder toe wil aansporen verdere meerjarenplannen uit te werken.

3. Achtergrond

3.1 Tijdens de Europese top van 23 en 24 maart 2000 in Lissabon is de Commissie verzocht „een strategie op te stellen voor een nader gecoördineerd optreden ter vereenvoudiging van de regelgeving”. Dit mandaat is later nog bevestigd tijdens de Europese topbijeenkomsten van Stockholm (23 en 24 maart 2001), Laken (8 en 9 december 2001) en Barcelona (15 en 16 maart 2002).

3.2 Daarop heeft de Commissie in juli 2001 ⁽¹⁾ een Witboek over Europese *governance* uitgebracht, waarin een hoofdstuk wordt gewijd aan de verbetering van de kwaliteit van de regelgeving. Dit document lag aan de basis van een uitgebreide raadpleging, die op 31 maart 2002 werd afgerond.

3.3 In het advies van het Comité over bovengenoemd document staat het volgende te lezen: „De voorstellen van de Commissie om het EG-wetgevingsproces te vereenvoudigen en te versnellen verdienen bijval, omdat de regelingen steeds ingewikkelder worden en soms naast bestaande nationale regels worden ingevoerd in plaats van deze te vereenvoudigen en te harmoniseren” ⁽²⁾.

3.4 Nog in dit verband heeft de Commissie in juni 2002 ook een actieplan ter vereenvoudiging en verbetering van de regelgeving gepubliceerd, dat ook dit keer ter discussie werd voorgelegd aan de andere instellingen ⁽³⁾.

3.5 Het ligt duidelijk in de bedoeling van de Commissie om tot een interinstitutionele overeenkomst over de verbetering van de kwaliteit van de communautaire wetgeving te komen. Daartoe dienen de drie voornaamste stappen in het wetgevingsproces te worden doorlopen: indiening van een wetgevingsvoorstel door de Commissie, bespreking van het voorstel door het EP en de Raad en toepassing van de wetgevingsbepalingen door de lidstaten.

⁽¹⁾ COM(2001) 428 final van 30 juli 2001.

⁽²⁾ PB nr. C 125 van 27 mei 2002, blz. 61 (COM(2001) 428 final „Europese *governance* — een Witboek”).

⁽³⁾ COM(2002) 278 final van 5 juni 2002 — Actieplan „Vereenvoudiging en verbetering van de regelgeving”.

3.6 De vereenvoudiging van de EU-wetgeving, waarmee eerder al een begin was gemaakt, krijgt in februari 2003 een nieuwe impuls met de mededeling van de Commissie „Modernisering en vereenvoudiging van het *acquis communautaire*”⁽⁴⁾. Met deze mededeling werd het startsein gegeven voor een ambitieus programma: het lag nl. in de bedoeling van de Commissie na te gaan welke wetgeving in aanmerking komt voor vereenvoudiging, consolidatie en codificatie, een taak die ook vandaag nog wordt voortgezet.

3.7 Met de in maart 2005 gepubliceerde mededeling van de Commissie „Beter regelgeving met het oog op economische groei en meer banen in de Europese Unie”⁽⁵⁾ werd een nieuwe impuls gegeven aan het interinstitutioneel akkoord over beter wetgeven, dat op 16 december 2003 werd ondertekend door het EP, de Raad en de Commissie. Dit akkoord is er m.n. op gericht de kwaliteit van de communautaire wetgeving te verbeteren en de omzetting ervan in de nationale wetgeving vlotter te doen verlopen⁽⁶⁾.

3.8 Ten slotte heeft de Commissie in oktober 2005 met het oog op de uitvoering van het Lissabonprogramma nog de mededeling „Een strategie voor de vereenvoudiging van de regelgeving”⁽⁷⁾ goedgekeurd, waarin voor de verschillende communautaire beleidsgebieden actieplannen worden voorgesteld om een continu proces van vereenvoudiging op gang te brengen.

3.9 De Commissie heeft de enorme taak op zich genomen om de volledige communautaire wetgeving en regelgeving te vereenvoudigen en te verbeteren. In dat licht moet ook de aan de Raad en het EP gerichte mededeling over de „Vooruitzichten voor de vereenvoudiging en verbetering van de regelgeving inzake het gemeenschappelijk visserijbeleid”⁽⁸⁾ worden gezien.

3.10 Bovengenoemde mededeling en het „Actieplan 2006-2008 voor een vereenvoudiging en verbetering van het visserijbeleid” liggen ten grondslag aan onderhavig advies.

3.11 Het Comité is zich er van bewust dat de vereenvoudiging en verbetering van de hele communautaire wetgeving een complexe aangelegenheid is, maar wil de Commissie er toch toe aansporen op de ingeslagen weg verder te gaan en de vastgelegde termijnen te respecteren om zo snel mogelijk de vooropgestelde doelstellingen te realiseren.

4. Algemene opmerkingen

4.1 Communautaire visserijwetgeving 1983-2002

4.1.1 In 1983 is de communautaire visserijwetgeving vastgelegd in het gemeenschappelijk visserijbeleid. De regelgeving bleek evenwel niet te voldoen. Bij de uitwerking van de regels voor het beheer van de visserij was uitgegaan van wetenschappelijke conclusies, zonder dat behoorlijk overleg werd gepleegd met de communautaire visserijsector. Na de wijdlopende besluitvormingsprocedure in Commissie, Raad en Parlement kwam uiteindelijk een bijzonder ingewikkelde visserijwetgeving uit de bus.

⁽⁴⁾ COM(2003) 71 final van februari 2003.

⁽⁵⁾ COM(2005) 97 final, maart 2005.

⁽⁶⁾ PB nr. C 321 van 31 december 2003 en correctie PB C van 8 januari 2004.

⁽⁷⁾ COM(2005) 535 final, oktober 2005, „Uitvoering van het Lissabonprogramma van de Gemeenschap: en strategie voor de vereenvoudiging van de regelgeving”.

⁽⁸⁾ COM(2004) 820 final van 15 december 2004.

4.1.2 Bij de evaluatie van oude en nieuwe visserijwetgeving dient er rekening mee te worden gehouden dat de verschillende visserijtakken erg heterogeen zijn en dat de regels daarnaast ook betrekking hebben op uiteenlopende aspecten zoals structuur, instandhouding en milieu, buitenlandse visbestanden, markten en controle. Dit leidt onvermijdelijk of tot een veelheid van regels, of tot bijzonder uitgebreide en lastig interpreteerbare regelingen.

4.1.3 De Raad stelt elk jaar in december de TAC's en quota vast. Deze procedure bemoeilijkt het noodzakelijke overleg en maakt dat de termijnen voor de toepassing van de besluiten vaak niet kunnen worden nageleefd. Dit kan er dan weer toe leiden dat de regelingen nog herhaaldelijk worden gewijzigd.

4.1.4 Die aaneenschakeling van wijzigingen op de regelgeving van het gemeenschappelijk visserijbeleid maken de teksten er voor de gewone burger en de visser niet leesbaarder op. Bovendien is de wetgeving opgesteld door deskundigen die zich vaak baseren op lastig te interpreteren wetenschappelijke teksten.

4.1.5 Ook gebeurt het wel dat na de onderhandelingen in de Raad en het EP de uiteindelijke tekst nog complexer is dan de oorspronkelijke voorstellen.

4.1.6 Een aantal bepalingen ten slotte is opgenomen in regelingen van een juridisch en politiek hoger niveau dan strikt noodzakelijk, wat wijziging of vereenvoudiging bemoeilijkt.

4.1.7 Veel van deze misstanden bestaan nog steeds, maar de Commissie is zich daarvan bewust en werkt aan de nodige maatregelen om een en ander recht te trekken. Zo heeft zij in 1992 het GVB van 1983 gewijzigd, was er de hervorming van het GVB van 31 december 2002 en heeft zij nu dus een nieuw actieplan voor de periode 2006-2008 ingediend.

4.2 Huidige communautaire visserijwetgeving

4.2.1 De GVB-hervorming van 31 december 2002⁽⁹⁾ houdt logischerwijze ook een vereenvoudiging in. Maatregelen waarbij regelgeving werd ingetrokken of verouderd verklaard en systematische herziening van de wetgeving stonden immers al langer op het programma.

4.2.2 Het voorstel voor een verordening betreffende de oprichting van een Europees Visserijfonds⁽¹⁰⁾, waarover het Comité een positief advies heeft uitgebracht, is een mooi voorbeeld van een vereenvoudigingsmaatregel. Zo worden een groot aantal bepalingen van de vier verordeningen inzake de meerjarenoriëntatieprogramma's (MOP's) en het financieringsinstrument voor de oriëntatie van de visserij (FIOV) met deze nieuwe verordening gewijzigd of vervangen.

⁽⁹⁾ Verordening (EG) nr. 2371/2002 van de Raad.

⁽¹⁰⁾ COM(2004) 497 final.

4.2.3 In de loop van 2004 en 2005 heeft de Commissie verscheidene wetgevingsvoorstellen gedaan die een rol kunnen spelen bij de hervorming en vereenvoudiging van het GVB. Het gaat m.n. om:

- het Europees Visserijfonds;
- het Communautair Bureau voor visserijcontrole;
- de oprichting van regionale adviesraden;
- financiële maatregelen van de EU met het oog op de toepassing van het GVB en het zeerecht.

Bovendien is er een uitgebreide overlegperiode geweest, die is uitgemond in de publicatie van de eerder vermelde mededeling „Vooruitzichten voor de vereenvoudiging en verbetering van de regelgeving inzake het gemeenschappelijk visserijbeleid”.

4.2.4 In deze mededeling wordt betoogd dat het terugbrengen van het aantal verordeningen niet volstaat. Om het gemeenschappelijk visserijbeleid te verbeteren is het tevens noodzakelijk om:

- de bestaande teksten leesbaarder, eenvoudiger en toegankelijker te maken;
- de administratieve lasten en kosten van de overheidsdiensten te beperken;
- de administratieve lasten en andere verplichtingen van de visserijsector te beperken.

4.2.5 Het Comité is evenwel van mening dat de Commissie eerst bijzondere aandacht moet besteden aan de consolidering van de teksten, en pas daarna maatregelen mag nemen om deze leesbaarder te maken. De veelvuldige verwijzingen naar verordeningen uit vorige jaren maken de teksten bijzonder moeilijk te begrijpen.

4.2.6 Ook merkt de Commissie in bedoelde mededeling op dat sommige onderdelen van het gemeenschappelijk visserijbeleid meer problemen opleveren. Zo voeren de lidstaten de controle van de visserijactiviteiten elk op hun eigen manier uit, en wordt in het kader van de instandhouding vaak een combinatie van verschillende beheersmaatregelen toegepast.

4.2.7 De Commissie beseft dat het beheer van de communautaire visserij altijd een ingewikkelde materie zal blijven, maar concludeert toch dat de bestaande regelgeving in de loop der jaren al te complex is geworden.

4.2.8 Bij de verbetering en vereenvoudiging van de communautaire visserijwetgeving dient de Commissie de nadruk te leggen op de controle van de visserijactiviteiten en de maatregelen voor de instandhouding van de bestanden. Het onlangs opgerichte communautair bureau voor Visserijcontrole zou dan ook meer armslag moeten krijgen.

4.3 *Actieplan 2006-2008 voor een vereenvoudiging en verbetering van het visserijbeleid*

4.3.1 In het licht van alle werkzaamheden die werden verricht in het kader van de diverse eerder vermelde mededelingen heeft de Raad de Commissie verzocht een meerjarenactieprogramma met het oog op de vereenvoudiging en verbetering van het GVB in te dienen. Daarop heeft de Commissie in december 2005 de mededeling „Actieplan 2006-2008 voor een vereenvoudiging en verbetering van het visserijbeleid ⁽¹⁾” ingediend.

4.3.2 Het actieplan 2006-2008 bestaat uit:

- een methodologie voor de vereenvoudiging en verbetering van het GVB;
- de vermelding van de wetgevingsinitiatieven die prioritair moeten worden vereenvoudigd en verbeterd.

4.3.3 Het uitgangspunt van het actieplan is eenvoudig. De Commissie geeft aan op welke gebieden (controle, visserij-inspanning, financiering, ...) zij de wetgevingsteksten wil verbeteren en vereenvoudigen. Zij geeft een overzicht van de noodzakelijke maatregelen, vermeldt wie zich met de vereenvoudiging moet bezighouden en binnen welke termijnen (in de periode 2006-2008). Ten slotte verdeelt zij de wetgevingsmaatregelen die vereenvoudiging behoeven in drie categorieën:

- wetgevingsmaatregelen waarvan de herziening al is gestart;
- nieuwe wetgevingsmaatregelen die de komende jaren moeten worden uitgewerkt;
- wetgevingsmaatregelen die al van kracht zijn, maar die bij voorrang moeten worden vereenvoudigd.

4.3.4 De plannen voor de vereenvoudiging van het GVB in de periode 2006-2008 zijn op de eerste plaats gericht op deze laatste categorie wetgevingsmaatregelen. Het gaat hier uitsluitend om regelgeving inzake het beheer en de controle van de visserijactiviteiten.

4.3.5 Het Comité kan zich vinden in de keuze van deze twee prioritaire actiegebieden. Het is immers een feit dat het meest complexe gedeelte van de vigerende wetgeving betrekking heeft op beheer en controle. In een tweede fase zal de Commissie zich dan moeten bezighouden met de vereenvoudiging en verbetering van de rest van het GVB.

4.3.6 De wetgevingsmaatregelen waarvan de herziening al is gestart en waarvoor bepaalde vereenvoudigingsbeginselen al zijn toegepast zullen in het kader van het plan ter verbetering van de wetgeving verder worden aangepakt. Dat geldt o.m. voor het Europees Visserijfonds of de algemene bepalingen inzake de visserijvergunningen voor de wateren van derde landen in het kader van een visserijovereenkomst. Het Comité heeft zich eerder al positief uitgelaten over de manier waarop de Commissie de regelgeving terzake heeft vereenvoudigd.

⁽¹⁾ COM(2005) 647 final van 8-12-2005.

4.3.7 In de nieuwe wetgevingsmaatregelen die de komende jaren zullen worden uitgewerkt moeten de vereenvoudigingsdoelstellingen op systematische wijze in acht worden genomen.

4.3.8 Het Comité staat achter de grote lijnen van het actieplan 2006-2008, dat daarom op zijn steun kan rekenen. Wel wijst het erop dat het grote inspanningen zal vereisen om de in de bijlage bij het actieplan uiteengezette vereenvoudigingsmaatregelen binnen de vastgelegde termijnen uit te voeren. Het is dan ook van cruciaal belang dat de lidstaten, het EP, de visserijsector (vertegenwoordigd door de RAR's), het raadgevend comité voor de Visserij en de aquacultuur (RCVA) en het comité voor de Sectorale sociale dialoog visserij, de handen in elkaar slaan en begrip opbrengen voor elkaars standpunt.

4.3.9 Het actieplan is op de eerste plaats gericht op de volgende gebieden en wetgevingsmaatregelen:

Instandhouding van de visbestanden:

- TAC's/Quota, visserij-inspanning;
- technische maatregelen ter bescherming van jonge exemplaren van mariene organismen;
- verzameling en beheer van gegevens voor het GVB;

Toezicht op de visserijactiviteit:

- toezicht — de wetgeving;
- toezicht — informatisering;
- rapporteringsverplichtingen;
- vergunningen voor de visserij buiten de communautaire wateren.

4.3.10 Voor elk van deze zeven actiegebieden is in de bijlage bij het actieplan een fiche opgenomen, waarin de vereenvoudigingsacties ter verbetering van de vigerende regelgeving en de desbetreffende overheidsdiensten worden uiteengezet. Verder wordt voor elke actie de planning in kwestie weergegeven, waarbij de diverse betrokken partijen worden vermeld. Ten slotte wordt een overzicht gegeven van de te vereenvoudigen wetgevingsinstrumenten en van de referentiedocumenten die nuttig zijn voor die vereenvoudiging.

4.3.11 Het Comité heeft de zeven fiches aandachtig bestudeerd. Als de partijen erin slagen de plannen voor hervorming en vereenvoudiging in hun geheel en binnen de opgelegde termijnen uit te voeren, dan zal de communautaire visserijwetgeving er dankzij het actieplan 2006-2008 met sprongen op vooruit gaan.

4.3.12 In fiche 1 van het actieplan worden maatregelen ter vereenvoudiging van TAC's/Quota en de visserij-inspanning voorgesteld. Kort gesteld gaat het hier om de vereenvoudiging van de jaarlijkse verordening van de Raad tot vaststelling van de vangstmogelijkheden voor het volgende jaar. Daartoe worden de bepalingen tot vaststelling van de voorwaarden voor de exploitatie van visbestanden anders geschikt, worden de besluiten beter afgestemd op homogene groepen, en wordt een meerjarenaanpak ontwikkeld.

4.3.13 Het Comité sluit zich aan bij de in fiche 1 voorgestelde vereenvoudigingsmaatregelen. Fundamenteel in dit verband zijn de afzonderlijke behandeling van de diverse aspecten van het instandhoudingsbeleid, de indeling in homogene groepen en de vaststelling van een meerjarenaanpak.

4.3.13.1 Wel wijst het Comité erop dat er te weinig tijd zit tussen de datum van indiening van de wetenschappelijke adviezen en de datum waarop de Raad in december een besluit neemt over de TAC's en quota en andere belangrijke beheersmaatregelen, zoals de beperking van de visserij-inspanning. Daardoor wordt het moeilijk de hele overleg- en raadplegingsprocedure af te werken. Er worden m.a.w. overhaast besluiten genomen over complexe aangelegenheden, wat ertoe kan leiden dat de regelgeving technische of juridische onvolkomenheden vertoont. Daardoor zijn dan weer wijzigingsbesluiten vereist die de complexiteit van de regelgeving en de toepassing daarvan nog verhogen. Het feit dat niet voldoende overleg wordt gepleegd met de visserijsector en andere betrokken partijen maakt dat de regels vaak op onbegrip stuiten, negatief worden onthaald of niet naar behoren worden toegepast, wat de efficiëntie niet ten goede komt.

4.3.13.2 Verder is het Comité van oordeel dat ook de procedure voor de vaststelling van de beheersmaatregelen van de regionale visserijorganisaties mank loopt: zo liggen de termijnen voor de indiening van de wetenschappelijke adviezen en de vergaderdata van de besluitvormingsinstantie te dicht bij elkaar. Deze krappe termijnen leiden ook weer tot de hierboven beschreven problemen.

4.3.13.3 De door de Commissie voorgestelde aanpak, die gebaseerd is op „homogene groepen”, kan de goedkeuring van het Comité wegdragen, zeker als daarmee „homogene visserijtakken” worden bedoeld en een regelgeving op twee niveaus wordt ingesteld: een horizontale kaderverordening en een toepassingsverordening per visserijtak.

4.3.13.4 Anderzijds heeft de praktijk aangetoond dat herstellplannen en meerjarenbeheersplannen uitgebreid overleg mogelijk maken. Eenmaal goedgekeurd vereenvoudigen deze plannen de besluitvorming in de toepassingsperiode. Wel moet de huidige verdeling van bevoegdheden tussen Raad en Commissie behouden blijven en moet de mogelijkheid tot herziening bestaan, rekening houdend met de evolutie van de criteria voor de beoordeling van de situatie van de desbetreffende visbestanden.

4.3.14 De hervorming van de besluitvorming inzake de instandhoudingsmaatregelen, garantie voor een vereenvoudigde en efficiëntere regelgeving, houdt in dat wetenschappelijke adviezen en aanbevelingen (van de ICES-ACFM voor de communautaire wateren en van de wetenschappelijke comités van de regionale visserijorganisaties) eerder moeten worden ingediend, zodat daadwerkelijk overleg met de regionale adviesraden en het RCVA mogelijk wordt. Ook zou kunnen blijken dat het beter is dat de bespreking van het „pakket” TAC's en quota over verschillende vergaderingen van de Raad gespreid wordt, en dat bij de vaststelling van het beheersjaar meer rekening wordt gehouden met het biologische jaar en de marktsituatie. Het gaat hier dus om een algemene aanpak die niet

beperkt blijft tot „frontloading”. Het Comité is van mening dat alle aspecten nauwgezet moeten worden bestudeerd en dat een zo breed mogelijke overlegronde moet worden opgezet met de lidstaten, de sector en de andere betrokken partijen.

4.3.15 Doelstelling van fiche 2 is de hervorming van de bestaande wetgeving inzake de bescherming van jonge exemplaren van mariene organismen, via de geleidelijke hergroepering van de technische maatregelen per visserijtak. Het Comité is voorstander van een benadering per visserijtak voor alle beheersmaatregelen, en i.h.b. voor de technische maatregelen. De Commissie gaat uit van een herstructurering van de wettelijke normen met betrekking tot technische maatregelen, en stelt voor dat de Raad korte algemene richtsnoeren uitwerkt, en het aan de Commissie overlaat de technische aspecten meer in detail vast te leggen. Het Comité plaatst vraagtekens bij deze vereenvoudiging, die ertoe leidt dat de Commissie wetgevingsbevoegdheden gaat uitoefenen die op dit moment tot het terrein van de Raad behoren. Het Comité wil niet raken aan de voorgestelde vereenvoudiging, maar zou graag zien dat de eindverantwoordelijkheid bij de Raad blijft liggen.

4.3.16 Nog in fiche 2 wordt voorgesteld de lidstaten de mogelijkheid te bieden lokale technische maatregelen goed te keuren. Het Comité vreest echter dat misbruik of gebrekkige controle zouden kunnen leiden tot een ongelijke behandeling of zelfs discriminatie van vissers uit bepaalde lidstaten. Bovendien dreigt zo de noodzakelijke uniformiteit van de voorschriften van het gemeenschappelijk visserijbeleid in het gedrang te komen. Een verzoek van een lidstaat in deze zin moet dan ook altijd ter goedkeuring aan de Raad worden voorgelegd.

4.3.17 De Commissie wijst erop dat met het oog op de uitvoering van de voorgestelde maatregelen aan de volgende voorwaarden moet worden voldaan: versterking van de voorafgaande raadpleging van de sector, evaluatie van de resultaten van de technische maatregelen, verduidelijking van sommige technische bepalingen, publicatie van informatiebrochures en – documenten, en verlichting van de rapporteringsverplichtingen voor de vissers. Ook het Comité ziet de noodzaak hiervan in, maar wil de Commissie er toch op wijzen dat het gebruik van informatietechnologie voor het verzamelen en verwerken van gegevens logischerwijze een aanpassingsperiode vereist, en dat de schepen financiële steun nodig zullen hebben om zich aan de nieuwe technologieën aan te passen. Vandaar dat een redelijke overgangsperiode moet worden vastgelegd. Het is immers zaak ruimte te scheppen voor overleg met de technici, de sector en de lidstaten, de commerciële vertrouwelijkheid te waarborgen, de steun en het vertrouwen van de betrokkenen te winnen, te kijken hoe een en ander in werkelijkheid verloopt, en bij te dragen in de extra kosten van de nieuwe materialen. Alleen zo kan het hele hervormingsproces tot een goed einde worden gebracht.

4.3.18 In fiche 3 wordt voorgesteld de wetteksten inzake het verzamelen en het beheer van gegevens voor het GVB te beperken. Net als de in fiche 2 voorgestelde actie houdt ook deze vereenvoudiging een herstructurering van de bestaande juridische indeling in. Zo zou de Raad een algemene verordening uitvaardigen terwijl de Commissie de technische en administratieve aspecten regelt in een toepassingsverordening. Ook in dit verband wil het Comité er weer op wijzen dat de

Commissie zijns inziens haar bevoegdheden te buiten gaat (zie ook par. 4.3.15).

4.3.19 In het kader van de vereenvoudiging stelt de Commissie in fiche 3 voor een meerjarenprogramma voor de verlaging van de administratieve lasten van de lidstaten uit te werken. Het Comité ziet het nut van een dergelijk voorstel in, maar verwijst daarbij wel naar zijn eerder geplaatste kanttekeningen (par. 4.3.17).

4.3.20 In fiche 4 wordt voorgesteld de huidige wetgeving op toezichtgebied te hervormen. Zo moeten de vigerende hervormingen worden herzien en aangepast aan het hervormde GVB. De herziening van de toezichtsverordeningen, met de bedoeling de verschillende normen op elkaar af te stellen zodat niet langer uiteenlopende interpretaties mogelijk zijn, is in de ogen van het Comité van het allergrootste belang. Met name de bepalingen inzake inspectie en de manier waarop een en ander in de praktijk dient te verlopen moeten volstrekt duidelijk zijn. Hoe dan ook dient de Commissie bij de vereenvoudiging van de wetgeving op het gebied van toezicht rekening te houden met het bestaan van het communautair bureau voor Visserijcontrole.

4.3.21 In fiche 5 stelt de Commissie voor de gezamenlijke bepalingen inzake toezicht en informatisering te herzien. Bedoeling is dat de Raad een besluit neemt over het voorstel van de Commissie betreffende de elektronische registratie en melding van visserijactiviteiten en een systeem voor teledetectie⁽¹³⁾, waarna dan verordeningen kunnen worden vastgesteld. Daarnaast stelt de Commissie een hervorming van de wetgeving betreffende het beheer van de visserijovereenkomsten met derde landen voor, zodat een geïnformatiseerd beheer van de desbetreffende visserijvergunningen, alsook van de vangstgegevens en de relevante visserij-inspanning mogelijk wordt. Ook het Comité ziet de noodzaak van informatisering van de controleregelingen in, maar verwijst naar zijn opmerkingen inzake de noodzaak van een overgangsperiode voor de toepassing van informatietechnologieën (par. 4.3.17).

4.3.22 In fiche zes wordt voorgesteld de GVB-wetgeving in zijn geheel te herzien en de bepalingen te schrappen op grond waarvan rapporteringsverplichtingen worden ingesteld die van weinig of geen nut zijn voor een correcte toepassing van het GVB. Het EESC kan zich vinden in deze maatregelen, waarmee de bureaucratische last voor de betrokkenen en de lidstaten wordt verlicht.

4.3.23 Fiche zeven ten slotte betreft de vergunningsprocedures voor de visserij buiten de communautaire wateren. Zo zouden de bepalingen met betrekking tot het beheer van de met derde landen gesloten visserijovereenkomsten worden vereenvoudigd. De Commissie denkt daarbij m.n. aan herstructurering van de huidige wetgeving, waarbij de basisbeginselen worden overgelaten aan de Raad, en de Commissie zich bezig houdt met de technische en administratieve aspecten. Ook het Comité ziet de noodzaak van een dergelijk vereenvoudiging, en stelt de Commissie voor een modelovereenkomst op te stellen, die de basis zou kunnen vormen voor de onderhandelingen over visserijovereenkomsten met derde landen. Daarnaast zou het toekennen en uitreiken van visserijvergunningen langs elektronische weg kunnen verlopen.

⁽¹³⁾ COM(2004) 724 final.

4.3.24 Met het oog op de vereenvoudiging en verbetering van het GVB voor de vloten die buiten de communautaire wateren vissen, dienen de verschillende visserijtakken afzonderlijk te worden benaderd en moeten aparte maatregelen worden uitgewerkt voor de verschillende niveaus: de vloot, vergunningen, verklaringen, enz. Het lijkt het Comité immers logisch dat de rechten en plichten van schepen die een vlag van een van de EU-lidstaten voeren en buiten de communautaire wateren vissen worden aangepast aan de soorten waarop zij vissen en de zone waar zij zich bevinden. Het verzoekt de Commissie deze doelstelling niet te beperken tot het hoofdstuk visserijovereenkomsten (of associatieovereenkomsten). Belangrijk in dit verband is dat de door de communautaire sociale partners goedgekeurde sociale clausule wordt nageleefd.

4.3.25 Ten slotte zou het Comité graag zien dat wordt verwezen naar de strijd tegen illegale, niet-gereguleerde en niet-aangegeven visserij, die immers tot de doelstellingen van het GVB (en meer in het bijzonder de externe dimensie daarvan) behoort. Zo zou de Commissie als doelstelling kunnen vermelden dat moet worden gezocht naar de meest eenvoudige en efficiënte manier om de strijd tegen illegale, niet-gereguleerde en niet-aangegeven visserij aan te pakken. De toegang tot de consumptiemarkten, de versterking van de bevoegdheden van de desbetreffende havenstaat en het verbod op overslag op volle zee moeten daarbij centraal staan.

5. Bijzondere opmerkingen

5.1 Het in de mededeling uiteengezette actieplan 2006-2008 is van cruciaal belang voor de verbetering van de communautaire visserijwetgeving. Alle belangrijke wetgeving op het gebied van controle en beheer van de visbestanden wordt in de Commissievoorstellen vermeld; het Comité spoort de Commissie er dan ook toe aan haar werkzaamheden onverwijld verder te zetten.

5.2 Het Comité hecht m.n. bijzonder belang aan de voorstellen ter vereenvoudiging en verbetering van de wetgeving

inzake TAC's, quota en de visserij-inspanning, die o.m. de ontwikkeling van een meerjarenaanpak inhouden.

5.3 De uitvoering van het actieplan 2006-2008 kan ertoe leiden dat de Commissie nieuwe toepassingsverordeningen moet opstellen. Dat hoeft volgens het Comité geen probleem te zijn. Er komt dan wel nieuwe wetgeving bij, maar de verordeningen zullen eenvoudig en leesbaar zijn, enkel gericht op de betrokken visserijtak, en waar mogelijk geconsolideerd.

5.4 In verband met dit laatste aspect wil het Comité er nog op wijzen dat de veelvuldige verwijzingen in de huidige visserijwetgeving naar andere verordeningen, richtlijnen en mededelingen vaak voor interpretatieproblemen zorgen. Consolidatie van de teksten is van cruciaal belang om tot een vlot leesbare en begrijpelijke wetgeving te komen.

5.5 Bij de uitvoering van de regels voor toezicht is de coördinatie tussen de Commissie en het communautair bureau voor Visserijcontrole van groot belang. Een vaak gehoorde klacht van de vissers is dat de verschillende lidstaten de communautaire wetgeving inzake controle van de visserijactiviteit elk op hun manier interpreteren. Het is aan het communautair bureau voor Visserijcontrole om de criteria op elkaar af te stemmen.

5.6 Om de communautaire teksten ook elektronisch toegankelijk te maken moet de communautaire visserijwetgeving worden geïnformatiseerd. De invoering van de nieuwe informatietechnologieën op de vissersschepen dient echter langzaam en geleidelijk te verlopen en mag de vissers niets kosten. Het is immers niet ondenkbaar dat bepaalde informatietoepassingen niet geschikt zijn voor gebruik op schepen.

5.7 Het Comité hoopt dat de Commissie er van doordrongen is dat haar actieplan 2006-2008 broodnodig is en een grote sprong betekent voor de communautaire visserijsector, en dat zij zich dus niet zal laten tegenhouden door eventuele moeilijkheden.

Brussel, 5 juli 2006

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

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Thematische strategie inzake het duurzame gebruik van de natuurlijke hulpbronnen”

(COM(2005) 670 final — (SEC(2005) 1683 + SEC(2005) 1684))

(2006/C 309/14)

De Europese Commissie heeft op 21 december 2005 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag, te raadplegen over bovengenoemde Mededeling.

De gespecialiseerde afdeling „Landbouw, plattelandontwikkeling, milieu”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 24 mei 2006 goedgekeurd. Rapporteur was de heer RIBBE.

Het EESC heeft tijdens zijn op 5 en 6 juli 2006 gehouden 428e zitting (vergadering van 5 juli) het volgende advies uitgebracht, dat met 157 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 6 onthoudingen, is goedgekeurd:

1. Samenvatting van de conclusies en aanbevelingen van het Comité

1.1 Het EESC is over het algemeen ingenomen met de Mededeling van de Commissie „Thematische strategie inzake het duurzame gebruik van de natuurlijke hulpbronnen” en onderschrijft de daarin vervatte tendens om productiviteit en efficiëntie van hulpbronnen te verbeteren, d.w.z. om economische groei verder los te koppelen van het verbruik van hulpbronnen en tegelijk de milieubelasting daarvan terug te dringen.

1.2 Het EESC herhaalt zijn reeds twee jaar geleden aan de Commissie voorgelegd standpunt dat een desbetreffende strategie van de Commissie ook uitgebreid moet ingaan op de niet-hernieuwbare hulpbronnen. Het is het EESC een doorn in het oog dat dit in het Commissiedocument niet aan de orde komt.

1.3 Volgens het EESC moet de strategie tevens ondubbelzinnige uitspraken bevatten over niet- hernieuwbare hulpbronnen, die absoluut verder moeten gaan dan de geplande periode van deze strategie (25 jaar). Het EESC acht daarom een aanvulling op de strategie en een verlenging van de duur tot 50 of 100 jaar op zijn plaats, waarbij dan natuurlijk tussentijdse maatregelen moeten worden geformuleerd.

1.4 Voor het behoud van bepaalde natuurlijke hulpbronnen (bijv. visbestanden) geldt dan ook dat er geen moment meer te verliezen valt: op deze gebieden moeten onmiddellijk concrete stappen worden gezet.

1.5 Voor het welslagen van een concrete strategie is het noodzakelijk om eerst duidelijke, tastbare doelstellingen te omschrijven, die vervolgens met concrete, eveneens duidelijk geformuleerde instrumenten gestalte krijgen (de eigenlijke strategie). Helaas schort het de mededeling aan heldere doelstellingen en concrete instrumenten. Oorzaak hiervan is onder andere dat er één allesomvattende strategie niet mogelijk is voor de velerlei verschillende natuurlijke hulpbronnen. Daarvoor zijn aparte, op de sector afgestemde strategieën nodig, waaraan de Commissie nu dan ook gedeeltelijk werkt.

1.6 Daarom kan het EESC de mededeling niet beschouwen als een heuse strategie, maar meer als lovenswaardige en correcte uitgangspunten, die niet kunnen worden uitgevoerd met behulp van de voorgestelde databanken en op te richten comités van deskundigen.

2. Belangrijkste onderdelen en achtergrond van het advies

2.1 Op 1.10.2003 publiceerde de Europese Commissie een mededeling aan de Raad en het Europees Parlement met de titel „Naar een thematische strategie voor het duurzame gebruik van natuurlijke hulpbronnen” (⁽¹⁾). Hierin werden de uitgangspunten van een dergelijke strategie uiteengezet en werd overgegaan tot een eerste raadpleging van de betrokken of geïnteresseerde maatschappelijke kringen.

2.2 Het EESC heeft destijds in zijn advies van 28 april 2004 over het duurzame gebruik van natuurlijke hulpbronnen (⁽²⁾) het voorstel van de Commissie om hiervoor een strategie uit te werken, in beginsel onderschreven.

2.3 Vervolgens legde de Commissie op 21.12.2005 aan de Raad, het Europees Parlement, het EESC en het CvdR de „Thematische strategie inzake het duurzame gebruik van de natuurlijke hulpbronnen” voor. Het desbetreffende Commissiedocument (⁽³⁾) staat centraal in dit advies.

2.4 Het EESC is vanzelfsprekend ook nu ingenomen met de gepresenteerde „strategie”, die het ook in samenhang met de strategie voor duurzame ontwikkeling bekijkt. Een Europese strategie voor het behoud van de verschillende al dan niet hernieuwbare hulpbronnen is volgens het EESC dringend vereist om de problemen die op ons afkomen op afdoende wijze aan te pakken. De mededeling is zonder meer een stap in de goede richting, maar de beschreven initiatieven en acties volstaan volgens het EESC niet.

3. Opmerkingen naar aanleiding van de mededeling van de Commissie

3.1 De probleemanalyse die de Commissie heeft gemaakt, is begrijpelijkerwijze in beide mededelingen dezelfde. Er wordt uiteengezet dat

— het functioneren van de economie afhankelijk is van de aanwezigheid en dus van de beschikbaarheid van zowel hernieuwbare als niet-hernieuwbare natuurlijke hulpbronnen,

— de natuurlijke hulpbronnen voor onze levenskwaliteit van belang zijn,

(⁽¹⁾) COM(2003) 572 final van 1.10.2003.

(⁽²⁾) PB C 117 van 30.4.2004.

(⁽³⁾) COM(2005) 670 final van 21.12.2005.

- het huidige patroon van hulpbronnengebruik niet kan worden gehandhaafd, ook al is „de materiaalefficiëntie in Europa aanzienlijk(...) toegenomen”,
- bijgevolg een nog sterkere ont koppeling van economische groei en hulpbronnengebruik en –verbruik dringend noodzakelijk is en dat
- een inefficiënt hulpbronnengebruik en een te grote exploitatie van hernieuwbare hulpbronnen de groei langdurig afremmen.

3.2 Aanzienlijk meer nadruk ligt er in het document op het idee dat het niet alleen gaat om de ont koppeling van economische groei van het verbruik van hulpbronnen, maar ook om een reductie van de milieu-effecten van het (verminderde resp. te verminderen) verbruik van hulpbronnen; een soort dubbele strategie dus, die de Commissie al jaren geleden, vóór het besluit tot de duurzaamheidsstrategie, als de „factor-10-aanpak” omschreven heeft.

3.3 Een voorbeeld: door een hoger rendement produceren moderne kolencentrales thans een kilowattuur stroom met gering verbruik van hulpbronnen. Om de milieudruk verder te reduceren, wordt er nu bijv. aan gewerkt om de klimaatrelevantie van elke gebruikte ton kolen verder terug te dringen, o.a. door de ontwikkeling van zgn. „klimaatneutrale” centrales, waar het vrijkomende CO₂ gebonden en vervolgens ondergronds opgeslagen wordt.

3.4 Met de onderhavige „strategie” wordt beoogd deze efficiëntie aanpak tot het uitgangspunt te maken voor het gebruik van alle natuurlijke hulpbronnen, waarmee het EESC zeer ingenomen is.

Kritische kanttekeningen van het EESC

3.5 Hoewel het EESC dus geheel achter die aanpak van de Commissie staat, plaatst het toch enkele zeer kritische opmerkingen bij de gepresenteerde „strategie”:

3.6 De Commissie beweert in haar mededeling dat onderscheid moet worden gemaakt tussen hernieuwbare en niet-hernieuwbare hulpbronnen en dat de belangrijkste problemen met name verband houden met hernieuwbare hulpbronnen (bijv. visbestanden, zoet water).

3.7 Zij merkt op dat het hulpmiddelengebruik de laatste 30 jaar centraal heeft gestaan (en nog steeds staat) in het Europese milieupolitieke debat en dat „In de jaren zeventig, in de nasleep van de eerste oliecrisis, (...) de schaarste van natuurlijke hulpbronnen en de grenzen van de groei een belangrijk punt van zorg” waren. Maar „die schaarste (heeft) niet tot de destijds voorspelde milieuproblemen geleid. Op wereldschaal is er geen sprake van uitputting van de fossiele-brandstoffenreserves en de markt heeft zich via het prijsmechanisme aan de schaarste aangepast”.

3.8 Inderdaad is het probleem vanuit ecologisch oogpunt niet in de eerste plaats of een niet-hernieuwbare hulpbron schaars, nog of niet meer beschikbaar is. Het ecologische probleem begint — en dit is ook het uitgangspunt van de Commissie — bij de gevolgen van de (overmatige) benutting daarvan, bijvoorbeeld voor het klimaat. Het milieuprobleem ontstaat dus niet als de in de vorm van olie, kolen of gas opgeslagen zonne-energie op raakt. Het EESC tekent evenwel aan

dat de binnenkort uitgeputte niet-hernieuwbare hulpbronnen dramatische gevolgen zullen hebben voor de economie en dus ook voor de samenleving, met aanzienlijke consequenties voor onze levensstandaard. Het gaat dus niet alleen om de ecologische gevolgen van de exploitatie van hulpbronnen, maar zonder meer ook om de potentiële toegang tot natuurlijke hulpbronnen voor de huidige en toekomstige generaties. In de duurzaamheidsdiscussie is één van de kernopgaven van de komende decennia om de beschikbaarheid van hulpbronnen ook voor toekomstige generaties te waarborgen. Het vraagstuk van de schaarser wordende hulpbronnen is dus, naar het oordeel van het EESC niet uitsluitend een milieu-, maar ook een duurzaamheidskwestie, waar zoals bekend ecologische, sociale en economische criteria van toepassing zijn.

3.9 De verwijzing van de Commissie naar de „markt”, die op het schaarser wordende aanbod met hogere prijzen reageert, is volkomen juist. De deels dramatische verhogingen van de olieprijs van de laatste maanden, die ook de Europese economie zwaar getroffen hebben, zijn natuurlijk niet alleen het gevolg van de lang van tevoren te verwachten uitputting van de betrokken niet-hernieuwbare hulpbronnen, maar houden tevens verband met de marktmacht van gedeeltelijk monopolistische aanbieders, en met politieke instabiliteit in de landen die over de grootste voorraden van deze hulpbronnen beschikken.

3.10 Het EESC herhaalt zijn standpunt dat het twee jaar geleden al in een advies over het discussiestuk geuit heeft: het is een politiek verkeerd signaal aan de samenleving om nu met een „strategie” te komen die niet verder kijkt dan 25 jaar en die geen of volstrekt onvoldoende aandacht schenkt aan het voor geruime tijd onvermijdelijk schaarser worden dan wel opraken van bepaalde, niet-hernieuwbare hulpbronnen van levensbelang (zoals de fossiele brandstoffen). Naar het oordeel van het EESC geeft beschikbaarheid van niet-hernieuwbare hulpbronnen de doorslag als er verantwoordelijkheid moet worden genomen ten aanzien van de vereiste duurzaamheidscriteria.

3.11 Het EESC herinnert er in dit verband aan dat tal van economische sectoren niet alleen in het algemeen zijn aangewezen op de beschikbaarheid van fossiele energiebronnen, maar ook op de „goedkope” levering daarvan. De economieën die in deze zin zijn opgebouwd, zullen in de toekomst met zeer grote aanpassingsproblemen te kampen krijgen. In dat opzicht onderschrijft het EESC opnieuw de uitspraak van de Commissie dat „Inefficiënt grondstoffengebruik ... die groei op lange termijn (zal afremmen)”.

3.12 Stijgende grondstoffenprijzen zijn aanvankelijk nog enigszins te compenseren met meer efficiëntie. In veel sectoren echter, bijv. op vervoers- en energiegebied, kunnen schaarste of extreem hoge prijzen nopen tot omvangrijke structurele veranderingen. Daar dit uiterst hoge investeringen kan vergen, dienen de bakens zo vroeg mogelijk te worden verzet om verkeerde allocaties te vermijden.

3.13 Een voorbeeld voor zulk strategisch langetermijndenken is de aankondiging van de Zweedse regering om zowel te stoppen met kernenergie alsook de afhankelijkheid van aardolie aan te pakken. Vanzelfsprekend is die weg slechts op lange termijn voorstelbaar, maar hij dient vroegtijdig te worden ingeslagen om latere crises in economie en samenleving te vermijden.

3.14 Het EESC is derhalve van oordeel dat de EU-strategie op dergelijke kwesties actief moet inspelen; helaas is dit niet het geval. De vraag rijst of dat komt doordat de termijn van 25 jaar die de Commissie voor de strategie in gedachten heeft, wellicht (veel) te kort is. Het is voor het EESC onaanvaardbaar dat de Commissie opmerkt dat binnen deze periode vermoedelijk niet hoeft te worden gerekend op ernstige schaarste van niet-hernieuwbare grondstoffen, waardoor de kwestie van de niet-hernieuwbare grondstoffen zo goed als buiten beschouwing blijft. De Commissie moet over de niet-hernieuwbare hulpbronnen duidelijke uitspraken doen die verder gaan dan de huidige duur van de strategie. Het is daarom nu al nodig om de termijn van de strategie te verlengen, bijv. tot 50 of zelfs 100 jaar, wat gelet op grondstoffenexploitatie een naar verhouding korte periode is. Natuurlijk moeten voor die tijd voor de doelstellingen op lange termijn tussentijdse stappen geformuleerd worden. Het EESC herinnert eraan dat de Commissie dit voorstellen al in 2005 in een mededeling ⁽⁴⁾ heeft aangekondigd.

3.15 De overkoepelende doelstelling van de strategie bestaat er volgens de Commissie in dat „*de negatieve milieueffecten waarmee de exploitatie van natuurlijke hulpbronnen in een groeiende economie gepaard gaat, worden verminderd*”. In Europa is natuurlijk niemand te vinden die tegen een zo algemene, en tegelijk zo vage doelstelling bezwaar zou maken.

3.16 De Commissie ziet er bewust vanaf om „*in deze eerste fase ... in de strategie ... kwantitatieve streefcijfers*” aan te geven. Het EESC acht dit principieel fout. Enerzijds is er niets nieuws onder de zon: de problemen zijn al jaren, soms al decennia bekend. Anderzijds heeft het EESC er op tal van plaatsen al op gewezen dat het voor een echt succesvolle strategie noodzakelijk is duidelijke doelstellingen vast te leggen. Een strategie is nu eenmaal een plan om doelstellingen te verwezenlijken! Als doelstellingen ontbreken, geheel vrijblijvend worden geformuleerd of te algemeen zijn, dan is de politiek stuurloos als het er om gaat te bepalen welke beleidsinstrumenten waar en wanneer moeten worden toegepast.

3.17 Daarom gaat het volgens het EESC bij de „Thematische strategie inzake duurzaam gebruik van de natuurlijke hulpbronnen” niet echt om een strategie, maar veeleer om uitgangspunten die op zich correct zijn — dit moet uitdrukkelijk benadrukt worden — waarvoor de aparte uitvoeringsstrategieën voor de desbetreffende natuurlijke hulpbronnen nog geformuleerd moeten worden.

3.18 Het EESC beseft vanzelfsprekend dat het nauwelijks mogelijk is om met één strategie alle natuurlijke hulpbronnen uitputtend te behandelen: daar is de materie veel te ingewikkeld voor. Daarom is de opname van deze correcte uitgangspunten in aparte strategieën en in het algemene beleid onontbeerlijk. Dat is ook de reden waarom de Commissie, bijna tegelijk met de onderhavige „strategie”, een thematische strategie voor afvalpreventie en -recycling ⁽⁵⁾ (indirect ook een natuurlijke hulp-

bron) heeft gepresenteerd en een thematische strategie voor bodembescherming heeft aangekondigd. Doorslaggevende strategische besluiten dienen duidelijk hun stempel te drukken op het desbetreffende sectorbeleid.

3.19 Op die manier kunnen alle betrokkenen beter zien, waar welke strategie begint. Aan de hand van concrete voorbeelden kan een verband gelegd worden met andere strategieën, EU-beleidsgebieden en de lidstaten. Zo kunnen de verantwoordelijkheden ondubbelzinnig worden vastgelegd, waarmee de verwezenlijking van de strategische richtsnoeren meer gediend is.

3.20 Vier initiatieven om de doelstellingen te verwezenlijken

De Commissie somt in haar mededeling in totaal vier nieuwe initiatieven op waarmee de grondslag moet worden gelegd voor de strategie voor de komende 25 jaar:

- „opbouw van de kennisbasis”, wat de oprichting van een „datacentrum ten behoeve van de beleidsmakers” behelst;
- „meting van de vooruitgang”, waaronder de ontwikkeling van diverse indicatoren tot 2008 wordt verstaan;
- de „interne dimensie”: enerzijds stelt de Commissie voor dat de afzonderlijke lidstaten nationale maatregelen en programma's uitwerken voor het duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen, anderzijds is een „Forum op hoog niveau ...uit hoge ambtenaren” gepland die in de lidstaten „bevoegd zijn voor de ontwikkeling van het beleid ten aanzien van de natuurlijke hulpbronnen”; dit Forum dient verder te bestaan uit vertegenwoordigers van de Commissie, en „voorzover passend” (wat dat ook moge betekenen) consumentenorganisaties, milieu-ngo's, het bedrijfsleven, de universitaire wereld, enz.;
- de „globale dimensie”, waarbij het de bedoeling is een „internationaal panel ... in het leven te roepen”.

3.21 Het EESC is overtuigd van zin en nut van zulke databanken en nieuwe panels. Hoe meer we weten en hoe meer mensen, met name met politieke verantwoordelijkheid, zich in de kwestie verdiepen, hoe beter.

3.22 Toch wil het EESC de Commissie nog eens vragen of zij meent hiermee daadwerkelijk een „strategie” te hebben geformuleerd die het beleid kan beïnvloeden. Met de geschetste maatregelen zijn de beschreven problemen immers geenszins op te lossen.

3.23 Met dergelijke aankondigingen wordt eerder de indruk gewekt dat eerst de kennisbasis moet worden uitgebreid om de grondslag te leggen voor politiek optreden. Het EESC beschouwt dit niet zozeer als een strategie van consequent handelen, alswel als een strategie gericht op uitstel van politieke beslissingen. De Commissie dient alles in het werk te stellen om te voorkomen dat die indruk ontstaat.

⁽⁴⁾ COM(2005) 37 final; zie de verwijzingen in het EESC-advies over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement — Herziening van de EU-strategie voor duurzame ontwikkeling — Een actieplatform” (CESE 361/2006).

⁽⁵⁾ COM(2005) 666 final.

3.24 Zo is al jaren bekend dat de natuurlijke hulpbron „vis” volstrekt overgeëxploiteerd wordt. De Commissie reageert op deze dreigende situatie jaarlijks met de zeker geheel en al te rechtvaardigen eis om kleinere vangstquota vast te stellen, om bijv. overbevissing van de kabeljauw terug te dringen⁽⁶⁾. Zonder succes. Een nieuwe gegevensbank en nieuwe panels zijn niet de manier om dit probleem in de toekomst op te lossen!

3.25 Het EESC hoopt daarom dat er een einde komt aan het praten over bepaalde natuurlijke hulpbronnen en dat er uiteindelijk eens actie ondernomen wordt, bijv. voor het behoud van de visbestanden.

3.26 Met deze uitspraak wil het EESC nog eens duidelijk maken dat het de zogenaamde „instrumenten” die de Commissie in het kader van de strategie voorstelt geenszins voldoende acht.

3.27 Reeds in het advies over het werkdokument van de Commissie, alsook in diverse andere adviezen, zoals over aspecten van duurzame ontwikkeling of over energie- en vervoersbeleid heeft het EESC de Commissie opgeroepen om

- enerzijds voor het te voeren beleid duidelijke, d.w.z. kwantificeerbare doelstellingen vast te leggen,
- anderzijds de instrumenten — ook en juist die van fiscale aard — waarmee de doelstellingen moeten worden bereikt, nauwkeurig te omschrijven. Zo heeft het EESC de Commissie meermaals verzocht om toe te lichten hoe zij tot de vaak besproken internalisatie van de externe kosten wil komen.

3.28 Tot nu toe heeft de Commissie in dit verband nog niet de geringste aanzet gegeven. Concrete doelstellingen, zoals het „factor-10-begrip”⁽⁷⁾, zijn net zo ver weg als de beschrijving en uiteenzetting van instrumenten.

3.29 Het EESC acht het daarom noodzakelijk dat de Commissie, als ze het over een „strategie” heeft, duidelijk maakt met welke beleidssturende instrumenten en vereiste maatregelen zij helder omschreven doelstellingen wil verwezenlijken.

3.30 Het EESC wijst in dit verband op zijn in mei 2006 uitgebrachte advies over de „Herziening van de EU-strategie voor duurzame ontwikkeling — een actieplatform”⁽⁸⁾, waarin het dit probleem eveneens aansnijdt.

Brussel, 5 juli 2006

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

⁽⁶⁾ Wat er in ieder geval nog niet toe heeft geleid dat de bedreigde kabeljauw van het menu in de restaurants van de Europese instellingen verdwenen is.

⁽⁷⁾ Zie COM(1999) 543 van 24.11.1999, blz. 16, par. 4.4: Efficiënt gebruik en beheer van natuurlijke rijkdommen, alsook het EESC-advies over de Mededeling van de Commissie: „Het milieu in Europa — Wat zijn de vooruitzichten? De algemene evaluatie van het beleidsplan en actieprogramma van de Europese Gemeenschap op het gebied van het milieu en duurzame ontwikkeling ‘Op weg naar duurzame ontwikkeling’, PB C 204 van 18.7.2000, blz. 59 — 67.

⁽⁸⁾ COM(2005) 658, NAT/304, ontwerpadvies over de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad „Herziening van de EU-strategie voor duurzame ontwikkeling — „Een actieplatform” (CESE 361/2006).

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de bestrijding van de San José-schildluis

(COM(2006) 123 *final* — 2006/0040 (CNS))

(2006/C 309/15)

De Raad heeft op 2 mei 2006 besloten, het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig de artt. 37 en 94 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap te raadplegen over bovengenoemd voorstel.

De afdeling Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 24 mei 2006 goedgekeurd. Rapporteur was de heer **Siecker**.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 5 en 6 juli gehouden 428e zitting (vergadering van 5 juli) onderstaand advies uitgebracht, dat met 166 stemmen vóór en 2 stemmen tegen werd goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1 Dit voorstel beoogt de codificatie van Richtlijn 69/466/EEG van de Raad van 8 december 1969 betreffende de bestrijding van de San José-schildluis. De nieuwe richtlijn vervangt de verschillende besluiten die erin zijn verwerkt; dit voorstel laat de inhoud van de besluiten die worden gecodificeerd onverlet en beperkt zich er derhalve toe deze samen te voegen en daarin slechts de formele wijzigingen aan te brengen die voor de codificatie zelf vereist zijn.

2. Algemene opmerkingen

2.1 Het Comité vindt de samenvoeging van alle teksten in één richtlijn zeer nuttig. In de context van het Europa van de

burgers hecht het Comité, net als de Commissie, groot belang aan het vereenvoudigen en verduidelijken van het Gemeenschapsrecht, om het aldus duidelijker en meer toegankelijk te maken voor de gewone burger, waardoor deze nieuwe mogelijkheden wordt geboden om gebruik te maken van de specifieke rechten die hij aan het Gemeenschapsrecht kan ontleen.

2.2 Er is verzekerd dat deze bundeling van bepalingen niet zal leiden tot inhoudelijke veranderingen, en dat deze er alleen toe dient het Gemeenschapsrecht op een duidelijke en transparante wijze te presenteren. Dit streven heeft de volledige steun van het Comité, dat gezien de afgegeven garanties ingenomen is met het voorstel.

Brussel, 5 juli 2006

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

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Risico's en problemen bij de voorziening van de Europese industrie met grondstoffen”

(2006/C 309/16)

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 14 juli 2005 besloten, overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde, een initiatiefadvies op te stellen over „Risico's en problemen bij de voorziening van de Europese industrie met grondstoffen”.

De adviescommissie Industriële reconversie (CCMI), die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies goedgekeurd op 22 mei 2006. Rapporteur was de heer Voss, corapporteur de heer Gibellieri.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 428e zitting op 5 en 6 juli 2006 (vergadering van 5 juli) onderstaand advies uitgebracht, dat met 157 stemmen vóór, bij 7 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Samenvatting en aanbevelingen

1.1 De aanbevelingen dienen te worden opgevat als richtsnoer inzake politieke besluiten voor een toekomstgericht beleid inzake hulpbronnen, onderzoek, ontwikkeling en externe aangelegenheden op EU- en nationaal niveau. Om de doelstellingen van Lissabon te kunnen verwezenlijken en tegen het einde van dit decennium van de EU de meest concurrerende en dynamische economische ruimte ter wereld te kunnen maken, is een innovatief industriebeleid nodig, dat op sociaal en milieuvlak aan alle eisen voldoet. Dergelijk beleid vereist bereidheid tot structurele hervormingen. Deze hervormingen dienen deel uit te maken van een proactieve, geïntegreerde strategie voor duurzame ontwikkeling. Niet alleen moet ernaar gestreefd worden om de materiaalefficiëntie van het productieproces te verhogen en zuiniger met alle hulpbronnen om te gaan, maar ook naar de geleidelijke vervanging van eindige door duurzame bronnen. Hiermee zijn de lijnen uitgestippeld voor een nieuw, op technologische innovaties geënt industriebeleid, waarmee hoogwaardige, duurzame banen in de industrie en de aanverwante dienstensector kunnen worden gecreëerd.

1.2 In een markteconomie is de waarborging van de voorziening met grondstoffen in eerste instantie een taak van het bedrijfsleven. Van de politiek wordt evenwel verwacht dat zij meehelpt de randvoorwaarden voor de continuïteit van die voorziening te creëren en via het industrie-, onderzoeks-, arbeidsmarkt- en milieubeleid een duurzame voorziening met grondstoffen aanmoedigt. De stimulering van een versterkte toepassing van nieuwe technologieën is immers niet alleen bevorderlijk voor concurrentiepositie en arbeidsmarkt, maar ook voor de omschakeling op een duurzame economie.

1.3 Een duurzaam grondstoffenbeleid gebaseerd op levenscyclusanalyses draagt bij tot een efficiëntere en milieuvriendelijkere winning van minerale en metaalhoudende grondstoffen en de ontwikkeling van recyclingprocédés, bevordert de geleidelijke en sterk toenemende substitutie — voor zover technisch mogelijk — van grondstoffen die beperkt beschikbaar zijn en het broeikasgaseffect versterken door koolstofarme, duurzame en klimaatneutrale energiebronnen, en stimuleert de toepassing op die grondstoffen van efficiënte technieken waarbij maar weinig koolstof vrijkomt. De EU en de regeringen van de lidstaten moeten hier met een gericht beleid naartoe werken. Het EESC is van mening dat beide strategieën — verhoging van de efficiëntie en substitutie — ervoor kunnen zorgen dat de EU voor haar voorziening met grondstoffen minder afhankelijk wordt van invoer.

1.4 Gezien de aanzienlijke toename van het grondstoffenverbruik wereldwijd, valt te verwachten dat er in de toekomst in ieder geval voor een aantal grondstoffen knelpunten zullen ontstaan in de voorziening. De veranderingen op de mondiale markt vergen een proactief economisch beleid in de EU en de lidstaten. Waarborging van de continuïteit van de voorziening met grondstoffen is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven, maar de Europese instellingen en de lidstaten kunnen respectievelijk met een actief handels-, onderzoeks- en buitenlands beleid en hun nationale grondstoffen- en energiebeleid helpen voorkomen dat de productie naar het buitenland wordt verplaatst. Het EESC roept er de lidstaten derhalve toe op om mee te werken aan het formuleren van een Europees grondstoffen- en energiebeleid en hun verantwoordelijkheid op te nemen om hier een duurzaam beleid van te maken.

1.5 Het EESC is van mening dat de EU, in nauwe samenwerking met de lidstaten en de belanghebbende partijen, er zorg voor moet dragen dat de voorziening van de Europese industrie met grondstoffen niet in het gedrang komt en de prijzen op de mondiale grondstoffenmarkt redelijk blijven. De Europese Unie zou daarom maatregelen moeten nemen om oneerlijke mededingingspraktijken en protectionistische neigingen aan te pakken, zowel via internationale organisaties als WTO, OESO en IAO, als bilateraal. Een belangrijk instrument in dit verband is de intensieve dialoog met de politieke en industriële actoren die invloed hebben op de grondstoffenmarkt.

1.6 Het EESC is ervan overtuigd dat de Europese industrie alle troeven in handen heeft om de uitdagingen het hoofd te bieden waarvoor de structurele veranderingen op de mondiale markt haar nu en anders wel in de toekomst zullen plaatsen. Europa is een aantrekkelijke vestigingsplaats voor de industrie en zal dat ook kunnen blijven én zich tegelijkertijd tot een duurzame economische ruimte kunnen ontwikkelen als er een alomvattend innovatief beleid wordt gevoerd waarin zowel aandacht is voor welvaart als voor sociale en milieu-effecten.

1.7 Tot slot zij erop gewezen dat juist vanwege de hoge industrialisatiegraad van Europa de voorziening met grondstoffen een cruciale factor is om de doelstellingen van Lissabon te verwezenlijken. Het feit dat Europa relatief sterk is aangevoerd op de invoer van fossiele, metaalhoudende en minerale grondstoffen brengt niet alleen risico's met zich mee op het

vlak van de continuïteit van die voorziening, maar gelet op het wereldwijde verbruik ook qua prijsontwikkelingen. Bedrijfsleven en politiek kunnen preventief maatregelen nemen om de energie-efficiency te verhogen, innovaties op het gebied van grondstoffen en recycling en substitutie van niet-hernieuwbare grondstoffen door duurzame hulpbronnen te stimuleren en diversificatie van het grondstoffenaanbod te bevorderen door meer hulpbronnen in Europa zelf aan te boren. Voor de steenkoolsector gaat het ook om de vraag of men in de toekomst erin zal slagen „schone steenkool” te produceren. Zeker is dat het niet volstaat om alleen maatregelen te nemen die een voldoende groot grondstoffenaanbod tegen concurrerende prijzen waarborgen. De politiek moet zich overal ter wereld ten taak stellen het toenemende verbruik van fossiele brandstoffen drastisch in te perken. In de komende maanden moet worden uitgemaakt welke rol de EU in dit proces kan spelen.

2. Probleemstelling

2.1 Grondstoffen staan aan de basis van een wijdvertakte productieketen. In een tijd van toenemende globalisering zijn grondstoffen een fundamentele voorwaarde voor de werking en de ontwikkelings- en groeimogelijkheden van een economie. Dit geldt voor energiebronnen en voor een groot aantal metaalhoudende, minerale en biologische grondstoffen die onontbeerlijk zijn voor het industriële productieproces. Europa is voor veel grondstoffen aangewezen op invoer. Lange tijd is dit feit veronachtzaamd, maar nu de grondstofprijzen stijgen dringt het besef sterker door. De prijsexplosies bij fossiele brandstoffen en in de kolen- en staalsector laten in dit opzicht niets aan de verbeelding over.

2.2 Vaak wordt nauwelijks beseft hoe belangrijk bepaalde grondstoffen zijn. Een mogelijk verklaring hiervoor is dat grondstoffen in het totale productiefactorenpakket slechts van ondergeschikte betekenis zijn, hoewel zij in tegenstelling tot de andere productiefactoren op korte termijn niet vervangbaar zijn. Haperingen in de voorziening met grondstoffen of, erger nog, uitblijvende leveranties leiden daarom vaak tot navenante inkrimpingen van de productie. De prijsbewegingen op de grondstoffenmarkt werken vrijwel onverminderd door in de kosten van de verwerkende productiesectoren en beïnvloeden aldus de hele economie. Ook de gevolgen op sociaal vlak mogen niet uit het oog worden verloren.

2.3 De enorme groei van de economie in andere delen van de wereld (bijv. China, India) heeft ertoe geleid dat het verbruik van energiedragers en grondstoffen voor de industriële productie aanzienlijk is gestegen.

2.4 Tevens dient te worden gewezen op de regionale verdeling van de grondstoffen en de discrepantie tussen vindplaats en plaats van verbruik. Met name Europa is als regio nu al sterk aangewezen op de invoer van grondstoffen en fossiele brandstoffen en zal in de toekomst nog sterker hiervan afhankelijk worden.

2.5 De Europese economie staat of valt met de energievoorziening. Gezien het niet-duurzame karakter van een groot aantal bronnen, de dramatische prijsstijgingen, de invloed van militaire en politieke gebeurtenissen op de continuïteit van de

energievoorziening en het in een mondiale context vaak inefficiënte energiebeleid van nationale staten, kent Europa een zeer groot voorzieningsrisico.

3. Mondiale situatie

3.1 Hoewel de constatering ook voor veel andere grondstoffen opgaat, zal hieronder ter illustratie de situatie op de energiemarkt worden besproken. Voor deze markt, die op dit moment met een aantal kritieke ontwikkelingen (olieprijsschommelingen, leveringsstop van Russisch aardgas) kampt, zijn goede gegevens beschikbaar en worden inmiddels al politieke maatregelen besproken.

3.2 Wereldwijd is de aardolieproductie in 2004 gestegen tot 3 847 megaton. In totaal is er vanaf het begin van de industriële aardolieproductie tot eind 2004 ca. 139 gigaton aardolie geproduceerd, waarvan de helft in de loop van de afgelopen 22 jaar. Dit betekent dat al meer dan 46 % van de bewezen conventionele aardolievoorraden is opgebruikt.

3.3 In dit verband dient met name op de rol van China te worden gewezen. China is in de afgelopen 20 jaar van netto-exporteur van ruwe aardolie netto-importeur geworden en zal vanwege de snelle economische groei die het doormaakt, in de toekomst een nog groter beroep doen op de voorraden die wereldwijd beschikbaar zijn.

3.4 Daarnaast hebben andere factoren, zoals de oorlog in Irak, de orkanen in Amerika, vertragingen in de investeringen die geleid hebben tot knelpunten in de productie- en vervoerscapaciteiten, tijdelijke onderbrekingen in de olievoorziening als gevolg van stakingen en speculatie, ertoe bijgedragen dat de aardolieprijzen en enige tijd daarna ook de aardgasprijzen aanzienlijk zijn gestegen. Toch liggen de reële prijzen, d.w.z. de prijzen gecorrigeerd voor de inflatie, op dit moment nog steeds lager dan begin jaren tachtig.

3.5 Naast deze prijsbewegingen moet natuurlijk ook worden ingegaan op de beschikbaarheid van fossiele energiedragers. Eind 2004 bedroeg het totale potentieel aan conventionele aardolie ca. 381 gigaton. Naar regio bevindt ca. 62 % van de wereldvoorraad zich in landen van het Midden-Oosten, ca. 13 % in de VS en bijna 10 % in het GOS. Opgemerkt zij dat in Noord-Amerika bijna twee derde van de verwachte totale voorraad al is opgebruikt, terwijl dit aandeel in het GOS rond een derde ligt en in het Midden-Oosten op nog geen kwart.

3.6 Voor aardgas is de situatie vergelijkbaar. De totale voorraad aan conventioneel aardgas bedraagt wereldwijd ca. 461 biljoen m³, hetgeen qua energie-inhoud ongeveer overeenkomt met het totale potentieel aan conventionele aardolie. Meer dan de helft van alle aardgasvoorraden bevindt zich in slechts drie landen (Rusland, Iran en Qatar). Extra aardgasbronnen worden op ca. 207 biljoen m³ geschat. Tot dusverre is ca. 18 % van de bewezen aardgasvoorraden, geëxploiteerd. Het aardgasverbruik bereikte in 2004 met ca. 2,8 biljoen m³ een historisch hoogtepunt. De grootste aardgasverbruikers waren de VS, gevolgd door Rusland, Duitsland, Groot-Brittannië, Canada, Iran en Italië.

3.7 Van steen- en bruinkool zijn nog de grootste voorraden voorhanden. Berekend op basis van het mondiale steen- en bruinkoolverbruik in 2004 is er vanaf 2005 nog genoeg steenkool voor 172 jaar en bruinkool voor 218 jaar. In 2004 bedroeg het aandeel steen- en bruinkool 27 % van het mondiale verbruik van primaire energiebronnen. Alleen het aardolieverbruik lag nog hoger. Het aandeel steenkool bedroeg 24 % en dat van bruinkool 3 %. Bij de elektriciteitsproductie waren steen- en bruinkool met een aandeel van 37 % de belangrijkste grondstof.

3.8 De verdeling van de steenkoolvoorraden is evenwichtiger dan bij aardolie en aardgas het geval is. Ook hier ligt een groot deel van de totale voorraden in Rusland, maar in regio's als Noord-Amerika, Azië, Australië en Zuid-Afrika, die er qua aardolie en aardgas beduidend slechter voorstaan, zijn ook aanzienlijke steenkoolvoorraden te vinden. Dit neemt niet weg dat de mondiale steenkoolvoorraden toch sterk geconcentreerd liggen. Bijna drie kwart van de voorraden bevindt zich in slechts vier landen, nl. de VS, Rusland, China en India. Anders dan bij aardolie en aardgas, beschikt ook de EU over aanzienlijke steenkoolvoorraden. De kwaliteit van de steenkool varieert echter nogal. Zo wordt van cokes, dat slechts door een klein aantal regio's geleverd wordt en waarnaar wereldwijd overal vrijwel evenveel vraag is, ca. 35 % van de totale productie op de internationale markt verhandeld. Van de mondiale steenkoolproductie wordt er momenteel in totaal amper 16 % internationaal verhandeld. Ook de uitvoer is beperkt tot een klein aantal landen en een steeds kleiner aantal ondernemingen. Van het exportaanbod van cokes komt 60 % uit Australië, terwijl 50 % van de totale cokesexport uit China komt.

3.9 De prijzen van steen- en bruinkool hebben de laatste decennia een vergelijkbare ontwikkeling doorgemaakt als die van aardolie en aardgas, maar liggen afhankelijk van de energie-inhoud wel op een beduidend lager niveau. Wat betreft de waarde van steenkool als grondstof, mag niet uit het oog worden verloren dat steenkool niet alleen een energiebron en onmisbaar reductiemiddel bij de productie van ruwruis is, maar ook zeer veelzijdig kan worden ingezet, o.m. als brandstof, voor diverse chemische toepassingen of in de bouwmaterialenindustrie. Om milieuredenen dient er wel op te worden toegezien dat zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van moderne, schone en efficiënte technologieën, waartoe vanwege de hoge broeikasgasemissiefactor van steen- en bruinkool ook technologieën voor de afscheiding en opslag van CO₂ gerekend moeten worden.

3.10 Om de ernst van de situatie m.b.t. de energievoorziening nog eens duidelijk te maken, dient ook te worden gewezen op het door het Internationale Energie-agentschap (IEA) in november 2005 gepresenteerde overzicht *World Energy Outlook*, waarin wordt geconstateerd dat het energieverbruik wereldwijd nog steeds sterk stijgt. Zonder aanpassingen van het consumentengedrag zal de mondiale behoefte aan energie tot 2030 met meer dan de helft stijgen en op 16,3 miljard ton olie-equivalenten komen te liggen. De incidenten eind vorig jaar, toen Rusland de gasleverantie aan Oekraïne tijdelijk stopzette en Midden- en West-Europa hierdoor minder gas geleverd kregen, kan een voorproefje zijn van wat de Unie in de toekomst te wachten staat als de afhankelijkheid van de energie-invoer nog groter wordt. Er moet dan ook alle prioriteit worden gegeven aan het in praktijk brengen van de groen-

boeken die de Commissie respectievelijk onder de titels „Op weg naar een continue energievoorziening” en „Energie-efficiency” heeft uitgebracht en aan een brede en constructieve discussie over het nieuwe groenboek betreffende een Europese energiestrategie.

3.11 De verbruikscijfers die het IEA voor de toekomst verwacht, staan haaks op het beleid ter bescherming van het klimaat. In plaats van een vermindering van de broeikasgasemissies, zoals nodig zou zijn om het klimaat te beschermen, zouden de CO₂-emissies volgens de raming van het IEA tot 2030 zelfs met 52 % stijgen. Overal ter wereld moet de politiek zich dan ook ten taak stellen de CO₂-emissies als gevolg van het toenemende verbruik van fossiele brandstoffen drastisch in te perken. In de komende maanden moet worden uitgemaakt welke rol de Europese Unie in dit proces kan spelen.

3.12 Als mogelijke oplossing voor het broeikasgasprobleem wordt van verschillende kanten kernenergie genoemd. Afgezien van de risico's, dient ook te worden bekeken wat het effect hiervan op de continuïteit van de energievoorziening zou zijn. De uraniumvoorraden zijn wereldwijd slechts over enkele landen verdeeld. De belangrijkste ontginningsgebieden liggen tegenwoordig in Australië, Noord-Amerika, enkele Afrikaanse landen en in de landen van het GOS. Daarnaast wordt er gespeculeerd op voorraden in China en Mongolië. Verhoging van de kernenergieproductie voor vreedzame doeleinden, met name in China, zou over nog geen 30 jaar al tot tekorten op de uraniummarkt kunnen leiden.

3.13 Ca. 12 % van alle aardolie wordt gebruikt in de petrochemische industrie. Kunststoffen zijn een belangrijke petrochemische productgroep. In 2004 werd wereldwijd 224 miljoen ton kunststof geproduceerd. 23,6 % daarvan kwam uit West-Europa. Volgens de huidige prognoses zal het verbruik van kunststoffen wereldwijd nog toenemen. De verwachting is dat het per capita-verbruik tot 2010 jaarlijks 4,5 % zal stijgen. De belangrijkste groeiemarkten zijn Oost-Europa en Zuid-Oost-Azië.

3.14 Behalve fossiele energiedragers zijn ook ertsen belangrijke grondstoffen voor de Europese economie. Vooral ijzererts dient in dit verband te worden genoemd. In 2004 is wereldwijd meer dan een miljard ton staal geproduceerd. Vergeleken met andere ruwe materialen wordt duidelijk meer staal geproduceerd. Wat het ertsverbruik betreft, zagen de cijfers er in 2004 als volgt uit: 1,25 miljard ton ijzererts, 146 miljoen ton bauxiet, 15,5 miljoen ton chroom, 9 miljoen ton zink en 8,2 miljoen ton mangaan. Het verbruik van ijzererts lag dus 10 tot 100 keer hoger dan voor ertsen waarvoor de verbruikscijfers daarna de hoogste waren.

3.15 De commercieel exploitatieerbare ijzerertsreserves zijn in 2005 door het Amerikaanse instituut voor geologie (*Geological Society of America* of GSA) op 80 miljard ton geschat, hetgeen het honderdvoudige is van de actuele vraag. Worden hierbij de ijzerertsvoorraden gerekend die als niet commercieel exploitatiebaar gelden, dan loopt de totale reserve op tot 180 miljard ton ijzer. De verwachting is dat de ijzerertsprijzen ondanks deze grote reserves ook in de toekomst hoog zullen blijven. Een van de redenen hiervoor is ongetwijfeld het feit dat de markt beheerst wordt door drie grote bedrijven (CVRD, BHP en Rio

Tinto), die gezamenlijk een marktaandeel bezitten van ruim 75 % van de mondiale ijzerproductie. Daarnaast kunnen er ook knelpunten in het vervoer over zee ontstaan, met hogere transportkosten en dus hogere kostprijzen voor de Europese staalindustrie als gevolg.

3.16 Met het oog op een zekere toekomst voor de Europese ijzer- en staalindustrie dient ook rekening te worden gehouden met het cokes- en cokeskolenaanbod. De uitvoer van cokes uit de VS zal afnemen, waardoor Canada en Australië hun positie op de markt zullen kunnen versterken. Om wereldwijd de voorziening met grondstoffen te kunnen waarborgen, dienen de capaciteiten in deze landen structureel te worden uitgebreid. Door de uitbreiding van cokesovens in China, zal dit land in sterkere mate als leverancier van cokes optreden, hoewel ook in andere landen de cokesovencapaciteit ten behoeve van de thuismarkt zal worden uitgebreid.

3.17 Schroot is eveneens een belangrijke grondstof voor de staalproductie. De mondiale schroothandel is de laatste jaren duidelijk in omvang toegenomen. Door de lange houdbaarheid van staalproducten loopt de vraag naar schroot achter op het aanbod, waardoor de nu reeds gespannen situatie op de schrootmarkt nog aanzienlijk zal verscherpen. Hoewel de situatie de laatste maanden wat minder gespannen is, is de verwachting dat de schrootprijzen, die tussen 2002 en 2004 verdrievoudigd zijn, op langere termijn weer zullen stijgen.

3.18 Andere metaalhoudende grondstoffen, zoals mangaan, chroom, nikkel, koper, titanium en vanadium, zijn belangrijke legeringsstoffen die de eigenschappen van het basismateriaal sterk beïnvloeden. Net als palladium, een belangrijke grondstof voor de high tech-sector, moeten ook deze grondstoffen in Europa worden ingevoerd.

3.19 Genoemde grondstoffen zijn, net als vele andere, momenteel in toereikende mate voorradig. De actuele prijsstijgingen zijn dan ook geen signaal dat de bronnen op middellange termijn uitgeput raken. Dit sluit verschuivingen in het aanbod of de vraag niet uit en betekent niet dat prijsstijgingen toevallig zijn. Op korte termijn is het grondstoffen-aanbod vanwege de lange duur van kapitaalintensieve exploratieprojecten weinig flexibel. Een grote vraag naar grondstoffen kan dus heel goed tot schaarste en prijsstijgingen leiden. Hetzelfde geldt voor de vervoerscapaciteiten, die eveneens een beperking kunnen vormen voor de beschikbaarheid van (ingevoerde) grondstoffen. Het feit dat er op mondiaal niveau voldoende voorraden en bronnen voorhanden zijn, reduceert het risico op kwantitatieve voorzieningsproblemen, maar biedt geen bescherming tegen prijsstijgingen op korte en middellange termijn. In een uitvoerige analyse van leverings- en prijsrisico's op de internationale grondstoffenmarkt moet dan ook gekeken worden naar politieke interventies en monopolie- of oligopoliegedrag van marktleiders.

3.20 Dit is des te belangrijker, omdat niet alleen een groot deel van de winning van belangrijke energiedragers, maar ook van metaalhoudende grondstoffen, alleen in bepaalde delen van de wereld plaatsvindt en door slechts enkele bedrijven wordt uitgevoerd. Deze concentratie is bovendien sinds de jaren negentig duidelijk toegenomen voor de metaalhoudende grondstoffen. Zo heeft Chili zijn aandeel in de koperproductie ten

opzichte van 1990 bijna kunnen verdrievoudigen en wordt bijna 40 % van alle bauxiet in Australië geproduceerd. Ook het belang van Brazilië als bauxietleverancier is aanzienlijk gestegen. Het is inmiddels de op een na grootste bauxietproducent ter wereld, hetgeen nog eens onderstreept welke belangrijke positie Zuid-Amerika in de metaalproductie inneemt. Dit geldt ook voor de ijzerertsproductie, waarvan Brazilië ca. 30 % voor zijn rekening neemt. Van de EU-lidstaten kent alleen Zweden een ijzerertsproductie die de moeite van het vermelden waard is, hoewel dit in mondiaal verband slechts 1,6 % van de totale ijzerertsproductie bedraagt.

4. De Europese industrie

4.1 Vanwege haar bijdrage aan het scheppen van werkgelegenheid en toegevoegde waarde, is de Europese industrie — als de belangrijkste schakel in de waardenketen — nog steeds van groot belang voor de economie van de EU. Zonder industrieproducten vervalt het nut van veel diensten. Daarom blijft de industriële productie een bron van welvaart. Een gegarandeerde bevoorradingsketen van de industrie met grondstoffen is dan ook absoluut noodzakelijk. Bij fossiele brandstoffen en veel metaalhoudende grondstoffen is er sprake van een wanverhouding tussen regio's waar deze stoffen gevonden worden en de regio's van verbruik. Als de markt in de leverende landen een oligopolistisch karakter vertoont, kan die wanverhouding ook in Europa tot marktverstoringen leiden. Om Europa minder afhankelijk te maken van de invoer, moeten voor alle grondstoffen adequate maatregelen worden genomen. Daarop wordt al aangedrongen in het Groenboek „Op weg naar een Europese strategie voor een continue energievoorziening”.

4.2 Uit de statistieken blijkt dat het Europese bedrijfsleven wordt gekenmerkt door grote verschillen in grondstoffen- en energie-efficiëntie. Er zijn overal in Europa dan ook mogelijkheden om te bezuinigen, die met voorrang moeten worden benut: dan wordt de gehele EU minder afhankelijk van de invoer van grondstoffen en kunnen de inspanningen meer op ontwikkeling worden gericht.

4.3 Toch is er een bedrijfstak die de toekomst, in weerwil van zijn afhankelijkheid van grondstoffeninvoer, niet somber inziet. Dat is de Europese staalindustrie die niet bang hoeft te zijn voor de internationale concurrentie, omdat zij de herstructurering al achter de rug heeft en daaruit de juiste lering heeft getrokken. Door die consolidering kon een structuur worden gecreëerd die het voor ondernemingen ook in economisch moeilijke tijden mogelijk maakt nog winst te maken. Landen als China en India moeten nog met die noodzakelijke herstructurering beginnen.

4.4 De staalindustrie beschikt juist in de EU over een goedlopende waardenketen waarin staal een centrale rol speelt, met dan ook nog voordelen wat infrastructuur en logistiek betreft. Op de Europese staalmarkt zijn aanbieders en klanten met elkaar in contact, omdat het gebied relatief klein is en de aansluiting op het internationale netwerk voor vervoer per spoor of (water)wegen goed is, met alle concurrentievoordelen van dien.

4.5 Daar komt nog bij dat de Europese staalbedrijven zich grote inspanningen hebben getroost voor en veel geld hebben geïnvesteerd in milieubescherming en energie-efficiëntie. De Europese staalindustrie heeft in de wereld het op één na hoogste recyclingspercentage (de VS zijn nummer één), hergebruikt veel schroot voor productiedoeleinden en spaart op die manier hulpmiddelen uit. Ook het verbruik van reductiemiddelen in de hoogovens ligt duidelijk onder dat van veel landen buiten Europa.

4.6 Hoewel de Europese staalindustrie dus hoopvol gestemd is, mag niet uit het oog worden verloren dat met name de productie in de vloeibare fase (die immers afhankelijk is van de invoer van grondstoffen en gevoelig is voor de hoge energieprijzen en de stringenter milieumaatregelen) wel eens uit Europa zou kunnen verdwijnen en naar regio's zou kunnen worden verplaatst waar de bevoorrading met grondstoffen gegarandeerd en de energie goedkoper is. Aangezien die vaststelling niet alleen opgaat voor ijzer, maar ook voor aluminium en andere metalen, kan dit in Europa wel eens tot veel verlies aan arbeidsplaatsen leiden, hetgeen alleen kan worden gecompenseerd door onderzoek naar en ontwikkeling van grondstoffen- en energie-efficiëntie, en de ontwikkeling van innoverende producten en industriële diensten. Met de verplaatsing van de productie van vloeibaar staal naar landen waar de milieuvoorschriften minder streng zijn en de energie goedkoper is, wordt namelijk wereldwijd niet aan duurzame ontwikkeling bijgedragen, maar alleen bereikt dat de positie van Europa erop achteruit gaat.

5. Alternatieve scenario's voor de voorziening met grondstoffen en technologische trends

5.1 Als de groei van de wereldeconomie in de eerste plaats blijft berusten op het gebruik van fossiele grondstoffen, kunnen grotere problemen worden verwacht doordat het klimaat tegen de toenemende uitstoot van broeikasgassen zal moeten worden beschermd, terwijl de grondstoffenbronnen uitgeput zullen raken. In zijn studie over de internationale energiesituatie in 2006 gaat het Internationale Energieagentschap (IEA) ervan uit dat de wereldwijde uitstoot van CO₂ in de periode 2004/2030 met meer dan 52 % zal toenemen. Dat cijfer moet worden gelegd naast ramingen volgens welke de CO₂-emissies van de industrielanden in 2050 wereldwijd met 80 % moeten zijn teruggebracht, wil men de veranderingen van het klimaat blijvend een halt kunnen toeroepen op een niveau dat voor mens en milieu nog aanvaardbaar is. Er is dus behoefte aan technologieën waarmee de uitstoot van broeikasgassen aanzienlijk kan worden teruggedrongen.

5.2 Zodra het gaat om de noodzakelijke terugdringing van de uitstoot van broeikasgassen, wordt vaak in de eerste plaats gedacht aan meer gebruik van hernieuwbare energiebronnen. De EU heeft in dat opzicht weliswaar het voortouw genomen door in het Witboek voor duurzame energie ⁽¹⁾ een aandeel van 12 % van de primaire energie uit duurzame energiebronnen als streefdoel voor 2010 te noemen, maar daarvoor is méér nodig dan alleen nieuwe installaties voor biomassa-, wind- of zonne-energie. Het komt er vooral op aan dat de tot dusverre stijgende lijn van het energieverbruik wordt omgebogen. Van de mogelijkheden die er zijn om op energieverbruik te bezuinigen, moet in alle stadia van de waardetoevoegingsketen, het energieverbruik en de berging van afvalstoffen gebruik worden gemaakt. Zo kan doelmatige stimulering van de technische vooruitgang ertoe leiden dat er in de toekomst minder broei-

kasgassen worden uitgestoten en dat de Europese industrie nog beter gaat concurreren.

5.3 Het Europees Milieuagentschap heeft in 2005 uitgerekend dat het mogelijk moet zijn in 2030, zonder schade voor het milieu en zonder aantasting van het vermogen van de EU om zichzelf tot op grote hoogte van landbouwproducten te voorzien, 230 à 300 mtoe per jaar biomassa (ofwel: 9,6 à 12,6 x 10¹⁹ Joule) te produceren: een hoeveelheid die overeenkomt met ongeveer 20 % van het huidige verbruik aan primaire energie van de 25 EU-lidstaten. Bovendien zouden er jaarlijks 100 mtoe uit afval, 40 à 60 mtoe uit bosbouwproducten en 90 à 140 mtoe uit landbouwproducten kunnen worden gewonnen. Naast de energieproductie uit biogene grondstoffen, kan er dan ook nog een rijke schakering aan producten worden voortgebracht die momenteel, vanwege te hoge prijzen, niet meer dan een nichemarkt vertegenwoordigen. Met uitgekende combinaties van grondstoffen en verwerkingsprocedures en nieuwe strategieën voor waardetoevoeging kunnen bijvoorbeeld biokunststoffen al op korte termijn concurrerend worden gemaakt.

5.4 Wereldwijd moet het gebruik van duurzame grondstoffen toenemen. Tot dusverre is er bij de stimulering van O&T te weinig aandacht geweest voor duurzame energie- en grondstoffenbronnen. Gezien de huidige prijs/kosten-verhouding moet, via diverse maatregelen voor marktintroductie, een bredere markt- en technologie-ontwikkeling worden gegarandeerd.

5.5 Bij de bepaling van het potentieel aan biomassa uit landbouwproducten moet rekening worden gehouden met de negatieve ontwikkeling van het beschikbare landbouwareaal per hoofd van de wereldbevolking. Tegenwoordig is er wereldwijd net zoveel akkerland voor graanbouw als in 1970, maar in 1970 waren er bijna drie miljard mensen minder! Anders gezegd werd er in 1970 pro capita 0,18 ha akkerland voor graan gebruikt, terwijl nu nog maar nauwelijks 0,11 ha wordt gehaald. Die trend wordt nog versterkt doordat er door erosie, verzilting en uitdroging van de bodem jaarlijks ongeveer 7 miljoen ha landbouwareaal verloren gaat en meer dan een kwart van alle gebruikte grond dat lot beschoren lijkt te zijn.

5.6 Volgens FAO-ramingen zullen de ontwikkelingslanden de komende twintig jaar hun graaninvoer moeten verdubbelen. Graan wordt dus een schaars goed en duurder. Verder zal het spanningsveld tussen de vraag van de eerstewereldlanden naar diervoeders en duurzame grondstoffen en de voedselbehoefte van de ontwikkelingslanden blijven toenemen. Die vraag naar diervoeders zou kunnen worden teruggedrongen door het mes in de hoge vleesconsumptie te zetten, met een navenante stijging van de hoeveelheid geproduceerde voedselcalorieën, omdat bij veevoeding zo'n 90 % van de energie-inhoud verloren gaat. Belangrijk is vooral door te drukken dat cellulosehoudende planten en plantendelen en de bijproducten daarvan (hooi, stro en gras, om de meest gangbare te noemen) beter worden benut. Gezien de vele O&O-inspanningen die daarvoor nodig zijn, is het dus ook hoog tijd voor een paradigmawisseling in het kaderprogramma voor O&O van de EU ten gunste van duurzame energie- en grondstoffenbronnen en -efficiëntie.

5.7 In het licht van het voorgaande heeft het verder geen betoog dat het probleem slechts gedeeltelijk kan worden opgelost door overschakeling op duurzame energiebronnen en industriegrondstoffen. Het komt erop aan dat technologieën worden

⁽¹⁾ Mededeling van de Commissie „Energie voor de toekomst: duurzame energiebronnen — Witboek voor een communautaire strategie en een actieplan”

ingezet waarvoor, bij gelijkblijvende dienstverlening, beduidend minder energie en grondstoffen worden verbruikt dan tegenwoordig het geval is. Een voorbeeld is de staalindustrie, waar het energieverbruik en de CO₂-uitstoot de afgelopen veertig jaar ongeveer met de helft is teruggebracht. Deze industrie heeft samen met onderzoeksinstituten een consortium gevormd, de ULCOS (*Ultra Low Co₂ Steelmaking*) om nog meer bezuinigingsmogelijkheden te creëren: het plan is om door een aanzienlijke terugdringing van de emissies een doorbraak te forceren naar energie-efficiëntere productieprocessen voor staal. Dankzij een in de jaren tachtig ontwikkelde reductiemethode zijn minder steenkoolequivalenten nodig en is de CO₂-uitstoot in vergelijking met het productieproces in hoogovens tot circa 30 % verminderd.

5.8 Meer efficiëntie is de strategie bij uitstek als het erom gaat de kosten omlaag te brengen, de hulpbronnen te beschermen en de werkgelegenheid in stand te houden, omdat materiaal in de verwerkende industrie de grootste kostenfactor is (gemiddeld 40 % van de totale kosten). Als grondstoffen efficiënt worden gebruikt, dalen de kosten bij gelijkblijvende economische prestatie en wordt het milieu gespaard, omdat er minder middelen worden verbruikt. Met initiatieven en programma's voor een grotere efficiëntie (bv. onderzoeksprojecten of wedstrijden) kan de overheid ondernemingen ertoe overhalen om die mogelijkheden te benutten. Vooral kleine en middelgrote ondernemingen moeten nog bewust worden gemaakt van de efficiëntieverbetering en de bezuinigingen die bij het materiaalgebruik mogelijk zijn. Dat kan door stimulanzen te geven voor geschikte methoden voor de bedrijfsvoering, zoals EMAS en ISO 14001.

5.9 Het gebruik van de in de EU beschikbare reserves aan grondstoffen (m.n. steenkool) moet aan hoge technische vereisten voldoen. Capaciteitsuitbreiding is, mede vanwege de noodzaak om het klimaat te beschermen, alleen raadzaam als tegelijkertijd schone steenkooltechnologieën (*clean coal technologies*) worden ontwikkeld.

5.10 Technologische innovatie bij de ontwikkeling van nieuwe grondstoffen met betere productie-, verwerkings- en gebruikseigenschappen en een hoger recyclingspercentage, is ook een manier om de invoerafhankelijkheid kleiner te maken. In dat opzicht kunnen beduidende verbeteringen van de grondstoffenefficiëntie worden gecombineerd met innoverende productontwikkelingen. Dit perspectief leidt tot veranderingen in de marktvraag naar diverse grondstoffen. Zo kan door onderzoek een groeipotentieel voor de industrie worden gecreëerd, met alle industriële, maar ook werkgelegenheids- en milieuvoordelen vanden (in vergelijking met de tot dusverre gevolgde procédés).

5.11 Naast de bezuinigingsmogelijkheden in de industrie, kan ook in de gezinshuishoudingen en in het verkeer veel zuiniger met grondstoffen worden omgesprongen. Door de bouw van energiebesparende huizen (eco-woningen) kan veel primaire energie worden bespaard, zowel in de verwarmings- als in de koelsystemen. In combinatie met efficiënte installatietechnologieën, zoals specifieke verbrandingsketels en warmtepompen, kan gemiddeld tot 10 % worden bezuinigd. Ook in het particulier vervoer bestaan reële bezuinigingsmogelijkheden: met optimale aandrijftechnieken en onberispelijk gebruikersgedrag kan het verbruik met een factor 4 worden teruggebracht.

Brussel, 5 juli 2006

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

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees systeem van geïntegreerde statistieken voor de sociale bescherming (ESSOBS)

(COM(2006) 11 *final* — 2006/0004 (COD))

(2006/C 309/17)

De Raad heeft op 10 februari 2006 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag te raadplegen over bovengenoemd voorstel.

De gespecialiseerde afdeling Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 2 juni 2006 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw Sciberras.

Het Comité heeft tijdens zijn op 5 en 6 gehouden 428e zitting (vergadering van 5 juli) het volgende advies uitgebracht, dat met 162 stemmen vóór (bij 5 onthoudingen), is goedgekeurd.

1. Aanbevelingen

1.1 De sociale dimensie van de Lissabonstrategie zal versterkt worden als de lidstaten via het nieuwe kader meer politiek gewicht toekennen aan modernisering en verbetering van de sociale bescherming. De sociale dimensie is essentieel om de problemen die samenhangen met globalisering en vergrijzing aan te pakken. De verschillende oogmerken van de Lissabonstrategie, te weten duurzame economische groei, meer en betere banen en meer sociale cohesie, dienen in gelijke mate gesteund en nagestreefd te worden ⁽¹⁾.

1.2 Het Europees systeem van geïntegreerde statistieken voor de sociale bescherming (ESSOBS) is van belang met het oog op het gebruik van de open coördinatiemethode op het gebied van sociale integratie en pensioenen.

1.3 Er moet worden uitgegaan van een analytische benadering op basis van betrouwbare en vergelijkbare indicatoren. Alleen dan kan een betrouwbaar beeld worden gevormd van de vorderingen of resultaten anderszins die bij het nastreven van de doelstellingen worden geboekt. Naast stroomlijning op statistiek gebied is het volgens het EESC ook noodzakelijk dat er kwalitatieve indicatoren worden ontwikkeld.

1.4 Het kan moeilijk zijn voor een lidstaat om het opstellen van statistieken te bekostigen. Daarom moet rekening gehouden worden met het vermogen van de lidstaten om de gegevens te verzamelen. Bovendien zou er vooraf een schatting moeten worden gemaakt van de kosten voor elke lidstaat van een dergelijke ongefinancierde opdracht, ook al zijn deze minimaal. Het EESC is ingenomen met de financiële steun die de Commissie van plan is uit te trekken voor de lidstaten om het bestaande systeem te ontwikkelen.

1.5 Het is eveneens van belang dat de keuze van indicatoren mede wordt ingegeven door niet-monetaire criteria zoals toegang, kwaliteit en participatie, uitgaande van de menselijke behoeften. ⁽²⁾ Een nauwkeurige verzameling van statistische gegevens is ook belangrijk voor **DE**

1.6 de regeringen van de lidstaten om hun socialezekerheidsstelsel aan te kunnen passen aan de behoeften in hun land en om in te kunnen spelen op de behoeften van die onderdelen van de samenleving die niet onder de huidige socialebeschermingsregelingen vallen.

1.7 Zo wint ook het besef terrein dat er speciale programma's ten behoeve kwetsbare en marginale groepen in de samenleving bestaan, die met name zijn gericht op bestrijding van de armoede onder kinderen.

1.8 De beleidsmatige samenwerking tussen alle lidstaten inzake sociale bescherming is de afgelopen jaren flink opgevoerd. Het doel van de voorgestelde maatregel — harmonisatie van statistische gegevens inzake sociale bescherming — kan alleen door de Gemeenschap en niet door de lidstaten afzonderlijk worden verwezenlijkt.

1.9 De resultaten van de Lissabonstrategie kunnen worden beoordeeld m.b.v. de indicatoren en door de economische prestaties en het programma voor groei en werkgelegenheid te evalueren. Deze indicatoren dienen gekoppeld te worden aan de indicatoren inzake sociale bescherming. Dit is de beste manier om de resultaten van de Lissabonstrategie als geheel te evalueren.

2. Inleiding

2.1 Om de Lissabondoelstellingen te kunnen realiseren moet de sociale bescherming geanalyseerd worden en moeten de verschillende doelen en onderdelen ervan zichtbaar en vergelijkbaar gemaakt worden. Het nieuwe kader van de Commissie voor de open coördinatie van het beleid inzake sociale bescherming is een instrument waarvan de lidstaten en de EU in dit verband gebruik kunnen maken. Zoals het Comité in zijn advies over de strategie voor open coördinatie inzake sociale bescherming ⁽³⁾ al stelde is het noodzakelijk dat er adequate indicatoren voor dit instrument worden uitgewerkt.

⁽¹⁾ EESC-advies van 20.04.2006 over de Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Samenwerken, beter werken: Een nieuw kader voor de open coördinatie van het beleid inzake sociale bescherming en integratie in de Europese Unie; rapporteur: dhr. Olsson (PB C 185 van 8.8.2006).

⁽²⁾ zie voetnoot 1

⁽³⁾ ziet voetnoot 1

2.2 Het socialezekerheidsstelsel heeft zich ontwikkeld onder invloed van de geschiedenis en specifieke omstandigheden van ieder land, waardoor het stelsel nu van lidstaat tot lidstaat verschilt.

2.3 Onder „sociale bescherming” wordt verstaan: maatregelen van openbare of particuliere instellingen met het doel de lasten van huishoudens en personen ten gevolge van een vastgestelde reeks risico's en behoeften te verlichten. ⁽⁴⁾

2.4 De sociale bescherming is aanzienlijk verder ontwikkeld sinds het begin van de jaren 90, toen door twee aanbevelingen van de Raad verwarring ontstond. De eerste daarvan (92/442) betrof harmonisatie van de doelstellingen en het beleid op het vlak van sociale bescherming; de tweede (92/441) het bepalen van gemeenschappelijke criteria met betrekking tot toereikende inkomsten in de stelsels van sociale bescherming van alle EU-lidstaten. ⁽⁵⁾

2.5 Met een aantal latere mededelingen over sociale bescherming is dit onderwerp hoger op de Europese agenda gezet en is positief bijgedragen aan een gemeenschappelijk begrip van de sociale bescherming in Europa (de la Porte 1999 a) ⁽⁶⁾.

2.6 Hierdoor is behoefte ontstaan aan adequate benchmarking, op basis van (de bestaande) samenwerking en coördinatie, wat hoofdzakelijk neerkomt op de uitwisseling van standpunten en aanbevelingen aan de hand van *best practices*.

2.7 Het gevoeligste punt was het vaststellen van gemeenschappelijke indicatoren. Bestaande systemen voor vergelijkende statistieken moesten herzien worden. Er moest een analyse van de kenmerken, oorzaken en ontwikkeling van sociale uitsluiting worden uitgevoerd en de kwaliteit van de gegevens moest worden verbeterd.

2.8 De resultaten van de Lissabonstrategie kunnen worden beoordeeld m.b.v. de indicatoren en door de economische prestaties en het programma voor groei en werkgelegenheid te evalueren. Deze indicatoren dienen gekoppeld te worden aan de indicatoren inzake sociale bescherming. Dit is de beste manier om de resultaten van de Lissabonstrategie als geheel te evalueren.

3. Samenvatting van het Commissiedocument

3.1 De socialezekerheidsstelsels in de EU zijn sterk ontwikkeld. De opzet en financiering van de stelsels is een zaak van de lidstaten.

3.2 De EU heeft de specifieke taak om ervoor te zorgen dat burgers in elke lidstaat en burgers die naar een andere lidstaat gaan beschermd zijn op basis van EU-wetgeving ter coördinatie van de nationale socialezekerheidsstelsels.

3.3 Het is dan ook van essentieel belang dat er een reeks gemeenschappelijke indicatoren wordt vastgesteld. Dit vereist dat de lidstaten zich ertoe verbinden belangrijke instrumenten, zoals ESSOBS, te ontwikkelen. Een rechtskader voor ESSOBS „zal de bruikbaarheid van de huidige gegevensverzamelingen verbeteren wat actualiteit, dekking en vergelijkbaarheid betreft”, zoals in het Commissiedocument staat.

⁽⁴⁾ Social Benchmarking policy making, Caroline de la Porte.

⁽⁵⁾ Definitie uit het ESSPROS MANUAL (1996).

⁽⁶⁾ Zie voetnoot 4.

3.4 Tijdens de Europese Raad van oktober 2003 ⁽⁷⁾ werd overeengekomen dat een jaarlijks gezamenlijk verslag inzake sociale integratie en sociale bescherming het belangrijkste rapportage-instrument voor stroomlijning van de open coördinatiemethode zou uitmaken. ⁽⁸⁾

3.5 In haar mededeling *Een nieuw kader voor de open coördinatie van het beleid inzake sociale bescherming en integratie in de Europese Unie* wijst de Commissie erop dat er een nieuw kader vastgesteld moet worden om de open coördinatiemethode te versterken en meer zichtbaarheid te geven ⁽⁹⁾.

3.6 In haar voorstel voor een verordening betreffende ESSOBS wijst de Commissie erop dat de sociale dimensie een van de pijlers van de Lissabonstrategie uitmaakt.

3.7 Doel van de verordening is een kader voor de verzameling van gegevens over sociale bescherming door de lidstaten vast te stellen. Iedere lidstaat doet dit nu namelijk op zijn eigen manier en hanteert daarbij zijn eigen definities, waardoor de gegevens onmogelijk met elkaar te vergelijken zijn en dus minder goed gebruikt kunnen worden om de socialebeschermingsregelingen in de EU te analyseren.

3.8 De doelstellingen van het Commissievoorstel zullen gemakkelijker gerealiseerd kunnen worden indien de statistieken op EU-niveau worden opgesteld en geanalyseerd op basis van een geharmoniseerde wijze van gegevensverzameling in de lidstaten.

3.9 Het EESC is het ermee eens dat een rechtskader voor ESSOBS zal bijdragen tot verwezenlijking van de doelstellingen van de Lissabonstrategie op het gebied van concurrentievermogen, werkgelegenheid en sociale integratie en daarmee tot verbetering van de socialebeschermingsregelingen in de verschillende lidstaten.

3.10 De beschikbaarheid van vergelijkbare en betrouwbare statistieken inzake het sociaal beleid is een voorwaarde voor de open coördinatiemethode, die het werk op het vlak van sociale bescherming zal vereenvoudigen ⁽¹⁰⁾.

3.11 De belangrijkste onderdelen van de verordening zijn:

- het ESSOBS-kernsysteem, dat de financiële stromen van uitgaven en ontvangsten inzake sociale bescherming dekt;
- aanvullende modules over pensioengerechtigden en netto sociale uitkeringen.

4. ESSOBS-methode

4.1 De ESSOBS-methode werd eind jaren 70 ontwikkeld omdat er behoefte bestond aan een speciaal instrument om de sociale bescherming in de EU-lidstaten met behulp van statistieken in het oog te houden ⁽¹¹⁾.

⁽⁷⁾ Europese Raad van 16 en 17 oktober 2006 te Brussel, conclusies van het Voorzitterschap

⁽⁸⁾ COM(2006) 11 final, 2006/2004 (COD)

⁽⁹⁾ COM(2005) 706 final.

⁽¹⁰⁾ COM(2003) 261 final.

⁽¹¹⁾ COM(2003) 261 final.

4.2 Met het ESSPROS Manual van 1996 werd een uitermate gedetailleerd systeem voor classificatie van sociale uitkeringen ingevoerd.

4.3 De herziene methode biedt meer flexibiliteit, iets wat bij het opstellen van statistieken door Eurostat in zekere mate ontbreekt.

4.4 De flexibiliteit wordt onder meer vergroot doordat wordt overgestapt op een kernsysteem plus modules ⁽¹²⁾.

4.5 Het kernsysteem komt overeen met de standaardgegevens over uitgaven en ontvangsten op het gebied van sociale bescherming die jaarlijks door Eurostat wordt gepubliceerd.

4.6 De modules hebben betrekking op aanvullende statistische gegevens over bepaalde aspecten van de sociale bescherming. Welke thema's onder de modules vallen, hangt af van de eisen van de Commissie en de lidstaten ⁽¹³⁾.

4.7 De doelstellingen van ESSOBS geven een uitgebreide beschrijving van sociale bescherming in de EU-lidstaten, maar de ESSOBS-methode omvat geen statistische gegevens over belangrijke kwesties als gezondheidszorg, huisvesting, armoede, sociale uitsluiting en immigratie. Eurostat verzamelt een aanzienlijke hoeveelheid gegevens op deze gebieden en er bestaat een grootschalige uitwisseling van informatie over sociale bescherming tussen de lidstaten op basis van MISSOC ⁽¹⁴⁾. Een rechtskader voor ESSOBS zou echter een uitgebreidere en realistischere beschrijving van de sociale bescherming in de lidstaten opleveren.

Brussel, 5 juli 2006

5. Tendensen op het gebied van sociale bescherming

5.1 Huisvesting

5.1.1 De betaalbaarheid van woonruimte is iets wat aandacht verdient. Om na te gaan hoe betaalbaar huisvesting werkelijk is moeten uitgebreide metingen worden gedaan.

5.1.2 Door dit soort kwesties wordt nog eens benadrukt hoe belangrijk het is dat de lidstaten statistische gegevens op sociaal en economisch gebied verzamelen ten behoeve van de bevolking. Duurzaamheidsindicatoren moeten zonodig als waarschuwingssignaal fungeren.

5.2 Pensioenen

5.2.1 Veel lidstaten houden statistieken over pensioenen bij.

5.2.2 Het inschatten van demografische veranderingen wordt echter bemoeilijkt doordat het aantal immigranten lastig te voorspellen is. Het kan belangrijk zijn om ook naar de verwachte immigratie en het verwachte effect op de betaalbaarheid van de publieke pensioenregelingen te kijken. Hoe accurater de gegevens over immigratiestromen, hoe beter de statistieken aan de feitelijke besluitvorming kunnen bijdragen.

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

⁽¹²⁾ ESSPROS Manual 1996.

⁽¹³⁾ ESSPROS Manual 1996.

⁽¹⁴⁾ MISSOC 2004 Manual.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De betrekkingen tussen de Europese Unie en de Andesgemeenschap”

(2006/C 309/18)

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 14 juli 2005 besloten om overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een advies op te stellen over: *De betrekkingen tussen de Europese Unie en de Andesgemeenschap*.

De gespecialiseerde afdeling Externe betrekkingen, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 1 juni 2006 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Moreno Preciado.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 428e zitting van 5 en 6 juli 2006 (vergadering van 5 juli) het volgende advies uitgebracht, dat met 156 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 10 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1 In de slotverklaring van de Derde Bijeenkomst van vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties uit de Europese Unie, Latijns-Amerika en het Caribisch Gebied wordt gepleit voor „de totstandbrenging van een hechte associatie op basis van een netwerk van akkoorden tussen de EU en de diverse organisaties in de regio” en voor het starten van onderhandelingen met de Andesgemeenschap (CAN) ⁽¹⁾.

1.2 In de Verklaring van Guadalajara, het slotdocument van de Derde Top van staatshoofden en regeringsleiders van de Europese Unie, Latijns-Amerika en het Caribisch Gebied ⁽²⁾, noemen de staatshoofden en regeringsleiders de totstandkoming van een associatieovereenkomst annex vrijhandelszone tussen de EU en de CAN — naar het model van de overeenkomsten met Mexico en Chili en de geplande overeenkomst met de Mercosur — „ons gemeenschappelijk strategisch doel”.

1.3 Op dezelfde top hebben de staatshoofden en regeringsleiders besloten een gezamenlijke evaluatie van de stand van het economische integratieproces binnen de CAN door te voeren. Deze evaluatie is in januari 2005 van start gegaan.

1.4 Het economische en commerciële potentieel van de CAN wordt door de EU-lidstaten nog niet ten volle benut. Hoewel de CAN na de Verenigde Staten Europa's belangrijkste handelspartner is, zijn de resultaten op het vlak van de economische betrekkingen tussen de EU en de CAN niet echt om over naar huis te schrijven. Het streven van de CAN-instellingen naar verdergaande integratie vergroot de kans op het totstandkomen van een associatieovereenkomst, ondanks de in dit advies gesignaleerde problemen en beperkingen. Het vooruitzicht op een dergelijke overeenkomst kan de economische en handelsbetrekkingen een krachtige impuls geven, zoals eerder al in andere regio's is gebleken.

1.5 In het kader van zijn betrekkingen met het maatschappelijk middenveld in de Andeslanden onderhoudt het Comité regelmatige contacten met de twee overkoepelende adviesorganen van de sociale partners van de CAN, nl. het Raadgevend Werkgeverscomité van de Andeslanden (CCEA) en het Raadgevend Werknemerscomité van de Andeslanden (CCLA).

1.6 Op 6 en 7 februari jl. heeft het Comité, in samenwerking met het secretariaat-generaal van de CAN, in Lima een hoorzitting georganiseerd, waaraan werd deelgenomen door vertegenwoordigers van het Raadgevend Werkgeverscomité, het Raadgevend Werknemerscomité en andere maatschappelijke organisaties uit het Andesgebied en waarvan de resultaten in dit advies zijn verwerkt. De deelnemers waren vóór het openen van onderhandelingen met de EU, maar wezen erop dat rekening moet worden gehouden met de asymmetrieën tussen beide regio's en dat de voorgenen associatie niet tot afhankelijkheid van de EU mag leiden, maar dient bij te dragen aan het wegwerken van de sociale schuld van de regio en het versterken van de sociale samenhang.

1.7 Dit advies heeft tot doel het standpunt van het maatschappelijk middenveld ten aanzien van de betrekkingen tussen de EU en de CAN onder de aandacht te brengen, uitgaande van de slotverklaring van de Vierde Bijeenkomst van vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties van beide regio's (Wenen, april 2006), waarin er nogmaals op wordt gewezen dat de EU de integratieprocessen in Latijns-Amerika in goede banen moet helpen leiden, en van de slotverklaring van de Derde Top van staatshoofden en regeringsleiders (mei 2006), waarin de staatshoofden en regeringsleiders zich in de volgende bewoordingen vóór het sluiten van een associatieovereenkomst tussen de EU en de CAN uitspreken:

„Onder verwijzing naar de gemeenschappelijke strategische doelstelling zoals die is vastgelegd in de Verklaring van Guadalajara, verwelkomen wij het besluit van de Europese Unie en de Andesgemeenschap om in de loop van 2006 een aanvang te maken met de voorbereiding van onderhandelingen over het sluiten van een associatieovereenkomst die voorziet in een politieke dialoog, samenwerkingsprogramma's en een handelsakkoord.”.

2. De situatie in de vijf Andeslanden

2.1 Het is niet eenvoudig om in zo'n kort bestek een overzicht te geven van de situatie in vijf landen die in vele opzichten — economisch, demografisch, politiek... — sterk van elkaar verschillen, ook al liggen ze alle vijf in dezelfde regio (het Andesgebied). Daarom worden in het onderstaande overzicht alleen de meest opvallende kenmerken van ieder land aangegeven.

2.2 Bolivia is het armste van de vijf Andeslanden en een van de minst ontwikkelde landen van heel Latijns-Amerika. Oorzaak hiervan zijn het ontbreken van een directe toegang tot de zee, een geringe bevolking (steeds meer Bolivianen keren hun land de rug toe), een gebrek aan geschikte landbouwgronden (waardoor Bolivia het zonder een concurrerende landbouwsector moet stellen), een van oudsher zeer eenzijdige

⁽¹⁾ Mexico-stad (Mexico), 13-15 april 2004. Naast „Andesgemeenschap” wordt ook wel eens, zij het minder vaak, de naam „Gemeenschap van Andeslanden” gebruikt.

⁽²⁾ Guadalajara (Mexico), 28 en 29 mei 2004

economie, de discriminatie van de inheemse bevolking (hoewel deze meer dan de helft van de totale bevolking uitmaakt) en de toenemende spanningen tussen het traditionele centrum van de politieke macht in de „Altiplano” en de opkomende economische regio's in de oostelijke laagvlakten. Bolivia is erin geslaagd sommige van deze problemen op een democratische manier uit de wereld te helpen, maar de aanhoudende onzekerheid heeft zijn economische ontwikkeling aanzienlijk geschaad. De in januari 2006 aangetreden nieuwe regering gaat ingrijpende hervormingen doorvoeren om de economische ontwikkeling te stimuleren, zonder afbreuk te doen aan de rechtszekerheid voor investeerders, aan 's lands internationale verplichtingen en aan de bilaterale overeenkomsten die Bolivia met andere landen heeft gesloten.

2.3 De situatie in Ecuador vertoont heel wat overeenkomsten met die in Bolivia, zoals onder meer een omvangrijke inheemse bevolking en grote politieke en culturele verschillen tussen het centrale hoogland en de lager gelegen kustvlakten. Politiek gezien is Ecuador nog minder stabiel dan Bolivia, maar anders dan Bolivia heeft Ecuador de afgelopen jaren geen open sociale conflicten gekend. Zo'n 49 % van de bevolking leeft onder de armoedegrens⁽³⁾. De economische crises van de afgelopen tien jaar hebben, samen met de „dollarisatie” van de economie, de toch al omvangrijke armoede nog doen toenemen en zo'n 10 % van de beroepsbevolking tot emigratie gedreven. Geldovermakingen door migranten — in 2004 goed voor zo'n 1 740 mln dollar — vormen na de olie-export de belangrijkste bron van deviezen.

2.4 Peru heeft een heel andere ontwikkeling doorgemaakt: het kreeg niet alleen te maken met terrorisme (in de jaren '80 en het begin van de jaren '90), maar ook met een autoritair en corrupt bewind (onder president Fujimori). Het land haalt vrij hoge groeicijfers, maar van politieke en maatschappelijke hervormingen is tot op heden weinig terechtgekomen. De huidige regering is dan ook niet erg populair. Hoewel het secretariaat-generaal van de CAN in Lima is gevestigd, staat Peru enigszins terughoudend tegenover het subregionale integratieproces.

2.5 De ontwikkelingen in Venezuela⁽⁴⁾ worden in de hele regio en ook elders in de wereld op de voet gevolgd vanwege de grote politieke en sociale spanningen van de afgelopen jaren en de hoog oplopende rivaliteit tussen voor- en tegenstanders van president Chavez. De Venezolaanse economie wordt steeds meer afhankelijk van de olie-export, waardoor de regering, mede dankzij de hoge prijzen op de internationale oliemarkt, een actief buitenlands beleid kan voeren en aanzienlijke middelen kan uittrekken voor haar binnenlands beleid.

2.6 In Colombia is het democratisch bestel ondanks het politieke en maatschappelijke geweld — dat nog wordt verergerd door de drugshandel — altijd overeind gebleven, wat voor Latijns-Amerika een ongewone prestatie is. Niet alleen politiek maar ook economisch doet het land het niet slecht. Een minpunt is echter dat, hoewel het geweld enigszins is afgenomen, er nog steeds vakbondsmensen, journalisten, onderne-

mers en andere maatschappelijke figuren worden vermoord of ontvoerd.

3. De onderlinge integratie tussen de Andeslanden

3.1 Institutionele ontwikkeling

3.1.1 De Andesgemeenschap is het integratieproject met de langste staat van dienst in Zuid-Amerika. In 1969 richtten de vijf oorspronkelijke lidstaten — Bolivia, Chili, Colombia, Ecuador en Peru — bij de Overeenkomst van Cartagena het zgn. Andespact op. In 1972 trad ook Venezuela toe, maar in 1976 trok Chili zich weer terug. Momenteel telt de CAN dus vijf lidstaten, die samen goed zijn voor 120 miljoen inwoners, een BIP van zo'n 265 mrd dollar en een interne markt ter waarde van 8,6 mrd dollar.

3.1.2 In de 35 jaar van zijn bestaan heeft het integratieverband zich geleidelijk aan ontwikkeld van een organisatie met een protectionistische inslag (importsubstitutie) — wat geheel in de lijn lag van de tijdsgeest in de jaren '60 en '70 — tot een samenwerkingsverband dat het beginsel van „open regionalisme” aanhangt. In de loop der jaren werden verschillende institutionele hervormingen doorgevoerd, waarbij de onderlinge integratie steeds hechter werd. Dit proces is in 1997 uitgemond in de oprichting van de Andesgemeenschap, een organisatie met een goed uitgebouwde institutionele structuur en met regels en voorschriften die de meest uiteenlopende terreinen bestrijken.

3.1.3 In 1996 werd het Protocol van Trujillo gesloten, waarbij een institutioneel raamwerk (*Sistema Andino de Integración* — SAI)⁽⁵⁾ in het leven werd geroepen. Dit raamwerk, dat bestaat uit een aantal intergouvernementele en gemeenschappelijke organen met resp. uitvoerende, regelgevende, rechterlijke, parlementaire en toezichthoudende bevoegdheden, moet voor de nodige coördinatie zorgen en op die manier het integratieproces in goede banen helpen leiden.

3.1.4 De twee voornaamste besluitvormingsorganen, de Raad van Ministers van Buitenlandse Zaken van de Andesgemeenschap en de Commissie van de Andesgemeenschap, zijn intergouvernementele organen. De Raad van Ministers van Buitenlandse Zaken is bevoegd voor alle aspecten die buiten de bevoegdheden van de Commissie vallen, zoals politieke kwesties, sociale vraagstukken, milieu, migratiebeleid en vrij verkeer van personen. Verder is hij belast met de coördinatie van de externe activiteiten van de diverse gemeenschappelijke instellingen.

3.1.5 Het hoogste politieke orgaan is de Presidentiële Raad, die wordt gevormd door de staatshoofden van de aangesloten landen. Deze brengt verklaringen of richtsnoeren uit, die als leidraad fungeren voor de overige instellingen en organen. Het voorzitterschap van de Presidentiële Raad rouleert halverwege het jaar, waarbij de vijf lidstaten elkaar in alfabetische volgorde afwisselen. Dit toerbeurtsysteem heeft ook gevolgen voor de andere intergouvernementele organen.

⁽³⁾ United Nations Statistic Division Millennium Indicators (15 oktober 2003)

⁽⁴⁾ Bij de voorbereiding van dit advies behoorde Venezuela nog tot de CAN.

⁽⁵⁾ Strikt genomen wordt met „Andesgemeenschap” het geheel van instellingen en organen van het integratieverband (incl. de lidstaten) bedoeld en heeft het SAI te maken met de onderlinge relaties tussen al deze instellingen en organen. Dit onderscheid wordt in de praktijk echter nauwelijks in acht genomen.

3.1.6 Een van de belangrijkste organen van het SAI is het in de Peruaanse hoofdstad Lima gevestigde Secretariaat-Generaal⁽⁶⁾, dat de intergouvernementele instellingen secretariële ondersteuning biedt, op een aantal specifieke terreinen wetgevende bevoegdheden heeft (aannemen van resoluties), over het recht van initiatief beschikt en nog een aantal andere bevoegdheden toegewezen heeft gekregen.

3.1.7 Andere gemeenschappelijke organen zijn het Hof van Justitie van de Andesgemeenschap en het Andesparlement. Daarnaast behoren tot het institutionele bestel van de Andesgemeenschap nog een aantal erkende instellingen als de *Consejo Consultivo Empresarial Andino* (Raadgevend Werkgeverscomité van de Andeslanden — CCEA), de *Consejo Consultivo Laboral Andino* (Raadgevend Werknemerscomité van de Andeslanden — CCLA), de *Corporación Andina de Fomento* (Ontwikkelingsmaatschappij voor het Andesgebied — CAF), het *Fondo Latinoamericano de Reservas* (Latijns-Amerikaans Reservefonds — FLAR), het *Convenio Simón Rodríguez*, het *Convenio Hipólito Unanue* en de *Universidad Andina Simón Bolívar*.

3.2 Stand van het integratieproces

3.2.1 Het integratieproces in het Andesgebied moet in het juiste perspectief worden gezien. De CAN bestaat al meer dan dertig jaar, maar zij is en blijft een organisatie van ontwikkelingslanden, met alle nadelen van dien op het gebied van institutionele ontwikkeling en economische capaciteit (het inkomen per hoofd van de bevolking bedraagt er gemiddeld 2 364 euro, tegenover 20 420 euro voor de EU in haar huidige samenstelling).

3.2.2 De totstandbrenging van één gemeenschappelijke markt — het kernstuk van ieder integratieproject — mag dan nog niet ver gevorderd zijn, op andere terreinen — met name op cultureel, sociaal en financieel gebied — hebben de vijf landen wél veel vooruitgang geboekt.

3.2.3 Aanvankelijk was het de CAN-landen in de eerste plaats om economische integratie te doen, maar juist op dat vlak is het integratieproces bijzonder moeizaam verlopen. Pas in 1993 is een vrijhandelszone tot stand gekomen, waaruit Peru zich op een gegeven moment tijdelijk heeft teruggetrokken. Er is nog steeds geen gemeenschappelijk douanetarief, maar op het vlak van de liberalisering van de onderlinge handel is er wél vooruitgang geboekt. Om te bereiken dat de toekomstige associatieovereenkomst beide partijen zo veel mogelijk voordeel oplevert, is het dan ook van essentieel belang dat de CAN-landen serieus werk maken van de totstandbrenging van een echte douane-unie.

3.2.4 Het uitblijven van gemeenschappelijke regelgeving heeft nadelige gevolgen gehad voor de ontwikkeling van de interne handel, waarvan de jaarlijkse omvang sterk fluctueert. In de jaren '90 is de onderlinge handel toegenomen van 4,1 % in 1990 tot 14,2 % in 1998⁽⁷⁾, maar dat is altijd nog een stuk minder dan de percentages uit de jaren '70 en het gemiddelde

voor Latijns-Amerika als geheel (20,2 %). Na 1998 is het weer bergafwaarts gegaan (10,4 % in 2004), een tendens die in 2005 echter opnieuw werd doorbroken.

3.2.5 De onderlinge handel tussen de CAN-landen blijft ook aanzienlijk achter bij de handel met de Verenigde Staten (46,6 % in 2004) en ligt ongeveer op hetzelfde niveau als de handel met de EU (11,0 % in 2004). In drie van de vijf CAN-landen bedraagt het percentage van de export naar andere CAN-landen minder dan 12 %.

3.2.6 Toch is er op het vlak van de onderlinge integratie een zekere vooruitgang geboekt, zij het uiterst moeizaam, niet alleen vanwege het ontbreken van de nodige politieke wil, maar ook als gevolg van andere problemen: de structuur van de markten, de verschillen qua economisch model en ontwikkelingsniveau, de moeilijke geografische situatie (die de interne handel bemoeilijkt) en interne politieke problemen. Ondanks al deze problemen houdt het integratieproject van de CAN inmiddels al meer dan drie decennia stand. Het ontbreken van een moderne communicatie- en vervoersinfrastructuur binnen de CAN is een van de grootste belemmeringen voor de totstandkoming van een interne markt en voor de ontwikkeling van de CAN in het algemeen.

3.2.7 Naar buiten toe geven de CAN-landen weinig blijk van saamhorigheid: Bolivia en Venezuela hebben toenadering gezocht tot de Mercosur, terwijl Peru en Colombia een vrijhandelsakkoord met de Verenigde Staten hebben gesloten.

3.2.8 Dit gebrek aan eensgezindheid heeft op 22 april jl. een nieuw hoogtepunt bereikt met de aankondiging van Venezuela dat het zich uit de CAN terugtrekt. De terugtrekking van Venezuela en de ondertekening van de vrijhandelsakkoorden met de VS hebben de CAN in een diepe politieke crisis gedompeld, waaraan binnenkort een buitengewone top zal worden gewijd.

3.3 Versterking van de sociale cohesie

3.3.1 Zoals reeds gezegd is handelsintegratie slechts één aspect van het integratieproject tussen de CAN-landen. Van meet af aan was het de bedoeling om het integratieproces ook een politieke en een sociale dimensie te geven. Dit aspect krijgt de laatste tijd bijzondere aandacht omdat de CAN-landen op die manier hun nog prille democratisch bestel willen consolideren om hun subregio een krachtiger stem te geven, zowel binnen Latijns-Amerika als daarbuiten. Het streven naar politieke en sociale integratie hangt ook samen met de sociaal-economische situatie in het Andesgebied.

3.3.2 De cijfers over het gebrek aan sociale cohesie laten aan duidelijkheid niets te wensen over: 50 % van de Andesbevolking — zo'n 60 miljoen mensen — leeft onder de armoedegrens. De vijf CAN-landen behoren alle tot de groep landen met de grootste ongelijkheid (gemeten met de Gini-index), niet alleen qua inkomen maar ook qua discriminatie op basis van etnische afkomst, ras, plaats van herkomst, enz.

⁽⁶⁾ Art. 30, sub a, van de Overeenkomst.

⁽⁷⁾ Bron: Economische Commissie voor Latijns-Amerika en het Caribisch Gebied (ECLAC), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe* 2004. *Tendencias* 2005, Santiago de Chile (Chili), 2005

3.3.3 De regio heeft ook ernstig te lijden onder problemen als zwartwerk, immigratie (met name van vrouwen, en zulks niet alleen uit andere CAN-landen maar ook uit derde landen) en marginalisering van de inheemse volken (zelfs waar deze een omvangrijke minderheid — in Ecuador en Peru — of zelfs de meerderheid van de bevolking — in Bolivia — vormen). Ten slotte is het Andesgebied ook de regio met het grootste aandeel in de wereldproductie van cocaïne, met alle kwalijke gevolgen van dien: schaduweconomieën, vluchtelingen, geweld en corruptie. In het geval van Colombia komt bij dit alles nog een lange geschiedenis van gewapende conflicten.

3.3.4 Tegen deze achtergrond is het duidelijk dat handelsliberalisatie alléén niet voldoende is om de cohesie tussen de CAN-landen te versterken. In het Nieuw Strategisch Plan van het Secretariaat-Generaal van de CAN ⁽⁸⁾ wordt dan ook minder nadruk gelegd op het verlagen van douanetarieven dan op verbetering van het concurrentievermogen, intellectuele eigendom, afschaffing van non-tarifaire belemmeringen, infrastructuur, vrij personenverkeer, energie, milieu en veiligheid.

3.3.5 Een van de hoekstenen van deze nieuwe strategie, waarin integratie wordt gezien als middel tot ontwikkeling en deelname aan het globaliseringsproces, is het bevorderen van de sociale ontwikkeling. Een belangrijk initiatief op dit vlak is het in september 2004 goedgekeurde Integraal Plan inzake Sociale Ontwikkeling (*Plan Integrado de Desarrollo Social — PIDS*) ⁽⁹⁾, dat tot doel heeft de armoede, uitsluiting en sociale ongelijkheid in de regio uit de wereld te helpen. Op middellange termijn zou het PIDS de basis kunnen vormen voor een alomvattende strategie ter bevordering van de sociale (en economische) samenhang. De CAN ziet wel wat in de invoering van een open coördinatiemethode zoals die in de EU wordt toegepast, en in de instelling van een sociaal fonds naar het voorbeeld van de Europese structuurfondsen. Zij is daarmee de eerste Latijns-Amerikaanse regio die bepaalde aspecten van het Europees sociaal model wil gaan overnemen.

3.3.6 De sociale dimensie van het integratieproces komt sinds 1999 steeds vaker ter sprake in politieke verklaringen en gezamenlijke besluiten van de CAN-landen ⁽¹⁰⁾. Er zijn in de afgelopen jaren ook al enkele concrete initiatieven genomen.

⁽⁸⁾ Zie in dit verband o.m.: *Integración para la Globalización*, toespraak van de secretaris-generaal van de CAN, Allan Wagner Tizón, bij zijn infunctietreding, Lima (Peru), 15 januari 2004 (<http://www.comunidadandina.org/index.asp>).

⁽⁹⁾ Zie <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/DEC601.pdf>.

⁽¹⁰⁾ Zie art. 1 en hoofdstuk XVI van de Overeenkomst van Cartagena inzake economische en sociale integratie en samenwerking, het Sociaal Handvest van de Andesgemeenschap (in 1994 door het Andesparlement goedgekeurd maar nog niet door de lidstaten geratificeerd), de na de Xie bijeenkomst van de Presidentiële Raad uitgebrachte Verklaring van Cartagena (waarin de Raad van ministers van Buitenlandse Zaken wordt opgedragen een regeling ter aanvulling van de Besluiten nrs. 441 en 442 uit te werken om naast de sociale partners ook het maatschappelijk middenveld een stem in het kapittel te geven) en de conclusies van de Presidentiële Dialoog over Integratie, Ontwikkeling en Sociale Cohesie (Cusco, 2004).

3.3.7 In het kader van de Presidentiële Dialoog over Integratie, Ontwikkeling en Sociale Cohesie hebben de presidenten van de CAN-landen in verband met de inschakeling van de CAN-economieën in de wereldeconomie gepleit voor een „inclusief” proces gericht op diversifiëring van de productie en verbetering van het concurrentievermogen, een proces dat alle soorten bedrijven (ook kleine, middelgrote en micro-bedrijven alsmede coöperaties en gemeenschapsbedrijven) ten goede komt en waarbij vanuit een territoriale invalshoek gunstige voorwaarden voor lokale ontwikkeling en regionalisering worden gecreëerd.

3.3.8 Het Secretariaat-Generaal heeft voor de onmiddellijke toekomst drie grote doelstellingen vastgelegd: (1) globalisering en inschakeling in de wereldeconomie, (2) ontwikkeling, concurrentievermogen en sociale inclusie, en (3) sociale cohesie en versterking van het democratisch bestel. Al deze doelstellingen zijn opgenomen in de sociale agenda van de CAN, die alleen gerealiseerd kan worden als hij door de CAN als uitgangspunt wordt genomen bij onderhandelingen over handelsliberalisatie met derde landen, zeker als de onderhandelingen kunnen leiden tot ernstige wanverhoudingen binnen de regio en binnen de eigen samenleving, waarin sommige groepen om redenen van etnische afkomst en geslacht uitgesloten worden.

4. Inbreng van het maatschappelijk middenveld in het institutionele bestel van de CAN

4.1 Het Raadgevend Werkgeverscomité en het Raadgevend Werknemerscomité

4.1.1 Hoewel het integratieproces al een aantal decennia aan de gang is, is de formele participatie van het maatschappelijk middenveld pas enkele jaren geleden echt van de grond gekomen, en wel met de oprichting van het Raadgevend Werknemerscomité (CCLA) en het Raadgevend Werkgeverscomité (CCEA). Vóór de oprichting van deze twee adviescomités speelden werkgevers en vakbonden geen rol van betekenis in het integratieproces, althans niet op regionaal niveau. Op nationaal niveau daarentegen konden zij hun stem wél laten horen.

4.1.2 Het CCLA werd opgericht bij Besluit nr. 441 ⁽¹¹⁾ en telt vier afgevaardigden per lidstaat. De CCLA-leden en hun plaatsvervangers worden gekozen uit de hoogste leiding van de door elke lidstaat aangewezen representatieve werknemersorganisaties. In het CCLA zitten vertegenwoordigers van de meest representatieve bonden en centrales van ieder CAN-land. Momenteel zijn er 16 centrales in vertegenwoordigd, afkomstig uit elk van de vijf lidstaten ⁽¹²⁾.

4.1.3 Het CCEA werd opgericht bij Besluit nr. 442 en fungeert als spreekbuis van de werkgeversorganisaties in de regio. Het telt eveneens vier afgevaardigden per lidstaat, gekozen uit de hoogste leiding van de representatieve werknemersorganisaties van ieder land.

⁽¹¹⁾ Cartagena de Indias (Colombia), 26 juli 1998

⁽¹²⁾ Marcos-Sánchez, José, *La experiencia de participación de la sociedad civil en el proceso de integración andino*, Eerste Forum van het maatschappelijk middenveld EU-CAN, Brussel (België), maart 2005 (http://europa.eu.int/comm/external_relations/andean/conf_en/docs/jose_marcos-sanchez.pdf)

4.1.4 De taken van deze twee comités werden opnieuw omschreven bij Besluit nr. 464 ⁽¹³⁾. Daarin wordt bepaald dat zij advies kunnen verstrekken aan de Raad van Ministers van Buitenlandse Zaken, de Commissie of het Secretariaat-Generaal, en dat zij, met stemrecht, kunnen deelnemen aan de vergaderingen van de Raad van Ministers van Buitenlandse Zaken en de Commissie en aan de vergaderingen van regeringsdeskundigen of van in het kader van het integratieproces ingestelde werkgroepen.

4.1.5 Het CCLA heeft al tal van adviezen uitgebracht, o.m. over de sociale en de externe agenda van de CAN. Speciale vermelding verdient het recente advies nr. 27 ⁽¹⁴⁾ over de eventuele sluiting van een associatieovereenkomst met de EU, waarin staat te lezen dat het CCLA „positief staat tegenover het aangaan van een politieke, economische en maatschappelijke alliantie met de EU”.

4.1.6 Het CCEA van zijn kant wijst in een van zijn verklaringen ⁽¹⁵⁾ op het „fundamentele belang van de discussie over een associatie met de EU” en beveelt daarom aan „er nauwlettend op toe te zien dat de over de onderhandelingen verstrekte informatie goed wordt gebracht, om nadelige gevolgen voor de onderhandelingen te vermijden.”

4.1.7 Zowel het CCLA als het CCEA zijn tot het besef gekomen dat zij hun beleid moeten coördineren met dat van andere maatschappelijke organisaties in het Andesgebied en van het Europees Economisch en Sociaal Comité, met de bedoeling om gemeenschappelijke standpunten in te nemen en er samen voor te zorgen dat in de toekomstige overeenkomst tussen de EU en de CAN terdege aandacht wordt geschonken aan de problematiek rond de fundamentele arbeidsrechten.

4.2 Andere participatie-instrumenten

4.2.1 Naast het Werknemers- en het Werkgeverscomité zijn er nog enkele andere organen waar het maatschappelijk middenveld zijn standpunt ten aanzien van sociale beleidsvraagstukken naar voren kan brengen: de zgn. *convenios sociales* (sociale overlegorganen). Een van deze overlegorganen is het in 1973 opgerichte *Convenio Simón Rodríguez*, een tripartiet forum voor discussie, participatie en coördinatie (voor arbeids- en werkgelegenheidsvraagstukken bevoegde ministers, werkgevers en werknemers), dat als taak heeft bij te dragen aan de uitwerking van een sociaal en een arbeidsbeleid op regionaal niveau ⁽¹⁶⁾.

4.2.2 Het *Convenio* werd opgericht om de ontwikkeling en integratie op sociaal gebied en op het vlak van de arbeidsproblematiek te bevorderen. Aanvankelijk boekte het nogal wat successen en kreeg het ruime aandacht van alle sectoren die bij deze materie betrokken waren, maar allerlei belemmeringen, voornamelijk van institutionele aard, maakten het al na tien jaar vleugellam en remden het integratieproces af.

⁽¹³⁾ Cartagena de Indias (Colombia), 25 mei 1999

⁽¹⁴⁾ CCLA, Lima (Peru), 7 april 2005

⁽¹⁵⁾ Zevende vergadering van het CCEA, Lima (Peru), april 2005

⁽¹⁶⁾ Andere overlegorganen zijn het *Convenio Andrés Bello* (onderwijs) en het *Convenio Hipólito Unanue* (gezondheid).

4.2.3 In een op 24 juni 2001 door de Presidentiële Raad goedgekeurd protocol worden de doelstellingen en taken van het *Convenio* als volgt omschreven:

- a. voorstellen en bespreken van initiatieven op sociaal gebied en op het vlak van de arbeidsproblematiek die een effectieve bijdrage leveren aan de uitvoering van de sociale agenda van de CAN, rekening houdend met de activiteiten van de andere organen van het SAI;
- b. uitstippelen en coördineren van het gemeenschappelijk beleid met betrekking tot de volgende aspecten: werkgelegenheid, scholing en opleiding, gezondheid en veiligheid op de werkplek, sociale zekerheid, arbeidsmigratie en eventuele andere door de CAN-landen te bepalen thema's;
- c. voorstellen en uitwerken van acties ter bevordering van de samenwerking en coördinatie van het beleid van de CAN-landen op sociaal gebied en op het vlak van de arbeidsproblematiek.

4.3 Rol van ngo's en maatschappelijke organisaties

4.3.1 Net als elders in de wereld zijn er binnen de CAN tal van maatschappelijke organisaties en bewegingen actief, die allerlei specifieke belangen behartigen: belangen van werkgevers en werknemers, mensenrechten, rechten van vrouwen en inheemse volken, culturele en milieubelangen, consumentenrechten, belangen van agrarische familiebedrijven en kleine landbouwbedrijven, enz.

4.3.2 Al deze organisaties spelen een actieve rol in het integratieproces, een rol die nog aan belang zal winnen zodra de associatieovereenkomst met de EU een feit is.

4.3.3 Daarnaast telt het maatschappelijk middenveld nog vele andere belangrijke organisaties en instellingen: verenigingen en bewegingen die opkomen voor de rechten van de inheemse volken, ngo-netwerken en -platformen, actiecoalities en -platformen, onderzoekscentra, universiteiten, enz.

4.3.4 De „georganiseerde” en „niet-georganiseerde” civiele samenleving zorgen samen voor een sterke maatschappelijke dynamiek, maar deze heeft vrijwel alleen nog maar initiatieven en acties op nationaal niveau opgeleverd omdat het institutionele bestel van de CAN geen ruimte biedt voor een gecoördineerde inbreng van het maatschappelijk middenveld. Het Secretariaat-Generaal heeft evenwel aangekondigd dat er een subregionaal netwerk van universiteiten en ngo's in het leven gaat worden geroepen.

4.3.5 Om de deelname van het maatschappelijk middenveld aan het integratieproces te vergemakkelijken, heeft de CAN een aantal werkgroepen ingesteld. Een daarvan is de werkgroep Rechten van inheemse volken ⁽¹⁷⁾, een officieel adviesorgaan dat de actieve deelname van de inheemse bevolking aan het subregionale integratieproces in al zijn aspecten — economisch,

⁽¹⁷⁾ Besluit nr. 524 van 7 juli 2002

sociaal, cultureel en politiek — moet bevorderen. Deze werkgroep buigt zich ook over gevoelige thema's als „collectieve gronden en gronden van de inheemse bevolking”, „landbouwproductie en belangen van landbouwgemeenschappen”, „economische ontwikkeling, sociale rechtvaardigheid en deelname aan het politieke leven”, „culturele identiteit en institutionalisering”, enz.

4.3.6 Een ander officieel adviesorgaan is de werkgroep Consumentenrechten⁽¹⁸⁾, die ervoor moet zorgen dat (particuliere en publieke) consumentenorganisaties actief kunnen deelnemen aan het sociale overleg en de besluitvorming over de consumentenrechtenproblematiek in het kader van het subregionale integratieproces.

4.3.7 De werking van deze adviesorganen⁽¹⁹⁾ wordt niet uit de CAN-begroting gefinancierd. Dit betekent dat aan de werkzaamheden alleen kan worden deelgenomen door organisaties die het zich financieel kunnen veroorloven vertegenwoordigers naar de vergaderingen van de werkgroepen en de CAN-organen af te vaardigen.

5. De betrekkingen tussen de EU en de Andeslanden

5.1 De eerste overeenkomsten

5.1.1 De eerste samenwerkingsovereenkomst tussen de EU (toen nog EG) en Latijns-Amerika was de overeenkomst met het Andespact, die in 1983, 14 jaar na de oprichting van dit integratieverband, werd ondertekend.

5.1.2 Deze overeenkomst maakte deel uit van wat men later de „tweede generatie samenwerkingsovereenkomsten” is gaan noemen. Anders dan de overeenkomsten van de eerste generatie, die voornamelijk (niet-preferentiële) handelsovereenkomsten waren, gingen de overeenkomsten van de tweede generatie niet alleen over handel, maar ook over politieke dialoog en samenwerking — twee aspecten die in latere overeenkomsten zelfs het voornaamste onderdeel zouden worden. Bovendien stond in de overeenkomsten van de tweede generatie duidelijk te lezen dat de EG veel belang hechtte aan regionale integratie in Latijns-Amerika.

5.1.3 Het dynamische karakter van de betrekkingen tussen de EG en Latijns-Amerika in de jaren '80 maakte al snel duidelijk dat de tijd rijp was voor een nieuwe generatie samenwerkingsovereenkomsten. In 1993 sloot de EU een kaderovereenkomst (overeenkomst van de derde generatie) met de Andespactlanden. Deze bevatte twee nooit eerder in een samenwerkingsovereenkomst opgenomen clausules, nl. een „democratie-clausule” (waarin beide partijen hun gehechtheid aan democratie te kennen gaven) en een „evolutieve clausule” (die het mogelijk moest maken de samenwerking verder uit te breiden).

⁽¹⁸⁾ Besluit nr. 539 van 11 maart 2003 (voluit: „Andeswerkgroep voor de deelname van het maatschappelijk middenveld aan de bescherming van de rechten van de consument”)

⁽¹⁹⁾ Er is ook een werkgroep Lokale overheden, met een adviserende functie.

5.1.4 Onder invloed van de strijd tegen de drugshandel voerden de EU en de Andesgemeenschap in de jaren '90 hun samenwerking steeds verder op. Anders dan de Verenigde Staten voelde de EU niets voor een repressieve aanpak van het drugsprobleem. In plaats daarvan opteerde zij voor een tweeledige benadering. Enerzijds besloot zij de Andeslanden te hulp te komen — overigens op verzoek van deze landen zelf — door haar Stelsel van Algemene Preferenties (SAP) uit te breiden met een speciale „drugsregeling”, op basis waarvan de Andeslanden voortaan 90 % van hun uitvoer naar de EU rechtenvrij mochten invoeren. Anderzijds kwamen partijen overeen om een „gespecialiseerde dialoog op hoog niveau over de drugsproblematiek” in het leven te roepen.

5.1.5 Halverwege de jaren '90 achtte de EU de tijd rijp voor alweer een nieuw soort overeenkomst. Deze „overeenkomsten van de vierde generatie” — zoals de overeenkomsten met de Mercosur, Chili en Mexico worden genoemd — waren bedoeld als eerste stap op weg naar de sluiting van een associatieovereenkomst, die o.m. zou voorzien in een vrijhandelsverdrag. Ook de CAN had graag een dergelijke overeenkomst met de EU gesloten, maar de EU vond het beter niet te hard van stapel te lopen en eerst een interimovereenkomst te sluiten. Dit voorstel werd tijdens de Tweede Top van staatshoofden en regeringsleiders van de Europese Unie, Latijns-Amerika en het Caribisch gebied, in mei 2002 in Madrid, goedgekeurd.

5.2 De overeenkomst van 2003: een tussenstap

5.2.1 Op 15 december 2003 hebben de EU en de CAN een overeenkomst over politieke dialoog en samenwerking gesloten. Deze overeenkomst betekende een stap voorwaarts in vergelijking met de vorige, hoewel zij niet helemaal aan de verwachtingen van de Andeslanden beantwoordde⁽²⁰⁾. Zo waren zij er niet gelukkig mee dat de overeenkomst niet voorzorg in een verruiming van de toegang tot de EU-markt. Toch is deze overeenkomst een belangrijke stap in de goede richting vanwege de institutionalisering van de politieke dialoog, de uitbreiding van het werkkerrein van de biregionale samenwerking (migratie, terrorisme, enz.) en de toewijzing van een grotere rol aan het maatschappelijk middenveld⁽²¹⁾.

5.3 De handelsrelaties tussen de EU en de CAN

5.3.1 Zoals uit onderstaande tabel blijkt neemt de handel tussen de EU en de CAN nauwelijks toe. Hoewel de EU momenteel de op één na belangrijkste handelspartner van de CAN is, bedraagt haar aandeel in de totale buitenlandse handel van de CAN slechts 12 à 13 % (VS: 40 %). In de periode 1994-2004 is haar aandeel in de totale uitvoer van de CAN afgenomen van 19 % tot 12 % en haar aandeel in de totale invoer van 19 % tot 13 %.

⁽²⁰⁾ Enkele auteurs hebben het in dit verband over „derde generatie plus of vierde generatie min” omdat de nieuwe overeenkomsten het midden houden tussen de overeenkomst van 1993 en de overeenkomsten die de Unie met de Mercosur, Chili en Mexico heeft gesloten: Javier Fernández en Ana Gordon, „Un nuevo marco para el refuerzo de las relaciones entre la Unión Europea y la Comunidad Andina”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, jaargang 89, nummer 17, januari-april 2004.

⁽²¹⁾ Artikel 52, lid 3, van de overeenkomst voorziet in de oprichting van een Gemengd Raadgevend Comité met als taak „de dialoog met economische en maatschappelijke organisaties van de georganiseerde civiele samenleving te stimuleren”.

HANDEL VAN DE EU MET DE CAN

(in mln euro)

	Invoer			Uitvoer			Begroting (EU)	Invoer + uitvoer
	Volume	Jaarlijkse mutatie (%)	Aandeel in totale EU-invoer	Volume	Jaarlijkse mutatie (%)	Aandeel in totale EU-uitvoer		
2000	8 153		0,82	7 020		0,82	-1 134	15.173
2001	8 863	8,7	0,90	7 908	12,6	0,89	-955	16.771
2002	8 853	-0,1	0,94	7 085	-10,4	0,79	-1 768	15.938
2003	7 911	-10,6	0,84	5 586	-21,2	0,64	-2 325	13.497
2004	8 904	12,6	0,87	5 988	7,2	0,62	-2 916	14.892
Gem. jaarl. toename		2,2			-3,9			-0,5

Bron: Eurostat

5.3.2 De EU is de belangrijkste bron van directe investeringen in de CAN, maar sinds 2000 is de investeringsstroom voortdurend afgenomen (van 3,3 mrd dollar in 2000 tot iets meer dan 1 mrd dollar in 2003).

5.3.3 Hoe de handelsrelaties tussen de EU en de CAN zich verder zullen ontwikkelen, is niet duidelijk. Het ziet er niet naar uit dat het nieuwe SAP, dat in 2006 in werking is getreden, tot een substantiële verbetering van de toegang tot de EU-markt zal leiden, ook al werd het aantal producten opgetrokken. Wel komt het optrekken van de looptijd tot tien jaar de voorspelbaarheid ten goede (wat een gunstig effect kan hebben op de investeringen). De impact van een associatieovereenkomst op de economische betrekkingen tussen de EU en de CAN zou veel groter zijn dan die van het nieuwe SAP.

5.4 Naar een associatieovereenkomst

5.4.1 De betrekkingen tussen de EU en de CAN zijn er aanzienlijk op vooruitgegaan, maar het gevaar is niet denkbeeldig dat de situatie blijft zoals zij nu is: weinig dynamische economische betrekkingen maar wel een behoorlijk samenwerkingsniveau, met een geïnstitutionaliseerde politieke dialoog maar zonder gezamenlijke agenda. Daarom stelt het Comité voor om, niettegenstaande de huidige moeilijkheden, zo spoedig mogelijk een associatieovereenkomst te sluiten naar het voorbeeld van de (al eerder gesloten of geplande) overeenkomsten met Chili, Mexico en de Mercosur.

5.4.2 Deze overeenkomst moet voorzien in een vrijhandelsregeling, een bredere politieke dialoog en ruimere samenwerking. Er moet ook meer nadruk worden gelegd op de sociale dimensie, en met name op de rol van maatschappelijke organisaties en het maatschappelijk middenveld in het algemeen.

5.4.3 Verder moet ook aandacht worden geschonken aan nog een aantal andere belangrijke aspecten, zoals het verbeteren van het concurrentievermogen van het bedrijfsleven, het vergroten van de rechtszekerheid voor investeerders en de uitbouw van een echte interne markt waarin het bedrijfsleven de nodige waarborgen worden geboden.

5.4.4 De EU heeft tijdens de derde biregionale top, in mei 2004 in Guadalajara (Mexico), ermee ingestemd de mogelijkheid van het sluiten van een dergelijke overeenkomst in overweging te nemen, maar zij heeft daar meteen een aantal voorwaarden aan verbonden. Zo ziet zij een vrijhandelsovereenkomst alleen zitten als daarin rekening wordt gehouden met de resultaten van de onderhandelingen over de Ontwikkelingsagenda van Doha en als het economische integratieproces binnen de CAN voldoende is opgeschoten. Het evaluatieproces zal begin 2006 worden afgerond en op de Top in Wenen zal worden beslist hoe de betrekkingen tussen de EU en de CAN verder vorm zal worden gegeven.

5.5 De sociale dimensie van de associatie tussen de EU en de CAN

5.5.1 Van een volledige associatie tussen de EU en de CAN kan alleen sprake zijn als ook de eerbiediging en bescherming van de democratie, de mensenrechten en de fundamentele sociale en arbeidsrechten voldoende aandacht krijgt en als beide partijen uitdrukkelijk te kennen geven dat zij de strijd willen aanbinden met de drugshandel en corruptie en dat zij behalve economische vooruitgang ook sociale rechtvaardigheid en sociale cohesie nastreven.

5.5.2 De structuur van de toekomstige overeenkomst moet worden afgestemd op het nagestreefde doel, nl. de totstandbrenging van een politieke, economische én sociale associatie. Daarom moet naast de hoofdstukken over handel en politieke dialoog ook een sociaal hoofdstuk in de overeenkomst worden opgenomen, dat voor het nodige tegenwicht moet zorgen.

5.5.3 In dit sociale hoofdstuk moeten de werknemers- en werkgeversrechten worden behandeld, uitgaande van bovenstaande criteria en met uitdrukkelijke vermelding van vrijheid van vereniging, sociale dialoog en sociaal overleg ⁽²³⁾.

⁽²³⁾ Zie in dit verband par. 6.8.3 van het advies *De sociale cohesie in Latijns-Amerika en het Caribisch gebied* (PB C 110 van 30 april 2004, blz. 55): „Alleen met sterke, representatieve, onafhankelijke en onderhandelingsbekwame sociaal-economische organisaties is een vruchtbare sociale en burgerdialoog — voorwaarde voor een succesvol ontwikkelingsproces — mogelijk.”

5.5.4 Ook moet de EU duidelijker stelling nemen tegen het manifeste gebrek aan respect voor de mensenrechten en de pers- en vakbondsvrijheid in sommige Andeslanden.

5.5.5 Ten slotte dienen partijen zich er ook toe te verbinden elkaar door middel van technische assistentie of met andere initiatieven te helpen de situatie op het vlak van de sociale rechten te verbeteren.

5.6 Ontwikkelingssamenwerking

5.6.1 Op het vlak van de ontwikkelingssamenwerking met de Andeslanden speelt de EU onmiskenbaar een voortrekkersrol. Iets meer dan eenderde van het EU-budget voor ontwikkelingssamenwerking met Latijns-Amerika gaat naar de CAN en haar lidstaten. Tussen 1994 en 2002 behoorden Bolivia en Peru tot de drie koplopers onder de ontvangers van officiële ontwikkelingshulp uit de EU.

5.6.2 De Europese Commissie werkt momenteel aan een nieuwe algemene samenwerkingsstrategie en aan specifieke strategieën voor ieder van de vijf CAN-landen. Deze nieuwe strategieën zullen in de periode 2007-2013 de ontwikkelingssamenwerking tussen de EU en de CAN bepalen.

5.6.3 Het concept van de algemene samenwerkingsstrategie stoelt op drie pijlers: regionale integratie, sociale cohesie en strijd tegen de drugshandel.

6. Inbreng van het maatschappelijk middenveld in de betrekkingen tussen de EU en de CAN

6.1 Doel van dit advies is de EU-instellingen, en later het Onderhandelingscomité dat de associatieovereenkomst moet voorbereiden, duidelijk te maken dat voldoende aandacht moet worden geschonken aan de sociale dimensie van de biregionale betrekkingen en aan de rol van het maatschappelijk middenveld bij de concrete invulling en de verdere uitbouw hiervan.

6.2 Het Comité heeft nog geen adviezen of resoluties over de betrekkingen met de CAN uitgebracht. Daarom wordt in het onderstaande uitgegaan van:

- a) de bepalingen van de Overeenkomst inzake politieke dialoog en samenwerking, en met name de artt. 42 („Samenwerking op sociaal gebied”), 43 („Betrokkenheid van de georganiseerde civiele samenleving bij de samenwerking”) en 44 („Samenwerking inzake gender”), zij het met de nodige aanpassingen aan de doelstellingen van de toekomstige associatieovereenkomst;
- b) een aantal verklaringen en andere documenten over de betrekkingen met Latijns-Amerika in het algemeen, uitgebracht door het Comité of het Europese en Latijns-Amerikaanse middenveld.

6.3 In dit verband zij verwezen naar de slotverklaring van de Derde Bijeenkomst van vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties van de Europese Unie, Latijns-Amerika en

het Caribisch Gebied, waarin de deelnemers „erop aandringen dat in de overeenkomsten met de EU terdege aandacht wordt geschonken aan de sociale dimensie en aan de uitbouw en versterking van de positie van het maatschappelijk middenveld, en met name van zijn advies- en participatieorganen” en „nogmaals beklemtonen dat zij vastbesloten zijn te ijveren voor nauwere banden tussen de Latijns-Amerikaanse en Caribische regionale adviesorganen onderling en tussen deze adviesorganen en het EESC”⁽²³⁾.

6.4 De EU- en de CAN-lidstaten staan achter de sociale beginselen en waarden zoals die zijn neergelegd in de grondwet en in de voornaamste verklaringen en resoluties van de IAO, zoals de *Verklaring inzake de fundamentele principes en rechten op het werk* (1998), de *Tripartiete Verklaring over de beginselen inzake multinationale ondernemingen en sociaal beleid* (1977, gewijzigd in 2000) en de *Resolutie van de Internationale Arbeidsconferentie over de vakbondsrechten en hun relatie met de burgerlijke vrijheden* (1970). Verder zijn zij ook partij bij de *Universele Verklaring van de Rechten van de Mens* (1948) en het *Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten* (1976).

6.5 Het EESC, het CCEA en het CCLA moeten dit gezamenlijke optreden van het maatschappelijk middenveld in goede banen leiden en namens het maatschappelijk middenveld deelnemen aan de onderhandelingen tussen beide blokken en aan de advies- en participatiemechanismen die in het kader van de toekomstige associatieovereenkomst in het leven moeten worden geroepen.

6.6 Zij zijn alvast begonnen met het institutionaliseren van hun onderlinge betrekkingen door een Interinstitutioneel Samenwerkingsplan te ondertekenen. Dit plan is een belangrijke stap voorwaarts op weg naar nauwere en stabielere samenwerking tussen het EESC en de twee adviesorganen van de CAN.

6.7 Het Interinstitutioneel Samenwerkingsplan heeft tot doel:

1. de vertegenwoordigende organen van het maatschappelijk middenveld van de CAN te ondersteunen;
2. de dialoog tussen de vertegenwoordigende organen van het maatschappelijk middenveld van de EU en de CAN te stimuleren;
3. het belang van het opnemen van een sociaal hoofdstuk in de toekomstige associatieovereenkomst tussen de EU en de CAN te benadrukken;
4. het CCEA en het CCLA te ondersteunen in hun pleidooi voor de oprichting van een Sociaal-Economische Raad van de Andesgemeenschap (CESA);
5. te zorgen voor een grotere participatie van het soort maatschappelijke organisaties dat bij het Comité onder groep III valt;
6. de economische banden tussen beide regio's te versterken.

⁽²³⁾ Punten 3 en 5 van de slotverklaring

6.8 De twee adviesorganen van de CAN van hun kant hebben samen ⁽²⁴⁾ voorgesteld dat de CAN-autoriteiten een discussie op gang brengen om de oprichting van de CESA zo spoedig mogelijk rond te krijgen.

6.9 Het Comité verheugt zich over de geplande oprichting van de CESA, en over de consensus daaromtrent. Ter vergemakkelijking van de erkenning en samenstelling van het later op te richten Gemengd Raadgevend Comité — dat nodig is om het maatschappelijk middenveld een rol te kunnen laten spelen binnen het institutionele raamwerk van de toekomstige associatieovereenkomst — pleit het ervoor om de leden van de CESA in drie groepen in te delen (werkgevers, werknemers en overige maatschappelijke geledingen).

6.10 De Europese Commissie heeft op 3 maart 2005 een conferentie over de toekomst van de betrekkingen tussen de EU en de CAN georganiseerd, waaraan diverse maatschappelijke organisaties hebben deelgenomen en waar ook het Comité vertegenwoordigd was. Met het oog op de komende onderhandelingen zou het een goede zaak zijn als er nog méér van dergelijke conferenties zouden worden georganiseerd, waarbij ook representatieve maatschappelijke organisaties uit de CAN betrokken zouden moeten worden (CCEA, CCLA, werkgroep Rechten van inheemse volken, werkgroep Consumentenrechten).

6.11 Het Comité acht het voor de verdere uitbouw van de biregionale associatie noodzakelijk dat de organisaties van de verschillende maatschappelijke sectoren van de EU en de CAN voortgaan op de ingeslagen weg en dat zij nog méér bilaterale contacten met elkaar onderhouden en nog méér gezamenlijke initiatieven nemen ⁽²⁵⁾.

7. Conclusies en sociaal-economische voorstellen

7.1 Het Comité vestigt er nogmaals de aandacht op dat het voor de democratische stabiliteit van een land van groot belang is dat een degelijk institutioneel bestel wordt uitgebouwd, dat wordt gestreefd naar een goede relatie tussen overheid en samenleving, dat de sociale bescherming wordt uitgebreid, dat de sociale ongelijkheid wordt verminderd, dat de economische ontwikkeling en de economische groei worden gestimuleerd, dat van oudsher uitgesloten bevolkingsgroepen in de samenleving worden geïntegreerd en dat op lokaal, nationaal en regionaal niveau meer mogelijkheden tot het voeren van een politieke dialoog worden gecreëerd.

7.2 Het Comité is van oordeel dat het starten van onderhandelingen over een associatieovereenkomst zowel voor de EU als voor de CAN een goede zaak zou zijn. Het roept beide partijen dan ook op om de onderhandelingen zo spoedig mogelijk van start te laten gaan (zonder de resultaten van de Doha-ronde af te wachten).

⁽²⁴⁾ Vijfde gezamenlijke bijeenkomst van het Raadgevend Werkgeverscomité van de Andeslanden (CCEA) en het Raadgevend Werknemerscomité van de Andeslanden (CCLA), Lima (Peru), 2 en 3 november 2004

⁽²⁵⁾ Op 7 april 2003 hebben het Europees Verbond van Vakverenigingen (EVV) en het Raadgevend Werknemerscomité van de Andesgemeenschap (CCLA) een Verklaring ondertekend waarin zij overeenkomen regelmatige contacten met elkaar te onderhouden en een samenwerkingsovereenkomst te sluiten. Op 17 februari 2005 heeft het ALOP-netwerk van Latijns-Amerikaanse ngo's en de Katholieke Universiteit van Lima in Lima een ontmoeting tussen ngo's uit de EU en de CAN georganiseerd.

7.3 Het Comité is van mening dat de onderhandelingen moeten leiden tot een integrale en evenwichtige associatie en dat de overeenkomst niet alleen in vrijhandel moet voorzien, maar ook in een politieke dialoog en samenwerking. Verder moet er een sociaal hoofdstuk in worden opgenomen, waarin de naleving van de fundamentele IAO-conventies en de andere in dit advies vermelde instrumenten als uitgangspunt moet worden genomen.

7.4 Op economisch gebied dient de overeenkomst tot doel te hebben:

- a) de rol van het bedrijfsleven, als doorslaggevende factor voor de sociaal-economische ontwikkeling van het hele Andesgebied, op te waarderen;
- b) het concurrentievermogen van het bedrijfsleven te verbeteren door O&O-activiteiten te stimuleren en de uitbouw van een adequate infrastructuur te bevorderen;
- c) de investeringen te stimuleren en de rechtszekerheid voor investeerders te vergroten;
- d) de toegang tot financiering, vooral voor kleine en middelgrote bedrijven, te vergemakkelijken en stimulansen te bieden voor nog andere initiatieven die de economische groei ten goede komen;
- e) de ontwikkeling van de sociale economie te stimuleren;
- f) de totstandkoming van een echte douane-unie in het Andesgebied te bevorderen.

7.5 Op sociaal gebied dient de overeenkomst met name gericht te zijn op het bevorderen, beschermen of versterken van:

- a) onderwijs en beroepsopleiding, alsmede de interuniversitaire samenwerking omdat deze de ontwikkeling van het wetenschappelijk onderzoek en het hoger onderwijs ten goede komt;
- b) gelijke behandeling en non-discriminatie op grond van geslacht, ras, etnische afkomst, godsdienst, handicap, enz.;
- c) gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het werk, door middel van maatregelen die de bestaande verschillen (o.m. ongelijke beloning) moeten wegwerken;
- d) de integratie van migranten, de eerbiediging van de rechten van migranten (incl. garanties met betrekking tot geldovermakingen naar hun land van herkomst) en de uitwerking van een emigratiebeleid;
- e) de strijd tegen kinderarbeid;
- f) de sociale dialoog tussen werkgevers en werknemers en hun organisaties;

- g) maatschappelijke en beroepsorganisaties (zoals verenigingen van landbouwers, consumenten, enz.) en het maatschappelijk middenveld in het algemeen;
- h) verbetering van de arbeidsomstandigheden, zowel vanuit het oogpunt van de gezondheid van de werknemers als vanuit milieuoogpunt, en geleidelijke uitbanning van zwartwerk.

7.6 Om de Andeslanden zo goed mogelijk op hun associatie met de EU voor te bereiden, dient de EU haar samenwerking met deze landen verder te intensiveren en daarbij, conform de richtsnoeren in de recente Mededeling van de Commissie⁽²⁶⁾, prioriteit te verlenen aan de problematiek rond de sociale samenhang. Het Comité sluit zich aan bij het voorstel van de Commissie om de EIB-steun aan Latijns-Amerika te verhogen en een groot deel van de middelen te reserveren voor kleine en middelgrote bedrijven. Het ziet daarbij een belangrijke rol weggelegd voor de reeds genoemde Ontwikkelingsmaatschappij voor het Andesgebied.

7.7 Verder dringt het Comité er bij de Commissie op aan het voorstel van het Europees Parlement om een Biregionaal Solidariteitsfonds in te stellen zorgvuldig te bestuderen, want een dergelijk Fonds zou vooral de Andeslanden (evenals trouwens de Midden-Amerikaanse landen) ten goede komen. Het is ook van oordeel dat het IBERPYME-programma een goed voorbeeld is van hoe het ondernemerschap kan worden gestimuleerd. Het wijst erop dat de met dit programma opgedane ervaring kan worden benut voor het opzetten van een soortgelijk initiatief binnen het kader van de betrekkingen tussen de EU en de CAN.

7.8 De CAN ondervindt aanzienlijke problemen bij de uitvoering van de twintig projecten van haar Integraal Plan

voor Sociale Ontwikkeling, dat de EU-ministers onlangs nog als „een zeer nuttig instrument ter bevordering van de sociale cohesie in de Andesgemeenschap” hebben bestempeld⁽²⁷⁾. Daarom pleit het Comité ervoor dat de Europese Commissie de CAN technische of financiële hulp biedt.

7.9 Het Comité kan het alleen maar toejuichen dat het CCEA en het CCLA hebben besloten een Sociaal-Economische Raad van de Andesgemeenschap (CESA) op te richten en de structuur hiervan af te stemmen op de structuur waarvoor het Comité zelf heeft gekozen. Het zal dit initiatief ondersteunen met alle middelen waarin het Interinstitutioneel samenwerkingsplan voorziet.

7.10 Het Comité pleit ervoor om nog vóór de ondertekening van de associatieovereenkomst een Gemengd Comité bestaande uit EESC-vertegenwoordigers en vertegenwoordigers van het CCEA en het CCLA (en later uit EESC- en CESA-vertegenwoordigers) op te richten, gebruik makend van de mogelijkheden die de Overeenkomst inzake politieke dialoog en samenwerking uit 2003 na de ratificatie hiervan zal bieden.

7.11 De Europese Commissie en het Secretariaat-Generaal van de CAN dienen in coördinatie met het EESC, het CCEA en het CCLA een Forum voor dialoog tussen het maatschappelijk middenveld van de EU en de CAN in het leven te roepen. De bedoeling is dat de diverse maatschappelijke organisaties van beide regio's op regelmatige basis kunnen bijeenkomen om hun standpunt ten aanzien van de betrekkingen tussen de EU en de CAN uiteen te zetten.

Brussel, 5 juli 2006

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

⁽²⁶⁾ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement *Een versterkte associatie tussen de Europese Unie en Latijns-Amerika. Strategie voor een versterkte associatie tussen de Europese Unie en Latijns-Amerika*, Brussel, COM(2005) 636 final

⁽²⁷⁾ Ministeriële bijeenkomst EU-CAN (Luxemburg, 26 mei 2005)

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De toekomst van de noordelijke dimensie”

(2006/C 309/19)

De Finse minister van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking, mevrouw Kiviniemi, heeft in het kader van het Finse voorzitterschap van de Unie het Europees Economisch en Sociaal Comité in een brief (d.d. 17 november 2005) verzocht een advies op te stellen over *De toekomst van de noordelijke dimensie*.

De gespecialiseerde afdeling Externe betrekkingen, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 1 juni 2006 goedgekeurd. Rapporteur was de heer HAMRO-DROTZ.

Het Comité heeft tijdens zijn op 5 en 6 juli 2006 gehouden 428e zitting (vergadering van 5 juli) onderstaand advies uitgebracht, dat met 162 stemmen vóór, bij 5 onthoudingen, is goedgekeurd:

Samenvatting

- Tijdens de ministersconferentie in november 2005 hebben de landen van de noordelijke dimensie (de EU, IJsland, Noorwegen en Rusland) nieuwe richtsnoeren goedgekeurd voor de voortzetting van het beleid van de noordelijke dimensie. De bedoeling is dat op basis hiervan vanaf 2007 een nieuw gemeenschappelijk beleid wordt uitgestippeld;
- Finland heeft in het kader van zijn voorzitterschap van de EU het EESC verzocht een advies op te stellen over een versterking van het beleid inzake de noordelijke dimensie en de rol van het maatschappelijk middenveld hierin;
- Het EESC steunt de voorgestelde richtsnoeren en verzoekt Finland om tijdens zijn voorzitterschap van de EU werk te maken van een nieuw beleid voor de noordelijke dimensie;
- Prioriteit dient in dit beleid te worden verleend aan:
 - bestaande samenwerkingsprojecten op het gebied van volksgezondheid en milieu;
 - infrastructuur, vervoer en logistiek;
 - energie en daarmee verbonden veiligheidsaspecten, en
 - versterking van het maatschappelijk middenveld en de samenwerkingsnetwerken van maatschappelijke organisaties en betere publieke voorlichting;
- In verband met dit laatste punt wijst het EESC ook op de noodzaak om in Rusland open, constructieve betrekkingen met het maatschappelijk middenveld en een goed functionerende sociale en civiele dialoog op te bouwen. Daarnaast dient de ontwikkeling van grensoverschrijdende netwerken van maatschappelijke organisaties te worden ondersteund en de publieke voorlichting te worden verbeterd;
- Het EESC onderstreept dat er voldoende middelen moeten worden vrijgemaakt voor projecten in het kader van het beleid voor de noordelijke dimensie en acht het van belang dat de desbetreffende aanvraagprocedure transparant, snel en eenvoudig is;
- Het EESC stelt voor dat er solide gemeenschappelijke beheersstructuren worden opgezet voor de noordelijke

dimensie en dat wordt vastgelegd waar het operationele centrum wordt gesitueerd. Aanbevolen wordt om voor het beheer van activiteiten in het kader van de noordelijke dimensie uit te gaan van de bestaande regionale organisaties;

- Het EESC bepleit dat ook het maatschappelijk middenveld bij de officiële beheersstructuur van de noordelijke dimensie wordt betrokken op een vergelijkbare wijze als nu gebeurt bij de samenwerking in het Middellandse Zee-gebied in het kader van het Barcelonaproces en eveneens als adviesorgaan. Het EESC wil zich graag hiervoor inzetten.

1. Achtergrond

Tijdens de ministerconferentie in november 2005 hebben de EU en de partnerlanden van de noordelijke dimensie (IJsland, Noorwegen en Rusland) nieuwe richtsnoeren goedgekeurd voor de voortzetting van het beleid van de noordelijke dimensie na 2006 („*Guidelines for the development of a political declaration and policy framework document*”⁽¹⁾).

De partnerlanden van de noordelijke dimensie hebben een gemeenschappelijke stuurgroep opgericht om overeenkomstig genoemde richtsnoeren de nodige voorbereidingen te treffen. Op basis hiervan zullen de partnerlanden in het najaar van 2006 beslissen over de toekomst van het beleid voor de noordelijke dimensie.

De eerdere EESC-bijdragen op dit vlak indachtig heeft de Finse regering, in verband met het Finse voorzitterschap van de Unie, het EESC in november 2005 verzocht een verkennend advies uit te brengen over de toekomst van het beleid voor de noordelijke dimensie. Het EESC werd met name verzocht om na te gaan hoe dit beleid vanaf 2007 kan worden versterkt en op welke manieren het maatschappelijk middenveld nauwer betrokken kan worden bij de uitwerking en tenuitvoerlegging ervan.

De achtergrond van het beleid voor de noordelijke dimensie en de eerdere bijdragen van het EESC dienaangaande worden kort toegelicht in de bijlage.

⁽¹⁾ Richtsnoeren voor het opstellen van een beleidsverklaring en een kaderdocument voor beleid. (http://europa.eu.int/comm/external_relations/north_dim/doc/guidelines05.pdf)

2. Aanbevelingen van het EESC voor de ontwikkeling van de noordelijke dimensie

Onderhavig advies is een aanvulling op de adviezen die het EESC in resp. juli en september 2005 heeft uitgebracht over de ontwikkeling van betrekkingen tussen de EU en Rusland ⁽²⁾ en de toekomst van de noordelijke dimensie ⁽³⁾ van de EU. Zonder de conclusies en aanbevelingen die hierin geformuleerd werden en die nog niets aan relevantie hebben ingeboet, te willen herhalen, zal het EESC ook naar die beide adviezen verwijzen als de aanbevelingen van dit advies aan de partnerlanden van de noordelijke dimensie worden voorgelegd.

Ter voorbereiding van het advies heeft het EESC een studiereis ondernomen naar St. Petersburg om te horen hoe de betrokken partijen aldaar de toekomst van de noordelijke dimensie zien. Via de contacten in het kader van de EER zijn ook de Noorse en IJslandse actoren naar hun mening gevraagd.

2.1 Het EESC pleit voor regionale samenwerking tussen de EU, IJsland, Noorwegen en Rusland in het kader van een krachtig beleid voor de noordelijke dimensie moeten

Noord-Europa neemt zowel op Europees als mondiaal niveau een steeds belangrijker plaats in. Men denke alleen al aan de energierijkdom van de regio of vraagstukken i.v.m. milieu- en klimaatbeleid. Noord-Europa zou gebaat zijn met nauwe regionale samenwerking tussen de verschillende landen van de regio, inclusief landen die niet tot de EU behoren. Die samenwerking vormt een aanvulling op de bilaterale betrekkingen tussen landen in de regio zelf en de bilaterale betrekkingen die de EU onderhoudt met derde landen in de regio. Door dit soort samenwerking uit te bouwen kunnen de stabiliteit, economische groei, welvaart, werkgelegenheid en duurzame ontwikkeling in de regio én in Europa worden bevorderd.

Een eerste vereiste is dat de noordelijke dimensie meer zichtbaarheid krijgt in de EU en de partnerlanden. Europese (en EER-)instellingen, regeringen en maatschappelijk middenveld moeten een duidelijk gestructureerd beleid voor de noordelijke dimensie voeren en ervoor zorgen dat dit beleid hoog op de politieke agenda komt te staan.

Het EESC zou graag zien dat Finland hiervan werk maakt tijdens zijn komende voorzitterschap en de nodige inspanningen doet om ervoor te zorgen dat er resolute besluiten in deze richting worden genomen en dat politieke toezeggingen voor een dynamisch beleid worden gedaan. Met de uitbreiding van de EU zijn er lidstaten bijgekomen die een frisse wind kunnen doen waaien door het beleid inzake de noordelijke dimensie. Het EESC acht het tevens een goed idee om, zoals aangegeven in de voorgestelde richtsnoeren, van het beleid voor de noordelijke dimensie een vast EU-beleidsonderdeel te maken.

Het EESC is er voorstander van de noordelijke dimensie kracht bij te zetten door hiervan een gemeenschappelijk beleid van de EU, IJsland, Noorwegen en Rusland te maken. Belangrijk is dat het beleid stevig verankerd wordt in de voornaamste instrumenten voor samenwerking: het beleid voor de noordelijke dimensie moet de regionale dimensie vormen van de vier gemeenschappelijke ruimtes van de EU en Rusland, waarbij IJsland en Noorwegen, met inachtneming van het EER-Verdrag, aan dit nieuwe overkoepelende kader deelnemen.

Tijdens de topconferentie van de EU en Rusland afgelopen mei bleek dat wordt overwogen om onderhandelingen te starten

voor een nieuw verdrag tussen de EU en Rusland. Dit zou ruimte creëren voor de ontwikkeling van de regionale en grensoverschrijdende samenwerking op basis van een dynamisch beleid voor de noordelijke dimensie. Tevens biedt een gemeenschappelijk beleid voor de noordelijke dimensie de mogelijkheid tot de uitwerking van een meer duurzame strategie voor het Oostzeegebied, zoals momenteel in voorbereiding in het Europees Parlement.

Het adviescomité van de EER heeft, zoals het EESC tot zijn voldoening kan mededelen, in juni dit jaar een resolutie goedgekeurd en een verslag uitgebracht met de titel „The future of the Northern Dimension Policy”. Bij de voorbereiding hiervan is nauw samengewerkt met het EESC, dat tegelijkertijd bezig was met de voorbereiding van zijn eigen advies.

De centrale gedachte is dat de noordelijke dimensie een zaak is die alle landen in de regio aanbelangt (*co-ownership*). Dit uitgangspunt moet vanaf het begin alle nadruk krijgen. Landen van de noordelijke dimensie die niet tot de EU behoren, dienen als volwaardige partners en op gelijke voet te worden betrokken bij de uitwerking, tenuitvoerlegging en follow-up van het beleid.

Dit kan alleen met een goede structuur, bestaande uit een permanent gemeenschappelijk beheerscomité, de nodige subcomités die daaronder ressorteren en een goed functionerend dagelijks bestuur. De partnerlanden zouden jaarlijkse vergaderingen moeten houden om de samenwerking in het kader van de noordelijke dimensie te evalueren en daarvoor nieuwe richtsnoeren uit te werken.

Voor maatregelen in het kader van het beleid voor de noordelijke dimensie worden voor het merendeel lokale initiatieven genomen. Daarom is het belangrijk dat er bij de uitwerking en tenuitvoerlegging van het beleid een goede communicatie is tussen de organen voor regionale samenwerking en de nationale regering enerzijds en de lokale en subregionale overheden anderzijds.

2.2 Door het EESC aanbevolen prioritaire beleidsterreinen

Het EESC is van oordeel dat men voor het toekomstige beleid voor de noordelijke dimensie dient uit te gaan van de ervaringen die tot dusverre op de verschillende prioritaire beleidsterreinen van de samenwerking in het kader van de noordelijke dimensie zijn opgedaan. Het is nodig voort te borduren op de positieve ervaringen die met concrete partnerschapsprojecten van de publieke en particuliere sector zijn opgedaan.

2.2.1 Meer aandacht voor bestaande samenwerkingsprojecten op het gebied van volksgezondheid en milieu

De samenwerking op het gebied van het milieu, zoals die nu al plaatsvindt in het kader van het beleid voor de noordelijke dimensie, dient in de eerste plaats gericht te zijn op het indammen van de vervuiling van de Oostzee en de Finse Golf, om onmiddellijke stappen om de nucleaire vervuiling van het schiereiland Kuola terug te dringen en het ondersteunen van grensoverschrijdende samenwerkingsprojecten op milieugebied in de regio Pskov.

Voor de volksgezondheid geldt vooral dat de verspreiding van besmettelijke ziekten, met name HIV/AIDS, moet worden tegengegaan.

⁽²⁾ EESC-advies „De betrekkingen tussen de EU en Rusland”, PB C 294 van 25.11.2005, p. 33.

⁽³⁾ EESC-advies „Het actieplan voor de noordelijke dimensie”, PB C 24 van 31.1.2006, p. 34.

Het EESC pleit ervoor dat de partnerlanden van de noordelijke dimensie binnen de reeds lopende partnerschapsprojecten, zoals het NDEP, het Vodokanalproject in St. Petersburg en het NDPHS, meer werk maken van deze prioriteiten. Genoemde projecten dienen doelgerichte worden versterkt en uitgebreid en zouden meer aandacht moeten krijgen vanuit de EU.

2.2.2 Ontwikkeling van de infrastructuur, het vervoer en de logistiek als voorwaarde voor een gunstig ondernemingsklimaat, investeringen en economische groei

Om een gunstig ondernemingsklimaat te creëren, investeringen aan te trekken en de economische groei te bevorderen is een conditio sine qua non dat er een efficiënt vervoers- en logistiek systeem wordt opgezet in de regio van de noordelijke dimensie. Er zou daarom tussen de partnerlanden van de noordelijke dimensie een dialoog op gang moeten worden gebracht over de vraag hoe het vervoer en de logistiek in de regio kunnen worden verbeterd en hoe daar goedfunctionerende verbindingen kunnen worden aangebracht om te voldoen aan de behoeften van het toenemende goederen- en personenverkeer in Noord-Europa. Van belang is dat er gezamenlijk trajecten over land, over zee en door de lucht worden uitgebouwd en over de nationale grenzen heen met elkaar worden verbonden. Bijzondere aandacht dient daarbij te worden besteed aan de vervoersveiligheid (bijv. in de zeevaart) en de samenwerking tussen grensautoriteiten (douaneprocedures, naleving van normen, eisen i.v.m. de volksgezondheid, visumprocedure, enz.) om de legale grensoversteek vlotter te laten verlopen. Daarnaast moet gezamenlijk gezocht worden naar efficiënte middelen om illegale grensovergang (bijv. mensenhandel, smokkel, illegale immigratie) tegen te gaan.

Er moet in het beleid voor de noordelijke dimensie op het gebied van infrastructuur, vervoer en logistiek een nieuw partnerschapsproject tussen de publieke en particuliere sector worden opgezet. Het EESC dringt erop aan dat de betrokken partijen alles op alles zetten om een dergelijk gemeenschappelijk project tot stand te brengen.

2.2.3 Nauwere samenwerking en meer zekerheid op het gebied van de energievoorziening

De uitbreiding van de EU en de internationale trends in de energiesector onderstrepen nog eens hoe belangrijk het is om in Noord-Europa nauwer samen te werken op het gebied van de energievoorziening. Het EESC dringt aan op coördinatie van de regionale samenwerking en het overleg tussen de EU en Rusland, teneinde de continuïteit van de energievoorziening en de beschikbaarheid van de energiebronnen beter te kunnen waarborgen. Het beveelt aan om als onderdeel van het nieuwe beleid voor de noordelijke dimensie een partnerschap voor de energievoorziening op te zetten, waarin de nadruk ligt op het beginsel van duurzame ontwikkeling in verband met het gebruik van natuurlijke hulpbronnen, energie-efficiency, hernieuwbare energiebronnen, een veilig energietransport en milieuvraagstukken.

De regio van de noordelijke dimensie beschikt over aanzienlijke energievoorraden. Die voorraden zijn niet alleen belangrijk voor de landen in de regio zelf, maar ook voor heel Europa. De regio kan van cruciale betekenis worden voor de waarborging van de continuïteit van de olie- en gasvoorziening in de EU en verdient daarom de aandacht van alle EU-lidstaten. In het nieuwe energiebeleid van de Europese Unie wordt een grotere

betekenis toegekend aan Noord-Europa, hetgeen het politieke gewicht van het nieuwe beleid voor de noordelijke dimensie nog eens onderstreept. De Commissie wijst dan ook in haar nieuwe groenboek over energie ⁽⁴⁾ Rusland en Noorwegen als belangrijke partners aan voor een nieuw samenhangend extern energiebeleid van de EU.

De noordelijke dimensie is van belang voor een evenwichtige ontwikkeling van de Europese energie-infrastructuur. Om de energievoorziening ook in de toekomst op peil te kunnen houden, zal er zowel t.a.v. de infrastructuur voor het energietransport als de exploitatie van de aardgasvoorraden aanzienlijk geïnvesteerd moeten worden in deze regio. Extra investeringen stimuleren de economische groei. Dit betekent meer werkgelegenheid en meer bedrijvigheid, ook in industriële sectoren die zich niet rechtstreeks bezighouden met de exploitatie van mariene hulpbronnen. Belangrijk is wel dat met name de exploitatie van de omvangrijke aardgas- en aardolievoorraden gebaseerd wordt op het beginsel van duurzame ontwikkeling, de strengst mogelijke milieunormen en eerbiediging van de wensen van de inheemse bevolking.

Als onderdeel van de grensoverschrijdende samenwerking tussen de landen van de noordelijke dimensie zou er een gecoördineerd systeem moeten komen voor de monitoring van de mariene ecosystemen in Noord-Europa. De exploitatie van aardgas- en olievoorraden mag niet ten koste gaan van een levensvatbare visserijsector en een gezond marien milieu. In de regio moeten de strengst mogelijke veiligheidsnormen in acht worden genomen voor het vervoer van olie en aardgas over zee, zeker wanneer er, zoals in de toekomst zal gebeuren, meer vloeibaar aardgas wordt vervoerd.

Het voorstel van de Noorse regering van maart 2006 om een gecoördineerd systeem op te zetten voor de monitoring van de mariene ecosystemen in Noord-Europa, valt dan ook toe te juichen. Tevens is het EESC verheugd over de resolutie die het gemeenschappelijk parlementair comité van de EER in mei 2006 heeft goedgekeurd, getiteld „Europe's High North: Energy and Environmental Issues”. De conclusies in deze resolutie komen overeen met de voornaamste punten in onderhavig advies.

Het EESC acht het van belang dat bij de samenwerking in het kader van het beleid voor de noordelijke dimensie op het gebied van energie serieus aandacht wordt besteed aan het sterk toenemende energievervoer via de Finse Golf en de Oostzee, met name wat betreft de organisatie en veiligheid van dit vervoer en de minimalisering van de milieurisico's.

2.2.4 Meer aandacht voor het maatschappelijk middenveld, samenwerkingsnetwerken en publieke informatie

2.2.4.1 Consolidering van het maatschappelijk middenveld, gemeenschappelijke democratische waarden, mensenrechten en een open sociale dialoog

Voor een geslaagde samenwerking tussen de partnerlanden van de noordelijke dimensie is het een eerste vereiste dat in ieder land gemeenschappelijke waarden in acht worden genomen. Democratisch pluralisme, een dynamisch maatschappelijk middenveld, een open sociale dialoog en een goedfunctionerende markteconomie vullen elkaar aan. Vooral in Rusland moet hier gericht aan worden gewerkt, omdat er in dat land behoefte is aan democratische instellingen en een actieve betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld.

⁽⁴⁾ Groenboek „Europese strategie voor duurzame, concurrerende en stabiele energie”, 8 maart 2006.

In zijn advies van juli 2005 over de betrekkingen tussen de EU en Rusland heeft het EESC deze belangrijke zaak aan de orde gesteld en zich kritisch uitgelaten over de huidige situatie in Rusland. Het Comité stelt vast dat door de nieuwe wet op de maatschappelijke organisaties de situatie nog verder verslechtert. Dit dient te veranderen. De Russische autoriteiten zullen hun beleid en praktijken op geloofwaardige wijze moeten aanpassen om constructieve, openbetrekkingen met het maatschappelijk middenveld op te bouwen. Alleen zo kan brede steun worden gecreëerd voor nauwe samenwerking met Rusland. Belangrijk is o.m. dat de in Rusland opgerichte Kamer van het maatschappelijk middenveld (de zgn. Civic Chamber) een geloofwaardig hulpmiddel wordt ter versterking van een goed functionerende maatschappelijke dialoog. Er moet steun worden gegeven aan alle inspanningen om de positie van maatschappelijke organisaties in Rusland te versterken en om ook hen te helpen om een constructieve dialoog aan te gaan.

Vanzelfsprekend moeten deze zaken ook gestimuleerd worden als onderdeel van de regionale samenwerking in het kader van het beleid voor de noordelijke dimensie, waarbij Rusland immers een van de partnerlanden is.

2.2.4.2 Bevordering van grensoverschrijdende samenwerkingsnetwerken van het maatschappelijk middenveld

Met het oog op de bevordering van de in vorige paragraaf genoemde zaken is het van belang dat er een goed functionerende, grensoverschrijdende, open dialoog wordt opgebouwd. Hier is een doorslaggevende taak weggelegd voor de actoren van het maatschappelijk middenveld. Essentieel is dat de maatschappelijke organisaties ook zelf initiatieven nemen om de betrekkingen en samenwerking op hun werkterrein te versterken. Benadrukt moet worden dat *co-ownership* in de regio van de noordelijke dimensie niet alleen een aangelegenheid is van regeringen, maar ook van het maatschappelijk middenveld van de diverse partnerlanden. Alleen als de maatschappelijke actoren actief worden betrokken bij het proces, kan het beleid voor de noordelijke dimensie naar behoren ten uitvoer worden gelegd.

In het kader van het beleid voor de noordelijke dimensie moeten derhalve gericht maatregelen worden genomen ter ondersteuning van de oprichting van netwerken voor dialoog en samenwerking tussen de actoren van het maatschappelijk middenveld in de verschillende landen en subregio's, bijv. Noord-West-Rusland, van de noordelijke dimensie. **Grensoverschrijdende samenwerking tussen volkeren** dient een van de prioriteiten van het beleid te vormen. Zaken als mobiliteit, ontwikkeling van het menselijk kapitaal, uitwisseling van ervaringen, knowhow en informatie en wederzijdse erkenning van getuigschriften moeten worden bevorderd en alle actoren van het maatschappelijk middenveld moeten bij de grensoverschrijdende samenwerking worden betrokken: ondernemers (mkb en andere bedrijven), werknemers, jongeren en studenten, vrouwen, wetenschappers en culturele actoren, leden van minderheden, milieubeschermingsorganisaties, land- en bosbouworganisaties en consumentenorganisaties. De bedoeling is dat uit zulke grensoverschrijdende contacten concrete partnerschappen en initiatieven voor gemeenschappelijke projecten voortvloeien. Belangrijk is ook dat maatschappelijke actoren op een eenvoudige manier voorstellen kunnen doen voor samenwerkingsprojecten in het kader van het beleid voor de noordelijke dimensie.

Het ontwikkelen van goedfunctionerende tripartiete betrekkingen en een goedfunctionerende arbeidsmarkten in alle delen

van de regio van de noordelijke dimensie is dan weer belangrijk om een evenwicht te creëren tussen eerlijke mededingingsvoorwaarden voor het bedrijfsleven en redelijke arbeidsvoorwaarden voor de werknemers. Zowel de tripartiete betrekkingen als de arbeidsmarkten zijn in veel landen al goed ontwikkeld. De in die landen opgedane kennis en vaardigheden dienen te worden gedeeld met organisaties in landen waar men op dit vlak minder ver staat. Het beleid voor de noordelijke dimensie is een geschikt kaderinstrument voor grensoverschrijdende projecten op dit terrein. Taak van de sociale partners in de landen van de regio van de noordelijke dimensie is erop toe te zien dat in de initiatieven en wetgeving voor sociaal-economische hervormingen en verbetering van de werkgelegenheid steeds op evenwichtige wijze rekening wordt gehouden met hun belangen. Daarom moeten zij betrokken worden bij alle discussies over arbeidsmarktvraagstukken.

2.2.4.3 Verbetering van de publieke voorlichting

Zowel in de lidstaten van de EU als in de partnerlanden daarbuiten weten maar weinig mensen waar de noordelijke dimensie voor staat. De landen van de noordelijke dimensie moeten dan ook stappen nemen om de voorlichting en de informatiekkanalen te verbeteren. Goede publieke voorlichting over de noordelijke dimensie is onmisbaar om de belangstelling bij het maatschappelijk middenveld voor het beleid voor de noordelijke dimensie te vergroten en maatschappelijke organisaties over te halen om actief aan dat beleid mee te werken. Daarnaast dienen de organisaties zelf te worden ingeschakeld als „voorlichters”. Hiervoor is educatie en zijn speciale cursussen nodig.

Het ontbreekt de regio aan een centrum dat dit soort informatie alsook de coördinatie van de netwerken en contacten en de financiering in de dagelijkse praktijk verzorgt. De partnerlanden van de noordelijke dimensie moeten een besluit nemen over de oprichting van zo'n centrum. Het EESC stelt voor dat het onlangs gesloten kantoor van de Europese Commissie in St. Petersburg speciaal hiervoor wordt heropend en dat de gemeenschappelijke operationele activiteiten in het kader van het beleid voor de noordelijke dimensie aan dat kantoor worden toevertrouwd. Overwogen zou ook kunnen worden om het beheer van de operationele activiteiten toe te vertrouwen aan het secretariaat van één van de in paragraaf 2.4 genoemde regionale organen.

2.2.5 Meer aandacht voor de betrekkingen met het maatschappelijk middenveld in Wit-Rusland

In de discussies over de vraag hoe het beleid voor de noordelijke dimensie moet worden voortgezet, zijn stemmen opgegaan om Wit-Rusland hier ook op de een of andere manier bij te betrekken. Geografisch gezien is dit legitiem, maar de huidige politieke situatie staat officiële samenwerking in de weg. Het EESC wil niettemin benadrukken dat de punten die in de vorige paragrafen aan de orde zijn gekomen, met name in par. 2.2.4, zeer zeker ook voor Wit-Rusland opgaan.

Hierin kan schot komen als de banden tussen actoren van het maatschappelijk middenveld en gelijkaardige organisaties in Wit-Rusland worden aangehaald. Het EESC is zelf van plan daaraan te blijven werken en stelt voor dat ook in het kader van het beleid voor de noordelijke dimensie getracht wordt de relaties met Wit-Rusland te verbeteren.

Over de betrekkingen tussen de EU en Wit-Rusland bereidt het EESC momenteel een apart advies voor.

2.3 EESC is voorstander van raadpleging van het maatschappelijk middenveld als wezenlijk onderdeel van het samenwerkingsmechanisme in het kader van het beleid voor de noordelijke dimensie

Van belang is dat er in het kader van het beleid voor de noordelijke dimensie een goedfunctionerend raadplegingsmechanisme wordt opgezet om de voornaamste actoren van het maatschappelijk middenveld in de gelegenheid te stellen met hun standpunten, aanbevelingen en expertise invloed uit te oefenen op de tenuitvoerlegging en monitoring van het beleid.

Het EESC denkt aan een jaarlijkse vergadering voor het maatschappelijk middenveld, zoals deze al jaren georganiseerd wordt in het kader van de samenwerking in het Middellandse Zeegebied. Hiermee zijn zeer goede resultaten bereikt, net zoals met het adviescomité van de EER. Daarnaast zou er een raadgevend comité voor het maatschappelijk middenveld moeten worden opgericht, dat onder de bevoegdheid zou vallen van het in par. 2.1, vierde alinea, vermelde beheerscomité, en als taak zou hebben om de jaarlijkse vergadering voor te bereiden en op gezette tijden te bekijken hoe het beleid voor de noordelijke dimensie evolueert.

Op deze manier zouden degenen die verantwoordelijk zijn voor het beleid voor de noordelijke dimensie kunnen profiteren van bijdragen van de diverse organisaties van het maatschappelijk middenveld voor de sociaal-economische aspecten van dit beleid.

Het EESC heeft al twee conferenties georganiseerd voor vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld uit de partnerlanden van de noordelijke dimensie en is er in de loop der jaren in geslaagd om in alle partnerlanden van de noordelijke dimensie buiten de EU nauwere betrekkingen aan te knopen met de belangrijkste actoren van het maatschappelijk middenveld. Het EESC kan dus inzake de samenwerking met het maatschappelijk middenveld in de regio op de nodige praktijkervaring bogen, hetgeen nu goed van pas komt.

Het EESC wil dan ook graag actief eraan meewerken om het maatschappelijk middenveld te betrekken bij de tenuitvoerlegging van het nieuwe beleid voor de noordelijke dimensie. Zo is het EESC van plan een speciale groep op te richten voor de monitoring van het beleid voor de noordelijke dimensie en om een voortrekkersrol te spelen bij de organisatie van jaarlijkse vergaderingen van vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld. Op deze manier kan ook de samenwerking in het kader van de EER erbij worden betrokken. Doel van die vergaderingen zijn om richtsnoeren voor de tenuitvoerlegging van het beleid voor de noordelijke dimensie uit te werken, en wel met name m.b.t. beleidsaspecten die de werking van het maatschappelijk middenveld betreffen (dit zijn vooral de punten die in par. 2.2.4 aan de orde komen). Het EESC stelt voor dit systeem op te nemen in het officiële samenwerkingsmechanisme voor het beleid voor de noordelijke dimensie.

2.4 Regionale organen als natuurlijk uitgangspunt voor de samenwerking in het kader van het beleid voor de noordelijke dimensie

Het EESC is voorstander van de idee om de bestaande samenwerkingsorganen, met name de Raad van Oostzeestaten (CBSS), de Raad voor het Euro-Arctische Barentsz-zegebied (BEAC), de Noordse Ministerraad (NMC) en de Arctische Raad, een centrale rol toe te bedelen in de tenuitvoerlegging van het beleid voor

de noordelijke dimensie. Het zou daarom goed zijn om de coördinatie en samenwerking tussen deze organen onderling en tussen deze organen en het in par. 2.1 voorgestelde beheerscomité voor de noordelijke dimensie doelgericht te bevorderen: zij vormen de aangewezen basis voor een alomvattend beheer van activiteiten in het kader van het beleid voor de noordelijke dimensie.

Het maatschappelijk middenveld zou in een dergelijke opzet, via de eigen regionale samenwerkingsnetwerken (bijv. de werknemersorganisatie BASTUN, de ondernemersvereniging BAC, de vereniging van Kamers van Koophandel BCCA en bepaalde verenigingen van ngo's) en de contacten die deze netwerken daarmee hebben gelegd, zijn bijdrage kunnen leveren aan de samenwerking in het kader van de noordelijke dimensie.

2.5 Transparantie in de financiering van activiteiten in het kader van het beleid voor de noordelijke dimensie

De verschillende prioritaire beleidsterreinen van de noordelijke dimensie dienen via partnerschappen van de overheids- en particuliere sector gestalte te krijgen, met duidelijk omschreven partners, werkprogramma's, tijdschema's en budgetten.

Ook als de partnerlanden voor een bepaald prioritair beleidsterrein nog geen partnerschapsproject kunnen opzetten, moeten zij toch al proberen om bijvoorbeeld jaarlijks zo nauwgezet mogelijke afspraken te maken over actieprogramma's en de manier waarop deze zullen worden gefinancierd en uitgevoerd.

Wat betreft door het maatschappelijk middenveld voorgestelde maatregelen (zie met name par. 2.2.4) moet er beslist een procedure voor kleinschalige activiteiten worden uitgewerkt waarbij het indienen van aanvragen zo eenvoudig mogelijk wordt gehouden. Voor de aanvraagprocedures dient technische bijstand te worden geregeld in de vorm van advies en begeleiding. Daarnaast is het van cruciaal belang dat ook de behandeling en goedkeuring van de voorgestelde projecten soepel en vlot verlopen. Het EESC zou graag zien dat vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld mede toezien op een goed verloop van de procedure.

Activiteiten van de noordelijke dimensie dienen aan EU-zijde in de eerste plaats uit het Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument (ENPI) te worden gefinancierd, dat zowel voor projecten en activiteiten in het kader van het beleid voor de noordelijke dimensie als voor het beheer van dat beleid voldoende middelen ter beschikking moet stellen.

Voor activiteiten in het kader van de regionale en grensoverschrijdende samenwerking zal daarnaast een beroep moeten worden gedaan op financiële steun van Rusland en op de financieringsmechanismen van Noorwegen en de EER.. Ook blijft de steun van andere internationale en nationale financiële instellingen die al aan projecten van de noordelijke dimensie deelnemen (EBWO, EIB, NIB, enz.) onontbeerlijk voor een zinvolle en geslaagde tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk beleid voor de noordelijke dimensie.

Onder de maatschappelijke organisaties moet gemakkelijk te begrijpen informatie worden verspreid over de verschillende financieringsmogelijkheden en aanvraagprocedures die relevant zijn voor hun projecten.

Brussel, 5 juli 2006

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

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Het Europees nabuurschapsbeleid”

(2006/C 309/20)

Per brief d.d. 22 april 2005 van Commissaris Ferrero-Waldner heeft de Commissie het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 262 van het EG-Verdrag geraadpleegd over „Het Europees nabuurschapsbeleid”.

De afdeling Externe betrekkingen, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 4 mei 2006 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw Cassina.

Het Comité heeft tijdens zijn op 5 en 6 juli 2006 gehouden 428e zitting (vergadering van 5 juli) onderstaand advies uitgebracht, dat met 160 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 9 onthoudingen, is goedgekeurd.

Opmerking vooraf

Het EESC heeft in twee documenten al een beoordeling gemaakt van het Europees nabuurschapsbeleid (ENB); het ene heeft betrekking op Midden- en Oost-Europa, het andere op het Middellandse-Zeegebied⁽¹⁾. In onderstaand advies zal slechts beknopt naar elementen uit beide adviezen worden verwezen. Wel zullen deze, samen met het onderhavige advies, ter kennisgeving aan de overheden van de EU en de betrokken landen worden toegezonden.

0. Samenvatting en conclusies

0.1 Volgens het EESC is het ENB van enorm strategisch belang. Als dit beleid op coherente en verantwoordelijke wijze ten uitvoer wordt gelegd, kan het helpen om de vrede en stabiliteit te bevorderen, gemeenschappelijke waarden en politieke standpunten uit te dragen, en uitwisselingen op alle niveaus met de buurlanden te stimuleren.

0.2 Het EESC onderstreept vooral dat er voor samenhang moet worden gezorgd tussen:

- het ENB en het buitenlands beleid van de lidstaten
- het ENB en andere maatregelen inzake de externe betrekkingen van de EU
- het ENB en het binnen- en buitenlands beleid van de partnerlanden
- de activiteiten van de diverse Directoraten-Generaal van de Commissie die bij de implementatie van het ENB zijn betrokken
- de begrotingskeuzes van de EU en het strategische belang van het ENB

⁽¹⁾ Advies over „De grotere Europese nabuurschap: een nieuw kader voor de betrekkingen met de oostelijke en zuidelijke buurlanden” (rapporteur: mevr. Alleweldt — PB C 80 van 30-3-2004, blz. 148-155) Informatief rapport over „De rol van adviesorganen en sociale en beroepsorganisaties bij de tenuitvoerlegging van associatieovereenkomsten en in het kader van het Europees nabuurschapsbeleid”, (bijdrage aan de Euromediterrane Top van sociale en beroepskringen op 16 en 17 november 2005 in Jordanië, rapporteur: mevr. Cassina), opgesteld in samenwerking met de adviesorganen van Griekenland, Israël en Tunesië en vertegenwoordigers van de sociale en beroepskringen uit Marokko

- de toepassing van het differentiatiebeginsel (dat de concurrentie tussen landen en gebieden kan stimuleren) en de mogelijkheden tot het creëren van synergieën in en tussen gebieden (wat de samenwerking en het onderling begrip ten goede kan komen)
- de concrete maatregelen die als prioritair worden aangemerkt en de hoofddoelstellingen die worden nagestreefd.

0.3 Het EESC verzoekt alle betrokken institutionele actoren in de praktijk te erkennen dat het beginsel van *joint ownership* neerkomt op een krachtig pleidooi voor democratische waarden, die niet alleen formeel onderschreven, maar ook gerespecteerd en gepromoot moeten worden. *Joint ownership* moet als leidraad gelden in de relaties tussen de EU en de partnerlanden, maar ook binnen de EU zelf en — in de partnerlanden — tussen de nationale overheid en de vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld. Het ENB kan derhalve pas vrucht afwerpen als de maatschappelijke organisaties systematisch bij het beleid worden betrokken, en dan met name de sociale partners en de beroepsorganisaties, waarvan de adviserende rol en het onderhandelingsvermogen expliciet erkend en bevorderd moeten worden. Daarom moet gezorgd worden voor:

- duidelijke, transparante, gedocumenteerde en tijdige informatie over de besluiten betreffende de tenuitvoerlegging van het ENB
- plaatsen, middelen en procedures voor raadpleging, zodat belanghebbenden aan de formulering van besluiten kunnen deelnemen en een effectieve civiele dialoog tot stand komt
- informatie, instrumenten en geharmoniseerde gegevens om de bereikte resultaten te evalueren, mede door hiertoe periodieke initiatieven te ontplooiën
- opleidingsmogelijkheden en toegang tot communautaire fondsen en programma's, zodat dergelijke organisaties een goede bijdrage aan de uitvoering van het ENB kunnen leveren
- mogelijkheden om tussen organisaties uit de diverse landen en gebieden netwerken te creëren voor overleg, samenwerking en toezicht met betrekking tot de implementatie van het ENB.

0.4 Het EESC verbindt zich ertoe om betrekkingen met de adviesorganen en/of de sociale en beroepsorganisaties van de partnerlanden aan te knopen, te onderhouden en verder te ontwikkelen, hun altijd een luisterend oor te bieden, en met het Europees Parlement en het Comité van de Regio's samen te werken. Zo moet worden geholpen om het ENB efficiënt en met inspraak voor de belanghebbenden ten uitvoer te leggen, op een wijze die strookt met het streven naar vrede, stabiliteit, veiligheid en een algehele, duurzame ontwikkeling.

1. Inleiding

1.1 In de loop van het integratieproces hebben de communautaire overheden altijd rekening gehouden met de situatie in de buurlanden, om ten minste twee goede redenen:

- de eerste reden houdt verband met de fundamentele politieke drijfveer die de Europese landen ertoe heeft aangezet zich aaneen te sluiten, namelijk de behoefte aan vrede, veiligheid en stabiliteit, zowel binnen als buiten de integratiezone;
- de tweede reden houdt verband met het proces van economische en marktintegratie; hiertoe was het zaak om tot een handelszone te komen die groter was dan het gezamenlijke grondgebied van de lidstaten en derhalve om samen te werken met landen waar het peil van economische groei en sociale ontwikkeling vergelijkbaar was of werd met de lidstaten, zodat de handel in wederzijds belang zou zijn en geen aanleiding zou geven tot distorsies, *dumping* en/of protectionistische maatregelen van deze of gene zijde.

1.2 Jarenlang was de wereld in twee blokken verdeeld. Doordat de economieën en vooral ook de politieke systemen van de Oost-Europese en de West-Europese landen zo verschillend waren, bleven de relaties tussen Oost en West (niet alleen op economisch, maar ook op sociaal, cultureel en maatschappelijk vlak) helaas tot een minimum beperkt. De volkeren aan beide zijden van de scheidslijn waren gedurende ruim veertig jaar grote onbekenden van elkaar; er waren alleen wat contacten tussen diplomaten en wat oppervlakkige betrekkingen tussen organisaties en gemeenten. Dit had twee negatieve gevolgen: de met de Koude Oorlog ontstane stereotypen gingen een eigen leven leiden, en de op het Sovjetmodel geënte Oost-Europese regeringen verwierven internationaal een zweem van democratische legitimiteit, die zij eigenlijk niet hadden en niet konden hebben.

1.3 In dezelfde periode echter haalde de Europese Gemeenschap de banden aan met democratisch bestuurde Europese buurlanden (of met landen waar dictatuur had plaatsgemaakt voor democratie, zoals Griekenland, Spanje en Portugal) en waren er vier uitbreidingsronden⁽²⁾. Met de landen die geen uitzicht op toetreding tot de Gemeenschap hadden, werden via specifieke akkoorden stabiele verhoudingen gecreëerd. Zo ontstond in 1960 de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA) en in 1994 de Europese Economische Ruimte (EER). Ook werden tal van bilaterale overeenkomsten gesloten (vooral met landen rond de Middellandse Zee).

⁽²⁾ Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk traden toe in 1973, Griekenland in 1981, Portugal en Spanje in 1986 en Finland, Oostenrijk en Zweden in 1995.

1.4 Eind jaren '80 en begin jaren '90 begon de Gemeenschap veel meer oog te krijgen voor de landen ten zuiden en ten oosten van de Middellandse Zee. Tijdens de ministerconferentie van Barcelona (1995) is dit proces uitgemond in een strategisch partnerschap waaraan via associatieovereenkomsten en regionale projecten gestalte moest worden gegeven. Doel was om tegen 2010 een zone van vrijhandel, vrede, veiligheid en gedeelde welvaart tot stand te brengen.

1.5 De geopolitieke situatie waarin de Gemeenschap zich bevond, veranderde drastisch toen de Midden- en Oost-Europese landen bevrijd werden van het Sovjetsysteem en de weg naar democratie en een markteconomie insloegen. In de EG was op dat moment al sprake van marktintegratie en werd de invoering van één munt voorbereid.

1.6 Met de uitbreiding die op 1 mei 2004 haar beslag kreeg, werd het Europese continent weer één en boekte Europa haar belangrijkste naoorlogse politieke overwinning. Nooit eerder is de EU zo rijk geweest aan cultuur, historie en menselijke en sociaal-economische hulpbronnen. Kortom, de EU is in zowel kwantitatief als kwalitatief opzicht ingrijpend veranderd. Het is dan ook zaak om de nieuwe situatie uitvoerig te analyseren, te evalueren, te promoten en te beschermen door het Europese beleid op alle terreinen aan de gewijzigde omstandigheden aan te passen. Dat geldt ook voor het beleid inzake de betrekkingen met derde landen. Deze overtuiging ligt ten grondslag aan de uitwerking van het zgn. Europees nabuurschapsbeleid (ENB). Het EESC staat hier helemaal achter en heeft ter zake zijn steentje bijgedragen door zich volledig voor samenwerking en overleg met maatschappelijke organisaties uit de kandidaat-lidstaten in te zetten.

2. Beginfase van het Europees nabuurschapsbeleid

2.1 De wens om een nabuurschapsbeleid uit te werken is eind november 2002 voor het eerst uitgesproken door de Raad Algemene zaken en externe betrekkingen. In december van hetzelfde jaar heeft de Europese Raad van Kopenhagen de EU verzocht de betrekkingen met de buurlanden op basis van gemeenschappelijke waarden te intensiveren om nieuwe scheidslijnen in Europa te voorkomen en om de stabiliteit en welvaart zowel binnen als buiten de grenzen te bevorderen. Aanvankelijk ging de aandacht vooral uit naar de betrekkingen met Rusland, Oekraïne, Wit-Rusland en Moldavië en met de mediterrane partnerlanden (MPL's).

2.2 De Commissie heeft in 2003 en 2004 een Mededeling en in 2004 een voorstel voor een verordening tot invoering van een Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument gepubliceerd⁽³⁾.

⁽³⁾ COM(2003) 104 final — Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement — De grotere Europese nabuurschap: een nieuw kader voor de betrekkingen met de oostelijke en zuidelijke buurlanden — Brussel, 11 maart 2003
COM(2004) 373 final — Mededeling van de Commissie — Europees nabuurschapsbeleid — Strategiedocument — Brussel, 12 mei 2004
COM(2004) 628 final — Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad houdende algemene bepalingen tot invoering van een Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument — Brussel, 29 september 2004

2.3 Op uitdrukkelijk verzoek van Armenië, Azerbeidzjan en Georgië werd het ENB in 2004 tot deze drie zuidelijke Kaukasuslanden uitgebreid. Eerder al had Rusland laten weten niet aan het ENB deel te nemen, maar de relaties met de EU in het kader van het specifieke „strategisch partnerschap” te willen voortzetten. Het ENB heeft evenmin betrekking op de Balkanlanden; deze vallen onder het Stabiliteitspact voor de Balkan en/of zijn kandidaat om toe te treden, zoals Kroatië. Ook geldt het ENB niet voor Turkije, dat voorheen onder het Euromediterrane partnerschapsbeleid viel, en nu kandidaat-lidstaat is (de toetredingsonderhandelingen zijn op 3 oktober 2005 begonnen).

2.4 Het is de bedoeling dat de EU en de buurlanden onder het ENB op een aantal belangrijke terreinen een gemeenschappelijk beleid voeren. Dit impliceert dat de EU en haar partners zich sterk maken voor de bevordering van gemeenschappelijke waarden (beginsel van *joint ownership*): rechtsstaat, goed bestuur, naleving van de mensenrechten en de rechten van minderheden, gelijke behandeling van mannen en vrouwen, markteconomie en duurzame ontwikkeling. Tevens worden van de partnerlanden speciale inspanningen gevraagd om terrorisme te helpen bestrijden, de verspreiding van massavernietigingswapens tegen te gaan, de internationale rechtsregels in acht te nemen en conflicten op vreedzame wijze op te lossen.

2.5 In overleg met de partnerlanden worden er nationale actieplannen (NAP's) opgesteld. Hierbij worden de specifieke kenmerken en behoeften van de diverse betrokkenen in acht genomen (differentiatiebeginsel), maar wordt wel uitgegaan van gemeenschappelijke prioriteiten, die te maken hebben met de bevordering van de in de vorige paragraaf genoemde waarden. Vervolgens worden de NAP's door de respectieve associatieraden goedgekeurd, waarna zij in samenwerking tussen de EU en het partnerland in kwestie ten uitvoer worden gelegd. Op deze tenuitvoerlegging wordt door de EU toegezien door middel van periodieke Commissieverslagen, zodat de ontwikkeling van de strategie kan worden aangepast aan de resultaten die het partnerland behaalt.

2.6 Uit hoofde van de huidige meerjarenbegroting, die tot eind 2006 geldt, komen de desbetreffende financiële middelen uit de programma's TACIS en MEDA. In de meerjarenbegroting voor de periode 2007-2013 daarentegen zou er één enkel financieringsinstrument voor het ENB moeten zijn (het Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument). Het budget hiervoor moet nog worden vastgesteld, maar zou volgens de voorstellen van de Commissie twee keer zo hoog moeten zijn als het bedrag dat voor de twee bovengenoemde programma's is uitgetrokken.

2.7 Helaas moet het EESC constateren dat de Commissie tot dusverre in haar documenten noch in de onderhandelingen over de uitwerking van de NAP's elementen heeft opgenomen die echt deel uitmaken van de communautaire ontwikkeling en die het integratieproces ondersteund en democratischer hebben gemaakt en voor participatie hebben opengesteld. Met name de begrippen „sociale dialoog” en „adviesfunctie” ontbreken. Het EESC heeft al bij diverse gelegenheden op deze tekortkomingen van de Commissie gewezen en gaat ervan uit dat alle communautaire overheden het nodige zullen doen om deze concepten bij de implementatie van de NAP's toe te passen.

3. Het begrip „nabuuerschap” en algemene kwesties

3.1 Het begrip „nabuuerschap” moge gevoelsmatig vrij duidelijk lijken, veel minder helder is hoe op basis hiervan een ambitieus en strategisch beleid kan worden gevoerd waaraan streng de hand wordt gehouden. De EU heeft weliswaar een extern beleid ontwikkeld, maar dit is nog beperkt; tal van bevoegdheden op dit terrein worden immers nog steeds uitgeoefend door de lidstaten, die huiverig zijn om er afstand van te doen. Inzichtelijk moet worden gemaakt dat een EU-beleid inzake externe betrekkingen niet betekent dat de lidstaten hun eigen internationale beleidsstrategieën moeten opgeven, maar dat het EU-beleid op dit gebied het beleid van de lidstaten juist kan aanvullen en een meerwaarde kan geven. Hiertoe is het wel zaak dat de lidstaten de bereidheid ontwikkelen om gezamenlijk op te treden en gemeenschappelijke instrumenten te creëren, zodat hun maatregelen inzake buitenlands beleid op elkaar worden afgestemd. Dit is nodig om de interventies van alle betrokken partijen in een bepaalde regio samenhangend en efficiënt te laten verlopen. Wat het ENB betreft kan deze doelstelling alleen worden bereikt als de EU en de lidstaten vastbesloten zijn om hun beleid in een coherent Europees kader te plaatsen en als zij hun gesprekspartners tegemoet treden als een groep landen die dezelfde doelstellingen nastreven en voorstellen formuleren die in dezelfde richting gaan.

3.2 Bij nabuuerschapbeleid mag volgens het EESC niet louter aan geografische nabijheid worden gedacht. Uit de documenten inzake de uitwerking van het ENB (zie voetnoot 3) blijkt ook veeleer dat het om landen gaat die qua waarden en intenties en in cultureel opzicht dichtbij de Unie (willen) staan⁽⁴⁾. De nabijheid is dus niet alleen geografisch, maar slaat vooral ook op een politieke en waardengemeenschap. Het is derhalve niet uitgesloten dat nog andere landen zich in de toekomst bij het ENB zullen aansluiten.

3.3 Niettegenstaande het beginsel van *joint ownership* is er voor de ENB-partnerlanden geen sprake van toetreding. Een vooruitzicht daarop zou voor hen ongetwijfeld motiverender zijn, maar de eerlijkheid gebiedt te zeggen dat de inhoud van de NAP's, de methoden en verhoudingsgewijs ook de middelen die hiervoor beschikbaar zijn, vergelijkbaar — om niet te zeggen identiek — zijn met die welke golden tijdens het proces waarbij de jongste lidstaten tot de EU zijn toegetreden. Ook bij het mechanisme voor de tenuitvoerlegging van ontwikkelingsmaatregelen in de partnerlanden zou moeten worden uitgegaan van de met het structuurbeleid opgedane ervaringen en van een zeer nauw partnerschap tussen de EU en de partnerlanden. Procedureel gezien wordt het ENB gekenmerkt door een stapsgewijze aanpak, die de nodige ruimte laat om de gebruikte methoden en instrumenten te controleren, maar vooral om een evaluatie te maken van significante ontwikkelingen die tot wijzigingen in de doelstellingen kunnen leiden. In de „nieuwe fase” van het ENB kunnen er nog belangrijkere banden worden aangeknoopt met de partnerlanden die het NAP optimaal toepassen. Dit is een soort „premie” die bedoeld is om de economische en politieke relaties, en hopelijk ook de betrekkingen tussen de samenlevingen, verder te intensiveren; hiermee wordt tegemoetgekomen aan de — soms zelfs enthousiaste — verwachtingen van de burgers van de partnerlanden. Daarom acht het EESC het thans even onverstandig om een rigide kader voor te stellen dat iedere mogelijke toetreding tot de EU uitsluit, als om valse hoop te scheppen.

⁽⁴⁾ Dit blijkt in de praktijk ook uit het feit dat Armenië, Azerbeidzjan en Georgië, die in geografische zin niet aan de EU grenzen, verzocht hebben om aan het ENB te mogen deelnemen.

3.4 In maart 2005 heeft de Commissie een Mededeling gepubliceerd met aanbevelingen voor landen waarmee nog geen NAP's zijn afgesproken⁽⁵⁾; het gaat om de drie landen van de Zuidelijke Kaukasus en om Egypte en Libanon. De Europese Raad heeft op 25 april 2005 met dit document ingestemd en de wens uitgesproken dat de formulering van de NAP's spoedig wordt afgerond, zodat de bevoegde organen (associatieraden) ze snel kunnen goedkeuren en met de uitvoering van de plannen kan worden begonnen. De Raad heeft er ook op gewezen dat het differentiatiebeginsel moet worden toegepast, maar onderstreepte tegelijkertijd dat de drie Kaukasuslanden verklaard hebben de ENB-instrumenten ter intensivering van de regionale samenwerking optimaal te willen gebruiken (zie ook par. 4).

4. Problemen waar de verschillende regio's mee kampen

4.1 Het ENB is vooral toegespitst op bilaterale relaties tussen de EU en de afzonderlijke partnerlanden. De regio's die door het ENB worden bestreken (grosso modo in Midden- en Oost-Europa, het Middellandse-Zeegebied en de Zuidelijke Kaukasus) hebben echter hun eigen specifieke kenmerken. Daarom dienen degenen die voor de uitvoering van het ENB verantwoordelijk zijn, de plaatselijke synergieën en de betrekkingen binnen de regio te bevorderen. Een en ander kan bereikt worden door gerichte stimulerende maatregelen te treffen waardoor de ontwikkeling van de betrekkingen en de samenwerking binnen iedere regio, maar ook tussen verschillende regio's, passend en wenselijk wordt. Dit zou niet alleen goed zijn voor de landen uit de drie regio's zelf — die er vaak expliciet om vragen —, maar ook voor de stabiliteit, de veiligheid en de vrede in de EU en zelfs in landen die niet onder het ENB vallen. Een flexibele en pragmatische opstelling blijft hoe dan ook belangrijk om voor een evenwicht tussen bilateralisme en bevordering van samenwerking in en tussen regio's te zorgen.

4.2 De regeling voor de tenuitvoerlegging van het ENB impliceert een zekere mate van concurrentie tussen de diverse partnerlanden. Naarmate een land immers vooruitgang boekt in de richting van de doelstellingen die met de EU zijn afgesproken, kan het betere voorwaarden als EU-partner krijgen (meer faciliteiten, meer steun voor sleutelactiviteiten, grotere openstelling van de markten, gunstiger voorwaarden voor personenverkeer, enz.). Deze concurrentie kan ook tot uiting komen op het niveau van de gebieden, en in dat geval is waakzaamheid geboden om te voorkomen dat gebieden (of landen binnen een gebied) die met meer problemen kampen, gefrustreerd raken of de handdoek in de ring gooien. Het is van kapitaal belang om de contacten tussen landen en gebieden te bevorderen; immers, als iedere deelnemer aan het ENB ervan overtuigd is dat hij niet alleen voor zichzelf werkt, maar ook voor een groot gemeenschappelijk project, kan het onderling begrip worden vergroot en kunnen er vormen van samenwerking in kaart worden gebracht waaraan tot op heden wellicht nog niet is gedacht. In dit dynamische proces kan de inbreng van het maatschappelijk middenveld als drijvende kracht fungeren.

4.3 Tegelijkertijd moet erop gewezen worden dat er sprake is van mogelijke, dreigende of openlijke conflicten in alle drie regio's die onder het ENB vallen. Ook bestaan er spanningen binnen sommige partnerlanden, met name daar waar de democratie onvoldoende sterk verankerd is. Er zijn gegronde redenen om bezorgd te zijn over de gevolgen die deze conflicten voor de EU kunnen hebben, maar het moet nog belangrijker zijn om zich te bekommeren over de veiligheid en de stabiliteit van de partnerlanden en hun bevolking. Daarom moet er voortdurend op worden gelet dat er bij de uitvoering van de NAP's gerichte maatregelen worden getroffen om spannings- en conflict-haarden te blussen, een klimaat te scheppen waarin problemen kunnen worden opgelost, en samenwerking tussen landen, economieën en burgers te stimuleren. Vanzelfsprekend dient bij deze maatregelen plaats te worden ingeruimd voor de organisaties van het maatschappelijk middenveld, die een voorname rol spelen bij de voor een vreedzame samenleving onmisbare samenwerking op economisch, sociaal en cultureel vlak.

4.3.1 Ook is het zaak dat bij het ontplooiën van de initiatieven van de EU op het gebied van externe betrekkingen de samenhang met de diverse onderdelen van het ENB goed in het oog wordt gehouden. De betrekkingen met Rusland in het kader van het strategisch partnerschap zijn in dit verband van bijzonder belang, zoals tijdens de recente gascrisis is gebleken. Voorts is het raadzaam (en niet alleen in het geval van Oekraïne) om grondig onderzoek te doen naar alle — dus ook de sociaal-economische — gevolgen die erkenning van de status van markteconomie voor zowel het land in kwestie als de EU kan hebben.

4.3.2 In dit verband zou het hypocriet zijn te verzwijgen dat het ENB óók bedoeld is om goede relaties te onderhouden met landen die onze energiegrondstoffenleveranciers zijn. Dit is niets om zich voor te schamen, als er maar aan twee voorwaarden wordt voldaan. Ten eerste mag de legitieme zorg om de energievoorziening niet de overhand krijgen boven het streven naar een verantwoorde sociaal-economische ontwikkeling van de partnerlanden. Ten tweede moeten de lidstaten coherenter optreden en daadwerkelijk aantonen met elkaar te willen samenwerken om de even heikele als strategische problemen die verband houden met het energievraagstuk gezamenlijk aan te pakken.

4.4 In lijn met deze ideeën en doelstellingen is grensoverschrijdende samenwerking tussen de EU-lidstaten en de partnerlanden van kapitaal belang. Veel van de nieuwe lidstaten grenzen rechtstreeks aan ENB-landen, en kennen derhalve zowel de problemen die uit deze nabijheid voortvloeien, als de mogelijkheden die deze biedt. Daarom moet het ENB erop gericht zijn het gevaar van (politieke, economische en sociale) instabiliteit zoveel mogelijk te beperken, en met name te bevorderen dat de in potentie aanwezige kansen via concrete beleidsmaatregelen tot wederzijds voordeel worden benut. Dit zal positief uitwerken op het gehele EU-grondgebied (dat thans in hoge mate een open en homogene ruimte is), in die zin dat de handel wordt geïntensiveerd en verbeterd, de veiligheid toeneemt en de burgers elkaar beter leren kennen.

⁽⁵⁾ COM(2005) 72 final — Mededeling van de Commissie aan de Raad — Europees nabuurschapsbeleid — Aanbevelingen betreffende Armenië, Azerbeidzjan en Georgië en betreffende Egypte en Libanon — Brussel, 2 maart 2005

4.5 Dit advies is niet bedoeld om de situatie in de diverse landen en gebieden onder de loop te nemen, omdat het EESC — zoals eerder gezegd — al enkele specifieke bijdragen m.b.t. het Middellandse-Zeegebied en de nieuwe buurlanden in Oost-Europa heeft geleverd. Zo vond in februari 2006 in Kiev op initiatief van het EESC een ontmoeting met maatschappelijke organisaties uit Oekraïne plaats. Daar is niet alleen gebleken dat dergelijke organisaties er springlevend zijn, enthousiasme over de EU aan de dag leggen en veel van het ENB verwachten, maar ook dat de werkzaamheden die met het genoemde advies over de oostelijke buurlanden op de rails zijn gezet, vrucht beginnen af te werpen. Het EESC is vastbesloten om op langere termijn meer structureel met de maatschappelijke organisaties uit Oekraïne te overleggen en samen te werken.

4.5.1 Het EESC is ernstig bezorgd over de recente gebeurtenissen in Wit-Rusland en veroordeelt de repressie en de antidemocratische vervolgingspraktijken waardoor de burger- en sociale rechten met voeten worden getreden. Het EESC, dat door zal gaan met het aanknopen van steeds nauwere banden met Wit-Russische maatschappelijke organisaties, stelt momenteel een advies⁽⁶⁾ over het maatschappelijk middenveld in Wit-Rusland op.

4.5.2 Van het maatschappelijk middenveld in de Zuidelijke Kaukasus is helaas nog geen gerichte analyse gemaakt, en zelfs van stabiele contacten met hun maatschappelijke organisaties is nog geen sprake. Met een grondige studie in de vorm van een informatief rapport en eventueel een specifiek advies ter zake zou deze lacune op korte termijn kunnen worden opgevuld.

5. Werkwijzen en financieringsmiddelen

5.1 De voor de uitvoering van de NAP's gekozen werkwijze impliceert dat de EU-autoriteiten en de overheden van de betrokken landen voortdurend met elkaar overleggen en onderhandelen en dat allen zich bij de uitvoering van de maatregelen moeten houden aan de procedures die binnen het communautaire raamwerk worden gebruikt. Het EESC heeft al eerder met bezorgdheid opgemerkt dat de fondsen van het MEDA-programma moeilijk toegankelijk zijn voor degenen die ervoor in aanmerking komen, en dan met name voor maatschappelijke organisaties⁽⁷⁾. De toewijzings- en controleprocedures moeten streng genoeg zijn om te voorkomen dat middelen slecht worden gebruikt; tegelijkertijd moeten zij een optimale duidelijkheid, transparantie (bijv. vertaling van formulieren in de talen van de begunstigten) en eenvoud garanderen en rechtstreeks aansluiten bij de politieke doelstellingen van het ENB. Wordt de toegang tot fondsen onnodig ingewikkeld en bureaucratisch gemaakt, dan komt dat het draagvlak voor de prioriteiten en de noodzakelijke efficiency van de maatregelen niet ten goede; wel zal samenwerking hierdoor steeds meer een zaak worden van mensen die er hun broodwinning van hebben gemaakt, nl. de consultants, hetgeen ten koste zal gaan van de diversiteit en van het vermogen van de partners om met initiatieven te komen. De EU-autoriteiten dringen aan op een pasklaar ENB. Zo'n aanpak is inderdaad erg belangrijk, maar moet zich dan ook wel vertalen in de wijze van tenuitvoerleg-

ging, die altijd systematisch moet aansluiten bij de sociaal-economische omstandigheden waarin de landen verkeren en dus begrijpelijk moet zijn voor de diverse sociale actoren.

5.1.1 Vaak vloeien de problemen die maatschappelijke organisaties ondervinden bij de toegang tot programma's en middelen voor een deel ook voort uit het feit dat zij nauwelijks of niet goed op de hoogte zijn van de regels en procedures. De toegang tot een communautair programma of tot maatregelen op een door de EU bevorderd beleidsterrein kan niet vergeleken worden met een openbare aanbesteding waarbij de concurrenten zich moeten voorzien van de nodige kennis en organisatorische middelen om te kunnen deelnemen. De EU-instellingen moeten een precieze verantwoordelijkheid op zich nemen en de sociale en beroepsorganisaties helpen om voldoende capaciteit en professionalisme te kweken. Tot voor een aantal jaren heeft de Commissie zich met dergelijke acties beziggehouden door indieners van voorstellen voor betaalbare prijzen cursussen aan te bieden. Deze prijzen zijn onlangs verdrievoudigd, waardoor de cursussen niet langer betaalbaar zijn voor de meeste maatschappelijke actoren die er behoefte aan hebben. Volgens het EESC is de verspreiding van dergelijke knowhow onder *civil society*-organisaties even onmisbaar als de capaciteitsopbouw bij de overheden van de ENB-partnerlanden. Daarom zou deze essentiële vorm van dienstverlening gratis moeten zijn, teneinde de *civil society* in staat te stellen tot de uitvoering van het ENB bij te dragen.

5.2 Aangezien de NAP's beleidsterreinen betreffen waarvoor vele verschillende Commissarissen bevoegd zijn, moet er absoluut voor gezorgd worden dat het ENB begrepen en ondersteund wordt door alle DG's, die eendrachtig en met verantwoordelijkheidszin moeten samenwerken om het beleid te helpen doen slagen.

5.3 Wil het mechanisme voor periodieke evaluatie effect sorteren, dan moet het tot zijn essentie worden teruggebracht, moet dubbel werk worden voorkomen en moeten de inspanningen gericht worden op de prioriteiten. Dit kan leiden tot een doeltreffendere en vruchtbaardere deelname van het maatschappelijk middenveld aan de uitvoering en evaluatie van het ENB, dat net als eender welk beleid niet kan slagen zonder dat het maatschappelijk middenveld erbij wordt betrokken (zie par. 6). Qua onderbouwing moet prioriteit worden verleend aan criteria waarmee kan worden bepaald of het partnerland in kwestie vooruitgang boekt op het vlak van democratie en eerbiediging van de kernwaarden en grondrechten. Praktisch gezien moet de prioriteit uitgaan naar de opbouw van een computersysteem om gegevens en statistieken in kaart te brengen. Met zo'n systeem moet alles wat elk van de betrokken landen heeft bereikt op betrouwbare wijze kunnen worden geëvalueerd, het liefst zodanig dat vergelijkingen mogelijk worden. Ook dient ernaar te worden gestreefd dat de evaluatieverslagen betrekking hebben op min of meer dezelfde periode. Dit zou kunnen helpen om de beste praktijken te beoordelen en om op een rij te zetten welke prioriteiten meer of andere steun behoeven.

⁽⁶⁾ Advies van de heer Stulik (REX/220).

⁽⁷⁾ Zie het informatief rapport dat door de heer Dimitriadis is opgesteld voor de Euromed-top in Malta (REX/113), met name de paragrafen 35 en 36.1.

5.4 Hoewel de EU de voornaamste handelspartner van de ENB-partnerlanden is, trekt zij voor de samenwerking met bepaalde landen soms minder begrotingsmiddelen uit dan andere mondiale actoren. Onze partners hebben echter meermaals erkend dat het EU-optreden in kwalitatief opzicht belangrijk is voor hun ontwikkeling, aangezien dit ertoe kan bijdragen om bepaalde verworvenheden te bestendigen, de capaciteitsopbouw te versterken en een partnerschap tot stand te brengen waarin iedere deelnemer als een verantwoordelijke en gelijkwaardige partner wordt beschouwd en nooit als een hulpbehoevende die min of meer gedwongen wordt om doelen te onderschrijven waar hijzelf wellicht niet achter staat.

5.5 Wij mogen onze partners niet teleurstellen in hun verwachtingen. Alle EU-betrokkenen moeten duidelijk hun verantwoordelijkheid opnemen, allereerst de lidstaten, omdat zij als eerste bevoegd zijn voor begrotingszaken. Het is belangrijk dat het ENB in de meerjarenbegroting voor de periode 2007-2013 de waardering krijgt die het verdient. Dit beleid is immers cruciaal om Europa verder te ontwikkelen en veiliger te maken, alsook om Europa in staat te stellen een grotere rol te spelen op het internationale podium. Wordt hier werk van gemaakt, dan kan ook gemakkelijker een beroep worden gedaan op particuliere financiering, aangezien investeerders eerder geneigd zijn om over de brug te komen als er stabiliteit en zekerheid bestaat.

6. Deelname van het maatschappelijk middenveld aan het ENB

6.1 Volgens het EESC zal het welslagen van het ENB in grote mate afhangen van de mate waarin alle institutionele actoren de maatschappelijke organisaties bij de uitvoering van de NAP's betrekken en hen hieraan laten deelnemen. Het heeft dit standpunt uitvoerig toegelicht in zijn eerdere adviezen ter zake, alsook in alle andere adviezen betreffende het uitbreidingsproces⁽⁸⁾. De Commissie zou er goed aan doen een explicieter signaal in deze richting af te geven door criteria, procedures en instrumenten voor de deelname van maatschappelijke organisaties aan de uitvoering van de NAP's voor te stellen. Zonder afbreuk te doen aan wat in par. 3.3 naar voren is gebracht, zij opgemerkt dat de met de EU-uitbreiding opgedane ervaring een belangrijk uitgangspunt vormt, zowel waar het gaat om de deelname van de maatschappelijke en beroepsorganisaties uit de kandidaat-lidstaten aan het onderhandelingsproces, als wat het overleg tussen maatschappelijke organisaties uit de EU-landen en die uit de kandidaat-lidstaten betreft. Aan de eerste van beide voorwaarden is voldaan, met name in sommige kandidaat-lidstaten die sindsdien tot de EU zijn toegetreden, maar de tweede wordt overgelaten aan organisaties, stichtingen en adviesorganen (in het bijzonder het EESC), die uit eigen beweging met initiatieven kunnen komen. Bij de tenuitvoerlegging van het ENB moet deze participatie echter wel gestructureerd en gewaarborgd worden.

⁽⁸⁾ Het meest recent is dit gebeurd in het advies REX/208 van rapporteur Pezzini.

6.2 Uitgaande van de ervaringen en de werkzaamheden van het EESC, alsook van de voorstellen uit de in voetnoot 1 genoemde adviezen, zullen hieronder alleen die maatregelen worden genoemd die volgens het EESC absoluut noodzakelijk zijn om het ENB met deelname van de maatschappelijke betrokkenen doeltreffend ten uitvoer te kunnen leggen.

6.3 Het EESC verzoekt de Commissie om:

- te zorgen voor voldoende samenhang tussen de DG's die zich met de verschillende aspecten van het ENB bezighouden, door werk te maken van synergieën, netwerkvorming en uitwisseling van *best practices*;
- samen met de regeringen van de ENB-partnerlanden uitdrukkelijk te ondersteunen dat maatschappelijke organisaties bij de uitvoering van de NAP's worden betrokken, ook door hiertoe criteria in te voeren voor de deelname van deze organisaties aan de evaluatie van de resultaten die door de ENB-partnerlanden zijn behaald;
- de maatschappelijke actoren en de sociale en beroeps-kringen de knowhow te verschaffen die nodig is om ENB-middelen correct en optimaal te kunnen gebruiken, ook om de betrokkenen in staat te stellen te controleren hoe het NAP in hun land wordt toegepast en follow-upvoorstellen te doen;
- duidelijke en doeltreffende criteria op te stellen aan de hand waarvan kan worden beoordeeld in hoeverre gemeenschappelijke waarden doorslaggevend zijn bij de implementatie van het ENB;
- informatie en documentatie te verschaffen over de in het kader van de associatieovereenkomsten geplande vergaderingen waarin de implementatie van de NAP's aan de orde komt (en in dit verband met name het rooster en de agenda's voor deze vergaderingen bekend te maken), en te bevorderen dat er vóór en na deze vergaderingen voorlichtings- en raadgelegingsbijeenkomsten plaatsvinden;
- een instrument voor te stellen waarmee burgers uit ENB-partnerlanden die toegang tot de EU willen krijgen om te studeren, een cursus te volgen, onderzoek te doen, contacten met aanverwante organisaties te onderhouden of zaken te doen, gemakkelijker een visum kunnen krijgen;
- steun te geven aan de inspanningen van het EESC om voor coördinatie te zorgen tussen adviesorganen en maatschappelijke organisaties die aan de uitvoering van de NAP's deelnemen, met name door de financiering op zich te nemen van een jaarlijks te houden Top van sociale en beroeps-kringen (zoals die welke het EESC al sinds tien jaar organiseert in het kader van het Euromediterrane partnerschap) waar wordt geëvalueerd in hoeverre het ENB globaal genomen ten uitvoer is gelegd en waar de betrokken organisaties elkaar allemaal samen kunnen ontmoeten, en dus niet louter in bilateraal of regionaal verband.

6.4 Het EESC verzoekt de regeringen van de EU-lidstaten om:

- ter wille van de efficiency en de samenhang tussen het buitenlands beleid van de afzonderlijke landen en het ENB een instrument in te voeren dat stelselmatige vergelijkingen mogelijk maakt, teneinde voor een kritische massa te zorgen, niet alleen wat middelen betreft, maar vooral ook waar het gaat om initiatieven die bijdragen tot resultaten waarbij alle belanghebbenden zijn gebaat;
- in hun buitenlands beleid het ENB zodanig vorm te geven dat de inbreng van maatschappelijke organisaties uit de ENB-partnerlanden en de EU-lidstaten wordt benut, mede door middel van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid en door partnerschappen en netwerken met de betrokken maatschappelijke organisaties tot stand te brengen;
- voor samenhang te zorgen tussen de activiteiten uit hoofde van het ENB, en de initiatieven van multilaterale internationale organisaties;
- zoveel mogelijk informatie te verstrekken inzake de standpunten van de nationale regeringen over de thema's die op de agenda staan van de in het kader van de associatieovereenkomsten te houden vergaderingen;
- universiteiten in de EU toegankelijker te maken voor studenten uit ENB-partnerlanden;
- regelmatig (d.w.z. een paar keer per jaar) nationale informatiedagen te organiseren over de resultaten die met het ENB zijn behaald en over de manier waarop de regering van de lidstaat zelf de implementatie van dit belangrijke beleid beoordeelt.

6.5 Het EESC verzoekt de regeringen van de ENB-partnerlanden om:

- te bewerkstelligen dat hun bi- en multilaterale maatregelen op buitenlands gebied stroken met de verbintenissen die zij in het kader van het ENB zijn aangegaan;
- de sociale partners en de maatschappelijke en beroepsorganisaties uit hun land steeds duidelijke informatie te verstrekken over de wijze waarop het NAP verloopt en hun tevens toegang te verschaffen tot documenten i.v.m. ontwikkelingen rond de toepassing van het NAP;

- als er in hun land adviesorganen bestaan, deze stelselmatig te raadplegen over in voorbereiding zijnde besluiten over zowel de toepassing van het NAP als de evaluatie en de eventueel daarna te nemen stappen die tot betere betrekkingen tussen het land in kwestie en de EU leiden;
- als er in hun land geen adviesorganen bestaan, een regeling te treffen om de deelname van maatschappelijke organisaties aan de besluitvorming over de uitvoering van de NAP's en het toezicht op de genomen maatregelen, te bevorderen en te coördineren;
- te bewerkstelligen dat de raadpleging en inspraak van maatschappelijke organisaties ook op decentraal niveau wordt geregeld, zodat het ENB kan uitgroeien tot een instrument om op het gehele nationale grondgebied voor een evenwichtige sociaal-economische ontwikkeling te zorgen.

6.6 Het EESC verzoekt de maatschappelijke organisaties van de ENB-partnerlanden om:

- zich met de toepassing van het ENB in hun land vertrouwd te maken, zich hierover een oordeel te vormen en te proberen er invloed op uit te oefenen, door bij hun regering aan te dringen op informatie en participatiemogelijkheden, en door met het EESC in contact te treden om aan te geven waar de prioriteiten liggen en deze aan de communautaire overheden mede te delen;
- zich open te stellen voor structureel overleg met zowel het EESC als de adviesorganen van de EU-lidstaten en van de andere ENB-partnerlanden, teneinde een uitgebreid netwerk voor toezicht op de uitvoering van het ENB te creëren, het onderlinge begrip tussen organisaties te bevorderen, en participatiemethoden die in de praktijk hun waarde hebben bewezen onder de aandacht te helpen brengen.

6.7 Op zijn beurt verbindt het EESC zich ertoe om de implementatie van het ENB in de diverse gebieden nauwgezet te volgen en zo doeltreffend mogelijk met het Europees Parlement en het Comité van de Regio's samen te werken, teneinde ertoe bij te dragen dat de maatschappelijke organisaties bij dit belangrijke beleid worden betrokken.

Brussel, 5 juli 2006

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

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een besluit van de Raad betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen (EG, Euratom)”

(COM(2006) 99 final — 2006/0039 (CNS))

(2006/C 309/21)

De Raad heeft op 26 april 2006 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig artikel 93 van het EG-Verdrag, te raadplegen over bovengenoemd voorstel.

De voorzitter van het EESC heeft de gespecialiseerde afdeling Economische en Monetaire Unie — economische en sociale samenhang belast met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden.

Gegeven de urgentie van de raadpleging heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité tijdens zijn 428e zitting van 5 en 6 juli 2006 (vergadering van 5 juli 2006) besloten om mevrouw CSER als algemeen rapporteur aan te wijzen en heeft het daarna het volgende advies uitgebracht, dat met 84 stemmen voor, 2 stemmen tegen, bij 2 onthoudingen werd goedgekeurd.

1. Samenvatting van het advies

1.1 Overeenkomstig artikel 9 van het „eigenmiddelenbesluit” van de Raad ⁽¹⁾ moest de Commissie vóór 1 januari 2006 een algemene herziening doorvoeren van het eigenmiddelenstelsel voor de periode 2007-2013, waarvoor zij met passende voorstellen diende te komen. Vervolgens heeft het Europees Parlement om herziening van de bijdragecriteria verzocht. Daarna heeft de Commissie, in overeenstemming met de Raad, haar voorstel uitgebracht.

1.2 De EU-instellingen hebben dat voorstel bestudeerd, en het Comité heeft het beoordeeld in het licht van zijn eerdere adviezen (ECO/148). Daarbij heeft het meermaals de aandacht gevestigd op het cruciale verband tussen de verschillende EG-beleidssterreinen en het EG-begrotingsbeleid.

1.3 Verder heeft het Comité het toekomstige gebruik van de drie eigen middelen besproken, alsook het in het Commissiedocument geformuleerde voorstel voor directe middelen voor de Unie.

1.4 Ook heeft het Comité een historisch overzicht gegeven van de ontwikkeling van het stelsel van eigen middelen en de aanpassingen ervan. Tevens heeft het de „vierde categorie” middelen aan een analyse onderworpen en de Britse en de algemene correctie geëvalueerd.

1.5 In december 2005, onder Brits voorzitterschap, heeft de Raad een politiek akkoord bereikt over de evaluatie van de financiële vooruitzichten voor 2007-2013, heeft hij nieuwe richtsnoeren geformuleerd en de Commissie verzocht om een nieuw besluit op te stellen, het werkdocument over de Britse korting te wijzigen en haar eerdere voorstel over de algemene correctie te herzien.

1.6 Het Comité blijft bij zijn slotconclusies uit eerdere adviezen. Immers, de Commissie heeft haar voorstel dan wel bijgesteld — het resultaat van politieke onderhandelingen — maar niet wezenlijk veranderd. Toch is het zo dat de wijziging van de berekening van de sinds 20 jaar onveranderde Britse korting een historische stap vooruit is. Dit zou wel eens een

eerste stap op weg naar afschaffing van die korting kunnen betekenen.

2. De zienswijze van het EESC, als vertegenwoordiger van het maatschappelijk middenveld

2.1 Het Comité is dynamisch en actief bezig om zowel op Europees als nationaal niveau de kloof tussen de Europese instellingen en de burgers te helpen dichten. Het fungeert daarbij als tussenpersoon, geeft zijn mening over de door de Commissie geformuleerde doelstellingen betreffende de denkpaauze en stimuleert actieve deelname van de burgers aan de uitvoering van EU-beleid (Actieplan, Plan D en het Witboek over een Europees communicatiebeleid).

2.2 In deze documenten wordt gesteld dat de burgers het recht hebben te weten wat de Unie doet en waarom. Het Comité verwoordde in zijn advies over de denkpaauze ⁽²⁾ de verwachtingen van de burgers ten aanzien van de toereikendheid van het beleid aangaande de toekomst van de EU. Het interinstitutioneel akkoord van 4 april 2006 is in dit verband een goede zaak; in vergelijking met hetgeen de Europese Raad oorspronkelijk overeen gekomen was, worden daarin de middelen voor 2007-2013 verhoogd. De verhoging is echter beperkt en met deze financiële vooruitzichten kunnen de doelstellingen niet volledig worden gehaald. Het Comité verwijst hier naar zijn eerdere advies.

3. Inleiding

3.1 De uitbreiding van 2004 is een historische gebeurtenis: na 50 jaar van elkaar gescheiden te zijn geweest, zijn meer dan 450 miljoen Europeanen weer met elkaar verenigd. Deze gebeurtenis maakte het wél nodig om hard te werken aan het institutionele bestel van de EU die tot op dat moment slechts 15 lidstaten kende. De goedkeuring van Europees beleid in een Unie van 25, en dadelijk zelfs van 27 lidstaten, en het aanwijzen en bijeenbrengen van de nodige middelen hebben de samenwerking tussen de oude en nieuwe lidstaten danig op de proef gesteld. In het kader van dit proces zouden de mededeling van de Commissie van 2004 (over de gemeenschappelijke

⁽¹⁾ PB C 253 van 7 oktober 2000.

⁽²⁾ PB C 74 van 23.3.2005.

toekomst van Europa, beleidsuitdagingen en begrotingsmiddelen in de Unie van na de uitbreiding tijdens de periode 2007-2013) en haar daarop gebaseerde voorstel betreffende de financiële vooruitzichten voor die periode bijgedragen hebben tot de verwezenlijking van de doelstellingen voor de gezamenlijke toekomst.

3.2 De goedkeuring van de Commissiemededeling vormde het begin van de besluitvorming over de financiële vooruitzichten. Het standpunt van het Europees Parlement was ingegeven door de prioriteiten van de Unie. Voorts noopte het besluit van de Europese Raad tot het aanbrengen van een striktere hiërarchie tussen de eisen aan de uitgaven en de hoogte ervan.

3.3 De Europese begroting is van bescheiden omvang in vergelijking met de nationale begrotingen, die 45 % van het nationaal inkomen opslukken: de EU-begroting bedraagt nauwelijks meer dan 1 %. De Commissie heeft aanbevolen om het middelenplafond in het kader van de financiële vooruitzichten 2007-2013 op 1,24 % van het BNI te handhaven.

3.4 Het is eenvoudigweg niet reëel om voor minder geld meer van Europa te verwachten. Nieuw communautair beleid vereist bijkomende financiële dekking. De uitgaven voor beleid waardoor de meerwaarde van de Unie gestalte krijgt en die zijn voorgesteld in het kader van de nieuwe financiële vooruitzichten zijn afgemeten naar de vereisten in verband met prestatie, efficiëntie en synergie.

3.5 Om de doelstellingen te verwezenlijken, moeten de richtsnoeren worden gevolgd voor meer financiële transparantie, beter gerichte uitgaven, meer efficiëntie en een betere evaluatie van de meerwaarde van de Unie.

3.6 Verandering is steeds meer geboden wegens de onvoldoende transparante structuur van de eigen middelen, de ingewikkeldheid, de beperkte financiële autonomie en de algemene ondoorzichtigheid ervan. Het correctiemechanisme dat sinds het midden van de jaren '80 uitsluitend voor het VK werd toegepast, heeft geleid tot de roep om veralgemenisering van dit mechanisme of zelfs stelselwijziging.

4. De financiële vooruitzichten van de EU voor 2007-2013 na het besluit van de Europese Raad van december 2005

4.1 De Europese Raad gaf reeds in zijn conclusies van december 2004 blijk van het besef dat de financiële vooruitzichten nauw zijn verbonden met het probleem van de eigen middelen, het correctiemechanisme en de noodzaak om het bestaande systeem bij te stellen.

4.2 Voorts heeft de Europese Raad van maart 2005 de doelstellingen van Lissabon andermaal bevestigd en daarbij economische groei en werkgelegenheid voor de komende jaren een centrale plaats toegekend.

4.3 Tijdens de informele top van Hampton Court (oktober 2005) vormde niet het Europees sociaal model onderwerp van gesprek maar wel de uitdagingen in verband met de mondialisering. De nieuwe vooruitzichten van de Unie voor 2007-2013 moeten in het teken staan van nieuwe prioriteiten: O&O, inno-

vatie, energie, de politiek, onderwijs (inclusief investeren in hoger onderwijs), bevordering van regionale immigratie ten behoeve van economische doeleinden en het beheer van demografische ontwikkelingen.

4.4 De Europese Raad van december 2005 heeft het financiële kader van de Unie voor de periode 2007-2013 goedgekeurd. Op basis van dit politiek akkoord en het gewijzigde Commissievoorstel werd het financiële kader voor die zeven jaar vastgelegd in een door EP, Raad en Commissie gesloten interinstitutioneel akkoord. De sluiting van het akkoord hing goeddeels af van de afloop van de besprekingen met het Parlement. De structuur van het financiële kader voldoet slechts gedeeltelijk aan de vereisten in verband met de nieuwe uitdagingen waarvoor de Unie staat en in verband met de dekking van de budgettaire behoeften die het gevolg zijn van de uitbreiding.

4.5 De Raad besloot in december 2005 tevens dat ook de herziening van het eigenmiddelenstelsel moest worden afgerond tijdens de behandeling van de meerjarige financiële vooruitzichten voor alle inkomsten en uitgaven van de Unie (2008-2009). Deze bepaling maakt sinds mei 2006 deel uit van het interinstitutioneel akkoord.

4.6 De Commissie heeft voorgesteld om een witboek op te stellen over het financiële kader, de inkomsten en de uitgaven. Er is gevraagd het huidige eigenmiddelenstelsel te vervangen door transparantere en onafhankelijker inkomsten. De Commissie heeft nota genomen van het plan van het EP om een conferentie met deelname van de nationale parlementen te organiseren. Het Comité zou daar graag bij worden betrokken.

5. Het eigenmiddelenstelsel

Dit stelsel heeft in zijn geheel weinig aandacht gekregen tijdens de twee jaar dat over de financiële vooruitzichten werd onderhandeld.

5.1 Om een volledig beeld te krijgen van het stelsel, moet worden gekeken naar de ontwikkeling van de budgettaire middelen voor het integratieproces. Het tijdvak 1957-2006 kan in vier perioden worden ingedeeld:

1957-1969: periode waarin iedere Gemeenschap zijn eigen begroting had

1970-1987: periode van jaarlijkse gezamenlijke begrotingen

1988-1999: de eerste twee financiële kaders, die werden bepaald door het communautaire beleid

2000-2006 periode waarin de begroting het EG-beleid bepaalt. Vanaf het begin van het integratieproces was de begroting gebaseerd op zowel het verwezenlijken van gemeenschappelijke doelstellingen als het behartigen van de belangen van de lidstaten.

Over het geheel genomen valt te constateren dat tijdens de periode van de eerste twee financiële kaders de toename van de vastleggingskredieten gelijke tred hield met de ontwikkeling van het gemeenschappelijk beleid, hetgeen bepalend was voor de budgettaire kaders van de Gemeenschap.

5.2 Tijdens de discussie over Agenda 2000 hebben de netto-bijdragers vervolgens, onder het motto „stabilisering van de uitgaven”, de budgettaire manoeuvreerruimte weten te verkleinen. Zij baseerden zich daarbij op de in het Groei- en stabiliteitspact opgenomen verplichting tot begrotingsdiscipline.

5.3 Sinds het mislukken van de top van juni 2005, is de herziening van de uitgaven en van de eigen middelen cruciaal geworden. Er is echter nog geen fundamenteel debat aan de eigen middelen gewijd. Op initiatief van het Britse voorzitterschap is er een herzieningsclausule goedgekeurd. Deze was gebaseerd op een Commissievoorstel van juni 2005, dat het Luxemburgse voorzitterschap reeds in zijn eindvoorstellen had verwerkt. De lidstaten zijn verdeeld over de strekking van de herzieningsclausule en het tijdpad voor het doorvoeren van de hervormingen. Het in het kader van de herziening over de toekomst van de EU-begroting gevoerde debat toonde opnieuw aan dat de meningen uiteenlopen en dat de hoedanigheid van betaler doorslaggevend is voor de standpunten van de lidstaten. Het was duidelijk dat grote hervormingen zeker nog tot 2013 op zich zullen laten wachten.

5.4 Een **zuiver boekhoudkundig onderzoek** van de nationale bijdragen aan de begroting van de Unie waarbij **alleen wordt gekeken naar het netto-saldo van toegewezen uitgaven en afdrachten** levert grote en zeer misleidende verschillen op. De positie van „begunstigde” of „nettobetalers” alleen zegt niets over de op Europees niveau gegenereerde winst, d.w.z. de bijdrage van het EU-beleid tot de extra verhoging van het macro-economische inkomen op de interne markt.

5.5 Het Comité heeft reeds in eerdere adviezen aangegeven tegenstander te zijn van een benadering waarin voorrang wordt gegeven aan de positie van de lidstaten als betaler boven gemeenschappelijk beleid dat op gemeenschappelijke doelstellingen is gericht.

5.6 Het is van mening dat het verenigbaar is met begrotingsdiscipline op Europees niveau wanneer bij het opstellen van de begroting ook naar het beleid wordt gekeken. Bij het eerste pakket-Delors werd voor het eerst gewag van begrotingsdiscipline gemaakt, maar dat sluit niet uit dat communautaire beleidsonderdelen een bepalende rol spelen in de verhouding tussen beleid en Uniebegroting.

5.7 De stijgende, uit BNI-afdrachten voortkomende middelen, die na 2007 nog belangrijker zullen worden, vormen een mooi voorbeeld van rechtvaardigheid. Wel valt natuurlijk niet uit te sluiten dat een toename van de op het BNI gebaseerde bijdragen zou kunnen resulteren in een doorslaggevende rol voor de betalende. De BNI-middelen komen namelijk rechtstreeks uit de nationale begrotingen en strekken er niet toe om de Unie echte eigen middelen te garanderen.

6. Het werkdocument over de Britse correctie

6.1 Naar aanleiding van de wijzigingen van het eigenmiddelenbesluit werd een nieuw document opgesteld dat per 1 januari 2007 in werking zou kunnen treden of uiterlijk, en eventueel met terugwerkende kracht, begin 2009. In het document wordt het oorspronkelijke voorstel gevolgd om het uniforme BTW-afdrachtperscentage op 0,30 % te handhaven,

maar wel worden er twee uitzonderingen gemaakt. Voor 2007-2013 bedraagt het percentage 0,225 voor Oostenrijk, 0,15 voor Duitsland en 0,10 voor Nederland en Zweden. Verder wordt de Nederlandse op basis van het BNI berekende jaarlijkse afdracht met bruto 605 miljoen euro verminderd en de Zweedse met 150 miljoen euro.

6.2 Het VK zal uiterlijk vanaf 2013 volledig meebetalen aan de kosten van de uitbreiding in de landen die na 30 april 2004 zijn toegetreden, met uitzondering van de marktuittgaven in het kader van het GLB. In vergelijking met het huidige besluit kan de extra bijdrage van het VK gedurende de periode 2007-2013 het plafond van 10,5 miljard euro niet overschrijden. Treden er nog andere landen dan Roemenië en Bulgarije toe, dan wordt de correctie bijgesteld. In zijn besluiten betreffende de herziening van het stelsel geeft de Raad nogmaals te kennen dat het financieel kader diepgaand moet worden geëvalueerd, vraagt hij om een herziening van de middelen van de Unie die zich tevens tot het GLB en de Britse korting uitstrekt en verwacht hij een verslag ter zake in 2008-2009.

6.3 De Commissie stelt voor naar de verlaging van de BTW-afdrachten te kijken alvorens de Britse correctie te berekenen, maar de BNI-afdrachten pas na die berekening te verlagen. 17 Lidstaten willen dat beide operaties pas na de berekening van de Britse correctie plaatsvinden, terwijl het VK juist wil dat die ervoor geschieden. Het Britse voorstel komt neer op een verhoging van de Britse correctie en dus op een toename van de lasten van de andere lidstaten.

6.4 Het Comité is het eens met het bezwaar van de Rekenkamer dat om het even welk correctiemechanisme de eenvoud en transparantie van het eigenmiddelenstelsel aantast. De Rekenkamer heeft talloze opmerkingen gemaakt over het huidige stelsel en de leemten daarin. Daarbij werd vooral de vinger gelegd op de zere plek van het gebrek aan beheer, samenhang en transparantie. Ook wijst de Kamer erop dat budgettaire onevenwichtigheden niet door berekeningsregels kunnen worden opgelost.

6.5 De bijstelling van de berekeningswijze voor de Britse korting is een van de belangrijkste van de beperkte wijzigingen van het stelsel. In december 2005 werd overeengekomen om vanaf 2009 geleidelijk, en vanaf 2011 totaal, een einde te maken aan de bijdragen ten behoeve van de nieuwe lidstaten, met uitzondering van de marktgerelateerde landbouwuittgaven en directe producentensteun. Op die manier wordt vermeden dat de Britse korting proportioneel met de uitbreidingskosten toeneemt.

7. Algemene opmerkingen

7.1 Het Europees Parlement stelt op goede gronden dat de BTW- en BNI-afdrachten (die oorspronkelijk waren bedoeld om de eigen middelen van de EU aan te vullen) langzamerhand de belangrijkste financieringsbron van de Unie zijn geworden. Verder wijst het erop dat de toevoeging van uitzonderingsregelingen het stelsel er alleen maar ingewikkelder op heeft gemaakt en dat het in de ogen van de burgers ondoorzichtig en onrechtvaardig is, en verworpen is tot een financieringsstelsel dat slechts onaanvaardbare verschillen tussen de lidstaten creëert.

7.2 Ook vindt het Parlement terecht dat het belangrijk is om de uitgebreide Unie te voorzien van financiële middelen die toereikend zijn en met haar groeiende politieke ambities stroken. De financiële vooruitzichten vormen een kader dat erop is gericht om, met oog voor begrotingsdiscipline, de ontwikkeling van de prioriteiten van de EU mogelijk te maken. Het gaat niet zo maar om een begroting voor zeven jaar.

7.3 Het in 1993 voor de oude 15 vastgestelde eigenmiddelenplafond blijft ongewijzigd: 1,31 % van het totale Unie-BNI voor de vastleggings- en 1,24 % voor de betalingskredieten.

8. Samenvatting

8.1 Het Comité komt in het licht van het bovenstaande tot de algemene conclusie dat het door de Europese Raad in december 2005 bereikte akkoord neerkomt op verlenging tot 2013 van de in 2000 begonnen vierde fase in de geschiedenis van de EU-begroting, te weten de fase waarin de begroting het beleid bepaalt.

8.2 Hamvraag voor de volgende begroting is hoe een eind kan worden gemaakt aan de doorslaggevende positie van de bijdragers. De Unie heeft behoefte aan een begroting die geheel of grotendeels onafhankelijk is van de nationale begrotingen en dat kan alleen met werkelijk eigen middelen worden bereikt.

8.3 Begrotingsautonomie voor de Unie kan alleen worden gegarandeerd met een eigenmiddelenstelsel dat gebaseerd is op hetzij gemeenschappelijk beleid hetzij echte eigen middelen,

zoals een communautaire belasting, dan wel op een combinatie van beide. Met het oog op de toekomst van de Unie lijkt het voor de communautaire methode het meest geschikt om te kiezen voor gemeenschappelijk beleid als generator van middelen.

8.4 Ondanks het hevige, op nationale begrotingssoevereiniteit gebaseerde verzet tegen een EU-belasting vindt het Comité dat er ten behoeve van gemeenschappelijke doelstellingen eigen middelen moeten komen in plaats van de BNI-afdrachten.

8.5 Bij aanpassing van het eigenmiddelenstelsel moeten de beginselen betreffende transparantie, efficiëntie, flexibiliteit en proportionele financiering worden nageleefd.

- Middelenefficiëntie: de middelen moeten een significante impact op de omvang van de begroting hebben.
- Transparantie en eenvoud: de burgers moeten gemakkelijk begrip op kunnen brengen voor de bijdragen van de lidstaten aan de EU-begroting.
- Doeltreffendheid van de uitgaven: de administratieve uitgaven in verband met de ontvangsten mogen in vergelijking met de omvang van de middelen niet te hoog zijn.
- Gelijkheid van brutobijdragen: de bijdragen moeten rechtvaardig over de lidstaten worden verdeeld waarbij rekening dient te worden gehouden met de reële situatie van de burgers.

Brussel, 5 juli 2006

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

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de vrijstelling van belasting over de toegevoegde waarde en accijnzen op goederen die door uit derde landen komende reizigers worden ingevoerd”

(COM(2006) 76 final — 2006/0021 (CNS))

(2006/C 309/22)

De Europese Commissie heeft op 22 februari 2006 besloten om, overeenkomstig art. 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over bovengenoemd voorstel.

De gespecialiseerde afdeling Economische en Monetaire Unie, economische en sociale samenhang, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 7 juni 2006 goedgekeurd; rapporteur was de heer BURANI.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 5 juli 2006 tijdens zijn 428e zitting onderstaand advies uitgebracht, dat met algemene stemmen werd goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1 Het voorstel van de Commissie beoogt de harmonisatie van de voorschriften inzake de invoer van goederen in de bagage van reizigers uit derde landen waarover BTW of accijnzen is verschuldigd. Tot op zekere hoogte konden deze goederen altijd vrij van rechten worden ingevoerd: de oorspronkelijke bepaling is te vinden in Richtlijn 69/169/EEG van 28 mei 1969, die sindsdien 17 keer is gewijzigd, en waarvoor het onderhavige voorstel nu in de plaats zou moeten komen.

1.2 Deze regeling moet in stand worden gehouden „om dubbele belasting te voorkomen alsook in gevallen waarin de bijzondere omstandigheden bij de invoer van de goederen de toepassing van de gebruikelijke maatregelen ter bescherming van de economie niet vereisen”⁽¹⁾. De Commissie is van mening dat de vele wijzigingen sinds de inwerkingtreding ervan, evenals de uitbreiding en de nieuwe buitengrenzen van de Gemeenschap voldoende reden zijn om over te gaan tot een volledige herziening en vervanging van de oorspronkelijke richtlijn, ook al blijft de grondgedachte achter de richtlijn ongewijzigd.

1.3 Het op zich vrij eenvoudige probleem wordt bemoeilijkt door het feit dat de invoer van „gevoelige” producten als tabak en alcoholische dranken moet worden gereguleerd. Hoewel dit probleem altijd al heeft bestaan, brengt de uitbreiding van de Unie nieuwe aspecten met zich mee. De uitgangspunten blijven echter ongewijzigd: de verschillende geografische en sociale situaties in de lidstaten, de verschillende beleidsaanpakken en de grote verschillen op fiscaal gebied. Het uiteindelijke resultaat zal afhangen van de vraag of de lidstaten op één lijn kunnen worden gebracht ten aanzien van het Commissievoorstel.

2. Algemene opmerkingen

2.1 De oorspronkelijke richtlijn had betrekking op personen die binnen de Gemeenschap reisden; in 1993 zijn de restricties op het goederenverkeer tussen de lidstaten, overeenkomstig de beginselen van de interne markt in principe komen te vervallen. De wijziging van de **buitengrenzen** van de Gemeenschap als gevolg van de uitbreiding heeft nieuwe aspecten met zich meegebracht; de Commissie merkt op dat die buitengrenzen „nu onder meer bij Rusland, Oekraïne en Belarus liggen”.

2.1.1 Het EESC neemt hiervan nota, maar wijst erop dat er naast de genoemde buitengrenzen nog andere grenzen in het

Oosten liggen die een probleem vormen voor de onlangs toegetreden lidstaten, als gevolg van aanzienlijke prijsverschillen met sommige van de aangrenzende landen. Ook mogen de **nieuwe zeegrenzen als gevolg van de toetreding van Cyprus en Malta** niet over het hoofd worden gezien.

2.1.2 De uitzonderingen die destijds zijn toegestaan aan sommige lidstaten, om bijzondere problemen op te lossen, zijn op één uitzondering na niet meer van kracht: Finland mag nog tot eind 2007 de invoer van bier door reizigers uit derde landen beperken tot niet minder dan 16 liter. Het EESC, dat uitzonderingen altijd heeft afgekeurd, is hier blij om. Toch is het zich ervan bewust dat een uniforme regeling voor alle 25 lidstaten wel problemen kan opleveren, zoals hieronder zal worden toegelicht.

2.2 In het voorstel voor een richtlijn wordt het huidige drempelbedrag van 175 euro verhoogd tot 500 euro voor luchtreizigers en 220 euro voor alle andere reizigers. In de toelichting bij haar voorstel rechtvaardigt de Commissie deze maatregelen als volgt: „Door de kosten en de inspanningen die verbonden zijn aan reizen door de lucht, lijken particulieren minder vaak op die manier te reizen dan over land of per schip. Vliegtuigpassagiers zijn ook automatisch beperkt in wat zij kunnen kopen en meenemen, dat wil zeggen dat zij geen omvangrijke artikelen kunnen vervoeren.” De werkelijke reden lijkt echter een andere: in de vierde overweging staat „Bij de drempelbedragen dient rekening te worden gehouden met de moeilijkheden van lidstaten die aan derde landen met aanzienlijk lagere prijzen grenzen (...)”.

2.2.1 Het EESC denkt dat de oorzaak van deze discrepantie tussen de toelichting en de vierde overweging voornamelijk moet worden gezocht in de **fiscale sfeer**. Het heeft geen zin te spreken van „omvangrijke artikelen” (zie hierboven): er zijn artikelen die weinig ruimte innemen maar een aanzienlijke waarde hebben (zoals fototoestellen, draagbare computers, horloges of sieraden), die **wel zouden mogen worden ingevoerd door luchtreizigers, maar niet door automobilisten, treinreizigers of passagiers van cruiseschepen**. De andere opmerking, nl. dat particulieren minder vaak per vliegtuig lijken te reizen dan over land of per schip, en dat dit „kosten en inspanningen” vergt, lijkt eerder op *bijzondere situaties* te slaan dan op een algemeen verschijnsel: vlieguren (zeker met

⁽¹⁾ Zie COM(2006) 76 final — 2006/0021 (CNS), eerste overweging.

low cost-maatschappijen) zijn dagelijkse realiteit geworden voor miljoenen zakenreizigers en toeristen die jaarlijks naar derde landen afreizen.

2.2.2 Het EESC **acht het onaanvaardbaar** dat op grond van bijzondere situaties regels voor harmonisatie worden geformuleerd waarmee **burgers worden gediscrimineerd op grond van het door hen gebruikte vervoermiddel**. Ofschoon het EESC zich al meerdere malen (zie par. 2.1.2) heeft uitgesproken tegen het systeem van **uitzonderingen** en hier in principe tegen blijft, geeft het toe dat in dit specifieke geval het maken van een uitzondering **de enige oplossing** is, maar dat deze alleen mag worden ingeroepen wanneer een of meer lidstaten kunnen bewijzen — overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel — dat een **algemene drempelwaarde van 500 euro** een onoverkomelijk verlies van belastinginkomsten zou betekenen.

2.3 De voorgestelde richtlijn houdt de **kwantitatieve beperkingen voor tabak en alcohol** in stand. Voor tabak wordt verwezen naar het Raamverdrag van de Wereldgezondheidsorganisatie inzake de controle op tabak, dat door de Europese Unie op 30 juni 2005 is geratificeerd. Hierin wordt aanbevolen **de invoer door internationale reizigers van tabaksproducten te verbieden of te beperken**. Met die aanbeveling in het achterhoofd stelt de Commissie tevens een **uniforme regeling voor verlaagde kwantitatieve beperkingen** voor tabaksproducten voor, „teneinde te garanderen dat alle burgers die de Europese Unie binnenkomen, **gelijk worden behandeld**”.

2.3.1 Het EESC gaat hiermee **akkoord**, maar zet wel enige vraagtekens bij de motivering van de tabaksbeperkingen, die eerder door fiscale dan door gezondheidsredenen lijken te zijn ingegeven. Het bewijs hiervan is dat de lidstaten in art. 9, lid 2, het recht krijgen om veel lagere minimale kwantitatieve beperkingen op te leggen voor de invoer van tabak, dan gangbaar is. Hoewel de schadelijkheid van tabak buiten kijf staat, lijkt het alsof het de lidstaten vrij staat om zelf uit te maken hoe schadelijk tabak is.

2.4 Verder stelt de Commissie voor **de kwantitatieve beperkingen voor parfum, koffie en thee af te schaffen**. Zij wijst er namelijk op dat parfum onder het Gemeenschapsrecht is vrijgesteld van accijns, dat koffie nog maar in vijf lidstaten wordt belast en thee slechts in één lidstaat. De toelichting bij het voorstel bevat in dit verband een *fundamentele opmerking*, namelijk dat de afschaffing van de kwantitatieve beperkingen nodig is „**omdat deze niet langer aansluiten bij de reële belastingheffing van accijnsgoederen in de EU van 25 lidstaten**”⁽²⁾. Met andere woorden: de beperkingen moeten volgens de Commissie worden afgeschaft omdat er onder de 25 lidstaten nog maar weinig zijn die accijns heffen op deze producten.

2.4.1 Het EESC stemt hoe dan ook in met de afschaffing van deze maatregelen, en wijst er bovendien op dat in dit geval de regel geldt dat, **rekening houdend met het evenredigheidsbeginsel, collectieve belangen voorrang moeten krijgen boven individuele belangen**.

2.5 Juist op dit punt — de **evenredigheid** — valt er op het richtlijnvoorstel wel het een en ander aan te merken. In het algemeen, en onder verwijzing naar de in par. 2.4 genoemde bepaling, wijst het EESC erop dat in ieder initiatief sprake moet zijn van de **coherente toepassing van een bepaald beginsel op alle aspecten van de regelgeving**, en dus niet slechts op enkele aspecten daarvan. Dit standpunt zal duidelijker worden

aan de hand van onderstaande opmerkingen over de afzonderlijke artikelen.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1 **Artikelen 2, 4, 5 en 7: toepassing van de richtlijn.** Deze artikelen schrijven voor dat de vrijstelling van BTW en accijns van toepassing is op goederen die in de persoonlijke bagage van de reiziger („begeleide bagage”) vanuit een andere lidstaat worden binnengebracht, waarbij de reis over het grondgebied van een derde land loopt. De vrijstelling is alleen van toepassing indien de reiziger **niet kan aantonen** dat de goederen in een EU-lidstaat zijn gekocht en dat zij niet voor teruggaaf van BTW of accijnzen in aanmerking komen. Voor de berekening van de waarde van de goederen wordt geen rekening gehouden met persoonlijke goederen die tijdelijk worden ingevoerd of na tijdelijke uitvoer worden wederingevoerd.

3.1.1 Deze bepaling, die al eerder bestond, blijft een zware last op de schouder van de reiziger leggen, die immers altijd de **aankoopbonnen bij zich moet dragen** om te bewijzen dat de goederen die reeds in zijn bezit waren — met name kostbare goederen — in een EU-lidstaat zijn gekocht. Een andere mogelijkheid is om bij vertrek een **verklaring van tijdelijke uitvoer** in te vullen.

3.1.2. Het EESC realiseert zich wel dat er geen eenvoudiger oplossing is; toch wijst het erop dat de Commissie in de uitvoeringsverordening, of op een andere manier, zou kunnen aanbevelen dat de lidstaten **zoveel mogelijk ruchtbaarheid geven aan deze bepaling**, bijvoorbeeld door waarschuwingen uit te hangen aan de buitengrenzen of deze bepaling op te nemen in de algemene bepalingen die reisbureaus verstrekken bij de reisbescheiden voor de lucht- en scheepvaart.

3.2 **Artikel 8: drempelbedragen.** De totale waarde van goederen waarvoor vrijstelling wordt verleend mag niet meer bedragen dan **500 euro voor luchtreizigers en 220 euro voor alle andere reizigers**. De lidstaten mogen het drempelbedrag verlagen **voor reizigers jonger dan vijftien jaar; het drempelbedrag mag evenwel niet lager zijn dan 110 euro**. De drempelwaarden zijn van toepassing op alle goederen, met uitzondering van tabak en alcohol, waarvoor kwantitatieve beperkingen zijn vastgesteld.

3.2.1 Het EESC heeft reeds zijn twijfels geuit (zie par. 2.2.2) over deze discriminatie van burgers op grond van het door hen gebruikte vervoermiddel. Dit verschil in behandeling is duidelijk het gevolg van de bijzondere situatie van sommige lidstaten die grenzen aan derde landen waar de prijzen veel lager zijn, mede door verschillen in belastingheffing. De toepassing van het **evenredigheidsbeginsel** (zie par. 2.4.1 en 2.5), met uitzonderingen voor specifieke en degelijk gemotiveerde gevallen, zou een oplossing zijn.

3.2.2. Onder verwijzing naar zijn eerdere opmerking in par. 2.2.2 herhaalt het EESC zijn voorstel om **het drempelbedrag van 500 euro uit te breiden tot alle reizigers, zonder onderscheid van het gebruikte vervoermiddel**. Een hoge drempel zou als voordeel hebben dat de douanebeambten niet alle reizigers behoeven te controleren, wat vooral in het hoogseizoen een voordeel is, zodat zij hun aandacht kunnen toespitsen op gevallen van echte smokkel. Er zij in dit verband op gewezen dat ervaren en deskundige douaniers betrekkelijk eenvoudig een onderscheid kunnen maken tussen „toeristen” en „smokkelaars”: de eerste begaan hooguit een administratieve overtreding, de tweede maken zich schuldig aan een strafbaar feit. Blijft over het probleem van de „doorgewinterde” reizigers (noch toeristen, noch arbeiders of grensarbeiders): de door hen ingevoerde goederen vallen onder het zgn. klein verkeer met winstmerk.

⁽²⁾ Ibidem, 1) Achtergrond van het voorstel — Motivering en doel van het voorstel, 4e gedachtestreepje.

3.3 **Artikel 9: kwantitatieve beperkingen voor tabak.** De vrijstelling van BTW en accijnzen voor tabak is gebonden aan kwantitatieve beperkingen. De **normale kwantitatieve beperkingen** zijn 200 sigaretten, of 100 cigarillo's, of 50 sigaren of 250 gram rooktabak. Het is de lidstaten toegestaan **lagere kwantitatieve beperkingen** vast te stellen: 40 sigaretten, of 20 cigarillo's, of 10 sigaren of 50 gram rooktabak. Deze lagere beperkingen kunnen aan *alle* reizigers worden opgelegd, of **alleen aan reizigers die niet per vliegtuig reizen**.

3.3.1. Het EESC staat nog altijd **afkeurend** tegenover de verschillen in kwantitatieve beperkingen — net zoals het afkeurend staat tegenover de verschillen in drempelwaarden — en voegt hieraan toe dat de minimale beperkingen **een zware last leggen op de schouders van autotoeristen** die onderdaan zijn van een EU-lidstaat en die op doorreis zijn door verschillende landen (zowel binnen als buiten de EU), en waarvan de eindbestemming een land is waar deze minimale beperkingen *niet* gelden. Gezien het belang van toerisme en de noodzaak om het toerisme te bevorderen in plaats van het te belemmeren met maatregelen die *streng* grenscontroles vergen, stelt het EESC voor om voor deze gevallen een **specifieke uitzonderingsbepaling** vast te stellen.

3.4 **Artikel 10: kwantitatieve beperkingen voor alcohol.** Net als bij tabak blijven ook voor alcohol de bestaande **kwantitatieve beperkingen** van kracht, zij het in gewijzigde vorm en ingedeeld in twee categorieën: 1 liter voor gedistilleerde of alcoholhoudende dranken met een alcoholgehalte van meer dan 22 % vol of niet gedenatureerde ethylalcohol van 80 % vol en hoger; en 2 liter voor tussenproducten en mousserende wijnen. De twee categorieën zijn niet cumuleerbaar. **Bovenop** deze beperkingen wordt een vrijstelling verleend voor de invoer van **4 liter niet-mousserende wijnen en 16 liter bier**. De vrijstellingen gelden niet voor reizigers jonger dan zeventien jaar.

3.4.1. Het EESC **stemt in grote lijnen in** met de voorgestelde maatregelen, maar vestigt de aandacht op **enkele niet te verwaarlozen details**. Zo heeft alcohol van 80 % vol en hoger (eerste categorie) in de handel meestal een percentage van 98 of 99 % vol. Met 1 liter van dit product kan 3 liter alcohol van 33 % vol worden bereid: de gelijkstelling met gedistilleerde of alcoholhoudende dranken lijkt dan ook willekeurig. Wat de „mousserende wijnen” betreft, waaronder zowel de betere wijnen zoals champagne vallen als wijnen van heel andere aard, is het EESC van mening dat het onderscheid met „niet-mousserende wijnen” moet komen te vervallen, omdat het hoe dan ook altijd om wijnen gaat, wat hun waarde ook is.

3.4.2 Wat betreft de hoeveelheden voor **wijn en bier** is het EESC categorischer in zijn afkeuring: er is een duidelijke wanverhouding tussen de 4 liter wijn en 16 liter bier, die nadelig uitvalt voor reizigers uit landen waar weinig bier wordt gedronken. In plaats van een gemeenschappelijke beperking vast te stellen, zouden **voor beide soorten drank afzonderlijke en alternatieve kwantitatieve beperkingen** moeten worden vastgesteld.

3.5 De vrijstelling voor **brandstof** geldt voor de inhoud van de brandstoftank van het voertuig, naast een maximale hoeveelheid van tien liter brandstof in een draagbaar reservoir, maar hierop **zijn uitzonderingen mogelijk wanneer terzake nationale bepalingen bestaan**.

3.5.1 Het EESC dringt er bij de Commissie op aan deze laatste bepaling **drastisch te herzien**. In de eerste plaats maakt de aanwezigheid van benzinestations de uitzondering voor **draagbare reservoirs** overbodig; deze uitzondering moet worden **geschrapt**, niet in het minst omdat het vervoer van brandstof buiten de brandstoftank gevaarlijk is. Bovendien is deze praktijk in veel lidstaten nu al verboden. Dit verbod zou moeten worden uitgebreid tot eventuele extra reservoirs die in het voertuig zijn ingebouwd; voor vrachtwagens, die vaak over twee brandstoftanks beschikken, zou het verbod moeten gelden voor niet-gehomologeerde reservoirs.

3.5.2 In de tweede plaats kunnen **nationale beperkingen**, zelfs wanneer zij worden gerechtvaardigd door prijsverschillen tussen aan elkaar grenzende staten, niet worden uitgebreid tot **toeristen uit landen waar deze beperkingen niet gelden**, om dezelfde redenen als die welke zijn beschreven in par. 3.3.1. Indien nodig kunnen deze beperkingen worden ondergebracht in art. 14 van het richtlijnvoorstel, dat uitzonderingen toestaat voor **personen die in het grensgebied hun verblijfplaats hebben** en voor grensarbeiders.

3.6 **Artikel 14: grensgebieden.** Net als in de huidige richtlijn zijn bijzondere bepalingen opgenomen voor personen die in het grensgebied hun verblijfplaats hebben en voor **grensarbeiders** (arbeiders die hun verblijfplaats hebben in een EU-lidstaat en die werken in het grensgebied van een andere, aangrenzende lidstaat, of die hun verblijfplaats hebben in een derde land en die werken in het grensgebied van een aangrenzende EU-lidstaat). Voor deze categorieën staat het de lidstaten vrij **de drempelbedragen of de kwantitatieve beperkingen of beide te verlagen**. Het begrip „grensgebied” wordt in de richtlijn omschreven als „een gebied dat zich in rechte lijn niet verder dan 15 kilometer vanaf de grens van een lidstaat uitstrekt.” Het EESC is van mening dat deze afbakening willekeurig is en dat daarbij geen rekening is gehouden met de geografische, economische en sociale kenmerken van de grensgebieden: iedere lidstaat zou de mogelijkheid moeten hebben zelf de hiervoor in aanmerking komende gebieden aan te wijzen. Bovendien zou een grotere flexibiliteit sommige lidstaten de kans geven iets te doen aan het zorgwekkende verschijnsel van „atypische smokkel”, dat aan de landgrenzen van sommige Oost-Europese lidstaten de kop opsteekt.

3.7 De datum voor de inwerkingtreding van de richtlijn wordt vastgesteld op **31 december 2006**: een termijn die alleen haalbaar is indien de wetgevingsprocedure vlot en zonder hindernissen verloopt.

Brussel, 5 juli 2006

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

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's De implementatie van de Lissabonstrategie van de Europese Gemeenschap: ondernemingszin bevorderen door onderwijs en leren”

(COM(2006) 33 *final*)

(2006/C 309/23)

De Commissie heeft op 5 april 2006 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag, te raadplegen over bovengenoemde Mededeling.

De gespecialiseerde afdeling Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 2 juni 2006 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw Jerneck.

Het Comité heeft tijdens zijn op 5 en 6 juli 2006 gehouden 428e zitting (vergadering van 6 juli 2006) het volgende advies uitgebracht, dat met 122 stemmen vóór en 16 stemmen tegen, bij 10 onthoudingen, is goedgekeurd.

Positie van het EESC: hoofdpunten

Ondernemerschap is het vermogen van iemand om ideeën in daden om te zetten. Onderwijs in ondernemerschap is goed voor innoverende activiteiten en de creativiteit en het zelfvertrouwen van de mensen. Om door onderwijs en leren de ondernemingsgeest te stimuleren is het volgende van belang:

- een vroege start;
- aanvullende programma's die de ondernemingsgeest bevorderen als onderdeel van het nationale leerplan voor de basisschool en het hoger onderwijs;
- positieve, effectieve samenwerking tussen scholen/universiteiten en het bedrijfsleven;
- leraren hebben er wat hun persoonlijke ontwikkeling betreft zelf baat bij;
- bij het opstellen van de onderwijsprogramma's in kwestie moeten zowel werknemers als werkgevers worden betrokken;
- het maatschappelijk middenveld moet duidelijk aanwezig zijn in het leerproces;
- om te zorgen voor een goede balans tussen mannen en vrouwen dient men op school oog te hebben voor het belang van vrouwelijke ondernemers;
- ook onder gehandicapten moet de ondernemingszin worden aangewakkerd;
- de uitwisseling van best practices is belangrijk, en eventuele vorderingen zouden kunnen worden geïnventariseerd op jaarlijks door de Commissie te organiseren conferenties;
- belangrijk zijn ook de media en het beeld van het bedrijfsleven dat deze overbrengen;
- een 'ondernemerschapstrap' kan als een van de vele mogelijke modellen in de lidstaten worden gebruikt;
- voor het opzetten van een bedrijf moet men bij één loket terecht kunnen;
- de Commissie zou een voorstel moeten doen voor een Europees jaar van het ondernemerschap;
- een ondernemersmentaliteit in onderwijs en opleiding kan helpen om 'Europa' over het voetlicht te brengen en de afstand tussen de EU en de burger te verkleinen.

1. Inhoud van het Commissiedocument

1.1 In februari 2005 heeft de Commissie voorgesteld om een nieuw elan aan de Lissabonstrategie te geven en de inspanningen van de Europese Unie op twee speerpunten te richten, namelijk meer en duurzame groei en meer en betere werkgelegenheid. In het nieuwe Partnerschap voor groei en werkgelegenheid wordt veel belang gehecht aan maatregelen die tot een sterkere ondernemerscultuur en een positief klimaat voor het midden- en kleinbedrijf leiden.

1.2 Er moet een gunstiger maatschappelijk klimaat voor het ondernemerschap komen. Dit vereist integraal beleid, dat niet alleen tot een mentaliteitsverandering leidt, maar de Europeanen ook de nodige vaardigheden aan de hand doet en de knelpunten voor de start, overdracht en groei van ondernemingen wegneemt.

1.3 Ondernemerschap is een kerncompetentie voor groei, werkgelegenheid en persoonlijke ontplooiing. Ondernemerscompetenties moeten in het kader van levenslang leren worden verworven. Vanuit dit besef gaat de aandacht in deze mededeling dan ook uit naar alle onderwijsniveaus — van de basisschool tot en met de universiteit. Daarbij inbegrepen zijn ook het middelbaar beroepsonderwijs (initiële beroepsopleidingen) en het hoger beroepsonderwijs.

1.4 Het regulier onderwijs in Europa zet jongeren van oudsher niet aan om zelfstandig ondernemer te worden. Op het ogenblik worden tal van initiatieven op het gebied van het ondernemerschapsonderwijs ontwikkeld. Deze initiatieven vormen evenwel niet altijd een samenhangend geheel. Met haar voorstellen, die gebaseerd zijn op uitkomsten van wetenschappelijk onderzoek en *best practices*, wil de Commissie hulp bieden bij de uitwerking van een sluitende aanpak voor het ondernemerschapsonderwijs en het onderwijs sterker betrekken bij de bevordering van de ondernemerscultuur in de Europese samenleving. Het merendeel van de acties moet op nationaal of lokaal niveau gestalte krijgen.

1.5 De mededeling zal als uitgangspunt fungeren voor de evaluatie van de beleidsontwikkelingen, die met name zal worden gemaakt aan de hand van de verslagen over de Lissabonstrategie die de lidstaten uit hoofde van de Geïntegreerde richtsnoeren voor groei en werkgelegenheid moeten indienen.

2. Algemene opmerkingen van het EESC

2.1 Het EESC is ingenomen met het voorstel van de Commissie. Om Europa's sociale model overeind te houden en van de Lissabonstrategie een succes te maken is economische groei, en dus meer bedrijfsmatige activiteit, van belang. Europa heeft behoefte aan meer ondernemers met de vaardigheden die nodig zijn om zich op de markt staande te kunnen houden. De voordelen van ondernemerschapsonderwijs liggen niet alleen in een groter aantal start-ups, innovatieve bedrijven en nieuwe banen. Ondernemingszin moet ook worden gezien als een elementaire eigenschap, een kans om carrière te maken en een belangrijke impuls voor iemands persoonlijke ontwikkeling. Ondernemingszin stimuleert de creativiteit en innoverende activiteiten, en is goed voor het zelfvertrouwen omdat men er initiatiefrijk van wordt en met fouten leert omgaan. Leerlingen moeten niet alleen maar leren hoe zij een zakenman of zakenvrouw kunnen worden; het gaat erom dat zij zich een ondernemende houding aanmeten. Ondernemerschapsonderwijs kan er ook voor zorgen dat werknemers zich meer bewust worden van de context waarin ze werken en meer genegen zijn om de mogelijkheden die er zijn te benutten. Ondernemerschap is het vermogen van iemand om ideeën in daden om te zetten ⁽¹⁾.

2.2 De Commissie stelt terecht dat meer ondernemerschap alleen mogelijk is als mensen zich al op jonge leeftijd een andere mentaliteit en houding eigen maken. Ondernemingszin moet worden gezien als een continu leerproces dat begint op de basisschool. Daar wordt, naast algemene, formele kennisverwerving, de basis gelegd voor een aantal specifieke ondernemersvaardigheden. Zo wordt de creativiteit gestimuleerd, een proactieve houding aangeleerd om dingen te ontdekken en te leren, enzovoort. In de diverse stadia van iemands leven kan dat voor meer flexibiliteit zorgen, bijvoorbeeld door mannen en vrouwen te helpen een goede balans te vinden tussen werk en privé-leven. Met de rol van gezinnen en hun houding tegenover ondernemerschap moet ook rekening worden gehouden.

2.3 Het EESC kan zich vinden in de conclusies van de voorjaarsstop van de Raad ⁽²⁾. De Raad wijst erop dat er een vriendelijk ondernemingsklimaat moet komen en roept de lidstaten op meer maatregelen — onder meer ondernemerschapsonderwijs en -cursussen — in deze richting te nemen. Verder moeten maatregelen ter verbetering van het ondernemingsklimaat voor het MKB en maatregelen om meer mensen, in het bijzonder vrouwen en jongeren, aan te moedigen ondernemer te worden, uitdrukkelijk worden vermeld in de nationale hervormingsprogramma's en in de verslaglegging daarover.

2.4 Ook de oproep aan de lidstaten om een éénloketsysteem voor het snel en eenvoudig opstarten van een onderneming in te voeren kan op instemming van het EESC rekenen. Dit is van groot belang voor de economie in het algemeen en de werkgelegenheid in het bijzonder. Het EESC heeft er echter al eerder

op gewezen dat de obstakels voor en na het opstarten van een onderneming veel groter zijn dan wordt aangenomen. Te veel nadruk op een snelle registratie zou wel eens ten koste kunnen gaan van het proces dat voorafgaat aan het oprichten van een onderneming: voldoende langdurig onderzoek, planning, capaciteitsopbouw en algemene evaluatie van het risico ⁽³⁾. Het EESC benadrukt hier opnieuw dat dit niet alleen geldt voor het opstarten, maar ook voor de overdracht van ondernemingen.

2.5 Regelgevingskwesties en zaken van fiscale en financiële aard, stuk voor stuk factoren die van invloed zijn op ondernemerschap, zijn in eerdere EESC-adviezen aan de orde gekomen ⁽⁴⁾.

2.6 Hoewel het EESC het eens is met de voorstellen en aanbevelingen van de Commissie, wenst het graag het volgende op te merken:

3. Specifieke opmerkingen

3.1 Ondernemerszin in het onderwijs

3.1.1 Het aankweken van een ondernemersmentaliteit is een continu leerproces dat al op vroege leeftijd moet beginnen en als een rode draad door het hele onderwijs zou moeten lopen. Lager, middelbaar en hoger onderwijs zouden stuk voor stuk een betere voedingsbodem moeten gaan vormen voor het zich eigen maken van vaardigheden met behulp waarvan men later zijn zelfstandigheid en ondernemerschap kan ontwikkelen. Degelijk en goed onderwijs baant vervolgens de weg naar efficiënte ondernemerschapsopleidingen. Uit een recent onderzoek ⁽⁵⁾ blijkt ook dat ondernemerschapscursussen van essentieel belang zijn om jongeren ervan te doordringen dat zij later óók een eigen bedrijf kunnen beginnen. Deze cursussen blijken verder goed te zijn voor het probleemoplossend vermogen en het zelfvertrouwen van studenten, die er bovendien van leren hoe belangrijk samenwerking en teamwork zijn. Bij lessen in ondernemerschap worden leerlingen geacht actief mee te doen en niet slechts passief te luisteren. Een onderzoek van de universiteit van Lund ⁽⁶⁾ toont aan dat ondernemersvaardigheden vooral in de praktijk worden opgedaan en niet alleen tijdens de hiervoor bedoelde officiële lessen.

3.1.2 Een ondernemersmentaliteit ontwikkelen is belangrijk in zowel het algemeen vormende als het op een beroepsopleiding afgestemde middelbaar en hoger onderwijs en kan ook de belangstelling voor andere vormen van onderwijs helpen

⁽³⁾ EESC-advies over het „Groenboek — Ondernemerschap in Europa” (rapporteur: Ben Butters; PB C 10, blz. 58, 14-1-2004).

⁽⁴⁾ 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 — Actieplan: de Europese agenda voor ondernemerschap (rapporteur: Ben Butters; PB C 74, blz. 1, 23-3-2005); EESC-advies over het „Groenboek — Ondernemerschap in Europa” (rapporteur: Ben Butters; PB C 10, blz. 58, 14-1-2004).

⁽⁵⁾ „Enterprise 2010 the next generation”, onderzoek verricht door Junior Achievement Young Enterprise, september 2005.

⁽⁶⁾ „Entrepreneurship, Career Experience and Learning — Developing our Understanding of Entrepreneurship as an Experiential Learning Process”, proefschrift van Diamanto Politis 2005, faculteit economie van de universiteit van Lund.

⁽¹⁾ COM(2005) 548 — Voorstel voor een aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad inzake kerncompetenties voor levenslang leren.

⁽²⁾ Europese Raad van Brussel, 23/24 maart 2006, conclusies van het voorzitterschap.

vergroten. In dit verband wijst het EESC erop dat er bij het opstellen van onderwijsprogramma's rekening moet worden gehouden met verschillende bedrijfsculturen.

3.1.3 Het gaat er onder meer om concrete contacten op te bouwen tussen scholen, bedrijven, regeringen, relevante overheden en lokale gemeenschappen. Onderwijsbestuurders en ondernemers moeten samenwerken om het best mogelijke onderwijs te ontwikkelen. Werkgevers en werknemers moeten zichtbaar zijn en op een adequate manier deelnemen aan het onderwijs. De Commissie wijst er terecht op dat het belang van ondernemerschap duidelijk moet worden aangegeven en dat ondernemerschap een logisch onderdeel van onderwijsprogramma's moet worden. Een en ander dient te worden aangevuld met de juiste uitvoeringsmaatregelen. Gezien het horizontale karakter van ondernemerschap moeten alle betrokken ministeries (onderwijs, industrie, economische zaken) nauw samenwerken om zo een gecoördineerde aanpak te garanderen.

3.1.4 Lokale en nationale initiatieven en de uitwisseling van *best practices* moeten ondersteund worden. Hierbij dient het maatschappelijk middenveld (inclusief sociale partners, gezinsorganisaties enzovoort) te worden geraadpleegd.

3.1.5 Leraren moeten in dit verband alle steun krijgen. Zij moeten ervan doordrongen worden dat ondernemerschapsonderwijs een goede zaak is, en geïnformeerd worden over de manier waarop lessen hierover in het leerplan kunnen worden ingepast. In dit verband moeten scholen niet alleen over genoeg personeel en geld kunnen beschikken, maar ook de nodige armslag hebben om zich van deze en andere taken te kwijten. Leraren dienen in te zien dat zij bij hun leerlingen een zelfstandige houding moeten aankweken en hun nieuwsgierigheid en kritische geest moeten prikkelen, zodat ze hun ondernemerskwaliteiten kunnen ontwikkelen. De leerkrachten moeten hierin gesteund worden. Bovendien kunnen de lessen in kwestie ook voor henzelf een verrijking betekenen.

3.1.6 Helaas komt de positie van vrouwen alleen in de inleiding van de mededeling aan de orde. Het aantal meisjes dat op de middelbare school bij mini-ondernemingen betrokken is, is even hoog als het aantal jongens en in sommige landen zelfs hoger. Desondanks is de kans dat jongens later een eigen bedrijf beginnen groter. Uit onderzoek blijkt dat mannen ook meer vertrouwen hebben in hun vaardigheden als ondernemer⁽⁷⁾. Dit fenomeen, dat het hele onderwijssysteem aangaat, moet nader onderzocht worden.

3.1.7 Gehandicapten en niet-gehandicapten moeten dezelfde kansen hebben om ondernemer te worden. In het ondernemerschapsonderwijs dienen gehandicapten dan ook adequate hulp te krijgen. Nationale en Europese gehandicaptenorganisaties moeten hierbij worden ingeschakeld.

3.2 Verspreiding van *best practices* en follow-up

3.2.1 De Commissie brengt in de mededeling de *best practices* in kaart. De aandacht zal nu verder moeten uitgaan naar de manier waarop haar bevindingen, voorstellen en aanbevelingen kunnen worden uitgevoerd en verspreid.

3.3 Verspreiding van *best practices*

3.3.1 Het EESC weet dat er in de lidstaten enorm veel voorbeelden van onderwijsprogramma's bestaan met onderwerpen en activiteiten die bedoeld zijn om de vaardigheden te ontwikkelen die nodig zijn voor een toekomstig ondernemerschap. Het EESC zou hier graag een voorbeeld aan willen toevoegen. Zowel in de publieke als in de particuliere sector worden ondernemerschapscursussen gegeven. Nagegaan moet worden hoe efficiënt deze projecten zijn en of ze een algemenere toepassing kunnen krijgen, zoals de zogenoemde „ondernemerschapstrap”⁽⁸⁾. Dit model, waarbij leerlingen vanaf de basisschool tot aan het onderzoeksniveau toe wat hun ondernemersvaardigheden betreft steeds een treetje hoger komen, blijkt een goed middel te zijn om mensen al vroeg in hun leven ondernemerschapsonderwijs aan te bieden en dit in latere onderwijsstadia voort te zetten. Het gaat als volgt:

- zevenjarigen werken door middel van 'geniale invallen' aan eenvoudige, in het dagelijks leven toe te passen innovaties;
- vijftienjarigen worden geïnformeerd door actief participerende vertegenwoordigers van bedrijven, organisaties en overheden;
- achttienjarigen worden jonge ondernemers en starten mini-ondernemingen op;
- het hoger onderwijs zorgt voor speciale faculteiten en programma's voor ondernemerschapsonderwijs.

3.3.2 Er moet een forum voor *best practices* komen. De al opgestarte initiatieven om *best practices* in kaart te brengen en uit te wisselen moeten door de lidstaten worden uitgebouwd en door de Commissie worden gecoördineerd. De jaarlijkse conferenties in het kader van het Europees Handvest voor het kleinbedrijf kunnen in dit verband een belangrijke rol spelen. Het EESC kijkt ook uit naar de conferentie die de Commissie in het najaar van 2006 naar aanleiding van haar mededeling over ondernemingszin zal houden. Hiervoor zouden alle relevante partijen uit de publieke sector en het bedrijfsleven moeten worden uitgenodigd en de 'ondernemerschapstrap' zou er als een case study kunnen worden behandeld. Op dit forum moet de aandacht uitgaan naar succesvolle modellen die vanaf de basisschool de juiste voorwaarden (mentaliteit, persoonlijkheid) kunnen helpen scheppen voor ondernemersvaardigheden en die aan de wensen en onderwijsprogramma's van elke lidstaat kunnen worden aangepast. Het EESC stelt verder voor om ieder jaar een dergelijke conferentie te houden, zodat kan worden bijgehouden hoe het staat met de uitvoering van de aanbevelingen van de Commissie.

⁽⁷⁾ Global Entrepreneurship Monitor 2005, samenvattend rapport.

⁽⁸⁾ begrip gemunt door de organisatie *Svenskt Näringsliv*

3.3.3 De Commissie trekt een vergelijking met de VS, waar het ondernemerschap meer wordt gestimuleerd dan in Europa. In een eerder advies wees het EESC er al op dat Europeanen naar verhouding minder vaak een eigen bedrijf beginnen en veel liever in loondienst werken dan als zelfstandige. Volgens veel deskundigen is het Europese sociale model een van de belangrijkste redenen waarom Europeanen eerder kiezen voor werk in loondienst. Hierbij dient men zich het volgende af te vragen: a) zijn de gegevens op zich toereikend voor een vergelijking tussen de lidstaten onderling en met de rest van de wereld? b) wat zijn de gevolgen van deze voorkeur voor de werknemerstatus? c) vloeit deze situatie direct voort uit gebrek aan ondernemersdynamiek in Europa? en d) zijn de aange dragen oplossingen aanvaardbaar voor de Europese samenleving⁽⁹⁾?

3.3.4 Ondernemerschap is belangrijk voor de hele samenleving. Om de ondernemingszin te bevorderen en het belang van ondernemerschap voor de algemene ontwikkeling van een land te benadrukken zou het EESC 2009 graag uitgeroepen willen zien tot het Europese ondernemerschapsjaar. Het wijst er in dit verband op dat de tussentijdse herziening van diverse relevante EU-programma's in 2010 zal plaatsvinden. Bij het publiek moet een positieve houding tegenover het ondernemerschap worden aangekweekt. Een dergelijk themajaar zou ook een goede gelegenheid kunnen zijn om de uitwisseling van *best practices* te intensiveren, 'Europa' over het voetlicht te brengen en de afstand tussen de EU en de burger te verkleinen.

3.3.5 Al eerder heeft het EESC erop gewezen dat de media een sleutelrol spelen bij het in beeld brengen van de ondernemersgeest en het uitleggen hoe ondernemen erin de praktijk uitziet. De neiging bestaat echter om te veel aandacht te besteden aan grote ondernemingen en multinationals. Er moeten strategieën worden opgesteld om de rol van de ondernemer meer in de schijnwerpers te zetten en dus het imago van

kleine en micro-ondernemingen, gespecialiseerde beroepen en traditionele en ambachtelijke activiteiten te verbeteren.⁽¹⁰⁾

3.4 Follow-up

3.4.1 Aangezien onderwijs en opleiding onder de bevoegdheid van de lidstaten vallen, zijn de follow-up en de uitvoering van de maatregelen van cruciaal belang. De vroegere beoordelingsrapporten die werden opgesteld in het kader van het Handvest voor het kleinbedrijf, worden momenteel vervangen door de algemene rapporten die deel uitmaken van de Lissabonstrategie (Geïntegreerde richtsnoeren voor groei en werkgelegenheid, richtsnoer 15). Volgens het EESC is het echter nog steeds mogelijk om nationale scoreborden op te stellen. De Commissie moet kwalitatieve en kwantitatieve doelen vaststellen aan de hand waarvan op een efficiënte manier en vanuit een langetermijnperspectief kan worden nagegaan hoeveel vooruitgang is geboekt, met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel en de specifieke omstandigheden in elk land afzonderlijk. De voorstellen in het eindrapport van de deskundigengroep „Education for Entrepreneurship”⁽¹¹⁾ hebben nog niet aan belang ingeboet.

3.4.2 Diverse EU-onderwijsprogramma's zouden een financiële bijdrage kunnen leveren aan pogingen om de ondernemingszin te bevorderen. Het gaat hierbij vooral om de programma's Erasmus en Leonardo, de structuurfondsen, het Europees Sociaal Fonds en het toekomstige programma voor concurrentievermogen en innovatie (PCI). Deze ondersteuningsmogelijkheden lijken echter niet gecoördineerd te worden. Nodig is een samenhangende EU-strategie ter bevordering van de ondernemingszin. Duidelijk moet worden welke methoden en hoeveel geld hiervoor benodigd zijn, terwijl belanghebbenden op alle niveaus moeten worden geïnformeerd over de uiteenlopende mogelijkheden om EU-financiering veilig te stellen.

3.4.3 Het EESC is van plan om gevolg te geven aan de oproep van de Europese Raad om het zijne bij te dragen tot de actieprioriteit van het Finse voorzitterschap ter ontsluiting van het ondernemingspotentieel⁽¹²⁾.

Brussel, 6 juli 2006

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

⁽⁹⁾ EESC-advies over het „Groenboek — Ondernemerschap in Europa” (rapporteur: Ben Butters; PB C 10, blz. 58, 14-1-2004).

⁽¹⁰⁾ EESC-advies over het „Groenboek — Ondernemerschap in Europa” (rapporteur: Ben Butters; PB C 10, blz. 58, 14-1-2004).

⁽¹¹⁾ Eindrapport van de deskundigengroep „Education for Entrepreneurship — Making progress in promoting entrepreneurial attitudes and skills through Primary and Secondary education”, februari 2004.

⁽¹²⁾ Europese Raad van Brussel, 23/24 maart 2006, conclusies van het voorzitterschap.

BIJLAGE

De volgende wijzigingsvoorstellen kregen meer dan een kwart van de uitgebrachte stemmen, maar werden niettemin verworpen:

Positie van het EESC: hoofdpunten

Streepje 14 schrappen:

~~de Commissie zou een voorstel moeten doen voor een Europees jaar van het ondernemerschap;~~

Stemuitslag

stemmen vóór 48

stemmen tegen 62

onthoudingen 15.

Par. 3.3.4

Als volgt wijzigen:

„Ondernemerschap is belangrijk voor de hele samenleving. Om de ondernemingszin te bevorderen en het belang van ondernemerschap voor de algemene ontwikkeling van een land te benadrukken zou het EESC 2009 graag zien dat de Commissie adequate maatregelen neemt. ~~uitgeroepen willen zien tot het Europese ondernemerschapsjaar. Het wijst er in dit verband op dat de tussentijdse herziening van diverse relevante EU-programma's in 2010 zal plaats vinden. Bij het publiek moet om een positieve houding tegenover het ondernemerschap worden aangekweekt aan te kweken en zo. Een dergelijk themajaar zou ook een goede gelegenheid kunnen zijn om de uitwisseling van best practices te intensiveren, „Europa” over het voetlicht te brengen en de afstand tussen de EU en de burger te verkleinen.~~”

Stemuitslag

stemmen vóór 60

stemmen tegen 73

onthoudingen 13.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Witboek inzake een Europees communicatiebeleid”

(COM(2006) 35 final)

(2006/C 309/24)

Op 1 februari heeft de Europese Commissie besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag, te raadplegen over het *Witboek inzake een Europees communicatiebeleid*.

Tijdens zijn 424e zitting van 15 en 16 februari 2006 heeft het EESC, op grond van art. 19 (1) van zijn reglement van orde, besloten om voor de desbetreffende voorbereidende werkzaamheden een subcommissie op te richten.

De subcommissie „Europees communicatiebeleid”, die was belast met het opstellen van een advies over dit onderwerp, heeft haar advies goedgekeurd op 22 juni 2006. Rapporteur was **mevrouw Van Turnhout**.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 428e zitting van 5 en 6 juli 2006 (vergadering van 6 juli) het volgende advies uitgebracht, dat werd goedgekeurd met 108 stemmen vóór, bij 4 onthoudingen:

1. Conclusies en aanbevelingen

Elders in dit advies wordt uitvoerig ingegaan op de opvattingen van het Comité n.a.v. de vijf vragen die de Commissie in haar Witboek stelt. Kort gezegd komt het standpunt van het Comité erop neer dat een extra charter of gedragscode, waarin algemene beginselen zijn vastgelegd, is af te raden. Daarentegen doet het Comité opnieuw een beroep op de Commissie om een oplossing te zoeken voor het probleem van een ontbrekende rechtsgrondslag voor het communicatiebeleid. Verder wil het Comité de aandacht vestigen op een dubbel probleem i.v.m. de financiering: ten eerste zijn er onvoldoende middelen beschikbaar en ten tweede zijn de procedures om deze toegekend te krijgen zo bureaucratisch dat ze ontmoedigend werken. Wel is het Comité ingenomen met de concrete voorstellen over zaken als burgereducatie, waarbij het aantekent dat de verantwoordelijkheid hier in veel gevallen in de eerste plaats bij de lidstaten berust. Het roept o.a. de ministers van onderwijs op zich te buigen over een gemeenschappelijke aanpak om de geschiedenis van de Europese Unie voor het voetlicht te brengen. Om de burger te kunnen bereiken is er behoefte aan enerzijds een reeks duidelijke en aantrekkelijk klinkende boodschappen en een duidelijke visie waarin de burgers zich kunnen herkennen, en anderzijds een adequate opzet van de communicatie en geschikte instrumenten daarvoor. Het EESC is gaarne bereid om samen te werken met de andere instellingen en herinnert in dit verband aan de vele positieve ontwikkelingen op het gebied van interinstitutionele samenwerking op centraal niveau. Niettemin zou het Comité, dat zeer voor een gedecentraliseerde aanpak te vinden is, de Commissie willen verzoeken zich meer bezig te houden met de vraag op welke wijze er betere voorwaarden kunnen worden geschapen voor een waarachtige synergie en interinstitutionele samenwerking op decentraal niveau. Het Comité zou graag zien dat deze kwestie speciale aandacht krijgt in het addendum bij het samenwerkingsakkoord tussen de Europese Commissie en het Europees Economisch en Sociaal Comité, dat zoals beloofd na het Witboek zal verschijnen.

2. Toelichting

2.1 Het Witboek van de Europese Commissie inzake een Europees communicatiebeleid (COM(2006) 35 final) is goedgekeurd op 1 februari 2006. Het was het derde communicatiedocument van de Commissie op rij binnen een tijdsbestek van

zeven maanden. De andere twee waren: een intern Actieprogramma (SEC(2005) 985 final), dat op 20 juli 2005 werd goedgekeurd, en de Mededeling „De bijdrage van de Commissie voor de periode van bezinning en daarna: Plan D voor Democratie, Dialoog en Debat” (COM(2005) 494 final), die op 13 oktober 2005 werd goedgekeurd. In het Witboek worden de Europese instellingen en organen opgeroepen om te reageren „via de gewone institutionele kanalen”. Er wordt een periode van een half jaar uitgetrokken voor het consultatieproces, waarna de Commissie voorstelt een inventaris op te maken, teneinde „actieplannen voor elk werkgebied op te stellen”.

2.2 Zelf heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité onlangs twee adviezen op het gebied van communicatie goedgekeurd: CESE 1249/2005 over „De denkpaauze: structuur, onderwerpen en kader voor een evaluatie het debat over de Europese Unie” ⁽¹⁾, dat op 26 oktober 2005 werd goedgekeurd en bestemd was voor het Europees Parlement, en CESE 1499/2005 over het voornoemde „Plan D” van de Commissie ⁽²⁾, dat op 14 december 2005 werd goedgekeurd. Beide adviezen bevatten een reeks praktische aanbevelingen. Tijdens haar vergadering van 6 april 2006 is de groep Communicatie van het EESC begonnen met een systematische evaluering van de tenuitvoerlegging van deze praktische aanbevelingen.

2.3 In dit verband dient ervoor gewaakt te worden dat in onderhavig advies over het Witboek zaken aan de orde worden gesteld die al eerder door het Comité zijn behandeld of op dit moment in ander verband in behandeling zijn. Het is beter om in dit document de aandacht te concentreren op de vijf primaire aandachtsterreinen die in het Witboek als volgt worden gedefinieerd:

- Vaststelling van gemeenschappelijke beginselen: welke aanpak?
- Hoe de burger te bereiken?
- Hoe kunnen de media effectiever worden betrokken bij de communicatie over Europa?
- Wat kan er nog meer gebeuren om de Europese publieke opinie te peilen?
- Hoe gaat het partnerschap in zijn werk?

⁽¹⁾ PB C 28 van 3.2.2006, blz. 42-46.

⁽²⁾ PB C 65 van 17.3.2006, blz. 92-93.

2.4 Naast de twee hierboven genoemde adviezen van het EESC en het Witboek van de Commissie hebben de subcommissie en haar rapporteur voor hun werkzaamheden nog de beschikking over de volgende aanvullende bronnen:

- de samenvatting van de discussies tijdens de EESC-zittingen vanaf juni 2005, en meer bepaald de discussie van 20 april 2006, toen het Witboek het centrale thema vormde;
- de aanbevelingen die het resultaat waren van de werkzaamheden van de werkgroepen tijdens het door het EESC op 7 en 8 november 2005 te Brussel georganiseerde stakeholdersforum over het thema „De kloof tussen Europa en zijn burgers overbruggen”;
- de samenvatting van de diverse discussies die binnen de groep Communicatie zijn gehouden;
- het voor de Europese Raad van juni 2006 bestemde initiatiefadvies van het EESC, dat is goedgekeurd op 17 mei 2006, en
- de aanbevelingen die het resultaat waren van de werkzaamheden van de werkgroepen tijdens het door het EESC op 9 en 10 mei 2006 te Boedapest georganiseerde gedecentraliseerde stakeholders forum over het thema „De kloof tussen Europa en zijn burgers overbruggen”.

2.5 Onderhavig advies over het Witboek is onderverdeeld in vijf hoofdstukken, die overeenkomen met de vijf aandachtsgebieden in het Commissiedocument. De nadrukt zal per hoofdstuk liggen op één of meer cruciale punten.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Vaststelling van gemeenschappelijke beginselen: welke aanpak?

3.1.1 Op het specifieke terrein van communicatie over Europa spelen de lidstaten de essentiële rol die op tal van andere terreinen wordt gespeeld door het bedrijfsleven, de sociale partners en bepaalde geledingen van het maatschappelijk middenveld. Globaal genomen is de dynamische samenleving zelf bepalend voor succes. Dit geldt niet voor de communicatie over Europa in haar algemeenheid.

3.1.2 De vraag waar het hier om draait, is of het Comité mee moet gaan met het standpunt van de Commissie dat „de gemeenschappelijke beginselen en normen voor de informatie- en communicatieactiviteiten over Europese aangelegenheden bijvoorbeeld kunnen worden vastgelegd in een basisdocument, zoals een *Europees communicatiecharter of een gedragscode*. Bedoeling is dat alle actoren (EU-instellingen, nationale, regionale en lokale overheden, niet-gouvernementele organisaties) zich zouden verbinden tot het naleven van die beginselen en het waarborgen van de belangen van de burgers in het kader van het EU-communicatiebeleid.”

3.1.3 Naar het Comité beseft, speelt hier op de achtergrond mee dat de Europese Commissie zich zorgen maakt over het ontbreken van een waarachtige rechtsgrondslag waarop de informatie- en communicatie-activiteiten van de EU kunnen worden gebaseerd. Over deze kwestie heeft het Comité zich al eerder duidelijk uitgesproken. Met name in zijn voor het EP bestemde advies van 26 oktober 2006 over de denkpauze (par. 3.7) ⁽³⁾ heeft het Comité de Commissie opgeroepen om te „overwegen een wetgevingsvoorstel voor een volwaardig communicatiebeleid in te dienen, zodat een oplossing kan worden gevonden voor het ontbreken van een rechtsgrondslag, een probleem dat tot nog toe werd doodgezwegen en dat ertoe heeft geleid dat allerlei informele mechanismen werden uitgedokterd en een weinig evenwichtige aanpak werd gevolgd. Alleen al de indiening van een dergelijk voorstel zou volgens het Comité het debat aanzwengelen.”

3.1.4 In het Witboek staat dat de Commissie na afloop van de consultatieperiode „de resultaten bekend zal maken en zich zal bezinnen over de keuze van een charter, een gedragscode of een ander instrument”. Deze woorden baren het Comité zorg, omdat aan een dergelijke aanpak zekere risico's zijn verbonden.

3.1.5 De Commissie verwijst naar „gemeenschappelijke beginselen en normen”, waarbij ze zich baseert op praktijken die slechts in bepaalde lidstaten gangbaar zijn. Ze vergeet hierbij dat dergelijke beginselen en normen veel grotere reikwijdte hebben dan alleen communicatie en informatie. Als men alleen maar verklaart dat bepaalde beginselen worden onderschreven — wat in de praktijk reeds het geval is — zou dat niets toevoegen aan de feitelijke situatie. Daarentegen bestaat weer het gevaar dat een code of een charter de vrijheid van handelen te veel beperkt. Bovendien zijn dergelijke beginselen al opgenomen in een aantal basisteksten. Als het echter de bedoeling is om een gedragscode op te stellen voor de media of andere actoren op communicatiegebied, zou dit kunnen worden opgevat als een poging om het debat te manipuleren of euroscepticisme de kop in te drukken. Verder getuigt het voornemen om alle actoren hierbij te betrekken van weinig werkelijkheidszin: een van de lessen die moeten worden getrokken uit de uitslag van de referenda in Frankrijk en Nederland, is dat een steeds groter aantal mensen niet zonder meer bereid is mee te gaan met het Europese integratieproces. Ten slotte is het zo dat als alle actoren die in het Witboek worden opgesomd zo'n code zouden onderschrijven, dit zou betekenen dat ze allemaal in gelijke mate hun verantwoordelijkheid zouden moeten nemen als het gaat om de uitdagingen waarvoor de Europese Unie zich op communicatiegebied gesteld ziet. Naar de mening van het Comité zou dit aanleiding kunnen geven tot misverstanden, aangezien de hoofdverantwoordelijkheid bij de regeringen van de lidstaten ligt (en ook dient te liggen).

3.1.6 Het Comité constateert met bezorgdheid dat de Commissie een speciaal burgerforum op internet wil lanceren om te peilen in hoeverre er behoefte bestaat aan een dergelijk basisdocument. Niet alle burgers hebben immers toegang tot zo'n forum op internet. Er zouden beslist ook andere, meer traditionele media moeten worden gebruikt om de burgers te raadplegen.

⁽³⁾ „De denkpauze: structuur, onderwerpen en kader voor een evaluatie het debat over de Europese Unie” (PB C 28 van 3.2.2006, blz. 42-46).

3.2 Hoe de burger te bereiken?

3.2.1 Het Comité stelt vast dat de financiële middelen uiterst beperkt zijn. Daarnaast werken de procedures die gevolgd moeten worden om middelen toegekend te krijgen sinds de goedkeuring van het nieuwe Financieel Reglement in veel gevallen absoluut remmend, waardoor de actoren van het maatschappelijk middenveld bij hun op zich prijzenswaardige initiatieven worden ontmoedigd.

3.2.2 Als men de burger werkelijk wil bereiken, dient iets te worden gedaan aan de oorzaken van hun sceptische houding. Ten eerste staan bepaalde delen van de samenleving in toenemende mate kritisch tegenover de gevolgen die politieke beslissingen hebben voor hun dagelijkse leven en hun werk. Ten tweede is er een evident gebrek aan politieke dialoog en bestaat er dus behoefte aan meer communicatie, al zal deze wel anders dan vroeger moeten worden opgezet, wil ze succes hebben.

3.2.3 Voor een adequate communicatie is in de eerste plaats vereist dat er een reeks duidelijke en aantrekkelijk klinkende boodschappen worden overgebracht, en dat er een duidelijke visie uit spreekt waar de burgers zich in kunnen herkennen. Burgers willen dat Europa zowel een politiek als een sociaal-economisch project is, ze willen een Europees model, gekenmerkt door enerzijds het behoud van sociale samenhang en anderzijds verbetering van het concurrentievermogen. Verschillende landen hebben aangetoond dat dit mogelijk is.

3.2.4 Communicatie is een gecentraliseerd en europacentrisch proces. Ze vindt vooral plaats op Europees niveau tussen Europese actoren, instellingen en personen die toch al nauw betrokken zijn bij het Europese project. Bovendien wordt gebruikt gemaakt van instrumenten — zoals consultaties via internet — waarmee alleen bepaalde groepen burgers worden bereikt. Om ook andere groepen te bereiken, zullen er communicatie-activiteiten moeten worden ontwikkeld die niet alleen maar gericht zijn op de Europese instellingen en degenen die toch al dicht bij de EU staan. Het debat zal werkelijk moeten worden gedecentraliseerd, wat betekent dat het op nationaal, regionaal en lokaal niveau dient te worden gevoerd en dat hierbij de op deze niveaus werkzame besluitvormers en media (die overigens vaak eerst zelf enthousiast gemaakt moeten worden) dienen te worden betrokken.

3.2.5 Hiertoe worden in het Witboek een aantal concrete voorstellen gedaan, van burgereducatie tot gezamenlijke open debatten. Het Comité kan zich met name vinden in de argumenten voor burgereducatie. Wel is het zo, zoals ook in het Witboek wordt erkend, dat in art. 149 van het EG-Verdrag duidelijk staat dat alleen de lidstaten verantwoordelijk zijn voor de inhoud van het onderwijs en de opzet van onderwijsstelsels. Als de Europese instellingen aandringen op meer burgereducatie, moeten we daarom opnieuw oppassen voor twee dingen: aan de ene kant lopen ze het gevaar te worden beschuldigd van inmenging in de interne aangelegenheden van de nationale regeringen, en aan de andere kant zouden ze impliciet de verantwoordelijkheid op zich nemen voor zaken waarvoor ze in feite niet verantwoordelijk zijn.

3.2.6 Niettemin is het voor de Europese Unie noodzakelijk dat haar burgers hun onderlinge verbondenheid aanvaarden. Daarom zou het goed zijn als de Europese Unie in de onderwijsprogramma's van de lidstaten als een gemeenschappelijk politiek project van alle lidstaten en hun bevolkingen wordt gepresenteerd en dat dit zowel historisch als met het oog op de actuele situatie wordt uitgelegd. Hierover zou een open gedach-

tenwisseling in de Raad van onderwijsministers moeten plaatsvinden.

3.2.7 Dit betekent niet dat de Europese instellingen niets mogen doen. Integendeel, ze zouden zich meer moeten inspannen om de Europese burger uit te leggen welke toegevoegde waarde de Europese Unie levert. Er moeten doelgroepen worden gedefinieerd en de onbetwiste successen van de EU moeten voor het voetlicht worden gebracht.

3.2.8 Meer in het algemeen moeten de burgers het gevoel krijgen dat ze deel uitmaken van een volledig transparant proces van regelgeving en besluitvorming.

3.3 Hoe kunnen de media effectiever worden betrokken bij de communicatie over Europa?

3.3.1 In dit hoofdstuk brengt de Commissie het standpunt naar voren dat de Europese instellingen op het gebied van communicatie over meer hulpmiddelen en een grotere capaciteit moeten kunnen beschikken, en gaat het na hoe de „digitale kloof” kan worden gedicht. Het Comité betreurt het dat het oorspronkelijke voorstel van de Commissie voor een Europees persbureau in de definitieve versie van het Witboek is geschrapt, omdat op grond van de eerste reacties geconcludeerd kon worden dat dit zou hebben geleid tot een uitgebreide discussie over de relatie tussen de „Brusselse” media en de Europese instellingen.

3.3.2 Het Comité staat achter de maatregelen die in dit hoofdstuk worden voorgesteld. Wel zou het graag willen dat de Commissie onderscheid maakt tussen gespecialiseerde media en algemene media. Normaliter zijn de gespecialiseerde media goed geïnformeerd en geven ze de feiten volledig weer. Verder wil het Comité erop wijzen dat de televisie het belangrijkste medium blijft dat het gros van de Europese burgers van informatie voorziet. Het Comité verzoekt de Commissie bij het uitstippelen van een integrale strategie rekening te houden met dit feit alsmede met de hoge vlucht die digitale televisie neemt. In dit verband benadrukt het Comité dat het van wezenlijk belang is dat de communicatie met de burgers in hun eigen moedertaal plaatsvindt.

3.3.3 Van zijn kant gaat het Comité door met de actualisering en tenuitvoerlegging van zijn strategische plan voor communicatie. De werkzaamheden omvatten o.m. een continue evaluatie van de eigen communicatiemiddelen en het gebruik ervan, alsmede bestudering van innovatieve methoden (met als in het oog springend voorbeeld het gebruik van „Open Space Technology” tijdens de stakeholdersfora over over het thema „De kloof tussen Europa en zijn burgers overbruggen” van resp. 7/8 november 2005 te Brussel en 9/10 mei 2006 te Boedapest).

3.4 Wat kan er nog meer gebeuren om de Europese publieke opinie te peilen?

3.4.1 De Commissie doet voorstellen voor netwerken van nationale deskundigen en een Centrum voor de studie van de Europese publieke opinie. Het Comité kan zich wat dit hoofdstuk betreft voor het grootste deel vinden in het standpunt van de Commissie. Vooral de constatering dat de Europese Unie in de Eurobarometer over een waardevol instrument beschikt, wordt door het Comité onderschreven, ook al vindt het dat de Commissie daarnaast zou moeten proberen om contacten te leggen en samen te werken met nationale organisaties die peilingen verrichten onder het publiek.

3.4.2 Het Comité vindt ook dat de Commissie, met name als het gaat om het benutten van bestaande mechanismen voor het peilen van de publieke opinie, zoals het Europees Economisch en Sociaal Comité, nog tekortschiet. Daarom toont het zich ingenomen met de intentieverklaringen in het nieuwe samenwerkingsakkoord tussen de Europese Commissie en het Europees Economisch en Sociaal Comité (ondertekend op 7 november 2005). Een meer gestructureerd gebruik van het Comité als klankbord is iets wat zou moeten worden ontwikkeld in het kader van het addendum bij het samenwerkingsakkoord, dat na het Witboek zal verschijnen.

3.5 Hoe gaat het partnerschap in zijn werk?

3.5.1 De Commissie somt hier een aantal nieuwe gestructureerde vormen van samenwerking op. Ze vermeldt de rol die het Europees Economisch en Sociaal Comité reeds speelt, en verwijst naar het nieuwe samenwerkingsakkoord dat de twee

instellingen op 7 november 2005 hebben gesloten. De samenwerking tussen de twee instellingen verloopt vlot op centraal niveau. Daarentegen is het Comité van mening dat er veel meer zou kunnen worden gedaan om synergie te halen uit de middelen die de Commissie en het Comité op gedecentraliseerd niveau ter beschikking staan. Ook dit is weer een onderwerp dat nader uitgewerkt zou moeten worden in het addendum bij het akkoord van 7 november 2005, dat na het Witboek zal verschijnen.

4. Herhaling van eerdere aanbevelingen van het Comité

4.1 Het Comité herhaalt de aanbevelingen op het gebied van communicatie die het de Commissie al eerder heeft gedaan, m.n. de aanbevelingen die te vinden zijn in de bijlage bij het advies over „De denkpauze: structuur, onderwerpen en kader voor een evaluatie het debat over de Europese Unie” (CESE 1249/2005 ⁽⁴⁾) en in het advies van mei jl., dat bestemd was voor de Europese Raad van 15 en 16 juni 2006.

Brussel, 6 juli 2006

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

⁽⁴⁾ PB C 28 van 3.2.2006, blz. 42-46.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over Sociale samenhang: inhoud geven aan een Europees sociaal model

(2006/C 309/25)

Op 19 januari 2006 besloot het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 29, lid 2, van zijn reglement van orde een advies op te stellen over *Sociale samenhang: inhoud geven aan een Europees sociaal model*.

De gespecialiseerde afdeling Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 2 juni 2006 goedgekeurd. Rapporteur was de heer **Ehnmark**.

Het Comité heeft tijdens zijn op 5 en 6 juli gehouden 428e zitting (vergadering van 6 juli 2006) onderstaand advies uitgebracht, dat met 91 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 5 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Europees sociaal model bestaat wel degelijk en is gebaseerd op eenheid in overkoepelende doelstellingen en verscheidenheid in de wijze waarop deze worden verwezenlijkt. Het model heeft zijn nut bewezen als bron van inspiratie voor de Europese landen bij de totstandbrenging van een samenleving die wordt gekenmerkt door cohesie, solidariteit en concurrentievermogen. De komende jaren zal het model opnieuw met aanzienlijke uitdagingen worden geconfronteerd. Het is nu het moment om het sociaal model inhoud te geven en klaar te stomen voor de toekomst.

1.2 De kracht van het Europees sociaal model komt voort uit de wijze waarop concurrentievermogen, solidariteit en wederzijds vertrouwen op elkaar hebben ingewerkt. Het sociaal model is dus zowel iets van het heden als iets van de toekomst. Het kan echter nooit als „af” worden beschouwd: het moet dynamisch zijn en inspelen op nieuwe uitdagingen.

1.3 In de onderhavige analyse wordt het Europees sociaal model ruimer opgevat dan wat de traditionele betekenis van de term 'sociaal' zou doen vermoeden. Aangezien de scheidslijnen tussen verschillende sectoren zijn vervaagd, moet de term 'sociaal' ook worden gekoppeld aan economie en milieu. Alleen indien deze ruime definitie wordt gehanteerd, kan het sociaal model de nodige inspiratie leveren om toekomstige uitdagingen het hoofd te bieden. Op grond van deze ruime interpretatie zou het model ook als Europees *maatschappijmodel*, waarvan het sociale aspect een onderdeel is, kunnen worden bestempeld. In de onderhavige analyse wordt echter de term 'sociaal' gebruikt.

1.4 Alle nationale stelsels van de EU-landen worden gekenmerkt door het verband tussen economisch rendement en sociale vooruitgang. Behoorlijk opgezette sociale diensten en beleidsmaatregelen voor de arbeidsmarkt hebben een positieve invloed gehad op zowel sociale rechtvaardigheid als economisch rendement en productiviteit. Sociaal beleid is een productieve factor.

1.5 Het Comité somt een aantal sleutelementen van het Europees sociaal model op, te beginnen met de rol van de staat als borg en vaak ook als aanjager van sociale samenhang en rechtvaardigheid: zij streeft immers naar hoge werkgelegenheid en verleent kwalitatief hoogstaande openbare diensten. Andere sleutelementen omvatten onder meer maatregelen ten behoeve van productiviteit en concurrentievermogen, milieubescherming, onderzoek en onderwijs.

1.6 Het Europees sociaal model, dat zich gedurende lange tijd heeft ontwikkeld, heeft tot aanzienlijke verworvenheden op economisch, sociaal en milieugebied geleid. Het meest tastbare resultaat is het ontstaan van een Europese welvaartszone. Dit neemt echter niet weg dat het model ook zwakke punten heeft, zoals aanhoudende sociale segregatie, structurele armoede in bepaalde gebieden en aanhoudend hoge werkloosheid, met name onder jongeren.

1.7 De uitdagingen die Europa en het Europees sociaal model te wachten staan, zijn enorm. Zij hebben betrekking op concurrentievermogen en werkgelegenheid, bestrijding van sociale uitsluiting en armoede, en de gevolgen van de globalisering. Andere uitdagingen betreffen gelijke kansen voor mannen en vrouwen, migratie en demografische ontwikkelingen.

1.8 Wil het Europees sociaal model waardevol zijn voor de totstandbrenging van de Europese samenleving van de toekomst, dan moet het een dynamisch model zijn, dat openstaat voor uitdagingen, veranderingen en hervormingen.

1.9 Een Europees sociaal model heeft alleen betekenis als het de waardering en de steun van de Europese burgers krijgt. De analyse en de sleutelementen van het Europees sociaal model moeten als uitgangspunt worden gebruikt voor discussie en overleg in de lidstaten en moeten de burgers een nieuw instrument in handen geven om kenbaar te maken hoe zij over Europa denken en wat voor soort sociaal model zij willen.

1.10 Kort gezegd moet het Europees sociaal model het pad effenen voor een democratische, milieuvriendelijke, concurrerende, solidaire en op maatschappelijke integratie gebaseerde welvaartszone voor alle burgers van Europa. Dat is de hypothese waarvan in dit advies wordt uitgegaan.

2. Analyse en opmerkingen

2.1 Achtergrond en definities

2.1.1 Inleiding

2.1.1.1 Het Europees sociaal model en de kenmerken ervan hebben de laatste tijd heel wat stof doen opwaaien. Dat is niet verwonderlijk, gezien de reeks recente spraakmakende gebeurtenissen. De Europese grondwet heeft niet de steun van het publiek gekregen en de ideeën die daarin worden verkondigd,

zijn niet bewaarheid. Ook andere ontwikkelingen en gebeurtenissen hebben een debat over het Europees sociaal model op gang gebracht: de kwakkelende economie en het onvermogen van Europa om de werkgelegenheid te doen stijgen, de demografische ontwikkeling, de voortgaande globalisering en de gevolgen daarvan, alsook de heftige discussie over de dienstenrichtlijn. Ook de toetreding van nieuwe lidstaten heeft het debat over de toekomst van de EU aangezwengeld.

2.1.1.2 Met dit advies doet ook het EESC een duit in het zakje. Het advies zal worden gebruikt als basis voor verder overleg met de sociale partners en het maatschappelijk middenveld.

2.1.1.3 Dit advies steunt op de gedachte dat er waarden en ideeën bestaan, maar ook een sociale realiteit, die samen het 'Europees sociaal model' kunnen worden genoemd. Doel is de inhoud van dit model te bestuderen en de bakens uit te zetten voor de verdere ontwikkeling ervan.

2.1.1.4 Het sociaal model moet zich, als visie op Europa, ontwikkelen in symbiose met andere streefdoelen die samen het beeld van Europa bepalen, vooral die van duurzame ontwikkeling en het doel om van Europa de meest concurrerende kennismaatschappij ter wereld te maken, waardoor er meer en betere banen ontstaan en de sociale samenhang wordt gewaarborgd.

2.1.2 Definitie en reikwijdte van het Europees sociaal model

2.1.2.1 Om tot een analyse van het Europees sociaal model te komen, moet eerst het in de Europese landen ontwikkelde systeem van waarden worden bestudeerd. Die waardenstelsels vormen de basis voor elke discussie over de gemeenschappelijke kenmerken van een sociaal model. Aan de Europese Unie liggen een aantal gemeenschappelijke waarden ten grondslag, nl. vrijheid, democratie, eerbiediging van de mensenrechten, menselijke waardigheid, gelijkheid, solidariteit, dialoog en sociale rechtvaardigheid. Het feit dat het model voor een deel op rechten is gebaseerd, zoals blijkt uit het sociaal handvest, maakt dat het berust op een waardenstelsel.

2.1.2.2 Het Europees sociaal model wordt hier ruim opgevat. Het sociaal model omvat meer dan wat de traditionele betekenis van de term 'sociaal' zou doen vermoeden. Gezien het verband tussen economische, sociale en milieuzaken moet aan de term een brede interpretatie worden gegeven.

2.1.2.3 In deze analyse van het Europees sociaal model is bovendien voor een tweeledige aanpak gekozen: aandacht voor waarden en zienswijzen, in combinatie met beleidsmaatregelen om dat wensbeeld werkelijkheid te laten worden. Het sociaal model beperkt zich niet tot het formuleren van wensbeelden; het is ook een oefening in het omzetten van een visie in politieke realiteit. Het model fungeert als bron van inspiratie en moet een kader bieden om nieuwe vraagstukken aan te pakken.

2.1.2.4 In de onderstaande analyse wordt ervan uitgegaan dat het huidige Europees sociaal model voornamelijk uit drie

hoofdonderdelen bestaat: economische, sociale en milieudoelstellingen. Het is via de interactie daartussen — tegen de achtergrond van trends als globalisering — dat het sociaal model zich concreet ontwikkelt. De kracht van het Europees sociaal model is ontstaan uit de wijze waarop concurrentievermogen, solidariteit en wederzijds vertrouwen op elkaar hebben ingewerkt. In dit opzicht kan het Europees sociaal model hoe dan ook nooit als „af” worden beschouwd: het moet dynamisch zijn en het hoofd kunnen bieden aan uitdagingen van binnenuit of van buitenaf.

2.1.2.5 Deze visie kan als volgt worden samengevat: het Europees sociaal model effent het pad voor een democratische, milieuvriendelijke, concurrerende, solidaire en op maatschappelijke integratie gebaseerde welvaartszone voor alle burgers van Europa.

2.1.2.6 In deze context is het van belang om het verband tussen economisch rendement enerzijds en sociale rechtvaardigheid en cohesie anderzijds te beklemtonen. Het Europees sociaal model is op beide gebaseerd. Ondanks de verschillen tussen de nationale stelsels is er toch sprake van een duidelijk Europees sociaal model, omdat alle nationale stelsels van de EU-landen worden gekenmerkt door samenhang tussen economisch rendement en sociale vooruitgang. Tegelijkertijd fungeert de sociale dimensie als productieve factor. Zo leiden goede gezondheidszorg en goede arbeidswetgeving tot goede economische resultaten. Een goed doortimmerd sociaal en arbeidsmarktbeleid, dat door de sociale partners wordt gesteund, kan een positieve uitwerking hebben op zowel sociale rechtvaardigheid en samenhang als op economisch rendement en productiviteit. Werkloosheidsuitkeringen gecombineerd met een actief arbeidsmarktbeleid stabiliseren de economie en zijn bevorderlijk voor een snelle aanpassing aan veranderde omstandigheden via bijscholing en doeltreffende steun bij het vinden van werk en omscholing. Gerichte overheidsinvesteringen in materiële infrastructuur en menselijk kapitaal kunnen economische én sociale doelstellingen helpen verwezenlijken. Beide aspecten kunnen en moeten elkaar versterken. Een actieve inbreng van de sociale partners en het maatschappelijk middenveld kan de samenhang verbeteren en de economische efficiency vergroten.

2.1.2.7 Vanuit een andere invalshoek kan worden gesteld dat het ontbreken van een sociaal Europa economische en politieke kosten met zich meebrengt. Uit een in opdracht van de Europese Commissie uitgevoerd onderzoek naar de kosten van het ontbreken van sociaal beleid is gebleken dat sociaal beleid omvangrijke economische voordelen heeft, nl. optimale allocatie, arbeidsproductiviteit en economische stabilisering. Uit het onderzoek werd geconcludeerd dat „sociaal beleid gebaseerd op investeringen in menselijk en sociaal kapitaal tot hoger economisch rendement leidt omdat het de productiviteit en de kwaliteit van de beroepsbevolking verbetert. Sociaal beleid is derhalve een productieve factor, ook al zijn de kosten ervan doorgaans zichtbaar op korte termijn terwijl de baten ervan veelal pas zichtbaar zijn op lange termijn.”⁽¹⁾

⁽¹⁾ Didier Fouarge (3 januari 2003). „Cost of non-social policy: Towards an economic framework of quality social policies — and the costs of not having them” (URL: <http://www.lex.unict.it/eurolabor/documentazione/altridoc/costs030103.pdf>).

2.1.2.8 Europese landen (en in sommige gevallen ook regio's) hebben in het verleden hun eigen specifieke ervaringen opgedaan, conflicten gehad en vormen van conflictoplossing ontdekt. De consensus over wat sociaal gezien de juiste balans is tussen deze waarden loopt van land tot land wel enigszins uiteen, hoewel niet fundamenteel. Dit heeft geleid tot een groot aantal soorten instituten die gestalte geven aan de „sociale structuur” van landen — d.w.z. waarden die in bij wet vastgelegde rechten en aanspraken zijn omgezet — en waaraan de markteconomie en het gerechtelijk, constitutioneel en regeeringsapparaat zijn vastgeklonken. De Europese verdragen beklemtonen zowel de gemeenschappelijke waarden die ten grondslag liggen aan het sociaal model als het belang van respect voor de nationale diversiteit.

2.1.2.9 Dan zijn er ook nog de milieuvraagstukken: snel stijgende energieprijzen, aanhoudende luchtvervuiling en de daaruit voortvloeiende gevolgen voor huisvesting, vervoer en arbeidsomstandigheden zullen de balans tussen economisch rendement en productiviteit en sociale rechtvaardigheid en cohesie verstoren. Toch zijn ook hier voorbeelden te vinden van de stelling dat duurzaamheidsbevorderende beleidsmaatregelen hand in hand kunnen gaan met het nastreven van economische en sociale doelstellingen. Dit geldt ook voor onderwerpen als volksgezondheid en veiligheid. Milieuverval schept nieuwe gezondheidsproblemen voor jong en oud. Een en ander is tekenend voor de behoefte aan een betere verwerking van milieukwesties in het Europees sociaal model.

2.1.2.10 Sommigen hebben uit de grote verscheidenheid aan instituten de conclusie getrokken dat er eigenlijk niet zoiets bestaat als een Europees sociaal model: er zijn ofwel (minstens) evenveel modellen als er landen zijn, ofwel kunnen met elkaar verwante modellen, in het beste geval, worden gegroepeerd in categorieën.

2.1.2.11 Het EESC wenst het belang van deze diversiteit allerm minst te bagatelliseren, maar wijst erop dat er niettemin redenen zijn om van één Europees sociaal model te spreken:

- 1) als, in tegenstelling tot vroegere benaderingen waarbij nadrukkelijk naar categorieën van modellen **binnen** het Europees kapitalisme werd gezocht, wordt gekozen voor een wereldwijde benadering, dan blijkt dat er tussen de Europese landen als groep en de hoogontwikkelde niet-Europese kapitalistische landen (en met name de VS) zeer uiteenlopende resultaten zijn vast te stellen;
- 2) er is een veel grotere diversiteit aan instituten dan aan sociale resultaten in Europa, omdat veel instituten gelijkwaardige functies hebben;
- 3) Europese economieën raken steeds nauwer met elkaar verweven, veel meer dan elders in de wereld het geval is, waardoor op tal van beleidsterreinen de behoefte aan een gezamenlijke aanpak ontstaat;
- 4) de sociale modellen van de EU-landen hebben ook een supranationale, nl. Europese dimensie, omdat de EU — en dat is een unicum — een sociaal *acquis* heeft;

2.1.2.12 Het EESC zou willen voorstellen dat onderstaande kenmerken — die een sociale realiteit en niet louter een reeks waarden vertegenwoordigen, zij het op uiteenlopende wijze geïnstitutionaliseerd — worden beschouwd als kernelementen van een Europees sociaal model, die hetzij reeds gemeengoed zijn in de lidstaten of dat, door te nemen beleidsmaatregelen, alsnog zullen worden:

- 1) de staat is verantwoordelijk voor het bevorderen van sociale samenhang en rechtvaardigheid, hetgeen wordt bewerkstelligd door hoge werkgelegenheid en goede openbare dienstverlening (diensten van algemeen belang) na te streven of te waarborgen en een op herverdeling gebaseerd begrotingsbeleid te voeren;
- 2) regeringen en/of sociale partners of andere instanties bieden sociale voorzieningen die de nodige dekking of sociale bescherming tegen grote risico's bieden (zoals werkloosheid, slechte gezondheid, ouderdom) op een niveau dat armoede en sociale uitsluiting voorkomt;
- 3) burgers genieten fundamentele wettelijke (of semi-wettelijke) rechten, zoals neergelegd in internationale verdragen, bijv. het recht van vereniging en het recht om te staken;
- 4) er is inspraak van werknemers op alle niveaus, en er zijn ook vormen van overleg tussen werkgevers en werknemers of van autonome sociale dialoog;
- 5) er is sprake van een sterk en ondubbelzinnig engagement om op alle terreinen van het maatschappelijk leven, en met name in het onderwijs en op de arbeidsmarkt, gelijke kansen te bevorderen;
- 6) in het kader van migratiebeleid worden de nodige maatregelen genomen, met name in de context van de demografische ontwikkeling in de EU-landen;
- 7) er zijn een aantal sociale en arbeidswetten uitgevaardigd die gelijke kansen veiligstellen en kwetsbare groepen beschermen, m.i.v. een positief beleid om aan de specifieke behoeften van achtergestelde groepen (jongeren, ouderen, gehandicapten) te voldoen;
- 8) door een reeks macroeconomische en structurele beleidsmaatregelen wordt duurzame, niet-inflatoire economische groei bevorderd, handel op een gelijk speelveld (interne markt) gestimuleerd en het pad geëffend voor ondersteunende maatregelen ten behoeve van de industrie en de dienstverlenende sector, en met name voor ondernemers en het MKB;
- 9) er zijn de noodzakelijke beleidsprogramma's om investeringen op gebieden die essentieel zijn voor de toekomst van Europa, m.n. levenslang leren, O&O en milieutechnologie, te stimuleren;
- 10) er wordt voortdurend voorrang gegeven aan het bevorderen van sociale mobiliteit en gelijke kansen voor iedereen;
- 11) de overheid is verantwoordelijk voor het nemen van de noodzakelijke beleidsmaatregelen om milieukwesties aan te pakken, m.n. op het gebied van volksgezondheid en energievoorziening;

- 12) er bestaat een brede consensus over het feit dat publieke en particuliere investeringen in Europa op een hoog niveau moeten worden gehandhaafd om het concurrentievermogen en de sociale en milieuvooruitgang te stimuleren;
- 13) er wordt gestreefd naar duurzame ontwikkeling, zodat de volgende generaties niet de dupe worden van de economische en sociale verworvenheden van de huidige generatie (solidariteit tussen generaties);
- 14) er is sprake van onvoorwaardelijke solidariteit met de ontwikkelingslanden en een verbintenis tot het verstrekken van steun aan hun economische, sociale en milieuhervormingsprogramma's.

2.2 *Verworvenheden van het Europees sociaal model*

2.2.1 De totstandbrenging van de Europese Unie en de succesvolle uitbreiding ervan is een historische gebeurtenis. Een door oorlog en conflicten verscheurd continent is erin geslaagd een nieuw hoofdstuk te beginnen en heeft het oorlogszuchtig nationalisme de rug toegekeerd. Het Europees sociaal model moet in deze context worden gezien.

2.2.2 Europa kan terecht trots zijn op de sociale resultaten die het heeft bereikt dankzij de rijke verscheidenheid aan door haar opgerichte instellingen en genomen beleidsmaatregelen op nationaal en, tot op zekere hoogte, Europees niveau. De Europese landen behoren — zeker waar het gaat om levensstandaard en gelijke kansen, levensverwachting en volksgezondheid — tot de best presterende landen op de wereldranglijst voor welvaartsindicatoren.

2.2.3 Veel Europese landen scoren internationaal gezien hoog op het punt van productiviteit en concurrentievermogen, hoewel er aanzienlijke verschillen tussen de lidstaten bestaan. Het is een flinke opsteker dat een aantal EU-landen absolute koplopers zijn qua concurrentiepositie en investeringen in onderzoek. De idee van een kennismaatschappij, waarin onderzoek en levenslang leren vooropstaan, is een alom gewaardeerd onderdeel van het Europees model geworden.

2.2.4 Europa heeft het Kyoto-protocol het beste nageleefd, ook al blijven de uiteindelijke resultaten teleurstellend. Europa is ook een van de meest toonaangevende regio's ter wereld waar het gaat om investeringen in milieuvriendelijke technologie en de ontwikkeling van alternatieve energiebronnen voor verwarming en vervoer.

2.2.5 Uit een vergelijking van de indicatoren van sociale samenhang en zekerheid en de werkgelegenheids/werkloosheidscijfers in de OESO-landen blijkt dat landen die hun burgers en werknemers een hoge mate van zekerheid bieden, vaak ook beter scoren op het vlak van werkgelegenheid. De Scandinavische landen zijn hiervan een lichtend voorbeeld.

2.2.6 Het wordt steeds duidelijker dat de politieke steun voor verdergaande Europese eenwording afhankelijk is van de opvatting dat dit verder gaat dan louter marktintegratie. Naarmate de economische barrières worden geslecht, ontwikkelen de regeringen van de lidstaten en de Europese instellingen, samen met de sociale partners op nationaal en Europees niveau, passende mechanismen die zorgen voor sociale samenhang en

rechtvaardigheid in de nieuwe omstandigheden en waarmee wordt voorkomen dat Europa door concurrentie tussen de stelsels in een neerwaartse spiraal belandt, met als gevolg dat de sociale normen ernstig worden aangetast.

2.2.7 De uitbreiding van de EU heeft op zeer constructieve wijze bijgedragen aan de zich steeds duidelijker aftekenende contouren van een Europees sociaal model. De Unie is uitgebreid met een grote groep landen met een rijke culturele, sociale, economische en industriële geschiedenis. Hiermee heeft de culturele dimensie van het sociaal model duidelijk vorm gekregen. De culturele dimensie wordt een van de sleutelmechanismen voor de bevordering van de Europese samenhang.

2.2.8 De sociale dialoog is op alle fronten een wezenlijke uitingvorm van het Europees sociaal model geworden. Met de sociale dialoog heeft de consensus post gevat dat de grote ambities van de Lissabonstrategie en van het sociaal model als zodanig zeer moeilijk te verwezenlijken zullen zijn zonder de actieve betrokkenheid van de sociale partners. De manier waarop in Europa wordt omgegaan met inspraak van werknemers zorgt ervoor dat de voortdurende structurele veranderingen die bedrijven ondergaan, voordelig uitpakken voor alle betrokken partijen.

2.2.9 De sociale partners hebben een doorslaggevende rol gespeeld bij de uitvoering van het Europees beleid. Deze rol is uniek in de wereld. Er is zelfs gesuggereerd dat de sociale partners op Europees niveau verantwoordelijk zouden moeten worden voor alle regelgeving aangaande arbeidskwesties.

2.2.9.1 Voor de basisstructuur van het Europees sociaal model geldt dan ook nog dat de sociale partners in het economisch en sociaal beleid een rol spelen die niet hoog genoeg kan worden ingeschat. Belangrijk in dat verband is vooral dat werkgevers- en werknemersorganisaties via cao's een regulerende functie hebben. Een hoeksteen van het Europees sociaal model is ook dat vertegenwoordigers van werknemers in bedrijf en onderneming stevig verankerde inspraak hebben.

2.2.10 Participatie van burgers en hun organisaties is een fundamenteel onderdeel van de totstandbrenging van het Europees sociaal model. Maatschappelijke organisaties verwoorden de ambities van hun leden en zijn ook vaak belangrijke sociale-dienstverleners. De toekomst en dynamiek van het Europees sociaal model staan of vallen bij een grotere betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld, hetgeen kan worden bewerkstelligd door de civiele dialoog — en daarmee ook de participatiedemocratie — uit te breiden.

2.2.11 Kwalitatief hoogstaande openbare dienstverlening is een ander belangrijk onderdeel van het sociaal model. Het algemene beeld van de situatie in de EU is dat de publieke sector, als borg voor en/of leverancier van essentiële diensten voor iedereen, in de EU bredere steun krijgt en een grotere rol speelt dan waar ook ter wereld. Op terreinen als onderwijs en opleiding, gezondheidszorg en ouderenzorg geeft de publieke sector in alle lidstaten de toon aan. Tegelijkertijd zwelt de discussie aan over de wisselende rol van de publieke sector als borg voor specifieke diensten of als borg én leverancier.

2.2.12 Nauw verwant aan de publieke sector is het ontstaan van een „sociale economie” in een aantal EU-landen. „Sociale economie” speelt een dubbele rol: enerzijds vervult zij essentiële taken in met name de zorgsector en anderzijds schept zij banen voor burgers die niet gemakkelijk een „gewone” baan krijgen, zoals gehandicapten. De sociale economie groeit gestaag in zo ongeveer alle EU-landen, deels vanwege de demografische ontwikkeling en de behoefte aan ouderenzorg. De sociale economie speelt een essentiële rol bij de armoedebestrijding. De sociale economie heeft vele „gezichten” en een grote verscheidenheid aan organisatievormen en leent zich niet noodzakelijkerwijs voor concurrentie.

2.3 Zwakke punten en uitdagingen

2.3.1 Het is een goede zaak dat de sterke punten van het Europees sociaal model worden beklemtoond, maar het zou onverstandig zijn de zwakke punten en de uitdagingen waarmee het in een veranderende omgeving wordt geconfronteerd over het hoofd te zien. Tevredenheid over het sociaal model mag niet worden verward met zelfgenoegzaamheid.

2.3.2 Vaak wordt gezegd dat een model niet „sociaal” kan worden genoemd als het een tiende of een twaalfde deel van de beroepsbevolking tot werkloosheid veroorzaakt. In één opzicht is dit een waarheid als een koe: de werkloosheid is in veel EU-landen inderdaad onacceptabel hoog, waardoor sociale en economische problemen ontstaan, de sociale samenhang in gevaar komt en productiemiddelen worden verspild. Maar wat vaak impliciet onder „uitdaging” wordt verstaan is dat Europa, door voor een sociaal model te kiezen, tegelijkertijd voor hoge werkloosheid kiest, omdat werkloosheid de prijs is die voor sociale samenhang moet worden betaald. Het EESC is het hier niet mee eens. Europa hoeft niet te kiezen tussen sociale samenhang en hoge werkgelegenheid.

2.3.3 Werkloosheid blijft de belangrijkste bedreiging voor het Europees sociaal model omdat hierdoor hogere kosten, minder financieringsmogelijkheden, ongelijkheid en sociale spanningen ontstaan. De werkloosheid omlaag brengen blijft topprioriteit. Dit geldt vooral voor jeugdwerkloosheid, die in veel landen beduidend hoger is dan de gemiddelde werkloosheid en die, gezien het daaraan verbonden hoge risico op langdurige uitsluiting van de arbeidsmarkt en de maatschappij in het algemeen, zowel in sociaal als in economisch opzicht bijzonder schadelijk is. Om dit probleem op te lossen moet een uitgebreid pakket maatregelen aan de aanbodzijde worden genomen. Tegelijkertijd moet aan de vraagzijde een beleid worden gevoerd dat gericht is op het bereiken van zoveel mogelijk groei.

2.3.4 Geografische ongelijkheid en armoede (onder naar schatting 70 miljoen burgers) blijven in de hele Europese Unie sterk aanwezig en zijn nog toegenomen sinds de uitbreiding. Zelfs in welvarende Europese landen hebben te veel mensen met (relatieve) armoede te kampen. Met name armoede onder kinderen is schandalig, verwoest toekomstkansen en leidt tot ongelijkheid van generatie op generatie. Het beleid ter bevordering van de sociale samenhang in de EU-lidstaten is er, ondanks de hooggespannen verwachtingen, niet in geslaagd een halt toe

te roepen aan armoede en werkloosheid. Hier ligt een belangrijke taak voor de toekomst.

2.3.5 Er wordt vaak van uitgegaan dat deze en andere zwakke punten van de Europese economie en samenleving, en dus in Europa's sociaal model nog worden versterkt door nieuwe uitdagingen als de globalisering van de economie, de opkomst van nieuwe technologieën en de vergrijzing van de bevolking. Langere levensverwachtingen en dalende geboortecijfers veroorzaken ernstige problemen op het vlak van de financiering van de sociale zekerheid, met name van de pensioenstelsels. Het EESC waarschuwt tegen het trekken van simplistische beleidsconclusies uit een aantal wijd verspreide beweringen:

- Hoewel globalisering betekent dat de internationale handel in goederen en diensten toeneemt, dient men zich ervan bewust te zijn dat slechts iets meer dan 10 % van de Europese productie, uitgaande van de EU-25 als één economisch blok, wordt geëxporteerd (of geïmporteerd). Dit betekent dat de economie van de EU niet opener is dan die van de VS (die doorgaans wordt gezien als veel ongevoeliger voor internationale marktkrachten). De lidstaten moeten sociale en politieke keuzes maken ten aanzien van hun socialezekerheidsstelsels en noodzakelijke hervormingen. Een slecht uitkeringsstelsel moet worden aangepast om een hogere productiviteit of werkgelegenheid tot stand te brengen, niet omwille van de „globalisering” en moet de begunstigten zoveel mogelijk zekerheid bieden.
- Volgens diezelfde redenering moeten technologische ontwikkelingen worden toegejuicht, omdat zij de arbeidsproductiviteit doen stijgen en de welvaart helpen scheppen die noodzakelijk is om een hoge levensstandaard en goede sociale bescherming te financieren. De juiste reactie op technologische ontwikkelingen is investering in werknemers en steun voor aanpassingen door middel van een doordacht sociaal beleid om de vakkundigheid van Europese bedrijven en werknemers te vergroten.
- Demografische ontwikkelingen beïnvloeden beslist het Europees sociaal model, maar het omgekeerde is ook waar. Behoorlijke kinderopvangmogelijkheden geven mannen en vrouwen de kans om te werken zonder te moeten kiezen tussen carrière en gezin. Een actief ouderenbeleid houdt ouderen langer aan het werk: zo profiteren zowel de ouderen zelf als de hele samenleving van de stijgende levensverwachting. Levenslang leren vergroot de inzetbaarheid en verhoogt de productiviteit en de werkgelegenheid. Bovendien hebben alle samenlevingen te kampen met demografische problemen.
- Ten slotte is het een bekend gegeven dat Europa juist méér in plaats van minder én gecoördineerde Europese economische beleidsmaatregelen nodig heeft om marktverstoringen (bijv. door de zo schadelijke belastingconcurrentie) tegen te gaan. Door die marktverstoringen komen de socialezekerheidsstelsels en hun financiële basis onder druk te staan. Europese integratie is echter ook een krachtig middel om handel en economie efficiënter te maken en biedt de mogelijkheid om bepaalde aspecten van het werkzame en sociale

leven op relevanter, Europees, niveau te regelen. Dit te bereiken, ondanks de institutionele diversiteit, is een grote uitdaging voor beleidsmakers en, niet in de laatste plaats, de sociale partners.

2.4 Een dynamisch model

2.4.1 Om te kunnen blijven bestaan, en het beleid te kunnen blijven beïnvloeden, moet het Europees sociaal model dynamisch zijn en openstaan voor discussie en hervorming. De geschiedenis leert ons dat het model tal van onverwachte uitdagingen het hoofd heeft moeten bieden: dreigende milieurampen, ingrijpende demografische ontwikkelingen en verschuivingen in het gezinspatroon, energiecrises, de kennisrevolutie, nieuwe en indrukwekkende informatie- en communicatietechnologieën, en veranderende productie- en arbeidspatronen.

2.4.2 De belangrijkste uitdaging die het Europees sociaal model thans te wachten staat, is het aanduiden van de aspecten die win-win of win-win-win-oplossingen stimuleren. Met andere woorden, de nadruk zou moeten liggen op bestaand en nieuw beleid dat sociale samenhang en economische groei, maar tegelijkertijd ook duurzame ontwikkeling bevordert.

2.4.3 Daarnaast zijn gestage, doelgerichte aanpassingen nodig van die instituten waarvan duidelijk vaststaat dat zij negatieve economische, sociale of milieugevolgen hebben. Beleidseffectbeoordelingen kunnen hierbij van pas komen; doel is immers tot betere regelgeving te komen, niet tot simplistische deregulering.

2.4.4 Waar liggen de nieuwe uitdagingen voor het Europees sociaal model? Hoofdzakelijk op drie terreinen: concurrentievermogen en werkgelegenheid, bestrijding van sociale uitsluiting en armoede, en gevolgen van de globalisering. Op langere termijn kan de milieuproblematiek leiden tot verregaande verplaatsing van productie en werkplek. Voorts zijn er ook nog migratie- (binnen en buiten de EU) en gendervraagstukken, die allebei van grote invloed zijn op hoe het Europees sociaal model er in de toekomst zal gaan uitzien.

2.4.5 Hoe dan ook moet de kennismaatschappij beslist verder worden ontwikkeld, zowel op het punt van onderzoek als van levenslang leren. Kennis wordt meer dan ooit, een cruciale factor voor het concurrentievermogen, waardoor middelen vrijkomen voor sociaal beleid. In verband hiermee is het belangrijk het ondernemerschap en de groei van kleine ondernemingen te blijven steunen. De sociale effecten van de kennisrevolutie zijn wellicht een onderwerp dat met nut aan de orde kan worden gesteld in het kader van de sociale dialoog. Het ontwikkelen van nieuwe en efficiënte systemen voor levenslang leren is een specifieke uitdaging voor de regeringen en voor de sociale partners.

2.4.6 Nagegaan moet worden of er een nieuw evenwicht tussen flexibiliteit en arbeidszekerheid, waarin het accent sterker op werkgelegenheid en innovatie ligt, kan worden

geschapen, zoals de sociale partners nog niet zo lang geleden in hun gezamenlijke werkprogramma hebben beklemtoond. ⁽²⁾). Het is vooral belangrijk dat de sociale partners een akkoord bereiken over maatregelen om de jeugdwerkloosheid terug te dringen. Werkloosheid is op zich al een ramp, maar werkloosheid onder jongeren vormt een bedreiging voor de fundamenteën van de democratische Europese samenleving.

2.4.7 Gezien de milieuproblematiek moet meer worden geïnvesteerd in vervoer, huisvesting, ruimtelijke ordening en hervorming. De stijgende energieprijzen zullen verregaande gevolgen hebben voor de sociale samenhang en het structuurbeleid. Dit is een belangrijk terrein, waarop win-win-win-oplossingen zijn te verwachten.

2.4.8 Het macroeconomisch bestuursstelsel moet beter inspelen op de Lissabondoelstellingen. Op langere termijn, na „Lissabon”, zal het van levensbelang zijn een op groei gericht evenwicht tot stand te brengen tussen een aanbodeconomisch en een vraagconomisch beleid.

2.4.9 Globalisering is een uitdaging, niet alleen in termen van handel en prijzen. Globalisering biedt ook een kans, bijvoorbeeld om markten te creëren voor milieuvriendelijke technologieën. Europa moet veel meer investeren in moderne technologie, met name op milieugebied, omdat andere landen, zoals de VS, razendsnel zien waar de kansen liggen. Globalisering is niet alleen een kwestie van het hoofd boven water proberen houden; het is veel meer een kwestie van de handen uit de mouwen steken en kansen grijpen.

2.4.10 Het ergste wat Europa zou kunnen overkomen, is dat de lidstaten terugvallen in een meer nationalistisch beleid, met protectionisme en gesloten markten. Dat zou zowel economisch als sociaal schadelijk zijn.

2.4.11 Geen enkel sociaal model is ooit helemaal af geraakt, en dat zal ook nooit gebeuren. De basisgedachte achter een sociaal model is dat het, naarmate het zich ontwikkelt, steeds weer nieuwe ideeën en inzichten voortbrengt. Een sociaal model moet dynamisch zijn, anders verkommert het en blijft er uiteindelijk niets van over. Het sociaal model moet voortdurend volgens de regels van de democratie worden getest en tegen het licht worden gehouden. Evaluatie is geboden en de bijbehorende *governance*-instrumenten moeten worden ontwikkeld en verfijnd.

2.5 Is het Europees sociaal model een referentie voor de wereld?

2.5.1 Het Europees sociaal model kan worden beschouwd als een poging om een blauwdruk te maken voor een toekomstige duurzame welvaartsunie, die wordt gekenmerkt door een industrie met een groot concurrentievermogen, verstreckende sociale ambities en een groot besef van de verantwoordelijkheid voor het milieu. Volgens deze omschrijving, en met nadruk op zijn democratische functies, kan het Europees sociaal model een bron van ideeën en ervaringen zijn voor landen of groepen van landen buiten de EU. De op drie pijlers gebaseerde benadering heeft in de EU haar nut bewezen.

⁽²⁾ „Werkprogramma van de Europese sociale partners 2006-2008”. Zie ook het EESC-advies van 17 mei 2006 over „Flexicurity in Denemarken” (rapporteur: mw. Vium) (nog niet gepubliceerd in het Publicatieblad).

2.5.2 Kan het Europees sociaal model een referentie voor de wereld worden? Elk land en elke groep landen moet een eigen sociaal model met eigen toepassingen ontwikkelen. Wat heeft gewerkt in Europa, hoeft niet per se de beste oplossing te zijn voor een ander land en in andere omstandigheden. Toch kan het Europees sociaal model inspirerend zijn, niet in de laatste plaats omdat het economische, sociale en milieukwesties tracht samen te brengen in het ideaalbeeld van een „democratische, milieuvriendelijke, concurrerende, solidaire en op maatschappelijke integratie gebaseerde welvaartszone voor alle burgers van Europa”. Het zal door landen buiten de EU worden afgerekend op zijn succes bij het verwezenlijken van deze doelstellingen.

2.5.3 De partners van de EU hebben steeds meer belangstelling voor de aanpak die economische, werkgelegenheids-, sociale en milieudoelstellingen op verfrissende wijze combineert. Het Europees economisch en sociaal model voor regionale integratie kan worden gebruikt als inspiratiebron voor onze partnerregio's en -landen. De op drie pijlers gebaseerde benadering heeft in de EU haar nut bewezen.

2.5.4 In haar studie over de sociale dimensie van globalisering heeft de IAO het Europees sociaal model expliciet een mogelijke inspiratiebron voor pas geïndustrialiseerde landen genoemd ⁽³⁾. China heeft bijvoorbeeld een aanhoudende hoge economische groei bereikt, maar wordt zich steeds meer bewust van de sociale spanningen en milieuproblemen.

2.6 *Leg de kwesties voor aan de burgers van Europa*

2.6.1 Het Europees sociaal model zal alleen standhouden en blijven bestaan als er draagvlak voor is onder de burgers van de Unie. Om van toepassing te blijven, moet erover met de burgers in debat en in dialoog worden getreden. Dit zou voor de burgers een unieke gelegenheid zijn om hun stem te laten

horen in het algemene debat over de toekomst van de Europese samenleving.

2.6.2 In dit advies heeft het EESC een eerste analyse van het Europees sociaal model gepresenteerd. Deze analyse moet verder worden uitgewerkt. Er is met name behoefte aan een duidelijk verband tussen theorie en praktijk. Zo zou het model een uitgangspunt kunnen zijn voor verdere discussies over het soort Europese samenleving dat de burgers voor ogen staat. In het kader van de nieuwe Europese informatie- en communicatiestrategie, zou het sociaal model als basis voor dialoog kunnen worden gebruikt.

2.6.3 Het is door debat, dialoog en bewustwording dat de burgers van Europa op de duur op de bres zullen gaan staan voor het Europees sociaal model. Zo kan de verdere ontwikkeling ervan worden ondersteund.

2.7 *De rol van het EESC*

2.7.1 De leden van het EESC zijn belangrijke spreekbuizen voor de geledingen van de maatschappij die zij vertegenwoordigen. Het EESC organiseert regelmatig bijeenkomsten van belanghebbenden op de meest uiteenlopende terreinen, voor het uitwisselen van ideeën en ervaringen.

2.7.2 Het EESC zal zich erop bezinnen hoe het Europees sociaal model kan worden gebruikt om de communicatie in de EU te verbreden. Op deze manier kan het EESC een concrete bijdrage leveren aan het debat over wat voor soort Europa en wat voor soort sociaal model de bevolking van de EU wenst. De sociale partners, maatschappelijke organisaties en nationale sociaal-economische raden worden uitgenodigd om hieraan hun steentje bij te dragen.

Brussel, 6 juli 2006

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

⁽³⁾ URL: <http://www.ilo.org/public/english/wcsdg/globali/synthesis.pdf>.

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De rol van de maatschappelijke organisaties bij de tenuitvoerlegging van het cohesie- en regionale ontwikkelingsbeleid van de EU”

(2006/C 309/26)

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 13 en 14 juli 2005 besloten om, overeenkomstig art. 29 (2) van het reglement van orde, een advies op te stellen over: „De rol van de maatschappelijke organisaties bij de tenuitvoerlegging van het cohesie- en regionale ontwikkelingsbeleid van de EU”.

De gespecialiseerde afdeling Economische en Monetaire Unie, economische en sociale samenhang, die belast was met de desbetreffende voorbereidende werkzaamheden, heeft haar advies goedgekeurd op 7 juni 2006 (rapporteur: mevrouw MENDZA-DROZD).

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 428e zitting van 5 en 6 juli 2006 (vergadering van 6 juli 2006) het volgende advies uitgebracht, dat met 47 stemmen vóór, 36 stemmen tegen, bij 6 onthoudingen, werd goedgekeurd:

1. Inleiding

1.1 Het cohesiebeleid gaat het Europees Economisch en Sociaal Comité al jaren na aan het hart. Reeds herhaaldelijk heeft het Comité zich over dit onderwerp uitgesproken: in adviezen over de regelingen voor de structuurfondsen ⁽¹⁾ en het cohesiefonds en over het partnerschapsbeginsel, dat een van de belangrijkste voorwaarden voor de uitvoering daarvan is.

1.2 Het Comité is altijd geïnteresseerd geweest in het partnerschapsbeginsel o.g.v. de overtuiging, die ook door de Europese Commissie wordt gedeeld, dat *de efficiëntie van het cohesiebeleid juist staat of valt met de manier waarop de sociaal-economische kringen en de andere betrokken middenveldorganisaties bij een en ander worden betrokken* ⁽²⁾.

1.3 Het EESC is evenwel van mening dat er nog altijd veel inspanningen nodig zijn om de maatschappelijke organisaties nauwer te betrekken bij de naleving van het cohesiebeleid. Met onderhavig advies wil het Comité bijdragen tot een adequatere uitvoering van het partnerschapsbeginsel in de nabije toekomst. Hopelijk kunnen de Commissie en de Raad nog de nodige wijzigingen in het beleid aanbrengen en concrete stappen ondernemen om te waarborgen dat de maatschappelijke organisaties bij de uitvoering van het cohesiebeleid worden betrokken. Het Comité gaat ervan uit dat onderhavig advies — in het licht van de voorbereiding van de programmadocumenten in de lidstaten — ook een nuttig hulpmiddel kan zijn voor de maatschappelijke organisaties in hun contacten met de nationale en regionale overheden.

⁽¹⁾ Recente adviezen waarin dit onderwerp ter sprake komt, hebben betrekking op de oprichting van een Europese groepering voor grensoverschrijdende samenwerking (PB C 255 van 14.10.2005, blz. 76), op de algemene bepalingen met betrekking tot de verschillende fondsen (PB C 255 van 14.10.2005, blz. 79), op het EFRO (PB C 255 van 14.10.2005, blz. 91) en op het ESF (PB C 234 van 22.9.2005, blz. 27), het advies over het „Partnerschap voor de uitvoering van de Structuurfondsen” (PB C 10 van 14.1.2004, blz. 21). Verder zij gewezen op het advies over het derde cohesieverslag (PB C 302 van 7.12.2004, blz. 60), alsook het advies over de strategische richtsnoeren voor het cohesiebeleid (2007-2013).

⁽²⁾ Advies over het „Voorstel voor een verordening van de Raad houdende algemene bepalingen met betrekking tot het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds”, PB C 255 van 14.10.2005, blz. 79.

2. De maatschappelijk organisaties

2.1 Het Comité zou graag zien dat onder het begrip „maatschappelijk middenveld” in ruime zin begrepen wordt „het geheel van organisaties waarvan de leden via een democratisch proces, gebaseerd op dialoog en consensus, opkomen voor het algemeen belang” ⁽³⁾ en die voldoen aan de representativiteitscriteria waarover het Comité zich in eerdere adviezen al heeft uitgesproken ⁽⁴⁾. Op grond van deze definitie kunnen m.n. de volgende actoren tot de relevante maatschappelijke organisaties worden gerekend:

- de sociale partners, d.w.z. vakbonden en werkgeversorganisaties, en
- niet-gouvernementele organisaties met officiële en wettelijke statuten waarin hun doelstellingen en taken zijn vastgelegd, zoals verenigingen, sociaal-economische organisaties, federaties, fora, netwerken en stichtingen (die in veel lidstaten enkel van verenigingen verschillen door de rechtsgrondslag op basis waarvan ze zijn opgericht); dit soort organisaties wordt ook wel aangeduid met de termen „non-profitorganisaties” en „tertiaire sector”; ze zijn actief op terreinen als milieubescherming, consumentenbescherming, lokale ontwikkeling, mensenrechten, maatschappelijke hulp, bestrijding van sociale uitsluiting, ontwikkeling van ondernemerschap, sociale economie en nog vele andere.

2.2 Het Comité geeft er zich rekenschap van dat er op praktisch vlak problemen kunnen ontstaan met de operationalisering van een dergelijke ruime definitie van „maatschappelijk middenveld”, vooral wanneer het gaat om kwesties op het gebied van cohesie. Naar de mening van het Comité zou een heldere definitie van het begrip „representativiteit” goede voorwaarden scheppen voor de maatschappelijke organisaties om deel te nemen aan de verschillende fasen van het proces van tenuitvoerlegging van het cohesiebeleid. In zijn advies over de

⁽³⁾ 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 Dialoog tussen het maatschappelijk middenveld van de EU-lidstaten en de kandidaat-lidstaten”, PB C 28 van 3.2.2006, blz. 97.

⁽⁴⁾ Advies over „De representativiteit van de Europese maatschappelijke organisaties in het kader van de civiele dialoog”, PB C 88 van 11.4.2006, blz. 41.

representativiteit van de Europese maatschappelijke organisaties heeft het Comité in dit verband bepaalde basiscriteria voorgesteld en andere actoren uitgenodigd gebruik te maken van de werkzaamheden die het hier heeft verricht ⁽⁵⁾, met name als het gaat om de formulering van het beleid of de monitoring op EU-niveau. Ook op het niveau van de lidstaten of de regionale overheden zou een dergelijke lijst met criteria op basis van de voorstellen van het Comité kunnen worden opgesteld, m.n. waar het gaat om participatie bij de formulering en monitoring van het beleid. Hierbij valt bijv. te denken aan criteria als:

- kunnen beschikken over de deskundigheid van haar leden,
- ontplooiën van maatschappelijk nuttige activiteiten van algemeen belang,
- beschikken over een toereikend aantal leden om doeltreffendheid en professionaliteit van de activiteiten te waarborgen, en naleven van democratische beginselen (gekozen bestuurders, interne discussie en informering, transparante besluitvorming, financiële transparantie ...)
- beschikken over voldoende financiële middelen om onafhankelijk te kunnen optreden;
- niet de belangen van derden behartigen of gevoelig zijn voor druk van buitenaf, en
- vooral in financieel opzicht en qua interne besluitvormingsprocedures transparant zijn.

2.3 De kwestie van de representativiteit is van fundamenteel belang. Hierbij dient echter mede rekening te worden gehouden met de kwalitatieve criteria zoals weergegeven in het hierboven genoemde EESC-advies. Verder zal er een duidelijk onderscheid moeten worden gemaakt tussen enerzijds participatie en raadpleging t.a.v. de beleidsvorming en anderzijds de vraag wanneer een project in aanmerking komt voor financiering via de cohesiefondsen. Alle organisaties die op een bepaald terrein bijdragen tot verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen, dienen in aanmerking te komen voor financiering.

2.4 Met het oog op een efficiënte uitvoering van het cohesiebeleid wil het Comité erop wijzen dat alles in het werk moet worden gesteld om optimaal gebruik te maken van het potentieel dat wordt geboden door de maatschappelijke organisaties. Deze kunnen meestal, op grond van hun doelstellingen, beschikken over de troeven die van belang zijn om het cohesiebeleid met succes te kunnen uitvoeren, te weten:

- ervaring en expertise op sociaal-economisch gebied;
- goede bekendheid met de behoeften op regionaal en lokaal niveau;

⁽⁵⁾ Om als representatief te kunnen worden aangemerkt moet een Europese organisatie:

- duurzaam op EU-niveau georganiseerd zijn;
- direct over de deskundigheid van haar leden kunnen beschikken, en snel en constructief advies kunnen geven;
- algemene zaken vertegenwoordigen die met de belangen van de Europese samenleving stroken;
- uit organisaties bestaan die in de respectieve lidstaten als representatief voor de door hen behartigde belangen worden erkend;
- organisaties in de meeste lidstaten omvatten;
- verantwoording schuldig zijn aan de aangesloten organisaties;
- gemachtigd zijn om op Europees niveau te vertegenwoordigen en te handelen;
- onafhankelijk en niet aan instructies van derden onderworpen zijn, en vooral in financieel opzicht en qua besluitvormingsprocedures transparant zijn.

- rechtstreeks contact met de burgers en de eigen leden en diensgevolge de mogelijkheid als hun spreekbuis op te treden;
- rechtstreeks contact met de verschillende doelgroepen en bekendheid met hun verlangens;
- vermogen om lokale gemeenschappen en vrijwilligers te mobiliseren;
- een grote efficiency en de bereidheid om innoverend te werk te gaan;
- mogelijkheid om het optreden van bestuursorganen te controleren, en
- goede contacten met de media.

2.5 Bovendien kan globaal genomen worden gesteld dat participatie van de maatschappelijke organisaties, die het vertrouwen van de burgers genieten, de vorm is waarin deze het meest direct in contact komen met de EU. Hierdoor kan ook worden bijgedragen tot meer transparantie bij de toewijzing van middelen uit de beschikbare fondsen. De inbreng van de maatschappelijke organisaties kan ertoe leiden dat de besluitvorming op meer transparante wijze tot stand komt en uitsluitend op grond van objectieve criteria plaatsvindt. Deelneming van deze organisaties kan tevens een waarborg zijn dat de te nemen maatregelen werkelijk in overeenstemming zijn met de maatschappelijke behoeften. En ten slotte kunnen de maatschappelijke organisaties een belangrijke gesprekspartner zijn in het debat over de toekomst van de EU-beleidssterreinen, waaronder het cohesiebeleid, doordat zij afdalen naar het lokale niveau en de discussie dichter bij de burger brengen.

2.6 Het Comité wijst ook nog op de mogelijkheden die de maatschappelijke organisaties, op grond van hun specialiteiten en statutaire doelstellingen, concreet hebben op terreinen als:

- arbeidsmarkt, werkgelegenheid en bedrijfsleven (waar ze ertoe kunnen bijdragen dat betere prioriteiten en maatregelen ter bevordering van de economische groei worden vastgesteld);
- economische veranderingen (waar ze dankzij hun kennis van zaken behulpzaam kunnen zijn bij het tegengaan van negatieve, onbedoelde en onvoorziene gevolgen);
- milieubescherming (waar ze kunnen waarborgen dat de strategische doelstellingen, de prioriteiten en de criteria voor de selectie van projecten worden vastgesteld met inachtneming van het beginsel van duurzame ontwikkeling);
- sociale uitsluiting en gelijke kansen voor man en vrouw (waar hun praktijkkennis er garant voor kan staan dat het cohesiebeleid wordt uitgevoerd in overeenstemming met het beginsel van gelijke kansen en de betreffende wettelijke bepalingen en met inachtneming van genderaspecten);
- lokale ontwikkeling (waar hun bekendheid met de plaatselijke problemen en behoeften een eerste voorwaarde is voor de oplossing ervan);
- grensoverschrijdende samenwerking (waar ze uitstekende partners kunnen zijn bij het verwezenlijken van projecten), en
- toezicht op het gebruik van de openbare middelen, incl. het signaleren en openbaar maken van gevallen van corruptie.

3. De rol van de maatschappelijke organisaties bij de tenuitvoerlegging van het cohesiebeleid

3.1 Het Comité is het eens met de opvattingen van de Europese Commissie en de Raad volgens welke het partnerschapsbeginsel in alle stadia van de tenuitvoerlegging van het cohesiebeleid moet worden nageleefd; van formulering en uitvoering van het beleid tot en met het evalueren van de effecten ervan. Het Comité wil er tevens op wijzen dat de betrokkenheid van de maatschappelijke organisaties ervoor kan zorgen dat er adequater maatregelen ter uitvoering van het beleid worden genomen en dat de verhoopde resultaten ook werkelijk worden bereikt. Naar de mening van het Comité zullen de maatschappelijke organisaties absoluut inspraak moeten hebben als het gaat om:

- het formuleren van het beleid op communautair niveau;
- het formuleren van het beleid op nationaal niveau (opzetten van nationale strategische referentiekaders en operationele programma's);
- het promoten van de structuurfondsen en het informeren over de mogelijkheden om gebruik te maken van de middelen;
- het benutten van deze structuurfondsen, en
- het toezicht houden op en evalueren van de wijze waarop de middelen worden benut.

3.2 Ten slotte wil het Comité er de aandacht op vestigen dat de maatschappelijke organisaties tijdens het proces van tenuitvoerlegging van het cohesiebeleid een drievoudige functie kunnen vervullen: een adviserende (bij vaststellen van doelstellingen en prioriteiten), een controlerende (ten opzichte van de activiteiten van het openbaar bestuur) en een uitvoerende (als actieve partners in projecten die worden gefinancierd uit de structuurfondsmiddelen).

3.3 Het Comité zou er aan willen herinneren dat het zich in zijn advies inzake de algemene bepalingen met betrekking tot de structuurfondsen⁽⁶⁾ kritisch heeft uitgelaten over de wijze waarop wordt omgesprongen met het partnerschapsbeginsel, ook al heeft het waardering voor het feit dat de Commissie in haar voorstel⁽⁷⁾ voor de eerste keer melding maakt van het maatschappelijk middenveld en niet-gouvernementele organisaties. Het Comité heeft aanvankelijk met bezorgdheid moeten vaststellen dat tijdens de wetgevende werkzaamheden in de Raad is afgezien van de gekozen formulering en dat deze is ingeperkt tot *any other appropriate body*. Met des te meer voldoening heeft het Comité dan ook mogen constateren dat in de meest recente versie van de documenten (april 2006) opnieuw is opgenomen dat tot de actoren waarop het partnerschapsbeginsel van toepassing is, expliciet worden gerekend: de actoren die het maatschappelijk middenveld vertegenwoordigen; organisaties die zich inzetten voor de bescherming van het milieu; niet-gouvernementele organisaties, en actoren die verantwoordelijk zijn voor de bevordering van de gelijkheid tussen man en vrouw. Naar het Comité mag hopen, hebben de standpunten die het tot nu toe over deze kwestie naar voren heeft gebracht, ertoe bijgedragen dat deze verandering is aangebracht.

4. Planning van de programma's op communautair niveau

4.1 Gezien het feit dat planning van de programma's op communautair niveau de eerste stap is op weg naar benutting

⁽⁶⁾ Advies over het „Voorstel voor een verordening van de Raad houdende algemene bepalingen met betrekking tot het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds”, PB C 255 van 14.10.2005, blz. 79.

⁽⁷⁾ COM(2004) 492 final.

van de structuurfondsen, zou het Comité willen benadrukken hoe belangrijk het is dat m.n. op dit niveau alle betrokkenen worden geraadpleegd. De laatste raadpleging die de Commissie m.b.t. het voorstel inzake de strategische richtsnoeren voor de periode 2007-2013 heeft georganiseerd, heeft nog eens bevestigd dat de maatschappelijke organisaties hierin geïnteresseerd zijn⁽⁸⁾. Het Comité, dat zich van zijn kant inspant om deze organisaties bij de eigen werkzaamheden te betrekken, is van oordeel dat optimaal profijt dient te worden getrokken van een dergelijke actieve belangstelling voor het proces van voorbereiding van strategiedocumenten.

4.2 Het Comité is ook van mening dat een actieve deelname van de maatschappelijke organisaties aan de werkzaamheden van alle adviesorganen op Europees niveau buitengewoon nuttig zou zijn. Het is zich ervan bewust dat de kwestie van de representativiteit met name op dit punt een heet hangijzer is en dat er adequate criteria moeten worden geformuleerd. In dit verband kunnen met name de onlangs door de Commissie geformuleerde criteria m.b.t. de Europese ngo's van buitengewoon nut zijn⁽⁹⁾.

5. Planning van de structuurfondsen op nationaal niveau

5.1 Hoewel de door de Europese Commissie voorgenomen vereenvoudigingen ertoe kunnen leiden dat het cohesiebeleid transparanter wordt, wil het Comité nogmaals wijzen op het risico dat in deze voorstellen schuilt. Het Comité is er met name bang voor dat de maatschappelijke organisaties genegeerd zullen worden door de nationale en regionale overheden. Deze zijn immers niet altijd bereid om hen te betrekken bij het gebruik van de middelen van de structuurfondsen en het cohesiefonds (wat ook wordt bevestigd in een rapport van de milieubeweging⁽¹⁰⁾ en door het Europees Verbond van Vakverenigingen⁽¹¹⁾). Een en ander heeft tot gevolg dat er minder maatschappelijke controle wordt uitgeoefend op de verdeling der middelen.

5.2 De ervaringen die zijn opgedaan met het opstellen van de belangrijkste programmeringsdocumenten voor de periode 2004-2006, zoals door Brian Harvey beschreven in een rapport voor de European Citizen Action Service⁽¹²⁾, stemmen helaas niet vrolijk, ook al gaat het hier enkel om niet-gouvernementele organisaties in de nieuwe lidstaten. Frequent veranderingen van de datum van raadpleging, ingrijpende wijzigingen in de programmeringsdocumenten na afloop van het raadplegingsproces (bijv. wat de te verwachten milieueffecten betreft), een te late aanvang van de raadpleging en als gevolg daarvan onvoldoende tijd om standpunten kenbaar te maken — zie hier enkele van de tekortkomingen in het raadplegingsproces die door vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld zijn gesignaleerd. In gevallen waarin het opstellen van documenten werd toevertrouwd aan *consulting agencies*, die niet werden gehinderd door enig contact met de maatschappelijke organisaties, zag de situatie er nog ongunstiger uit.

⁽⁸⁾ Werkdocument van het DG Regionaal beleid, waarin de resultaten van de algemene raadpleging inzake de strategische richtlijnen van de EU t.a.v. het cohesiebeleid voor de periode 2007-2013 worden samengevat (7 oktober 2005).

⁽⁹⁾ Advies over „De representativiteit van de Europese maatschappelijke organisaties in het kader van de civiele dialoog”, PB C 88 van 11.4.2006, blz. 41.

⁽¹⁰⁾ „Examples of Best Practice. Social participation in programming and monitoring of EU funds.” Institute of Environmental Economy, CEE Bankwatch Network, Friends of the Earth Europe, rapport van september 2004.

⁽¹¹⁾ Partnership in the 2000-2006 programming period — Analysis of the implementation of the partnership principle — Discussion paper of DG REGIO — november 2005.

⁽¹²⁾ Brian Harvey: „Illusion of inclusion”, ECAS.

5.3 Het gevolg van een en ander is dat niet alleen de belangstelling voor het proces van raadpleging verflauwt, maar dat ook — wat nog erger is — kansen worden gemist om daadwerkelijke veranderingen in de programmeringsdocumenten door te voeren. In dit verband zou het Comité er met de grootst mogelijk nadruk op willen wijzen dat een adequaat verlopend proces van raadpleging dient te waarborgen dat niet alleen alle relevante organisaties toegang hebben tot genoemde documenten, maar dat er ook de nodige tijd wordt ingeruimd voor het kenbaar maken van eventuele opmerkingen (zodanig dat het tijdschema van de werkzaamheden niet in het gedrang komt en er tegelijk voldoende gelegenheid is om kennis te nemen van de documenten).

5.4 Hier en daar zijn er positieve ervaringen opgedaan. Een voorbeeld is de wijze waarop in Polen in 2005 het proces van raadpleging inzake het Nationale ontwikkelingsplan gestalte heeft gekregen. Bij die gelegenheid zijn door de centrale overheid gedetailleerde regels vastgelegd betreffende het verloop van de raadpleging, het vastleggen ervan in documenten, het bijhouden van een lijst met gemaakte opmerkingen en het aanvoeren van redenen voor het overnemen resp. verwerpen van suggesties. Een en ander kan dienen als voorbeeld van een goede praktijk en is er een bewijs van dat het hele proces op correcte en effectieve wijze kan verlopen.

5.5 Op grond van informatie uit verschillende landen moet verder worden geconcludeerd dat er gewoonlijk geen maatschappelijke organisaties worden opgenomen in de werkgroepen die met de voorbereiding van de programmeringsdocumenten zijn belast. Dit beperkt hen aanzienlijk in hun mogelijkheden om van het begin af aan hun stem te laten horen.

5.6 Het Comité staat dan ook op het standpunt dat de situatie kan worden verbeterd als de Commissie bepaalde, door de lidstaten te vervullen minimumeisen (of desnoods richtsnoeren) m.b.t. het proces van raadpleging zou formuleren en als deze zouden worden verplicht gegevens te verstrekken over het verloop van het raadplegingsproces. Een dergelijke stap van de Commissie zou kunnen bijdragen tot een al was het maar beperkte vermindering van het aantal gevallen waarin er in de praktijk niets terecht blijkt te komen van een op papier fraai geformuleerd plan om de maatschappelijke organisaties in een lidstaat te betrekken bij de voorbereiding van een Nationaal ontwikkelingsplan.

6. Promotie van de structuurfondsen

6.1 Het Comité stelt vast dat de situatie wat betreft de toegang tot informatie de afgelopen jaren inderdaad is verbeterd, bijv. met betrekking tot de publicatie van gegevens op websites van de overheid. Er zijn echter nog maar enkele landen die daarnaast ook gebruik van maken van andere vormen van promotie en voorlichting, bijv. via de pers, de televisie of voor speciale doelgroepen bedoelde seminars en conferenties. Naar verwachting zal de situatie aanzienlijk verbeteren als gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden waarover de maatschappelijke organisaties op dit gebied beschikken.

6.2 Naar de indruk van het Comité ziet de situatie op regionaal niveau er helaas niet beter uit. Als er plannen voor promotie en voorlichting worden opgesteld, vindt er of helemaal geen raadpleging plaats of toont men zich alleen bezorgd om het eigen imago. En dat terwijl er realistischere promotie- en voorlichtingsstrategieën zouden kunnen worden uitgestippeld als de maatschappelijke organisaties bij het proces zouden worden betrokken en er gebruik zou worden gemaakt van hun bekendheid met de verschillende maatschappelijke groepen en problemen.

6.3 Gegeven het feit dat de structuurfondsen bedoeld zijn voor concrete projecten op sociaal en economisch vlak en dat de financiële middelen voor promotie en voorlichting slechts instrumenten zijn om deze te verwezenlijken, zal bijzondere aandacht moeten worden besteed aan de kwestie van de effectiviteit van de promotie- en voorlichtingsmaatregelen.

6.4 Het is uiteraard moeilijk om met stelligheid aan te geven welk mechanisme ter benutting van de promotie- en voorlichtingsmiddelen het best geschikt is om de ontvangers van deze middelen ook daadwerkelijk te bereiken. Aan de ene kant kan worden gewezen op geslaagde voorbeelden van promotie- en voorlichtingsactiviteiten door de uitvoerende organen zelf, aan de andere kant zijn er ook goede ervaringen opgedaan met maatregelen die zijn toevertrouwd aan reclamebureaus en PR-firma's. Daarentegen gebeurt het net zo goed dat in geen van beide gevallen de doelgroepen worden bereikt of dat het geboden product niet is afgestemd op de behoeften van de ontvangers.

6.5 Als gevolg hiervan doet zich vaak de absurde situatie voor dat de maatschappelijke organisaties door de gebrekkige toegang tot de promotiemiddelen gedwongen zijn, zelf initiatieven te ontplooien op het gebied van voorlichting en daarvoor eigen financiële middelen moeten aanspreken.

6.6 Het ziet er dus naar uit dat de promotie- en voorlichtingsmiddelen alleen adequaat kunnen worden gebruikt als de toegang tot deze middelen wordt gewaarborgd aan die maatschappelijke organisaties die in staat zijn, op de behoeften van de ontvangers afgestemde voorlichtingsactiviteiten te ondernemen en bereid zijn om initiatieven te ontplooien waarmee veelal minder kosten gemoeid zijn.

6.7 Het Comité realiseert zich dat de kwestie van de promotie van de structuurfondsen en het cohesiefonds niet mag worden teruggebracht tot de vraag wie daarvoor verantwoordelijk is en wie zich ermee bezighoudt. Van wezenlijk belang is veeleer de vraag wat wordt nagestreefd met het gebruik van de structuurfondsen en welke problemen men daarmee hoopt op te lossen. Het Comité vindt dat deze kwestie beslist in een breder kader moet worden geplaatst en dat hierover een openbaar debat moet worden gevoerd, alvorens een begin kan worden gemaakt met de toewijzing van middelen uit de structuurfondsen en het cohesiefonds.

7. Implementatie van de structuurfondsen

7.1 In eerdere adviezen heeft het Comité reeds de aandacht gevestigd op het belang van globale subsidies. Bij dezen stelt het Comité met verontrusting vast dat het systeem van globale subsidies, voorzover het de tien nieuwe lidstaten betreft, alleen door Tsjechië is goedgekeurd en ook daar met de nodige beperkingen, omdat door de overheid een reeks formele barrières is opgeworpen die het gebruik ervan bemoeilijken. Het Comité is bevreesd dat iets dergelijks zich opnieuw zal voordoen bij de eerstvolgende programmering, en vindt het daarom nodig te wijzen op de zeer positieve ervaringen van landen die gebruik hebben gemaakt van deze mogelijkheid, vooral waar het gaat om het bereiken van speciale achterstandsgroepen, zoals langdurig werklozen.

7.2 Een ander punt waar het Comité al eerder de aandacht op heeft gevestigd, is de mogelijkheid voor de maatschappelijke organisaties om technische bijstand te ontvangen. Het Verenigd Koninkrijk is een voorbeeld van een lidstaat waar de middelen

voor technische bijstand (ook in het geval van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling) voor een belangrijk deel worden aangewend om deze organisaties te betrekken bij het proces van implementatie van de structuurfondsen. Zo zijn bijv. uit de middelen voor technische bijstand de activiteiten gefinancierd van overkoepelende organisaties die op het gebied van advisering en cursussen diensten verlenen aan ngo's, die daardoor op weg worden geholpen om te beginnen met de verwezenlijking van programma's en projecten m.b.v. de middelen uit de structuurfondsen. Een dergelijke situatie doet zich echter niet al te vaak voor. Het Comité wijst er dan ook op dat overal waar dit tot dusverre nog niet het geval is, de maatschappelijke organisaties met zoveel woorden dienen te worden erkend als actoren die aanspraak mogen maken op de middelen voor technische bijstand ⁽¹³⁾.

7.3 Verder zou het Comité willen wijzen op het feit dat de eis om projecten te cofinancieren uit de openbare middelen, de maatschappelijke organisaties in een lastig parket kan brengen. Hierdoor wordt immers de toegang tot de middelen die afkomstig zijn uit de structuurfondsen beperkt, als gevolg waarvan ook de mogelijkheid om projecten te realiseren kleiner wordt. Het Comité wil er met nadruk op wijzen dat naar zijn opvatting de eigen (private) middelen van de maatschappelijke organisaties moeten kunnen worden ingezet voor de cofinanciering (op lidstaatniveau) van projecten waarvoor geld beschikbaar is via de structuurfondsen. Het Comité dringt erop aan om in deze bepaling tevens de ngo's te noemen, die in veel gevallen projecten uitvoeren die gefinancierd worden via de structuurfondsen.

7.4 Tegelijkertijd wil het Comité ervoor pleiten dat de maatschappelijke organisaties in de operationele programma's met zoveel woorden worden gedefinieerd als eindontvangers, wat ze in de praktijk helaas maar zelden blijken te zijn. De ervaringen in bepaalde landen, o.a. Spanje, waar de maatschappelijke organisaties de gelegenheid hebben gehad te profiteren van de beschikbare middelen, wijzen uit dat maatschappelijke organisaties zeer efficiënt optreden op gebieden als de bestrijding van sociale uitsluiting, de ontwikkeling van het toerisme en de lokale ontwikkeling. Als de maatschappelijke organisaties de mogelijkheid wordt geboden om projecten te realiseren die worden gefinancierd met middelen uit de structuurfondsen, zal dit ook van bijzonder belang zijn met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen van de Lissabonstrategie en de strategische richtsnoeren voor de periode 2007-2013.

7.5 Het Comité is zich ervan bewust dat het uiteindelijk voor het welslagen van het cohesiebeleid van doorslaggevend belang is wat voor soort projecten met aanvullende financiering worden uitgevoerd. Het zijn deze projecten die in feite al dan niet bijdragen tot meer sociaal-economische samenhang. Het Comité is de mening toegedaan dat de kennis van zaken waarover de maatschappelijke organisaties beschikken en hun grondige kennis van de behoeften op lokaal en regionaal niveau goed gebruikt kunnen worden door de instellingen die belast zijn met de selectie van projecten, waarbij speciaal aandacht zal moeten worden geschonken aan eventuele belangenconflicten.

8. Toezicht op en evaluatie van het gebruik van de middelen

8.1 Het Comité is er vast van overtuigd dat toezicht en evaluatie zeer belangrijke onderdelen van het proces van implementatie van de structuurfondsen zijn. Hierdoor wordt niet

alleen een adequaat beheer van de middelen maar ook een verwezenlijking van de nagestreefde doelstellingen en resultaten van het cohesiebeleid gewaarborgd. In verband hiermee dient alles in het werk te worden gesteld om daar waar dit nog geen dagelijkse praktijk is, de door de maatschappelijke organisaties gemaakte beoordeling van het proces van implementatie en de bereikte resultaten bekend te maken en mee te wegen in de besluitvorming. Daartoe is het noodzakelijk dat vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties zitting hebben in de comités die toezicht houden op de implementatie van de nationale strategische referentiekaders en de afzonderlijke operationele programma's.

8.2 In zijn advies over het partnerschapsbeginsel uit 2003 ⁽¹⁴⁾ heeft het Comité reeds gewezen op het feit dat de gegevens die de diverse landen verstrekken over de samenstelling van de toezichtcomités verstrekken, aanzienlijk van elkaar verschillen. En hoewel het niet in de bedoeling van het Comité ligt om een uniformering van de hier gebruikte praktijken na te streven, zou het toch graag de zekerheid willen hebben dat alle lidstaten zich houden aan bepaalde minimumnormen.

8.3 In de nieuwe lidstaten, zoals bijv. Polen en Tsjechië, is men erin geslaagd de participatie van de maatschappelijke organisaties in praktisch alle toezichtcomités te garanderen. Wat de ngo's betreft zij vermeldt dat deze zelf een selectieprocedure hebben voorgesteld die erin bestaat dat kandidaten die over de juiste kwalificaties beschikken, zich aanmelden, dat hierover wordt gestemd via internet en dat de kandidaten met de meeste stemmen worden gekozen. Het Comité realiseert zich dat een dergelijke situatie niet in alle lidstaten bestaat. Verder is het zo dat zelfs positieve ervaringen (die dikwijls het gevolg zijn van protesten) geen garantie inhouden dat ook bij de eerstvolgende programmering dezelfde resultaten worden geboekt. In hoeverre en op welke wijze de vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld worden betrokken bij het besluitvormingsproces, hangt op dit moment immers in belangrijke mate af van de goede wil van de verschillende overheden en niet van de noodzaak om bepaalde duidelijk omschreven principes na te leven. Het Comité is van mening dat in de toekomst erkenning van de rol van de maatschappelijke organisaties door de nationale en regionale overheden afhankelijk zal zijn van twee factoren. Ten eerste zullen er concrete bepalingen (of richtsnoeren) moeten worden nageleefd, en ten tweede zal het van cruciaal belang zijn of de maatschappelijke organisaties zelf (en dan met name de ngo's) in staat zullen zijn zich te organiseren en hun eigen vertegenwoordigers aan te wijzen. Het EESC wijst erop dat de maatschappelijke organisaties om door de nationale overheden erkend en gerespecteerd te worden, verliest representatief moeten zijn. Alleen representativiteit verleent hun immers legitimiteit en dus de mogelijkheid om in aanmerking te komen voor de programma's van de structuurfondsen die gerelateerd zijn aan hun actieterrein.

8.4 Bovendien is het Comité van mening dat men zich tot het uiterste dient in te spannen om de toezichtcomités doelmatiger te doen functioneren. Ze mogen niet zomaar officiële organen zijn of — zoals vaak het geval is — plekken waar reeds genomen overheidsbesluiten worden gepresenteerd. Gegarandeerd dient te worden dat de comités fungeren als echte fora waar discussies plaatsvinden en gezocht wordt naar de best mogelijke oplossingen. Een van de manieren om dit te bewerkstelligen is naar de mening van het Comité de deelneming van de maatschappelijke organisaties, die een dergelijk debat kunnen verrijken met nieuwe gezichtspunten.

⁽¹³⁾ Advies over het „Voorstel voor een verordening van de Raad houdende algemene bepalingen met betrekking tot het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds”, PB C 255 van 14.10.2005, blz. 79.

⁽¹⁴⁾ EESC-advies over het „Partnerschap voor de uitvoering van de Structuurfondsen”, PB C 10 van 14.1.2004, blz. 21.

8.5 Andere veelvuldig gesignaleerde problemen waar organisaties die betrokken zijn bij het toezicht op de structuurfondsen, zijn: een beperkte toegang tot documenten; een gebrek aan financiële middelen die nodig zijn om een dergelijke rol te kunnen spelen, en een ondoorzichtig systeem bij het uitkiezen van vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties. Dit soort observaties dienen naar de mening van het Comité te worden opgevat als een heel belangrijk signaal, zodat men zich bij de eerstvolgende programmering zal moeten inspannen om verandering in deze situatie aan te brengen. De nationale en/of regionale sociaal-economische raden kunnen, daar waar zij aanwezig zijn, de maatschappelijke organisaties desgewenst nuttige adviezen geven over dit soort zaken.

8.6 Ten slotte merkt het Comité op dat de vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties in de toezichtcomités toegang moeten hebben tot financiering en scholing alsmede aanspraak moeten kunnen maken op vergoeding van de kosten (bijv. reiskosten) die ze moeten maken om hun rol naar behoren te kunnen vervullen.

9. Voorstellen van het Comité

9.1 Het Comité heeft in adviezen over het cohesiebeleid en de structuurfondsen reeds eerder bij herhaling gewezen op de niet te overschatten rol van de maatschappelijke organisaties. Ook tal van andere organisaties hebben zich hierover uitgesproken. Onder verwijzing naar de vaststelling in het derde cohesieverslag dat de sociale partners en vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld, ter bevordering van een betere *governance*, via adequate mechanismen in toenemende mate betrokken moeten worden bij het plannen, uitvoeren en monitoren van de activiteiten, wil ook het Comité de hoop uitspreken dat deze visie tot haar recht zal komen in de regels die uiteindelijk worden opgesteld, en in de eerstvolgende programmeringsronde. Verder zou het Comité graag willen dat de Commissie voor de lidstaten richtsnoeren uitvaardigt die zijn gebaseerd op de opmerkingen, zoals in onderhavig advies geformuleerd.

9.2 Het Comité zou het heel nuttig vinden als er een speciale evaluatie zou worden uitgevoerd van de tot dusverre in de lidstaten genomen maatregelen, bedoeld om een adequate toepassing van het partnerschapsbeginsel te waarborgen. Verder vraagt het Comité zich af of er binnen de eigen structuren geen waarnemingspost voor partnerschap kan worden opgericht.

9.3 Het Comité geeft zich evenwel rekenschap van het feit dat het in de eerste plaats van de lidstaten afhangt of zijn aanbevelingen en voorstellen al dan niet in aanmerking worden genomen. Daarom doet het zowel op de nationale als de regionale overheden een beroep om, welke regels er uiteindelijk ook worden opgesteld, de maatschappelijke organisaties nauwer te betrekken bij de uitvoering van het cohesiebeleid.

10. Op grond van het voorgaande formuleert het Comité de volgende aanbevelingen aan de Commissie en de Raad en richt het zich daarmee tevens tot de lidstaten (de nationale en regionale overheden) en de maatschappelijke organisaties:

10.1 De programmering op communautair niveau

— Het Comité, dat al sinds jaar en dag als adviesorgaan voor de Europese Commissie, het Parlement en de Raad fungeert, zou willen benadrukken dat het er zich bij haar activiteiten voor inspanst ook andere organisaties hierbij te betrekken,

zodat het in zijn adviezen zoveel mogelijk de opmerkingen en standpunten van de vertegenwoordigers uit het maatschappelijk middenveld aan bod kan laten komen.

- Het Comité formuleert in zijn advies over de representativiteit van de Europese maatschappelijke organisaties een aantal basiscriteria ter beoordeling van representativiteit en roept de diverse betrokkenen op zich hieraan te houden ⁽¹⁵⁾. Een heldere omschrijving van het begrip „representativiteit” kan de maatschappelijke organisaties meer legitimiteit geven bij het spelen van een rol t.a.v. de uitvoering van het cohesiebeleid.
- Het Comité stelt voor de strategische richtsnoeren voor de periode 2007-2013 aan te vullen met de vaststelling van een raamwerk voor het betrekken van de maatschappelijke organisaties bij de besluitvorming.
- Het Comité spreekt de hoop uit dat onder de bepaling in de algemene regels (versie april 2006) met betrekking tot de raadpleging op communautair niveau ook andere representatieve Europese organisaties genoemd zullen worden als actoren die recht hebben op inspraak.
- Het Comité richt zich tot de Commissie en de Raad met het verzoek om in de regels m.b.t. grensoverschrijdende samenwerking duidelijk vast te leggen dat de maatschappelijke organisaties als partners kunnen worden betrokken bij de activiteiten.
- Het Comité richt zich tot de Commissie met het verzoek om minimumnormen voor de raadpleging inzake het cohesiebeleid te bevorderen en te respecteren en om meer gebruik te maken van elektronische media.

10.2 Programmering op nationaal niveau

- Het Comité stelt de Commissie voor om richtsnoeren op te stellen die betrekking hebben op de raadpleging inzake de strategische en programmeringsdocumenten van de lidstaten. Naar de mening van het Comité is het niet alleen van cruciaal belang om plannen voor de raadpleging van maatschappelijke actoren te overleggen, maar ook om achteraf informatie te verstrekken over de verwezenlijking ervan.
- Het Comité doet een beroep op de lidstaten en de nationale en regionale overheden die belast zijn met de voorbereiding van de programmeringsdocumenten, om het raadplegingsproces op correcte wijze gestalte te geven en er daarbij o.a. rekening mee te houden dat er voldoende tijd voor de relevante maatschappelijke organisaties beschikbaar moet zijn om hun standpunten kenbaar te maken, dat de toegang tot de documenten waarop de raadpleging betrekking heeft, gewaarborgd moet zijn, dat het verloop van de raadpleging schriftelijk moet worden vastgelegd en dat alle gemaakte opmerkingen dienen te worden genoteerd.

⁽¹⁵⁾ Om als representatief te kunnen worden aangemerkt dient een Europese organisatie te voldoen aan negen criteria. Ze moeten:

- duurzaam op EU-niveau georganiseerd zijn;
- direct over de deskundigheid van haar leden kunnen beschikken, en snel en constructief advies kunnen geven;
- algemene zaken vertegenwoordigen die met de belangen van de Europese samenleving stroken;
- uit organisaties bestaan die in de respectieve lidstaten als representatief voor de door hen behartigde belangen worden erkend;
- organisaties in de meeste lidstaten omvatten;
- verantwoordig schuldig zijn aan de aangesloten organisaties;
- gemachtigd zijn om op Europees niveau te vertegenwoordigen en te handelen;
- onafhankelijk en niet aan instructies van derden onderworpen zijn, en
- vooral in financieel opzicht en qua besluitvormingsprocedures transparant zijn.

- Het Comité roept de maatschappelijke actoren op, actief deel te nemen aan met name het proces van raadpleging.
- Het Comité roept de lidstaten en de lokale en regionale overheden die verantwoordelijk zijn voor de voorbereiding van programmadocumenten, op om serieus te luisteren naar de standpunten en opmerkingen van de maatschappelijke organisaties en daarmee rekening te houden in de documenten die worden opgesteld.

10.3 Promotie van de structuurfondsen

- Het Comité staat op het standpunt dat de lidstaten en regionale overheden meer gebruik zouden moeten maken van het potentieel waarover de maatschappelijke organisaties beschikken en dat ze deze dienen te betrekken bij het opstellen van de promotieplannen. Ook zouden ze steun moeten verlenen aan initiatieven aan de basis door te zorgen voor een adequate financiering uit de middelen, bestemd voor de promotie van en voorlichting over de structuurfondsen.
- Het Comité doet een beroep op de maatschappelijke organisaties die actief zijn op nationaal of regionaal niveau, om er zich actief voor in te zetten dat hun achterban wordt voorlicht over de doelstellingen van het cohesiebeleid en de mogelijkheden die door de structuurfondsen worden geboden.

10.4 Implementatie van de structuurfondsen

- Het Comité wijst erop dat ervoor moet worden geijverd, de lidstaten aan te sporen om gebruik te maken van het systeem van globale subsidies. De Europese Commissie lijkt de meest aangewezen instantie om zich hiermee te belasten, maar ook de maatschappelijke organisaties in de afzonderlijke lidstaten hebben hier een taak.
- Het Comité doet een beroep op de lidstaten, m.n. op de landen die nog niet hebben besloten het systeem van globale subsidies in te voeren, om lering te trekken uit de goede ervaringen die elders zijn opgedaan, en gebruik te maken van dit systeem in de periode 2007-2013.
- Het Comité wijst erop dat het alles in het werk zal stellen om ervoor te zorgen dat de in aanmerking komende (in de zin van par. 2.2 van dit advies) maatschappelijke organisaties toegang krijgen tot de middelen voor technische bijstand.
- Gelet op de positieve rol die de in aanmerking komende (in de zin van par. 2.2 van dit advies) maatschappelijke organisaties kunnen spelen, richt het Comité zich tot de nationale en regionale overheden van de lidstaten met het verzoek, de procedures voor het aanvragen van middelen voor technische bijstand te vereenvoudigen.
- Het Comité richt zich ook tot de lidstaten met het verzoek om in de begrotingen rekening te houden met de eigen

fondsen van de in aanmerking komende (in de zin van par. 2.2 van dit advies) maatschappelijke organisaties (sociale partners en ngo's) als een mogelijkheid tot cofinanciering.

- Het Comité richt zich tot de lidstaten met het verzoek om met zoveel woorden in de operationele programma's aan te geven dat de in aanmerking komende (in de zin van par. 2.2 van dit advies) maatschappelijke organisaties eindontvangers zijn. Tegelijkertijd dringt het Comité er bij de Commissie op aan, erop toe te zien dat in de documenten van de lidstaten uitdrukkelijk wordt vermeld dat de maatschappelijke organisaties toegang hebben tot de middelen van de structuurfondsen.
- Het Comité doet een beroep op de lidstaten om bij de selectie van projecten gebruik te maken van de kennis en ervaring waarover de in aanmerking komende (in de zin van par. 2.2 van dit advies) maatschappelijke organisaties beschikken, waarbij het wil benadrukken dat ernaar gestreefd moet worden mogelijke belangenconflicten te vermijden.
- Het Comité wil ook benadrukken dat er een aantal formele en technische obstakels die het voor de in aanmerking komende (in de zin van par. 2.2 van dit advies) maatschappelijke organisaties moeilijk maken om gebruik te maken van de structuurfondsen, uit de weg zullen moeten worden geruimd of moeten worden afgezwakt.

10.5 Toezicht op en evaluatie van het gebruik van de middelen

- Het Comité staat op het standpunt dat de Commissie richtsnoeren moet uitvaardigen betreffende de principes die bepalen hoe de maatschappelijke organisaties worden betrokken bij het toezicht op en de evaluatie van het gebruik van de middelen. Het is m.n. van belang dat vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties als volwaardige leden van de toezichtcomités worden opgenomen, waarbij er rekening mee moet worden gehouden dat er van de deelnemende personen en organisaties objectiviteit en onpartijdigheid wordt verlangd.
- Het Comité verwacht dat er in de verslagen die door de lidstaten worden opgesteld, achteraf aandacht zal zijn voor de wijze waarop het partnerschapsbeginsel in het geval van de toezichtcomités in praktijk is gebracht.
- Het Comité richt zich tot de lidstaten met het verzoek, ervoor te zorgen dat de vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties toegang krijgen tot opleidingen die hen in staat stellen zich naar behoren te kwijten van hun taak in de toezichtcomités.

Het Comité spoort de maatschappelijke organisaties aan, regelmatig contact te onderhouden met hun vertegenwoordigers in de toezichtcomités en ervoor te zorgen dat er over en weer informatie wordt uitgewisseld.

Brussel, 6 juli 2006

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

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening van de Raad betreffende de oprichting van een gemeenschappelijke onderneming voor de realisering van het Europese nieuwe generatie luchtverkeersbeveiligingssysteem (SESAR)

(COM(2005) 602 final — 2005/0235 (CNS))

(2006/C 309/27)

De Raad heeft op 4 januari 2006 overeenkomstig artikel 171 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over bovengenoemd voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 30 mei 2006 goedgekeurd. Rapporteur was de heer McDonogh.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 428e zitting op 5 en 6 juli 2006 (vergadering van 6 juli) het volgende advies uitgebracht, dat met 37 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 3 onthoudingen werd goedgekeurd:

1. Inleiding

1.1 SESAR is het technologisch onderdeel van het gemeenschappelijk Europees luchtruim, een initiatief dat in 2004 is gelanceerd ter hervorming van de luchtverkeersleiding. SESAR zal nieuwe communicatie-, verkeersgeleidings- en computertechnologieën introduceren tussen de verkeersleiding en de cockpit, wat zal leiden tot een optimalisering van het werk van verkeersleider en piloot. Want ook al wordt de cockpit steeds verder geautomatiseerd, toch communiceren verkeersleiders en piloten nog steeds per radio.

1.2 SESAR is een luchtverkeersbeveiligingssysteem van de nieuwe generatie en zal onmisbaar zijn bij het in goede banen leiden van de toename van het luchtverkeer. Dankzij SESAR zullen de veiligheid en de milieuprestaties van luchttransport verbeteren en blijft Europa in de voorhoede van de wereldwijde luchtvaartmarkt. De Commissie zal dit omvangrijke industriële project ontwikkelen in samenwerking met Eurocontrol en industriële partners.

1.3 Europa zal aldus beschikken over de meest efficiënte luchtverkeersleidingsinfrastructuur ter wereld. Gezien de grotere efficiëntie die het luchtverkeer dankzij SESAR zal bereiken, wordt de netto contante waarde van dit systeem geschat op 20 miljard euro. De directe en indirecte effecten van het project worden geschat op 50 miljard euro. Ook zal het project bijna 200 000 hooggekwalificeerde banen creëren.

1.4 Volgens de prognoses zal het luchtverkeer in Europa in 2025 in sterke mate zijn gegroeid. Deze groei is niet haalbaar indien er geen volledige herziening plaatsvindt van de luchtverkeersleidingsinfrastructuur. Zo dienen luchtverbindingen te worden geoptimaliseerd en congesties uitgebannen. SESAR zal eveneens de veiligheid van het luchtverkeer vergroten. Als gevolg van verouderende technologieën en een versnipperde luchtverkeersleiding wordt deze vandaag de dag niet volledig gegarandeerd.

1.5 De Commissie en Eurocontrol financieren gezamenlijk het aan een consortium van 30 luchtvaartmaatschappijen, luchtverkeersleidingsorganisaties en vliegtuigbouwers toegekende contract ter waarde van 43 miljoen euro (50,5 miljoen US-dollar). Dit contract betreft de definitiefase van het voorheen SESAME en nu SESAR geheten onderzoek naar een luchtverkeersbeveiligingssysteem voor het gemeenschappelijk Europees luchtruim. Tijdens de twee jaar durende fase waarin dat onderzoek wordt uitgevoerd, zal er een ontwerp worden gemaakt van het toekomstige luchtverkeersbeveiligingssysteem,

en zal het tijdspad voor de introductie ervan tot aan 2020 worden vastgelegd.

1.6 De totale kosten van die „definitiefase” zullen, inclusief het contract ter waarde van 43 miljoen euro, 60 miljoen euro bedragen. De Commissie en Eurocontrol voorzien elk in de helft van die kosten, waarbij Eurocontrol niet alleen geld bijdraagt, maar ook deskundig personeel en onderzoek. De Europese Commissie heeft bevestigd dat de ontwikkelingsfase zo'n 300 miljoen euro per jaar zal kosten, wat zal worden opgebracht door de Commissie, het bedrijfsleven en Eurocontrol tezamen. Er wordt jaarlijks reeds 200 miljoen euro besteed aan onderzoek naar en de ontwikkeling van een luchtverkeersbeveiligingssysteem. Voortaan zal dit bedrag worden gebundeld in SESAR.

1.7 De definitiefase komt geheel voor rekening van de Commissie en Eurocontrol. Voor de ontwikkelingsfase wordt uitgegaan van een bijdrage ter hoogte van een derde van het programma van de kant het bedrijfsleven in de brede zin des woords. Dat komt over een periode van zeven jaar neer op jaarlijks zo'n 100 miljoen euro. De EU zal 100 miljoen euro per jaar bijdragen en Eurocontrol zal eveneens 100 miljoen euro per jaar bijdragen.

1.8 Het is nog niet duidelijk welke partijen in het bedrijfsleven welk deel van de jaarlijkse 100 miljoen zullen opbrengen. De bijdragen dienen te worden vastgesteld, maar het zal allereerst nodig zijn gecompliceerde zaken op te lossen als intellectuele-eigendomsrechten, concurrentiebedingen, enz.

1.9 Er kan echter al uit de huidige bedragen die aan O&O op het gebied van luchtverkeersbeveiligingsystemen worden uitgegeven, een indicatie worden afgeleid van het bedrag dat het bedrijfsleven aan SESAR zal bijdragen. Het gaat om 200 miljoen euro per jaar, waarvan 75 miljoen euro beschikbaar wordt gesteld door verleners van luchtvaartnavigatiediensten. Een substantieel deel van dit bedrag, of allicht het gehele bedrag, zal naar SESAR gaan, in plaats van dat het op een versnipperde wijze wordt aangewend.

1.10 De deelnemers aan het project zijn: O&O-centra voor luchtverkeersbeveiligingsystemen, Eurocontrol Military Domain (EURAMID), Civil Aviation Authority uit het Verenigd Koninkrijk (UK CAA), bedrijven van buiten de EU (Boeing, Honeywell, Rockwell-Collins), alsook professionele organisaties: International Federation of Air Traffic Controllers Associations (IFATCA), European Cockpit Association (ECA) en European Transport Workers Federation (ETF).

1.11 Hieronder volgt een overzicht van de bij de definitiefase betrokken bedrijven.

EINDGEBRUIKERS: Air France, Iberia, KLM, Lufthansa, Association of European Airlines (AEA), European Regional Airlines Association (ERAA), International Airline Transport Association (IATA), International Aircraft Owners and Pilots Association (IAOPA).

VERLENERS VAN LUCHTVAARTNAVIGATIEDIENSTEN (ANSP's): Aeropuertos Espanoles y Navegacion Aerea (Spanje) (AENA), Austrocontrol, DFS, Directoraat voor Luchtvaartnavigatiediensten (Frankrijk) (DSNA), Italiaanse Onderneming voor Luchtvaartnavigatiediensten (ENAV), Luftfartsverket (Zweeds Luchthavenbedrijf) (LFV), Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL), National Air Traffic Services (VK) (NATS), NAV.

LUCHTHAVENS: Aeroports de Paris, BAA, Fraport, Amsterdam, München, AENA en LFV.

BEDRIJFSLEVEN: Airbus, BAE Systems, European Aeronautic Defence and Space Company (EADS), Indra, Selex, Thales ATM, Thales Avionics en Air Traffic Alliance.

2. Opmerkingen en aanbevelingen

2.1 Elk initiatief dat leidt tot modernisering van de luchtverkeersleiding dient te worden omarmd als zijnde een stap voorwaarts.

2.2 Het zou efficiëntere vliegroutes moeten opleveren, extra brandstofbesparingen, en de reiziger een verkorting van de vliegtijden.

2.3 Door de vorming van functionele luchtruimblokken wordt het mogelijk om optimaal gebruik te maken van het luchtruim en daarbij tegelijkertijd regionale overeenkomsten na te leven, alsook om rekening te houden met de woonkwaliteit en belangen van onder de luchtruimblokken gelegen lokale gemeenschappen (steden en dorpen).

2.4 Door het vermijden van duplicatie van onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten, wordt voorkomen dat het SESAR-project leidt tot een verhoging van de totale omvang van de bijdrage van luchtruimgebruikers aan deze activiteiten.

2.5 Ingevolge de toetreding van de Europese Gemeenschap tot Eurocontrol hebben de Commissie en Eurocontrol een kaderovereenkomst ondertekend voor samenwerking bij de tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk Europees lucht-

ruim en de onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten op het gebied van luchtverkeersbeveiligingssystemen. Dit dient te resulteren in een verbetering van de veiligheid, alsook van de operationele efficiëntie van verleners van luchtvaartnavigatiediensten.

2.6 Voor de gemeenschappelijke onderneming dient een integrale benadering te worden gevolgd. De partijen in deze publiek-private samenwerking dienen allen op elk deelgebied (van technische, operationele, regulatieve, en institutionele aard) samen te werken, om zo een naadloze overgang te bewerkstelligen van de definitiefase naar de uitvoeringsfase, en van O&O naar toepassing.

2.7 De omvang van de financiering voor de gemeenschappelijke onderneming dient na afronding van de definitiefase opnieuw te worden gezien. Alle partijen dienen zich een beeld te schetsen van de impact van eventuele via het systeem van gebruikersheffingen door de privé-sector te financieren extra kosten. Dit omdat deze mogelijk anderszins doorberekend zullen worden aan de reiziger.

2.8 De overheidsbijdragen voor de uitvoeringsfase van het SESAR-project moeten worden aangevuld met bijdragen uit de particuliere sector.

2.9 Vanwege het aantal actoren dat in dit proces een rol zal moeten spelen en de financiële middelen en technische deskundigheid die nodig zijn, is het absoluut noodzakelijk dat er een juridische entiteit wordt opgericht die in staat is om gedurende de uitvoeringsfase te zorgen voor een gecoördineerd beheer van de voor het SESAR-project bestemde middelen.

2.10 Er zijn maar weinig bedrijven betrokken bij de definitiefase en bovendien zijn die bedrijven niet representatief voor de Europese burgerluchtvaart als geheel. De Commissie dient eveneens kleinere belanghebbende partijen bij de definitiefase te betrekken, en vooral ook de nieuwe EU-lidstaten.

2.11 SESAR zal stap voor stap zijn beslag moeten krijgen. De laatste stap, de uitvoeringsfase, dient na aanvang zo snel mogelijk te worden afgerond. De Commissie dient duidelijke targets te stellen om zo de realisatie van het project te versnellen en de duur van de uitvoeringsfase te beperken.

2.12 Europese heffingen op het luchtverkeer dienen te worden verlaagd, aangezien dankzij SESAR de efficiëntie zal worden verhoogd.

Brussel, 6 juli 2006

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

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De toekomst van de diensten van algemeen belang”

(2006/C 309/28)

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 14 juli 2005, overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde, besloten om een advies op te stellen over het onderwerp: „De toekomst van de diensten van algemeen belang”

De gespecialiseerde afdeling Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 30 mei 2006 goedgekeurd; rapporteur was de **heer HENCKS**.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 5 en 6 juli 2006 gehouden 428e zitting (vergadering van 6 juli) het volgende advies uitgebracht, dat met 46 stemmen vóór en 9 stemmen tegen, bij 7 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies

1.1 De diensten van algemeen belang (DAB), zoals deze door de publieke autoriteiten op basis van en met het oog op een maatschappelijke taak worden gedefinieerd, komen tegemoet aan fundamentele behoeften en spelen een sleutelrol bij de bevordering van de economische en territoriale samenhang in de Unie en daarmee voor het welslagen van de strategie van Lissabon.

1.2 Nu de Europese Raad een denkpauze heeft ingelast over de belangrijkste Europese onderwerpen is het aan het maatschappelijk middenveld om vastbesloten over te gaan tot actie om te zorgen voor efficiënte DAB en er een essentieel geheel van te maken.

1.3 Daarom, zoals het Comité herhaaldelijk heeft opgemerkt, moeten op EG-niveau de gemeenschappelijke basisbeginselen worden gedefinieerd die voor alle DAB in een kaderrichtlijn zouden moeten worden neergelegd en, indien noodzakelijk, in sectorale richtlijnen zouden moeten worden uitgewerkt.

1.4 Krachtens het subsidiariteitsbeginsel dient het iedere lidstaat vrij te staan om, middels een aan te melden officiële regeling, het soort openbare diensten of diensten van nationaal, regionaal of lokaal belang aan te duiden die geen deel uitmaken van de diensten van algemeen economisch belang (DAEB) en daarmee niet onder de concurrentie- en steunbepalingen vallen.

1.5 Wat de andere DAB betreft, zou in de kaderrichtlijn en de sectorale wetten duidelijk moeten worden opgenomen dat het aan de lidstaten of lokale lichamen is om te definiëren welke de beheers- en financieringsmodaliteiten zijn. Verder zouden in deze regelingen de beginselen en beperkingen van het Gemeenschapsoptreden moeten worden aangegeven, dienen ook prestaties te worden geëvalueerd, moeten de rechten van consumenten en gebruikers worden omschreven, alsook een minimum aan taken en verplichtingen aangaande openbare dienstverlening.

1.6 Het is zaak dat iedereen die een beroep doet op al dan niet economische DAB zich kan erkennen in de te nemen stappen. Daarom dienen alle actoren, nationale, regionale en gemeentelijke lichamen, sociale partners, consumentenverenigingen en milieuorganisaties, organismen van de sociale economie en voor de bestrijding van sociale uitsluiting op nationaal, regionaal en lokaal niveau hun plaats te hebben naast de reguleerders voor en de verleners van de DAB. Verder

moeten zij bij alle fasen zijn betrokken, d.w.z. vanaf de organisatie, de definiëring, het toezicht tot de toepassing van kwaliteitsnormen.

1.7 Op Europees niveau dient het zo te zijn dat iedere keer wanneer sectorale richtlijnen die de DAB regelen en sociale consequenties hebben voor kwalificaties en arbeidsomstandigheden en –voorwaarden van de werknemers, de organisaties van werknemers en werkgevers moeten worden geraadpleegd via de nieuwe sectorale comités voor de gestructureerde Europese dialoog.

1.8 Gegeven de evolutieve aard van de DAB en het belang van deze diensten voor de uitvoering van de strategie van Lissabon is het onontbeerlijk om regelmatig over te gaan tot een evaluatie van niet alleen de DAEB, waarvoor EG-regelingen bestaan. Daarnaast dienen dus ook de DAB tegen het licht van de doelstellingen van de Unie te worden gehouden. Het Comité stelt daarom voor een waarnemingspost op te richten voor de evaluatie van zowel de DAB als de DAEB. Dit orgaan zou moeten worden samengesteld uit politieke vertegenwoordigers van het Europees Parlement, het Comité van de Regio's en vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld, dat zijn plaats in het EESC heeft.

1.9 Het Comité dringt erop aan dat de hierboven genoemde beginselen eveneens bepalend zullen zijn voor de standpunten van de Unie in de handelsbesprekingen in het kader van vooral de WTO en de GATS (Algemene overeenkomst inzake de handel in diensten). Het zou ontoelaatbaar zijn dat de Unie tijdens internationale handelsbesprekingen zich verplicht tot liberalisering van sectoren of activiteiten, terwijl daarover in het kader van de specifiek voor de DAB geldende internemarktregels niets is besloten. De lidstaten moeten de mogelijkheid behouden om regelingen uit te vaardigen voor de DAB en de DAEB ten einde de maatschappelijke en ontwikkelingsdoelstellingen van de Unie te verwezenlijken. Daarom dienen de DAB van die handelsbesprekingen te worden uitgezonderd.

2. Onderwerp van dit initiatiefadvies

2.1 De DAB staan centraal in het Europese samenlevingsmodel en zijn cruciaal voor de bevordering van territoriale en sociale cohesie binnen de Unie. Zij vormen meer dan alleen een aanvulling op de interne markt en zijn een onmisbare voorwaarde voor welzijn en welvaart van burgers en bedrijfsleven.

2.2 De DAB en de DAEB voldoen aan fundamentele behoeften, belichamen de band tussen de individuele burger en het collectief en vormen een uiting van de culturele identiteit waardoor het dagelijkse leven in alle Europese landen wordt gekenmerkt.

2.3 Het belang van de burger staat in dit verband dus centraal: de mensen dienen toegang te hebben tot als essentieel beschouwde diensten, die de verwezenlijking van prioritaire doelstellingen dienen.

2.4 Dit alles mondt uit in een schakering van organisatiemodaliteiten die van land tot land, van regio tot regio en van sector tot sector verschillen. De DAB kunnen door de nationale autoriteiten worden gedefinieerd op basis van en onder verwijzing naar maatschappelijke taken.

2.5 Een dergelijke diversiteit belichaamt een uitdaging voor het integratieproces. Deze veelkleurigheid vormt zeker geen onoverkomelijk obstakel, maar juist een kans om, middels aanpassing van een geheel van beginselen die op alle DAB van toepassing zijn, een kader te creëren waarmee in een voortdurend veranderende economische en sociale context beter tegemoet kan worden gekomen aan het algemeen belang.

2.6 Het realiseren van een heilzame wisselwerking tussen enerzijds de interne markt met zijn voorschriften betreffende vrij verkeer, vrije mededinging, doeltreffendheid, concurrentievermogen en economische dynamiek en anderzijds oog voor de doelstellingen van algemeen belang blijkt een lang en ingewikkeld proces te zijn. Men staat al vrij ver, maar er zijn nog enkele problemen die geregeld moeten worden.

3. Historische achtergrond

3.1 In het EG-Verdrag worden openbare diensten slechts genoemd in artikel 77 (artikel 73 van de huidige verdragsversie), waarin het begrip „openbare dienst” in verband met de transportsector wordt genoemd, en in artikel 90, lid 2, (artikel 86, lid 2, van de huidige versie). Laatstgenoemde bepaling laat ruimte om onder bepaalde voorwaarden af te wijken van de mededingingsregels ten behoeve van de DAEB.

3.2 Verder geeft deze bepaling de lidstaten de mogelijkheid om van het EG-recht, en met name van de mededingingsregels, af te wijken ten behoeve van ondernemingen die belast zijn met beheer van algemeen economisch belang: *„De ondernemingen belast met het beheer van diensten van algemeen economisch belang of die het karakter dragen van een fiscaal monopolie, vallen onder de regels van dit Verdrag, met name onder de mededingingsregels, voor zover de toepassing daarvan de vervulling, in feite of in rechte, van de hun toevertrouwde bijzondere taak niet verhindert. De ontwikkeling van het handelsverkeer mag niet worden beïnvloed in een mate die strijdig is met het belang van de Gemeenschap.”* ⁽¹⁾

⁽¹⁾ Artikel III-166, lid 2, van het Verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa is een nagenoeg letterlijke weergave van artikel 86, lid 2, van het EG-verdrag.

3.3 Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (HvJ) verklaarde op basis van deze bepaling voor recht dat een bedrijf dat is belast met openbare dienstverlening ten behoeve van deze bijzondere taak vanaf 1993 bepaalde vrijstellingen van de mededingingsregels van het Verdrag kan genieten die zelfs tot uitsluiting van iedere vorm van concurrentie kunnen gaan. Deze vrijstellingen moeten wel noodzakelijk zijn om het bedrijf in staat te stellen om onder economisch aanvaardbare voorwaarden DAEB te kunnen verlenen. ⁽²⁾

3.4 Zo oordeelde het HvJ dat het met Verdrag verenigbaar is dat aan een bedrijf concurrentievoordelen betreffende rendabele activiteiten worden toegekend om de verliezen te compenseren die het bedrijf lijdt door het uitoefenen van niet-rendabele activiteiten die echter wel van algemeen belang zijn. ⁽³⁾

3.5 In dezelfde lijn oordeelde het HvJ dat in de mate waarin financiële ondersteuning door een lidstaat moet worden beschouwd als compensatie voor het verlenen van DAB door de ontvangende onderneming, deze steun onder bepaalde voorwaarden buiten de reikwijdte blijft van de Verdragsbepalingen betreffende staatssteun. ⁽⁴⁾ Ook verklaarde het HvJ voor recht dat zowel ten aanzien van de DAB als de DAEB de algemene Verdragsbeginselen gerespecteerd dienen te worden: transparantie, proportionaliteit, non-discriminatie, gelijke behandeling.

3.6 Sinds de Europese Akte (1986), met de invoering van de interne markt, is de Gemeenschap zich gaan bemoeien met de DAEB. Zij deed dat met name door het ter discussie stellen van de in de lidstaten aan de publieke of particuliere dienstverleners verleende speciale rechten en het opstarten van een grootschalige liberalisering van de grote netwerken voor openbare dienstverlening.

3.7 In artikel 16 van het Verdrag van Amsterdam (1997) wordt gewezen op de plaats die de DAEB in de gemeenschappelijke waarden van de Unie innemen en hun rol bij het bevorderen van economische en sociale samenhang. Voorts worden de nationale en Europese instellingen ertoe opgeroepen ervoor te zorgen dat deze diensten „functioneren op basis van beginselen en voorwaarden die hen in staat stellen hun taken te vervullen”. Wel blijven de mededingingsbeginselen in hoge mate op de diensten van toepassing.

3.8 Artikel 16 heeft geen operationele betekenis voor het beleid van de Commissie met betrekking tot de openbare-dienstverleners. Wel besloot de Europese Raad in maart 2000 te Lissabon om de interne markt te voltooien en volledig operationeel te maken. Daarbij werd aanbevolen om over te gaan tot een verdergaande liberalisering van de netwerken van openbare diensten en de mededinging op de nationale markten uit te breiden, zoals op het gebied van railvervoer, postdiensten, energie en telecommunicatie.

⁽²⁾ Zie de zaken Italiaanse post, Corbeau, gemeente Almelo, Glöckner en Altmark.

⁽³⁾ Zie de zaak „Glöckner” van 25 oktober 2001.

⁽⁴⁾ Zie de zaak „Altmark” van 24 juli 2003.

3.9 In het in 2000 te Nice uitgevaardigde Handvest van grondrechten wordt voor de eerste keer een verband gelegd tussen de DAB en de grondrechten. In de artikelen II-34 — II-36 van dat Handvest worden de toegang tot de DAEB en de rechten in verband met specifieke onderdelen van de DAB (sociale zekerheid, sociale bescherming, gezondheidszorg, milieubescherming, enz.) erkend.

3.10 De Europese Raad van Barcelona (15 en 16 maart 2002) kondigde expliciet aan om „de aan artikel 16 van het Verdrag ten grondslag liggende beginselen inzake diensten van algemeen economisch belang in een voorstel voor een kader-richtlijn te bevestigen en nader te omschrijven, rekening houdend met de kenmerken van de verschillende betrokken sectoren en met inachtneming van artikel 86 van het Verdrag.”

4. De huidige context

4.1 Veel vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld hebben, gegeven het belang van de DAB in het leven van de Europese burgers, de geboekte vooruitgang als onvoldoende gekenmerkt. Verder hebben zij in het kader van het opstellen van de toekomstige Europese grondwet de initiatieven verveelvoudigd om de beginselen betreffende de DAB in de gemeenschappelijke doelstellingen van de Unie te verankeren. Zulks ten einde veiligheid en sociale rechtvaardigheid te bevorderen en te garanderen middels kwaliteitsdiensten die zijn gebaseerd op de beginselen universaliteit, gelijke toegang, neutraliteit van eigendom en betaalbare prijzen.

4.2 Het nieuwe artikel III-122 van het ontwerp van grondwettelijk verdrag zou de basis moeten vormen voor het afgeleide recht betreffende de DAEB. Bepaald is dat „... onverminderd de bevoegdheden van de lidstaten, ... de beginselen en voorwaarden, met name economische en financiële, die hen (deze diensten) in staat stellen hun taken te vervullen ... bij Europese wet (worden) vastgesteld”.

4.3 Voorts zou in dit grondwetsartikel als bestuursbeginsel moeten worden erkend dat de lokale lichamen op hun manier deze diensten kunnen beheren en deze zelf kunnen verlenen; zulks ter concretisering van het subsidiariteitsbeginsel betreffende de respectieve bevoegdheden van de Unie en de lidstaten aangaande de DAEB.

4.4 De ratificatie van het Grondwetsverdrag heeft vertraging opgelopen en daarom acht het Comité het noodzakelijk om zonder dralen en op basis van de huidige Verdragen een begin

te maken met het opstellen van de kaderrichtlijn voor de DAB en de DAEB. Het roept overigens al jaren in zijn adviezen daartoe op. ⁽³⁾

4.5 Als rechtsbasis voor die regeling kan momenteel slechts worden gekozen voor de voltooiing van de interne markt. Die basis dient echter wel te worden aangevuld met andere Verdragsbepalingen, die een nauwkeurigere inhoud geven aan een interne markt van DAEB:

- in artikel 16 wordt de Unie opgedragen, erop toe te zien dat de DAEB hun taken kunnen vervullen;
- in artikel 36 van het Handvest van grondrechten wordt de Unie gevraagd, de toegang voor iedereen tot de DAEB te eerbiedigen;
- krachtens artikel 86 hebben in geval van strijd tussen de mededingingsregels en taken van algemeen belang laatstgenoemde voorrang;
- artikel 5 betreffende het subsidiariteitsbeginsel;
- krachtens artikel 295 laat de Unie het eigendomsrecht van de ondernemingen onverlet;
- Titel VIII (werkgelegenheid), gegeven het aantal arbeidsplaatsen dat, direct dan wel indirect, met de diensten van algemeen economisch belang gemoeid is;
- Titel XIV (consumentenbescherming), die specifieke bepalingen voor deze diensten bevat;
- Titel XV (trans-Europese netwerken), waarin bevoegdheden aan de Unie worden toegekend;
- Titel XVI (concurrentievermogen van de industrie), waarin wordt uitgegaan van moderne en efficiënte DAEB van kwaliteit;
- Titel XVII (economische en sociale samenhang), die inhoudt dat bestaande onevenwichtigheden moeten worden rechtgetrokken; en
- Titel XIX (milieubescherming), die van bijzonder belang is gegeven de externe effecten van de DAEB.

4.6 Middels een combinatie van deze artikelen kan een specifiek recht voor de DAEB worden geconcipieerd dat integraal onderdeel uitmaakt van een kaderrichtlijn voor alle DAB. Daarbij moet dan rekening worden gehouden met de voltooiing van interne markt en de specifieke kenmerken van de DAEB met respect voor de Verdragsdoelstellingen.

⁽³⁾ Zie de adviezen over „Diensten van algemeen belang” (initiatiefadvies), PB C 241 van 7/10/2002, blz. 119-127; „Groenboek over diensten van algemeen belang” (COM(2003) 270 def), PB C 80 van 30/3/2004, blz. 66-76; en „Witboek over diensten van algemeen belang” (COM(2004) 374 def), PB C 221 van 8/9/2005, blz. 17-21.

5. Het onderscheid tussen de DAB en de DAEB

5.1 In tegenstelling tot de DAEB worden de DAB als zodanig niet in de Verdragen genoemd.

5.2 Er zijn geen specifieke EG-regels voor de DAB en evenmin zijn deze diensten onderworpen aan de regelingen betreffende de interne markt, mededinging en staatssteun. Wel horen zij bij een reeks voor de samenleving onontbeerlijke doeleinden van de Unie (respect voor grondrechten, bevordering van het welzijn van de burgers, sociale gerechtigheid, sociale cohesie, enz.). Resultaat is dat de Unie, die verantwoordelijkheden heeft voor de bevordering van de levensstandaard en –kwaliteit op het gehele Europese grondgebied, eveneens bepaalde verantwoordelijkheden heeft met betrekking tot de instrumenten ten behoeve van de waarborging van grondrechten en de sociale cohesie: de DAB. Zij moet er dus op zijn minst op toezien dat de DAB voor iedereen bestaan, betaalbaar en van goede kwaliteit zijn.

5.3 Het onderscheid tussen de economische en niet-economische aard van een dienst blijft wazig en met onzekerheden omgeven. Nagenoeg iedere prestatie van algemeen belang, ook al wordt deze op niet-lucratieve basis op gratis verricht, belichaamt een zekere economische waarde zonder daardoor per sé onder de reikwijdte van de mededingingsregels te vallen. Bovendien kan één en dezelfde dienst de ene keer commercieel en de andere keer niet-commercieel zijn. Ook kan een dienst van commerciële aard zijn zonder dat de markt in staat is om die dienst overeenkomstig de beginselen voor de DAB voort te brengen.

5.4 Resultaat is dat de verhouding tussen mededinging en de DAB door dubbelzinnigheden en tegenstrijdigheden wordt gekenmerkt. Verder blijft de al dan niet economische aard van die diensten onderworpen aan (nieuwe) juridische interpretaties van het HvJ. Daardoor:

- wordt de situatie van een groot aantal openbare-dienstverleners verzwakt. Daarbij moet vooral worden gedacht aan de dienstverleners op sociaal gebied, in niet-commerciële sectoren of op lokaal niveau;
- worden de dienstverleners blootgesteld aan het risico dat de Commissie of het HvJ sancties oplegt;
- wordt er onrust gecreëerd onder de burgers/consumenten die vrezen dat openbare diensten zullen verdwijnen.

5.5 Daarnaast bestaan er dubbelzinnigheden in de door de verschillende Europese instellingen gebezigde terminologie. De Commissie verstaat onder DAB alle diensten van algemeen belang, waarbij het er niet toe doet of deze al dan niet van commerciële aard zijn. Voor het Europees Parlement omvat de notie van dienst van algemeen belang uitsluitend niet-economische diensten. Het Comité zou dan ook graag zien dat de verschillende instellingen het initiatief zouden nemen om hun terminologie op een lijn te brengen.

6. Toekomstige oriëntaties

6.1 Na enige referenda over het Grondwetsverdrag heeft de Europese Raad een denkpauze over de grote Europese kwesties ingelast. Daarom moet het maatschappelijk middenveld nu vastbesloten en actief tewerk gaan om efficiënte DAB te garanderen en deze tot een essentieel element van de Unie te maken.

6.2 In lijn daarmee moet men zich afvragen welke initiatieven er in Europa moeten worden genomen ten einde een harmonieuze combinatie te verwezenlijken van marktmechanismen en taken in verband met openbare dienstverlening. Zulks op gebieden waar een dergelijke complementariteit verenigbaar is met de doelstellingen van de DAB en meerwaarde kan brengen ten behoeve van verbetering van de levenskwaliteit van de Europese burgers en zulks in het verlengde van het idee van het Europees sociaal model dat is gebaseerd op economische groei, werkgelegenheidscreatie en duurzaam welzijn.

6.3 De sociale dialoog vormt een van de meest specifieke kenmerken van het sociaal model. Informatie, raadpleging en participatie van de sociale partners en de andere actoren van het maatschappelijk middenveld vormen de onmisbare voorwaarden voor het behoud en een geslaagde modernisering van het Europees sociaal model. Waar het om gaat is tot een sociaal Europa te geraken, dat is gebaseerd op een vruchtbare interactie tussen regelgeving en sociale dialoog.

6.4 Wat het functioneren van de DAB betreft, hebben naast regelgevers en operatoren alle actoren een rol te spelen: nationale, regionale en gemeentelijke lichamen, sociale partners, verenigingen ten behoeve van de bescherming van consumenten en milieu, organisaties van de sociale economie en voor de bestrijding van uitsluiting, enz.

6.5 Er dient dus zowel op nationaal, regionaal en lokaal niveau ervoor te worden gezorgd dat deze actoren bij alle fasen van de regelgeving voor de DAB worden betrokken. Daarbij gaat het om organisatie, definiëring, toezicht, kosten/batenverhouding en de toepassing van kwaliteitsnormen.

6.6 Telkens wanneer sectorale richtlijnen sociale consequenties hebben voor de kwalificaties en de arbeidsvoorwaarden en werkomstandigheden van de werknemers dienen de wetgevingsinitiatieven van de Commissie door een gestructureerde Europese sociale dialoog vooraf te worden gegaan.

6.7 Anders gezegd, de strekking van artikel 139 van het EG-Verdrag, waarin de Commissie wordt opgedragen om erop toe te zien dat de sociale partners worden geraadpleegd over de sociale dimensie van het door haar voorgestelde beleid, dient tevens te gelden voor sectorale regelingen betreffende de DAEB.

6.8 Op die manier dienen de comités voor de gestructureerde sectorale sociale dialoog als garantie voor de bevordering van de (inter)sectorale dialoog die moet resulteren in het afsluiten van collectieve Europese overeenkomsten ten behoeve van de bescherming van de rechten van de werknemers en hun arbeidsplaats tegen sociale dumping en het inschakelen van niet-gekwalificeerd personeel.

6.9 Dit laat onverlet dat de Commissie de impact op het functioneren van de DAEB moet onderzoeken voor al haar voorstellen tot wijziging van bestaande sectorale EG-regelingen of van nieuwe voorschriften die de DAEB raken.

7. Bouwen aan een Europees concept voor de DAB

7.1 De burgers wensen een Europa als gemeenschappelijke levensruimte waarin waarde wordt gehecht aan de kwaliteit van het leven, solidariteit, werk en generatie van, niet uitsluitend materiële, rijkdom. De DAB zijn daarvoor onmisbaar.

7.2 Daarom moeten op Europees niveau gemeenschappelijke basisbeginselen worden ontwikkeld die vervolgens voor alle DAB in een kaderrichtlijn zouden moeten worden opgenomen en, indien nodig, in sectorale richtlijnen zouden moeten worden uitgewerkt.

7.3 Een horizontale kaderrichtlijn is onontbeerlijk om de beheerders van al dan niet economische diensten van algemeen belang en de publieke autoriteiten, gebruikers en consumenten alle gewenste rechtszekerheid en de noodzakelijke garanties te bieden.

8. Doelstellingen van de DAB

8.1 De DAB vormen een van de pijlers van het Europees sociaal model en de sociale markteconomie en dienen daarom middels interactie en verwevenheid met economische en sociale vooruitgang ervoor te zorgen dat:

- iedereen toegang heeft tot fundamentele goederen of diensten (recht op onderwijs, gezondheidszorg, veiligheid, werk, energie en water, vervoer, communicatie, enz.);
- economische, sociale en culturele samenhang gewaarborgd is;
- er sprake is van gerechtigheid en sociale integratie, opbouw van solidariteit en bevordering van het algemeen belang;
- de voorwaarden voor duurzame ontwikkeling voorhanden zijn.

9. Definitie van het algemeen belang

9.1 Het gaat er in de eerste plaats om, een institutioneel kader op poten te zetten dat een solide basis biedt voor rechtszekerheid betreffende het onderscheid in de zin van het Handvest tussen DAEB en DAB. Op laatstgenoemde diensten is toepassing van de mededingings- en steunbepalingen immers niet vereist volgens het Handvest.

9.2 Gegeven enerzijds de moeilijkheden om deze notie uitputtend te definiëren en anderzijds de risico's die aan een restrictieve benadering zijn verbonden, moet de definitie worden gecentreerd op de specifieke taak van de diensten in kwestie en de eisen (openbare- dienstverleningsverplichtingen) die aan hun functioneren worden gesteld en duidelijk moeten worden aangegeven.

9.3 Overeenkomstig artikel 86, lid 2, van het EG-Verdrag en de jurisprudentie heeft in geval van spanning met de mededingingsregels de feitelijke vervulling van een taak van algemeen belang voorrang op die regels.

10. De rol van de nationale autoriteiten

10.1 Krachtens het subsidiariteitsbeginsel moet het iedere lidstaat vrij blijven staan om een onderscheid te maken tussen DAB en DAEB. Is er evenwel sprake van een duidelijke beoordelingsfout, dan moet de Commissie in kunnen grijpen.

10.2 De lidstaten moeten dus middels een officiële, bij de Europese instellingen aan te melden handeling, aan kunnen geven welk soort openbare diensten zijn ingegeven door dringende redenen van algemeen, nationaal, regionaal of lokaal belang, daarom niet tot de DAEB behoren en dus niet onder het toepassingsgebied van de mededingings- of staatssteunbepalingen vallen.

10.3 Zonder afbreuk aan de keuzevrijheid van de nationale autoriteiten te willen doen, is het Comité van opvatting dat tot de diensten van nationaal, regionaal of lokaal belang moeten worden gerekend: diensten in verband met verplicht onderwijs, gezondheid en sociale bescherming, culturele activiteiten, liefdadigheid, sociale activiteiten of activiteiten die zijn gebaseerd op solidariteit of schenkingen, alsook audiovisuele diensten, de watervoorziening en reinigingsdiensten.

10.4 Voor de andere diensten moet in de kaderrichtlijn betreffende de DAB en sectorale wetten duidelijk de beginselen en de reguleringsmodaliteiten worden gedefinieerd die als aanvulling op het gemene mededingingsrecht dienen. Die definities moeten het mogelijk maken om de eisen aan te passen in het licht van veranderende behoeften en bezorgdheden van de gebruikers en consumenten en wijzigingen op milieu-, economisch en technologisch gebied.

10.5 Het Comité is van mening dat op grond van de specifieke status van water, de continuïteit van de diensten ten behoeve van de voorziening ervan, het investeringsbeleid en de tariefstelling de watersector van algemeen belang is en zich niet leent voor een systematische liberalisering op Europees niveau.

10.6 Met dit regelgevingskader moeten dus garanties worden gegeven voor het bestaan van de DAB, de vrijheid voor de lidstaten om te definiëren en te organiseren, vrije keuze van beheers⁽⁶⁾- en financieringsmodaliteiten, de beginselen en de grenzen voor maatregelen van de EG, evaluatie van de prestaties, de rechten van consumenten en gebruikers en een minimum aan taken en openbare-dienstverleningsverplichtingen.

10.7 Genoemde verplichtingen, die de lidstaten aan zichzelf of de dienstverleners opleggen, hebben goeddeels betrekking op algemene toegankelijkheid op voet van gelijkheid, afwezigheid van iedere vorm van discriminatie, continuïteit van de verlening, kwaliteit, transparantie, veiligheid en het vermogen om zich aan de nodige ontwikkelingen aan te passen.

10.8 Tegen de achtergrond van artikel 295 van het EG-Verdrag, dat neutraal is ten aanzien van de publieke of particuliere aard van de beheersmodaliteiten voor de DAEB en de lidstaten niet oproept tot liberalisering, spoort het Comité aan tot de meest diverse beheersvormen en partnerschappen tussen de publieke autoriteiten, de beheerders van de diensten, de sociale partners en de gebruikers en consumenten.

11. Regulering

11.1 Regulering is een dynamisch proces dat evolueert met de marktontwikkelingen en technologische veranderingen.

11.2 De wijze waarop de mededinging op een geliberaliseerde markt zich voltrekt hangt van de kenmerken van de sector in kwestie af. Er kan sprake zijn van aanbestedingen, publiek/private partnerschappen, prijscontrole, voorkoming van discriminatie bij de toegang tot het net of invoering van mededinging tussen netten.

11.3 Een vergelijking van de verschillende nationale reguleringssystemen leert dat geen enkel model als voorbeeld kan dienen omdat het altijd een product is van de per land uiteenlopende geschiedenis, instellingen en tradities, sectorale of geografische situatie en technologische ontwikkeling binnen een bepaalde sector.

11.4 Met elkaar moeten dus worden verenigd enerzijds respect voor de uit historie, traditie, instellingen en soort diensten voortvloeiende diversiteit van reguleringswijzen en anderzijds nauwkeurige EG-doelstellingen en gemeenschappelijke regels met beperkte reikwijdte. Op die manier kunnen gedifferentieerde antwoorden worden gegeven om zo veel mogelijk efficiëntie op trans-Europees, grensoverschrijdend, nationaal, regionaal, gemeentelijk of lokaal niveau te bevorderen.

11.5 Weliswaar verdienen uitwisselingen en coördinatie op Europees niveau de voorkeur, maar die mogen niet resulteren in door „Brussel” opgelegde uniforme oplossingen. Het is aan de lidstaten om te besluiten hoe zij de DAEB willen reguleren, waarbij respect dient te worden getoond voor het subsidiari-

teitsbeginsel en het neutraliteitsbeginsel betreffende het publieke of particuliere karakter van het beheer van de diensten.

12. Evaluatie

12.1 Gegeven de evolutieve aard van de DAB, de doelstellingen die zij dienen en het belang van deze diensten voor de uitvoering van de strategie van Lissabon is het onontbeerlijk om dediensten regelmatig aan een evaluatie te onderwerpen. Dit geldt niet alleen voor de DAEB, waarvoor EG-regelgeving bestaat, maar ook de DAB dienen regelmatig aan de Verdragsdoeleinden te worden getoetst (respect voor de mensenrechten, bevordering van het welzijn van de burgers, sociale gerechtigheid, sociale samenhang, enz.).

12.2 Het Comité is het dus niet eens met de Commissie⁽⁷⁾ wanneer zij opmerkt dat „niet-economische diensten van algemeen belang niet bij de (horizontale) evaluatie zullen worden betrokken.”

12.3 Een dergelijke evaluatie dient echter juist ter verhoging van de efficiëntie van de DAB en het vermogen om deze aan te passen aan de veranderende behoeften van de burgers en bedrijven, alsook om de autoriteiten de informatie te verschaffen waarmee zij de beste keuzes kunnen maken.

12.4 Het Europees Parlement had de Commissie gevraagd⁽⁸⁾ om een discussie te organiseren tussen de verschillende waarnemers (EESC, CvdR, organisaties van de sociale dialoog, verenigingen voor de DAB en consumentenverenigingen). Met de resultaten van die discussie dient rekening te worden gehouden en deze moeten als uitgangspunt worden genomen bij het opstellen van richtsnoeren voor de jaarlijkse horizontale evaluatie die op haar beurt ook moet worden besproken.

12.5 Dit betekent dat de in Mededeling COM(2002) 331 door de Commissie gedane toezegging om het maatschappelijk middenveld bij de horizontale evaluatie van prestaties van de DAB te betrekken middels met name „een permanent mechanisme om de publieke opinie voortdurend te volgen” geen dode letter zal blijven en dat, nog altijd volgens de Commissie, „de belanghebbenden, inclusief de sociale partners, ad hoc over specifieke aangelegenheden (zullen) worden geraadpleegd.”

12.6 Het is dus de taak van de Unie om, met respect voor het subsidiariteitsbeginsel, de evaluatie dynamiek in te blazen door, in samenwerking met de vertegenwoordigers van betrokkenen, op basis van gemeenschappelijke indicatoren op Europees niveau een geharmoniseerde evaluatiemethode te ontwerpen.

12.7 Met die methode moet niet alleen naar zuiver economische resultaten worden gekeken, maar ook naar de maatschappelijke en de milieu-impact en de duurzaamheid van het algemeen belang.

⁽⁶⁾ Krachtens artikel 295 is het EG-Verdrag neutraal ten aanzien van de vraag of de bedrijven in publieke dan wel particuliere handen zijn (COM(2004) 274 def. van 12 mei 2004).

⁽⁷⁾ COM(2002) 331, par. 3.2

⁽⁸⁾ Verslag van het EP A5/0361/2001; rapporteur: de heer Langen; 17 oktober 2001.

12.8 Dit impliceert dat zij voor wie de DAB en de DAEB bestemd zijn over de middelen zullen beschikken om uiting te geven aan hun behoeften en verwachtingen en wel vooral door via hun vertegenwoordigers deel te nemen aan het ontwerpen van evaluatiemethoden en de beoordeling van de resultaten ervan.

12.9 In lijn met deze ideeën stelt het Comité voor om een waarnemingspost voor de evaluatie van de DAD en de DAEB op te richten, die is samengesteld uit politieke vertegenwoordigers van het Europees Parlement, het Comité van de Regio's en de vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld bij het Europees Economisch en Sociaal Comité.

12.10 De waarnemingspost zou een stuurgroep moeten omvatten die de doelstellingen en het ontwerp van de evaluaties opstelt, contacten onderhoudt met ingeschakelde studie bureaus en verslagen onderzoekt en van commentaar voorziet. Aan de groep zal een wetenschappelijke raad worden toegevoegd die de gekozen methodologie onderzoekt en aanbevelingen ter zake kan doen. De groep zorgt er verder voor dat de evaluatie-verslagen in alle lidstaten worden gepresenteerd en met alle betrokkenen in het openbaar worden besproken. Dit betekent dat die verslagen in de werktalen van de Unie beschikbaar moeten zijn.

13. Financiering

13.1 Het blijft cruciaal dat gezorgd wordt voor lange-termijnfinanciering van de investeringen en de openbare-dienstverplichtingen, zodat iedereen in de gehele Unie tegen betaalbare prijzen toegang heeft tot DAB van kwaliteit.

13.2 Er dienen de juiste financieringsmethoden te worden gevonden ten behoeve van het algemeen belang en de openbare-dienstverplichtingen die de autoriteiten onder bepaalde voorwaarden en specificiteiten aan een of meer verleners van een DAEB opleggen.

13.3 De lidstaten moeten dus zorgen voor de lange-termijnfinanciering van enerzijds de voor de continuïteit en de duurzaamheid van de diensten nodige investeringen, en van anderzijds een passende compensatie voor de openbare of universele dienstverplichtingen. EG-regelingen moeten deze financieringsveiligheid begunstigen en niet beperken.

13.4 Het ontbreken van een EG-richtlijn betreffende de definiëring, financiering en organisatie van de openbare-dienstverplichtingen laat de lidstaten alle ruimte om overeenkomstig het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel hun financieringsmethodes te kiezen.

13.5 De lidstaten moeten de mogelijkheid hebben om uit een breed assortiment methodes te putten voor de financiering van de taken en verplichtingen betreffende de openbare diensten: directe compensatie via de nationale begroting of die van de lokale lichamen, financiering op basis van sociale of territoriale solidariteit met betrekking tot gebruik en gebruiker, bijdragen van operatoren en gebruikers, fiscale kredieten, exclusieve rechten, enz., financiële instrumenten van publiek/private partnerschappen ten behoeve van vooral openbare infrastructuur waarmee de exploitatie rendabel wordt.

13.6 De financieringswijzen variëren in hoge mate per lidstaat of sector, die door technologische ontwikkelingen voortdurend aan veranderingen onderhevig zijn. Daarom is het Comité van mening dat het niet de bedoeling kan zijn dat op Europees niveau bepaalde bronnen worden beperkt of worden bevoordeeld. Integendeel, de lidstaten moet op nationaal, regionaal of lokaal niveau de ruimte worden gelaten om op basis van hun politieke prioriteiten en rentabiliteitsraming te besluiten, hoe zij de diensten waarvoor zij de verantwoordelijkheid op zich hebben genomen willen financieren.

13.7 Een aantal nieuwe lidstaten beschikken echter slechts over weinig financiële middelen en daarom zou de Unie hen moeten steunen om de ontwikkeling van de DAB en DAEB aldaar te bevorderen.

Brussel, 6 juli 2006

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